

La généralisation des cours criminelles départementales

Quels enjeux et quelles conséquences ?

Groupe de diagnostic et de stratégies n° 4
de la 33^e session nationale Sécurité et justice

Promotion 2021-2022

Hugues BOUTHINON-DUMAS, Bénédicte DELGOVE,
Abdelhak EL-IDRISSI, Ibrahim EL-SAYED,
Beatrice FRAUX, Matthieu GARRIGUE-GUYONNAUD,
Dominique GUILLOUX, Eric LOSTANLEN,
François SANTARELLI, Julien SOUPLÉ



PALAIS DE JUSTICE

Avant-propos

Le présent document est le résultat du travail d'auditeurs de la 33^e session nationale Sécurité et justice. Les conclusions ou recommandations de ce rapport restent celles de leurs rédacteurs et ne sauraient donc engager l'institution.

Vous pouvez citer ce rapport uniquement sur autorisation du ministère de l'Intérieur et à condition d'indiquer la mention suivante : [Titre du rapport entre guillemets français]. Rapport d'auditeurs de la 33^e session nationale Sécurité et justice. [Année].



École militaire



Fort de Charenton



Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur

Adresse postale

IHEMI - École militaire - case 39 - 1, place Joffre
75700 Paris SP 07

Adresses opérationnelles

École militaire - 1, place Joffre - 75007 Paris
Fort de Charenton - 94706 Maisons-Alfort
Tél. : +33 (0)1 76 64 89 00

Contact

sec-justice@ihemi.fr

Tél. : +33 (0)1 44 42 48 74



www.ihemi.fr

Groupe de Diagnostic et de Stratégies n°4

*La généralisation des cours criminelles départementales
Quels enjeux et quelles conséquences ?*

Rapport d'étude

**33ème session
nationale
Sécurité et Justice
—
2021/2022**

Les Membres du Groupe de Diagnostic et de Stratégies ayant contribué à l'élaboration et à la validation du présent document sont :

Président

Hugues BOUTHINON-DUMAS – Professeur de droit à l'ESSEC et Magistrat à titre temporaire au Tribunal judiciaire de Nanterre

Membres du groupe

Bénédicte DELGOVE – Première vice-présidente au Tribunal judiciaire de Caen

Abdelhak EL-IDRISSI – Journaliste à Radio France

Ibrahim EL-SAYED – Président de Vigie Groupe

Béatrice FRAUX – Administratrice du Sénat

Matthieu GARRIGUE-GUYONNAUD – Administrateur civil en détachement à la Cour des comptes

Dominique GUILLOUX - Directeur de la Sécurité Publique et de la Prévention chez Communauté d'Agglomération Plaine Vallée

Eric LOSTANLEN – Directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation du Loiret

François SANTARELLI – Colonel de gendarmerie – chef d'état-major du centre national des opérations de la direction générale de la gendarmerie nationale

Julien SOUPLET – Administrateur de l'Assemblée nationale

Ce document ne saurait être interprété comme une position officielle ou officieuse de l'Institut ou des services de l'État. Les opinions et recommandations qui y sont exprimées n'engagent que leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

Les membres du Groupe de Diagnostic et de Stratégie n°4 remercient tout particulièrement les personnes suivantes pour leur aimable contribution à ce rapport :

***Madame Anne-Marie GALLEN**, notre expert métier, directrice du projet cours criminelles départementales auprès du directeur des affaires criminelles et des grâces ;*

Toutes les personnes sollicitées qui nous ont accordé de leur temps ;

Les personnels de l'IHEMI, pour leur accompagnement sans faille : Olivier, Caroline, Rebecca, Marianne, Ryan et bien évidemment Maxime ;

Et Bénédicte, notre éminente membre magistrate, autrice de l'ensemble des illustrations originales de ce rapport.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
Le sujet	7
Le contexte.....	8
Les enjeux et les effets des cours criminelles départementales considérés.....	9
La problématique	11
Les sources d'information	12
Le plan	12
1. LES COURS CRIMINELLES DEPARTEMENTALES, UNE REFORME PRESENTEE COMME UNE REPOSE AUX DYSFONCTIONNEMENTS DE LA JUSTICE CRIMINELLE	14
1.1. Une réforme récente pour répondre à l'engorgement des cours d'assises.....	15
1.1.1. Une réforme s'inscrivant dans une réflexion longue sur les modalités de fonctionnement de la justice criminelle	15
Les problèmes récurrents du fonctionnement de la justice criminelle en France.....	15
Une réflexion longue sur la manière de rendre la justice criminelle qui a conduit à des réformes ponctuelles	18
L'institution des cours criminelles départementales : le choix d'une réforme présentée comme technique.....	18
1.1.2. Les objectifs de la réforme.....	20
Un premier objectif principal : la diminution des délais de jugement en matière criminelle.....	21
Un second objectif principal : la limitation de la correctionnalisation des violences sexuelles.....	22
Un objectif subsidiaire apparu à l'initiative des députés : la justice de proximité	23
1.2. Des effets multiples sur le fonctionnement de la justice criminelle, partiellement pris en compte lors de l'élaboration de la réforme.....	24
1.2.1. Au stade de l'expérimentation, une analyse très sommaire des effets de la réforme	25
Une étude d'impact initiale qui ne fait qu'effleurer les conséquences de la réforme	25
Un travail préparatoire limité au sein de la Chancellerie	27
Une dimension pécuniaire mal mesurée	28
1.2.2. Des répercussions multiples sur les juridictions et les acteurs judiciaires	29
Les effets attendus du déplacement du contentieux des cours d'assises vers les cours criminelles départementales ..	29
Les principaux effets du déplacement de la « re-criminalisation » de contentieux jusqu'alors correctionnalisés	31
Une absence de prise en compte des aspects matériels et logistiques.....	33
1.2.3. Des inquiétudes exprimées sur la qualité de la justice rendue par les cours criminelles.....	34
1.3. Un choix des départements retenus pour l'expérimentation basé sur le volontariat conduisant à une représentativité discutable	36
2. DES PREMIERS RESULTATS QUI NE PERMETTENT PAS DE SATISFAIRE TOUS LES OBJECTIFS INITIAUX.....	39
2.1 Des premiers retours qui semblent montrer une amélioration du jugement des crimes à caractère sexuel.....	39
2.1.1 Une expérimentation partiellement évaluée.....	39
L'absence d'indicateurs de suivi clairement identifiés	39
Une commission de suivi dédiée.....	40
2.1.2 Des résultats qui ne montrent pas une dégradation de la qualité de la justice criminelle.....	40
Les affaires jugées ressortent principalement des crimes à caractère sexuel	41
L'oralité de la procédure préservée.....	42
Des audiences un peu moins longues que les audiences d'assises.....	42
Une pratique décisionnelle relativement proche de celle des cours d'assises.....	43
Un taux d'appel après décision des cours criminelles départementales encourageant, mais dont il est prématuré de tirer des conclusions.....	43
Une absence de mesure de la « dé-correctionnalisation ».....	44
2.1.3 Une perception des acteurs rencontrés moins critique qu'en amont de la réforme	44

2.2	Une réforme dont l'effet global est limité par l'insuffisance des moyens dédiés	46
2.2.1	Faute de renforts suffisants, une concurrence inévitable s'agissant des ressources humaines	47
2.2.2	Un effet non encore mesuré sur l'amélioration de situation des cours d'assises	49
3.	UNE GENERALISATION PREMATUREMENT ANNONCEE POUR 2023, DES EVOLUTIONS INCONTOURNABLES POUR EN PERMETTRE L'EFFECTIVITE.....	49
3.1	Une décision de généralisation des cours criminelles départementales pouvant difficilement se fonder sur les enseignements de l'expérimentation	50
3.1.1	Une expérimentation prématurément conclue	50
3.1.2	Une exploitation insatisfaisante de l'expérimentation lors de la discussion sur la généralisation des cours criminelles départementales.....	52
3.1.3	Une possibilité de révision restée ouverte.....	53
3.2	A moyens globalement constants, une généralisation des cours criminelles qui ne pourra produire tous ses effets 55	
3.2.1	La généralisation amplifiera les problématiques observées à l'échelle des 15 juridictions expérimentatrices	55
	Une approche trop « à plat » des enjeux de la généralisation	55
	Un changement d'échelle encore mal anticipé.....	57
	Une probable augmentation du nombre d'affaires criminelles qui alourdira la charge des cours	57
3.2.2	Sauf à manquer son objectif, une généralisation qui exigera des ressources nouvelles	58
	Une augmentation incontournable du nombre de magistrats	58
	Des besoins de salles d'audience dédiées dans les départements les plus chargés	63
	Des ressources d'accompagnement à adapter	65
3.3	Une réflexion qui demeure ouverte sur l'évolution nécessaire de la justice criminelle.....	66
3.3.1	Les enjeux pour la qualité de la justice criminelle soulevés par les cours criminelles départementales	67
	La dimension symbolique de la justice criminelle et le rôle des jurés populaires.....	67
	Les incohérences de la structuration de la justice criminelle issue de la réforme introduisant les cours criminelles départementales	71
3.3.2	Un perfectionnement de la justice criminelle inspiré par les cours criminelles départementales	74
4.	CONCLUSION.....	77
5.	SYNTHESE DES PRECONISATIONS.....	80
6.	BIBLIOGRAPHIE, ENTRETIENS ET AUTRES RESSOURCES DOCUMENTAIRES ..	82
	SOURCES PRIMAIRES.....	82
	Textes normatifs et documents associés	82
	Rapports	83
	Entretiens	83
	SOURCES SECONDAIRES.....	84
	Ouvrages et articles académiques et professionnels sur les cours criminelles départementales.....	84
	Références sur la justice criminelle	85
	Articles de presse	86
	Autres sources médiatiques.....	86



INTRODUCTION

Le sujet

Depuis la période révolutionnaire, le principe était bien établi que les crimes, qui sont les infractions les plus graves, étaient jugés par des cours d'assises caractérisées par la participation de jurés-citoyens tirés au sort, aux côtés de magistrats professionnels (un président et deux assesseurs). **La réforme qui crée les cours criminelles départementales, d'abord dans le cadre d'une expérimentation, puis prévoit leur généralisation à toute la France, constitue ainsi un bouleversement majeur de la justice criminelle.** Les cours d'assises sont désormais appelées à partager le jugement des crimes avec ces nouvelles juridictions dont l'originalité tient au fait qu'elles ne comprennent pas un jury populaire mais sont composées de cinq magistrats dont deux peuvent être des magistrats honoraires ou des magistrats exerçant à titre temporaire, voire à terme des avocats honoraires.

Les cours criminelles départementales sont compétentes pour juger en première instance les accusés majeurs, non récidivistes, encourant, pour les faits qui leur sont reprochés, une peine de quinze à vingt ans de réclusion criminelle. La procédure est identique à celle qui est appliquée devant les cours d'assises, à l'exception évidemment des dispositions qui concernent les jurés et les jurys. **Cette réforme dédouble ainsi les juridictions compétentes en matière de crimes et aboutit à réduire le rôle des jurys populaires.** Elle est motivée par le souci de pouvoir juger plus rapidement les dossiers criminels en attentes d'être jugés, sans recourir à la requalification de certains crimes (en particulier des viols) en délits (en particulier des agressions sexuelles) pour les faire juger par un tribunal correctionnel (phénomène de « correctionnalisation »).

Après avoir été expérimenté dans une quinzaine de départements, les cours criminelles départementales doivent être généralisées à toute la France à compter du 1^{er} janvier 2023. Un nouveau vote du Parlement pourrait néanmoins remettre en cause cette généralisation et, en tout état de cause, des mesures pourraient être adoptées pour accompagner la mise en place de ces nouvelles juridictions.

En dépit d'interrogations et de critiques initiales, en particulier de la part des avocats pénalistes, lorsque le projet de création des cours criminelles départementales a été présenté et discuté, le débat public semble avoir perdu en intensité. En décembre 2021, **la décision du Parlement de généraliser les cours criminelles départementales n'a pas suscité un écho aussi fort que la présentation initiale. Il ne faudrait pourtant pas en conclure hâtivement que l'expérimentation a été concluante et la mise en place des cours criminelles départementales dans tous les départements ne posera pas de difficultés.** L'étude approfondie de la réforme permet de cerner les enjeux et les conséquences de la perspective de cette généralisation.

Il convient de préciser le contexte dans lequel notre rapport a été élaboré, les conceptions ambiantes sur lesquelles nous avons dû nous positionner, les choix méthodologiques que nous avons

été amenés à faire, la problématique que nous avons retenue et les sources d'information sur lesquelles nous nous sommes appuyés pour mener à bien cette réflexion.

Le contexte

L'étude des cours criminelles départementales doit prendre en compte tout d'abord **le contexte législatif de la réforme**. Celle-ci a été discutée, arrêtée dans son principe et son entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2023. Néanmoins, le législateur a prévu qu'un comité d'évaluation chargé du suivi de l'expérimentation devrait se prononcer d'ici le mois d'octobre 2022, de manière à permettre, le cas échéant, la remise en cause de l'entrée en vigueur de la généralisation des cours criminelles départementales au 1^{er} janvier 2023 dans les modalités actuellement prévues. Ce choix traduit une certaine hésitation. Il doit être rapproché des conditions dans lesquelles l'expérimentation a été effectuée, prématurément interrompue et partiellement évaluée. La présente étude trouve donc sa place dans cette période intermédiaire où le choix de la généralisation a été fait mais où il serait possible néanmoins de l'amender voire, notamment en cas d'alternance politique, de revenir dessus.

L'étude des cours criminelles départementales doit tenir compte de l'expérience accumulée. Elles ont été expérimentées dans trois contextes différents. Tout d'abord, à la suite d'un appel à candidatures pour participer à cette **expérimentation**, sept départements ont accueilli ces juridictions à compter de septembre 2019. L'expérimentation a ensuite été élargie en 2020 à deux nouveaux départements, puis six autres, également sur la base du volontariat, pour permettre à certains ressorts sous tension de résorber plus facilement le stock d'affaires criminelles à juger. L'appréciation portée sur les cours criminelles départementales et leur capacité à produire des effets (les effets attendus mais aussi inattendus) doit intégrer les retours d'expérience de cette application, certes limitée dans le temps et dans l'espace, de la procédure de jugement de certains crimes selon des modalités qui ont vocation à être généralisées.

Le troisième élément de contexte à prendre en compte concerne **le débat public sur la réforme de la justice**. Au-delà du fait qu'il s'agit, en particulier dans son volet pénal, d'un thème majeur et d'un marqueur politique, il convient de noter qu'un vaste processus de recueil des attentes des citoyens et des parties prenantes a été engagé **dans le cadre des « États généraux de la justice »**. Logiquement, une partie des « États généraux » porte sur la justice criminelle. Il est probable que le législateur procède à de nouvelles réformes dans le prolongement de tels travaux. La distribution du contentieux criminel entre les cours d'assises et cours criminelles départementales, ainsi que le format de ces dernières, pourraient donc évoluer. Par conséquent, les perspectives actuelles ne sont pas nécessairement un aboutissement. Il n'est pas exclu que la création des cours criminelles départementales dans leurs paramètres actuels constitue un point intermédiaire entre l'ancien cadre procédural de la justice criminelle (qui lui-même avait significativement évolué avec la création puis l'extension du domaine de compétence des cours d'assises spécialement constituées, l'introduction de l'appel, l'obligation de motiver les arrêts d'assises, la création des pôles de l'instruction ou la réduction du nombre de personnes

siégeant dans les formations de jugement) et l'architecture qui aurait vocation à se stabiliser dans le futur.

Les enjeux et les effets des cours criminelles départementales considérés

Nous prenons le parti de ne pas limiter notre analyse des enjeux et des effets des cours criminelles départementales aux considérations privilégiées tant par les promoteurs que par les contempteurs de la réforme, mais d'envisager ces juridictions et le rôle qu'elles pourraient jouer dans une perspective large.

Le projet porté par le ministère de la justice privilégie une perspective technique de la réforme, inspirée par une lecture managériale¹. **Les cours criminelles départementales sont présentées comme une réponse technique à une difficulté qui relèverait essentiellement de la gestion du volume d'activité, sous condition de maintien d'un niveau acceptable voire amélioré de la qualité de la justice.** De façon symptomatique, c'est le vocabulaire de la mécanique des fluides voire de la plomberie qui est volontiers utilisé pour décrire le problème rencontré et la solution préconisée. Il s'agit de « désengorger » la justice criminelle, « submergée » par des « flux » d'affaires à cause du « goulot d'étranglement » que constituent les cours d'assises en l'absence de réponses pénales alternatives. Une conséquence indésirable de l'engorgement des cours d'assises tient au fait qu'un nombre important d'infractions objectivement criminelles (en particulier des viols) sont artificiellement « canalisées » ou « détournées » vers le circuit des infractions délictuelles pour être jugées par les juridictions correctionnelles puisque déqualifiées en délits – agressions ou atteintes sexuelles. Cette « fuite » vers les tribunaux correctionnels d'une partie des affaires criminelles apparaît un expédient regrettable, parce qu'il prive les victimes de la reconnaissance du caractère criminel de l'infraction et donc de la gravité de l'infraction subie, mais aussi parce qu'il conduit la justice à prononcer des peines réduites au regard de ce que prévoit la loi. L'effet espéré des cours criminelles départementales consiste à dériver une partie du flux des affaires criminelles, non plus vers les juridictions correctionnelles, mais vers une nouvelle juridiction criminelle dont on peut espérer un traitement plus fluide et un raccourcissement des délais de jugement. **Les cours criminelles départementales sont perçues comme plus efficaces et plus rapides que les cours d'assises** parce qu'elles reposent sur la mobilisation de cinq magistrats plutôt que sur la machinerie lourde et complexe d'une cour et d'un jury populaire impliquant sélection et accompagnement de jurés titulaires et suppléants.

Il est important d'évaluer la capacité des cours criminelles départementales à dissiper les problèmes qui ont justifié leur création – engorgement des cours d'assises et pratique des correctionnalisations. Mais il ne serait pas justifié de limiter le propos à ces seules préoccupations. En outre, l'approche managériale privilégiée par le ministère de la justice² n'est pas la seule possible ou

¹ Renaud COLSON et Stewart FIELD, *La transformation de la justice pénale*, L'Harmattan, spéc. p. 142 « la logique gestionnaire ».

² Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La découverte, 2008.

souhaitable. Il conviendra donc de procéder à une définition plus large des critères permettant d'évaluer la pertinence des dispositifs retenus. Par exemple, **la dimension symbolique ou politique attachée à la participation de jurés citoyens à l'exercice de la fonction de jugement, appliquée en particulier aux infractions les plus graves, ne doit pas être négligée.** On peut imaginer que les cours criminelles départementales constituent un mécanisme efficace pour accélérer le traitement des affaires criminelles, mais qu'il comporte des contreparties excessives sur le plan de la participation des citoyens à l'œuvre de justice dans un État démocratique où la justice est rendue au nom du peuple français ou du point de vue de la considération due aux parties (accusé et victime) par l'institution judiciaire. Nous avons considéré toutes les questions *a priori* ouvertes.

Par ailleurs, nous avons constaté que l'argumentation des détracteurs des cours criminelles départementales n'était pas exempte d'arrière-pensées et ne correspondait pas toujours à une vision d'ensemble de la problématique judiciaire. Par exemple, il apparaît peu légitime de nier le lien entre une justice criminelle de qualité (qui serait elle-même liée à un décorum dont participerait le jury populaire) et les problématiques de bonne administration de la justice. Des délais de jugement considérables sont par essence la négation d'une justice de qualité. **Une réforme qui ambitionne d'accélérer le traitement des affaires peut tout à fait servir l'idéal d'une justice de qualité et pas seulement celui d'une justice efficace.**

Pour autant, l'on doit tenir compte de la critique adressée à la réforme qui consiste à relever que l'institution des cours criminelles départementales constitue de prime abord une solution essentiellement défensive. **Le législateur tend à prendre comme un axiome non soumis au débat que la réforme de la justice criminelle doit se réaliser *a priori* à moyens constants. Il serait ainsi tenu pour acquis que la justice française n'a pas les moyens de s'accorder le « luxe » d'un jugement de tous les crimes par des cours d'assises³.** Il faudrait accepter une procédure simplifiée ou dégradée, selon un mouvement général observable en matière pénale (recul de la collégialité, réduction du nombre de magistrats dans les formations de jugement, déjudiciarisation...). Il conviendra pourtant de **ne pas se laisser enfermer dans les termes d'analyse du sujet imposés par les promoteurs de la réforme.** On observera en particulier que, si les cours criminelles départementales sont présentées comme une solution à un engorgement bien réel, l'alternative d'un renforcement des moyens de la justice criminelle telle qu'elle fonctionnait jusque-là (cour d'assises, instruction...) n'a guère été envisagée, en tout cas n'a pas été systématiquement confrontée aux effets escomptés des cours criminelles départementales. L'hypothèse, plus ou moins explicite, de la contrainte budgétaire devra être écartée même si cette préoccupation, par ailleurs parfaitement légitime, doit être prise en compte. **On doit évaluer les conséquences des cours criminelles départementales sans exclure que, pour atteindre leurs objectifs, elles nécessitent des moyens supplémentaires.** Indépendamment de cette

³ L'idée que la cour d'assises serait une « justice de luxe » excessivement onéreuse a été exprimée par plusieurs des personnes que nous avons auditionnées, en particulier par des magistrats et des responsables du ministère de la justice.

question toutefois, les discussions relatives à la réforme n'ont guère pris en compte d'**autres aménagements des procédures en matière criminelle de nature à permettre des gains d'efficience**, comme l'introduction de procédures différenciées lorsque les faits sont reconnus ou lorsque les dossiers présentent des degrés variables de complexité indépendamment de la gravité des peines encourues.

Nous avons abordé la question des cours criminelles départementales sans isoler cette nouvelle juridiction du système procédural dans laquelle elle s'inscrit. **Il apparaît essentiel de tenir compte des interactions qu'elles auront avec les autres composantes du système judiciaire.** La plupart des évaluations de la réforme se sont concentrées uniquement sur les cours criminelles départementales, au risque de sous-estimer leurs répercussions sur les autres acteurs de la procédure pénale, comme les cabinets d'instruction ou les parquets. En outre, si le transfert d'une partie du contentieux qui relevait exclusivement des cours d'assises vers les cours criminelles départementales va, toutes choses égales par ailleurs, entraîner logiquement une diminution des besoins en jurés, **le passage d'une formation de jugement à trois magistrats à une formation à cinq magistrats implique mécaniquement une mobilisation accrue de la magistrature pour chaque jour d'audience.** Ce n'est qu'à la condition que les cours criminelles départementales permettent un gain significatif de temps d'audience que l'on pourra espérer qu'elles n'épuisent pas les ressources des ressorts en magistrats. Cet **effet d'éviction** a été largement occulté jusqu'à présent dans les évaluations de la réforme. Cette question est souvent évacuée par ses promoteurs qui invoquent la possibilité de substituer pour partie aux magistrats professionnels des magistrats à titre temporaires, des magistrats honoraires ou des avocats honoraires. Là encore, il nous semble délicat de tenir pour une question secondaire la **disponibilité de magistrats non-professionnels** dans tous les sièges de toutes les cours criminelles départementales.

La problématique

Pour saisir les enjeux et les conséquences de la généralisation des cours criminelles départementales, il convient de retenir une conception assez large des implications de la réforme. Il ne s'agit donc pas seulement de l'apprécier à l'aune de sa capacité pour résoudre deux difficultés identifiées que sont l'engorgement des juridictions criminelles et les délais et inconvénients qui en découlent d'une part, et la pratique de la correctionnalisation d'autre part. Il faut aussi s'interroger sur la possibilité de rechercher positivement une amélioration de la justice criminelle grâce à la création d'une nouvelle juridiction, ce qui inclut *notamment* un traitement plus rapide et l'absence de recours à des expédients comme les correctionnalisations motivées par des considérations de management judiciaire.

Alors que les études consacrées aux cours criminelles départementales actuellement disponibles reposent sur un raisonnement consistant à évaluer leur aptitude à satisfaire les objectifs fixés par le législateur, à savoir le désengorgement et le reflux des correctionnalisations, nous proposons plus largement d'analyser, dans une perspective critique et constructive, leur contribution à l'amélioration de la justice criminelle, leurs effets constatés (dont, peut-être, les

deux ambitions assignées par le législateur) et les conditions de leur généralisation. Cela nous conduira à formuler des recommandations sur les mesures d'accompagnement requises pour que les cours criminelles départementales puissent fonctionner convenablement avec le reste du système judiciaire et aussi sur les vertus de cette nouvelle institution qui méritent d'être valorisées.

