

COUR DE CASSATION

Parquet général

RAPPORT

**à Madame la garde des sceaux, ministre de la justice
sur l'expérimentation des citoyens assesseurs
dans les ressorts des cours d'appel
de Dijon et Toulouse**

Xavier SALVAT

Avocat général

**Didier BOCCON-
GIBOD**

Premier avocat général

Février 2013

Par lettres du 23 novembre 2012 (annexes 1), Madame la ministre de la justice a bien voulu nous confier une mission d'audit portant sur l'expérimentation des citoyens assesseurs conduite dans les ressorts des cours d'appel de Toulouse et Dijon en application de la loi n° 2011-939 du 10 août 2011.

Il nous était en particulier prescrit de nous rendre dans les juridictions concernées, afin de rencontrer les professionnels, magistrats, fonctionnaires et avocats, ainsi que les citoyens assesseurs ayant participé à l'expérimentation.

Il nous revenait également de comparer le fonctionnement de la justice dans ces différents ressorts avant et après la mise en place de l'expérimentation, et d'en étudier les conséquences en termes de réponses pénales, de délais de jugements, de gestion des stocks, de durée des audiences, de gestion des ressources humaines des magistrats et fonctionnaires, de formation des citoyens assesseurs et de coût pour les juridictions.

Il convenait enfin de mesurer l'impact de cette expérimentation sur les justiciables et quant à l'image de la justice.

Pour l'accomplissement de la mission, nous avons bénéficié de la documentation mise à notre disposition par la Direction des services judiciaires et la Direction des affaires criminelles et des grâces. Le Service de documentation, des études et du rapport de la Cour de cassation a bien voulu réunir à notre attention l'ensemble des documents d'origine parlementaire constituant les travaux préparatoires de la loi du 10 août 2011 qu'il nous a remis avec une note de présentation de cette loi (annexe 3).

Nous nous sommes déplacés dans les ressorts des cours d'appel et tribunaux de grande instance concernés¹ où nous avons rencontré, outre les chefs de juridiction et les directeurs de greffe, les magistrats et fonctionnaires directement en charge de la mise en oeuvre de la réforme : ministère public, juges, greffiers des différentes formations citoyennes². Nous nous sommes entretenus, dans chaque ressort, avec une délégation de citoyens assesseurs.

Nous avons de même rencontré les bâtonniers, accompagnés le cas échéant de confrères.

Nous n'avons pu, faute de temps, assister qu'une heure durant à une audience citoyenne mais nous avons bénéficié des comptes-rendus détaillés des magistrats du siège et du parquet qui ont participé à ces audiences.

Nous n'avons eu qu'à Toulouse l'opportunité de consulter sur place les représentants d'organisations syndicales de fonctionnaires et de magistrats, mais nous avons pu, ensuite,

¹ Soit, d'une part, les ressorts de la cour d'appel de Toulouse et des tribunaux de grande instance de Toulouse, Castres, Albi, Montauban et Foix et, d'autre part, de la cour d'appel de Dijon et des tribunaux de grande instance de Dijon, Chaumont, Chalon-sur-Saône et Mâcon. La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2.

² Chambre correctionnelle, tribunal correctionnel des mineurs, tribunal de l'application des peines, chambre des appels correctionnels, chambre de l'application des peines.

rencontrer à Paris leurs représentants nationaux.

Nous avons également questionné des représentants de la presse judiciaire afin de mieux connaître la perception de la réforme que pouvaient avoir ces relais de l'opinion publique.

Enfin, Mme Besnier, docteur en ethnologie et sociologie comparative, en charge d'une étude sur l'expérimentation des citoyens assesseurs financée par l'Ecole nationale de la magistrature, a bien voulu nous faire part du résultat de ses propres recherches.

* *
*

Avant toute chose, nous exprimons notre reconnaissance aux chefs de juridiction et aux magistrats et fonctionnaires qui ont mis à notre disposition les moyens utiles à l'accomplissement de notre mission, quelle que soit la charge qui a pu en résulter.

* *
*

Nous proposons, dans le présent rapport :

- 1° de montrer en quoi le principe même de l'association de citoyens au prononcé de la justice est loin d'être inédit en France ou en Europe, de rappeler les éléments de contexte qui ont pu encourager à l'extension de la « participation citoyenne » au fonctionnement de la justice et d'exposer l'économie de la loi du 10 août 2011 ;
- 2° ensuite, d'examiner, en premier lieu, les conditions de la mise en oeuvre de la loi, ses conséquences en termes de politique pénale et d'organisation pour les juridictions et, en second lieu, l'exercice des fonctions juridictionnelles par les citoyens assesseurs ;
- 3° enfin, de dresser un bilan de l'expérimentation.

* *
*

SYNTHÈSE

Pour la facilité de la lecture du présent rapport, il nous paraît de bonne méthode de livrer d'ores et déjà une brève synthèse de nos constatations et conclusions

Nous avons, en premier lieu, constaté que globalement, la présence de citoyens assesseurs à la formation de jugement n'a pas modifié la jurisprudence antérieure des juridictions correctionnelles. Notamment, aucun élément ne permet de penser que les décisions rendues sont plus sévères. Les appréciations recueillies sur ce point vont, selon les ressorts, soit dans le sens de la neutralité la plus complète, soit dans le sens d'une moindre sévérité en raison de l'empathie que les citoyens assesseurs pourraient manifester à l'endroit de certains prévenus, une fois que leur a été révélée leur histoire personnelle.

Cette circonstance n'empêche pas que l'image de la justice s'en est trouvée considérablement améliorée auprès des citoyens assesseurs que nous avons rencontrés. A quelques rares exceptions près, tous nous ont dit qu'ils avaient découvert avec beaucoup d'intérêt une justice humaine et attentive. Ils ont dans leur immense majorité fait savoir qu'ils étaient désireux de poursuivre leur collaboration avec l'institution judiciaire.

Il reste, en second lieu, que l'association de citoyens au jugement d'affaires correctionnelles, selon les formes prévues par la loi du 10 août 2011, n'est pas sans poser de très nombreuses difficultés.

Celles-ci sont d'abord d'ordre matériel.

Le lourd processus de sélection annuelle des citoyens assesseurs, leur gestion au quotidien, leur information périodiquement recommencée compte tenu de la faible durée de leur service effectif, la sensible augmentation de la durée des audiences de jugement auxquelles ils participent, sont autant de facteurs de complication pour les juridictions.

Mécaniquement, et quel que soit le mode d'organisation choisi, le dispositif, s'il est appliqué à moyens constants, ne peut qu'entraîner une diminution de la capacité de jugement, le temps d'examen des affaires citoyennes étant très supérieur à celui requis pour une affaire classique (généralement 3 dossiers en audience citoyenne contre 8 à 20 en audience classique).

Cette circonstance est porteuse d'un risque majeur d'encombrement des services d'audience, déjà réalisé dans certaines juridictions (TGI d'Albi, de Castres, de Montauban et Toulouse). Elle peut se conjuguer avec d'autres facteurs (procès AZF à la cour d'appel de Toulouse) ce qui en fait alors encore plus fortement ressentir le poids.

Les juridictions dans lesquelles l'impact négatif de la réforme ne s'est pas fait sentir, ou a été limité, sont celles qui, en présence d'un flux maîtrisable d'affaires pénales, ont allégé les audiences de jugement en recourant d'avantage aux compositions pénales ou comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (TGI de Foix) ou celles qui, par le jeu des qualifications pénales finalement retenues, ont choisi d'éviter la formation correctionnelle

citoyenne pour privilégier la rapidité des délais de jugement (TGI de Dijon). Ces juridictions ont absorbé le nouveau dispositif, pour autant vécu comme une inutile complication.

Créer des conditions favorables et bienveillantes d'accueil des citoyens assesseurs, donner une réponse rapide et rassurante à leurs questions, gérer au quotidien leur présence et leur situation personnelle, en un mot garantir leur participation à l'acte de juger dans des conditions dignes suppose, en tout cas dans les juridictions de moyenne et grande dimension, la création d'un véritable service dédié à cette prise en charge, correctement calibré et non prélevé sur l'existant.

Les magistrats et fonctionnaires que nous avons rencontrés ont en effet, malgré la sincérité de leur engagement dans la conduite de l'expérimentation, exprimé une réelle lassitude à l'idée de devoir maintenir une aussi lourde organisation pour un résultat qui se résume en définitive, à l'amélioration de l'image de la justice auprès des quelques citoyens assesseurs qui découvrent la réalité de l'activité juridictionnelle et de la vie judiciaire.

Ce bénéfice est au demeurant strictement limité au cercle étroit des citoyens assesseurs eux-mêmes. Les membres du barreau et les représentants de la presse judiciaire se sont quant à eux, de manière quasi-unanime, interrogés sur l'utilité et l'opportunité d'un déploiement aussi important de moyens humains et financiers pour une réforme qui ne modifie en rien le fond des décisions mais complique les conditions de leur prononcé. Presque tous ont émis l'idée que le prix payé pour « une leçon d'instruction civique approfondie » ainsi apportée à quelques personnes était bien lourd.

Nous n'avons pas disposé d'éléments précis quant à la perception que les prévenus pouvaient eux-mêmes avoir de la justice citoyenne. D'après les membres du barreau que nous avons questionnés sur ce point, il semble que la chose leur soit indifférente.

Mais le problème est plus profond et ne se limite pas à des questions d'organisation, aussi compliquées soient-elles. On doit surtout s'interroger sur la signification et la portée de la participation au jugement pénal correctionnel de juges « occasionnels » pour qui la raison commune et le bon sens tiennent lieu de compétence. Sans mettre en cause leur intégrité ou leur sérieux, les conditions mêmes de leur participation très temporaire, voire ponctuelle, ne paraissent pas pouvoir assurer l'existence de toutes les garanties qu'un justiciable est en droit d'attendre d'un juge.

Juger, c'est appliquer la loi, donc la connaître. C'est aussi, en matière pénale, choisir parmi les peines que la loi autorise celle qui est adaptée à chaque situation et à chaque personnalité. Pareille démarche demande des connaissances et de l'expérience ; elle exige un juge bien formé et bien informé.

Or, on peut très nettement douter que les citoyens assesseurs, appelés à siéger le temps de quelques audiences, complètement dépendants des magistrats professionnels pour la partie technique de la procédure, soient véritablement libres du choix de leurs décisions. Une autre interrogation se pose encore pour ce qui concerne l'aptitude à faire preuve de distance par rapport aux faits jugés, à la personne du prévenu ou de la victime.

Quant au prononcé de la peine et aux dispositions à prendre pour son exécution, il nous a été dit dans plusieurs juridictions, tant par les magistrats que par les citoyens assesseurs rencontrés, que se manifeste une très forte tendance à s'en remettre aux juges professionnels.

Il apparaît dès lors, encore une fois sans remettre en cause la bonne volonté des citoyens assesseurs, que les conditions ne sont pas réunies pour les regarder comme des juges libres dans leurs décisions.

Là se situe, à notre sens, la principale objection à la forme actuelle de leur participation à la justice correctionnelle.

Précisons, pour nous en être longuement entretenus avec des magistrats ayant l'expérience des tribunaux citoyens et de la cour d'assises, que toute comparaison avec les jurés est ici dépourvue de pertinence, parce que les règles de procédure rigoureuses ordonnant l'oralité des débats donnent aux jurés une pleine connaissance des faits de la cause et de la personnalité des accusés, parce que le temps long d'un procès d'assises offre à chaque juré celui de la réflexion, et parce que les règles de la majorité donnent au jury le pouvoir de décision.

Nous serons donc conduits, en conclusion, à dire que l'expérimentation des citoyens assesseurs, si elle présente l'intérêt d'offrir l'image d'une justice qui prend son temps et favorise la connaissance de l'institution par certains habitants d'un ressort judiciaire, a montré que le dispositif instauré était extrêmement lourd pour les juridictions, sans effet sur le fond des décisions, coûteux tant financièrement qu'humainement, tandis qu'il n'offre pas la garantie de voir les affaires examinées par de véritables « juges » au sens déontologique du terme.

L'expérimentation des citoyens assesseurs présente toutefois l'intérêt de montrer que le regard porté sur la justice est profondément changé dans un sens favorable lorsque l'occasion est donnée à une partie de la population d'observer de près son fonctionnement.

C'est un encouragement à chercher par quels moyens, moins lourds pour les juridictions, pourrait être obtenu un résultat semblable,

PLAN DU RAPPORT

	Page
Précisions terminologiques	8.
1. La participation des citoyens au prononcé de décisions de justice : un dispositif loin d’être inédit	9.
1.1 Un dispositif courant dans différents pays d’Europe	9.
1.2 Un dispositif développé en France	10
1.3 Une extension envisagée en diverses occasions.....	12
1.3.1 Les « Entretiens de Vendôme » : un travail précurseur sur la participation des citoyens au jugement des affaires	12
1.3.2 L’émergence politique du souhait d’un contrôle renforcé des magistrats professionnels	13
2. La loi du 10 août 2011	15
2.1 Son économie	15
2.1.1 Une moindre participation citoyenne au jugement des crimes	15
2.1.2 La participation citoyenne dans le jugement des affaires concernant les prévenus majeurs	15
2.1.3 Une reconfiguration de la juridiction des mineurs.....	15
2.1.4 La participation citoyenne au contentieux de l’application des peines.....	16
2.2 Les citoyens assesseurs	17
2.2.1 La désignation des citoyens assesseurs	18
2.2.2 Le statut des citoyens assesseurs	19
2.2.3 La formation	20
2.3 L’audience du tribunal citoyen	21
2.3.1 Une compétence limitée	22
2.3.2 Des règles de comparution immédiate modifiées	23
2.3.3 Des modalités particulières de participation à l’acte de juger	24
2.4. Le cas particulier de l’application des peines	24
2.5 Les textes associés à la loi du 10 août 2011.....	24
2.5.1 Les décrets d’application.....	24
2.5.2 Les arrêtés.....	24
2.5.2.1 Désignation des juridictions expérimentales	24
et fixation par ressort du nombre des citoyens assesseurs	25
2.5.2.2 Suspension de l’extension de l’expérimentation à de nouveaux ressorts	25
3. La mise en oeuvre de la loi	26

3.1 L'accompagnement par l'administration centrale	26
3.2 Un fort engagemment des juridictions	28
3.3 De nouvelles organisations pour assurer le jugement des affaires pénales	29
3.3.1 La problématique de l'organisation des audiences correctionnelles	29
3.3.2 Les organisations mises en place par les juridictions	30
3.4 Une influence variable sur la politique pénale des parquets	35
3.5 Les cas particuliers du tribunal correctionnel des mineurs siégeant en la forme citoyenne et des juridictions de l'application des peines	38
3.5.1 La justice des mineurs	38
3.5.2 L'application des peines	38
3.6 Une forte sollicitation des greffes	39
3.7 Au coeur du dispositif : les citoyens assesseurs	39
3.7.1 La sélection des citoyens assesseurs	39
3.7.2 La formation des citoyens assesseurs	41
3.7.3 La participation des citoyens assesseurs à l'audience et au délibéré ..	44
3.7.2.1 Une audience se normalisant au fil du temps	45
3.7.2.2 Un délibéré hors normes en matière correctionnelle	46
3.7.2.3. Une situation très différente de celle des jurés d'assises	48
3.7.2.4 Quelques difficultés dans le paiement des indemnités	49
4. Bilan de l'expérimentation : le fonctionnement de la justice avant et après la mise en place de l'expérimentation	50
4.1 D'un point de vue quantitatif.....	50
4.1.1 Un impact sensible en termes de ressources humaines	50
4.1.2 Une tendance à un accroissement mécanique des stocks et des délais de jugement	52
4.1.3 Un allongement de la durée des audiences	57
4.1.4 Un impact possible sur d'autres éléments de la chaîne pénale	57
4.1.5 Un coût par dossier très élevé	57
4.2 D'un point de vue qualitatif.....	59
4.2.1 Concernant le dispositif législatif	59
4.2.2 Concernant le fonctionnement des juridictions	59
4.2.3 Concernant la prise des décisions	61
4.2.4 Un faible impact sur les justiciables et sur l'image de la justice.....	62
4.2.5 La justice des mineurs : une faible application.....	64
4.2.6 L'application des peines : une technicité difficile à appréhender.....	65
4.2.7 Les très fortes réserves des organisations syndicales.....	66
4.2.7.1 Les organisations syndicales de fonctionnaires	66
4.2.7.2 Les organisations syndicales de magistrats.....	67
4.2.8 Le point de vue d'une ethnologue.....	67
Conclusion	69

Précisions terminologiques

- par « formation de jugement citoyenne » ou « tribunal citoyen », nous désignons la formation de jugement composée de trois magistrats professionnels et de deux citoyens assesseurs ;
- par « formation de jugement classique » ou « tribunal classique », nous désignons la formation de jugement composée de magistrats professionnels ;
- par « infractions citoyennes », nous désignons, par contraction, les infractions ressortissant à la compétence de la formation de jugement citoyenne ;
- par « infractions classiques », nous désignons les infractions ne ressortissant pas à la compétence du tribunal citoyen ;
- par « audience dédiée », nous désignons l'audience correctionnelle exclusivement réservée au jugement des infractions citoyennes ;
- par « audience mixte », nous désignons une audience unique où sont successivement jugées des infractions citoyennes et des infractions classiques.

1. La participation des citoyens au prononcé de décisions de justice : un dispositif loin d'être inédit

Que ce soit dans d'autres pays d'Europe ou en France même, il est habituel de voir des membres de la société civile exercer des fonctions judiciaires.

1.1 Un dispositif courant dans différents pays d'Europe³

A l'exclusion des Pays-Bas, où toutes les décisions de justice sont rendues par des magistrats professionnels, il n'est pas rare de trouver dans différents Etats européens un dispositif associant des citoyens au prononcé de jugements, voire leur conférant le pouvoir de juger seul.

L'exemple le plus topique est sans doute, certes dans une tradition juridique très différente, celui des *magistrates* du Royaume-Uni, juges non professionnels qui, en première instance, traitent seuls 90 % du contentieux pénal.

Dans d'autres Etats, il est classiquement recouru à l'échevinage, associant des citoyens et des magistrats professionnels pour les jugements des affaires pénales. C'est le cas :

- en Autriche (deux juges professionnels et deux échevins) ;
- en Suède (un juge professionnel et trois échevins pour le jugement des affaires de faible gravité) ;
- en Allemagne (un juge professionnel et deux échevins pour le jugement des délits encourant une peine maximale de 4 ans d'emprisonnement ; trois juges professionnels et deux échevins au-delà de quatre ans encourus) ;
- en Slovénie (deux juges professionnels et trois échevins pour le jugement des affaires les plus graves ; un juge professionnel et deux échevins pour les infractions de faible gravité) ;
- au Danemark et en Norvège, où l'échevinage est également déployé en appel.

Les processus de nomination varient selon les Etats : les juges non professionnels sont recrutés sur la base du volontariat au Royaume-Uni, en Italie, en Estonie, en Slovénie ; ils peuvent aussi être élus ou tirés au sort sur une liste (Autriche, Finlande, Danemark, Norvège), ou recrutés sur concours (Belgique).

Les magistrats non professionnels interviennent le plus généralement dans le jugement des prévenus, mais ils peuvent aussi, plus rarement, exercer leur activité en matière post-sentencielle, comme c'est le cas en Belgique où des échevins participent au tribunal de l'application des peines, de même qu'en Italie où le tribunal de surveillance des peines comprend des assesseurs.

³ Les éléments ici brièvement rappelés sont, pour l'essentiel, tirés de l'étude d'impact qui a accompagné le projet de loi sur les citoyens assesseurs.

En France même, la participation des citoyens au prononcé des décisions de justice n'est pas inhabituelle.

1.2 Un dispositif développé en France

Le meilleur exemple, pour la France en matière pénale, est certainement celui de la cour d'assises qui, sauf exceptions liées à la qualification des faits poursuivis⁴, fonctionne, on le sait, en première instance et en appel, avec le concours de jurés populaires qui sont majoritaires⁵. Un autre exemple particulièrement topique est celui des juges de proximité, recrutés dans la société civile et nommés en raison de ce que leur expérience et leur compétence juridique les qualifient pour exercer des fonctions juridictionnelles⁶.

Le tribunal pour enfants est lui-même composé d'un magistrat professionnel et de deux assesseurs, nommés pour quatre ans par le garde des sceaux, qui doivent être âgés de plus de trente ans, et s'être signalés, outre leur compétence, par l'intérêt qu'ils portent aux questions de l'enfance⁷.

Cela étant, il serait erroné de croire que prédomine en France une quasi-généralisation de l'association de particuliers ignorants de la chose juridique au jugement des affaires pénales.

Rappelons d'abord qu'à l'exception des jurés d'assises tirés au sort pour la durée d'une session, les exemples qui viennent d'être rappelés concernent des citoyens désignés dans la durée et nommés en raison de leur expérience et/ou de leur compétence juridique.

Observons ensuite et surtout que l'immense majorité des décisions rendues en matière répressive émane des tribunaux correctionnels, exclusivement composés de magistrats professionnels⁸. Le tribunal correctionnel de Nouvelle-Calédonie, où siègent deux citoyens assesseurs doit, à cet, égard être regardé comme un cas très particulier, non représentatif en

⁴ Le législateur a donné compétence à des cours d'assises composées exclusivement de magistrats pour connaître des crimes commis en matière terroriste (art 706-25 CPP), en matière de trafic de stupéfiants (art 706-27 CPP), en matière militaire en cas de risque de divulgation d'un secret national (art 698-6 et 698-7 CPP) et, pour certains crimes, en matière d'atteintes aux intérêts fondamentaux de l'Etat (art 702 al. 2)

⁵ Six jurés en première instance, et neuf en appel depuis la loi du 10 août 2011 (art 296 CPP) ; pour mémoire neuf et douze avant la réforme.

⁶ Art. 41-17 de l'ordonnance 58-1270 du 22 décembre 1958. Alors qu'elle était appelée à disparaître, l'institution des juridictions de proximité a été maintenue par la loi n° 2012-1441 du 24 décembre 2012.

⁷ Art. L. 251-4 du code de l'organisation judiciaire.

⁸ Les tribunaux correctionnels ont rendu 539.942 décisions en 2011, pour 1.549 arrêts de cour d'assises en premier ressort, 33.788 jugements de tribunaux pour enfants et 340.347 jugements de la juridiction de proximité. Source : chiffres-clé de la justice 2011.

l'état des différences existant entre les dispositifs⁹.

Par ailleurs, sauf en matière criminelle et d'application des peines¹⁰, les décisions émanant des juridictions répressives du premier degré sont toutes examinées en second ressort par des magistrats professionnels.