Les sources d'information

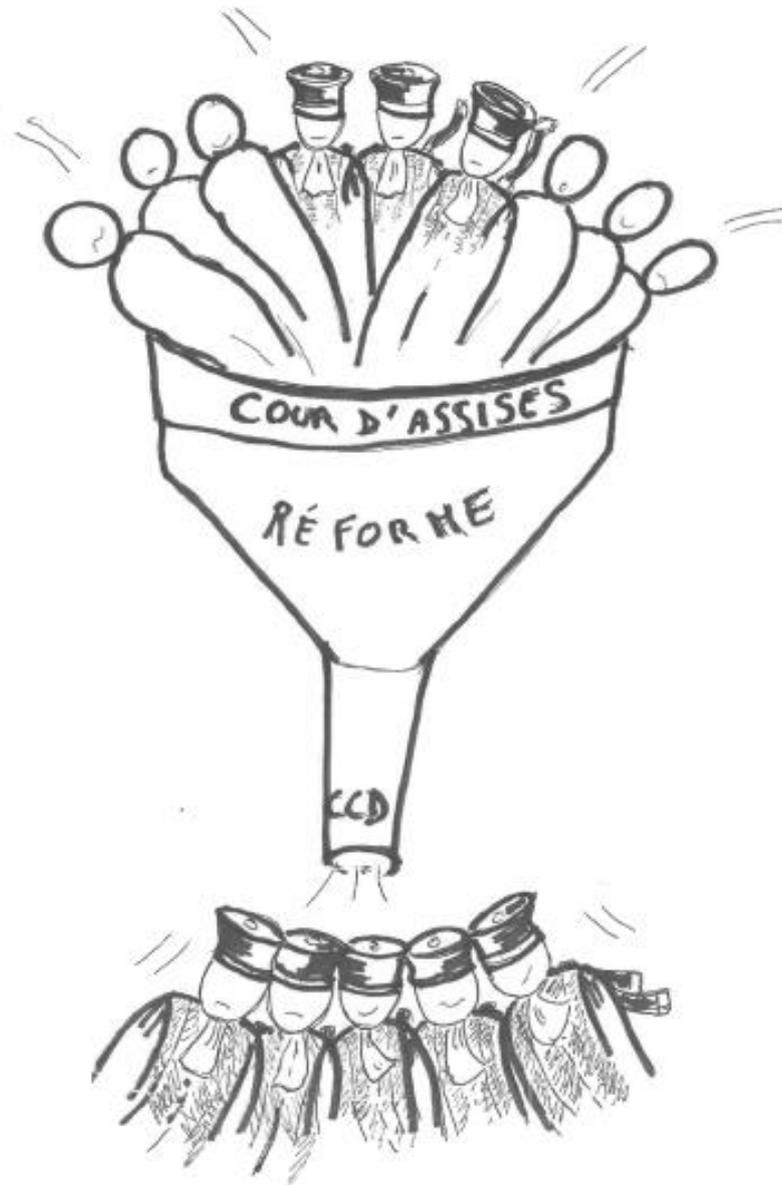
Pour mener à bien cette étude, nous nous sommes appuyés sur des sources d'information variées. **Les textes** adoptés par le législateur ainsi que les travaux parlementaires nous ont permis de cerner avec précision le cadre procédural des cours criminelles départementales et les objectifs poursuivis à travers cette réforme. **Les différents rapports** élaborés par le ministère de la justice et par les parlementaires nous ont apporté des données précieuses sur les effets observables dans le cadre des expérimentations préalables à la généralisation. Ces sources ont été complétées avec **les articles et ouvrages**, relativement peu nombreux, consacrés aux cours criminelles départementales. Les références portant sur le droit pénal et la procédure criminelle abordant des enjeux entrant en résonance avec les problèmes soulevés sont évidemment plus nombreuses.

La source d'information qui a principalement nourri notre réflexion réside dans **les témoignages** rassemblés sur l'activité des cours criminelles départementales et leur impact sur la justice criminelle. Là encore, nous nous sommes appuyés sur des sources diversifiées, allant de **l'expérience directe de certains membres du groupe de travail** aux **entretiens menés avec les différentes parties concernées par la réforme** (magistrats, avocats, victimes, évaluateurs...), en passant par l'exploitation d'**articles de presse** rapportant le fonctionnement des juridictions dans le cadre de l'expérimentation ainsi que les débats suscités.

Le plan

Nous retracerons tout d'abord l'origine de cette réforme en soulignant les dysfonctionnements de la justice criminelle que le législateur entendait résoudre avec l'institution des cours criminelles départementales (1). Ensuite, nous examinerons les enseignements que l'on peut tirer des expérimentations qui ne permettent néanmoins pas de considérer que les cours criminelles départementales pourront être généralisées sans que cela pose des difficultés majeures, notamment en raison d'une anticipation insuffisante des moyens requis pour assurer leur bon fonctionnement, en harmonie avec le reste du système judiciaire (2). Enfin, nous pointerons le caractère prématuré de la décision de généralisation et formulerons des recommandations pour que la réforme introduisant les cours criminelles départementales soit une opportunité de contribuer à la mise en place d'une justice

criminelle améliorée, susceptible de produire des effets vertueux au-delà même des objectifs visés par le législateur (3).



Bénédicte Delgove

1. LES COURS CRIMINELLES DÉPARTEMENTALES, UNE RÉFORME PRÉSENTÉE COMME UNE RÉPONSE AUX DYSFONCTIONNEMENTS DE LA JUSTICE CRIMINELLE

Les cours criminelles départementales s’inscrivent dans une réflexion de long terme sur le fonctionnement de la justice criminelle en France⁴. Si le jugement des crimes échoit dans chaque département à une cour d’assises depuis la loi du 20 avril 1810 sur l’organisation des tribunaux, les modalités de fonctionnement et de composition de cette juridiction n’ont en réalité jamais cessé d’évoluer⁵, notamment dans la seconde moitié du XX^e siècle⁶.

Compétentes pour juger les personnes majeures accusées d’un crime puni de quinze à vingt ans de réclusion criminelle ou de détention criminelle lorsqu’il n’a pas été commis en état de récidive légale⁷, les cours criminelles départementales sont issues d’un processus législatif original. Quoique créées à titre expérimental pour trois ans dans un nombre limité de départements et de collectivités ultramarines à partir du printemps 2019⁸, c’est dès 2021 que leur généralisation à l’ensemble du territoire national a été adoptée par le législateur⁹ pour une application au 1^{er} janvier 2023.

Un comité d’évaluation chargé du suivi de l’expérimentation est toutefois chargé de rendre un rapport deux mois avant cette date afin, le cas échéant, de proposer toute évolution visant à améliorer l’organisation et le fonctionnement des cours criminelles départementales¹⁰.

Cette première partie vise à présenter le cadre dans lequel cette réforme législative a été adoptée. Nous présenterons tout d’abord les objectifs poursuivis par cette réforme, puis les effets anticipables de

⁴ L’article 131-1 du code pénal range dans la catégorie des crimes les infractions pénales punies d’une peine supérieure à dix années de réclusion criminelle ou de détention criminelle.

⁵ Delphine DURANÇON. *La Cour d’assises : une juridiction séculaire et atypique en perpétuelle quête de rénovation*, thèse soutenue à l’Université Paris Saclay pour l’obtention du doctorat de droit privé et sciences criminelles, 16 décembre 2015, 765 pages.

⁶ Parmi les évolutions les plus significatives, on notera la loi du 25 novembre 1941 sur le jury qui a attribué la décision sur la culpabilité comme sur la peine à l’ensemble de la cour – jury et magistrats confondus – ainsi que la loi n° 78-788 du 28 juillet 1978 portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d’assises, qui a mis au poids des notabilités qui influait jusque-là dans la sélection des jurés pour privilégier un tirage au sort parmi les citoyens inscrits sur les listes électorales, et la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d’innocence et les droits des victimes qui a ouvert aux justiciables le droit d’interjeter appel sur les arrêts des cours d’assises.

⁷ Les critères de récidive figurent aux articles 132-8 et 132-9 du code pénal.

⁸ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

⁹ Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l’institution judiciaire.

¹⁰ Décret n° 2022-16 du 7 janvier 2022 relatif au comité d’évaluation et de suivi de la cour criminelle départementale.

l'introduction des cours criminelles départementales (effets qui n'ont été que partiellement pris en compte) et enfin le terrain choisi pour son expérimentation avant la décision de généralisation.

1.1. Une réforme récente pour répondre à l'engorgement des cours d'assises

1.1.1. Une réforme s'inscrivant dans une réflexion longue sur les modalités de fonctionnement de la justice criminelle

Les problèmes récurrents du fonctionnement de la justice criminelle en France

Par son histoire, son cérémonial et sa composition particulière faisant une place au jury populaire, la cour d'assises fait l'objet d'un attachement fort de la part des Français¹¹. Cette approbation philosophique n'est cependant d'aucune aide face aux **critiques opérationnelles sur le fonctionnement pratique de ces juridictions**, la principale étant liée à l'**augmentation continue des délais d'audiencement** qui met en péril la bonne administration de la justice autant que la garantie des droits fondamentaux. **Le flux des mises en accusation devant les cours d'assises excède les capacités de traitement de ces juridictions**. Or, le temps de détention provisoire des personnes dans l'attente de leur procès est limité par la loi¹². Il en résulte un **retard croissant dont pâtissent principalement les accusés comparaissant libres**, pour lesquels la procédure n'impose aucune obligation particulière de célérité.

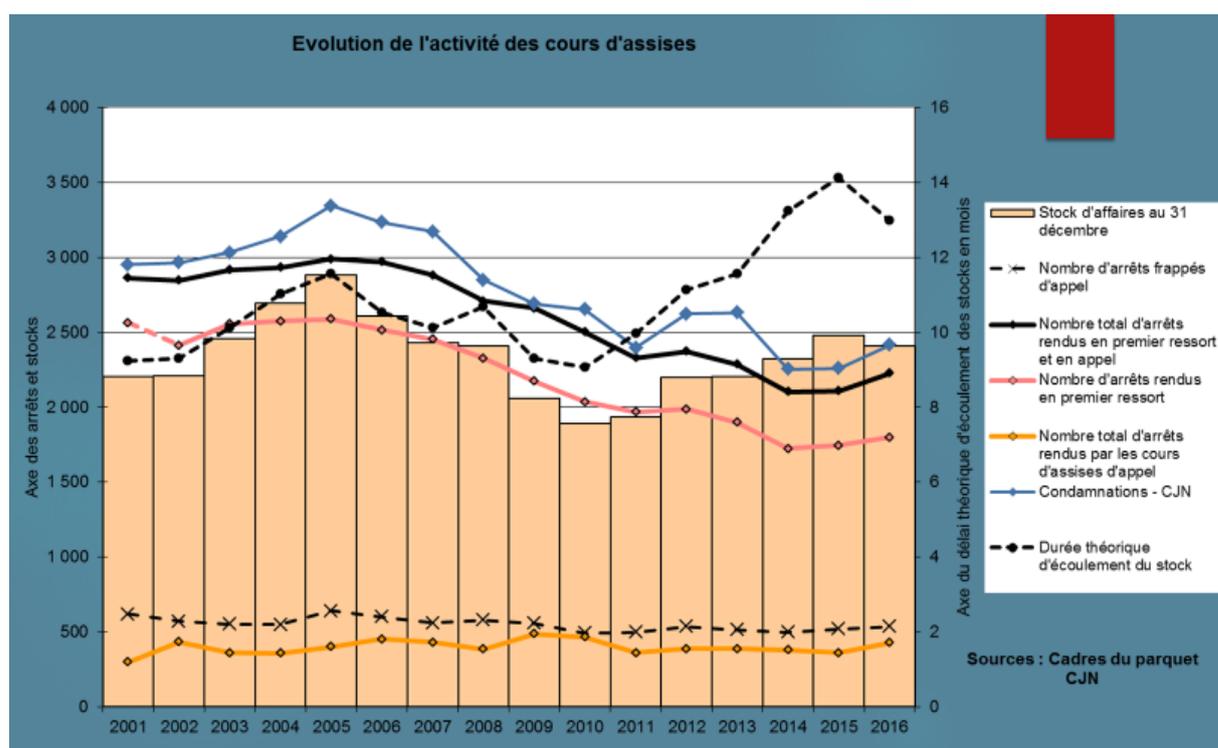
L'analyse des données statistiques révèle un **déclin tendanciel notable de la capacité de traitement des cours d'assises** au cours des quinze dernières années¹³. Le nombre de décisions rendues par ces juridictions est ainsi passé de 2 990 arrêts en 2005 à 2 227 arrêts en 2016, soit une diminution d'un quart. En parallèle, le stock d'affaires en attente a augmenté de manière continue, passant de

¹¹ En dépit de nombreuses critiques essayées tout au long du XIX^e siècle, « 82 % des citoyens français sont plutôt, voire tout à fait favorables à une cour d'assises composée de trois magistrats professionnels et de neuf jurés. Les raisons de cet attachement au jury sont cependant fort diverses. Pour 36 % des personnes interrogées, la justification essentielle de cette composition réside dans le fait que le jury "est un des seuls liens qui existent entre la justice et le grand public" ; pour 34 %, elle s'explique avant tout par le souci de ne pas laisser le jugement des affaires criminelles à la seule appréciation des magistrats professionnels ; pour 24 %, il s'agit plutôt soit d'une conquête révolutionnaire essentielle pour la démocratie, soit d'un élément de la tradition historique de notre pays » (Jean-Marie GIRAULT, rapport à la commission des lois du Sénat sur la réforme de la procédure criminelle, n° 275, 1996/1997).

¹² L'article 181 du code de procédure pénale, alinéas 8 et 9, prévoit ainsi que « l'accusé détenu en raison des faits pour lesquels il est renvoyé devant la cour d'assises est immédiatement remis en liberté s'il n'a pas comparu devant celle-ci à l'expiration d'un délai d'un an à compter soit de la date à laquelle la décision de mise en accusation est devenue définitive s'il était alors détenu, soit de la date à laquelle il a été ultérieurement placé en détention provisoire. Toutefois, si l'audience sur le fond ne peut débiter avant l'expiration de ce délai, la chambre de l'instruction peut, à titre exceptionnel, (...) ordonner la prolongation de la détention provisoire pour une nouvelle durée de six mois (...) Cette prolongation peut être renouvelée une fois dans les mêmes formes. Si l'accusé n'a pas comparu devant la cour d'assises à l'issue de cette nouvelle prolongation, il est immédiatement remis en liberté. »

¹³ Étude d'impact jointe au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice déposé le 20 avril 2018 sur le bureau du Sénat.

1 934 dossiers en 2011 à 2 411 dossiers en 2016. Le **stock d'affaires en attente de jugement** représentait treize mois d'activité des cours d'assises en 2016 contre neuf mois en 2009. Cette évolution s'explique notamment par l'évolution du taux d'appel, qui a cru de 24 % en 2006 à 30 % en 2015 et 2016, et par l'augmentation du nombre de jour d'audience par arrêt rendu – de 2,9 jours d'audience par arrêt en 2010 à 3,2 jours en 2014. Finalement, comme l'indiquait le rapport non publié du groupe de travail de la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction des services judiciaires sur les délais d'audiencement des procédures criminelles, le délai moyen d'audiencement serait d'environ 4,5 ans en première instance et de 1,61 an en appel¹⁴.



Source : étude d'impact de la loi jointe au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

Ces délais de jugement criminel ont **conduit la Cour européenne des droits de l'homme à condamner plusieurs fois la France** au sujet, notamment, des lenteurs d'audiencement devant la cour d'assises de Paris, spécialement composée¹⁵, dans des affaires mettant en cause des détenus jugés en janvier 2012 et septembre 2013¹⁶. La Cour rappelait alors que, si la persistance de raisons plausibles de soupçonner la personne arrêtée d'avoir commis une infraction était une condition *sine qua non* de la

¹⁴ Marine BABONNEAU, « La réforme des cours d'assises n'aura pas lieu », *Dalloz Actualité*, 24 janvier 2017.

¹⁵ La cour d'assises exclusivement composée de magistrats professionnels est venue succéder à la cour de sûreté de l'État supprimée par la loi n° 82-621 du 21 juillet 1982 relative à l'instruction et au jugement des infractions en matière militaire et de sûreté de l'État et modifiant les codes de procédure pénale et de justice militaire. Elle est notamment compétente, depuis la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme, en matière de terrorisme.

¹⁶ CEDH, *Guidon Esparza c. France*, n° 29116/09, *Sagarzazu c. France*, n° 29109/09 ; *Esparza Luri c. France*, n° 29119/09 ; *Soria Valderrama c. France*, n° 29101/09 ; *Berasategi c. France*, n° 29095/09 ; *Almandoz Erviti c. France*, n° 45077/10 et *Abad Urkixo c. France*, n° 45087/10.

régularité du maintien en détention, elle ne permettait pour autant pas un emprisonnement sans limite de temps dans l'attente du jugement. L'exigence d'un élargissement s'affirme donc au fur et à mesure que la détention provisoire se prolonge.

Pour faire face à cet engorgement de la justice criminelle, les juridictions ont recours à la **correctionnalisation des procédures**. Possible au cours de l'enquête comme de l'information judiciaire, cette pratique consiste, comme nous l'avons vu, à donner à des faits de nature criminelle une qualification correctionnelle en négligeant de retenir une circonstance aggravante¹⁷ ou en ignorant délibérément un élément constitutif du crime¹⁸. Ils relèvent alors, non de la procédure solennelle et exigeante de la cour d'assises, mais du tribunal correctionnel et de son formalisme plus limité. Il ressort de la pratique que les vols à main armée, les tentatives d'homicide, les crimes sexuels, les trafics de stupéfiants et les vols aggravés sont les principalement infractions correctionnalisées. Il n'existe cependant **pas de statistiques précises** sur le sujet, ce qui ne permet pas d'en établir une vision d'ensemble.

Une seconde critique du fonctionnement de la justice criminelle en France a trait à la **participation aux formations de jugement de jurés populaires**. Apparue avec la loi des 16 et 29 septembre 1791, en rupture avec les Parlements d'Ancien Régime, cette présence donne à la cour d'assises une coloration démocratique particulière. Mais elle conduit aussi inmanquablement à des protestations de la part de professionnels du droit attachés à l'efficacité de l'institution judiciaire, qui critiquent volontiers dans les jurés le fait qu'ils puissent être impressionnables et leur tentation de juger en équité, mais aussi l'incohérence des décisions suivant les circonstances de temps et de lieu. La procédure devant les cours d'assises, fondée sur le **principe d'oralité des débats**, renforce l'impression de volatilité des fondements de l'intime conviction du jury d'assises. Ce reproche, en vérité, est séculaire. Gustave LE BON écrivait déjà que les jurés de la cour d'assises « *constituent un excellent exemple de foule hétérogène non anonyme. On y retrouve la suggestibilité, la prédominance des sentiments inconscients, la faible aptitude au raisonnement, l'influence des meneurs, etc.*¹⁹ ».

Par ailleurs, la participation des jurés populaires aux cours d'assises est également critiquée en raison de son **coût**. Une étude réalisée dans le ressort de la cour d'appel de Douai estimait ces indemnités

¹⁷ Par exemple, si l'article 311-8 du code pénal punit de vingt ans de réclusion criminelle le vol avec arme, il est très fréquent que les juridictions retiennent le vol avec violence prévu aux articles 311-4, 311-5 et 311-6 du même code, qui n'expose son auteur qu'à des peines d'un maximum de dix ans d'emprisonnement.

¹⁸ Par exemple, l'agression sexuelle de l'article 222-27 du code pénal est retenue à la place du viol ou de la tentative du viol de l'article 222-23, en négligeant la pénétration ou la volonté de pénétration de la victime.

¹⁹ Gustave LE BON, *Psychologie des foules*, « Chapitre III. Les jurés de cour d'assises », Alcan, 1895. Anatole BERARD DES GLAJEUX, auteur en 1893 des *Souvenirs d'un président d'assises*, était plus sévère encore : « *quels qu'ils soient, les jurés sont toujours impressionnés par des sentiments plus que par des raisonnements. Ils ne résistent pas à une femme donnant à têter ou à un défilé d'orphelins... Pour se concilier leur bienveillance, il suffit qu'une femme soit agréable. Indulgents pour les crimes dits passionnels, ils se montrent volontiers impitoyables aux crimes qui semblent vouloir les atteindre et qui ne sont pas précisément les plus dangereux pour la société ; comme toutes les foules, ils sont très éblouis par le prestige* » (cité in Jean-Marie GIRAULT, rapport à la commission des lois du Sénat sur la réforme de la procédure criminelle, *op. cit.*).

à environ **465 euros par juré et par affaire**, soit pour six jurés en première instance une somme de 2 800 euros par affaire²⁰.

Une réflexion longue sur la manière de rendre la justice criminelle qui a conduit à des réformes ponctuelles

Le débat sur le fonctionnement de la justice criminelle est donc ancien, mais il semble gagner en acuité depuis une trentaine d'années. Plusieurs réformes ou propositions de réformes doivent ainsi être mentionnées.

Le 26 juin 1996, le garde des Sceaux Jacques TOUBON déposait sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi portant réforme de la procédure criminelle. Ce texte avait pour objet principal d'instituer un **appel** des jugements rendus en matière criminelle : à cette fin, il créait dans chaque département un tribunal d'assises appelé à statuer en première instance et il érigeait la cour d'assises en instance d'appel. Le principe du jury populaire était maintenu dans les deux juridictions. Suscitant une certaine opposition des professionnels, le projet est adopté par l'Assemblée nationale le 22 janvier 1997 et par le Sénat le 16 avril suivant. Toutefois, la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée le 21 avril 1997 a brutalement mis un terme au processus législatif.

La procédure juridictionnelle devant les cours d'assises évolue donc de manière ponctuelle et par touches successives : par l'introduction de l'appel des arrêts d'assises en 2000²¹, par l'exigence de motivation de la culpabilité en 2011²² et par diverses mesures adoptées en 2019 parmi lesquelles les règles d'accès au dossier, de police de l'audience et de motivation de la peine²³.

D'autres propositions de réforme ont été réalisées. C'est ainsi que le rapport précédemment mentionné produit en 2016 par le groupe de travail de la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction des services judiciaires sur les délais d'audiencement des procédures criminelles préconisait, parmi diverses mesures, la mise en place d'un **tribunal criminel**, la **professionnalisation des cours d'assises** pour le jugement des dossiers des juridictions interrégionales spécialisées, ou encore le **recours aux juges honoraires et réservistes**²⁴.

L'institution des cours criminelles départementales : le choix d'une réforme présentée comme technique

C'est dans ce contexte d'engorgement qu'ont été créées, en 2019, les cours criminelles départementales. Face à la problématique née de l'allongement constant des délais d'audiencement,

²⁰ Étude d'impact jointe au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice déposé le 20 avril 2018 sur le bureau du Sénat.

²¹ Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

²² Loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs.

²³ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. L'exigence législative de motivation découlait de la décision n° 2017-694 QPC du Conseil constitutionnel du 2 mars 2018.

²⁴ Marine BABONNEAU, « La réforme des cours d'assises n'aura pas lieu », *op. cit.*

le Gouvernement et le Parlement faisaient face à une alternative dont les termes étaient finalement simples :

- soit, à architecture institutionnelle constante, accroître les moyens humains et matériels mis à disposition de l'institution judiciaire ;
- soit, à budget global constant, aménager le droit en vigueur en modifiant les procédures applicables pour raccourcir les temps d'audience et accélérer le traitement des dossiers.

Privilégiant la seconde branche de l'alternative²⁵, la **cour criminelle départementale** est conçue pour juger les personnes majeures accusées d'un crime encourant quinze ou vingt ans de réclusion criminelle, dès lors qu'il n'a pas été commis en état de récidive légale, et de délits connexes. Elle vient donc constituer un quatrième niveau de juridiction pénale de première instance, dès lors que **la cour d'assises d'appel demeure** l'instance devant laquelle contester les arrêts d'assises comme ceux de la cour criminelle départementale.

Le renvoi des affaires concernées devant la cour criminelle départementale est systématique, c'est-à-dire que l'accusé n'a **pas le choix de son juge**. Si, en cours ou à l'issue des débats, la cour estime que les faits dont elle est saisie constituent un crime puni de trente ans de réclusion criminelle ou de la réclusion criminelle à perpétuité, elle est tenue de renvoyer l'affaire devant la cour d'assises. Symétriquement, en cas d'erreur d'orientation d'un accusé vers la cour d'assises, le président de la chambre de l'instruction peut, à la demande du procureur de la République ou de l'une des parties, rectifier la juridiction saisie.

²⁵ Ce choix lui-même a été contesté. Lors des débats devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale en première lecture, le 9 novembre 2018, le député Ugo Bernalicis déclarait ainsi : « *Disposer d'un tribunal proche, à l'échelle départementale, et bénéficier de jugements rapides et efficaces, l'idée pourrait paraître séduisante. Mais, en réalité, cette mesure s'inscrit dans la logique de votre texte : face à l'engorgement d'un certain nombre de juridictions, vous cherchez systématiquement des voies de fuite, soit pour diminuer le nombre de dossiers qui entrent, soit pour les faire sortir plus rapidement. Le problème, ce n'est pas qu'il faille du temps, c'est que nous n'avons pas assez de personnes.* »

Avant la réforme	<p>Délits <i>Peine encourue : jusqu'à dix ans d'emprisonnement</i></p> <p><u>Tribunal correctionnel</u></p>	<p>Crimes <i>Peine encourue : de 15 ans de réclusion criminelle à la réclusion criminelle à perpétuité</i></p> <p><u>Cour d'assises</u></p>	
Après la réforme	<p>Délits <i>Peine encourue : jusqu'à dix ans d'emprisonnement</i></p> <p><u>Tribunal correctionnel</u></p>	<p>Crimes (-) <i>Peine encourue : de 15 ans à 20 ans de réclusion criminelle</i></p> <p><u>Cour criminelle départementale</u></p>	<p>Crimes (+) <i>Peine encourue : 30 ans de réclusion criminelle ou réclusion criminelle à perpétuité</i></p> <p><u>Cour d'assises</u></p>

La procédure suivie devant les cours criminelles est identique à celle suivie devant les cours d'assises, à trois exceptions près :

- **le jury populaire est remplacé par une formation de jugement composée de cinq magistrats**, deux d'entre eux pouvant être des magistrats non professionnels, honoraires²⁶ ou exerçant à titre temporaire²⁷ dans le ressort de la cour d'appel ;
- **le délai maximal d'audiencement lorsque l'accusé est détenu est réduit de moitié**, ne pouvant excéder six mois²⁸, de sorte à mieux satisfaire la recherche de célérité ;
- **la formation de jugement, et non son seul président, a accès au dossier.**

1.1.2. Les objectifs de la réforme

La réforme instituant les cours criminelles départementales n'est pas conçue comme une refonte en profondeur de la justice criminelle mais comme une **réponse pragmatique à un problème précis – l'engorgement des cours d'assises**. L'objectif principal assigné est la **diminution des délais de jugement criminel**. À cet objectif principal s'ajoutait, mais seulement dans les interventions publiques²⁹, un objectif de **lutte contre les correctionnalisations**, pratique particulièrement critiquée

²⁶ Les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles sont des magistrats de l'ordre judiciaire à la retraite désireux de continuer à servir l'institution judiciaire en exerçant des fonctions juridictionnelles ou non juridictionnelles. Ils peuvent notamment exercer les fonctions d'assesseur dans les formations collégiales ou les fonctions de substitut ou de substitut général. Tout magistrat judiciaire de carrière à la retraite âgé de moins de 75 ans peut devenir magistrat honoraire, sauf sanction disciplinaire.

²⁷ Les magistrats à titre temporaire peuvent être assesseur dans les formations collégiales, valider les compositions pénales et présider le tribunal de police. Les candidats doivent avoir entre 35 et 75 ans et disposer de compétences juridiques attestées.

²⁸ Ce délai peut être prolongé une fois.

²⁹ Il ne figure en effet pas dans les exposés des motifs et études d'impact des différents textes relatifs aux cours criminelles.

concernant les crimes sexuels dans un contexte de libération de la parole et d'engagement public contre les violences faites aux femmes³⁰.

Un premier objectif principal : la diminution des délais de jugement en matière criminelle

Devant le Sénat, la garde des Sceaux, Mme Nicole BELLOUBET, défendait sa proposition d'expérimentation en avançant pour premier argument la **résorption des stocks et la diminution des délais**³¹ : « *Premièrement, cette solution me paraît innovante pour faire face à l'engorgement des cours d'assises causé par l'introduction de l'appel et par l'oralité de la procédure – avec tous les avantages et l'intérêt qui s'y attachent. En effet, cet engorgement des cours d'assises entraîne un dysfonctionnement complet de la chaîne judiciaire. (...) Troisièmement, et c'est important, la procédure devant ces tribunaux criminels départementaux permettra d'accélérer les choses, puisque les magistrats pourront disposer du dossier...* ».



Illustration de Bénédicte Delgove

Le rapport de la commission des lois du Sénat sur la perspective de création des cours criminelles départementales indiquait que « *l'allongement préoccupant des délais de jugement aux assises nécessite de rechercher des solutions innovantes [...]* ». Elle jugeait cependant « *peu probable que l'augmentation des moyens de la justice suffise, à elle seule, à résoudre ce problème* » et accueillait en conséquence « *favorablement l'expérimentation d'une nouvelle procédure qui permettra de recentrer l'activité des assises sur les crimes les plus graves* ». Elle concluait que « *l'organisation d'une expérimentation [était] finalement assez opportune puisqu'elle [permettrait] de prendre une*

³⁰ Le Président de la République, M. Emmanuel MACRON, a fait de l'égalité entre les femmes et les hommes la « grande cause » de son premier quinquennat.

³¹ Débats en séance publique devant le Sénat, 11 octobre 2018.

décision définitive à partir de données objectives » quant aux effets réels de l'expérimentation sur les gains de temps éventuels³².

De même, la commission des lois de l'Assemblée nationale, « *faisant état d'opinions très partagés* », s'était « *rangée à la démarche de l'expérimentation* »³³. Les débats n'avaient cependant pas remis en cause le constat de la nécessité d'une action pour débloquer une situation marquée par l'engorgement.

Un second objectif principal : la limitation de la correctionnalisation des violences sexuelles

Un deuxième objectif majeur, avancé dès l'origine par le Gouvernement au soutien de l'expérimentation, résidait dans l'idée que l'engorgement des juridictions criminelles conduisait les autorités judiciaires à procéder massivement à des **correctionnalisations**. Or, comme le déclarait la garde des Sceaux Nicole BELLOUBET³⁴, « *l'objectif est d'éviter la correctionnalisation d'un certain nombre de crimes* ». Cet objectif était soutenu par la sénatrice Marie MERCIER³⁵ : « *Le tribunal criminel est essentiel, en particulier pour le **jugement des violences sexuelles**. On éviterait ainsi l'écueil de la déqualification des faits et on échapperait à la correctionnalisation.* »

Cette ambition faisait écho à l'engagement du Président de la République de lutter contre les violences faites aux femmes tout au long de son quinquennat. Or, si par principe la correctionnalisation apparaît comme un expédient acceptable dans les infractions sans victime ou d'une gravité modérée, elle s'avère **incompatible avec la volonté politique de fermeté affichée en matière de mœurs**. Nier le viol en tant que viol subi par une victime pour des raisons d'administration judiciaire est désormais inacceptable pour l'opinion, et suscite facilement la controverse médiatique³⁶.

L'argument de la baisse des correctionnalisations était même le premier avancé devant les députés³⁷ : « *Je propose l'expérimentation du tribunal criminel départemental afin d'éviter la correctionnalisation de certains crimes comme le viol. Il faut que les crimes soient jugés comme des crimes.* »

Les débats à l'Assemblée nationale montraient d'ailleurs à deux reprises l'attachement des parlementaires à traiter les crimes sexuels comme ils devaient l'être :

- d'une part, certains ont exprimé le sentiment selon lequel un véritable jugement criminel ne pouvait procéder du truchement de la nouvelle juridiction expérimentale, au prestige forcément moindre et à la procédure moins solennelle. « *Mettre en place*

³² François-Noël BUFFET et Yves DETRAIGNE, rapport à la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, n° 11, 3 octobre 2018.

³³ Laetitia AVIA et Didier PARIS, rapport en première lecture à la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, n° 1396, 9 novembre 2018.

³⁴ Débats devant la commission des Lois du Sénat en première lecture, le 25 septembre 2018.

³⁵ Débats devant la commission des Lois du Sénat en première lecture, le 3 octobre 2018.

³⁶ Véronique LE GOAZIOU, « Chapitre 3. La correctionnalisation des viols », *Viol. Que fait la justice ?*, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 75-89.

³⁷ Nicole BELLOUBET, garde des Sceaux, débats devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale en première lecture, le 6 novembre 2018.

*une sous-juridiction criminelle, une sous-cour d'assises, c'est poursuivre d'une autre façon la différenciation induite par la correctionnalisation.*³⁸ » ;

- d'autre part, l'Assemblée nationale a souligné qu'il était malvenu d'affubler la nouvelle juridiction du nom de « tribunal », comme l'avait prévu le Gouvernement et comme l'avait déjà approuvé le Sénat, mais qu'il vaudrait mieux la dénommer une « cour », car une cour rend des arrêts et qu'il importe de l'approcher autant que faire se peut du modèle des assises³⁹. La loi est aussi question de symbole.

Un objectif subsidiaire apparu à l'initiative des députés : la justice de proximité

Au cours des débats devant l'Assemblée nationale, un troisième objectif est venu s'adjoindre aux deux précédents : celui de l'**aménagement du territoire** à travers la possibilité pour le juge d'instruction de renvoyer des affaires peu complexes devant la cour criminelle départementale sans passer par le **pôle de l'instruction**⁴⁰. Cette perspective était évoquée par le député Stéphane Mazars dès la discussion des modalités de l'expérimentation, mais elle était alors écartée pour faire l'objet d'investigations complémentaires, non sans avoir alors reçu le soutien de deux groupes d'opposition⁴¹.

Toutefois, la discussion de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire allait permettre de lier doublement les préoccupations d'aménagement du territoire à la création des cours criminelles départementales.

D'une part, M. Stéphane MAZARS, par ailleurs rapporteur du projet de loi au nom de la commission des Lois, représentait le principe d'une « **dépolarisation** » de l'instruction des faits criminels peu complexes dont la cour criminelle départementale serait appelée à connaître au moment de leur jugement. Rappelant les débats tenus quelques années auparavant, il présentait une nouvelle

³⁸ Antoine SAVIGNAT, député, débats devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale en première lecture, le 9 novembre 2018.

³⁹ Didier PARIS, rapporteur du projet de loi, débats devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale en première lecture, le 9 novembre 2018 : « *Cette appellation, plus compréhensible pour les victimes, montre qu'il ne s'agit en aucun cas d'un tribunal de correctionnalisation, mais d'une cour criminelle où l'accusé encourt une peine correspondant pleinement à la nature de l'infraction pour laquelle il est jugé.* »

⁴⁰ Adoptée à la suite des dysfonctionnements constatés au cours de l'affaire dite « d'Outreau », la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale imposait au stade de l'information judiciaire un principe de collégialité. Les faits criminels étaient désormais instruits au sein d'un tribunal doté d'un « pôle de l'instruction », les juridictions de petite taille en étant dépourvues.

⁴¹ Débats devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale en première lecture, le 9 novembre 2018 « *Ne pourrait-on pas aiguiller vers les magistrats instructeurs des TGI les dossiers qui auront vocation, demain, à passer devant le tribunal criminel départemental, à l'exception des affaires complexes qui nécessiteraient une co-saisine et resteraient dévolues au pôle de l'instruction ?* »

rédaction qui recevait, cette fois, l'aval du garde des Sceaux et l'approbation, sans aucune opposition, de ses collègues députés⁴².

D'autre part, le projet de loi donnait l'occasion à deux députés du Tarn, Mme Muriel ROQUES-ÉTIENNE et M. Jean TERLIER, de suggérer « *que les cours criminelles départementales ne soient pas systématiquement installées dans le tribunal où siège habituellement la cour d'assises* » pour permettre une **répartition harmonieuse de l'activité judiciaire** au sein d'un même territoire – en l'occurrence, entre les tribunaux d'Albi et de Castres. Cette disposition se doublait d'un avantage logistique car, comme le soulignait le rapporteur Stéphane MAZARS, « *il est parfois difficile de concilier, matériellement, une session de cour d'assises et une session de cour criminelle départementale. Leur dissociation peut donc être utile*⁴³. » Le futur article 380-17 du code de procédure pénale permettra donc, par exception, que les deux juridictions ne siègent pas au même endroit.

Tels étaient les fondements et objectifs officiellement poursuivis par l'expérimentation.

1.2. Des effets multiples sur le fonctionnement de la justice criminelle, partiellement pris en compte lors de l'élaboration de la réforme

Les objectifs de l'expérimentation posés, restent à analyser les conséquences de la création des cours criminelles sur l'organisation et le fonctionnement de la justice judiciaire. Or, force est de constater que ces conséquences, pourtant d'une grande ampleur, n'ont été que partiellement anticipées lors de la conception de l'expérimentation. **L'étude d'impact annexée au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ne permettait pas d'appréhender l'ensemble des incidences de la création des cours criminelles sur le fonctionnement de**

⁴² Les débats devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale en première lecture, le 6 mai 2021, montrent un accueil enthousiaste du garde des Sceaux, M. Éric DUPOND-MORETTI : « *C'est vraiment une idée géniale ! Je sais, monsieur le rapporteur, que vous y travaillez depuis de nombreuses années et vous avez trouvé le bon vecteur législatif. J'accueille cet amendement à bras ouverts. Bravo !* » Le dispositif figure désormais à l'article 52-1 du code de procédure pénale.

⁴³ Débats devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale en première lecture, le 6 mai 2021.

l'institution judiciaire ni de mesurer les moyens nécessaires pour en accompagner le déploiement, même limité aux juridictions expérimentatrices.

1.2.1. Au stade de l'expérimentation, une analyse très sommaire des effets de la réforme

Certes limitée dans son champ géographique à son origine, l'expérimentation n'a donné lieu qu'à une analyse très sommaire de ses conséquences sur le fonctionnement de l'institution judiciaire dans les ressorts concernés.

Une étude d'impact initiale qui ne fait qu'effleurer les conséquences de la réforme

L'étude d'impact jointe au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice consacre près de 17 pages à la création des cours criminelles départementales⁴⁴. Après avoir dressé un bilan de l'activité des cours d'assises (11 pages), l'étude précise la nécessité de légiférer et se penche sur l'option retenue (quatre pages) avant d'en analyser les conséquences (une page et demie). L'étude relève quatre types d'impacts :

- *Juridiques*, prenant la forme de modifications de quatre dispositions du code de procédure pénale et la création de trois nouveaux articles en son sein ;
- *Informatiques*, relatifs à l'adaptation du logiciel professionnel Cassiopée pour traiter les appels des arrêts des cours criminelles départementales ;
- *Budgétaires*, prenant la forme d'économies de dépenses grâce à la suppression du jury populaire et à la diminution des indemnités versées aux jurés. L'étude d'impact cite les données recueillies à l'échelle de la cour d'appel de Douai, qui évaluait à 465 euros par juré l'économie, soit, sur la base de six jurés en première instance, un gain de 2 800 euros par affaire. L'impact budgétaire de la création de cette juridiction était estimé comme neutre, le surcoût lié au besoin complémentaire de magistrats à titre temporaire et de magistrats honoraires étant compensé par la disparition des indemnités des jurés dans les affaires concernées. Le Gouvernement se défendait d'ailleurs vigoureusement, au cours des débats, de l'accusation d'une réforme motivée par des velléités budgétaires ;
- *En termes de ressources humaines*, décrites de façon succincte. L'étude anticipe un effet positif sur les ressources humaines, grâce à la réduction du temps d'audience, ce qui diminuerait les besoins humains et logistiques. Elle souligne cependant que la dé-correctionnalisation de certaines affaires accroîtrait la charge des cours criminelles départementales, sans autre précision, et que les cours criminelles récupéreraient 50 %

⁴⁴ Sous-section 2 « Dispositions relatives au jugement des crimes » du chapitre III. Accessible via le [lien suivant](#).

des dossiers actuellement jugés en cour d'assises dans les ressorts expérimentateurs, soit environ 900 condamnations par an. Enfin, elle évalue le montant des vacations des magistrats honoraires ou à titre temporaire entre 1 900 et 2 900 euros, sans préciser les hypothèses de calcul retenues.

L'étude se limite toutefois à décrire les problématiques liées à l'engorgement des cours d'assises, sans que les bénéfices résultant de l'établissement des cours criminelles départementales ne soient particulièrement développés.

À plusieurs égards, cette présentation semble en-deçà des exigences posées par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution qui dispose que les études d'impact « définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation », et qu'en outre, elles « exposent avec précision :

— (...) l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

— l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public (...) ».

L'étude d'impact ne comporte en effet pas de précision sur les conséquences de l'expérimentation sur l'emploi dans les juridictions de jugement, que ce soit en termes de volumes et de sollicitations pesant sur les magistrats professionnels et non professionnels pour assurer le fonctionnement des nouvelles juridictions, de conséquences procédurales pour le parquet... La problématique du recours aux magistrats à titre temporaire et aux magistrats honoraires est évoquée sous un angle purement budgétaire et théorique. Les greffes ne sont pas mentionnés. Aucune mention n'est faite par ailleurs des impacts en termes immobiliers alors que dans nombre de ressorts, les cours d'assises ne disposent que d'une salle dédiée et que les autres salles d'audience sont inadaptées ou accaparées par les autres contentieux.

Si ces insuffisances n'étaient bien évidemment pas de nature à empêcher le Parlement d'adopter le projet de loi, elles soulignent la **faible anticipation** des effets de la réforme de la justice criminelle. La mention selon laquelle « l'impact de l'expérimentation du tribunal criminel ne peut être quantifié à ce stade car elle dépendra du nombre d'expérimentations retenu » ne peut être jugée pleinement satisfaisante dans la mesure où, aux fins d'information du Parlement, le Gouvernement aurait parfaitement pu tenter de cerner les effets concrets de la réforme en termes de moyens, à l'échelle de certains ressorts, qu'ils soient par la suite ou non expérimentateurs.

Qu'une telle expérimentation soit initiée **sans réflexion plus précise sur le redimensionnement nécessaire en termes de ressources humaines** interpelle et interroge. Ses effets sont multiples en la matière, et se traduisent par une modification des pratiques et, possiblement, par un

surcroît de sollicitations qui ne peuvent être satisfaites à moyens constants. L'absence d'anticipation est d'autant plus frappante que les cours criminelles départementales ne devaient pas seulement permettre de mieux juger certains crimes : elles devaient aussi, dès le stade de l'expérimentation et plus encore après l'extension du nombre de ressorts concernés dans la foulée de la crise épidémique⁴⁵, soulager les cours d'assises les plus engorgées en permettant de juger avec plus de célérité les dossiers accumulés.

Or, le fait que dès la conception de la réforme ait été acté le fait que les présidences de cours criminelles départementales seraient assurées par les présidents de cours d'assises soulevait inévitablement des problématiques de sollicitations simultanées des conseillers susceptibles d'exercer ces fonctions particulières et le risque d'un effet d'éviction entre juridictions criminelles.

Si l'étude d'impact annexée au projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, qui propose la généralisation des cours criminelles, est plus approfondie sans pour autant intégrer l'ensemble des enjeux (voir les développements à ce sujet au chapitre III-A), il semble malgré tout que toutes les mesures nécessaires à la préparation d'une réforme de grande ampleur n'aient pas été déployées.

Un travail préparatoire limité au sein de la Chancellerie

À défaut d'une étude d'impact exhaustive, l'anticipation des conséquences de la réforme sur le fonctionnement des juridictions devait être au moins conduite en interne au niveau des services du ministère de la justice, conjointement par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) pour l'analyse des conséquences sur le fonctionnement des juridictions, et par la direction des services judiciaires (DSJ) s'agissant de l'allocation des moyens et des renforts éventuellement nécessaires à certains ressorts.

Le ministère de la justice indique que, s'agissant des magistrats, un **renfort de huit personnels supplémentaires** a été décidé dans le cadre de l'expérimentation. Un effort a également été réalisé pour ne pas laisser de postes vacants sur les profils de conseillers et présidents de chambre assises dans les ressorts concernés⁴⁶.

En revanche et sur un plus long terme, aucune campagne spécifique de recrutement de magistrats à titre temporaire ou de magistrats honoraires n'a été organisée. Le soin de recruter les profils nécessaires a été laissé aux chefs de cours et de juridictions.

Aucune étude d'ensemble préalable n'a donc été réalisée, ni en amont de la première phase de l'expérimentation, ni lors de ses développements ultérieurs. C'est principalement à l'échelle des cours d'appels expérimentatrices que l'analyse des principaux effets induits a été conduite.

La direction de projet dédiée n'a quant à elle été créée que le 1^{er} septembre 2019, soit plus de cinq mois après l'adoption de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de

⁴⁵ Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

⁴⁶ Cf. entretien avec un magistrat.

réforme pour la justice⁴⁷. Une mise en œuvre anticipée, ou du moins concomitante à l'adoption de la loi, aurait sans doute permis de mieux préparer l'accompagnement de la première phase de l'expérimentation.

Une dimension pécuniaire mal mesurée

Sur un plan pécuniaire, la **réforme a été présentée comme neutre au plan budgétaire**, la disparition des jurés étant supposée être compensée par l'augmentation du nombre de magistrats impliqués. L'étude d'impact du projet de loi de programmation 2018-2022 ne comporte que quelques éléments disparates sur ce point, empêchant une analyse globale.

Le rapport de la commission cour d'assises et cours criminelles départementales du 11 janvier 2021, plus communément appelé « rapport GETTI »⁴⁸, est lui-même mesuré sur ce sujet puisqu'il est très clairement mentionné dans ce document, « *qu'en raison des circuits budgétaires propres à cette administration de la justice, il n'est pas aisé de se faire une opinion précise.* »

À titre d'exemple, le coût d'un juré varie de 328 à 370 euros. Toujours dans le même document, il est dit que la direction des affaires criminelles et des grâces estime qu'une journée de cour d'assises revient à 2 060 euros alors qu'une journée de cour criminelle départementale revient à 1 100 euros, soit un rapport d'un à deux. Cependant, il est très explicitement précisé dans le rapport GETTI, que la méthode de calcul et le périmètre ne sont pas détaillés. En outre, la méthode appliquée « *ne tient pas compte du coût du travail des magistrats* », c'est-à-dire qu'elle n'inclue que le coût des magistrats non professionnels dont le nombre peut varier suivant le contexte.

Cette évaluation empirique des coûts donne l'impression étrange d'une expérimentation lancée à la va-vite, sans border l'ensemble des sujets. En outre, elle est de nature à semer le trouble et le doute sur le bilan financier de la réforme. En particulier, le passage d'une cour d'assises mobilisant

⁴⁷ Arrêté du Premier ministre en date du 8 août 2019 nommant Mme Anne-Marie GALLEN directrice de projet chargée de l'expérimentation de la cour criminelle auprès de la directrice des affaires criminelles et des grâces (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038906391>)

⁴⁸ Rapport de la commission cours d'assises et cours criminelles départementales présidée par M. Jean-Pierre GETTI, 11 janvier 2021 (accessible par [ce lien](#)). La référence au « rapport GETTI » sera retenue dans le reste du présent document.