En matière civile, les juridictions consulaires et les conseils des prud'hommes constituent autant de cas où la justice est rendue, en première instance, par une juridiction exclusivement composée de magistrats non professionnels¹¹, avec cette particularité que les intéressés sont recrutés dans un milieu socio-professionnel en rapport avec les affaires qu'ils vont juger.

Le tribunal paritaire des baux ruraux, est lui, présidé par le juge d'instance et composé, en nombre égal, de bailleurs non preneurs et de preneurs non bailleurs¹². Le tribunal des affaires de sécurité sociale comprend, à sa tête, le président du tribunal de grande instance ou son délégué, avec pour assesseurs deux juges non professionnels désignés par ordonnance du premier président de la cour d'appel sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives¹³.

Le Conseil constitutionnel a, quant à lui, posé le principe suivant lequel la participation des citoyens au prononcé des décisions de justice doit être réservée à une « part limitée¹⁴ ». Cette réserve n'est rappelée que pour mémoire, les dispositions de la loi du 10 août 2011 créant les citoyens assesseurs ayant été validées¹⁵.

⁹ Articles L. 562-9 et L. 562-10 du code de l'organisation judiciaire ; les assesseurs sont choisis pour deux ans parmi des personnes présentant des garanties de compétence et d'impartialité ; ils doivent être âgés de plus de 23 ans et se porter candidats.

¹⁰ La chambre de l'application des peines comprend à côté du président et de deux conseillers assesseurs, magistrats professionnels, un responsable d'une association de réinsertion des condamnés et un responsable d'une association d'aide aux victimes pour l'examen de l'appel des jugements rendus par le tribunal de l'application des peines(art 712-13 CPP). La loi du 10 août 2011 substitue deux citoyens assesseurs aux deux représentants d'association (art 712-13-1 CPP).

¹¹ Réserve faite de l'intervention du juge d'instance comme départiteur en matière prud'homale.

¹² Article L. 492-1 du code rural et de la pêche maritime. Sont éligibles les personnes ayant depuis cinq ans la qualité de bailleur ou de preneur.

¹³ Article L.142-4 du code de la sécurité sociale.

¹⁴ Décision n° 92-305 DC du 21 janvier 1992, relative au recrutement de magistrats à titre partiel et temporaire sous le statut de détachement judiciaire.

¹⁵ Décision n° 2011-635-DC du 4 août 2011.

1.3 Une extension envisagée en diverses occasions

Outre un contexte favorable, en France et en Europe, à la participation des citoyens au prononcé des décisions de justice en matière pénale, divers éléments sont intervenus pour inciter à une plus vaste application du principe.

Il paraît utile de rappeler que, dans le courant de l'année 2001, a été organisée par le garde des sceaux, sous le nom « d'entretiens de Vendôme », une vaste consultation des magistrats et fonctionnaires et de l'ensemble des professionnels et associations intervenant en milieu judiciaire, conduite par l'inspection générale des services judiciaires.

En cette occasion, l'association de magistrats non professionnels au jugement des affaires pénales a été évoquée. Les observations contenues dans le compte-rendu de ces entretiens sont, sur ce point, très contrastées.

Plus récemment, les déclarations de l'ancien Président de la République ont assez nettement, au nom de la défense des victimes, rattaché le principe des citoyens assesseurs à l'exigence d'une plus grande sévérité des juridictions répressives.

1.3.1 Les « Entretiens de Vendôme » : un travail précurseur sur la participation des citoyens au jugement des affaires

L'inspection générale des services judiciaires, en charge de la mise en forme des Entretiens de Vendôme, relève d'abord qu'il remonte très nettement des juridictions que de fortes réserves existent sur le principe même de l'association de citoyens à l'acte de juger. Trois motifs au moins sont à l'origine de ces réticences : crainte, d'une part, de voir le dispositif déployé pour pallier le manque d'effectifs ; crainte, d'autre part, de voir le juge en difficulté pour motiver une décision dans laquelle il serait mis en minorité par des juges non professionnels ; crainte, enfin, d'un allongement très sensible des audiences et des délibérés. D'autres voix se sont cependant élevées dans un sens différent, pour défendre l'idée que les citoyens ont leur place dans l'acte de juger. Sont alors évoquées les expériences étrangères et les dispositifs existant en France dont il est souligné qu'ils ont fait leurs preuves.

La conclusion de l'étude, sur ce point, débouche sur le renouvellement de la notion de contrôle du fonctionnement de la justice par le biais d'une participation citoyenne :

« Dans la tradition française, le contrôle du fonctionnement de la justice par le peuple était réalisé par la publicité des audiences. Ce principe était sans doute exact lorsque les moyens de communication n'étaient pas ce qu'ils sont actuellement. Or, aujourd'hui, si l'audience est toujours publique, la fonction de contrôle s'est déplacée. L'important ne semble plus être ce qui se vit et se dit dans le prétoire, mais ce qui s'exprime sur les marches du palais devant les micros et caméras. Si cette analyse est exacte, elle conduit à la nécessité de renouveler ou de repenser le contrôle citoyen, car tous les acteurs du procès ne s'expriment pas sur ces mêmes marches¹⁶ ».

¹⁶ Entretiens de Vendôme, Rapport de synthèse, Ministère de la justice, septembre 2001, p. 20.
Annexe 4.

A cet égard il semble, même si l'exposé des motifs de la loi du 10 août 2011 n'en contient pas la fidèle transcription, que l'idée de contrôle n'était pas absente des motifs qui ont conduit à l'élaboration de ce texte.

1.3.2 L'émergence politique du souhait d'un contrôle renforcé des magistrats professionnels

Si l'on se réfère au seul exposé des motifs de la loi du 10 août 2011, la décision d'introduire des juges non professionnels dans les tribunaux correctionnels procède de la volonté de mieux afficher le fait que la justice est rendue au nom du peuple français :

« La participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale est la démonstration la plus évidente que la justice, et notamment la justice pénale, est rendue “ au nom du peuple français ”.

Elle assure que les décisions juridictionnelles ne sont pas déconnectées des évolutions de la société.

Elle permet aussi de renforcer le lien devant exister entre la population et l'institution judiciaire, lien dont l'importance est fondamentale au regard des exigences plus générales de cohésion sociale et de respect du pacte républicain ».

Les magistrats que nous avons rencontrés à Dijon, et qui ont participé à un entretien avec le Président de la République lors de son déplacement dans cette ville le 26 janvier 2012 pour marquer l'entrée en vigueur de la réforme, nous ont confirmé que le discours tenu en dehors de la presse à leur endroit recouvrait bien cette tonalité : ni défiance, ni contrôle, mais volonté de mieux associer le peuple au prononcé des décisions de justice dans certains types d'affaires regardées comme troublant particulièrement l'ordre public.

Il est cependant certain qu'en amont de cette affirmation, existaient des préoccupations nettement plus connotées, consistant à promouvoir un dispositif favorisant le prononcé de jugements plus sévères, voire à laisser croire que, pour le jugement de certaines affaires, les magistrats allaient être encadrés, sinon contrôlés, par des citoyens.

On trouve la trace de cette démarche lorsque la réforme a été évoquée en ces termes par l'ancien Chef de l'Etat lors de ses vœux télévisés, le 31 décembre 2011 : *« C'est le peuple qui pourra donner son avis sur la sévérité de la réponse à apporter à des comportements qui provoquent l'exaspération du pays ».*

On la trouve encore dans l'allocution publique¹⁷ qu'il a ensuite prononcée le 26 janvier 2012 à Dijon à l'occasion de la mise en place des juridictions citoyennes. En prononçant ces mots *« Que dit le peuple français ? Qu'il veut une plus grande sévérité »*, il associait clairement la réforme à la dénonciation du « laxisme » dont étaient censés faire preuve les magistrats professionnels. En ajoutant *« L'institution judiciaire, c'est d'abord l'institution des*

¹⁷ *Le Monde*, 28 janvier 2012, annexe 5.

victimes. Et vous les magistrats, vous travaillez d'abord pour elles », il procédait au constat, apparemment d'évidence, de ce que le procès pénal serait fait non pas à un prévenu ou un accusé, mais *pour* une victime, les juges non professionnels étant alors regardés comme plus perméables à cette théorie, en réalité novatrice en droit pénal.

Le rapport de M. Sébastien Huygue, député, fait au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, permet également de trouver à l'origine du projet une volonté de réagir à de tragiques faits divers impliquant des personnes désignées comme ayant bénéficié, de la part de la justice, d'un traitement trop favorable :

« [...] il suffit d'observer la vive émotion et – il faut bien le dire – l'incompréhension que suscite la commission d'un crime ou d'un délit particulièrement grave par une personne déjà condamnée par la justice pour les mêmes faits, mais qui n'a pas, en tout ou partie, exécuté sa peine. Parmi les réponses avancées pour renouer le lien qui doit unir les Français à leur justice, la présence de citoyens dans les juridictions correctionnelles et de l'application des peines a souvent été évoquée. Une récente enquête d'opinion montre d'ailleurs que près des deux tiers des personnes interrogées sont favorables à la présence de citoyens aux côtés des juges correctionnels et de l'application des peines, notamment pour les décisions de libération conditionnelle. Le présent projet de loi, en organisant la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale, répond donc à une vraie demande sociale ».

Quoi qu'il en soit, indépendamment des motivations qui ont pu présider à son élaboration, la loi du 10 août 2011 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

2. La loi du 10 août 2011

2.1 Son économie

La loi du 10 août 2011 *sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs* concerne trois sujets bien distincts : la procédure d'assises, la participation citoyenne au fonctionnement de la justice pénale, le jugement des mineurs.

2.1.1 Une moindre participation citoyenne au jugement des crimes

Les dispositions relatives à la cour d'assises, qui ne concernent pas la problématique des citoyens assesseurs, ne sont ici rappelées que pour mémoire. Le Parlement n'a pas retenu le projet du gouvernement en ce qu'il visait à substituer au jury de jugement de première instance une formation citoyenne simplifiée composée de trois magistrats et de deux citoyens assesseurs. La loi a cependant réduit le nombre des jurés siégeant en première instance (six au lieu de neuf) et en appel (neuf au lieu de douze), ce qui peut surprendre dans un texte voulu pour renforcer la participation citoyenne, d'autant que cette diminution du nombre des jurés conduit à une configuration tout à fait nouvelle, selon laquelle une décision de culpabilité en matière criminelle peut être désormais acquise en première instance en dehors de la majorité des jurés.

La loi modifie aussi la procédure devant la Cour d'assises en introduisant, conformément aux principes se dégageant de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, la motivation des décisions en matière criminelle.

2.1.2 La participation citoyenne dans le jugement des affaires concernant les prévenus majeurs

La loi institue la participation citoyenne au jugement de certains délits et infractions connexes limitativement énumérés¹⁸, ainsi que pour certaines mesures d'application des peines. La réforme est introduite à titre expérimental dans le ressort de deux à dix cours d'appel entre le 1er janvier 2012 et le 1er janvier 2014. Les ressorts des cours d'appel de Dijon et Toulouse ont été choisis pour commencer l'expérimentation.

La participation citoyenne est assurée par deux citoyens assesseurs appelés à siéger aux côtés des magistrats professionnels, tant en première instance qu'en appel. Les citoyens assesseurs complètent donc le tribunal correctionnel ou la chambre des appels correctionnels pour le jugement de certains délits, comme ils complètent le tribunal de l'application des peines et, en appel, la chambre de l'application des peines pour certaines décisions. Dans tous les cas, les citoyens assesseurs siègent aux côtés de trois magistrats professionnels.

2.1.3 Une reconfiguration de la juridiction des mineurs

La loi réforme sensiblement la procédure de jugement des mineurs. Elle instaure un dossier

¹⁸Articles 399-2 et 399-3 du code de procédure pénale

unique de personnalité des mineurs qui permet à tout moment d'accéder aux éléments de personnalité des mineurs déjà suivis. Elle généralise la « césure » du jugement, donnant ainsi au tribunal la faculté de séparer la déclaration de culpabilité, qui peut intervenir à une date rapprochée des faits, et la décision sur la sanction, qui sera prononcée ultérieurement après recueil de tous les éléments de personnalité du mineur.

Enfin et surtout, elle crée le tribunal correctionnel des mineurs, formation spécialisée du tribunal correctionnel, composée de trois magistrats professionnels, présidée par le président du tribunal pour enfants¹⁹. Cette juridiction est compétente pour le jugement des délits punis d'une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à trois ans, commis en état de récidive légale par un mineur âgé de plus de seize ans. Comme pour les tribunaux correctionnels jugeant les majeurs, la loi introduit une participation citoyenne au sein du tribunal correctionnel des mineurs pour le jugement des délits mentionnés à l'article 399-2 du code de procédure pénale²⁰.

Les assesseurs « classiques » du tribunal pour enfants, désignés en raison de leur compétence et de l'intérêt qu'ils portent aux questions de l'enfance, sont donc écartés du tribunal correctionnel des mineurs pour être remplacés par des magistrats professionnels, étant rappelé que les assesseurs citoyens n'interviennent aux côtés des juges professionnels que pour le jugement de certains délits.

Observons que, pour des motifs qui n'ont pas été identifiés, il n'a pas été prévu de participation citoyenne pour le jugement des mineurs en appel, contrairement à ce qui a été décidé pour les majeurs et en matière d'application des peines. En tout état de cause, l'annonce, le 18 janvier 2013, par le Président de la République lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, de la suppression du tribunal correctionnel des mineurs implique celle du tribunal correctionnel citoyens des mineurs, dont on verra plus loin qu'il ne s'est réuni que de manière très exceptionnelle.

A ce stade, la mission constate le caractère pour le moins paradoxal d'un texte qui, voulu pour renforcer la participation citoyenne, l'a réduite en matière criminelle ou de jugement des mineurs, et oubliée pour le second degré de juridiction des mineurs.

2.1.4 La participation citoyenne au contentieux de l'application des peines

Dans son rapport²¹ à l'Assemblée nationale M. Huyghe, rapporteur de la loi du 10 août 2011, rappelle l'incompréhension que suscite la perpétration d'un crime ou d'un délit particulièrement grave par une personne déjà condamnée pour des faits semblables, mais qui n'a pas, en tout ou partie, exécuté sa peine. Il cite les résultats d'enquêtes d'opinion desquelles ressort le souhait d'une présence des citoyens dans les juridictions de l'application des peines notamment pour les décisions de libération conditionnelle.

¹⁹ Art L 251-7 du code de l'organisation judiciaire et 24-1 de l'ordonnance du 2 février 1945.

²⁰ Article 24-4 de l'ordonnance du 2 février 1945.

²¹ Rapport 3532 fait à l'Assemblée Nationale par M. Sébastien Huyghe.

Rappelons que l'association de citoyens issus de la société civile aux décisions prises en matière d'application des peines existe déjà au second degré de juridiction, à la chambre de l'application des peines de la cour d'appel²² (article 712-13 du code de procédure pénale). Les citoyens qui complètent cette formation sont un responsable d'une association de réinsertion des condamnés et un responsable d'une association d'aide aux victimes, nommés en raison de leurs compétences.

La loi du 10 août 2011 instaure la participation des citoyens assesseurs au tribunal de l'application des peines (TAP) et substitue leur participation à celle de ces responsables d'associations à la chambre de l'application des peines(CHAP)

Le tribunal de l'application des peines, en sa formation citoyenne, est désormais composé d'un président et de deux magistrats, désignés par le premier président parmi les juges d'application des peines de son ressort, ainsi que de deux citoyens-asseesseurs. La compétence du TAP en formation citoyenne est très étendue en matière de libération conditionnelle²³. Elle concerne aussi les décisions de relèvement de la période de sûreté²⁴.

La CHAP citoyenne est compétente pour tous les appels des décisions du TAP citoyen. Elle s'étend en outre aux appels de décisions rendues par ce tribunal composé en formation classique en matière de suspension de peines des personnes gravement malades condamnées à une peine supérieure à 10 ans et dont le reliquat à exécuter excède 3 ans²⁵.

Le seul énoncé des règles de compétence du TAP et de la CHAP, suivant qu'ils siègent ou non en formation citoyenne, donne un aperçu de la complexité de la question.

2.2 Les citoyens assesseurs

Peut être citoyen assesseur toute personne de nationalité française, âgée de plus de 23 ans, sachant lire et écrire le français, jouissant des droits civiques, civils et de famille et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévus par la loi. Aucune

²² Pour les appels des jugements de relèvement de période de sûreté, de libération conditionnelle et de suspension de peine

²³ Articles 730-1 et 730-2 du code de procédure pénale. La loi du 10 Août 2011 a sensiblement diminué les seuils de compétence du juge de l'application des peines au profit du tribunal de l'application des peines (TAP) en même temps qu'elle a introduit les citoyens assesseurs dans la composition de cette juridiction. Le TAP citoyen est compétent en matière de libération conditionnelle 1) pour les peines d'emprisonnement supérieures à cinq ans lorsque le reliquat de peine à subir est supérieur à deux ans, 2) les peines de réclusion criminelle à perpétuité, 3) les peines égales ou supérieures à 15 ans prononcées pour une infraction pour laquelle le suivi-socio judiciaire est encouru quelque soit le reliquat de peine, ou encore 4) les peines égales ou supérieures à 10 ans prononcées pour une infraction entrant dans le champ d'application de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale quelque soit le reliquat de peine.

²⁴ Article 720-4-1 du code de procédure pénale.

²⁵ Article 712-13-1, 720-1-1, 712-7, du code de procédure pénale

compétence juridique n'est requise.

La volonté du législateur est que, sous les conditions qui viennent d'être rappelées, tout citoyen sans distinction tenant à son niveau d'étude ou à son expérience professionnelle, puisse être appelé à participer au jugement des affaires pénales.

Pour autant, la fonction de juger implique, chez ceux qui l'exercent, des garanties d'impartialité, d'intégrité, de probité et de capacité au sens où ils doivent sinon maîtriser du moins être en capacité d'accéder aux connaissances techniques appropriées.

Ces exigences sont inscrites aux articles 10-1 à 10-8 du code de procédure pénale, introduits sous le titre « de la participation des citoyens au jugement des affaires pénales ».

La loi y énonce les modalités de sélection des citoyens assesseurs, le devoir de participer au jugement, la durée d'exercice de ces fonctions, et les conditions de l'indemnisation due pour l'exercice de cette charge.

2.2.1 La désignation des citoyens assesseurs

La désignation des citoyens assesseurs résulte d'un système de sélection complexe qui implique une lourde gestion administrative.

La loi prévoit, pour chaque département, l'établissement d'une liste annuelle de citoyens assesseurs. La sélection se greffe en partie sur la désignation du jury d'assises, qui résulte de tirages au sort successifs à partir des listes électorales jusqu'à la désignation du jury de jugement.

Mais seules les deux premières phases sont communes à l'établissement des deux listes.

La première phase consiste en un tirage au sort par le maire de chaque commune sur les listes électorales, dont il résulte une liste départementale préparatoire. Les personnes ainsi sélectionnées sont informées par le maire qu'elles sont susceptibles d'être appelées à participer à la justice et reçoivent de lui un questionnaire dit « recueil d'informations²⁶ » qu'elles doivent retourner renseigné dans un délai de dix jours²⁷ au président d'une commission composée de magistrats, d'élus et du bâtonnier, chargée d'établir la liste annuelle du jury²⁸.

²⁶ Annexe 6. Les réponses à ce recueil d'informations servent, dans la dernière phase de sélection, à expurger de la liste les personnes présentant un risque de partialité.

²⁷ Le défaut de retour du recueil d'information dans les délais constitue un délit puni d'une peine d'amende de 3 750 euros (art 10-13 du CPP).

²⁸ Cette commission dite « de l'article 262 » est présidée soit par le premier président de la cour d'appel soit par le président du tribunal de grande instance. Elle comprend trois magistrats du siège, le procureur général ou le procureur de la République selon les cas, le bâtonnier de l'ordre des avocats et cinq conseillers généraux.

La deuxième phase de sélection consiste en un nouveau tirage au sort, à partir de la liste préparatoire, par la commission citée ci-dessus, qui aboutit à la liste annuelle des jurés.

A chaque étape de la constitution de la liste annuelle, des vérifications sont faites pour exclure les citoyens qui ne remplissent pas la condition d'âge ou qui tombent sous le coup des incapacités ou incompatibilités prévues par les articles 255 à 258-2 du code de procédure pénale.

Après la sélection des jurés, des vérifications supplémentaires sont encore opérées sur ce qui reste de la liste constituant le « vivier » dans lequel seront désignés les citoyens assesseurs. A la demande du président de la commission, qui est le président du tribunal de grande instance, il sera fait une vérification de la situation de ces personnes par consultation des fichiers de police (Stic et Judex) et du fichier Cassiopée du ministère de la justice.

Enfin, la commission établit la liste annuelle des citoyens assesseurs dans un ordre déterminé par tirage au sort jusqu'à atteindre le nombre fixé par arrêté du ministre de la justice. Lors de ces opérations, la commission exploite les réponses faites au recueil d'informations et les résultats de la consultation des fichiers de police pour éventuellement exclure les citoyens qui n'offrent pas les garanties de probité, d'intégrité et d'impartialité.

La liste annuelle des citoyens assesseurs est alors établie. Toutes ces opérations doivent se faire dans un calendrier fixé par décret²⁹. Le premier président de la cour d'appel peut, par la suite, procéder au retrait de la liste lorsque survient un cas d'incompatibilité ou lorsqu'un citoyen a manqué à ses obligations.

On voit que pour une grande partie, par rapport à la constitution des listes de jurés ordinaires, le processus de sélection est marqué par une lourdeur due au renforcement des contrôles. Ce contrôle accru tient au fait qu'il n'existe pas, comme en matières d'assises, une faculté de récusation par le ministère public ou la défense par simple déclaration. Et si au sein d'un jury d'assises largement composé, l'existence possible d'un « maillon faible » est tolérable, elle n'est pas envisageable lorsque le nombre des juges non professionnels est réduit à deux.

2.2.2 Le statut des citoyens assesseurs

La participation des citoyens au fonctionnement de la justice est un devoir dont la durée est limitée à dix jours dans l'année³⁰. Les citoyens assesseurs doivent être avisés quinze jours avant le début du trimestre des jours et heures auxquels ils seront appelés à siéger comme titulaires ou suppléants.