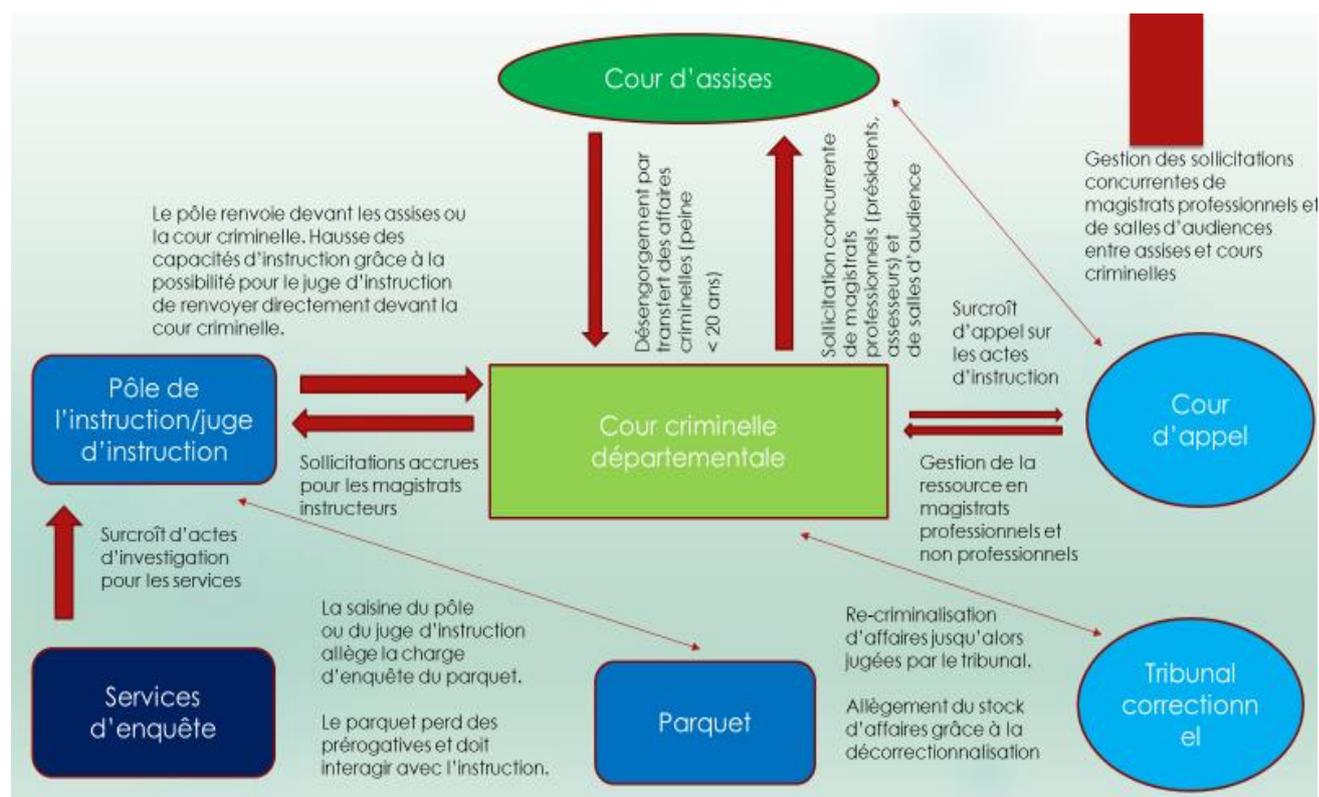
un président et deux assesseurs à une cour criminelle départementale mobilisant un président et quatre assesseurs n'est pas neutre.

Seule l'étude d'impact annexée au projet de loi confiance dans l'institution judiciaire et visant à fonder la décision de généralisation des cours criminelles apporte des éléments plus précis sur ce points (cf. chapitre III-A), mais sans pour autant épuiser l'ensemble des enjeux.

1.2.2. Des répercussions multiples sur les juridictions et les acteurs judiciaires

Les conséquences de la réforme sont bien plus nombreuses que celles esquissées dans l'étude d'impact. Le schéma ci-dessous s'efforce de les retracer. Les développements qui suivent examinent plus en détail les principales d'entre elles.

Représentation des principaux effets induits par la création, à moyens constants, des cours criminelles départementales



Source : Groupe de diagnostic et de stratégie n° 4 (2021-2022). Représentation à moyens constants.

Les effets attendus du déplacement du contentieux des cours d'assises vers les cours criminelles départementales

C'est le seul objectif textuel de la réforme tel que l'exposé des motifs de l'article 42 du projet de loi la présente : « Cette expérimentation permettra de déterminer si le tribunal criminel constitue

une réponse appropriée et opportune afin de répondre à l'engorgement actuel des cours d'assises, résultant pour partie de l'institution en 2001 d'un appel en matière criminelle, et aux retards d'audiencement qu'il provoque, retards qu'il n'est plus possible de tolérer, tant dans l'intérêt des accusés que de celui des victimes ».

La création des cours criminelles emporte **plusieurs effets de nature et d'importance distinctes.**

Elle a pour principal effet de réduire le temps d'audience consacré au jugement de certains crimes, grâce à plusieurs facteurs, certains procéduraux et d'autres humains. S'agissant des aspects procéduraux, la réforme intègre le principe d'une « *atténuation du principe d'oralité*⁴⁹ » concernant l'audition des témoins. Mais l'effet principal attendu résulte de la suppression du jury populaire, qui permet de supprimer plusieurs étapes procédurales : révision de la liste des jurés ; information des jurés avant l'ouverture de la session ; visite de la maison d'arrêt ; tirage au sort pour chacune des affaires de la session ; exercice de la récusation qui en découle ; prestations de serment... Autant d'éléments qui permettent de réduire sensiblement le temps consacré par magistrat à ce que l'on peut considérer comme étant les à-côtés du procès.

Si l'on ajoute à cela toute la partie formation pédagogique destinée aux jurés qui pour la plupart découvrent le monde de la justice, le gain de temps est réel. Il convient de rappeler qu'il s'agit là d'un des objectifs majeurs de la réforme, juger plus rapidement.

Il existe des raisons de penser par ailleurs que le principe même d'une juridiction sans juré est de nature à conduire les avocats à réviser leur pratique de l'oralité : le dossier est en possession de l'ensemble de la formation de jugement et, face à des professionnels, les avocats peuvent adapter leurs plaidoiries du fait d'une communauté d'intelligibilité du droit⁵⁰. À ce titre, la demande de comparution de témoins ou d'experts peut s'en trouver limitée. La volonté manifeste de conserver et de préserver une certaine forme d'oralité des débats est cependant particulièrement prégnante dans l'esprit de nombreux professionnels de la justice⁵¹.

Le délai de mise en accusation par le juge d'instruction est également réduit de moitié, si « *les personnes contre lesquelles il existe à l'issue de l'information des charges suffisantes d'avoir commis, hors récidive, un crime [relevant de la cour criminelle départementale] sont, selon les modalités prévues à l'article 181 du code de procédure pénale, mises en accusation par le juge d'instruction devant la cour criminelle. Le délai d'un an prévu au huitième alinéa du même article 181 est alors réduit à six*

⁴⁹ Étude d'impact jointe au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice déposé le 20 avril 2018 sur le bureau du Sénat.

⁵⁰ Cf. entretiens avec des avocats pénalistes.

⁵¹ Cf. entretiens avec des magistrats et avocats ayant pratiqué la cour criminelle départementale.

mois, et il ne peut être procédé qu'à une seule prolongation en application du neuvième alinéa dudit article 181⁵² ».

De ce fait, s'il n'existe pas par ailleurs de freins au traitement des dossiers par les cours criminelles départementales, le jugement de certains crimes s'en trouve raccourci. Toute une série de dossiers dont le jugement était jusqu'alors retardé par l'engorgement des cours d'assises peuvent désormais faire l'objet d'un traitement plus rapide grâce à la réduction des délais d'audiencement, d'une part, et à la tenue du procès dans un délai plus resserré, d'autre part, le premier facteur exerçant l'effet le plus important.

Les principaux effets du déplacement de la « re-criminalisation » de contentieux jusqu'alors correctionnalisés

Alors même que les cours criminelles départementales visent à éviter la correctionnalisation des crimes sexuels, pratiquée pour permettre un jugement plus rapproché des faits, **cet objectif n'apparaît ni dans l'exposé des motifs du projet de loi ni dans l'étude d'impact**, mais seulement dans les prises de parole publiques⁵³.

La correctionnalisation des crimes est un phénomène difficile à admettre dans la mesure où il constitue pour une large part **un levier de compensation des carences de la justice criminelle**, activé généralement avec l'accord des parties⁵⁴. Comme l'indique le rapport de la commission cours d'assises et cours criminelles départementales du 11 janvier 2021, ce processus consiste « à *disqualifier pénalement en délit une infraction dont la juste qualification serait criminelle, en abandonnant un élément constitutif ou une circonstance aggravante et éviter ainsi le renvoi du mis en examen devant la cour d'assises* ». Il est en outre un phénomène difficile à appréhender tant il résulte à la fois de démarches assumées mais également d'actes procéduraux sur lesquels les parties n'ont pas nécessairement pris⁵⁵.

La principale justification de cette pratique, lorsqu'elle est volontaire, repose sur l'impossibilité matérielle pour les cours d'assises de pouvoir juger toutes les affaires criminelles selon les exigences de délai raisonnable réaffirmées par la Cour européenne des droits de l'homme comme on l'a vu. Cette correctionnalisation peut être qualifiée de « soupape de sécurité » en permettant de réguler les flux et de désengorger les audiences criminelles.

Ces difficultés font qu'**aucune étude n'a jusqu'à présent été réalisée pour estimer l'ampleur du phénomène de correctionnalisation**. Selon les acteurs rencontrés, la pratique n'est pas que

⁵² Article 181-1 du code de procédure pénale.

⁵³ Cf. *supra*. I-A-2°).

⁵⁴ Cf. entretien d'un juge d'instruction.

⁵⁵ Cf. *supra*.

ponctuelle dans les affaires de viols ou les vols à main armée, qui deviennent pour des considérations d'opportunité des agressions ou des atteintes sexuelles et des vols avec violence⁵⁶.

Quoi qu'il en soit, **les cours criminelles départementales ont vocation à contrer, au moins en partie, cette tentation de la correctionnalisation**, en apportant la promesse d'une réponse criminelle plus rapide que celle de la cour d'assises, prononcée en l'absence d'un jury populaire. **La limitation de la pratique de la correctionnalisation se traduira nécessairement par un transfert de certaines affaires contentieuses**. Ces dernières étaient traitées hier par les juridictions délictuelles ; dorénavant, elles le seront par les cours criminelles départementales.

Cependant, **l'effet positif que l'on peut théoriquement escompter concerne la seule partie civile**. Il est fondamental, dans la mesure où le jugement de faits objectivement criminels serait enfin effectué conformément aux exigences fixées par le législateur qui a voulu que certaines infractions soient qualifiées de crimes et pas simplement de délits⁵⁷.

Pour le mis en cause, le *quantum* de peine encouru est plus élevé.

Pour l'institution judiciaire, l'instruction puis le jugement des faits sont profondément modifiés par la « re-criminalisation » des affaires :

- Les règles procédurales sont modifiées et, de façon générale, renforcées, ce qui ne peut que modifier l'action des services d'enquête et des greffes, de même que le rôle du parquet ;
- L'instruction sera nécessairement confiée à un juge spécialisé, accroissant donc la charge des juges d'instruction, même si la loi précitée du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire admet qu'un juge d'instruction renvoie directement une affaire criminelle devant la cour criminelle départementale sans que le pôle de l'instruction intervienne ;
- La formation de jugement passe de trois à cinq magistrats et si la loi prévoit la possibilité qu'elle soit composée de deux magistrats non professionnels, elle n'en fait pas une obligation de sorte que, faute de ressources humaines, il est possible que

⁵⁶ Cf. entretiens avec des magistrats et des avocats.

⁵⁷ Le combat de certains avocats comme Gisèle Halimi pour donner une qualification criminelle à des faits de viols, est encore dans les mémoires.

cinq magistrats professionnels doivent être ou soient de fait mobilisés au lieu de trois au tribunal correctionnel ;

- Le temps d'audience est significativement allongé en cour criminelle départementale par rapport à une audience de tribunal correctionnel.

Cette liste, bien que non exhaustive, comprend déjà certains éléments qui n'ont pas forcément été anticipés dans le feu de la réforme et pour lesquels, au vu du retour d'expérience, il sera nécessaire de trouver des solutions⁵⁸.

Une autre conséquence du déplacement du contentieux correctionnalisé vers les cours criminelles départementales est l'allongement du délai de prescription. En étant exactement qualifiés de crimes, certains faits auront en effet une période de prescription beaucoup plus longue. Dès lors, certaines affaires ne seront plus prescrites et pourront être jugées. Elles ne l'auraient pas été si elles avaient été correctionnalisées. Pour mémoire, les délais de prescription fluctuent selon la nature de l'infraction : un an pour les contraventions, six ans pour les délits, vingt ans et plus pour les crimes.

Il y a donc quatorze ans de différence au moins entre crimes et délits, période qui pourra être mise à profit pour poursuivre, investiguer, mettre en examen, juger. Tout cela est bien loin d'être neutre en termes de moyens et il n'est pas certain que cet aspect ait été totalement envisagé⁵⁹.

Qui dit plus d'affaires à traiter dit plus de moyens humains et matériels à engager. **La fin de la pratique de la correctionnalisation va, par capillarité et inexorablement, accentuer l'effet consommateur des ressources évoquées précédemment.**

Le passage d'affaires jugées par trois magistrats au cours d'une audience correctionnelle à des affaires dorénavant jugées par cinq magistrats en cour criminelle départementale sera loin d'être neutre sur le plan de la gestion des ressources humaines.

En outre, l'effet gain de temps que l'on peut observer pour les affaires jugées par une cour criminelle plutôt qu'une cour d'assises n'existe pas ici. Bien au contraire, **la durée des audiences des cours criminelles départementales sera allongée**, dans des proportions variables, par rapport à celles des audiences correctionnelles. Il faudra également plus de magistrats pour juger les affaires devant la cour criminelle départementale.

Ni le Parlement ni le Gouvernement n'ont anticipé ces effets résultant de la réduction de la correctionnalisation⁶⁰. Ils sont pourtant d'importance, au moins pour les crimes sexuels⁶¹.

Une absence de prise en compte des aspects matériels et logistiques

La seule référence présente dans l'étude d'impact consiste à postuler la baisse des sollicitations logistiques qui résulterait de la substitution de la cour criminelle départementale à la cour d'assises.

⁵⁸ Cf. entretiens avec des magistrats en juridictions ou en administration centrale.

⁵⁹ Cf. entretiens avec des magistrats en juridictions ou en administration centrale.

⁶⁰ Cf. *supra*.

⁶¹ Il ressort des entretiens menés que les autorités judiciaires n'entendent pas mettre un terme aux correctionnalisations en dehors des affaires de mœurs, qui sont d'ailleurs les seules mises en avant par le pouvoir politique. Les atteintes aux biens

Rien n'est dit de la **question des locaux dédiés aux nouvelles juridictions** pour tenir audience. Il s'agit évidemment de considérations qui ne peuvent être appréciées qu'au niveau local, tant la situation immobilière est variable selon les juridictions⁶².

Cependant, compte-tenu de la forte sollicitation générale des salles d'audiences correctionnelles et du fait que l'accueil d'accusés, comparant parfois détenus, nécessite des équipements (box) et même des dispositions particulières des locaux, tout laisse penser que **ce sont les salles des cours d'assises qui ont vocation à abriter les audiences de cour criminelle départementale**. Dans les départements où la cour d'assises ne siège pas constamment, une simple répartition des jours d'occupation est envisageable et ne devrait pas soulever de difficulté majeure. La problématique est tout autre dans les territoires où les cours d'assises sont sollicitées en permanence, parfois avec différentes sections siégeant simultanément. Or, c'est précisément pour soulager les juridictions des ressorts sous tension sur le plan de la justice criminelle que la réforme des cours criminelles départementales a été proposée⁶³.

Cet aspect n'a pas fait l'objet d'un traitement au niveau national. Il est demeuré à traiter au niveau des chefs de cour.

1.2.3. Des inquiétudes exprimées sur la qualité de la justice rendue par les cours criminelles

La création des cours criminelles départementales n'a pas été sans susciter un certain nombre de critiques, tenant en particulier à de possibles effets contre-productifs sur la bonne marche de la justice. Pour certains acteurs que nous avons pu interroger, les limites constatées peuvent s'expliquer par l'origine même de la réforme : une réforme par nature « défensive », visant à transférer un contentieux qui ne pouvait plus être absorbé par les cours d'assises, et dont le report partiel vers les tribunaux correctionnels posait des questions de principe, mais une réforme réalisée à moyens constants⁶⁴.

En recherchant une réduction du temps d'audience afin de contrebalancer une inflation croissante du nombre de journées actuellement consacrées aux procès criminels en cours d'assises, **la réforme soulève la question de la prise en compte de la parole et de la place de la victime** et des

(braquage, vols à main armée) ainsi que pour les affaires de stupéfiants à dimension théoriquement criminelle continueront à être jugées dans un cadre très majoritairement correctionnel.

⁶² Cf. entretiens avec des magistrats en juridictions ou en administration centrale.

⁶³ Cf. *supra*.

⁶⁴ Cf. entretiens avec des avocats pénalistes et des magistrats. Les craintes des avocats ont été plutôt rétrospectives et indirecte. Des avocats nous ont indiqué qu'ils avaient été réticents au départ, mais qu'à la pratique des cours criminelles départementales dans le cadre de l'expérimentation avaient plutôt réduit ou dissipé leurs inquiétudes initiales. D'autres personnes interviewées nous ont indiqué que les critiques de la réforme étaient surtout le fait d'autres avocats pénalistes qui campent sur leurs positions...

garanties offertes pour assurer que la justice n'a pas sacrifié l'ambition de qualité sur l'autel de la recherche de l'efficacité mesurée à l'aune de quelques indicateurs.

Pour l'un des représentants du conseil national des barreaux rencontré dans le cadre de ces travaux, il y a ainsi aux assises « *quelque chose qui se passe et qui n'est pas palpable, pas chiffrable... On sort de là, de cette unité de temps, de lieu, de cette magie du lien avec des humains qu'on ne peut pas avoir qu'avec des gens de robe* »⁶⁵. Pour l'une de ses confrères avocate, « *l'oralité permet de révéler certaines vérités que la lecture des éléments écrits ne suffit pas à faire émerger* »⁶⁶. Le **principe d'oralité** laisse du temps aux experts et aux témoins ; il permet aux parties de s'exprimer ; il peut aider le prévenu à prendre conscience et à assumer sa culpabilité.

Les professionnels eux-mêmes ont évoqué dans nos entretiens toutes ces ambiguïtés. Les termes de « *correctionnelle de luxe* », de « *cours d'assises professionnelles* » ou de « *sous-cours d'assises* » ou encore de « *cour d'assises au rabais* », ont par exemple été entendus pour évoquer les cours criminelles départementales. Comme s'il s'agissait au fond d'une sorte de **nouvelle cour d'assises spéciale**, chargée des « *petits crimes* » ou de crimes considérés comme tels. « *Disons les mots, enjoint la pénaliste Laure HEINICH. Quand on parle de crimes passibles de vingt ans de prison, on décide en réalité de sacrifier un crime : le viol* »⁶⁷.

Du côté des victimes, des craintes ont pu être exprimées à propos notamment du degré de performance, jusqu'à évoquer un principe de « sous-justice » ou bien encore « d'amoindrissement de leur affaire ».

Cette réaction de départ découlait de la prémisse que **les jurés étaient des piliers démocratiques** et que **leur éviction des cours criminelles départementales ne pouvait que remettre en cause la solennité des débats**.

Cependant, il faut reconnaître que les victimes ne connaissent pas les différences subtiles entre les cours d'assises et les cours criminelles départementales, de sorte qu'elles ne sont guère en mesure de donner une opinion parfaitement éclairée sur la réforme. De plus, l'absence de jury en cour criminelle départementale peut aussi permettre de dissiper les appréhensions des victimes à l'approche du procès (craintes de revoir l'agresseur, d'être confrontés au regard de public et devoir relater des faits traumatisants...). Les associations de défense des victimes soulignent que dans tous les cas, il est essentiel que les victimes d'infractions criminelles – qui sont dans la grande majorité des cas des

⁶⁵ Entretien avec les auteurs du rapport.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Chloé PILORGET-REZZOUK, « Crimes sexuels : la justice se trouve un ennemi jurés », *Libération*, 4 mai 2021.

personnes peu familière de la justice criminelle – soient accompagnées et que la procédure leur soit expliquée⁶⁸.

1.3. Un choix des départements retenus pour l'expérimentation basé sur le volontariat conduisant à une représentativité discutable

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice avait prévu que les nouvelles cours criminelles départementales soient expérimentées dans deux départements au moins et dix départements au plus. Les territoires concernés étaient déterminés par arrêté du ministre de la justice. Cette expérimentation a été mise en œuvre en **trois vagues successives**.

Un **arrêté du 25 avril 2019**⁶⁹ a autorisé sept départements (Ardennes, Calvados, Cher, Moselle, Réunion, Seine-Maritime, Yvelines) à procéder à l'expérimentation à compter du 13 mai 2019. Les premières audiences des cours criminelles départementales pouvaient intervenir à compter du 1^{er} septembre 2019.

Un deuxième **arrêté le 2 mars 2020**⁷⁰ a adjoint à l'expérimentation les départements de l'Hérault et des Pyrénées-Atlantiques. Les premières audiences dans ces départements pouvaient intervenir à compter du 1^{er} septembre 2020.

Enfin, la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ayant porté à dix-huit le nombre maximum de départements pouvant participer à l'expérimentation⁷¹, un troisième **arrêté du 2 juillet 2020**⁷² a étendu l'expérimentation à six autres départements (Isère, Haute-Garonne, Loire-Atlantique, Val-d'Oise, Guadeloupe, Guyane) à compter du 1^{er} août 2020.

Quinze départements ont ainsi expérimenté cette nouvelle forme de juridiction. Le choix des départements d'expérimentation a été réalisé sur la base du volontariat, ce qui a conduit à une

⁶⁸ Cf. entretien avec la représentante d'une fédération d'associations d'aide aux victimes.

⁶⁹ Arrêté du 25 avril 2019 relatif à l'expérimentation de la cour criminelle.

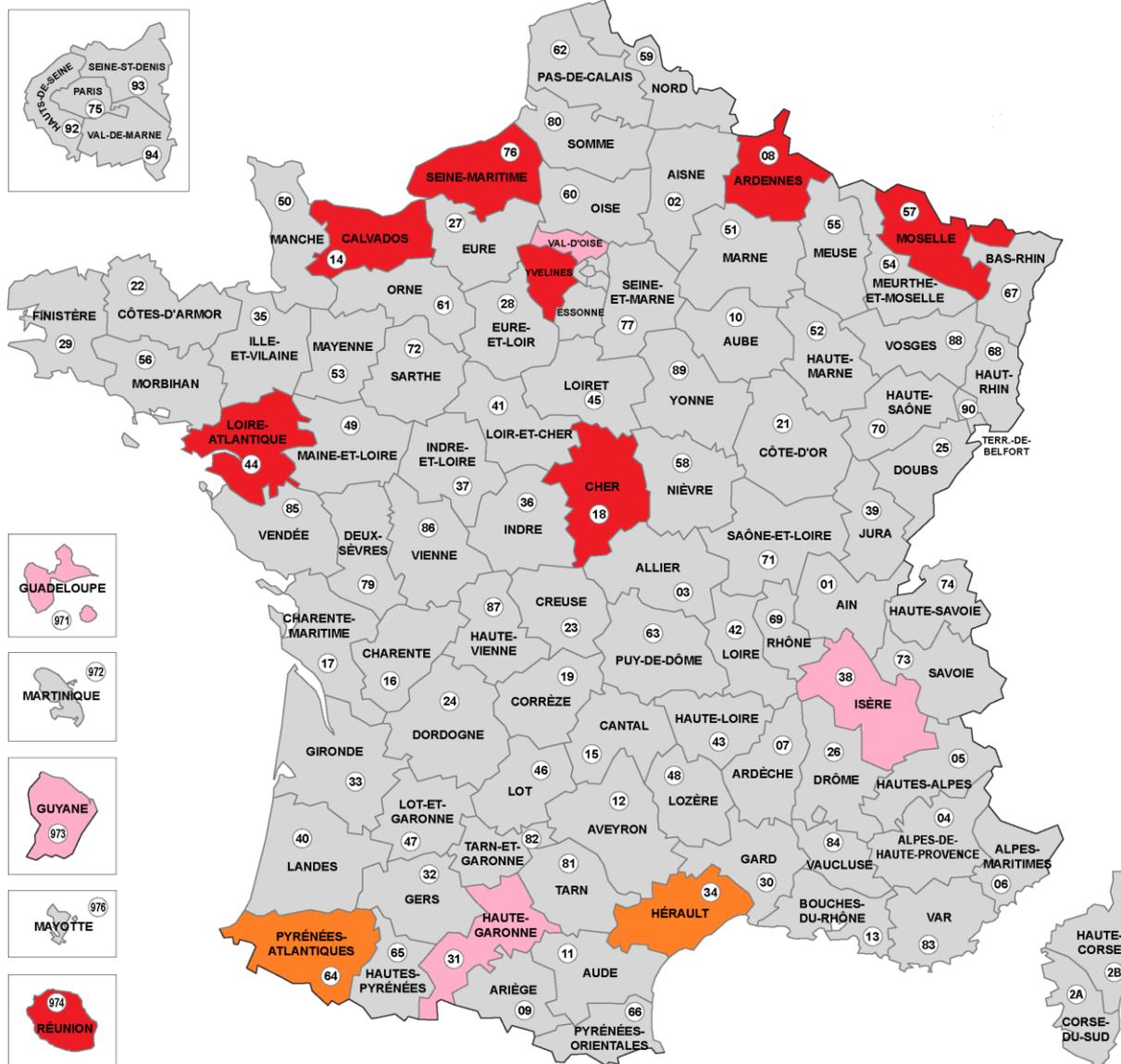
⁷⁰ Arrêté du 2 mars 2020 portant extension de l'expérimentation de la cour criminelle.

⁷¹ Introduit par amendement devant l'Assemblée nationale, l'extension de l'expérimentation devait initialement porter à trente le nombre de départements pouvant être concernés. Le Sénat a refusé une extension de cette ampleur car, en période d'épidémie de covid-19, elle lui a semblé prématurée. La commission mixte paritaire est parvenue à un accord sur le nombre de dix-huit départements, ce qui permettait à la fois de satisfaire l'Assemblée nationale qui souhaitait voir l'expérimentation s'élargir et le Sénat qui refusait la transformation de l'expérimentation en outil permettant d'apurer le stock d'affaires criminelles en attente de jugement.

⁷² Arrêté du 2 juillet 2020 portant extension de l'expérimentation de la cour criminelle dans six départements.

représentativité discutable.

LES DEPARTEMENTS D'EXPERIMENTATION DE LA COUR CRIMINELLE DEPARTEMENTALE
Rouge : arrêté du 25 avril 2019 ; orange : arrêté du 2 mars 2020 ; rose : arrêté du 2 juillet 2020



Source : Groupe de diagnostic et de stratégie n° 4 (2021-2022)

Plusieurs points concernant le choix des départements retenus pour l'expérimentation peuvent susciter des interrogations :

- La quasi-totalité des départements retenus se trouvent être par ailleurs des **sièges de cours d'appel (13/15)**, les Ardennes et la Loire-Atlantique faisant exception, alors qu'un tiers seulement des départements de France se trouvent dans cette situation. Il résulte de ces choix des facilités d'accès à des ressources humaines et matérielles, conseillers à la cour et salles de la cour d'appel, dont ne bénéficieront probablement pas les juridictions de taille moyenne appelées à rejoindre ultérieurement le

mouvement, pas plus d'ailleurs que du renfort de huit magistrats spécialement dépêchés pour garantir la réussite de l'expérimentation ;

- Un grand intérêt porté aux **collectivités ultramarines régies par l'article 73 de la Constitution** puisque, parmi elles, seule la Martinique n'aura finalement pas expérimenté la cour criminelle départementale⁷³ ;
- L'**absence de Paris et des départements de la petite couronne**, espace pourtant très peuplé et particulièrement exposé au risque de saturation de sa justice criminelle. Il a été dit que l'hostilité du barreau de Paris à ce projet de réforme avait conduit le ministère à éviter d'imposer l'expérimentation aux avocats du barreau de Paris.

Il apparaît que la détermination des zones d'expérimentation par la Chancellerie a été fondée sur une démarche de volontariat. S'il y a lieu de s'en réjouir pour la bonne acceptation de l'initiative, n'est-ce pas aussi s'assurer de **retenir des juridictions sachant disposer des moyens humains et matériels** de sa réussite, tandis que les départements en difficulté auront logiquement renoncé à se porter volontaires ? Les données recueillies dans le cadre de l'expérimentation seront-elles alors fidèles à la diversité des situations dans les territoires ? Un département faiblement peuplé et bénéficiant de faibles attraits pour des magistrats non-professionnels parviendra-t-il à constituer une formation de jugement de cinq magistrats professionnels ? À l'inverse, un département à l'activité judiciaire très soutenu et à la population nombreuse disposera-t-il d'une salle dédiée, celle de la cour d'assises accueillant des audiences en permanence ? Telles sont les questions auxquels l'expérimentation pourrait ne pas répondre faute de procéder d'un terrain suffisamment divers et représentatif.

⁷³ Mayotte est dotée d'une cour d'assises au fonctionnement dérogatoire par l'article 885 du code de procédure pénale.

2. DES PREMIERS RÉSULTATS QUI NE PERMETTENT PAS DE SATISFAIRE TOUS LES OBJECTIFS INITIAUX

Au terme de trois ans d'expérimentation, certes perturbés par le mouvement des avocats et la crise sanitaire, un premier bilan, même partiel, est possible à partir de certaines données d'activité et du retour d'expérience des acteurs impliqués (2.1). Il apparaît d'ores et déjà que, faute de renforts significatifs, l'expérimentation ne peut complètement atteindre les objectifs fixés par le législateur (2.2).

2.1 Des premiers retours qui semblent montrer une amélioration du jugement des crimes à caractère sexuel

Le dispositif de suivi mis en place pour évaluer l'expérimentation est perfectible. Néanmoins, les indicateurs d'activité disponibles, de même que le retour qualitatif des acteurs impliqués permettent de dresser un premier bilan « à chaud » de la réforme. Il apparaît dans l'ensemble que le fonctionnement donne satisfaction et que les décisions des cours criminelles présentent des caractéristiques similaires à celles des cours d'assises, pour un contentieux composé de façon écrasante d'affaires criminelles à caractère sexuel.

2.1.1 Une expérimentation partiellement évaluée

L'absence d'indicateurs de suivi clairement identifiés

La faiblesse de l'étude d'impact initiale n'a pas permis de déterminer, dès l'adoption de la loi, un dispositif précis d'évaluation des conséquences de la réforme. Elle se bornait à indiquer que l'expérimentation visait à « *déterminer si [la cour criminelle départementale] constitue une réponse appropriée et opportune afin de répondre à l'engorgement actuel des cours d'assises, résultant pour partie de l'institution en 2001 d'un appel en matière criminelle, et aux retards d'audience qu'il provoque, retards qu'il n'est plus possible de tolérer, tant dans l'intérêt des accusés que de celui des victimes* ».

En dehors des quelques éléments visant à cerner l'ampleur du transfert de dossiers des cours d'assises vers les cours criminelles⁷⁴, l'étude d'impact ne définissait **pas d'indicateurs à mettre en place ou à considérer particulièrement** pour évaluer la réussite de l'expérimentation, renvoyant ce

⁷⁴ Cf. *supra* cf. I-B-1°),

travail d'évaluation à la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation (prévue en mai 2022).

Une commission de suivi dédiée

En complément de la direction de projet créée au 1^{er} septembre 2019, le garde des Sceaux a confié à Jean-Pierre GETTI le soin de présider **une commission d'étude et de réflexion sur les cours d'assises et cours criminelles départementales**. Les membres de la commission ont été désignés le 12 octobre 2020. La lettre de mission, datée du même jour, demandait à la commission « *d'examiner les moyens propres à améliorer le fonctionnement des cours d'assises avec jury populaire et plus particulièrement :*

- de faire toute proposition susceptible d'améliorer le fonctionnement de la cour d'assises, en examinant notamment des pistes nouvelles comme la procédure simplifiée de plaider coupable ou la modification de la composition de la juridiction ;
- de faire toute proposition permettant de mieux adapter la durée des débats à la complexité des affaires, dont tous les professionnels du droit ont pu constater l'allongement au fil des années sans qu'il en résulte nécessairement une plus grande qualité ;
- d'explorer l'opportunité et la possibilité de faire évoluer le rôle joué par le président d'assises au regard de ses pouvoirs actuels d'instruction à l'audience, et plus ponctuellement de la lecture par celui-ci du rapport introductif qu'il présente aux jurés et aux parties ;
- d'examiner la place des parties civiles au cours de la procédure d'assises,
- de dresser un premier bilan de l'expérimentation des cours criminelles départementales (CCD) »⁷⁵.

Le rapport définitif devait être initialement remis le 20 décembre 2020, et l'a été effectivement le 15 janvier 2021⁷⁶.

2.1.2 Des résultats qui ne montrent pas une dégradation de la qualité de la justice criminelle

Au regard des données suivies par la direction des affaires criminelles et des grâces relatives au fonctionnement et aux décisions des cours criminelles, une grande similitude est constatée entre cours

⁷⁵ Présentation des travaux de la commission telle qu'elle figure dans le rapport remis par la commission.

⁷⁶ Le rapport est disponible par le biais de ce [lien](#).

d'assises et cours criminelles, lesquelles ont jugé, dans une écrasante majorité de cas, des affaires de viols.

Les affaires jugées ressortent principalement des crimes à caractère sexuel

Les cours criminelles départementales sont compétentes pour juger les crimes dont les peines encourues vont de quinze à vingt ans de réclusion ou de détention criminelle. En théorie, cette fourchette englobe des crimes de diverses natures : viol simple et aggravé⁷⁷, vol à main armée⁷⁸, coups mortels⁷⁹, extorsion⁸⁰...

Dans la réalité, l'expérimentation montre une **prépondérance très marquée des affaires de nature sexuelle**. Au 13 novembre 2020, en phase avec les analyses de l'étude d'impact⁸¹, « 93 % des affaires jugées en cour criminelle départementale se rapportent à des faits de viols ou de viols aggravés, essentiellement sur des mineurs de quinze ans » selon le rapport GETTI⁸². Au même moment, les violences sexuelles ne représentent que 57 % des crimes jugés par les cours d'assises.

Les données plus récentes arrêtées en avril 2022⁸³ confirment cet état de fait, les viols représentant 90 % des dossiers jugés en cour criminelle.

Cette proportion importante d'affaires sexuelles porte sur l'activité des quinze juridictions expérimentatrices et devrait se confirmer au moment de la généralisation à l'ensemble du territoire national. Dès lors, l'on comprend que la majorité des acteurs présentent **la cour criminelle départementale comme la « juridiction du viol »**.

Ces chiffres peuvent toutefois étonner en ce qui concerne la faible part des vols à main armée, qui ne représentent que 1 % des affaires jugées en cour criminelle départementale, alors que ce type de dossier était cité aux côtés des viols comme faisant partie des crimes trop souvent correctionnalisés et pour lequel la cour criminelle départementale devait apporter une meilleure réponse pénale.

Cet état de fait statistique s'explique sans doute par la volonté affichée du ministère public, de continuer à correctionnaliser les crimes relevant des atteintes aux biens dans un souci d'efficacité de la réponse pénale afin de concentrer cette dernière sur les atteintes criminelles aux personnes⁸⁴.

⁷⁷ Articles 222-23 et suivants du code pénal.

⁷⁸ Article 311-7 du code pénal pour les vols avec violences ayant entraîné une infirmité ou une incapacité permanente, article 311-8 pour les vols à main armée et article 311-9 pour les vols commis en bande organisée.

⁷⁹ Article 222-7 et suivants du code pénal.

⁸⁰ Article 312-1 du code pénal.

⁸¹ Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, 99,15 % des viols relevaient théoriquement de la compétence de la cour criminelle départementale.

⁸² Cf. rapport précité.

⁸³ Données d'activité communiquées par la direction des affaires criminelles et des grâces durant les travaux.

⁸⁴ Cf. interview avec un magistrat ayant eu à connaître des cours criminelles départementales.

Cette observation **relativise en tout cas l'aptitude des cours criminelles départementales à mettre fin, d'une façon générale, au phénomène de correctionnalisation des crimes.**

L'oralité de la procédure préservée

Telle qu'actuellement expérimentée, la cour criminelle départementale **préserve l'oralité des débats**, même si le président et ses assesseurs y disposent d'une copie du dossier, contrairement à la cour d'assises où les jurés fondent leur intime conviction sur les seuls éléments évoqués et débattus à l'audience.

À cet égard, la cour criminelle départementale se rapproche du fonctionnement du tribunal correctionnel. L'oralité, au cœur des cours d'assises, a toujours été l'un des totems des avocats pénalistes. Sa préservation est un gage d'apaisement, ou à tout le moins, une volonté de ne pas rendre définitivement inacceptable une réforme faisant déjà l'objet d'une large défiance de la part des avocats.

Cependant, à partir du moment où les cours criminelles départementales seront généralisées, **on peut craindre que les juridictions des ressorts faisant face aux plus grandes difficultés en termes d'affaires en souffrance ne soient tentées de rogner la place de l'oralité** en diminuant le nombre de témoins et d'experts auditionnés – tentation dont le but ne serait pas tant la remise en cause de l'oralité que la recherche d'une diminution de la durée des audiences.

Des audiences un peu moins longues que les audiences d'assises

La **durée des audiences** est l'un des éléments-clés de la réforme des cours criminelles départementales. Il est le levier principal pour permettre une réduction des délais de la justice criminelle⁸⁵.

Selon les chiffres communiqués par la direction des affaires criminelles et des grâces, « *entre le 5 septembre 2019, date du premier arrêt d'une cour criminelle départementale et le 7 janvier 2022 (date du dernier arrêt enregistré), 318 affaires ont été jugées, concernant 370 accusés* »⁸⁶. Les audiences prévues sur un ou deux jours représentent les deux tiers des 318 affaires jugées. 10 % de ces affaires ont finalement été jugées sur une durée inférieure à celle qui était initialement prévue.

Au total, le temps d'audience prévu pour ces 318 affaires était de 716 jours (soit en moyenne 2,25 jours par affaire). Le temps réellement consacré fut de 684 jours (2,15 jours par affaire). Selon les éléments transmis, il aurait fallu 796 jours d'audience aux cours d'assises pour juger ces affaires (2,5 jours par affaire). **Le temps d'audience devant une cour criminelle serait donc, à contentieux identique, environ 14 % moins long que celui d'une cour d'assises**⁸⁷.

⁸⁵ Cf. *supra* I-B.

⁸⁶ Données d'activités communiquées par la direction des affaires criminelles et des grâces.

⁸⁷ Calcul de la direction des affaires criminelles et des grâces.

Ce gain de temps apparait **relativement faible** par rapport aux anticipations initiales et surtout par rapport aux enjeux de désengorgement des cours d'assises.

Une pratique décisionnelle relativement proche de celle des cours d'assises

Entre le 5 septembre 2019 et le 7 janvier 2022, 355 personnes ont été condamnées par les cours criminelles départementales et 15 ont été acquittées, soit un taux d'acquittement d'environ 4 %. Ce taux est inférieur au taux d'acquittement des cours d'assises pour majeurs (5,8 % entre 2017 et 2019)⁸⁸.

La relative sévérité des cours criminelles départementales était l'un des points d'inquiétude des opposants à la mise en place des cours criminelles, principalement les avocats. Or, **cette plus grande sévérité reste très limitée** si on la compare aux condamnations prononcées en cours d'assises, comme le montre l'analyse des peines prononcées. Les condamnations en cour criminelle départementale ont donné lieu dans 99 % des cas à une peine d'emprisonnement ou de réclusion ferme contre 88,9 % des cas pour les condamnations en cours d'assises. Lorsque la condamnation vise un viol, une peine privative de liberté ferme est prononcée dans 99,7 % des cas en cour criminelle départementale, contre 97,3 % en cour d'assises.

L'analyse des statistiques du ministère de la justice montre un **quantum de peine moyen** de 9,4 ans en cour criminelle départementale contre 8,7 ans en cour d'assises, soit un **écart de quantum de l'ordre de 7,5 %**. Concernant les viols, les condamnations en cour criminelle départementale débouchent sur des peines de 9,8 ans en moyenne contre 10,2 ans en moyenne en cours d'assises, soit un **quantum réduit de 4 %**.

Un taux d'appel après décision des cours criminelles départementales encourageant, mais dont il est prématuré de tirer des conclusions

Telles qu'arrêtées en avril 2022, les statistiques tendent à montrer **un taux d'appel** des arrêts des cours criminelles départementales **un peu moins important que celui des cours d'assises** : 24 % contre 31 %⁸⁹.

En majorité les appels sont formés par les condamnés, les parquets n'ayant fait appel pour l'essentiel que de quelques acquittements et se satisfaisant généralement des peines prononcées⁹⁰. Ce constat confirmerait que les peines sont cohérentes et acceptées tant par les condamnés que le parquet.

Le risque d'être rejugé plus sévèrement, ou d'encourir un aléa plus important devant la cour d'assises d'appel, qui comporte un jury, peut peser sans doute sur la décision de former ou non un appel. Le fait que les peines prononcées soient, sinon massivement, du moins légèrement plus faibles en cour criminelle départementale, pourrait inciter également à la retenue. Certains avocats ayant plaidé plusieurs fois en défense en cour criminelle départementale ont toutefois affirmé systématiquement former

⁸⁸ Parmi les 355 condamnés, 85 % l'ont été pour viol, 10 % pour un autre crime et 5 % pour un délit.

⁸⁹ Ce taux a augmenté au cours de la dernière année puisqu'il était de 21 % en septembre 2021.

⁹⁰ Bilan de l'activité des cours criminelles départementales communiqué au garde des Sceaux en avril 2022.

appel⁹¹. Ces avocats restent attachés à la présence du jury populaire et considèrent la cour d'assises seule légitime pour prononcer les peines les plus lourdes. Il est souligné que les jurés apportent un regard sur la manière de juger un homme différent de celui des magistrats professionnels, et qu'ils sont plus sensibles à ce qui est juste plus par rapport à ce qui est légal⁹².

Mais les données actuelles sont à nuancer du fait du **peu de recul encore disponible**.

Une absence de mesure de la « dé-correctionnalisation »

Le dispositif d'évaluation de l'expérimentation des cours criminelles départementales n'a cependant retenu aucun critère, ni cherché à conduire aucune étude spécifique, permettant de cerner, aussi imparfaitement que ce soit, l'ampleur et l'impact du phénomène de dé-correctionnalisation. Or, celui-ci pourrait être amplifié si les cours criminelles départementales font la preuve de leur valeur ajoutée et attirent de nouveaux contentieux correctionnalisés ou favorisent la poursuite de la révélation de crimes sexuels, dès lors qu'elles offriraient la garantie d'un jugement dans de meilleures conditions.

La réalisation d'une enquête qualitative à l'échelle de quelques-unes des juridictions expérimentatrices serait particulièrement souhaitable.

2.1.3 Une perception des acteurs rencontrés moins critique qu'en amont de la réforme

Les deux ans d'expérimentation ont permis aux acteurs directs de la justice criminelle de mûrir leur position quant aux avantages et inconvénients des cours criminelles départementales et **s'il existe encore des réticences et de nombreuses interrogations, le sentiment généralement exprimé est plutôt positif**.

Ainsi, des magistrats tant du siège que du parquet se félicitent d'un gain de temps non négligeable en termes de temps d'audience et donc d'un audientement plus important sur des sessions dont le nombre de jours est identique à celui d'une session de cour d'assises. Il est désormais fréquent qu'une affaire soit programmée sur une seule journée, alors que cela est exceptionnel devant une cour d'assises⁹³.

Outre le fait que l'absence de jurés permet d'économiser un temps conséquent de travail de greffe, d'audience et de délibéré, la présence des seuls magistrats professionnels, qui ont de surcroît accès au dossier, permet, selon toutes les parties, d'entrer immédiatement dans le cœur des débats, de limiter les discussions et le nombre de témoins cités et d'avoir un débat plus juridique. Certains magistrats ont précisé que la capacité à tenir un procès sur une ou deux journées était notamment liée au fait que des magistrats professionnels ou non professionnels siégeant en cour criminelle

⁹¹ Cf. interview avec un avocat pénaliste ;

⁹² Entretien membres du CNB et avocats du barreau de ressort de cour criminelle départementale.

⁹³ Cf. entretiens avec des magistrats ayant expérimentés les cours criminelles départementales.

départementale peuvent renoncer à une pause déjeuner et délibérer en se restaurant sommairement, ce qui ne serait pas imaginable avec des jurés citoyens qui doivent être accompagnés avec délicatesse et ménagés⁹⁴.

Pour certains présidents, la gestion des jurés est une tâche lourde, délicate et chronophage, pour un résultat quelques fois inattendu ou incompréhensible, qu'un travail entre professionnels évite, tout en conservant des débats de qualité et un délibéré actif⁹⁵.

Nombre d'avocats admettent plaider différemment devant une cour criminelle départementale. L'opposition franche des barreaux à la création des cours criminelles départementales a partiellement évolué au cours de ces deux années. De nombreux avocats reconnaissent que la qualité des débats a été maintenue et surtout que les principes de l'oralité et du débat contradictoire ont été dans l'ensemble respectés, avec l'audition de témoins certes moins nombreux mais cités par les parties. Qu'ils interviennent en défense ou pour les parties civiles, le maintien de la qualité des débats est, pour les avocats, un point positif essentiel. Ils attachent aussi beaucoup d'importance au fait que la cour criminelle départementale soit présidée par un magistrat président aussi des cours d'assises⁹⁶.

Les **victimes, par la voix d'associations ou de leurs conseils**, ont aussi fait état d'un retour globalement favorable à l'issue des audiences devant une cour criminelle départementale, alors qu'avaient pu être exprimées des craintes d'une « sous justice », d'un procès expéditif, de peines moins lourdes, avec le sentiment d'une hiérarchisation entre les « petits » crimes, le viol pour l'essentiel, et les « grands » crimes, dignes d'intérêt. Si certaines de ces craintes ne sont pas nécessairement et intégralement dissipées, l'expérimentation suscite plutôt un *satisfecit* de la part des victimes ou de ceux qui les représentent.

Ainsi, certaines victimes ont même exprimé un soulagement à l'idée de comparaître devant une cour réduite en nombre et composée uniquement de magistrats professionnels. Ce sentiment a pu aussi être ressenti par des accusés se disant moins impressionnés et rassurés d'être jugés par des magistrats professionnels plutôt et non par un jury populaire enclin à l'émotion, à la subjectivité et peut-être à une plus grande sévérité⁹⁷.

Quelle que soit la juridiction, la libération de la parole reste cependant difficile. La personnalité du président et la manière de diriger les débats restent des facteurs importants pour le bon déroulement de ces audiences sur une durée plus courte, tout en garantissant l'oralité des débats. La diminution du nombre de journées d'audience peut en ce sens être perçue comme un élément positif,

⁹⁴ Cf. interview avec une magistrate à titre temporaire.

⁹⁵ Fabrice RAOULT, « Un an d'expérimentation des cours criminelles départementales », *JCP G*, 14 septembre 2020.

⁹⁶ Cette considération a recueilli une unanimité des personnes entendues.

⁹⁷ Cf entretiens avec des avocats et des représentants d'associations d'aide aux victimes.

sans altérer la prise en compte de l'affaire dans sa globalité, et qui vient abaisser la charge émotionnelle de la victime.

Pour l'une des associations représentant les victimes, « *l'accompagnement des victimes est un préalable essentiel à la compréhension d'ensemble du fonctionnement des cours criminelles départementales mais aussi pour pallier le risque d'un sentiment de "sous-justice" ou bien encore de "justice expéditive" ».*

S'agissant des peines requises et prononcées, les parties s'accordent pour constater que leurs appréhensions quant à une inflation ou au contraire une plus grande clémence ne se sont pas concrétisées, cette perception convergeant avec les indicateurs d'activité⁹⁸. À ce jour, la crainte d'une plus grande sévérité des magistrats professionnels n'a pas été confirmée.

Plusieurs interlocuteurs ont indiqué qu'à leurs yeux, ces nouvelles compositions réduisent significativement l'imprévisibilité des décisions des cours d'assises, dans lesquelles la voix du jury populaire est prépondérante, estimant moindre l'aléa judiciaire d'une justice rendue par des magistrats professionnels⁹⁹.

Aux termes de ce premier retour d'expérience, on peut constater qu'il y a une certaine dichotomie entre :

- La plupart des magistrats professionnels, qui sont avant tout soucieux d'une meilleure gestion des affaires et qui voient dans les cours criminelles un levier d'amélioration à moyens constants ;
- Les parties au procès et leurs représentants, qui se montrent plus soucieux de ne pas voir remis en cause le modèle établi de justice criminelle de qualité et prenant « *le temps nécessaire* » et s'inquiètent, non pas tant des cours criminelles elles-mêmes, mais du risque que les moyens qui leur seront alloués soient insuffisants au regard de l'évolution du déroulement des procès.