Ils prêtent serment dans une formule proche de celle prévue pour les jurés de cour d'assises. Ils peuvent faire l'objet d'une récusation, dans les cas prévus par la loi, au même titre qu'un

²⁹ Articles 264-1, R 2 à R 2-10 du code de procédure pénale

³⁰ L'article 10-10 réserve le cas d'une affaire dont la durée se prolonge au delà de la durée prévue et qui doit alors évidemment se poursuivre avec les mêmes citoyens assesseurs, même si leur participation excède alors 10 jours.

magistrat professionnel ou s'il existe une raison objective de contester leur impartialité, leur honorabilité, ou leur probité³¹.

2.2.3 La formation

La loi prévoit que les citoyens assesseurs bénéficient, avant d'exercer leurs fonctions, d'une formation d'une journée portant sur le fonctionnement de la justice pénale ainsi que sur leur rôle³².

Cette formation doit leur permettre de mesurer le sens et la portée du serment et porte, d'une part, sur tous les sujets de procédure pénale et de droit pénal propres à leur permettre d'assurer leur mission, et d'autre part, sur les règles déontologiques et les obligations qui découlent de la fonction de juger.

L'énoncé de l'article R.2-14 du code de procédure pénale donne la mesure de l'ambition de la formation théorique :

« La formation a pour objet de permettre aux citoyens assesseurs de mesurer le sens et la portée du serment prévu par l'article 10-11.

Elle porte sur les éléments essentiels concernant :

- la composition, les modes de saisine et la compétence des juridictions pénales comportant des citoyens assesseurs ;*
- les délits relevant de la compétence de ces juridictions ;*
- les règles relatives à la responsabilité pénale et aux causes d'irresponsabilité ;*
- le rôle respectif des magistrats du siège et du ministère public, ainsi que des avocats de la défense et de la partie civile ;*
- les règles déontologiques qui s'imposent aux juges, notamment les obligations découlant pour eux des exigences d'impartialité et de probité ;*
- le principe de la présomption d'innocence et les règles relatives à l'administration de la preuve en matière pénale ;*
- les règles relatives au prononcé des peines et à leur exécution ».*

La formation est dispensée par les magistrats et un avocat désigné par le bâtonnier. Les fonctionnaires sont également associés. Pour pallier les insuffisances d'une formation prévue sur un temps aussi court, le législateur a aussi énoncé des modalités de procédure particulières pour assurer tout au long de l'audience une information complète des citoyens assesseurs, ainsi censés se prononcer de façon éclairée.

Enfin, est également prévue la visite d'un établissement pénitentiaire.

2.3 L'audience du tribunal citoyen

La participation des citoyens assesseurs est réservée au jugement d'infractions qui présentent un certain degré de gravité. Le législateur a énoncé des règles particulières de procédure

³¹ Articles 10-12 et 668 du code de procédure pénale.

³² Articles 10-14 et R. 2-12 à R.2-14 du code de procédure pénale.

applicables en amont et pendant le déroulement de l'audience³³.

2.3.1 Une compétence limitée

Le législateur a donné compétence aux formations citoyennes pour le jugement d'infractions punies d'au moins cinq ans d'emprisonnement qui troublent gravement l'ordre public. Il s'agit pour l'essentiel des délits suivants :

- certains faits de violence routière (homicides involontaires commis par les conducteurs, notamment ceux commis sous l'empire d'un état alcoolique ou de produits stupéfiants) ;
- agressions et atteintes sexuelles ;
- violences présentant une particulière gravité, soit parce qu'elles ont entraîné des lésions irréversibles, soit parce qu'elles ont été commises à l'encontre de personnes vulnérables ;
- violences ayant entraîné une incapacité temporaire de travail supérieure ou égale à huit jours lorsqu'elles ont été commises avec deux ou trois circonstances aggravantes telles que réunion, menace d'une arme, ou commises au sein du couple ou sous l'emprise de l'alcool ou de stupéfiants ou de façon habituelle, ou sur un enseignant dans un établissement scolaire, ou en réunion dans un véhicule de transport en commun, ou contre les forces de l'ordre, les pompiers, les agents des entreprises de transport public ; violences urbaines, destructions par incendie et incendies de véhicules ;
- menaces les plus graves, notamment de mort et sous conditions, de nature raciste ou homophobe ou commises sur des policiers, pompiers, enseignants, médecins ou infirmiers, ainsi que sur leur famille ;
- extorsions (« racket ») et vols aggravés, notamment les vols précédés, accompagnés ou suivis de violences.

Le tribunal correctionnel citoyen est, en principe, compétent pour connaître des contraventions et délits connexes, mais il existe un grand nombre d'exceptions, qui rendent le dispositif difficile à cerner.

Sont exclues de la compétence des citoyens assesseurs les infractions qui relèvent des juridictions spécialisées en matière militaire (art. 697-1 du code de procédure pénale), qui consistent en une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation (art. 702 du code de procédure pénale), qui relèvent de la matière économique et financière (art. 704 du code de procédure pénale) de la santé publique (art. 706-2 du code de procédure pénale) et de la criminalité organisée (art. 706-73 et 706-74 du code de procédure pénale).

Mais surtout, des infractions relevant du pur droit commun peuvent, si elles sont retenues en raison de leur connexité, être déterminantes quant à la compétence de la juridiction citoyenne. Les magistrats chargés du traitement en temps réel ou de l'audiencement des procédures nous

³³ Dispositions inscrites aux articles 399-1 à 399-11, 461-1 à 461-4 et 486-1 à 486-5 du code de procédure pénale.

ont fait part de leur incompréhension devant l'incohérence qui en résulte.

Les quelques exemples suivants peuvent être cités :

- une extorsion de fonds et un port d'arme de 6^{ème} catégorie relèvent de la juridiction citoyenne, mais non une extorsion et un port d'arme de la 1^{ère} ou 4^{ème} catégorie ;
- une agression sexuelle et la diffusion d'images pédo-pornographiques ressortissent à la compétence de la juridiction citoyenne, mais non une agression sexuelle et la détention des mêmes images.

2.3.2 Des règles de comparution immédiate modifiées

Si le citoyen assesseur accomplit un devoir civique, il n'est pas pour autant mobilisable à tout moment. Sa disponibilité professionnelle ou familiale doit être prise en compte. Aussi, la participation citoyenne au fonctionnement des juridictions pénales obéit-elle à une exigence de programmation.

La procédure de comparution immédiate, tout particulièrement, a dû subir des adaptations. Le délai de trois jours ouvrables dans lequel la personne déférée selon cette procédure doit être présentée à la juridiction de jugement si sa réunion n'est pas possible le jour même³⁴, a été porté à huit jours ouvrables par le nouvel article 399-8 du code de procédure pénale, ce qui revient, en pratique, à permettre la tenue d'une seule audience citoyenne par semaine dans les juridictions de moyenne ou petite dimension.

Cela revient aussi à faire peser sur le prévenu une durée de détention provisoire plus longue pour le seul motif que le tribunal citoyen ne peut être réuni à date plus rapprochée.

2.3.3 Des modalités particulières de participation à l'acte de juger

Dans un tribunal ordinaire, les magistrats professionnels sont appelés à trancher non seulement sur la culpabilité et la peine mais aussi sur un ensemble de questions posées à la juridiction, telles que des exceptions de procédure et incidents divers qu'ils joignent au fond ou sur lesquels il est statué par une décision avant-dire-droit. Ils sont également compétents pour prononcer sur les intérêts civils.

Le Conseil constitutionnel, dans son contrôle *a priori* de la loi du 10 août 2011 a, pour sa part, rappelé que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme impose que « *la nature des questions de droit ou de fait sur lesquelles les citoyens assesseurs sont appelés à statuer, ainsi que les procédures selon lesquelles ils statuent, soient définies de manière à ce qu'ils soient mis à même de se prononcer de façon éclairée sur toutes les matières soumises à leur appréciation* ».

³⁴ Article 396 al. 3 du code de procédure pénale

Ainsi est-il rappelé que l'exercice des fonctions judiciaires par des juges non professionnels doit être entouré de garanties particulières pour satisfaire à l'exigence de capacité.

Pour tenir compte de cette exigence, la loi ne reconnaît pas aux citoyens assesseurs une pleine compétence, inadaptée à leur méconnaissance des règles techniques gouvernant la procédure. Il leur revient, en définitive, de statuer sur la qualification des faits, sur la culpabilité et sur la peine³⁵. On observera incidemment que la qualification des faits peut en réalité s'avérer d'une grande complexité échappant à la compréhension de non-juristes.

D'autres particularités caractérisent l'audience du tribunal citoyen, toutes guidées par la nécessité de faire preuve de pédagogie à l'égard de juges non professionnels.

L'oralité des débats est renforcée. La loi impose un rapport du président exposant les faits et les éléments à charge et à décharge, ainsi que la lecture des déclarations des témoins et des conclusions des rapports d'expertises.

Pour ne pas perdre le bénéfice des informations acquises lors des débats et pour ne pas risquer une confusion entre les dossiers traités, le tribunal doit délibérer immédiatement après les plaidoiries.

Le délibéré, enfin, doit être « éclairé ». En présence de juges non professionnels le législateur a voulu que les règles de droit applicables dans chaque affaire leur soient rappelées avant que le tribunal ne se prononce sur la culpabilité et sur la peine.

Ainsi, avant discussion sur la culpabilité le président doit rappeler :

- chacun des éléments constitutifs de l'infraction et, le cas échéant, chacune des circonstances aggravantes de l'infraction, la formation citoyenne étant compétente pour donner ou restituer aux faits leur véritable qualification ;
- en tant que de besoin, les dispositions relatives à la tentative ou à la complicité, ou encore celles relatives à l'irresponsabilité invoquée (questions souvent complexes).

Avant de délibérer sur la peine, le président doit de même indiquer aux citoyens assesseurs les peines encourues, ainsi que le contenu des articles 132-19, 132-20 et 132-24 du code pénal énonçant à quelles conditions doit répondre le prononcé d'une peine privative de liberté. Il doit également préciser les différents modes de personnalisation des peines.

2.4. Le cas particulier de l'application des peines

En ce qui concerne l'application des peines, la loi du 10 août 2011 a, comme il a déjà été exposé³⁶, étendu la compétence matérielle du tribunal de l'application des peines en même

³⁵ Article 399-4 du code de procédure pénale.

³⁶ Voir § 2-2-3.

temps qu'elle y inclut la présence des citoyens assesseurs. Comme devant le tribunal correctionnel, les questions de pur droit, de recevabilité de la demande et autres incidents de procédure relèvent des seuls magistrats professionnels.

En effet, dans le silence de la loi, le Conseil constitutionnel a que jugé si « *la participation de citoyens assesseurs à l'appréciation, par les juridictions de l'application des peines, des conditions de fond qui déterminent l'aménagement des peines ne méconnaît pas, en elle-même, les exigences de l'article 6 de la Déclaration de 1789* », il demeure « *qu'en l'absence de disposition expresse limitant cette participation à ces seules questions de fond, la complexité juridique du régime de l'application des peines ne saurait permettre que les citoyens assesseurs participent au jugement de toute autre question sur laquelle le tribunal de l'application des peines ou la chambre de l'application des peines serait appelé à statuer, tel que l'appréciation des conditions de recevabilité des demandes ou l'examen des incidents de procédure*³⁷ ».

2.5 Les textes associés à la loi du 10 août 2011

2.5.1 Les décrets d'application

Le décret n° 2011-1271 du 12 octobre 2011, *relatif à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale*, détermine les modalités pratiques de mise en œuvre des dispositions de la loi du 10 août 2011. Il précise le contenu du recueil d'informations qui devra être adressé par les maires aux personnes tirées au sort et qu'elles devront retourner afin d'être, le cas échéant, désignées sur la liste annuelle des citoyens assesseurs suivant la procédure rappelée plus haut. Son article 1^{er} modifie à cette fin certaines dispositions de la partie réglementaire du code de procédure pénale.

Le décret précise le contenu, déjà évoqué, de la formation dispensée aux citoyens assesseurs avant leur entrée en fonctions.

Son article 2 fixe les modalités de leur indemnisation, calquée sur celle prévue des jurés de cour d'assises.

Deux autres décrets ont été pris le 28 décembre 2011 pour l'application des dispositions spécifiques de la loi concernant le tribunal correctionnel des mineurs et l'application des peines³⁸.

2.5.2 Les arrêtés

Les conditions de l'expérimentation ont été précisées par deux arrêtés du garde des sceaux.

2.5.2.1 Désignation des juridictions expérimentales et fixation par ressort du nombre des citoyens assesseurs

³⁷ Décision 2011-635 DC en date du 4 août 2011.

³⁸ Décrets n° 2011-2022 et 2011-1986 en date du 28 décembre 2011.

L'arrêté du 12 octobre 2011 désigne les juridictions des ressorts des cours d'appel de Toulouse et de Dijon pour mettre en oeuvre la réforme à titre expérimental.

La Direction des services judiciaires a indiqué à la mission que le choix de ces juridictions tenait à la possibilité de procéder à l'expérimentation à moyens constants³⁹. En effet, les effectifs des juridictions concernées étaient, autant que faire se peut, au complet. On verra qu'il a été en réalité nécessaire d'autoriser le recrutement de vacataires.

Il était de même important de s'assurer que l'expérimentation était compatible avec les équipements immobiliers disponibles, ce qui était le cas dans les ressorts des cours de Dijon et Toulouse. L'étude d'impact du projet de loi laissait en effet prévoir un allongement de la durée des audiences et l'augmentation de leur nombre, imposant des aménagements immobiliers dans certains ressorts. Les besoins ont été évalués sur la France entière à la création de 5 salles d'audience et à l'extension de 25 salles existantes.

L'arrêté fixe le nombre de citoyens assesseurs devant figurer sur la liste annuelle à partir de laquelle il sera procédé au choix des citoyens assesseurs pour une période de dix jours, qui peuvent ne pas être consécutifs. Les chiffres ont été déterminés en concertation avec les juridictions et varient naturellement en fonction de la taille de ces dernières. Il est ainsi prévu une liste de 260 citoyens assesseurs pour le TGI de Toulouse, de 140 pour celui de Dijon et de 40 pour celui de Chaumont.

2.5.2.2 Suspension de l'extension de l'expérimentation à de nouveaux ressorts

Un premier arrêté du 16 février 2012 a prévu d'étendre l'expérimentation, à compter du 1^{er} janvier 2013, aux ressorts des cours d'appel suivantes : Angers, Bordeaux, Colmar, Douai, Fort-de-France, Lyon, Montpellier, Orléans. Un second arrêté, du 13 juin 2012, a rapporté cette décision.

³⁹ Formule quelque peu théorique si l'on considère, par exemple, qu'à la cour d'appel de Dijon, deux magistrats en surnombre n'ont pas été remplacés après leur départ, qu'à Chalon-sur-Saône, 4 postes au moins sont vacants au greffe ou que, selon le premier président, 54 emplois de fonctionnaires ne sont actuellement pas pourvus sur l'ensemble du ressort de la cour d'appel de Toulouse.

3. La mise en oeuvre de la loi

Les chefs de juridiction rencontrés n'ont pas manqué de souligner que la mise en oeuvre de la loi est intervenue à une date particulièrement peu propice, non seulement parce qu'elle « tombait » à la fin de la période estivale, mais aussi parce que se mettait alors en place une autre très lourde réforme, introduite par la loi du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

Les chefs de la cour d'appel de Toulouse ont de surcroît observé, pour leur part, qu'il ne pouvait être question de moyens constants pour ce qui concerne cette juridiction mobilisée par le très important procès AZF qui a conduit à la suppression d'audiences et à l'indisponibilité durable des magistrats de la chambre correctionnelle au moment même où se mettait en place l'expérimentation⁴⁰.

Il est clairement apparu à la mission que ces circonstances n'ont pas empêché les juridictions de pleinement s'impliquer dans l'expérimentation des citoyens assesseurs.

La loi du 10 août 2011 étant publiée au Journal officiel du lendemain, le ministère de la justice a tenu, dès le 9 septembre 2011, une première réunion avec les chefs des cours désignées et s'est engagé dans un important travail d'explication reconnu et salué par les chefs des juridictions concernées.

La phase de démarrage a été accompagnée d'une importante campagne d'information tant au niveau national que local. Le Président de la République s'est déplacé à la cour d'appel de Dijon le 26 janvier 2012 et le ministre de la justice à la cour d'appel de Toulouse le 24 février 2012. Les chefs de cour d'appel et de juridiction se sont également exprimés dans la presse locale pour présenter le dispositif.

Cette médiatisation s'est naturellement accompagnée d'une importante communication au sein des juridictions. Le caractère particulier d'une première application expérimentale d'une loi pénale dont l'évaluation par le gouvernement devait être soumise à la représentation nationale a suscité le dynamisme des juridictions concernées et un fort engagement des différents acteurs de l'expérience, à tous les niveaux.

Ainsi qu'il nous est apparu, les juridictions ont activement cherché des solutions pour réussir l'expérience. Pour ce faire elles ont bénéficié d'un accompagnement de l'administration centrale.

3.1 L'accompagnement par l'administration centrale

Les services du ministère de la justice n'ont pas manqué d'assister les juridictions chargées de conduire l'expérience en mettant à leur disposition les outils et moyens nécessaires à sa réussite.

⁴⁰ Six magistrats, quatre du siège et deux du parquet, ainsi que deux greffières, ont été mobilisés, outre le temps de préparation, pendant 65 jours d'audience.

La mobilisation a pesé sur la Direction des services judiciaires, la Direction des affaires criminelles et des grâces, ainsi que sur le Département de l'information et de la communication.

Avant même l'entrée en vigueur de la réforme, la DSJ a élaboré et mis en ligne des fiches techniques répondant aux questions juridiques et pratiques que les juridictions pouvaient rencontrer aux différentes étapes de l'expérimentation⁴¹. A ces fiches ont été annexées de nombreuses trames informatiques⁴².

Elle a également conçu un tableau qui permet de suivre la gestion individuelle de chaque citoyen assesseur pour le décompte de sa participation à la formation obligatoire, de ses astreintes et participations aux audiences, ainsi que de ses indemnités.

Pour ce qui est des ressources humaines, la DSJ a, au démarrage de l'expérimentation, accordé un appui aux juridictions des deux cours d'appel en leur allouant des crédits de vacataires à compter du mois d'octobre 2011. Notons toutefois que ces crédits ont cessé à la cour d'appel de Dijon à partir du 30 juin 2012. Il en est allé différemment à Toulouse où toutes les juridictions ont, en raison semble-t-il de la très forte exigence exprimée par le premier président, bénéficié de ces crédits tout au long de l'année 2012, sans que l'on sache encore ce qu'il en sera en 2013.

Sans nier l'aide apportée, les chefs de juridiction se sont déclarés déçus de ce que les promesses, qu'ils ont tous cru entendre, selon lesquelles l'expérience serait menée à moyens humains constants, voire avec pérennisation de surnombres de magistrats dans la Cour d'appel de Dijon⁴³, n'aient pas été tenues.

La DACG a, au mois de janvier 2012, mis à la disposition des juridictions un outil informatique particulièrement utile pour déterminer la compétence du tribunal correctionnel siégeant en formation avec citoyens assesseurs à partir du code NATINF des infractions poursuivies.

Cet outil a permis de répondre en partie à une difficulté réelle : l'article 399-2 du code de procédure pénale fixe la compétence de la formation citoyenne par une énumération d'infractions qu'il énonce par référence à différents titres, chapitres ou articles du code de procédure pénale, tandis que l'article 399-3 dispose de même pour énoncer de façon limitative les infractions connexes qui entrent dans la compétence de la formation citoyenne. Ces

⁴¹ Elles sont relatives à 1° l'établissement et la mise à jour de la liste des citoyens assesseurs ; 2° la fixation et la répartition des audiences citoyennes ; 3° l'indemnisation des citoyens assesseurs ; 4° la tenue de l'audience et la mise en forme des décisions rendues par les juridictions siégeant en formation citoyenne

⁴² Elles concernent toutes les étapes de l'établissement de la liste des citoyens assesseurs (avis de tirage au sort ; recueil d'informations ; saisine des services de police et de gendarmerie), à la tenue de l'audience (convocation à l'audience ; procès verbaux de prestations de serment ; trames de jugement ou d'arrêt en matière correctionnelle et en matière d'application des peines). Cf. Annexe 7.

⁴³ Ces surnombres ont tous été résorbés au mois de juin pour le parquet et à la fin de l'année 2012 pour les magistrats du siège.

dispositions⁴⁴ sont d'application difficile ; elles sont sources d'erreurs et consommatrices de temps pour la détermination de la formation juridictionnelle compétente.

Ainsi, au tribunal de grande instance de Toulouse, l'utilisation de cette application est doublée d'une vérification systématique de tous les actes de saisine de la juridiction par la secrétaire générale du parquet, magistrat chargé du service de l'audience.

L'administration centrale a également ouvert sur l'intranet du ministère une « *Foire aux questions* » pour faciliter le dialogue avec les juridictions sur toutes les difficultés que l'application de la loi pouvait faire apparaître.

Le Dicom a, pour sa part, élaboré des outils pédagogiques, notamment des enregistrements vidéo utilisables lors des formations des citoyens assesseurs, ainsi qu'un livret « *je suis citoyen assesseur* » comprenant diverses fiches explicatives, remis à chaque participant lors de la journée de formation. Ce livret semble cependant épuisé et n'a pu être remis aux citoyens assesseurs entrés en fonctions en 2012.

Enfin l'administration centrale a conçu des grilles d'évaluation pour assurer, dès le premier mois de l'entrée en vigueur de la loi, puis à échéance du premier trimestre et de la fin de l'année la collecte d'informations jugées pertinentes pour l'évaluation générale de l'expérience. Ce recueil d'informations sert aussi à guider les chefs de juridiction dans la conduite du projet.

Pour leur part, les juridictions choisies pour l'expérimentation se sont engagées de façon très positive.

3.2 Un fort engagement des juridictions

L'expérimentation a naturellement été conduite par les chefs de juridiction et par le directeur de greffe : elle a été l'occasion de fédérer l'ensemble des magistrats et personnels de greffe dans une démarche commune.

Toutes les juridictions ont, d'une façon ou d'une autre, adopté une démarche collective : très souvent il a été créé un comité de pilotage se réunissant périodiquement⁴⁵ ; partout ailleurs, des réunions spécifiques ont été organisées tant au moment du lancement de l'expérimentation qu'aux différentes étapes de son déroulement. L'ordre des avocats a toujours été informé, et parfois associé aux réflexions en cours.