2.2 Une réforme dont l'effet global est limité par l'insuffisance des moyens dédiés

Si le jugement des crimes à caractère sexuel semble bénéficier de la création des cours criminelles, l'effet de ces dernières sur l'amélioration générale de la justice criminelle apparaît limité en raison de l'absence de moyens dédiés. Dans les ressorts où cette justice criminelle est la plus sollicitée, il en résulte en effet **une concurrence inévitable en termes de mobilisation des ressources de magistrats et de personnels de greffe**, concurrence qui peut être accentuée par les contraintes

⁹⁸ Cf. *supra*.

⁹⁹ Cf. entretiens avec des magistrats professionnels et des magistrats non-professionnels (MHFJ et MTT)

immobilières. Dès lors, le risque est grand de voir les cours criminelles ne soulager les cours d'assises que dans les départements les moins chargés et pour les seuls crimes à caractère sexuel.

2.2.1 Faute de renforts suffisants, une concurrence inévitable s'agissant des ressources humaines

La création des cours criminelles départementales s'est faite **avec un nombre très limité de renforts** (huit selon le ministère de la justice¹⁰⁰). Les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances ne font qu'exceptionnellement mention de l'expérimentation¹⁰¹, sans donc en prendre en compte les incidences concrètes.

S'agissant des magistrats à titre temporaire et des magistrats honoraires, aucune campagne de recrutement n'a été lancée de façon ciblée, afin de répondre aux besoins. Pire : **le nombre de magistrats à titre temporaire a singulièrement baissé durant la période** depuis la naissance des cours criminelles départementales. Il est passé de 511 au 1^{er} janvier 2019 à 489 au 1^{er} janvier 2020 et à 468 au 1^{er} janvier 2021, soit une diminution des effectifs de près de 10 % en deux ans¹⁰². Les données les plus récentes font mention, au 1^{er} janvier 2022, de 436 magistrats à titre temporaire, portant le **recul à 15 % en trois ans**, alors même que la décision de généralisation sollicitée auprès du Parlement supposait des recrutements supplémentaires.

Or, comme le rapport de la « commission GETTI » l'indique, « *il était relevé que très rapidement après le début de l'expérimentation, l'alerte était donnée par les chefs de cours et présidents des tribunaux judiciaires sur la nécessité de prévoir des effectifs complets de magistrats dans les juridictions pour que le fonctionnement de la cour criminelle n'impacte pas celui des autres secteurs ainsi que sur la nécessité d'avoir des effectifs et une amplitude horaire suffisants de magistrats à titre temporaire et de magistrats honoraires pour assurer l'expérimentation dans des conditions satisfaisantes* ».

À titre d'exemple, au tribunal judiciaire de Nanterre au sein duquel les sessions d'assises sont permanentes, chaque magistrat donne en moyenne cinq jours de présence par année à ces assises, ce qui a déjà une incidence sur son activité principale. S'il est nécessaire de doubler ce temps de mise à disposition pour armer également les cours criminelles, les autres types de contentieux risquent d'être mis en difficulté. Le même raisonnement prévaut pour les greffes.

Tout est dit dans ces quelques lignes, qui révèlent **les limites de cette réforme dès lors qu'elle**

¹⁰⁰ Cf. *supra* I-B.

¹⁰¹ Seul le programme annuel de performances « Justice judiciaire » annexé au projet de loi de finances pour 2020 évoque le renforcement des moyens budgétaires associés à la réforme, sans élément de détail cependant.

¹⁰² Stéphane MAZARS, rapport en première lecture à la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur les projets de loi organique et ordinaire pour la confiance dans l'institution judiciaire, n° 4091 & 4092, 7 mai 2021. Cette baisse traduisant majoritairement les effets de l'année 2019, elle ne saurait être imputée aux effets de la crise sanitaire de l'année suivante et elle résulte donc de choix politiques et budgétaires assumés.

s'effectue sous plafond des effectifs.

Les « économies de magistrats » permises par l'orientation d'affaires des cours d'assises vers les cours criminelles, d'une part, et la réduction modérée du temps d'audience, d'autre part sont en effet insuffisantes pour agir significativement sur le stock des assises à court terme, ce d'autant plus que de nouvelles affaires criminelles ont vocation à être « révélées » du fait de la dé-corréctionnalisation.

Cette limite est certes plus faible dans les juridictions où les cours d'assises ne siègent pas en continu mais seulement quelques jours par mois. Elle est forte, voire dominante, dans les ressorts où les cours d'assises sont les plus sollicitées : créer les cours criminelles à moyens constants ne peut alors conduire qu'à détourner des cours d'assises des magistrats professionnels.

Effets à court terme de la création des cours criminelles sur la situation des assises

	À moyens constants	A moyens renforcés en magistrats professionnels
Départements où les cours d'assises sont peu ou moyennement sollicités	Audiences des CCD programmées dans l'intervalle entre les sessions d'assises. Les présidents et assesseurs peuvent alterner entre cours d'assises et cours criminelles. Le temps disponible du président et des assesseurs pour d'autres contentieux peut s'en trouver réduit. La capacité de jugement de la cour d'assises n'est pas remise en cause et le stock d'affaires qu'elle a à juger est susceptible de diminuer.	Mêmes effets, sans effet d'éviction sur d'autres contentieux.
Départements où les cours d'assises sont fortement sollicités ou siègent en continu	La cour criminelle ne peut siéger qu'à la place de sessions d'assises, faute de présidents et d'assesseurs disponibles, même avec le renfort de magistrats non professionnels. La situation de la cour d'assises ne s'améliore pas (stocks et délais) et/ou celle de la cour criminelle est limitée.	<i>Sous réserve des disponibilités immobilières</i> , la cour d'assises et la cour criminelle peuvent siéger simultanément. La situation de la cour d'assises s'améliore (stock et délais). <i>Sans disponibilités immobilières</i> , la cour d'assises et la cour criminelle ne peuvent siéger que par alternance ce qui réduit la capacité des assises et/ou de la cour criminelle.

Source : Groupe de diagnostic et de stratégie n° 4 (2021-2022)

Compte tenu du caractère symbolique de la réforme et de la volonté de mieux juger les crimes à caractère sexuel, **le risque existe d'affecter des moyens à ces nouvelles juridictions au détriment du traitement d'autres types de contentieux.**

Dans les conditions actuelles de l'expérimentation, le principal effet susceptible d'être obtenu est l'amélioration du jugement d'une certaine catégorie de crimes, ceux à caractère sexuel. Mais si, dans le même temps, la situation des assises n'est pas véritablement modifiée, que les autorités judiciaires sont conduites à arbitrer entre les moyens alloués aux cours criminelles départementales et ceux destinés aux affaires non criminelles, que l'amélioration obtenue l'est par un jeu de vases

communicants, il n'est pas certain que l'intention du législateur, certes peu informé, soit respectée, ni que le service public dans son ensemble y gagne véritablement.

2.2.2 Un effet non encore mesuré sur l'amélioration de situation des cours d'assises

Au-delà des comparaisons, dans la limite des chiffres disponibles et des outils statistiques à disposition, de l'évaluation du traitement des affaires, il manque un pan important de l'évaluation de l'efficacité des cours criminelles départementales : celui qui concerne leur effet sur la réduction des stocks en souffrance et la capacité à gérer le flux entrant.

Il est impossible, en l'absence de statistiques nationales, de quantifier les effets de l'expérimentation sur cet aspect. C'est pourtant un élément primordial et de cohérence puisque la diminution des stocks était justement l'un des premiers arguments au soutien de l'institution de ces nouvelles juridictions.

3. UNE GÉNÉRALISATION PRÉMATURÉMENT ANNONCÉE POUR 2023, DES ÉVOLUTIONS INCONTOURNABLES POUR EN PERMETTRE L'EFFECTIVITÉ

Si l'on se réfère à une terminologie militaire, préalablement à toute opération d'envergure, des équipes sont dédiées à la planification des opérations puis à la conduite de ces opérations sur le terrain. Concrètement, la phase de planification revêt une importance majeure puisqu'elle va servir de fil conducteur à la stratégie mise en œuvre dans toutes ses composantes. Parmi celles-ci, le volet logistique constitue évidemment le pivot puisqu'il s'agit non seulement d'une contrainte mais aussi d'un impératif. En effet, si les experts de la planification et de la conduite sont à même de dire ce qu'il faut faire, comment et quand, la logistique à elle seule, dit ce que l'on peut réellement faire et mettre en œuvre.

Comme l'expérimentation l'a montré, la création des cours criminelles départementales n'échappe pas à cette règle intangible, qui voudrait que « l'intendance suive »¹⁰³. C'est une erreur de le penser et de le croire. L'ambition affichée aurait dû reposer sur des études qui auraient pu être poussées plus avant, afin de mesurer l'impact de la réforme en termes de moyens à allouer, tant humains que matériels.

Dès lors que la généralisation a été programmée par le Parlement, sans que tous les enseignements de l'expérimentation aient été tirés, cette troisième partie vise à formuler des

¹⁰³ Cf. H. Leclerc, « Pour un nouveau procès pénal », in D. Soulez-Larivière et H. Dalle (dir.), *Notre justice*, Robert Laffont, 2002, p. 190 et s., spéc. p.214.

recommandations et des propositions qui pourraient améliorer le déploiement de la réforme (3.1). Il s'agit, d'une part, de garantir la fonctionnalité opérationnelle des cours criminelles départementales, confrontées d'ores et déjà à des limites qui semblent imparfaitement prises en compte et, d'autre part, de promouvoir une véritable amélioration de la justice criminelle à partir de ces cours, grâce à des approfondissements de la réforme permettant de surmonter certaines incohérences actuelles. Des moyens supplémentaires dédiés seront indispensables, au moins à court terme, pour assurer le fonctionnement des nouvelles juridictions en même temps que soulager les cours d'assises et permettre à la justice criminelle de juger dans des délais raisonnables (3.2). En outre, la généralisation ne pourra clore des réflexions plus structurelles sur le devenir de la justice criminelle, dont l'organisation apparaît de moins en moins intelligible (3.3).



Illustration de Bénédicte Delgove

3.1 Une décision de généralisation des cours criminelles départementales pouvant difficilement se fonder sur les enseignements de l'expérimentation

La généralisation des cours criminelles a été programmée par le Parlement à l'échéance de 2023, sans que tous les enseignements de l'expérimentation, conduite en outre pour une large part sur fond de mouvement de protestation des avocats puis de crise sanitaire, aient été tirés. Une clause de révision a cependant été insérée.

3.1.1 Une expérimentation prématurément conclue

Dès le 14 avril 2021, le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, déposé à l'Assemblée Nationale par M. Éric DUPONT-MORETTI, garde des Sceaux, ministre de la justice, proposait la **généralisation de l'expérimentation des cours criminelles départementales au**

1^{er} janvier 2022. Comme le souligne le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi¹⁰⁴, la proposition de généralisation intervient avant que l'expérimentation ne soit arrivée à son terme, et surtout « *sans avoir donné lieu à l'évaluation qui était prévue et qui est nécessaire pour permettre au législateur de procéder à cette généralisation en disposant des éléments nécessaires à son appréciation* ».

En outre, si les sept premiers départements désignés avaient commencé leur expérimentation triennale le 1^{er} septembre 2019, il convient de souligner combien les conditions de fonctionnement ont été rapidement perturbées d'abord, dans les premières semaines de l'année 2020, par la **grève massive des avocats** en réaction au projet de réforme des retraites alors en discussion puis, à partir de mars 2020, par le confinement et les couvre-feux rendus nécessaires par la **pandémie de covid-19**. Il est évident, dans ces circonstances, que **les dix-huit mois séparant le début des premières expérimentations de la décision officielle du Gouvernement de généraliser la cour criminelle départementale pouvaient difficilement prendre appui sur des données complètes**. Certes, le contexte épidémique justifiait de recourir à une juridiction professionnelle et de suspendre les processus de sélection des jurés. Il reste que tel n'est pas le régime normal de fonctionnement de la justice criminelle et qu'il aurait été bon d'expérimenter dans un contexte dépourvu d'événements exceptionnels.

¹⁰⁴ Conseil d'État, avis sur un projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, n° 402569, 8 avril 2021.

3.1.2 Une exploitation insatisfaisante de l'expérimentation lors de la discussion sur la généralisation des cours criminelles départementales

L'article 63 de la loi précitée du 23 mars 2019 ayant posé le principe d'une expérimentation des cours criminelles départementales imposait au Gouvernement la remise d'un **rapport d'évaluation** présentant aux parlementaires les points positifs et négatifs observés sur les différents sites expérimentaux¹⁰⁵. Cette évaluation préalable, au contenu complet, devait fournir aux parlementaires les informations requises pour apprécier l'opportunité d'une généralisation.

Or, le Gouvernement a pris argument de deux études pour ne pas conduire l'évaluation prévue :

- Une « mission *flash* » de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, qui a rendu une communication sur les cours criminelles le 16 décembre 2020¹⁰⁶ ;
- Le rapport *Cours d'assises et cours criminelles départementales* remis en janvier 2021 au garde des Sceaux par la commission présidée par M. GETTI¹⁰⁷.

Si ces deux documents font état de premiers résultats positifs, tous deux estiment cependant manquer de recul pour apprécier de manière probante les effets de l'expérimentation.

Un **bilan quantitatif** du fonctionnement des cours criminelles départementales a également été réalisé dans l'étude d'impact du projet de loi, sans que celui-ci permette toutefois d'évaluer qualitativement les résultats de l'expérimentation, d'apprécier si les objectifs ont été atteints et d'adapter au besoin la généralisation. En particulier, les économies de temps réalisées contribuant au désengorgement des cours d'assises sont faiblement documentées, alors qu'il s'agissait du principal objectif assigné à la création des cours criminelles départementales.

Plus surprenant, il s'avère qu'un **rapport d'évaluation** avait bien été réalisé par la direction des affaires criminelles et des grâces, mais que celui-ci n'a **pas été transmis en temps et heure** aux

¹⁰⁵ « Six mois au moins avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport procédant à son évaluation. L'ensemble des acteurs judiciaires est associé à cette évaluation. Cette évaluation est étendue, sur le fondement du principe de bonne administration de la justice, aux modalités d'accès à l'instruction et aux conséquences de celles-ci, tant pour les victimes et les mis en cause qu'en matière de gestion des personnels, d'activité des juges d'instruction des pôles d'instruction seuls compétents sur le ressort de tribunaux de grande instance sans pôle de l'instruction. »

¹⁰⁶ Communication de MM. Stéphane MAZARS et Antoine SAVIGNAT réalisée devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale le 16 décembre 2020. Cette communication est consultable à l'adresse suivante : [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/missions-flash/cours-criminelles/\(block\)/72936](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/missions-flash/cours-criminelles/(block)/72936).

¹⁰⁷ Cf. rapport précité.

commissions parlementaires concernées. Procédant à l'évaluation quantitative de la réforme, il comporte des éléments qui auraient pu être utiles aux députés et sénateurs dans leur rôle de législateur.

3.1.3 Une possibilité de révision restée ouverte

Face à la proposition du Gouvernement de généraliser les cours criminelles départementales avant la fin de l'expérimentation, les positions adoptées par les deux assemblées ont été différentes.

L'Assemblée nationale a soutenu le projet de généralisation anticipée présenté par le Gouvernement. La configuration politique y a été pour beaucoup puisque les deux députés en charge de la « mission *flash* », MM. Stéphane MAZARS et Antoine SAVIGNAT, qui avaient constaté les premiers effets positifs de la réforme, occupaient respectivement les fonctions de rapporteur du projet de loi et d'orateur du premier groupe d'opposition. En cohérence avec leur position précédente, ils firent le choix de soutenir la pérennisation de la cour criminelle départementale et d'en combattre les critiques. Le rapporteur versait également deux arguments au débat :

- L'absence de **véhicules législatifs** pour ce faire d'ici la fin de la législature, une réforme judiciaire nécessitant non seulement un temps parlementaire conséquent mais aussi une loi organique, à la procédure plus exigeante, pour coordonner correctement le statut de la magistrature avec la nouvelle architecture juridictionnelle. Or, l'expérimentation décidée pour trois ans dans la loi du 23 mars 2019 s'arrêterait au printemps 2022, de sorte que les départements concernés devraient, sans généralisation, « **mettre en panne** » la cour criminelle départementale et revenir vers la cour d'assises en attendant que le législateur relance la première nommée, ce qui générerait inmanquablement des difficultés de procédure, voire des nullités préjudiciables ;
- La cohabitation sur le territoire national de deux façons de juger les mêmes crimes passibles de vingt ans de réclusion criminelle en fonction du lieu de commission des faits¹⁰⁸, dont il résulterait un problème d'**égalité de traitement** des affaires criminelles¹⁰⁹.

Le Sénat, quant à lui, a estimé que la généralisation souhaitée par le Gouvernement affaiblissait le sens même de la démarche d'expérimentation, d'autant plus que dans ce cas précis, l'expérimentation avait été décidée pour atténuer les craintes suscitées par la perspective d'abandonner la participation d'un jury populaire dans certaines affaires criminelles. L'expérimentation devant s'achever en mai 2022, en pleine période électorale, la Haute-chambre a décidé de la prolonger d'un an pour, d'une part,

¹⁰⁸ Cf. interview d'un magistrat en administration centrale.

¹⁰⁹ Cette crainte a cependant été explicitement dissipée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, point 313 : « *le grief tiré de l'inégalité de traitement entre les justiciables soumis à l'expérimentation et ceux qui n'y sont pas soumis, laquelle est la conséquence nécessaire de la mise en œuvre de l'expérimentation, ne peut qu'être écarté.* »

qu'elle puisse aller à son terme et, d'autre part, que le Parlement puisse se saisir du dossier en fin d'année 2022 ou en début d'année 2023 à l'issue d'un véritable bilan.

Cette opposition a fait l'objet de longues discussions entre les deux chambres en commission mixte paritaire¹¹⁰. **Une position de compromis a finalement été trouvée** sur le principe d'une **généralisation au 1^{er} janvier 2023**. Il semble que cette concession apparente au Sénat n'en soit pas réellement une puisque, d'après les échanges menés avec les différentes juridictions, la date initialement souhaitée du 1^{er} janvier 2022 n'était plus envisageable sur le terrain. L'expérimentation était prolongée, dans les départements concernés, pour éviter un phénomène délétère de va-et-vient. Il n'est pas évident, du reste, que ce délai suffise à mettre en œuvre tous les éléments de la réforme permettant le bon fonctionnement des cours criminelles départementales, notamment dans ses aspects de recrutement de magistrats non-professionnels.

Par ailleurs, la loi prévoit qu'un **comité d'évaluation** chargé du suivi de l'expérimentation sera institué. Celui-ci, chargé d'établir un rapport public au plus tard deux mois avant la date de la généralisation des cours criminelles départementales, a été créé par décret le 7 janvier 2022¹¹¹. Ses missions ont été précisées par ce même décret¹¹². **Des éléments précis pour évaluer le fonctionnement de la nouvelle juridiction sont ainsi enfin définis**. Le comité doit se réunir au moins une fois par trimestre et dispose de la possibilité de rendre publics des rapports intermédiaires. À ce jour cependant, aucune publication n'a eu lieu. En outre, **il apparaît très peu probable qu'une réforme d'envergure préparée depuis des années et dont le principe est acquis puisse être arrêtée par un simple rapport d'évaluation deux mois seulement avant la date de son implémentation**.

Le Conseil constitutionnel, saisi des lois organique et ordinaire généralisant les cours criminelles départementales, n'a censuré aucune disposition s'y rapportant¹¹³.

On notera enfin que la direction de projet dédiée à l'expérimentation sera supprimée à l'occasion de la nomination de Mme GALLEN dans de nouvelles fonctions juridictionnelles à l'été 2022.

¹¹⁰ Rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, n° 4604, 21 octobre 2021.

¹¹¹ Décret n° 2022-16 du 7 janvier 2022 relatif au comité d'évaluation et de suivi de la cour criminelle départementale.

¹¹² Le comité est chargé d'évaluer le fonctionnement des cours criminelles départementales instituées dans les départements désignés pour l'expérimentation, « notamment en :

1° Comparant entre ces cours criminelles départementales et les cours d'assises, pour le seul jugement des crimes relevant des cours criminelles départementales, les délais d'audiencement, la durée des audiences, la nature des décisions prononcées, et en cas de condamnation, la nature et la durée des peines prononcées, le taux d'appel ;

2° Comparant, dans les départements expérimentaux, les délais d'audiencement des dossiers renvoyés devant la cour d'assises, en premier ressort comme en appel, avec ceux constatés au niveau national ;

3° Recensant auprès des magistrats du ministère public et des juridictions d'instruction le nombre et la nature des dossiers qui auraient vraisemblablement été correctionnalisés s'ils n'avaient pu être renvoyés devant la cour criminelle départementale ;

4° Évaluant la mise en œuvre du principe de l'oralité des débats devant la cour criminelle départementale ;

5° Examinant dans quelle mesure les justiciables ont été satisfaits du déroulement de leur procès devant la cour criminelle départementale ;

6° Évaluant l'impact des cours criminelles départementales sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions concernées et les moyens nécessaires à leur fonctionnement. »

¹¹³ Conseil constitutionnel, décisions n° 2021-829 & 830 DC du 17 décembre 2021.

Le suivi de la réforme sera opéré par chaque direction concernée de la Chancellerie. Compte-tenu des multiples problématiques en jeu, l'abandon d'un pilotage transversal apparaît dommageable et le rôle du comité de suivi ne sera pas de s'y substituer.

3.2 A moyens globalement constants, une généralisation des cours criminelles qui ne pourra produire tous ses effets

Si la réforme vise à améliorer l'efficacité et la rapidité de la justice criminelle dans son ensemble, on ne peut imaginer un seul instant qu'elle puisse réussir sans être accompagnée d'une augmentation de moyens, non seulement humains mais aussi matériels.

Immanquablement, une réforme qui se veut ambitieuse dans sa conception et dans ses objectifs, mais sans pour autant prévoir l'allocation des moyens suffisants, demeure vouée à l'échec et sera mal perçue par les professionnels concernés. Prosaïquement, un besoin en magistrats professionnels et en personnels judiciaires de soutien (magistrats à titre temporaire et honoraires, greffiers) sera naturellement induit par la structure organique des cours criminelles départementales, sans évoquer à ce stade l'impact que généreront les incontournables effets de substitution liés à la fin – ou, à tout le moins, à la diminution – des correctionnalisations. Des affaires jusqu'à maintenant correctionnalisées seront ainsi jugées parmi les affaires criminelles. **Mathématiquement mais inexorablement, le stock des affaires criminelles va donc connaître une croissance alors que la réforme est pour le moment pensée comme devant s'effectuer à moyens constants.**

À partir d'une analyse systématique et approfondie des effets des cours criminelles départementales sur l'ensemble de l'écosystème de la justice, il apparaît que ces juridictions, telles qu'elles ont été pensées et mises en préfiguration avec cinq magistrats, impliquent nécessairement des ressources accrues pour pouvoir fonctionner.

3.2.1 La généralisation amplifiera les problématiques observées à l'échelle des 15 juridictions expérimentatrices

Une approche trop « à plat » des enjeux de la généralisation

L'étude d'impact de la généralisation s'inscrit dans un schéma théorique. Elle affirme que la généralisation des cours criminelles à l'ensemble du territoire national serait susceptible de générer un gain de 10,3 ETPT de magistrats du siège, 1,7 ETPT de magistrats du parquet et 5,8 ETPT de fonctionnaires de greffe. Le mode de calcul en termes de gain d'ETPT magistrat professionnel part du postulat que deux magistrats non professionnels (à titre temporaire ou honoraires) seront susceptibles pour chaque affaire de compléter la juridiction de jugement. Pour les avocats honoraires, s'agissant d'une expérimentation limitée au maximum à 20 départements, ces renforts ne pourront concerner

toutes les cours criminelles. S'agissant des renforts pour les greffes, un gain d'ETPT est affirmé, grâce au temps d'audience réduit et à la suppression de la gestion du jury.