Cette démarche de conduite de projet a permis aussi d'impliquer pleinement le personnel de greffe concerné par l'expérimentation, depuis l'accomplissement des formalités utiles à la constitution de la liste des citoyens assesseurs jusqu'à celles assurant le paiement de leurs indemnités. Par son accueil, le greffe a conditionné la bonne intégration des citoyens assesseurs au fonctionnement de la juridiction et partout, un greffier ou un greffier en chef a été désigné pour être la « porte d'entrée » de la juridiction, de sorte que les citoyens assesseurs disposent

⁴⁴ Reproduites en annexe 8.

⁴⁵ Par exemple dans les deux cours d'appel, ou dans les tribunaux de grande instance de Castres, de Chalon-sur-Saône, de Dijon, de Mâcon, de Toulouse.

toujours d'un interlocuteur compétent pour répondre aux diverses questions ou problèmes rencontrés⁴⁶.

Mais il s'est aussi et surtout agi d'inscrire l'expérience dans l'organisation même de chaque juridiction, avec la volonté affichée de réussir pour permettre une évaluation sincère, et éviter toute critique de corporatisme.

Cet effort d'organisation a été d'autant plus nécessaire que l'expérience a été lancée localement dans une certaine précipitation. En effet, alors que le décret d'application est en date du 12 octobre 2011, la participation effective des assesseurs citoyens au jugement des affaires pénales dès les premières audiences du mois de janvier 2012, impliquait qu'avant le 15 décembre 2011⁴⁷, les juridictions :

- établissent la liste des citoyens assesseurs appelés à siéger durant l'année 2012 ;
- organisent la journée de formation préalable obligatoire à leur prise de fonction ;
- élaborent et notifient le calendrier des audiences citoyennes du premier trimestre 2012.

Dans le même temps, les juridictions ont trié les dossiers en attente d'être examinés par le tribunal correctionnel pour les répartir, selon les infractions poursuivies, entre les audiences du tribunal correctionnel ordinaire, et celles du tribunal correctionnel citoyen, cela sans disposer du logiciel ensuite élaboré par la DACG pour identifier la compétence citoyenne en présence d'infractions connexes.

3.3 De nouvelles organisations pour assurer le jugement des affaires pénales

3.3.1 La problématique de l'organisation des audiences correctionnelles

L'application de la loi du 10 août 2011 est en principe sans effet sur le nombre des dossiers correctionnels dont est saisi le tribunal correctionnel. La participation des citoyens assesseurs au jugement des affaires pénales implique « seulement » que le jugement de certaines affaires revienne à une formation collégiale particulière associant deux citoyens à la formation de jugement collégiale classique. Les infractions citoyennes échappent à la compétence du juge unique et l'activité juridictionnelle de ce dernier n'est, en théorie, pas affectée par la réforme.

Dans les juridictions concernées par l'expérimentation, il existe ainsi trois formations de jugement correctionnelles : une formation à juge unique et deux formations collégiales de jugement différentes, la première composée de trois magistrats professionnels, la seconde comprenant en outre deux citoyens assesseurs.

⁴⁶ Dans certaines juridictions cette fonction d'accueil s'est aussi traduite par une très forte implication personnelle de magistrats, par exemple les secrétaires générales de la présidence et du parquet du TGI de Toulouse, ou encore le président lui-même dans de petites juridictions comme Mâcon.

⁴⁷ Les citoyens assesseurs doivent être informés au moins quinze jours avant le début du trimestre de la date des audiences auxquelles ils doivent participer.

Il faut cependant tenir compte de ce que, pour ne pas troubler le déroulement des audiences collégiales, la plupart des juridictions ont pris l'habitude de créer des audiences réservées aux poursuites exercées en comparution immédiate, pour lesquelles il faut aussi distinguer une formation classique et une formation citoyenne. Compte tenu de l'obligation de comparution obligatoire du prévenu détenu pour une infraction citoyenne dans un délai de huit jours, il doit dans chaque juridiction être prévu, sinon tenu, au moins une audience de comparution immédiate citoyenne par semaine.

Ainsi, pour le fonctionnement normal d'un tribunal correctionnel, on doit compter éventuellement cinq formations possibles de jugement des prévenus majeurs : juge unique, collégiale classique pour dossiers venant sur le fond, collégiale classique de comparution immédiate, collégiale citoyenne pour dossiers venant sur le fond, et collégiale citoyenne pour juger en comparution immédiate.

La loi du 10 août 2011 ajoute encore deux formations correctionnelles supplémentaires pour le jugement des mineurs récidivistes âgés de 16 à 18 ans, à savoir le tribunal correctionnel des mineurs siégeant en formation classique, et le tribunal correctionnel des mineurs siégeant en formation citoyenne pour les infractions citoyennes.

Chaque tribunal a donc dû adapter son organisation.

3.3.2 Les organisations mises en place par les juridictions

Le ministère de la justice a laissé les juridictions décider de leur organisation. Ce choix doit être approuvé dès lors que, dans le cadre de l'expérimentation, il convenait de rechercher le meilleur mode opératoire.

S'agissant d'une expérience « à moyens constants » qui ne concerne que le domaine pénal, les juridictions ont choisi de ne pas obérer leur activité civile : elles ont refusé de créer de nouvelles audiences pénales qui auraient mobilisé un supplément de ressources au détriment des autres secteurs d'activité⁴⁸.

Elles ont donc plutôt cherché à adapter leur tableau d'audiences sans bouleverser leur organisation initiale. Elles ont eu le choix entre deux modalités principales. La première réserve certaines des audiences collégiales prévues au jugement des seuls dossiers citoyens : on parle alors d'audiences dédiées. La seconde consiste à transformer une, plusieurs ou toutes les audiences collégiales en audiences au cours desquelles se succèdent deux formations de jugement, soit la formation citoyenne avec ses deux citoyens assesseurs pour le jugement des affaires citoyennes, puis la formation classique pour juger les autres dossiers : on parle alors d'audiences mixtes.

⁴⁸ On compte de rares exceptions. Par exemple la cour d'appel de Dijon a, au premier semestre de l'année 2012, créé six audiences collégiales supplémentaires pour résorber le stock des affaires correctionnelles citoyennes audiencées au 1^{er} janvier 2012. Elle a ensuite transformé l'une de ses audiences collégiales en audience dédiée aux affaires citoyennes. D'autres juridictions ont ponctuellement créé des audiences particulières pour ne pas laisser le stock de dossiers s'alourdir.

Certaines juridictions, plus rares, ont retenu des modalités d'organisation plus complexes, parfois évolutives dans le temps, pour adapter leur organisation à l'évolution du stock de dossier et rentabiliser au mieux la convocation des citoyens assesseurs aux audiences hebdomadaires aléatoires de comparutions immédiates citoyennes⁴⁹.

Les juridictions ont le plus souvent choisi de transformer des audiences collégiales en audiences dédiées. C'est le cas des tribunaux d'Albi (deux audiences par mois), de Castres (une audience par mois⁵⁰), de Chaumont⁵¹ (une audience l'après midi par semaine au début de l'expérimentation puis, à compter du mois d'octobre, une audience d'une journée par mois), de Mâcon (une audience par mois), de Montauban (une audience par mois à laquelle s'ajoute le jugement d'un dossier citoyen par semaine à l'audience de comparution immédiate).

Nous rattacherons à ces juridictions l'exemple évolutif de Chalon-sur-Saône qui a, dans un premier temps, jugé un dossier citoyen à chacune de ses trois audiences hebdomadaires de comparution immédiate (12 dossiers citoyens par mois), avant de dédier une audience mensuelle au jugement des dossiers citoyens (3 à 4 dossiers citoyens par mois), pour enfin ajouter à cette audience dédiée le jugement d'un dossier citoyen lors d'une audience hebdomadaire de comparution immédiate (7 à 8 dossiers citoyens par mois).

Toutes ces juridictions ont en commun d'avoir jugé un volume d'affaires citoyennes relativement faible dans l'année :

	Nombre de dossiers jugés au cours de l'année 2012
Abi	53
Castres	34
Chalon-sur-Saône	92
Chaumont	60
Mâcon	32
Montauban	59

Le choix d'une audience dédiée semble en première impression opportun puisqu'il permet de concentrer le jugement de dossiers citoyens à une même audience et donc de « rentabiliser » la présence des citoyens assesseurs.

Cette organisation suppose cependant un ajustement équilibré du nombre d'audiences dédiées et du nombre d'audiences classiques afin que chaque formation correctionnelle juge la totalité

⁴⁹ Parmi ces juridictions celles de Chalon-sur-Saône, de Chaumont, de Montauban

⁵⁰ Les deux premiers mois le tribunal de Castres a organisé des audiences mixtes.

⁵¹ L'audience collégiale de Chaumont dure toute la journée ; on pourrait parler d'audience mixte. Mais le fait de réserver tout l'après midi aux dossiers citoyens incite à l'assimiler à une audience dédiée.

des dossiers relevant de sa compétence⁵².

Nous avons constaté qu'aucune de ces juridictions n'a vraiment atteint cet équilibre et que de surcroît l'organisation d'audiences dédiées ne fait pas obstacle à une grande dispersion de la participation des citoyens assesseurs. L'allongement du temps de jugement des affaires citoyennes qui, selon ce qui nous a été rapporté, approcherait le double⁵³ de celui mis par une formation professionnelle constitue l'explication principale de ce phénomène.

Ainsi, les prévisions initiales de jugement faites par les juridictions de six ou huit dossiers à une audience citoyenne se sont révélées irréalisables : nous avons constaté qu'il est en fait audiencé en général trois dossiers par demi-journée, parfois quatre, exceptionnellement cinq⁵⁴.

Les chefs de juridiction qui ont choisi cette organisation ont généralement observé une tendance forte à la constitution d'un stock d'affaires citoyennes.

C'est ainsi qu'à Castres, le délai de jugement des convocations par officier de police judiciaire est passé de trois à neuf mois pour les infractions citoyennes ; qu'à Mâcon, le délai s'est allongé de deux mois ; qu'à Montauban qui audiençait « au fil de l'eau » avant la réforme, le délai de jugement des affaires citoyennes atteint 10 mois ; qu'à Chalon-sur-Saône, s'est fait ressentir le besoin d'une à deux audiences supplémentaires.

Et là où a été consenti un effort particulier pour juger les affaires citoyennes en priorité, les chefs de juridiction ont constaté une constitution de stock d'affaires classiques : le délai de jugement de ces dernières a augmenté de trois mois dans les cours d'appel de Dijon et Toulouse. Le délai de jugement des affaires classiques a augmenté de six mois à Albi.

Ce résultat n'étonne pas : l'allongement du temps d'audience résulte de l'application même des dispositions de procédure prévues par la loi, qui accentue l'oralité des débats, énonce le principe de la lecture de certaines pièces de procédure ou d'articles de loi, et fait au président l'obligation de rappeler certaines informations juridiques précises d'une part sur les éléments constitutifs de l'infraction et sur la responsabilité pénale avant le délibéré sur la culpabilité, d'autre part sur les peines encourues, leur régime et les modalités de personnalisation avant

⁵² Les juridictions n'ont pas disposé d'outil fiable de prévision de l'activité citoyenne en 2012. L'application Cassiopée, en cours de développement au sein des services du ministère de la justice n'a pas permis l'extraction de données stabilisées permettant de comparer précisément l'activité du tribunal correctionnel en 2010, 2011 et 2012 quant aux poursuites exercées et aux jugements rendus sur le fondement des infractions énumérées aux articles 399-2 et 399-3. Les délais d'inscriptions au casier judiciaire des condamnations imposent d'attendre septembre 2013 pour comparer utilement les peines prononcées en 2012 avec celles prononcées en 2010 ou 2011 pour les infractions relevant désormais du tribunal correctionnel citoyen.

⁵³ Estimation très généralement portée par les personnes entendues par la mission et en partie subjective en raison de la difficulté d'évaluer le « poids » de chaque dossier.

⁵⁴ Trois dossiers à Castres, Chalon-sur-Saône ou Chaumont, trois ou quatre dossiers à Albi, Mâcon et Montauban ; l'audiencement de cinq dossiers est exceptionnel.

le délibéré sur la peine⁵⁵.

Les citoyens assesseurs rencontrés ont rapporté que l'effort particulier d'attention et de concentration à l'audience auquel ils sont soumis impose une limite au nombre de dossiers susceptibles d'être évoqués utilement avec eux. Il ne paraît par ailleurs pas envisageable de leur imposer, alors qu'ils exercent un devoir civique obligatoire et résident parfois loin du tribunal, des fins d'audience trop tardives.

Cet allongement de la durée d'audience avait été prévu : l'étude d'impact produite au Parlement évalue à trois le nombre moyen de dossiers susceptibles d'être traités lors d'une audience citoyenne.

De surcroît et contrairement à ce que l'on peut penser de prime abord, l'objectif d'une concentration de la présence des citoyens assesseurs aux audiences dédiées ne paraît pas non plus atteint.

En raison du faible nombre d'affaires citoyennes, l'organisation d'audiences dédiées n'empêche pas que la présence des citoyens assesseurs reste occasionnelle et dispersée : les audiences collégiales citoyennes sont séparées dans le temps, une par mois en général exceptionnellement deux (à Albi) ; à chaque audience citoyenne sont convoqués deux citoyens titulaires et deux suppléants, ces deux derniers étant très rarement appelés à siéger.

Dans toutes les juridictions, il est par définition nécessaire de prévoir au moins une audience citoyenne hebdomadaire de comparution immédiate sans certitude d'inscrire une seule affaire au rôle. Le greffe garde un contact téléphonique avec les quatre citoyens assesseurs inscrits sur l'ordonnance de roulement (deux titulaires, deux suppléants), afin de les informer, le cas échéant, qu'ils n'ont pas à se déplacer, ce qui ne les prive pas de l'indemnité correspondant à la journée de travail qu'ils ont perdue en prévision de leur hypothétique participation à l'audience. Au tribunal de grande instance de Dijon, c'est à 32 reprises que les citoyens assesseurs prévus pour une audience de comparution immédiate ont été décommandés en 2012.

Et lorsque, pour rentabiliser cette convocation à une audience de comparution immédiate virtuelle, il est, comme à Chalon-sur-Saône ou à Montauban, audiencé un dossier citoyen pour jugement au fond, il reste que les deux titulaires ne participent au jugement que d'un seul dossier, les suppléants étant pour leur part convoqués sans participation effective. On verra plus loin que cette méthode, si elle permet une meilleure évacuation des affaires, n'est pas sans conséquences financières puisque quatre personnes vont être indemnisées pour le jugement d'une seule affaire.

Le choix d'audiences mixtes a été fait par trois tribunaux : Foix, Dijon et Toulouse, échantillon qui comprend la plus petite et la plus grande des juridictions du panel retenues pour l'expérimentation.

⁵⁵Art 486-3 et 486-4 du code de procédure pénale

Le tribunal de Foix a fait de son audience collégiale hebdomadaire du mardi une audience mixte où sont jugés tous les dossiers correctionnels, citoyens et classiques, ainsi que les comparutions immédiates citoyennes ou classiques.

Sur l'année, il s'est tenu en tout 27 audiences citoyennes où ont été jugés 42 dossiers, mettant en cause 54 prévenus. Au 1^{er} janvier 2013, ce tribunal ne souffrait d'aucun retard dans son audience : tous les dossiers en attente de jugement sont fixés au plus tard fin février en audience collégiale, et au mois de mars en juge unique.

Ce résultat est le fruit d'une politique pénale recherchant une adaptation des modes de poursuites aux capacités de jugement de la juridiction. Le procureur de Foix, en accord avec les magistrats du siège, privilégie pour les affaires classiques une procédure de jugement sans audience, à savoir la composition pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Cette politique réduit le nombre de dossiers correctionnels classiques soumis au tribunal correctionnel et libère un temps d'audience suffisant pour le jugement des 42 dossiers citoyens.

Ce résultat remarquable quant à la performance de la juridiction ne change cependant rien au caractère occasionnel et dispersé de la participation des citoyens assesseurs à l'audience correctionnelle, étant rappelé qu'il ne s'est tenu que 27 audiences. La moitié de l'ensemble des citoyens assesseurs convoqués aux audiences n'a pas eu à siéger. La moyenne des dossiers jugés à chaque audience citoyenne est inférieure à deux.

Il en va différemment au tribunal de Toulouse, juridiction la plus importante du panel qui présente l'intérêt de renseigner sur ce que pourrait être l'extension du dispositif à des tribunaux de dimension comparable.

L'organisation du tribunal de Toulouse se distingue en ce qu'elle recherche l'immersion la plus grande possible des citoyens assesseurs dans l'activité quotidienne de la juridiction. Ceci est possible en raison du volume important d'affaires jugées en audience collégiale (2.355 jugements en 2012, dont 337, soit 15% en formation citoyenne) et, corrélativement, du nombre conséquent de ces audiences : 11 audiences collégiales par semaine, dont 5 pour les comparutions immédiates.

Dans cette juridiction, il a été décidé, d'une part, de transformer toutes les audiences collégiales en audiences mixtes et, d'autre part, de prévoir une participation continue des citoyens assesseurs sur une période de dix jours répartis sur deux semaines consécutives. Ainsi sont-ils, en deux semaines, associés au jugement des affaires pénales pour le nombre maximum de jours prévus par la loi.

Cette organisation permet d'impliquer à égalité les quatre citoyens assesseurs convoqués durant la période de deux semaines, car les titulaires et suppléants se répartissent sur les différentes audiences de jugement des dossiers citoyens au fond et en comparution immédiate, les suppléants étant « utilisés » comme des titulaires.

Cette politique d'emploi maximal des citoyens assesseurs est accompagnée d'un accueil particulièrement performant.

Les citoyens assesseurs qui ont, quinze jours à l'avance, reçu confirmation téléphonique de leur participation au jugement pénal par le secrétariat général de la présidence, disposent au sein du tribunal d'une salle qui leur est réservée. Quotidiennement, l'une des secrétaires générales, du siège ou du parquet, après avoir vérifié la répartition des dossiers citoyens aux différentes formations de jugement, se rend dans cette salle avant l'audience pour répondre aux questions suscitées par l'audience de la veille, et pour présenter celle du jour. Le président de la formation de jugement se rend lui-même dans cette salle pour rencontrer les citoyens assesseurs avant le début de l'audience.

Le régisseur se présente à cette même salle tous les jeudis pour régler les questions d'indemnisation que pourrait connaître l'un des quatre citoyens assesseurs de service.

L'ensemble de ces mesures, propres à fluidifier la participation des citoyens assesseurs et à favoriser leur intégration dans l'activité juridictionnelle, n'empêche pas la constatation, là encore, de l'allongement déjà évoqué du temps d'audience : même dépourvu des longueurs inutiles constatées au début de l'expérimentation, le temps moyen de jugement d'un dossier citoyen est désormais de 1 heure 20, sans espoir de le réduire encore.

Les chefs de juridiction soulignent donc, pour s'en plaindre, la diminution de la capacité de jugement du tribunal.

Le traitement des procédures citoyennes n'est pas directement affecté puisque le tribunal de Toulouse, soucieux de conduire l'expérience dans les meilleures conditions, privilégie l'audiencement des dossiers relevant de cette compétence. Dans le contexte d'audiences toutes mixtes, l'audience classique ne commence guère avant 17 heures, de sorte qu'il ne peut raisonnablement y être audiencé de dossiers trop lourds. Ainsi, non seulement les délais de jugement des dossiers classiques se sont allongés, mais encore, les affaires restant en souffrance sont celles qui exigent, en raison de leur complexité, un temps d'audience plus long.

Il est constaté, par rapport à l'année 2011, une baisse du nombre de jugements rendus en audience collégiale de l'ordre de 400, et une progression des affaires en attente de jugement de 156 dossiers relevant de la compétence classique. Comme il vient d'être dit, il s'agit de surcroît de dossiers lourds, concernant parfois des crimes correctionnalisés, qu'il est exclu de fixer en complément de dossiers citoyens.

Les chefs de juridiction, qui estiment les besoins à au moins quinze audiences supplémentaires, déplorent l'anéantissement des efforts accomplis précédemment pour réduire les stocks, la tendance étant maintenant à un alourdissement conséquent de ces derniers, irrémédiable dès lors qu'il est impossible de constituer de nouvelles audiences en raison de l'insuffisance tant des moyens humains que des locaux disponibles.

3.4 Une influence variable sur la politique pénale des parquets

L'évaluation de l'expérimentation suppose d'identifier les variations de politique pénale qui peuvent en affecter le résultat. La compétence du tribunal correctionnel citoyen étant réservée aux infractions visées par les articles 399-2 et 399-3 du code de procédure pénale, la qualification retenue par le parquet pour la poursuite des infractions est déterminante de la saisine, ou non, de la juridiction citoyenne.

La DACG a bâti un outil de comparaison dit « OJUCE » (pour *Observatoire des juridictions citoyennes expérimentales*) permettant de calculer, à partir des données du casier judiciaire pour l'année 2010, le nombre d'affaires susceptibles d'être qualifiées de citoyennes dans chaque juridiction soumise à l'expérimentation.

Les prévisions d'OJUCE se sont dans tous les cas révélées supérieures au nombre de dossiers citoyens effectivement jugés par les juridictions en 2012. Il existe cependant deux motifs de penser que ce décalage ne traduit pas une volonté avérée d'éviter la juridiction citoyenne : d'une part, le casier judiciaire n'entre pas dans certaines des distinctions conduisant à retenir ou écarter la compétence citoyenne (par exemple les vols avec violences suivant qu'il y a ou non incapacité de travail temporaire) ; d'autre part, OJUCE ne prend en compte que les infractions principales, sans retenir qu'une infraction connexe, comme on l'a vu plus haut, peut exclure la compétence citoyenne.

On peut, en définitive dresser une typologie des juridictions soumise à l'expérimentation en dressant trois modèles.

1° Des juridictions ont appliqué la réforme à politique constante

Le TGI de Toulouse est sans doute l'exemple le plus topique de cette catégorie. Les consignes formelles du procureur de la République ont été de ne modifier en rien la politique pénale, c'est-à-dire de ne pas écarter les circonstances aggravantes permettant de retenir la compétence citoyenne à chaque fois qu'elles auraient été retenues hors expérimentation, sans pour autant les retenir là où elles ne l'auraient pas été. Cette circonstance permet de regarder comme particulièrement significatifs les résultats de la juridiction toulousaine.

D'autres juridictions, de plus petite dimension, ont également fait le choix de ne pas modifier leur politique, sauf à la marge, en ce sens qu'au terme de la première année d'expérimentation, le choix des qualifications semble être devenu plus sélectif pour éviter d'encombrer la formation citoyenne avec des affaires de moindre gravité (Chalon-sur-Saône, Chaumont, Mâcon, Montauban).