Ces calculs sont réalisés « toutes choses égales par ailleurs », « tous départements confondus » sans distinguer ceux où les cours d'assises siègent en permanence des autres, sans prendre en compte non plus la nécessité, à court terme, de traiter les stocks et de revenir à des délais de jugement par les cours d'assises comme par les cours criminelles qui soient « raisonnables » au sens de la jurisprudence européenne.

Compte-tenu des graves difficultés rencontrées par certaines cours d'assises, l'objectif poursuivi ne pourra être atteint, à moyens constants, du seul fait de la création des cours criminelles. Le seul gain de temps constaté devant les cours criminelles, résultant de la baisse des durées d'audience (estimé à un gain de 20%¹¹⁴), sera en effet insuffisant pour agir significativement sur le stock des assises à court ou à moyen terme, et ce d'autant plus si de nouvelles affaires criminelles sont « révélées » par la dé-correctionnalisation.

D'autre part, la généralisation est conçue comme un processus linéaire dans le temps. Or, il convient de distinguer sa mise en œuvre à court terme, de son déploiement à moyen et long termes :

- *À court terme en effet*, les cours criminelles départementales doivent non seulement permettre de traiter certains crimes dans des délais plus resserrés et de garantir la juste qualification juridique de faits jusqu'alors correctionnalisés. Il est attendu dans le même temps une amorce de diminution du stock des affaires en attente d'un procès d'assises. Un effort d'une intensité toute particulière est donc requis à court terme pour atteindre ces deux objectifs simultanément ;
- *À moyen et long terme*, une fois le stock d'affaires en attente de procès d'assises revenu à un niveau acceptable, la spécialisation des juridictions doit permettre à la justice criminelle, dans son ensemble, de juger dans des délais raisonnables.

Il sera donc impératif, pour que la justice criminelle puisse convenablement fonctionner en vitesse de croisière, de **commencer préalablement par réduire le stock des affaires issues de la période antérieure à la généralisation des cours criminelles**. Cet aspect ne semble pas non plus avoir été anticipé par le ministère de la Justice à la juste mesure du problème, en dépit de discours rassurants. C'est pourtant à cette condition qu'à moyen et long terme, la coexistence sans concurrence entre cours criminelles et cours d'assises peut seulement être envisagée.

¹¹⁴ Cf. interview avec un magistrat en administration centrale.

Un changement d'échelle encore mal anticipé

Il n'est pas interdit de penser que l'expérimentation en cours souffre d'un biais lié aux départements expérimentateurs retenus, qui ne représentent que très imparfaitement les ressorts les plus chargés¹¹⁵.

Dans le cadre de la généralisation, il ne sera alors plus question de se porter volontaire ou pas : tous les départements seront concernés et il s'agira, si l'on se fonde sur le rapport de la commission cour d'assises et cours criminelles départementales en date du 11 janvier 2021, « *d'appliquer la loi et de faire avec les moyens contraints, notamment dans de nombreux ressorts dépourvus de magistrats à titre temporaire et/ou de magistrats honoraires, avec un allongement du temps de jugement de ces affaires* ».

Certains sujets liés à la logistique induite par la réforme ont été plus ou moins abordés au cours de la phase préparatoire. Cependant, depuis que l'on est passé en phase de préfiguration, même si tout peut paraître nominal, l'on peut s'interroger sur certains effets collatéraux qui peuvent paraître avoir été sous-estimés ou tout simplement éludés en toute bonne foi, considérés à tort comme de simples *impedimenta*¹¹⁶.

Une probable augmentation du nombre d'affaires criminelles qui alourdira la charge des cours

En ne cherchant pas à quantifier l'effet de la dé-correctionnalisation de certains crimes, la réforme part du postulat implicite que le volume global du contentieux sera inchangé. Or, il est **illusoire et irréaliste de considérer que les cours criminelles départementales seront généralisées dans un contexte de stabilité** des affaires criminelles. Cet aspect n'a pas échappé au rapport GETTI qui écrit que « *si la création de ces nouvelles audiences de cours criminelles départementales a pu accélérer l'audiencement et le traitement d'affaires auparavant correctionnalisées, dès que le flux de dossiers sera tendu, cette nouvelle voie sera à nouveau encombrée. Aussi, il est probable, à moyens constants, que ces juridictions seront elles aussi rapidement embolisées et les délais d'audiencement nécessairement rallongés (et alors, la correctionnalisation retrouvera tout son attrait)* ».

En premier lieu, **la justice criminelle est déjà et sera dans les années à venir encore plus durablement impactée par l'évolution des mentalités** que l'on peut associer aux phénomènes de libération de la parole, notamment le phénomène « Mee Too », ainsi qu'aux diverses initiatives actuelles dans certains milieux particuliers (milieu artistique, Église catholique, etc.) pour lutter contre des comportements de nature criminelle. Cette tendance se cumulera avec les délais de prescription

¹¹⁵ Cf. *supra* I-C/.

¹¹⁶ Cf. interview avec un magistrat en administration centrale.

propres aux crimes qui permettent l'ouverture d'enquêtes, chose qui n'était manifestement pas envisageable en cas de correctionnalisation. **Le contentieux criminel ne pourra qu'augmenter.**

Ensuite, si effectivement les cours criminelles départementales font la preuve de leur efficacité et si globalement, la justice criminelle fonctionne mieux, cela aura un effet sur la demande de justice : **l'amélioration de l'offre révèle et active une demande latente.** Autrement dit, une partie des affaires qui objectivement pourraient faire l'objet d'un traitement pénal sont aujourd'hui tenues en dehors des circuits judiciaires parce que les demandeurs sont découragés dans leur intention d'agir. On pourrait penser que ce découragement ne concerne pas les affaires criminelles. Les études sociologiques¹¹⁷ montrent que c'est inexact : le non-recours concerne particulièrement les infractions de viol et d'inceste. Il y a donc bien une demande de justice criminelle dissimulée qui pourrait se révéler.

3.2.2 Sauf à manquer son objectif, une généralisation qui exigera des ressources nouvelles

L'étude d'impact annexée au projet de loi confiance dans l'institution judiciaire se révèle nettement plus approfondie que celle relative au lancement de l'expérimentation. Mais si elle cerne, selon une approche purement théorique, les besoins spécifiques en nombre de magistrats, elle ignore deux problématiques essentielles : les sujets immobiliers dans les départements où les cours d'assises sont les plus sollicitées et l'accompagnement des parties.

Une augmentation incontournable du nombre de magistrats

Une partie des besoins en ressources supplémentaires ne pourra être satisfaite que par une **augmentation du nombre de magistrats professionnels en juridictions** (juges d'instruction, renforcement des chambres correctionnelles des cours d'appel, *etc.*).

Un magistrat rencontré a déclaré qu'en l'état, la réforme serait particulièrement délicate à mettre en œuvre sur ce plan, faute de ressources. Ce qui fait dire à certains que plutôt d'expérimenter de nouvelles structures, il aurait pu être préférable de renforcer tout simplement l'existant, afin d'améliorer le fonctionnement de la justice¹¹⁸.

En effet, si l'on ne dispose pas des magistrats en nombre suffisant pour assurer simultanément les audiences des cours criminelles départementales et celles des cours d'assises, les gains en temps générés d'un côté seront réduits à la portion congrue de l'autre.

Quand bien même les questions liées aux salles d'audience seraient résolues, pour pouvoir bénéficier du dédoublement des juridictions criminelles, il faudrait disposer de plusieurs personnes susceptibles d'en assurer la présidence et le greffe en alternance. **Or, on le voit bien, les présidences**

¹¹⁷ Voir notamment Camille VANIER et Aurélien LANGLADE, « Comprendre le dépôt de plainte des victimes de viol : facteurs individuels et circonstanciels », in *Déviante et Société* 2018/3 (Vol. 42), pages 501 à 533.

¹¹⁸ Cf. interview avec un avocat pénaliste.

et les greffes des cours d'assises et des cours criminelles départementales sont assurés par les mêmes personnes, dont le nombre est limité. C'est la quadrature du cercle. En outre, la fonction de président de ces juridictions requiert un savoir-faire et une expérience particuliers. À la différence des assesseurs, les présidents ne peuvent être pris au sein du vivier général des magistrats. Le choix de confier la présidence d'une cour criminelle à des présidents de cours d'assises procédait d'une volonté évidente de rassurer sur la procédure qui serait suivie et, en par là même, de favoriser l'acceptation de la réforme. Une évolution permettant aux présidents de tribunal correctionnel d'exercer cette fonction pourrait être la conséquence logique de cette pénurie, même si le discours porté par le ministère de la justice exclut *a priori* cette voie.

Enfin, l'incidence de la généralisation des cours criminelles sur les fonctions de juges d'instruction doit être mieux appréciée. Pour prolonger cette question autour des symboles, c'est une sorte de tournant à contre-courant des évolutions récentes qui permet à des juges d'instruction, hors pôle d'instruction, d'instruire des affaires criminelles avant d'être jugées par des cours criminelles départementales. À la suite du traumatisme de l'affaire dite « d'Outreau », la constitution de ces pôles se voulait une réponse afin « *d'éviter l'isolement des juges d'instruction, de développer le travail en équipe, d'assurer le tutorat des jeunes magistrats et de favoriser la conduite de l'information dans des délais raisonnables*¹¹⁹ » – logique consacrée le 1^{er} janvier 2010. Depuis cette date, tous les dossiers d'instruction sont obligatoirement traités au sein des pôles par une formation collégiale de trois juges d'instruction. **Cette « dépoliarisation » de l'instruction quand la cour criminelle départementale est compétente, même si elle se place dans une logique de rééquilibrage territorial, ne manque pas de susciter des interrogations.**

Pour un magistrat auditionné, « *la désignation de plusieurs juges d'instruction dans des affaires complexes se faisait rarement et l'intérêt principal de ces pôles était de permettre et de renforcer la spécialisation des juges d'instruction, qui pouvaient ainsi l'être à plein temps* ». En contrepoint, un risque existe pour les petites juridictions, celui d'un d'engorgement des cabinets de ces juges d'instruction puisqu'ils vont donc devoir supporter une nouvelle charge de travail, à moyens constants.

Une bonne partie du succès de la réforme des cours criminelles départementales repose sur la mobilisation de magistrats non-professionnels : magistrats à titre temporaire ou honoraires. Il ne s'agit pas ici de distinguer les qualités et les défauts de telle ou telle catégorie au vu d'un parcours professionnel mais plutôt de raisonner en volume global et en disponibilité. La réforme s'effectuant à périmètre constant, sans recrutement massif de magistrats professionnels, ce qui par ailleurs semble illusoire, il n'y aura pas d'autre option que de compléter les formations de jugement avec ces magistrats non-professionnels.

Encore faudra-t-il que la ressource existe. Le nombre de magistrats à titre temporaire peine à se stabiliser. En 2017, on en comptait 551 au niveau national, tous contentieux confondus,

¹¹⁹ Conseil des ministres du 23 avril 2008, communication consacrée à la mise en place des pôles de l'instruction.

contre 428 en 2021 et 436 au 1er janvier 2022. Les départs pour fin de mandat¹²⁰ ou limite d'âge s'élèveront à 68 en 2022 et 60 en 2023. La direction des services judiciaires précise que 140 recrutements sont en cours, qui viendront compléter les effectifs des juridictions entre la fin du premier semestre 2022 et le troisième trimestre 2023. D'autres recrutements sont susceptibles de s'y ajouter mais aussi d'autres départs sur démission. En outre, certains magistrats à titre temporaire encore en formation probatoire pourraient écopier d'un avis défavorable du conseil supérieur à la magistrature à l'issue de leur formation. Cet état des lieux montre la difficulté à fidéliser le vivier et plus encore, à l'augmenter pour faire face aux sollicitations nouvelles créées par les cours criminelles.

La démographie des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles est plus favorable. Au nombre de 164 en 2019, ils étaient 337 au 1^{er} janvier 2022 et 321 au 28 avril 2022 dont 270 au siège et 51 au parquet. Deux promotions sont organisées chaque année et les recrutements en cours permettent à la DSJ d'anticiper à fin 2022 345 magistrats honoraires.

Mais la répartition de ces magistrats à titre temporaire – qui sont souvent en pratiques des retraités – ou honoraires – qui sont toujours des retraités – exerçant des fonctions juridictionnelles est disparate. Des villes comme La Rochelle ou les Sables d'Olonne n'auront semble-t-il pas trop de mal à assurer ce recrutement car ce sont des zones prisées par les retraités. Il n'en sera pas de même partout en France. La solution consistant à privilégier les candidatures dans les zones sous tension n'est qu'une réponse très partielle au problème.

Même si la marge de manœuvre demeure étroite, il y a, semble-t-il, une **réflexion à conduire sur les bassins de recrutement**, afin de dresser un état complet de la ressource existante dans chaque catégorie. Il est évident que certains territoires sont plus attractifs que d'autres pour les magistrats honoraires en quête d'une retraite paisible. À l'inverse, d'autres espaces moins séduisants cumulent les handicaps. Le succès est à ce prix, au sens propre comme au figuré. Ces magistrats ne viendront en effet pas travailler pour la seule satisfaction de l'intérêt général et il faudra bien les défrayer. Sur ce point, le rapport de suivi sur l'expérimentation des cours criminelles départementales précise en page 17, selon un président de cour criminelle, « *que la présence de magistrats à titre temporaire est précieuse dans le délibéré car ils siègent aussi régulièrement en correctionnel et ils évoquent d'une certaine façon les jurés populaires* ». Ceci étant posé et personne ne le remet en question, toujours dans le même document, un président de tribunal judiciaire a quant à lui, « *alerté sur le fait que par mois, il consommait la moitié de ses vacations en magistrats à titre temporaire pour la cour criminelle et qu'en 2018, les crédits avaient pu diminuer, ajoutant que le délai légal de six mois pour comparaître en cour criminelle départementale pour un détenu criminel serait dès lors difficilement tenu pour des raisons en ressources humaines*¹²¹ ».

¹²⁰ Un magistrat à titre temporaire peut exercer cinq ans, renouvelables une fois.

¹²¹ Page 18 du rapport précité.

Si l'on s'intéresse de près au recrutement des magistrats à titre temporaire, on constate qu'actuellement, **les candidatures sont relativement peu nombreuses**. Il y avait une quarantaine de candidats dans la dernière promotion annuelle, qui ont tous fait l'objet d'une sélection assez stricte puisque un tiers des candidats n'a pas été confirmés à l'issue de leur stage probatoire. À terme, ne va-t-on pas devoir abaisser le niveau d'exigence pour assurer le renouvellement des postes ? De plus, s'est-on particulièrement intéressé à l'origine géographique des futurs magistrats ? Leur répartition géographique est-elle homogène ? Autant de questions qui constituent de potentielles bombes à retardement pour le bon fonctionnement des cours criminelles départementales. Il faudra bien que ces juridictions assurent leurs audiences et dès lors, il n'y aura peut-être pas d'autres solutions que puiser dans le vivier des magistrats professionnels, ce qui risquerait de désorganiser le fonctionnement des autres services des juridictions (JAF, JCP, JAP, instruction, exécution, juges des enfants, etc.). En outre, on constate que le recrutement des magistrats à titre temporaire est très long : il peut parfois s'écouler deux à quatre années entre le dépôt du dossier et son entrée en fonction. Il y a indéniablement un travail à effectuer sur ce plan.

Une autre mesure pourrait consister à revaloriser leur statut afin de le rendre plus attractif. Un écart important de rémunération existe aujourd'hui entre magistrats honoraires et magistrats à titre temporaire. Pour les premiers, la vacation est de 163,35 euros bruts, en corrélation avec le traitement d'un magistrat du premier grade alors qu'elle est pour les seconds de 107,26 euros bruts, en corrélation avec un traitement de magistrat du second grade, pour les mêmes fonctions d'assesseurs.

Une réflexion est également en cours sur la spécialisation des fonctions de magistrats honoraires ou à titre temporaire. Aujourd'hui, ils sont recrutés et formés sur l'hypothèse d'une participation au jugement de tous les types de contentieux¹²², une polyvalence qui reste théorique pour beaucoup de magistrats professionnels eux-mêmes.

¹²² Cf. interview avec des magistrats.

Fonctions exercées par les magistrats non professionnels et indemnité associée

	Nature des fonctions exercées	Montant de l'indemnité
Civil	Assesseur dans une formation collégiale (TJ)	5 taux de vacation / audience
	Juge des contentieux de la protection (TJ)	5 taux de vacation / audience
	Juge des tutelles	1,5 taux de vacation / demi-journée
	Ordonnances sur requête en injonction de payer ou de faire	1 taux de vacation / demi-journée (soit 50 ordonnances)
Pénal	Assesseur dans une formation collégiale (Tribunal correctionnel)	3 taux de vacation / audience + 3 taux de vacation / jour supplémentaire d'audience
	Audience du tribunal de police	3 taux de vacation / audience
	Ordonnances pénales ou sur requête en validation de la composition pénale	1 taux de vacation / demi-journée (soit 70 ordonnances)
	Assesseur à une audience de la cour criminelle	3 taux de vacation / jour + 3 taux de vacation / jour supplémentaire d'audience
	Assesseur à une audience de la cour d'assise	3 taux de vacation / jour + 3 taux de vacation / jour supplémentaire d'audience
Divers	Activité autre que la tenue d'une audience (Réunion de service, assemblée générales, assemblée des magistrats du siège et du parquet du tribunal judiciaire)	1 taux de vacation / demi-journée
	Participation à une audience solennelle	0,5 taux de vacation (dans la limite de deux participations par an)

Source : direction des services judiciaires du ministère de la justice.

Or, appliquer aux magistrats non professionnels ce principe généraliste peut s'avérer inadapté, contribuer à allonger le temps de formation initiale et rebuter certaines vocations. Une évolution en ce sens, observable pour d'autres formes de contribution volontaire à la réalisation du service public¹²³, pourrait être ouverte. En outre l'exigence de polyvalence et l'évaluation de tous les magistrats à titre temporaire sur leur capacité à rédiger des jugements dans le cadre de contentieux civils est une des causes du taux de non-validation à l'issue de la période probatoire de plus d'un tiers des candidats, ce qui contribue à limiter le vivier, décourage des vocations (sans parler du gaspillage de ressources dans le cadre de leur formation non-concluante).

Enfin, la participation d'avocats honoraires, au même titre que les magistrats à titre temporaire ou honoraires, pourrait contribuer à répondre aux besoins de renforcement des formations de jugement des cours criminelles. Son principe a été adopté par le législateur, à titre expérimental, par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 *pour la confiance dans l'institution judiciaire*. Il s'agissait d'une proposition formulée dans le rapport de suivi sur l'expérimentation des cours criminelles, qui mentionne cette recommandation : « *Permettre à des avocats honoraires de siéger comme assesseurs dans les cours criminelles afin de concilier la présence d'un regard extérieur et le maintien des*

¹²³ Recrutés jusqu'à récemment pour exercer l'ensemble des missions assurées par les services d'incendie et de secours, les sapeurs-pompiers volontaires peuvent ne l'être désormais plus que pour contribuer aux missions de secours aux personnes. Comparaison n'est pas raison mais la réflexion à l'origine de cette évolution est la même : tenter d'attirer de nouveaux profils, rebutés à l'idée de devoir participer à certaines missions.

compétences juridiques de la formation de jugement»¹²⁴. Le décret portant application de cette disposition législative a été publié au journal officiel du 8 mai 2022¹²⁵.

Certains avocats ont une position mitigée sur cette évolution, considérant que leur expérience n'équivaut pas à celle d'un magistrat professionnel. En outre, les conditions pour pouvoir recourir à des avocats honoraires sont plutôt strictes : il ne faut pas avoir travaillé dans le ressort de la cour d'appel pendant les cinq dernières années. En pratique, il faudra donc aller les chercher ailleurs, dans la cour d'appel voisine, ce qui n'est pas simple. Cette contrainte est aussi susceptible d'augmenter le coût de cette ressource, dans la mesure où se pose la question du défraiement des frais de transport, voire d'hébergement de ces avocats honoraires sollicités à distance de leur lieu de résidence probable. Un autre point qui rebat largement les cartes est celui de l'âge de départ à la retraite pour les avocats. En règle générale, ils sont engagés sur des carrières plutôt longues et il n'est pas rare qu'il la prenne à plus de soixante-dix ans révolus. La limite d'âge pour les magistrats à titre temporaire étant de soixante-quinze ans, le temps d'activité utile peut être réduit à sa plus simple expression. L'ensemble de ces éléments rend cette piste peu réaliste car **elle ne sera pas pourvoyeuse de gros bataillons**.

Des besoins de salles d'audience dédiées dans les départements les plus chargés

Si les ressources humaines sont importantes car c'est sur elles que reposent l'édifice de la justice, il n'en demeure pas moins vrai que sans moyens matériels *ad hoc*, il sera difficile voire impossible de pouvoir travailler sereinement.

Il est une réalité que l'expérimentation a mise au jour : pour pouvoir organiser simultanément dans un département une cour d'assises et une cour criminelle départementale, il faut, dans les ressorts les plus chargés, pouvoir disposer de plusieurs salles d'audience adéquatement équipées, contenant un box sécurisé pour les accusés avec un circuit sécurisé et permettant d'accueillir cinq magistrats au lieu de trois. Il s'agit là d'un *minimum*. C'est un problème auquel ont été confrontées beaucoup de juridictions en phase d'expérimentation.

Il ne sera pas possible partout de programmer des sessions de cours d'assises et des sessions de cours criminelles départementales de manière simultanée. Il est manifeste qu'il y aura un besoin plus important en salles d'audience, dans la juridiction d'accueil des cours d'assises ou dans une autre juridiction, si l'on ne veut pas perdre le bénéfice « temps » gagné qu'induirait le nouveau mode de fonctionnement de la justice. Il serait regrettable de perdre d'un côté ce que l'on va gagner de l'autre et ce point n'a certainement pas été pris en compte à sa juste valeur. Les rapports d'évaluation à la

¹²⁴ Page 33 dudit rapport.

¹²⁵ Décret n° 2022-792 du 6 mai 2022 pris en application de l'article 3 de la loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire relatif au statut de l'avocat honoraire exerçant les fonctions d'assesseur des cours criminelles départementales.

disposition du public, que ce soit dans le rapport GETTI ou le rapport réalisé par la commission des lois de l'Assemblée nationale, n'évoquent pas cet aspect logistique.

À défaut de dédoublement des salles d'audience, il sera obligatoire de délocaliser la cour criminelle sur un site différent de celui de la cour d'assises, si tant est que cela soit possible. Cela générera d'autres contraintes comme les élongations kilométriques, la surveillance des locaux, la police d'audience, etc.

Des solutions peuvent être avancées mais ne seront pas neutres sur le plan pécuniaire. Si l'on souhaite dédoubler les capacités d'accueil pour les affaires criminelles, il faudra **envisager soit la construction de nouvelles salles d'audience, soit la réaffectation des salles d'audience délaissées à la faveur de la réforme de la carte judiciaire**. C'est le cas à titre d'exemple d'Albi ou de Castres.

Une telle perspective aura toutefois un coût. La localisation des juridictions criminelles sur plusieurs sièges engendrerait des déplacements chronophages, des frais supplémentaires, des crispations pour les magistrats qui ne souhaitent pas forcément se déplacer et enfin, des risques réels de convocation au mauvais endroit¹²⁶. **Ce dédoublement créerait une certaine complexité, en instituant de nouvelles contingences humaines et immobilières.** Un autre grand ministère, qui lui aussi a voulu entreprendre une réforme ambitieuse, bute actuellement sur une forte contrainte immobilière pour le dédoublement des classes de cours préparatoire...

Une étude gagnerait à être conduite à l'échelle de chaque cour d'appel pour anticiper ces besoins.

Quoi qu'il en soit, en cas de concurrence entre cours d'assises et cours criminelles départementales pour ce qui concerne les ressources rares (présidence, salles d'audience, dans une moindre mesure parquetiers), le président de la cour d'appel et le procureur général n'auront pas d'autre choix que de procéder à des arbitrages. Il est tout à fait possible que la priorité soit donnée aux cours criminelles, mais alors cela se fera au détriment des cours d'assises, ce qui convenons-en est contraire à l'intention de la réforme.

D'autres ressources seront inévitablement impactées par la réforme. C'est le cas des greffiers. Cela pourrait être également le cas de l'administration pénitentiaire dans le cadre du déplacement des accusés.