On constate aussi, comme il sera montré plus loin, une augmentation des jugements rendus à juge unique dans certains tribunaux, ce qui peut traduire une politique pénale privilégiant, par le choix des qualifications, la saisine de cette formation de jugement plutôt que le tribunal collégial dans le but de ménager des temps d'audience plus longs pour les affaires citoyennes nécessairement jugées par la formation collégiale.

2° Des parquets ont adapté leur politique pénale de manière à satisfaire à l'expérimentation sans éviter le tribunal citoyen

Nous avons déjà évoqué la politique pénale du parquet de Foix qui a accru le recours à la composition pénale et à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité pour traiter les affaires classiques, sans jugement à l'audience, et alléger ainsi le rôle de l'audience collégiale mixte sans qu'il y ait d'influence sur la compétence citoyenne.

Le tribunal d'Albi a, en vue de l'expérimentation, supprimé une audience de juge unique pour tenir deux audiences collégiales mensuelles dédiées aux affaires citoyennes. Il a fait en même temps le choix d'un recours accru aux ordonnances pénales dont le nombre a doublé, ainsi qu'aux compositions pénales pour compenser la perte de jugements de juge unique.

3° Des juridictions ont privilégié l'équilibre de l'activité juridictionnelle et limité la saisine de la juridiction citoyenne

Les chefs de juridiction de Dijon affichent et assument clairement une politique de diversification des poursuites et de choix des qualifications des infractions, dans un objectif de maîtrise des flux de poursuites, et de contrôle du délai de jugement des affaires.

Cette politique n'est pas directement liée à l'expérimentation des citoyens assesseurs, car elle lui est antérieure, mais elle n'a pas été abandonnée lorsque celle-ci a été décidée.

Elle s'inscrit dans une démarche de réduction des stocks et des délais qui remonte à trois ans, au cours desquels les alternatives aux poursuites sont passées de 35% à 45% du taux de réponses pénales. Le nombre de jugements rendus en juge unique qui était de 1.053 pour l'année 2011 s'est élevé à 1.558 en 2012.

Dans le même temps, le nombre de jugements rendus par la formation classique du tribunal correctionnel est demeuré à peu près stable⁵⁶.

Le procureur de la République, et l'un des magistrats du parquet chargé du traitement en temps réel des infractions nous ont indiqué que le critère principal du choix des qualifications retenues pour l'exercice des poursuites, dans le cadre de la permanence pénale, est celui de la capacité de la juridiction correctionnelle à juger l'affaire dans un délai raisonnable. Dès lors, les qualifications retenues tiennent compte de la place disponible aux audiences de la formation citoyenne, à l'exception cependant des infractions d'agressions sexuelles, toujours poursuivies sans aucune requalification.

Cette politique privilégie donc la rapidité de jugement : on en trouve la traduction dans les chiffres : alors que, selon OJUCE le nombre de dossiers citoyens était estimé à Dijon, avec les imprécisions rappelées ci-dessus, à 352, le nombre de dossiers jugés au 30 novembre 2012 était de 134.

Dans le même temps, le stock d'affaires citoyennes en instance de jugement est passé de 63 dossiers au 1^{er} janvier 2012 à 52 dossiers au 30 novembre 2012 et le délai d'audiencement des dossiers au 30 novembre 2012 n'excédait pas quatre mois (soit une fixation en mars 2013) pour les affaires relevant de la compétence tant de la formation classique que de la formation citoyenne.

On observe, en définitive, que l'expérience s'est développée à politique pénale à peu près constante dans les tribunaux de Mâcon, Chalon-sur-Saône, Chaumont, Toulouse, Castres où l'appréciation du parquet n'a joué qu'un léger rôle « correcteur » d'adaptation des poursuites à la capacité de jugement des tribunaux.

⁵⁶ 941 jugements rendus en 2011 et 857 au 30 novembre 2012

Il en va différemment au TGI de Dijon où l'expérience s'est inscrite dans une politique préexistante de réduction des délais de jugement et d'adaptation des qualifications visées aux poursuites à la capacité de jugement du tribunal, ce dont on peut déduire qu'à défaut de cette politique, la capacité de jugement du TGI de Dijon se serait révélée très inadaptée.

3.5 Le cas particulier du tribunal correctionnel des mineurs siégeant en la forme citoyenne et des juridictions de l'application des peines

3.5.1 La justice des mineurs

Il paraît suffisant de noter que le tribunal correctionnel citoyen des mineurs ne s'est réuni que très exceptionnellement : il n'a pas siégé dans le ressort de la cour d'appel de Dijon. Dans celui de la cour d'appel de Toulouse, trois audiences citoyennes se sont tenues au TGI de Toulouse (un dossier citoyen par audience) et une audience citoyenne au TGI de Foix.

3.5.2 L'application des peines

Un seul TGI est, dans chaque cour d'appel, le siège du tribunal de l'application des peines : Chalon-sur-Saône pour la cour d'appel de Dijon, Toulouse pour la cour d'appel de cette ville. Ces tribunaux siègent au sein d'un établissement pénitentiaire.

Tant le TAP que la CHAP ne se sont réunis que très occasionnellement dans le ressort de la cour de Dijon. La CHAP de la cour d'appel de Toulouse a, quant, à elle, tenu un nombre très réduit d'audiences, soit une par trimestre. Le TAP de Toulouse s'est, lui, réuni une fois par mois, sur dix mois. Dans les deux ressorts les mêmes assesseurs citoyens ont été désignés pour participer à toutes les audiences du TAP, ce qui présente l'avantage d'une composition stable.

Les juges de l'application des peines soulignent plusieurs difficultés juridiques.

- Ils ont considéré que, dans le silence de la loi, le seuil de cinq années d'emprisonnement qui fixe la compétence du TAP citoyen en matière de libération conditionnelle, devait être calculé en considération des peines cumulées en cours d'exécution, et non de l'examen peine par peine de la situation du condamné.

- Il a de même été retenu que la décision de révoquer une mesure ordonnée par le TAP citoyen relevait de la compétence de ce dernier.

- Enfin, des juges de l'application des peines observent qu'il peut se présenter des cas de connexité non prévus par la loi, par exemple les demandes simultanées par un même détenu de suspension de peine pour motif médical, qui relève de la compétence du TAP en formation classique et de libération conditionnelle pour l'exécution de la même peine qui relève de la compétence du TAP citoyen. En présence de cette situation, le TAP de Chalon-sur-Saône a décidé de joindre les deux affaires et de les fixer devant la formation citoyenne.

3.6 Une forte sollicitation des greffes

L'expérimentation a imposé aux greffes une forte contribution supplémentaire. Comme il l'a précédemment été mentionné, il leur appartient d'accomplir les très nombreuses tâches matérielles qu'impliquent l'établissement de la liste des citoyens assesseurs⁵⁷, l'information des citoyens assesseurs et leur participation aux audiences⁵⁸, la tenue de l'audience en présence des citoyens assesseurs⁵⁹, la gestion administrative des intéressés⁶⁰, enfin l'établissement et la tenue des statistiques⁶¹.

3.7 Au coeur du dispositif : les citoyens assesseurs

L'association de citoyens au prononcé des décisions de justice obéit à un processus qui se déroule en trois phases : sélection, formation, participation à l'audience.

3.7.1 La sélection des citoyens assesseurs

On a vu que cette opération intervient en plusieurs étapes. La première année d'expérimentation a donné lieu à des difficultés particulières qui ne seront rappelées que pour mémoire, tenant au fait qu'avait déjà été tirée la liste des jurés de cour d'assises et qu'il a fallu, dans l'urgence, relancer une procédure complémentaire impliquant la collecte d'un « recueil d'informations » auprès des citoyens déjà tirés au sort, ce qui a exigé bien des explications écrites et orales, incombant aux greffes, en direction des mairies.

⁵⁷ Il s'agit de la duplication des documents de recueil d'informations auprès des citoyens tirés au sort sur les listes électorales par les maires, de l'envoi aux maires pour diffusion aux citoyens puis de l'enregistrement des retours (cela concerne plusieurs centaines de citoyens). Il convient ensuite d'exploiter ce recueil d'information : vérification des conditions d'âge, des incompatibilités, des demandes de dispense etc. Puis le greffier doit demander la consultation des fichiers de police et de gendarmerie et exploiter les retours ainsi que les résultats du fichier « justice » Cassiopée et des bulletins n° 1 du casier judiciaire. Le greffe doit ensuite préparer les convocations à la commission de l'article 562 CPP, participer à cette commission et élaborer le procès verbal d'établissement de la liste des citoyens assesseurs.

⁵⁸ Après envoi de la liste des citoyens assesseurs au premier président et aux maires le greffe doit convoquer les citoyens assesseurs à la journée de formation à laquelle il contribue. Il informe aussi les citoyens assesseurs de leurs participations aux audiences pour le trimestre ou semestre suivant et les renseigne aussi tout au long de l'année de la nécessité ou non de leur présence aux audiences de comparution immédiate.

⁵⁹ Il appartient au greffe de mettre à disposition les dossiers d'audience de préparer les réceptions de serment, de compléter les trames informatiques de jugement de Cassiopée par les mentions spécifiques à la participation d'assesseurs citoyens et naturellement de participer aux audiences dont la durée est allongée.

⁶⁰ Il s'agit du suivi individuel des citoyens assesseurs, de répondre à leur divers besoins ou interrogations, d'assurer leur indemnisation sur frais de justice (vérification, certification et mise en paiement des mémoires) et d'établir pour le compte du ministère et de la juridiction le tableau de suivi de la situation individuelle de chaque citoyen assesseur.

⁶¹ Il s'agit notamment des différents tableaux de bord établis pour les besoins de l'expérience.

Ces difficultés ont été surmontées, mais l'établissement des nouvelles listes pour l'année 2013 a montré que des obligations particulières pèsent sur les greffes en raison du mode de sélection nettement plus fin que celui des jurés.

Cette charge commence par l'envoi aux mairies d'autant de formulaires de « recueil d'informations » que de personnes devant être tirées au sort sur les listes électorales. Chaque personne tirée au sort doit remplir ce recueil, comprenant six pages, et dont l'exploitation reviendra au greffe pour informer la commission chargée d'établir la liste d'où sera tiré au sort le nom des citoyens assesseurs. A cette opération, s'ajoutent d'autres contrôles : demande du bulletin n° 1 du casier judiciaire, vérification sur le bureau d'ordre national Cassiopée que la personne n'est pas connue comme auteur ou victime. Les services de police et de gendarmerie sont, quant à eux, saisis aux fins de vérifications sur les fichiers Stic et Judex, ce dont le greffe doit encore tenir compte.

On trouvera en annexe 7 la liste des tâches liées à la seule constitution de la liste des citoyens assesseurs, en l'occurrence pour le ressort de Chaumont : on constate que dans ce ressort de dimension relativement modeste, 57 mairies sont destinataires de 1200 recueils d'informations dont l'exploitation revient au greffe (un agent à mi-temps pendant trois mois), après quoi la commission tire au sort les 40 citoyens assesseurs prévus pour le ressort de Chaumont parmi 350 dossiers dont le contenu a été vérifié rubrique par rubrique.

Pour la cour d'appel et le tribunal de grande instance de Dijon, les vérifications auraient dû porter sur 1100 personnes, toutes étant invitées à renseigner et à retourner au greffe du TGI un recueil d'informations. La commission d'inscription a cependant fait le choix de tirer 400 noms parmi les personnes ayant répondu afin de réduire le nombre des vérifications tout en conservant la garantie de disposer des 140 noms prévus pour la cour d'appel et le tribunal. A Toulouse, c'est sur une liste de 500 noms qu'a été fait le dernier tirage au sort dont les opérations ont été simplifiées par l'utilisation de la fonction *aléa* de Open Office

Les commissions d'inscription ont dû procéder à des arbitrages sur les infractions susceptibles d'entraîner une éviction de la liste : si tout auteur de délit a été évidemment écarté, les commissions ont fait preuve d'une grande souplesse à l'égard des auteurs de contraventions mineures.

De même la prise en compte de la qualité de victime, de parent ou d'allié de victime a donné lieu à des réponses diverses et est apparue comme un facteur supplémentaire de complication. Marginalement, certaines catégories socio-professionnelles ont été exclues en raison des difficultés prévisibles que causerait leur sélection : ont été évoqués le cas du pharmacien de village obligé de fermer son officine pour se rendre à l'audience, ou celui de l'éleveur qui ne peut laisser passer l'heure de la traite. Certaines commissions, souhaitant éviter des situations conflictuelles, ont très largement admis les nombreuses demandes d'excuses qui leur ont été soumises.

On constate ensuite que les juridictions ont, dans leur ensemble, veillé à une répartition géographique des citoyens assesseurs de manière à ce qu'une partie d'entre eux soit domiciliée au siège de la juridiction pour garantir une certaine disponibilité en cas d'urgence ou d'intempéries. Dans certains ressorts, ruraux et non dotés des moyens de transport adéquats (Mâcon, Chaumont), les présidents estiment que la possession du permis de conduire et d'un véhicule devrait être un critère d'éligibilité aux fonctions pour éviter les récriminations de

personnes dépourvues de moyens de transport et menacées d'une amende au cas de défaillance.

Certains présidents ont veillé au respect d'une parité, par exemple « hommes / femmes » à Mâcon ou « actifs / retraités » et « jeunes / personnes plus âgées » à Toulouse.

Le travail administratif préalable à l'établissement de la liste a généralement été fait par un agent vacataire s'y consacrant exclusivement sous le contrôle d'un fonctionnaire ; cette charge de travail n'est jamais inférieure à un mois (Chaumont) et peut atteindre trois mois (Dijon, Toulouse).

Observons à ce sujet la place déterminante des vacataires dans le processus de vérification des recueils d'information par les greffes (quand il n'est pas fait par le président lui-même comme c'est le cas à Mâcon).

Dans toutes les juridictions visitées, il nous a été indiqué que la sélection des citoyens assesseurs n'aurait pas été possible sans l'aide de ces vacataires que les crédits dédiés à cette fin par la chancellerie ont permis d'engager au cours du dernier trimestre 2011. Le non-renouvellement de ces crédits à compter du 30 juin 2012 pour les juridictions du ressort de la cour d'appel de Dijon a d'ailleurs mis ces dernières en difficultés au cours du dernier semestre.

Nous devons, à ce stade, mentionner les réserves que peut appeler l'exploitation de données nominatives, d'autant plus sensibles qu'elles sont détaillées, par des vacataires non assermentés, tout au plus soumis à un engagement de confidentialité au moment de leur recrutement. Ce dispositif instauré dans l'urgence n'est certainement pas à pérenniser, même s'il est vrai que les vacataires sont, d'une manière habituelle, employés à des tâches les mettant au contact de données sensibles.

3.7.2 La formation des citoyens assesseurs

Dans tous les ressorts visités, la formation a été désignée comme un temps particulièrement fort pour les citoyens assesseurs, bien que de portée finalement assez limitée pour ce qui est de l'apprentissage de l'acte de juger. Les défections ont été très rares. Il semble, à cet égard, que la simple mention de la peine encourue au cas de refus d'accomplir son devoir citoyen ait été fortement incitative, même si en pratique aucune poursuite n'a été engagée.

Observons cependant que si le fait de se soustraire au renseignement du recueil d'information ou au devoir de siéger sont réprimés pénalement, il n'en va pas de même du refus de suivre la formation, qui conditionne pourtant la faculté de siéger.

Les cours d'appel de Dijon et de Toulouse n'ont pas mis en place la même organisation pour la formation.

1° La formation des citoyens assesseurs dans le ressort de la cour d'appel de Dijon

La formation est dispensée sur chaque site par un magistrat du siège, un magistrat du parquet, un fonctionnaire et un avocat. Les chefs de juridiction s'impliquent personnellement dans cette séquence, soit pour l'accueil des participants soit pour y participer effectivement.

Les sessions sont organisées sur une journée complète consacrée par moitié à la formation théorique et à la visite d'un établissement pénitentiaire.

Le nombre des citoyens assesseurs pour un ressort donné détermine celui des sessions. Si une seule réunion est possible pour un contingent de 30 à 40 citoyens assesseurs, voire 60, le principe de plusieurs sessions a été retenu comme plus opportun pour un nombre supérieur.

C'est ainsi que le TGI de Dijon organise la formation de son contingent de 110 assesseurs par quadrimestre⁶². Une session de formation précède une période d'activité de quatre mois afin de garantir autant que faire se peut la « fraîcheur » de l'enseignement dispensé en un temps très court.

Chaque système présente des avantages et des inconvénients :

- la formation en une session unique s'estompe pour les assesseurs invités à siéger en fin d'année ;
- la formation dispensée de manière fractionnée est consommatrice de temps et constitue une charge supplémentaire pour les magistrats et fonctionnaires chargés de s'y consacrer.

2° La formation des citoyens assesseurs dans le ressort de la cour d'appel de Toulouse

La formation a été entièrement prise en main, dans ce ressort, par le secrétaire général de la première présidence de la cour d'appel et par un substitut général. Cette formation théorique, à la différence de ce qui se pratique à Dijon, est dispensée sur une journée complète, la visite d'un établissement pénitentiaire se déroulant séparément au cours d'une demi-journée distincte.

Sauf au TGI de Toulouse où sont prévues trois sessions annuelles, les citoyens assesseurs sont tous convoqués le même jour.

Les magistrats de la cour d'appel en charge de la formation se déplacent dans chaque juridiction, ce qui permet une prise de contact avec les chefs de juridiction et une visite des lieux où exerceront les citoyens assesseurs. Ils ont mis au point un matériel pédagogique plus détaillé que celui élaboré par la chancellerie et ont aussi, par le caractère répété de leurs interventions, acquis une expérience qui, au dire des citoyens assesseurs rencontrés, rend la formation particulièrement vivante et efficace.

3° En tout état de cause, une formation très limitée

Il apparaît avec force que la formation théorique des citoyens assesseurs ne peut déboucher que sur des résultats des plus illusoires, eu égard à l'ampleur du programme qui se déroule sur une demi-journée à Dijon et sur une journée entière à Toulouse, en direction de personnes de

⁶² Sur les 140 citoyens assesseurs prévus pour le ressort de Dijon, cour d'appel et tribunal de grande instance compris, 30 sont affectés à la cour et 110 au tribunal. Les magistrats de Dijon ont bénéficié des infrastructures de l'Ecole Nationale des Greffes.

niveaux très différents, toutes ignorantes du fonctionnement de la justice, quand elles n'en ont pas une vision déformée par des séries télévisées.

La formation présente pourtant un double intérêt, qui n'est pas nécessairement celui que l'on pouvait principalement attendre :

- elle permet avant tout une prise de contact entre les citoyens assesseurs et l'institution judiciaire dans des conditions qui, en raison de la qualité de l'accueil, réduisent considérablement les appréhensions généralement très vives des personnes convoquées et instaurent une relation de qualité entre les citoyens assesseurs et l'institution ; il s'agit aussi, disent les formateurs de la cour d'appel de Toulouse, de faire connaître ou entendre pour la première fois le vocabulaire juridique employé devant les juridictions ;
- elle facilite aussi une « gestion fine » de la situation des intéressés. Elle est l'occasion de préciser les dates auxquelles ils seront disponibles, ce qui permet d'élaborer les tableaux d'audience et d'établir les ordonnances de roulement qui énoncent les jours de présence des assesseurs soit comme titulaires soit comme suppléants.

Reste le choc de la visite de la prison, toujours décrite comme ayant un très fort retentissement, que l'on retrouve au moment du jugement lorsqu'il s'agit de prononcer une décision emportant incarcération.

Il nous a été dit à tous les niveaux (magistrats du siège et citoyens assesseurs) que la véritable formation se déroule au cours de l'audience. Au TGI de Toulouse, les secrétaires générales de la juridiction se sont d'ailleurs érigées en relais de cette formation. Les deux magistrates chargées de cette fonction accueillent chaque nouvelle « promotion » de citoyens assesseurs devant prêter serment pour leur présenter la juridiction.

Il ne peut échapper à l'examen que ce modèle d'un secrétaire général de la cour d'appel et d'un substitut général, ou de deux secrétaires générales d'un TGI, consacrant une part importante, voire exclusive, de leur journée à l'accueil et à la formation des citoyens assesseurs, s'il traduit une volonté sincère de réussir l'expérimentation, est difficilement reproductible dans toutes les juridictions, dont la plupart ne sont d'ailleurs pas dotées d'un secrétariat général.

Il a paru utile d'interroger l'administration pénitentiaire sur les effets, à son égard, de l'obligation faite aux citoyens assesseurs de visiter une prison. De cette consultation⁶³, il ressort qu'en dépit de multiples inconvénients (lourdeur de l'organisation, impossibilité pour l'administration de désigner les établissements visités et de choisir les dates de visite), le résultat est positif en ce qu'il permet de faire découvrir à des « citoyens ordinaires » le fonctionnement de l'administration pénitentiaire et les réalités de la vie carcérale. Aucun incident n'a été signalé au cours des visites.

⁶³ La mission est reconnaissante à M. le directeur de l'administration pénitentiaire d'avoir bien voulu organiser cette consultation pour lui en communiquer le résultat.

3.7.3 La participation des citoyens assesseurs à l'audience et au délibéré

Pour chaque audience, deux citoyens assesseurs titulaires et deux suppléants sont convoqués, les suppléants assistent à l'audience pour être disponibles dans l'hypothèse où apparaîtrait un motif de récusation des titulaires dans l'examen d'un dossier. Lorsque deux audiences de formations citoyennes, dont l'une de comparution immédiate, se tiennent simultanément (TGI de Dijon et Toulouse), l'habitude a été prise de ne convoquer que deux suppléants en sus des titulaires.

Nous n'avons pas eu connaissance d'un nombre significatif d'incidents concernant la venue à l'audience des citoyens assesseurs⁶⁴. Si, dans l'ensemble, les relations qui se nouent avec le fonctionnaire du greffe qui leur est désigné comme correspondant sont bonnes, il nous a cependant été signalé des difficultés comme, par exemple, l'impossibilité de joindre un citoyen assesseur ou encore un accueil impoli de sa part, ce qui est vécu comme autant de pertes de temps par le greffe concerné. Le paroxysme semble avoir été atteint à Montauban, où une quarantaine d'appels téléphoniques par le greffier en charge de leur gestion ont été nécessaires, au long d'une matinée, pour constituer une audience citoyenne.

Précisons aussi que, sauf au TGI de Toulouse, aucun citoyen assesseur n'a siégé pendant les dix journées prévues par la loi. Le parti a en effet été pris, dès lors que les intéressés avaient été sélectionnés et avaient participé à la journée de formation, de les faire siéger un nombre de journées inférieur au maximum légal, afin de permettre la participation de tous.

On trouve ainsi, selon les ressorts, une participation qui va de une à six journées, généralement pour moitié comme titulaires et pour moitié comme suppléants, ce qui présente l'avantage d'associer un plus grand nombre de citoyens au fonctionnement de la justice mais l'inconvénient de se priver des services de ceux qu'un minimum d'habitude pourrait faire regarder comme plus aguerris. Nombre des citoyens assesseurs que nous avons rencontrés nous ont dit avoir siégé une seule ou deux fois.

Une grande attention est par ailleurs requise dans les moments qui précèdent l'audience. Dans certaines juridictions (Mâcon, Montauban), un contact téléphonique est jugé prudent pour s'assurer de la présence effective des personnes devant siéger. A Dijon, le greffe procède à une dernière vérification (consultation de la base Cassiopée) de ce que les citoyens assesseurs devant effectivement siéger ne sont pas répertoriés, depuis leur sélection, comme auteurs ou victimes d'une infraction. Il est aussi contrôlé que la domiciliation d'un assesseur ne l'expose pas à juger quelqu'un de son voisinage.

Il est enfin nécessaire de vérifier que les intéressés ont prêté ou doivent prêter serment ; il faut aussi leur donner connaissance du nom des prévenus afin de devancer une récusation toujours possible, auquel cas le suppléant sera sollicité, ce qui s'est produit en quelques occasions.

⁶⁴ Il faut considérer comme marginal le signalement d'un citoyen assesseur alcoolisé, d'un autre surpris qu'un attouchement sexuel soit qualifié pénalement ou d'un troisième qui, à la fin de la session, continuait de penser que les secrétaires généraux du TGI étaient des avocats.

Ce temps d'accueil et de préparation peut-être ramené à sa plus simple expression (quelques minutes à Mâcon, Chaumont, Foix ou Montauban), mais reste incompressible par rapport à une audience classique.

On a déjà vu qu'au TGI de Toulouse, les secrétaires générales de la juridiction accueillent les citoyens assesseurs avant chaque audience citoyenne (en pratique au moins une par jour), pour leur faire une brève présentation des affaires jugées.

Le temps consacré par le tribunal au jugement d'un dossier citoyen a été particulièrement long au début de l'expérimentation ; la durée de l'audience citoyenne s'est ensuite progressivement amenuisée par un raccourcissement du temps consacré aux débats dont la durée s'est rapprochée de celle d'un dossier classique ; on ne peut en dire autant du temps du délibéré dont la durée nécessairement longue est demeurée incompressible.

3.7.2.1 Une audience se normalisant au fil du temps

Précisons d'abord que n'ont été signalés que quatre cas, à la cour d'appel de Dijon, de demande de consultation des dossiers par un citoyen assesseur avant l'audience. Les juges des enfants ont relevé sur ce point une nette différence avec les assesseurs du tribunal pour enfants, qui procèdent très fréquemment à cette consultation.

En contrepoint, il nous a été dit qu'une consultation préalable systématique n'irait pas sans poser des problèmes en termes d'organisation, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité de laisser les dossiers à la disposition des magistrats professionnels et des avocats.

Concernant le déroulement de l'audience même, les premiers mois de l'expérimentation ont donné lieu à un allongement sensible des débats, chaque acteur du procès, président, procureur et avocats ayant tendance à faire preuve d'un maximum de pédagogie en direction des juges non professionnels.

Un procureur nous a rapporté que ses premières réquisitions devant les citoyens assesseurs étaient de « véritables cours de droit » auxquels il a renoncé quand il a compris que le travail d'explication serait repris en délibéré.

Un avocat nous a exprimé toute la satisfaction qu'il ressentait à plaider devant des juges « en état de virginité judiciaire », à l'égard desquels ses explications étaient nécessairement plus longues, sans atteindre toutefois la complétude d'une plaidoirie d'assises.

Les avocats, la presse judiciaire et les magistrats professionnels estiment cependant que le phénomène ne se manifeste maintenant qu'à la marge. En particulier, les présidents de formation citoyenne observent qu'en tout état de cause, ils sont tenus d'organiser des débats aussi complets que possible tandis que les représentants du ministère public et du barreau précisent que s'ils intègrent la nécessité de ne pas recourir à des termes par trop techniques, ce souci de clarté n'a en définitive qu'une faible incidence sur la longueur des réquisitions et des plaidoiries.

Relevons cependant que, pour les représentants de la presse judiciaire comme pour les citoyens assesseurs eux-mêmes, il semble que les avocats continuent de s'adresser plus particulièrement aux juges non professionnels. L'audience citoyenne paraît donc marquée par une oralité renforcée même si celle-ci ne se traduit pas comme aux assises par la convocation des experts et témoins.

Quant à ce qui est d'une participation active des citoyens assesseurs eux-mêmes aux débats, elle paraît, dans tous les ressorts, des plus limitées. L'attitude la plus généralement décrite est celle d'une grande attention, d'une réelle concentration, mais d'une conduite plutôt passive. Certains prennent des notes, parfois sur la suggestion du président qui a pris soin de leur expliquer que c'est un moyen de rester concentré ; rares sont ceux qui posent des questions.

Les juridictions ont enfin dû régler certaines difficultés.

Le principal problème a concerné les intérêts civils, ressortissant à la compétence des seuls magistrats professionnels : fallait-il statuer d'abord en formation citoyenne sur la culpabilité et sur la peine, rendre la décision et statuer à nouveau sur les intérêts civils sans les citoyens assesseurs, ce qui présentait une lourdeur pratique et était mal compris des citoyens assesseurs écartés d'une partie du jugement ? Pour des raisons d'organisation, les juridictions ont rapidement pris le parti de statuer sur les intérêts civils en présence mais sans la participation des citoyens assesseurs, pour rendre un seul jugement précisant les parties de décisions prises en ou hors formation citoyenne. Cette méthode ne paraît pas devoir être critiquée.

La question s'est posée aussi de la situation créée par une disqualification emportant disparition de la compétence de la formation citoyenne. L'orthodoxie exige alors que les citoyens assesseurs, qui ont statué sur la disqualification les éliminant de la formation de jugement soient invités à quitter la salle du conseil, ce que les intéressés admettent difficilement (« nous n'avons pas délibéré » ont dit aux avocats présents dans la salle des citoyens assesseurs qui se sont trouvés dans cette situation à Mâcon).

Enfin il s'est dit dans certaines juridictions que les exceptions de nullité soulevées *in limine litis* ne peuvent être jointes au fond ainsi que le prévoit l'article 459 du code de procédure pénale dès lors que leur examen ressortit à la seule compétence des juges professionnels. Nous ne voyons pas, pour notre part, ce qui interdit de procéder de la sorte par une simple mesure d'administration judiciaire, ainsi que cela est courant lors des audiences classiques, dès l'instant que le jugement au fond précise ensuite que la décision sur les exceptions a été prise en dehors des citoyens assesseurs. Le prononcé d'un jugement préparatoire en cours d'audience présenterait en effet l'inconvénient bien connu d'ouvrir un accès aux voies de recours prévues par les articles 507 et 570 du code de procédure pénale, ce qui reviendrait à paralyser la procédure.

3.7.2.2 *Un délibéré hors normes en matière correctionnelle*

Les dispositions du code de procédure pénale qui prescrivent au tribunal citoyen de se retirer pour délibérer après chaque affaire sont le plus généralement respectées. En tout état de cause, les affaires citoyennes sont vidées avant les procédures de droit commun, ce qui n'est pas sans incidence sur le déroulement des audiences mixtes, où les dossiers ne relevant pas de la formation citoyenne peuvent être appelés en milieu voire en fin d'après-midi.

Certains des bâtonniers rencontrés, tout en affirmant leur désir de ne pas contrarier l'expérimentation, s'en sont émus. Il va de soi que le remède à cette situation est la constitution d'audiences dédiées par préférence aux audiences mixtes qui ont, elles, l'avantage de la souplesse.

Les magistrats du siège rencontrés nous ont affirmé leur souci de pleinement associer les citoyens assesseurs au délibéré. Certains attachent par exemple de l'importance à leur placement dans la salle du conseil : ils veillent à ne pas séparer les juges professionnels et les autres en les disposant alternativement autour de la table. Les magistrats enlèvent leur robe pour ne pas créer de différence vestimentaire.

Les citoyens assesseurs sont donc mis à l'aise par l'absence de distance à laquelle veillent les magistrats professionnels. Il n'est pas recouru à des arguments d'autorité : ils sont appelés à émettre leur avis en premier, afin d'éviter, autant que faire se peut, un alignement de leur part sur la position adoptée par les magistrats.

Il semble donc que, de manière habituelle, le délibéré commence par la question « qu'en pensez-vous ? », après quoi, au moins au cours des premières audiences, les citoyens assesseurs expriment peu ou prou leur embarras, de sorte que le délibéré reste le lieu privilégié de leur formation.

Le président procède d'abord aux rappels prescrits par la loi pour expliquer les éléments de droit qui vont servir au jugement de l'affaire (éléments constitutifs de l'infraction, peines encourues, éventuellement information sur les notions de tentative et de complicité et d'irresponsabilité pénale). A partir de là, le délibéré connaît, de l'avis des magistrats assesseurs comme des professionnels, deux phases bien distinctes. La première concerne la déclaration de culpabilité, la seconde le prononcé d'une peine.

Sur la culpabilité, les citoyens assesseurs ont le plus généralement une opinion forgée à partir des débats, étant toutefois observé que leur trouble semble grand lorsque les faits sont contestés, les repères leur faisant défaut pour hiérarchiser les éléments aidant à incliner dans un sens ou dans l'autre.

Sur la peine, ils sont décrits comme particulièrement démunis. Ils ne maîtrisent évidemment pas cette matière rapidement complexe si l'on tient compte de la grande diversité des sanctions susceptibles d'être prononcées à titre principal ou complémentaire et si l'on entre dans les détails du régime du sursis, de la mise à l'épreuve et des obligations associées, du suivi socio-judiciaire, de la récidive et des peines alternatives, sans omettre toutes les facultés d'aménagements possibles. Leur tendance générale serait donc de s'en remettre aux magistrats.

De ce point de vue, la confusion de certains était à son comble dans les cas où ils ont été conduits à participer à une audience du tribunal de l'application des peines ou de la chambre de l'application des peines, à l'exception notable du TAP de Toulouse, où il a été possible de conserver pendant une année entière les mêmes citoyens assesseurs, d'un haut niveau d'instruction, pour siéger à dix reprises.

Personne n'est en tout cas venu dire que les citoyens assesseurs seraient plus sévères que les juges professionnels. En réalité deux éléments combinés laissent penser que s'il devait y avoir une différence, ce serait plutôt dans le sens d'une moindre sévérité.

En effet, des observations recueillies auprès des magistrats comme des citoyens assesseurs il ressort que le manque de distance par rapport aux faits jugés est parfois bien réel. Certains s'identifient, certes, à la victime, mais le plus souvent c'est en direction du prévenu que se manifeste ce phénomène. Les renseignements de personnalité renvoient généralement de ce dernier une image plus complexe que celle des faits considérés abstraitement : l'humanité de la personne poursuivie, un parcours souvent chaotique, les explications de la défense et le souvenir très prégnant de la prison visitée avant la prise de fonctions sont autant d'éléments qui n'engagent pas à la sévérité à l'égard d'un prévenu dont certains se disent « il pourrait être mon fils ».

La peine sera donc essentiellement proposée, dans sa nature et son quantum, par les magistrats professionnels qui seuls disposent, selon la majorité des citoyens assesseurs que nous avons entendus, des éléments de référence permettant de se prononcer sur ce point ; ensuite, la recherche d'un consensus entre magistrats professionnels et non professionnels interviendra plutôt en faveur d'une moindre sévérité, sans que l'on puisse naturellement ériger cette observation en principe général et systématique.

Ce constat conduit à une interrogation majeure : un juge qui n'est pas préparé à se départir de ses impressions premières, de ses préjugés et qui doit s'en remettre aux professionnels pour toute la partie technique de l'acte de juger est-il véritablement un juge libre ? Nous y reviendrons dans le chapitre consacré au bilan.

En définitive, les magistrats rencontrés nous ont dit que, sauf cas exceptionnels, la décision qu'ils prononcent en formation citoyenne ne peut être regardée comme sensiblement différente de celle qu'ils auraient prononcée seuls. Les observateurs attentifs du procès que sont les avocats et les représentants de la presse judiciaire nous ont dit partager ce ressenti.

3.7.2.3. Une situation très différente de celle des jurés d'assises

Nous avons posé la question de savoir s'il pouvait être fait une différence entre les citoyens assesseurs et les jurés des cours d'assises. Les magistrats professionnels qui ont eu l'expérience de ces deux formations de jugement ont été unanimes pour affirmer que les situations ne pouvaient être comparées.

D'une part, les jurés, par leur nombre et par la durée de leur collaboration en continu avec la justice forment plus facilement une sorte de communauté au sein de laquelle il est possible d'évoluer avec un minimum d'aisance.

D'autre part, l'audience de cour d'assises s'inscrit elle-même dans une temporalité qui n'est pas celle de l'audience correctionnelle. Les débats durent généralement plus d'un jour au lieu de quelques heures, et entraînent les jurés dans une dynamique aménageant de nombreux moyens de les associer à l'acte de juger : oralité renforcée des débats où comparaissent tous les acteurs du procès (enquêteurs, témoins, experts, victimes et parties civiles), discussions au cours des pauses, temps long du délibéré.

En outre, la technique juridique est moins prégnante au cours d'une audience criminelle : les questions de qualifications ont le plus souvent été réglées par la procédure d'instruction et les peines encourues, si elles sont plus sévères sont pour la plupart soumises à un régime moins complexe.

Enfin, le phénomène d'identification que l'on a pu rencontrer chez certains citoyens assesseurs est moins vérifié chez les jurés, compte tenu de la nature des faits jugés.

3.7.2.4 Quelques difficultés dans le paiement des indemnités

Dans tous les ressorts, alors même que les crédits alloués au titre des frais de justice sont insuffisants, des mesures sont prises pour que les indemnités dues aux citoyens assesseurs soient payées sans retard, cela au prix d'une mise en réserve des sommes nécessaires, mesure également en vigueur pour les jurés de cour d'assises.

Cette « sanctuarisation » des indemnités permet un fonctionnement du dispositif avec un minimum d'à-coups, au détriment d'autres intervenants qui seront priés d'attendre (experts, interprètes...).

A noter cependant que, d'une manière habituelle, les régies se sont trouvées à compter du mois de juillet et jusqu'en novembre, dans l'incapacité de régler les frais de justice, y compris au titre des indemnités des citoyens assesseurs, faute de renouvellement de leur avance. Certains des régisseurs que nous avons rencontrés s'en sont plaints.

4. Bilan de l'expérimentation : comparaison du fonctionnement de la justice avant et après la mise en place de l'expérimentation.

Au terme des constats opérés dans les juridictions visitées, nous proposons de dresser un bilan qualitatif et quantitatif en reprenant les rubriques de la lettre de mission.

4.1. D'un point de vue quantitatif

Il s'agit d'examiner l'impact de la réforme

- sur la gestion des ressources humaines de magistrats et de fonctionnaires ;
- sur la gestion des stocks, les délais de jugement et la durée des audiences ;
- sur les coûts.

Précisons que la DSJ et la DACG ont invité les juridictions concernées à tenir des tableaux statistiques très complets, devant parvenir au ministère avant le 20 janvier 2013.

Les développements qui suivent sont issus de la lecture de ces documents, partiellement renseignés à la date de leur consultation, et des constats opérés sur place.

4.1.1. Un impact sensible en termes de ressources humaines

Rappelons que l'expérimentation était censée intervenir à moyens constants. En réalité, l'administration centrale a bien voulu déléguer des crédits pour le recrutement de vacataires, qui ont été considérés comme indispensables au lancement de l'opération. Ces crédits ont encore été versés pour le premier semestre 2012 mais ils n'ont été renouvelés après le 30 juin 2012 que dans le ressort de Toulouse.

Dans tous les ressorts, les chefs de juridiction se sont impliqués personnellement pour la conduite des opérations, en s'appuyant le cas échéant sur leur secrétaire général, sur le greffier en chef responsable du service pénal (TGI de Dijon) ou sur d'autres fonctionnaires du greffe, toujours avec le concours du directeur de greffe.

Dans tous les cas de figure, il existe en définitive une ou plusieurs personnes « dédiées » aux citoyens assesseurs, étant observé qu'il est très important pour ces derniers de disposer d'un point unique d'entrée dans la juridiction, clairement identifié pour les appels téléphoniques qu'ils peuvent émettre ou recevoir.

Les juridictions ont été invitées à évaluer la charge de travail, en journées de magistrat, de fonctionnaire et de vacataire, induite par la réforme.

Il en résulte les tableaux suivants pour l'année 2012 (plus détaillés sur le formulaire adressé par les juridictions à l'administration centrale).

- Ressort de la cour d'appel de Dijon (chiffres arrêtés au 30 novembre)

Charges en jours de travail

	Magistrats (siège et parquet)	Fonctionnaires	Vacataires
Cour d'appel de Dijon	66	102	120
TGI Dijon	73	211	101
TGI Mâcon	84	62	112
TGI Chalon-sur-Saône	282	213	167
TGI Chaumont	179	142	68

- Ressort de la cour d'appel de Toulouse (année entière)

Charges en jours de travail

	Magistrats (siège et parquet)	Fonctionnaires	Vacataires
Cour d'appel de Toulouse	146	86	39
TGI Toulouse	246	168	120
TGI Albi	70	80	200
TGI Castres	49	113	39
TGI Foix	56	44	46
TGI Montauban	65	116	240

A noter que, selon les informations plus détaillées communiquées par les juridictions, les tâches les plus importantes pour les temps de fonctionnaires et vacataires sont l'établissement de la liste des citoyens assesseurs puis leur gestion et, pour les magistrats, l'audience, avec au TGI de Toulouse, le poids particulier de la gestion personnalisée des citoyens assesseurs par les secrétaires générales de la juridiction.

Certaines disparités peuvent traduire des organisations différentes sans en rendre compte avec exactitude : ainsi, le nombre de jours consacrés par les magistrats à la réforme est très inférieur à Mâcon (84) par rapport à Chalon-sur-Saône (282) et Chaumont (179). C'est en réalité le nombre des audiences tenues qui crée la différence de charges de travail (87 audiences mixtes et 48 audiences dédiées à Chalon-sur-Saône contre une audience mixte et 21 audiences dédiées à Mâcon).

Notons enfin que ces chiffres, aussi importants soient-ils pour certaines juridictions, ne traduisent que partiellement la réalité du terrain : au-delà de la quantification, pas toujours aisée, du temps passé, reste chez les magistrats et fonctionnaires le sentiment d'être accaparés à des moments non choisis par des tâches qui, en se surajoutant, compliquent le travail habituel et réduisent la disponibilité.

4.1.2 Une tendance à un accroissement mécanique des stocks et des délais de jugement

Avant d'examiner stocks et délais il paraît utile de préciser, au préalable, le nombre de décisions rendues en formation citoyenne par chaque juridiction.

Nombre de décisions rendues en 2012 par la juridiction citoyenne

Cour d'appel de Dijon	71
TGI de Dijon	134
TGI de Mâcon	32
TGI de Chalon-sur-Saône	92
TGI de Chaumont	60
Cour d'appel de Toulouse	97
TGI Toulouse	337
TGI Albi	53
TGI Castres	34
TGI Foix	42
TGI Montauban	59

Ces chiffres révèlent, en dehors des cas de Dijon et Toulouse, une faible activité de la juridiction citoyenne, d'autant que certains tribunaux ont en début d'année multiplié les audiences pour juger les dossiers citoyens en retard qu'ils avaient en stock au 1^{er} janvier (Chalon-sur-Saône, Chaumont, CA Dijon), et que d'autres tribunaux ont toujours jugé ces affaires citoyennes de façon prioritaire sans constitution de stocks (Toulouse, Foix, Albi).

La faiblesse des chiffres appelle donc à la prudence : des variations importantes peuvent survenir en raison de circonstances très ponctuelles, telles que la tenue ou non de quelques audiences supplémentaires ou la pratique, même temporaire, de disqualification des infractions par le parquet.

Sous réserve de ces remarques, il ressort que dans toutes les juridictions, après une année d'expérimentation, les stocks de dossiers citoyens en attente de jugement sont peu importants, et que les délais de jugement demeurent généralement raisonnables, de quelques semaines à quelques mois.

Au terme de nos visites, la situation des stocks des affaires citoyennes était la suivante :

	Stock au 1/01/2012	Stock au 1/01/2013
Cour d'appel de Dijon	45	17
TGI de Dijon	63	52
TGI de Mâcon	0	8

	Stock au 1/01/2012	Stock au 1/01/2013
TGI de Chalon-sur-Saône	42	20
TGI de Chaumont	28	23
Cour d'appel de Toulouse	35	65
TGI Toulouse	0	0
TGI Albi	5	1
TGI Castres	0	22
TGI Foix	13	2
TGI Montauban	10	45

Majoritairement, le stock actuel des affaires citoyennes est inférieur à celui constitué à l'entrée en vigueur de la réforme, même si quelques juridictions sont au contraire dans une situation moins favorable (CA de Toulouse et TGI de Montauban).

Ces indicateurs, en apparence bons, ne doivent cependant pas dissimuler le caractère préoccupant de certaines évolutions si l'on garde à l'esprit qu'un stock d'affaires citoyennes en apparence très bas peut induire de longs délais de jugement compte tenu du faible nombre de dossiers jugés par audience et du petit nombre d'audiences.

Ainsi, le stock de 65 dossiers citoyens à la cour d'appel de Toulouse paraît faible mais représente 21 audiences, ce qui induit une fixation des dossiers sans détenus à 15 mois (au lieu de 12 mois au 31 mai 2012).

Cette tendance à la constitution d'un stock de dossiers citoyens et à l'allongement des délais d'audience peut aussi être relevée dans une moindre mesure à Mâcon, où un faible stock est apparu alors qu'il n'en existait pas, et plus significativement à Castres, où le délai de jugement des dossiers citoyens est porté à 9 mois (le stock de 22 dossiers est à rapprocher des 34 affaires citoyennes jugées en un an) et à Montauban où le délai de jugement est de l'ordre de 10 mois (le stock affiché de 45 dossiers est à rapprocher des 59 affaires jugées en un an).

Au tribunal de Chaumont, les chefs de juridiction constatent qu'après un apurement du stock en cours d'année, les délais de jugement s'allongent à nouveau.

L'exemple du TGI de Chalon-sur-Saône est particulièrement topique en raison des efforts très importants qui y ont été déployés pour juger les affaires citoyennes, sans que pour autant la juridiction puisse à l'avenir faire face sans moyen supplémentaire :

- à l'entrée en vigueur de la loi, cette juridiction a, pour assurer un écoulement fluide des affaires, fixé une affaire citoyenne à chacune de ses trois audiences de comparution immédiate par semaine, soit douze dossiers par mois auxquels s'ajoutent les comparutions immédiates citoyennes ;

- après avoir épuisé le stock de dossiers citoyens, la juridiction a décidé, au mois d'avril, de regrouper les affaires citoyennes sur une seule audience mensuelle dédiée, à laquelle peuvent être fixés trois à quatre dossiers, puis d'ajouter encore le jugement d'un dossier citoyen à la première audience mensuelle de comparution immédiate citoyenne ; cela s'est avéré insuffisant, et il s'est reconstitué un nouveau stock de 20 dossiers citoyens au premier janvier 2013, ce qui induit un délai de jugement de 5 à 6 mois.

Le tribunal de Chalon-sur-Saône a pourtant, sur les onze premiers mois de l'année 2012, tenu 213 audiences correctionnelles collégiales dont 73 audiences citoyennes au lieu de 190 audiences en 2011. Cet effort assez remarquable, qui a entraîné une amélioration de la performance pénale générale de la juridiction en 2012, n'empêche pas les chefs de juridiction d'exprimer le besoin d'au moins une audience supplémentaire par mois⁶⁵.

Il importe aussi de considérer l'évolution du stock des affaires jugées en formation collégiale classique, qui est susceptible de subir l'impact de l'augmentation du temps d'audience des affaires citoyennes, et celui des affaires jugées en juge unique susceptible de traduire une modification de la politique pénale des parquets.

1° Observations sur l'évolution du stock des affaires collégiales classiques

	Stock au 1/01/2012	Stock au 1/01/2013
Cour d'appel de Dijon	342	566
TGI de Dijon	368	196
TGI de Mâcon	57	75
TGI de Chalon-sur-Saône	270	119
TGI de Chaumont	176	192
Cour d'appel de Toulouse	512	606
TGI Toulouse	598	754
TGI Albi	38	87
TGI Castres	97	75
TGI Foix	64	40
TGI Montauban	130	112

On constate une augmentation du stock des affaires collégiales classiques tant à la cour d'appel de Dijon qu'à celle de Toulouse ainsi qu'aux TGI de Mâcon, Chaumont, Toulouse et Albi.

⁶⁵ Ils mettent notamment en évidence que le nombre d'affaires citoyennes nouvelles entrées dans la juridiction durant l'année excède d'une vingtaine le nombre d'affaires jugées et que la juridiction refuse de reprendre le rythme d'audiences du premier trimestre qui avait permis d'apurer la situation.

Pour la première des cours d'appel citées, il ne paraît pas exister d'autre cause que le temps pris pour le jugement des affaires citoyennes pour lesquelles il a pourtant été créé six audiences supplémentaires. Pour la seconde, il faut imputer, sans pouvoir précisément faire la part des choses, l'incidence du procès AZF qui a entraîné pendant sa durée la suppression de trois audiences mensuelles.

Pour ce qui concerne le TGI de Toulouse, l'augmentation du stock, comme précédemment mentionné, est le résultat direct de l'expérimentation des citoyens assesseurs dans cette juridiction qui était auparavant à jour, avec cette circonstance que nombre de dossiers qui restent à juger présentent un coefficient élevé de complexité, tandis que le choix de tenir des audiences mixtes ne permet pas de les fixer à des audiences débutant vers 17 heures dans leur formation classique.

A Mâcon, les chefs de juridiction constatent que la juridiction a « perdu » la faculté de juger environ cinq dossiers par mois en formation collégiale classique, de sorte que le délai de jugement qui était de trois mois au début de l'année est passé à cinq mois. On retrouve ici le même allongement de délai de jugement que pour les dossiers citoyens.

Au tribunal de grande instance d'Albi, le nombre de dossiers classiques en attente de jugement en audience collégiale a plus que doublé et ce malgré un recours accentué aux ordonnances pénales dont le nombre a doublé : on peut y voir une conséquence directe de ce que cette juridiction réserve deux audiences collégiales par mois au jugement des affaires citoyennes.

Les chefs de juridiction de Chaumont font aussi état d'un allongement du délai de jugement des affaires classiques

D'autres tribunaux ont vu leurs stocks baisser, mais on sait que, pour certains d'entre eux, c'est la conséquence d'une politique pénale privilégiant le recours aux compositions pénales et aux comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (TGI de Foix et Dijon) ou au juge unique (TGI de Dijon et Montauban).

2° Observations sur l'évolution du stock « juge unique »

	Stock au 1/01/2012	Stock au 1/01/2013
Cour d'appel de Dijon	76	56
TGI de Dijon	642	410
TGI de Mâcon	189	220
TGI de Chalon-sur-Saône	302	194
TGI de Chaumont	655	345
Cour d'appel de Toulouse	26	35
TGI Toulouse	1320	1185
TGI Albi	95	15

	Stock au 1/01/2012	Stock au 1/01/2013
TGI Castres	241	184
TGI Foix	122	150
TGI Montauban	241	293

On constate que le stock des affaires « juge unique » présente une tendance à la baisse dans toutes les juridictions. Il importe dès lors de vérifier si cette tendance traduit une augmentation du nombre des décisions prononcées dans ce cadre.

Nombre de décisions rendues en audience juge unique⁶⁶

	2011	2012
Cour d'appel de Dijon		
TGI de Dijon	1.053	1.558
TGI de Mâcon	757	737
TGI de Chalon-sur-Saône	769	836
TGI de Chaumont	728	964
Cour d'appel de Toulouse		
TGI Toulouse	2.658	3.077
TGI Albi	384	355
TGI Castres	527	515
TGI Foix	749	520
TGI Montauban	695	777

Il ressort de ce tableau que, sur neuf tribunaux de grande instance, cinq ont connu une sensible augmentation du nombre de jugements prononcés en juge unique. Il est certain, pour Dijon et Montauban, que cette évolution résulte du choix d'adapter la politique pénale aux capacités de jugement. L'explication est très vraisemblablement la même pour Toulouse qui a connu un fort accroissement de décisions rendues en juge unique (+ 419) excédant largement la diminution de son stock (-135).

⁶⁶ Rappelons qu'en application de l'article 398-1 du code de procédure pénale, relèvent notamment du juge unique les délits prévus par le code de la route commis à l'occasion de la conduite d'un véhicule, les délits de port et transport d'arme, les violences sans ou avec certaines circonstances aggravantes, les menaces, l'exhibition sexuelle, le vol simple ou commis avec une circonstance aggravante, le recel, les destructions, dégradations ou détériorations sans ou avec certaines circonstances aggravantes, l'usage de stupéfiants.

4.1.3 Un allongement de la durée des audiences

Le temps consacré au jugement des dossiers classiques n'a évidemment pas été modifié par la réforme dont l'effet est seulement de retarder l'heure à laquelle ils sont évoqués lorsqu'a été choisie une formule d'audience mixte. En effet, les affaires citoyennes sont jugées en premier et celles de droit commun sont appelées en milieu ou en fin de matinée ou d'après-midi.

Comme vu précédemment, le temps des débats d'un dossier citoyen a été progressivement ramené, à peu de choses près, à celui d'un dossier classique, mais le temps du délibéré reste beaucoup plus long. Les appréciations sont diverses sur l'allongement de la durée d'une audience qui varie selon la pratique du président d'audience de 30% à 100%.

Au terme de la première année, dans un fonctionnement stabilisé, le temps d'audience pour une affaire est de l'ordre de 1 h 20 à 1 h 30. Ainsi par exemple le tribunal de Chaumont fixe cinq dossiers sur une audience qui dure toute la journée, deux le matin et trois l'après midi.

4.1.4 Un impact possible sur d'autres éléments de la chaîne pénale

A signaler qu'à Chaumont, si les délais d'audience et de jugement n'ont pas souffert de la réforme grâce à une nouvelle organisation (une audience d'une journée entière dédiée mensuelle), les efforts demandés au greffe se sont traduits par un sensible retard dans l'édition des pièces d'exécution des décisions rendues (les extraits établis au jour de la visite concernaient des jugements prononcés en mai 2012).

4.1.5 Un coût par dossier très élevé

Si l'on considère le seul montant des indemnités versées par les régisseurs aux citoyens assesseurs pour leur participation à la formation et aux audiences et pour compenser les astreintes, le coût de la réforme en frais de justice se présente comme suit, avec la possibilité d'en déduire le « prix » d'une décision au seul titre de l'expérimentation.

Cour d'appel de Dijon

Juridiction	Sommes payées au 30 novembre 2012	Nombre d'affaires jugées au 30/11/2012	Coût par dossier en euros
Cour d'appel	15.583	73 CHAP comprise	213
TGI Dijon	39.048	104	375
TGI Mâcon	17.114	31	552
TGI Chalon-sur-Saône	41.703	87 TAP compris	731
TGI Chaumont	21.864	58	376
Toutes juridictions du ressort de la cour d'appel de Dijon	135.312	353	383

Cour d'appel de Toulouse

Juridiction	Sommes payées au 31 décembre 2012	Nombre d'affaires jugées	Coût par dossier en euros
Cour d'appel	12.772	99 CHAP comprise	129
TGI Toulouse	108.993	417 TAP compris	261
TGI Albi	20.772	53	391
TGI Castres	24.847	34	730
TGI Foix	16.658	42	396
TGI Montauban	24.536	59	412
Toutes juridictions du ressort de la cour d'appel de Toulouse	208.578	704	296

Ces chiffres appellent, en premier lieu, deux observations :

- d'une part, le coût d'une session d'assises varie entre 30.000 et 50.000 euros ; autrement dit, le coût d'une année de citoyens assesseurs ne dépasse pas celui d'une session d'assises, sauf au TGI de Toulouse ;
- d'autre part, les dépenses liées aux citoyens assesseurs représentent 3,25 % de la totalité de frais de justice payés sur l'ensemble du ressort de la cour d'appel de Dijon (4.159.345 €) et 1,7 % des frais payés dans le ressort de la cour de Toulouse (11.597.539 €).

Ces éléments pourraient laisser penser que l'introduction des citoyens assesseurs dans la procédure de jugement est, somme toute, peu coûteuse.

Mais, en second lieu, si l'on privilégie une approche « coût / dossier », ce prix est loin d'être négligeable, son niveau moyen s'établissant autour de 300 € par dossier, certains prix très élevés constatés dans quelques ressorts (Castres, Chalon-sur-Saône) s'expliquant par le choix de répartir un petit nombre de dossiers citoyens sur plusieurs audiences.

Encore ne s'agit-il ici que du coût direct, auquel il conviendrait d'ajouter, d'une part, un coût induit plus délicat à évaluer (travail supplémentaire du greffe, faible « productivité » des magistrats professionnels qui, pour le même traitement vont prononcer un nombre moindre de décisions) et, d'autre part, le coût des indispensables audiences supplémentaires qu'il faudra bien créer pour maintenir l'équilibre de fonctionnement des juridictions.

En d'autres termes, l'expérimentation des citoyens assesseurs limitée aux ressorts de deux cours d'appel montre que celle-ci est coûteuse. C'est d'ailleurs l'intuition de l'ensemble des interlocuteurs que nous avons rencontrés, qui ont exprimé, en termes divers, cette préoccupation. On ne peut que s'interroger sur la pertinence de ce surcoût, d'autant que la réforme est restée sans effet sur le fond des décisions.

Enfin, un autre coût en dépenses d'investissement devrait être envisagé s'il fallait procéder à des travaux mobiliers, certaines des juridictions visitées, en particulier les TGI de Dijon et de Toulouse étant dans l'incapacité de créer des audiences supplémentaires, faute de salles disponibles.

4.2 D'un point de vue qualitatif

4.2.1 Concernant le dispositif législatif

La rédaction actuelle des articles 399-2 et 399- 3 du code de procédure pénale fixant la compétence de la formation citoyenne rend les dispositions légales difficiles à appliquer, ce qui a provoqué plusieurs critiques de la part des praticiens.

Il est d'abord regretté que la loi n'énonce pas un critère simple d'application en prévoyant un seuil de peine d'emprisonnement unique pour déterminer ce qui relève de la compétence citoyenne : par exemple, les vols avec violences sans incapacité de travail, punis de cinq ans d'emprisonnement, échappent à la compétence citoyenne, alors que ce seuil de cinq ans est retenu pour fixer la compétence citoyenne en matière d'infractions d'atteintes à la personne humaine ou de destructions ou dégradations dangereuses pour les personnes.

Il est ensuite relevé que les règles applicables aux délits connexes rendent le système peu cohérent. L'article 399-3 énonce en effet une liste limitative des infractions qui, commises en connexité avec une infraction principale relevant de la compétence citoyenne, restent sans incidence sur la question de la compétence, de sorte que la commission d'un délit connexe non prévu par l'article 399- 3 prive la formation citoyenne de sa compétence au profit de la formation classique.

Dans ces hypothèses, c'est l'infraction connexe et non l'infraction citoyenne qui détermine la juridiction compétente.

Ce manque de lisibilité et de cohérence crée une complexité technique particulière, génératrice d'une importante perte de temps dans l'orientation des dossiers.

On rappellera enfin, pour mémoire, que la loi du 10 août 2011 a créé un tribunal correctionnel citoyen pour mineurs sans avoir prévu une juridiction citoyenne en appel pour juger les infractions ressortissant à sa compétence.

4.2.2 Concernant le fonctionnement des juridictions

Plusieurs leçons paraissent devoir être tirées.

Au-delà des questions de coût, la participation des citoyens à la justice pénale crée pour les juridictions des charges permanentes, nombre d'opérations étant récurrentes : sélection, formation, gestion quotidienne des citoyens assesseurs qui se succèdent, et dont le « groupe » se renouvelle chaque année, informations à communiquer au cours des débats et du délibéré, paiement des indemnités, toutes tâches supplémentaires créées *ex nihilo* qui ne se substituent pas à un travail qui ne serait plus à faire par ailleurs.

Observons aussi qu'au prix de méthodes diverses, qui vont de la transformation d'audiences classiques en audiences mixtes ou dédiées à la création d'audiences supplémentaires, en passant de manière marginale par des stratégies d'évitement de la compétence citoyenne, les juridictions visitées n'ont pas gravement souffert d'une augmentation de volume des stocks de dossiers.

La désignation des juridictions comme sites d'expérimentation a conduit certaines d'entre elles à réformer en profondeur les choix d'orientation des procédures pénales et à décharger l'audience collégiale classique en recourant davantage aux compositions pénales, aux comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilités, aux ordonnances pénales et au juge unique.

Celles qui souffraient d'un grave encombrement de leur audienement ont parfois mené une politique très volontariste pour accroître le temps d'audience correctionnelle et la capacité de jugement du tribunal correctionnel : ainsi certaines juridictions ont même assaini leur situation. Il en va ainsi par exemple à Chalon-sur-Saône ou à Chaumont où les réorganisations induites ont contribué à une réduction des stocks.

Mais il reste que se dessine, mécaniquement, un retournement de cette tendance favorable si les moyens en magistrats et fonctionnaires restent constants, dès lors qu'une audience citoyenne ne permet d'évacuer qu'un nombre très réduit de dossiers (généralement 3) par rapport à une audience classique (entre 8 et 12, voire jusqu'à 20).

Ainsi les chefs de juridiction de Chalon-sur-Saône comme de Chaumont constatent, après assainissement de la situation au prix d'effort qui ne sauraient être perpétués, une reconstitution inéluctable de stocks qui ne peuvent plus être résorbés que par l'allocation de moyens supplémentaires. On rejoint ici les observations déjà faites à plusieurs reprises, par exemple à l'évocation de la situation des tribunaux de Toulouse, Castres, Montauban, ou encore de celle du tribunal de Dijon si les dossiers citoyens devaient tous y être poursuivis.

Si, au terme d'une année d'expérimentation, l'essentiel a pu être préservé pour ce qui est des délais d'audienement et de jugement, il ne faut pas perdre de vue que les efforts entrepris n'ont pu se réaliser qu'aux dépens d'autres services. Bien qu'exceptionnel, le cas du TGI de Chaumont qui n'arrive plus à suivre pour la délivrance des extraits d'exécution paraît assez significatif à cet égard.

Rappelons aussi qu'au TGI de Toulouse, l'expérimentation n'est menée à bien que grâce au travail admirable des deux secrétaires générales qui se sont totalement investies, par un travail quotidien, dans la conduite des opérations.

Ayant entendu un citoyen assesseur exposer tout le bénéfice qu'il tirait à titre personnel de son expérience au sein d'une juridiction, nous nous sommes risqués à lui demander ce qu'il pensait avoir lui-même apporté en retour à cette dernière. La réponse a été directe : « *du travail* ». Malgré son caractère anecdotique, cette réflexion nous paraît assez révélatrice.

En fin de compte, l'expérimentation met en lumière les injonctions contradictoires auxquelles sont soumises les juridictions. D'une part il est demandé aux magistrats de juger plus de dossiers,

plus vite, selon des formes diversifiées et simplifiées⁶⁷, au détriment du principe de la collégialité ; les juridictions doivent maîtriser les flux de dossiers, et rendre compte de leur performance ainsi que des frais de justice engagés. Mais, d'autre part, il est instauré une nouvelle forme de collégialité lourde, longue et coûteuse qui contredit ou ralentit les efforts entrepris ailleurs.

Cette contradiction semble d'autant moins acceptée que la cohérence, voire la légitimité, de la compétence citoyenne n'apparaît pas clairement dès lors que de graves infractions demeurent de la compétence classique et demandent aussi un temps de jugement collégial suffisant.

Le procureur général près la cour d'appel de Toulouse s'est en tout cas inquiété de la situation ainsi créée en l'évoquant en ces termes lors de l'audience solennelle de rentrée de la cour, le 8 janvier 2013 : « *Il est d'ores et déjà acquis [que la participation des citoyens assesseurs] constitue une charge matérielle importante pour les juridictions, charge dont le bien fondé peut échapper aux professionnels, et qu'elle entraîne un accroissement préoccupant des délais d'audience et des stocks de dossier en attente de jugement dans des matières qui pourtant devraient être prioritaires s'agissant des atteintes aux personnes* ».

Le premier président de la cour d'appel de Toulouse n'a pas tenu un discours différent pour ce qui concerne la lourdeur de la tâche, tout en relevant le sérieux et même l'enthousiasme des citoyens assesseurs.

4.2.3 Concernant la prise des décisions

Il nous a, en définitive, été décrit des citoyens assesseurs sérieux et attentifs, d'une tenue irréprochable. Ils participeraient toutefois peu aux débats et au délibéré se montrant plutôt en quête d'explications. Ils seraient capables de se prononcer sur la culpabilité malgré des difficultés à hiérarchiser les éléments de conviction dans les affaires contestées, mais très démunis pour se prononcer sur les peines ; leur attitude générale, sur ce point, serait de s'en remettre aux magistrats professionnels.

De ce qui nous a été rapporté, nous avons très nettement perçu que le citoyen assesseur n'est pas dans une situation lui permettant d'exercer en toute liberté d'esprit et de connaissance une fonction de juge.

Il faut rappeler ici que, quel que soit le fort investissement de ceux qui ont effectué la formation des intéressés, celle-ci n'a pu avoir d'effectivité réelle au regard des objectifs que lui assignent la loi et le décret. Les citoyens assesseurs sont confrontés à des questions juridiques complexes, parfois relativement à la qualification des faits, plus souvent pour le prononcé de la peine. Et même pour ce qui concerne la culpabilité, domaine généralement plus abordable, il n'est pas aisé de juger, par exemple, une affaire d'homicide involontaire si se pose la question de la création d'une situation de danger, cause du décès, et de l'existence ou non d'une faute qualifiée de la personne poursuivie.

⁶⁷ Compositions pénales, ordonnances pénales, comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité.

On a vu aussi qu'au fil du temps les débats d'audience se sont normalisés ce qui présente l'avantage de juger plus d'affaires, mais n'a pu se faire qu'au détriment de l'oralité des débats qui ne ressemble en rien à celle, complète, qui régit un procès d'assises au cours duquel les jurés s'imprègnent de l'affaire qui leur est soumise.

Enfin, le caractère occasionnel de la participation des citoyens assesseurs laisse planer une lourde interrogation sur leur pleine et entière intégration à l'acte de juger. Ceux que nous avons rencontrés n'ont jamais siégé la totalité des dix jours prévus par la loi. Ils n'ont participé qu'à quelques audiences, entre une et cinq le plus souvent. Ce n'est qu'au TGI de Toulouse que les citoyens assesseurs inscrits sur l'ordonnance de roulement ont épuisé ce quota de dix jours. Même dans ce dernier cas, il n'apparaît pas que ce soit suffisant pour acquérir une réelle autonomie de jugement et devenir véritablement acteur de la décision pénale.

Nous avons, à cet égard, constaté un décalage entre la description que certains de ces citoyens assesseurs nous ont faite de leur rôle, présenté comme actif, voire décisif, et celle qui nous est revenue, globalement, des magistrats siégeant dans une formation citoyenne, les décrivant, à quelques exceptions près, comme plutôt effacés et « suivistes ».

Cette appréciation négative nous a même été rapportée par un citoyen assesseur qui nous a fait part de ce que, à son sens, il était problématique de laisser siéger certains de ses « collègues » qu'ils nous a décrits comme incapables, à ses propres yeux, de saisir les enjeux d'un procès pénal.

La question se pose dès lors de savoir s'il ne s'agit pas, pour une grande partie d'entre eux, de spectateurs très intéressés au procès plus que d'acteurs de la décision. Un assesseur⁶⁸ est un « juge », professionnel ou non, siégeant à côté du président d'une juridiction collégiale avec mission de délibérer à voix égale, avec les autres membres de la juridiction ». La participation effective du citoyen assesseur à la décision, l'égalité des voix des différents membres de la juridiction paraissent être illusoire.

Il est ainsi permis de penser que la présence des citoyens assesseurs est, en définitive, de nature à renforcer l'aléa judiciaire, selon les personnalités présentes, les intéressés ne pouvant participer à plus de dix jours d'audience.

4.2.4 Un faible impact sur les justiciables et sur l'image de la justice

C'est au travers des entretiens que nous avons pu avoir avec les membres du barreau, les représentants de la presse et les citoyens assesseurs eux-mêmes que nous avons rassemblé les éléments permettant d'esquisser une opinion sur l'impact de la réforme quant à l'image de la justice.

Il est d'abord absolument certain que l'image de la justice n'est pas dégradée par la présence des citoyens assesseurs à l'audience : de toutes parts il nous est remonté que l'attitude de ceux-ci

⁶⁸ Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF.

est irréprochable et qu'ils offrent tous les signes du sérieux et de la dignité que l'on est en droit d'attendre de tout juge.

Il est non moins certain que la participation des citoyens au fonctionnement de la justice a bouleversé l'image qu'ils en avaient eux-mêmes. Tous ceux que nous avons rencontrés ont déclaré avoir profondément modifié leur perception de la justice : loin du cliché d'une institution peu accessible et condescendante, d'un juge froid et distant, ils se disent maintenant les témoins de ce que la justice est animée d'une grande capacité d'écoute et de compréhension des situations individuelles. Ils ont découvert la complexité des dossiers et la difficulté de décider.

S'il s'agissait seulement de modifier l'image de la justice dans l'esprit des citoyens, la loi est un succès et le résultat obtenu va au rebours de la perception commune qu'en renvoient les sondages d'opinion cités lors des débats parlementaires.

Ce retour d'opinion favorable qui émane de ceux-là mêmes qui ont eu à participer mérite d'être souligné.

Il est toutefois difficile de mesurer l'impact réel de cette amélioration au-delà de la seule personne des citoyens assesseurs, étant observé que le faible nombre de ceux qui ont réellement participé au jugement pénal ne permet pas d'espérer une très large diffusion. Rappelons qu'une centaine de citoyens ont siégé à Toulouse sur une liste de 180, et que dans plusieurs petites juridictions, près de la moitié seulement des quarante citoyens assesseurs inscrits sur la liste a siégé, sans que leur présence n'excède en général trois ou quatre jours d'audience.

Pour autant, l'image de l'institution ne paraît pas s'être trouvée améliorée pour les autres observateurs que nous avons rencontrés.

Les membres du barreau se sont montrés pour la plupart intéressés par une expérimentation associant de plus près les citoyens à la justice, mais n'ont pas manqué de soulever que le prix paraissait bien cher payé, en terme de supplément de travail pour les juridictions et de longueur d'audience. Certains, non pénalistes, se sont demandés s'il ne serait pas plus opportun de faire porter les efforts sur d'autres services qui concernent très directement les citoyens, comme le surendettement ou les tutelles, pour obtenir des améliorations qui ne se seraient pas qu'en termes d'image.

Les journalistes rencontrés ont surtout manifesté un intérêt très moyen pour cette réforme ; ils nous ont indiqué ne pas percevoir une justice différente quant aux décisions rendues. Ils ont essentiellement été frappés par la longueur des audiences. Après avoir discuté avec des citoyens assesseurs, ils se sont demandés, comme d'autres interlocuteurs, si, en définitive, l'intérêt de l'opération n'était pas de constituer, à leur endroit, une sorte de leçon d'instruction civique judiciaire approfondie, pour rejoindre l'idée selon laquelle il devrait exister des moyens plus simples de parvenir au même résultat.

Nous avons visionné un reportage d'une heure réalisé sur l'expérimentation conduite à Chaumont, diffusé par la chaîne *Planète justice* : même si le ton est plutôt élogieux, il en ressort une image contrastée du dispositif, avec de lourdes interrogations des citoyens assesseurs eux-mêmes sur leur capacité à juger, sur leur absence de distance et sur leur tendance à s'en remettre à l'appréciation des juges professionnels.

C'est donc, comme il a déjà été dit, auprès des citoyens assesseurs eux-mêmes que s'est trouvée considérablement améliorée l'image de la justice. Ceux que nous avons rencontrés étaient peut-être parmi les plus motivés, ayant répondu à une invitation ne présentant aucun caractère obligatoire.

Toujours est-il qu'ils nous ont fait part de tout l'intérêt qu'ils ont pris à l'expérience. De manière répétée il nous a été dit que la justice est humaine (« trop humaine » dira l'un d'eux), et attentive. Deux personnes seulement nous ont dit ne pas vouloir renouveler l'expérience, l'une en raison de sa difficulté à participer de près ou de loin à l'acte de juger, l'autre, frappé de la plus grande timidité en notre présence, a vécu cette expérience comme une épreuve terrible et nous a surtout demandé de lui donner l'assurance qu'il ne serait plus recouru à ses services.

Le tribunal de Mâcon a demandé aux citoyens assesseurs de remplir un questionnaire de satisfaction. Celui-ci est riche d'enseignements (annexe 9/1).

- Observons d'abord que sur 37 citoyens assesseurs concernés, 22 seulement ont répondu, ce qui contient une indication sur l'engagement de ceux qui n'ont pas même daigné répondre.

- Constatons ensuite que les rubriques relatives à l'accueil, à la formation et à l'organisation appellent en majorité des réponses favorables (« très satisfaisant » ou « satisfaisant »).

- En revanche, sur 22 citoyens assesseurs, 11 disent ne pas s'être sentis à l'aise dans leurs fonctions ou ont préféré ne pas répondre.

Notons cependant qu'un questionnaire établi à Chalon-sur-Saône (annexe 9/2) aboutit à des résultats sensiblement différents : le taux de réponse est de 56 sur 60 citoyens, lesquels ont répondu à 59% qu'ils n'ont pas de difficultés à prendre des décisions et, à 72% que la présence des citoyens assesseurs doit continuer (annexe 9/2).

De l'ensemble, il se dégage essentiellement que les citoyens assesseurs sont, en définitive, heureux d'avoir participé à une opération qui a modifié leur regard sur la justice.

Le tribunal de Chalon-sur-Saône a également élaboré un questionnaire de satisfaction à destination des magistrats participant à l'expérimentation. Huit des dix magistrats consultés ont répondu que la présence des citoyens assesseurs ne devrait pas être maintenue au-delà de l'expérimentation (annexe 9/3).

4.2.5 La justice des mineurs : une faible application

En l'état de l'annonce faite par le Président de la République de la suppression du tribunal correctionnel des mineurs qui englobe celle du tribunal correctionnel des mineurs citoyen, les développements qui suivent ne sont faits que pour mémoire.

Les dispositions de la loi du 10 août 2011 ont connu un très faible retentissement pour ce qui concerne le jugement pénal des mineurs en formation citoyenne. Le tribunal correctionnel des mineurs ne s'est en effet réuni en formation citoyenne qu'à trois reprises au tribunal de Toulouse et n'a tenu qu'une audience, pour un seul dossier à Foix. Il ne s'est jamais réuni dans le ressort de la cour d'appel de Dijon.

Les juges des enfants que nous avons rencontrés ont observé que le tribunal correctionnel des mineurs citoyen n'est une juridiction spécialisée que par la seule présence de son président, obligatoirement juge des enfants, alors que les assesseurs ordinaires d'un tribunal pour enfants, désignés en raison de l'intérêt qu'ils portent aux questions de l'enfance, apportent à l'acte de juger une plus-value que l'on ne pense pas pouvoir trouver en formation citoyenne, où il faut consacrer une part importante de l'audience et du délibéré à l'édification des citoyens assesseurs, ignorants de la spécificité de la justice des mineurs.

Au tribunal correctionnel des mineurs de Toulouse qui siège tous les deux mois, dix dossiers sont fixés à chaque audience. Il nous a été rapporté qu'à la dernière audience du tribunal correctionnel des mineurs siégeant en la forme citoyenne, le seul dossier citoyen évoqué a duré toute l'audience, de sorte qu'aucun autre dossier n'a pu être jugé.

Et comme de surcroît le mineur qui a été jugé avait un co-auteur ou complice âgé de moins de seize ans, ce même dossier devra être à nouveau jugé pour ce second mineur par le tribunal pour enfants.

En définitive, la juridiction du tribunal correctionnel des mineurs siégeant en forme citoyenne n'améliore en rien la qualité du jugement rendu, tandis que sa mise en oeuvre retarde le jugement d'autres affaires.

4.2.6 Les juridictions d'application des peines : une technicité difficile à appréhender

En matière d'application des peines, le TAP citoyen de Chalon-sur-Saône n'a examiné, en cinq audiences, que seize dossiers au cours de l'année 2012 dont six en raison du seul abaissement par la loi du seuil de compétence des juges de l'application des juridictions pilotes en matière de libération conditionnelle.

Le TAP de Toulouse a, quant à lui, examiné près de 80 dossiers en formation citoyenne, au cours de dix audiences.

La présence au TAP de Toulouse, tout au long de l'année, des deux mêmes assesseurs choisis parmi des personnes disposant d'un bagage intellectuel élevé a permis un fonctionnement harmonieux sans cependant que les citoyens appelés à siéger n'échappent à un sentiment de paralysie compte tenu des enjeux des décisions à prendre.

Les dossiers évoqués devant cette juridiction sont en effet des plus techniques : il faut expliquer la libération conditionnelle ou ce qu'est une période de sûreté lorsqu'il s'agit d'en envisager son relèvement ; il faut intégrer les critères de réadaptation sociale, qui ne se confondent pas toujours avec un bon comportement en détention.

Les juges de l'application des peines ont constaté que les citoyens assesseurs appréhendent très difficilement la complexité des notions juridiques à mettre en oeuvre et appréhendent mal les critères d'appréciation et les enjeux de leur décision. Ils estiment que le surplus de temps pour l'examen des affaires en présence des citoyens assesseurs est de l'ordre de 30%.

Ils font observer que si la loi du 9 mars 2004 dite Perben 2 a composé le TAP de trois juges d'application des peines spécialisés c'est bien en raison de la complexité de la matière. Il n'y a dès lors rien d'étonnant à constater la difficulté des citoyens assesseurs à décider dans ce contentieux très particulier, quelle que soit par ailleurs leur bonne volonté ou même leurs hautes capacités intellectuelles.

Il est significatif qu'à la différence de bien d'autres citoyens assesseurs satisfaits de l'expérience, ceux qui ont effectivement siégé au TAP citoyen ont fait part de ce qu'ils ne souhaiteraient pas recommencer.

Les magistrats de la chambre de l'application des peines de Dijon ont globalement formulé les mêmes observations.

A cet égard, il semble, quel que soit l'avenir de la réforme dans son ensemble, que l'adjonction aux juridictions de l'application des peines d'assesseurs pérennes et compétents en matière d'aide aux victimes et de réinsertion des condamnés présente des garanties supérieures à celle du dispositif instauré par la loi du 10 août 2011.

4.2.7 Les très fortes réserves des organisations syndicales

Nous avons rencontré des représentants locaux des organisations syndicales de fonctionnaires et de magistrats à Toulouse, pour ensuite avoir une réunion de travail à Paris, avec les représentants nationaux qui ont bien voulu répondre à notre demande⁶⁹. On trouvera en annexes 10 et 11 les documents remis par les représentants de ces organisations.

4.2.7.1 Les organisations syndicales de fonctionnaires

Les organisations syndicales de fonctionnaires ont fait part, au niveau local et national, de leurs plus vives critiques sur l'ensemble du dispositif.

Sont en particulier dénoncés :

- une réforme trouvant son origine dans des motifs idéologiques sans prise en compte des moyens supplémentaires à mettre en oeuvre ;
- le recours à des vacataires dont l'emploi est contesté dans ce domaine comme dans les autres ;
- une surcharge de travail pour les fonctionnaires au service d'une réforme dont les objectifs sont mal définis ;
- un coût regardé comme non négligeable alors même que ne sont pas satisfaites les demandes de revalorisation des fonctionnaires.

⁶⁹ Pour les fonctionnaires, la CGT n'a pu participer à la réunion mais a fait tenir une note jointe en annexe 10/3.

4.2.7.2 *Les organisations syndicales de magistrats*

Si les organisations syndicales de magistrats ne sont pas sur la même ligne quant au principe même de l'association de citoyens à l'acte de juger, elles se retrouvent dans leur rejet du dispositif mis en place par la loi du 10 août 2011.

Elles ont d'abord dénoncé la genèse de l'expérimentation, qu'elle n'ont pas séparée de la volonté exprimée, à l'époque, de voir les magistrats professionnels « encadrés » par des personnes censées rendre la justice mieux qu'eux.

La lourdeur de la procédure de sélection, la complexité des règles de compétence, la multiplication des tâches supplémentaires induites, les effets négatifs sur l'évolution des stocks et les délais de jugement constituent par ailleurs autant de motifs de critiquer une réforme qui n'a, en définitive, modifié en rien le fond des décisions.

Il est certes admis que l'image de la justice s'en est trouvée améliorée auprès des citoyens assesseurs eux-mêmes, mais il est alors objecté que ce résultat n'est obtenu qu'auprès d'un très faible nombre de personnes et que le meilleur moyen de rapprocher la justice de la population serait d'abord de permettre aux juridictions de fonctionner habituellement de manière satisfaisante.

4.2.8 Le point de vue d'une ethnologue

Mme Besnier, docteur en ethnologie et sociologie comparative, d'abord spécialisée dans l'étude de la « construction de la vérité » devant les jurés de cour d'assises, a entrepris une recherche sur les citoyens assesseurs en considérant, au départ, qu'il pouvait exister un lien entre ces deux catégories de juges non professionnels. Elle a rencontré pour l'essentiel les mêmes interlocuteurs, si ce n'est qu'elle a eu l'opportunité d'assister à un grand nombre d'audiences citoyennes.

Elle nous a fait part de ses conclusions, qui se présentent en parfaite conformité avec nos propres constats.

Au titre des éléments positifs, elle a relevé l'intérêt majeur des citoyens assesseurs pour la fonction et l'image très favorable de la justice qu'ils retirent de leur expérience. Le principal, et peut-être le seul apport de la réforme se trouve, selon elle, dans cet élément : la justice, par le biais des citoyens assesseurs contribue à une forme « d'éducation démocratique » sur elle-même, avec toutefois une forte interrogation sur la diffusion du message, compte tenu du très faible nombre de citoyens impliqués, les intéressés ayant de surcroît participé, en définitive, à très peu d'audience, parfois une seule.

Au titre des réserves, elle nous a fait part du poids que représente le dispositif pour les juridictions, malgré le souci qu'ont montré les magistrats d'appliquer la réforme aussi loyalement que possible, au point qu'elle en a été surprise. Il lui est aussi apparu que les citoyens assesseurs, malgré la conviction dont ils font preuve en sens contraire, n'exercent qu'une influence marginale sinon nulle sur la prise de décision. Elle a complètement validé l'analyse faite par ailleurs sur les différences qui nous ont été rapportées entre les jurés et les citoyens assesseurs

en observant, ainsi que nous l'avions déjà entendu, que le nombre, l'oralité et la temporalité sont autant de facteurs qui séparent ces deux catégories.

Elle a enfin été comme nous le témoin de la lassitude des fonctionnaires et des magistrats, comme de la contrariété des avocats qui voient s'allonger les audiences sans autre effet direct qu'un amoindrissement de la capacité d'évacuer les affaires.

En définitive, et sans vouloir porter de jugement de valeur étranger à toute démarche scientifique, elle s'interroge sur l'intérêt de cette réforme, sauf à considérer qu'il doit exclusivement être recherché dans ce mode d'éducation démocratique dont il a déjà été question. Se référant aux principes de la sociologie, elle a conclu qu'une réforme ne peut généralement aboutir qu'à la condition d'être acceptée par les personnes chargées de sa mise en place, ce qui est loin d'être le cas pour celle des citoyens assesseurs.

En conclusion

L'expérimentation a été conduite, dans tous les ressorts, avec le souci de la réussir, mais au prix d'efforts très importants.

Ces efforts ont presque exclusivement porté sur le jugement des affaires correctionnelles impliquant des prévenus majeurs. En effet, l'activité des juridictions citoyennes d'application des peines est restée marginale dans le ressort de la cour d'appel de Dijon et relativement peu développée dans le ressort de la cour de Toulouse. Celle des tribunaux correctionnels citoyens pour mineurs a été, quant à elle, quasi inexistante.

Le résultat le plus visible de l'expérimentation est que l'image de la justice s'est trouvée très sensiblement améliorée auprès des citoyens-asseesseurs. Tous ont été sensibles à la qualité de l'accueil qui leur a été réservé et aux efforts déployés pour les intégrer dans les formations de jugement, les mettre à l'aise et les informer complètement. Tous ont décrit une justice attentive aux auteurs et victimes, bien différente de la perception qu'ils pouvaient en avoir avant de siéger, et très éloignée de certains clichés véhiculés par des canaux divers.

Pour autant, si l'on considère les deux objectifs attendus de la réforme, nous pouvons affirmer que celui, plus ou moins avoué, d'une aggravation des sanctions pénales a été clairement manqué. Celui d'une justice rendue de manière plus significative au nom du peuple français n'a été que très partiellement atteint si l'on retient que certains observateurs, en particulier parmi les membres du barreau et les journalistes spécialisés, ne font pas véritablement la différence entre les tribunaux classiques et citoyens et s'arrêtent surtout au fait que les audiences sont plus longues au détriment d'autres services des juridictions, tandis que la présence de citoyens dans la formation de jugement paraît indifférente aux prévenus.

Nous devons enfin évoquer le sentiment prégnant de lassitude rencontré chez les magistrats et fonctionnaires chargés de l'expérimentation. La lourdeur de la sélection des citoyens assesseurs, de leur gestion quotidienne, du travail permanent d'explications sans cesse répétées, est ressentie comme une charge inutile dans un contexte où se manifestent d'autres urgences.

D'aucuns observent, certes, que la présence et le regard extérieur des citoyens assesseurs ont pour conséquence secondaire d'obliger la justice à davantage de qualité en sortant des routines et en prenant son temps, sans se laisser contraindre par des logiques de gestion de flux. D'autres sont de même sensibles au sentiment de gratification qu'ils ressentent dans l'accompagnement des citoyens assesseurs.

Mais, sauf de très rares exceptions, tous s'accordent à déclarer la participation des citoyens sans effet sur le cours de la justice et à déplorer qu'un tel déploiement d'efforts ne puisse déboucher, à moyens constants, que sur la dégradation de la performance de la juridiction.

Ces circonstances ne sont pas étrangères aux stratégies d'évitement qui ont pu être mises en place de manière marginale pour les prévenus majeurs mais systématiquement pour les mineurs.

La lassitude est en réalité telle qu'on pourrait craindre, à la longue, un rejet du dispositif dont seraient indirectement victimes les citoyens assesseurs eux-mêmes, au contraire de l'effet recherché et de ce qui s'est fait jusqu'à présent. Le raccourcissement très net du temps des débats au fil de l'expérimentation est déjà significatif. Si le même phénomène était observé pour celui des délibérés, il serait légitime de s'interroger sur ce qui resterait de l'espace réservé aux citoyens assesseurs.

S'il n'est pas discuté que, pour ces derniers, l'expérience est finalement des plus instructives et contribue à une considérable amélioration, auprès d'eux, de l'image de la justice, l'interrogation la plus courante reste celle qui consiste à se demander s'il n'existe pas des moyens plus appropriés, moins lourds pour les cours et tribunaux, d'offrir cette vision valorisante à seulement quelques personnes, à l'échelle de la population d'un ressort.

Il apparaît en tout cas très clairement que la constitution d'un tribunal citoyen revient, dans les juridictions de moyenne et grande dimension, à créer une nouvelle juridiction dans la juridiction et suppose la mise à disposition de moyens dépassant très largement le recrutement de quelques vacataires : son implantation suppose une mise à niveau des moyens en termes de magistrats, de fonctionnaires et de locaux.

Reste surtout une question plus fondamentale, d'ordre déontologique sinon philosophique, sur le rôle exact des citoyens assesseurs.

Ne connaissant rien au droit et à la justice, ils sont censés être des juges. De ce point de vue, sont-ils vraiment des juges ? Le juge se définit par sa compétence, mais aussi par sa liberté, en vertu de laquelle il échappe à toutes pressions, y compris celles qui pourraient venir de lui-même, faute de quoi il s'exposerait au soupçon de manquer à l'impartialité qui, selon la belle expression de l'avocat général D. Commaret est marquée par la « juste distance⁷⁰ ».

Or, ce qui transparaît avec force pour ce qui concerne les citoyens assesseurs, malgré toute leur bonne volonté et sans mettre un seul instant en doute leur intégrité, est au contraire le manque de distance : ils ne sont pas armés techniquement pour traiter les questions juridiques soumises aux juridictions (n'oublions pas que la loi leur confère le pouvoir de se prononcer sur la qualification des faits poursuivis) ; ils ne le sont pas plus pour se situer par rapport aux faits ou à la personne du prévenu ou de la victime.

Et s'ils ne sont pas des juges libres, peuvent-ils être des juges ? Il paraît symptomatique, à cet égard, que nombre de citoyens assesseurs nous aient dit qu'ils se considéraient non pas comme des juges mais comme chargés de « donner un avis » et nous aient déclaré que sur la peine, ils s'en remettaient aux professionnels.

⁷⁰ D. Commaret, *Une juste distance ou réflexions sur l'impartialité du magistrat*, D. 1998, chron. 262.

A cet égard, la comparaison avec les jurés d'assises est inopérante : ces autres citoyens juges s'inscrivent dans la dynamique d'une audience qui dure généralement plusieurs jours et non quelques heures, de sorte qu'ils ont le temps, au fil des débats marqués par une véritable oralité mais aussi des pauses, de s'intégrer dans la formation de jugement, tandis que la nature des faits poursuivis rend nettement moins prégnant tout phénomène d'identification.

Pour ce qui est de la justice correctionnelle « ordinaire », diverses personnalités⁷¹ ont rappelé en certaines occasions que « juger c'est un métier ». Nombre de nos interlocuteurs, magistrats, fonctionnaires, avocats, journalistes, ont repris cette expression. Les difficultés qui nous ont été rapportées quant à la participation des citoyens assesseurs à l'activité juridictionnelle, sur le mode instauré par la loi du 10 août 2011, tendent à confirmer la justesse de la formule.

* *
*

Il reste que l'expérimentation des citoyens assesseurs montre que le regard porté sur la justice par des personnes ignorant tout de son fonctionnement change profondément lorsque celles-ci sont associées à l'acte de juger.

C'est un encouragement à rechercher par quels autres moyens pourrait être obtenu ce résultat.

Si l'objectif poursuivi est de favoriser une meilleure connaissance de l'institution judiciaire sans instaurer un dispositif aussi lourd pour les juridictions que celui des citoyens assesseurs, il conviendrait alors d'examiner dans quelles conditions pourraient être développées de façon régulière des actions spécifiques de communication admettant les citoyens aux audiences en observateurs privilégiés pris en charge à des fins pédagogiques, sans pour autant les associer à la prise de décision.

⁷¹ En particulier M. Robert Badinter, *Libération*, 12 février 2011.