En toute hypothèse, il serait malvenu, à court ou moyen termes, de succomber à la tentation de réduire le nombre de magistrats des cours criminelles en dessous de cinq. **Le passage de cinq à trois magistrats en cour criminelle départementale, exprimerait avec éclat une forme de**

¹²⁶ Cf. interview avec un magistrat.

« **correctionnalisation** » de la justice criminelle, alors même que précisément, le législateur a souhaité l'écarter.

Des ressources d'accompagnement à adapter

La généralisation des cours criminelles se répercutera *de facto* sur ce que l'on appelle communément les auxiliaires de justice, dont les avocats font partie.

Si cet impact pourra être relativement modeste voire assez faible. **C'est en fait plus l'augmentation du volume global d'affaires criminelles que le déplacement de ces mêmes affaires entre les deux types de juridictions criminelles qui va avoir des effets induits.** En effet, les plaidoiries seront quelque peu adaptées. On peut s'attendre à ce qu'il y ait moins d'effets de manches qui impressionnent toujours les jurés mais beaucoup moins les magistrats professionnels. La rhétorique judiciaire la plus traditionnelle sera confinée aux cours d'assises subsistantes (en appel et pour les crimes faisant encourir à leur auteur plus de 20 ans de prison)¹²⁷. Lors du travail préparatoire en amont de l'audience, les avocats consacreront selon toute vraisemblance le même temps et la même opiniâtreté à préparer leurs dossiers¹²⁸. Ce qui les concerne et les préoccupe est plutôt la préservation de l'oralité des débats, comme on l'a déjà noté¹²⁹.

En revanche, il ne semble pas y avoir de différence de modèle de rémunération pour les avocats dans le cadre des cours criminelles par rapport aux cours d'assises. **Les honoraires seront calculés en fonction du nombre de jours d'audience. La durée moindre des audiences devrait cependant être plus que compensée par l'augmentation du nombre d'affaires.**

Le budget du financement public, pour ce qui relève de l'assistance et du conseil aux accusés et aux parties civiles, pourrait être également fortement impacté par l'avènement des cours criminelles départementales. Sans que l'on dispose d'études ou de retours d'expérience sur cette question, il semble logique que les fonds alloués pour des contentieux devant des juridictions criminelles soient supérieurs à ceux dont peuvent bénéficier les parties à des contentieux devant des tribunaux correctionnels. Quoiqu'il en soit, il semble logique que les dépenses soient plus importantes, dès lors que l'on ajoute à chaque affaire **une phase d'instruction qui est obligatoire en matière criminelle, alors qu'elle est facultative et assez rare, en matière délictuelle**¹³⁰. Cette dernière a un coût, notamment en termes de ressources humaines (magistrats, greffiers, forces de l'ordre, *etc.*) qui demeure incompressible.

¹²⁷ Cf. entretiens avec des avocats pénalistes.

¹²⁸ Cf. entretiens avec des avocats pénalistes ayant expérimenté les cours criminelles départementales.

¹²⁹ Cf. *supra*.

¹³⁰ La différence est variable selon le moment où intervient la correctionnalisation.

À terme, puisqu'il est encore prématuré pour être affirmatif, de nouvelles options devraient être mises sur la table à moins d'accepter une dégradation de la justice criminelle.

Sans augmentation de moyens, la résolution du système de contraintes pourrait se traduire par les autres « solutions » que nous avons déjà mentionnées :

- **Une diminution de l'oralité des débats, avec une suppression des auditions de témoins et d'experts au profit d'un renvoi au dossier ;**
- **Une déjudiciarisation partielle ou totale de certaines affaires criminelles (notamment lorsque les faits ne sont pas contestés, une sorte de « plaider-coupable criminel » pourrait être envisagé)¹³¹ ;**
- **Une modification de l'organisation de la juridiction. Très concrètement, il pourra s'agir de réduire son format en passant de cinq à trois magistrats.**

L'histoire de la justice criminelle enseigne que le format des formations de jugement peut évoluer : la configuration des cours d'assises spéciales a été redimensionner après leur institution (le nombre d'assesseurs est passé de 6 à 4 en première instance et de 8 à 6 en appel pour éviter la saturation de ces cours, compte-tenu du nombre de contentieux en matière terroriste). Ce précédent incline logiquement à quelque suspicion en ce qui concerne les cours criminelles départementales, en dépit des dénégations des promoteurs et des défenseurs de la réforme¹³². En dessous de quel nombre de juges devra-t-on considérer que les conditions d'une justice de qualité ne sont plus réunies ? La cour criminelle départementale est aujourd'hui composée de cinq magistrats, dont deux peuvent être non-professionnels, il y a donc encore des marges de manœuvre.

3.3 Une réflexion qui demeure ouverte sur l'évolution nécessaire de la justice criminelle

Au-delà des enjeux clairement identifiés dans le cadre de la réforme des cours criminelles départementales, à savoir éviter les correctionnalisations et juger plus rapidement, plusieurs autres enjeux, occultés jusque-là, méritent d'être abordés à leur tour. En effet, les cours criminelles départementales ne constituent pas uniquement une réponse technique à un problème posé par le fonctionnement du système judiciaire ; elles sont surtout une réelle innovation qui, sans faire de bruit, est de nature à remettre en cause de manière globale, les principes de déploiement de la Justice criminelle elle-même.

Cette réforme particulièrement ambitieuse et novatrice, pourrait en effet constituer une occasion unique d'améliorer le traitement des crimes, d'une part, en rationalisant l'organisation de la justice

¹³¹ Cf. interview avec des magistrats en juridictions et en administration centrale.

¹³² Circulaire du 7 mars 2017 relative à la présentation des dispositions de droit pénal ou de procédure pénale immédiatement applicables de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017

criminelle ; d'autre part, en s'inspirant des cours criminelles départementales pour généraliser des avancées qu'elles ont suscitées. Ainsi, si l'on regarde de près le rôle des jurés dans le procès criminel, on constate que *de facto*, leur place au sein du procès va considérablement s'amenuiser, non seulement du point de vue de l'administration de la justice, mais aussi du point de vue de la place accordée aux citoyens dans l'expression et la participation à son bon fonctionnement.

3.3.1 Les enjeux pour la qualité de la justice criminelle soulevés par les cours criminelles départementales

La dimension symbolique de la justice criminelle et le rôle des jurés populaires

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, s'est donnée pour objectif d'améliorer la gestion et le fonctionnement des institutions judiciaires, que ce soit en pénal ou bien en civil. Dans ce cadre, rappelons que le format d'organisation des cours criminelles départementales repose sur un président et quatre assesseurs dont deux peuvent être soit des magistrats à titre temporaire soit des magistrats honoraires.

De façon très concrète, **la généralisation des cours criminelles départementales, aura pour effet d'écartier le jury populaire d'une partie importante du contentieux criminel en le cantonnant aux cours d'assises subsistantes**, « *puisque au titre des gains d'efficacité, l'absence du jury évite les temps longs d'explication en cours de délibéré sur son déroulement et les questions de qualification*¹³³ ». Plus globalement, on peut déceler **une logique de professionnalisation de l'ensemble de la chaîne judiciaire, visant tout à la fois à répondre à des impératifs techniques et à gommer ce qui peut être perçu comme arbitraire.**



Illustration de Bénédicte Delgove

¹³³ Rapport de suivi sur l'expérimentation des cours criminelles, avril 2021.

Pour de nombreux magistrats interrogés, le couperet de la justice s'abatrait mieux dans le cadre des cours criminelles départementales car les affects y tiendraient moins de place. Cette configuration juridictionnelle autoriserait une plus grande uniformisation des décisions. On peut plus facilement être jugé de la même manière que l'on soit à Bastia, à Versailles ou à Cayenne. Cette forme de méfiance à l'égard d'une justice rendue par des jurés est d'ailleurs assez souvent la raison principale qui explique le choix de la correctionnalisation de certaines affaires. Certains crimes particuliers ne pourraient pas être compris par des jurés (viol d'une prostituée, viol entre SDF alcoolisés, etc.)¹³⁴.



Illustration de Bénédicte Delgove

Lors des réflexions conduites durant la phase préparatoire de la réforme des cours criminelles départementales, seule la dimension fonctionnelle du jury ou de l'absence de jury a été considérée. Le cantonnement du jury et sa portée symbolique n'a semble-t-il guère soulevé de discussions majeures, ni d'oppositions de principe.

D'aucuns y voient pourtant **une atteinte à un principe fondamental** : le jury populaire constituant à leurs yeux, « un vecteur de confiance dans la justice criminelle ». Benjamin FIORIN¹³⁵, auditeur de justice, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'université de Paris 8, y voit quant à lui, « le moment venu où, portée à son paroxysme, la logique managériale, qui s'étend progressivement à l'ensemble du processus pénal, en vient à s'attaquer à l'un de ses plus éminents symboles : le jury populaire ».

Or, dans l'imagerie populaire, **la participation des jurés aux cours d'assises, représentait une des dernières formes de participation et d'exercice actif de la citoyenneté en France**, en complément des élections. On assiste là à un véritable tournant dans le fonctionnement de la justice

¹³⁴ Cf. interview avec un juge d'instruction.

¹³⁵ Benjamin FIORINI, « Le jury populaire, vecteur de confiance dans la justice criminelle », *Actualité juridique pénale*, année 2021, page 183.

criminelle et dans une certaine manière, à la fin d'une époque. D'une façon générale, à l'instar de la Suisse, le rôle des jurés est déclinant.

Rappelons pour mémoire, qu'une expérimentation, conduite dans le cadre de la loi n°2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, introduite à titre expérimental dans le ressort d'une dizaine de cours d'appel, a testé la participation d'assesseurs au jugement pénal correctionnel. Pour les rédacteurs du rapport SALVAT et BOCCON-GIBOD¹³⁶, « *juger, c'est appliquer la loi, donc la connaître* ». L'expérimentation n'a pas été reconduite ni n'a donné lieu à généralisation.

Il s'agit pourtant, pour les personnes tirées au sort, d'**une expérience extraordinairement formatrice pour les citoyens** et qui est **à même de transformer de manière positive, le rapport à la justice** que tout un chacun peut avoir, et qui a longtemps constitué une caractéristique de la justice criminelle. Pour les profanes, il y avait là une première approche d'un monde jusque-là réservé à des professionnels avertis. Le mélange des genres pouvait être fécond. Factuellement, la disparition des jurés dans le fonctionnement des cours criminelles départementales signifie pour beaucoup, une forme de mise à distance des citoyens vis-à-vis de la justice en particulier et de l'État en général. Il est mentionné dans le rapport de suivi sur l'expérimentation des cours criminelles départementales d'avril 2021 que « *l'expérimentation des citoyens assesseurs présente toutefois l'intérêt de montrer que le regard posé 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* ».

Le jury populaire apporte également de la diversité dans l'appréciation des affaires, par contraste avec une analyse formatée et fondée sur la seule prise en compte des normes juridiques. La participation des jurés contribuerait également à une forme d'éducation de la population à l'action de rendre la justice. Le questionnement autour de l'institution et du développement de l'utilisation des magistrats à titre temporaire, qui pourraient être vus comme des notables, en opposition au garagiste ou à la fleuriste qui ne sont pas conviés à ces audiences, n'est donc pas tout à fait nouvelle. Cependant, comme le rappelait un des magistrats rencontrés, la vision du jury populaire est relativement récente : « *si l'on prend le témoignage d'André Gide dans Souvenirs de la cour d'assises, on se rend compte que la sélection des jurés était censitaire à cette époque* » ...

Les thuriféraires de la réforme, plutôt favorables à la disparition des jurys populaires, n'ont aucun état d'âme quant à cette disparition annoncée. Parmi ceux-ci, François SAINT-PIERRE a écrit dans l'un de ses ouvrages¹³⁷, « *Qu'on y songe un instant ! Le principe de base du jury criminel est de réunir un groupe de personnes tirées au sort sur les listes électorales, qui ne se connaissent pas et ne connaissent rien des choses de la justice, qui n'ont jamais encore assisté à un procès de cour d'assises ni visité une prison de leur vie, et de leur demander de suivre avec attention une audience*

¹³⁶ Xavier SALVAT et Didier BOCCON-GIBOD, rapport à la garde des Sceaux sur l'expérimentation des citoyens assesseurs, février 2013.

¹³⁷ François Saint-Pierre, *Au nom du peuple. Jury populaire ou juges professionnels ?*, Odile Jacob, 2013.

souvent longue et douloureuse, mais sans lire elles-mêmes le dossier de la procédure ni les procès-verbaux d'enquête, puis de les réunir en salle de délibérations et de les faire voter chacune secrètement par oui ou par non sur l'innocence ou la culpabilité de l'accusé, ainsi que sur la peine à lui infliger. Curieux postulat selon lequel le bon sens serait à lui seul une qualité suffisante pour bien juger les crimes. Il s'agit évidemment d'une fiction à laquelle nulle personne sensée ne peut croire une seconde...».

Quoi qu'il en soit, la réforme des cours criminelles départementales et corrélativement, la part prépondérante prise par les jurés populaires lors du procès criminel, doit conduire à s'interroger sur la place qui devra être la sienne au sein de la justice criminelle. C'est une question fondamentale dont le législateur, à terme, devra se saisir. Pour certains avocats pénalistes, « *les jurés sont irremplaçables car le client (l'accusé) se sent proche des jurés (plus que les juges)* ».

Sans pour autant avoir à ce stade de réponse précise, on peut se demander quelle forme pourrait prendre l'investissement des citoyens dans le bon fonctionnement de la justice ? Car, à n'en pas douter, la fin de la participation active, quand bien même elle est limitée numériquement, de citoyens à une partie importante des juridictions criminelles, ne sera pas adéquatement compensée par la consommation passive du spectacle de la justice, enregistré et retransmis en différé (puisqu'un lien était fait entre ces deux volets de la loi réformatrice¹³⁸). Cette question revêt une acuité particulière alors que se développe une prise de conscience des violences subies par les femmes, notamment des violences sexuelles. Ravalier le viol au rang de « petit crime », qui échappe au regard du jury populaire, n'entre guère dans les orientations revendiquées de l'action publique.

Sur ce dernier point d'ailleurs, le *distinguo* entre cours criminelles départementales et cours d'assises a un effet que l'on peut considérer comme paradoxal : en ne laissant aux cours d'assises que les affaires les plus lourdes, on se prive d'une ressource pour la formation empirique et progressive des jurés. « *Cette entrée en matière d'emblée sur les affaires les plus lourdes, va bouleverser l'appréciation en matière de prononcé de la peine* » selon le conseil national des barreaux.

On le voit bien, en matière de justice, la forme est susceptible d'avoir autant d'importance que le fond et l'image qui est renvoyée au citoyen devrait rester une priorité pour le législateur. La réforme des cours criminelles départementales vient largement rebattre les cartes et apporter son lot de bouleversements. Si certaines personnes sont tentées par la « *réintroduction de jurés tirés au sort dans la composition de la cour criminelle départementale pour que des personnes extérieures qualifiées siègent au côté des magistrats et renforcer le caractère citoyen de la cour criminelle* »¹³⁹, la direction des affaires criminelles et des grâces ne l'entend pas ainsi. Elle considère « *qu'il s'agirait-là d'une source de complication et d'augmentation du temps d'audience alors même que de telles tentatives*

¹³⁸ Cf. interview avec un magistrat.

¹³⁹ Rapport de suivi sur l'expérimentation des cours criminelles, avril 2021.

(introduction de citoyens jurés en correctionnelle en 2011) se sont soldées par un échec ».

Les incohérences de la structuration de la justice criminelle issue de la réforme introduisant les cours criminelles départementales

Dans ce contexte, de quoi les cours criminelles départementales seront-elles le nom ? Pour de nombreux acteurs interrogés, cette réforme, loin d'un aboutissement, interroge sur les logiques en cours et sur les évolutions futures. La trajectoire historique récente a déjà apporté des modifications d'importance dans l'organisation de la justice criminelle. Peuvent être cités :

- La cour d'assises spéciale, compétente en matière de terrorisme et trafics de stupéfiants en bande organisée qui n'est composée que de magistrats professionnels ;
- Les cours d'assises d'appel et avec elles la fin d'une vision d'un peuple souverain forcément infaillible en matière de justice.

La généralisation des cours criminelles départementales et la dualisation de la justice criminelle qui en résulte tend à souligner **une distinction implicite entre « petits crimes » et « grands crimes »** puisque le critère de distribution du contentieux entre les deux types de juridiction renvoie principalement à la gravité relative des infractions appréhendée à travers la peine encourue. Le droit pénal français est en effet structuré sur le lien entre gravité des sanctions encourues, nature des infractions et juridictions compétentes. L'introduction d'une nouvelle juridiction, fût-ce uniquement en première instance, tend à modifier la représentation globale du droit pénal, en particulier en matière criminelle. Cette réforme installe pour la première fois l'idée d'une quadripartition des infractions, articulées à une subdivision des crimes en « petits » et « grands » crimes.

Répartition du jugement des crimes selon la juridiction (recensement non exhaustif)

COUR D'ASSISES	COUR CRIMINELLE DEPARTEMENTALE
Eugénisme en bande organisée	Tortures, actes de barbarie avec une circonstance aggravante maximum
Meurtre, assassinat, empoisonnement	Enlèvement, séquestration
Destruction par substance explosive, incendie ou substance dangereuse de nature à créer une mutilation ou infirmité permanente aggravée	Violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner : - Violences sur mineur de 15 ans ayant entraîné une infirmité permanente ou mutilation, par ascendant ou personne ayant autorité ; - Sur mineur de 15 ans vulnérable ou personne vulnérable.
Contrefaçon, transport ou mise en circulation de fausse monnaie	Violences ayant entraîné une mutilation ou infirmité permanente en bande organisée ou par guet-apens, avec arme sur policier, gendarme, pompier...
Tortures précédées ou accompagnées d'un autre crime	Viol avec une circonstance aggravante maximum
Enlèvement ou séquestration suivi de mort ou avec tortures	Vol en bande organisée avec violence ayant entraîné une mutilation ou infirmité permanente
Violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner sur mineur de 15 ans par ascendant ou personne ayant autorité ou mineur vulnérable	Extorsion en bande organisée
Violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner sur gendarme, policier, pompier...	
Viol ayant entraîné la mort	
Production ou fabrication, direction ou organisation de la production, fabrication, importation, exportation, le transport, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi illicites de produits stupéfiants en bande organisée	
Vol en bande organisée avec arme ; extorsion avec arme ou en bande organisée	
Attentat ; direction ou organisation d'un groupement terroriste	

Source : Groupe de diagnostic et de stratégie n°4 (2021-2022)

Voilà en tout cas, en termes d'images et de positionnement, une place à trouver pour ces cours criminelles départementales, qui ne va pas de soi. Pour le grand public et alors que la place de la cour d'assises dans le paysage judiciaire est comprise et reconnue, la création de cette nouvelle forme de juridiction peut être source de confusion. Ainsi que l'indique l'un des représentants du comité international des pénalistes francophones : « l'un des risques majeurs est que les réformes s'empilent, s'amoncellent et une nouvelle arrive avant qu'on ait eu le temps de digérer la précédente. On doit veiller à garantir les équilibres. Car le risque à terme est une perte des repères et (une) atténuation des principes de la procédure pénale française. Surtout dans un moment où il faut des repères et où une certaine défiance vis-à-vis de la justice peut s'installer. Il faut de la clarté et de la visibilité ».

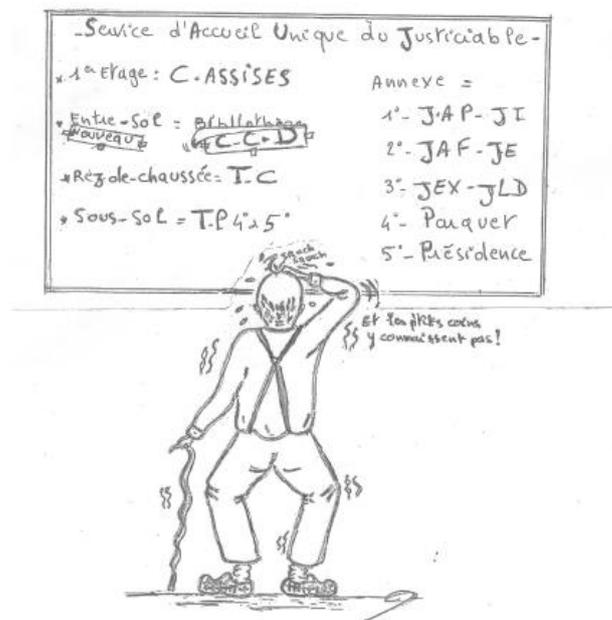


Illustration de Bénédicte Delgove

Si pour certaines affaires simples, le passage par la cour criminelle départementale peut s'entendre, **il ne faudrait pas pour autant qu'elle devienne la « cour étalon » de ce vers quoi la justice criminelle doit tendre.** La cour d'assises parfois citée en tant que « justice de riches » ou « justice de luxe » – mais pour en souligner l'exception remarquable au sein d'un fonctionnement quotidien régulièrement décrit comme étant en voie de paupérisation –, même avec tous ses défauts et ses lourdeurs, constitue toujours pour beaucoup une sorte d'idéal, encore utile et nécessaire à une bonne justice.

A contrario, on peut redouter que par souci d'efficacité (puisqu'au fond la bonne connaissance des éléments d'un dossier de cour criminelle départementale le rendrait possible), l'évolution progressive ne tende vers une diminution du nombre de témoins ou d'expertises cités à la barre. « C'est un risque qui ne saurait être par principe exclu, que par souci de célérité, on en vienne à bâcler, même

si actuellement et clairement, ce n'est pas le cas », assure un magistrat de l'une des juridictions ayant eu à expérimenter ces nouvelles cours.

La persistance de plusieurs juridictions criminelles pose également question. Pourquoi dénommer « cour d'assises spécialement composée », une juridiction criminelle composée de cinq magistrats sans jurés alors que dans le même temps, on nomme « cour criminelle départementale » des formations de jugement qui sont également composées de cinq magistrats et toujours sans jurés ? Il y a sans doute là l'effet de la **sédimentation des dispositifs dans le temps**, sans recherche de mise en cohérence *a posteriori*. La question demeure entière, alors que les cours criminelles ont vocation à être généralisées dans tous les départements.

De la même manière, **pourquoi garder la cour d'assises comme juridiction d'appel et pourquoi conserver les cours d'assises pour ce que l'on considère comme étant les crimes les plus graves, si les cours criminelles sont à ce point satisfaisantes ?** Dans la mesure où elles donnent satisfaction, et même plus que les cours d'assises en permettant de juger plus vite et aussi bien, ne pourrait-il pas y avoir une tentation de généraliser les cours criminelles au-delà même de leur domaine d'intervention initial ?¹⁴⁰

Le tableau ci-dessous recense de manière exhaustive les différentes configurations (hors Saint Pierre et Miquelon) que l'on peut rencontrer et qui contribuent à complexifier la perception que l'on peut avoir de la justice criminelle.

Juridictions compétentes en fonction des infractions commises

	Contraventionnel	Délictuel	Criminel		
Cassation	Cour de cassation (chambre criminelle)				
2ème degré	Cour d'appel (chambres correctionnelles)		Cour d'assises avec jury citoyen (1 président, 2 assesseurs et 9 jurés citoyens)		Cour d'assises spéciale (7 magistrats dont 1 président et 6 assesseurs)
1er degré	Tribunal de police (1ère à la 4ème classe de contravention; 5ème classe de contravention)	Tribunal correctionnel (formation collégiale à 3 juges professionnels ou juge unique)	Cour d'assises avec jury populaire (1 président, 2 assesseurs et 6 jurés citoyens)	Cour criminelle départementale (5 magistrats : 1 président et 4 assesseurs dont 2 éventuellement non-professionnels)	Cour d'assises spéciale (5 magistrats dont 1 président et 4 assesseurs professionnels)

Source : Groupe de diagnostic et de stratégie n° 4 (2021-2022)

¹⁴⁰ Cf. le documentaire consacré aux cours criminelles départementales sur la chaîne LCP.

3.3.2 Un perfectionnement de la justice criminelle inspiré par les cours criminelles départementales

Une forme de constat se dégage en ce qui concerne l'atteinte des objectifs assignés à la réforme instituant les cours criminelles départementales. **Les expérimentations ne permettent pas d'avoir suffisamment de garanties sur la réalisation des gains espérés une fois que sera effective la généralisation de cette nouvelle forme de juridiction.** Au contraire, en l'absence de moyens supplémentaires, en termes de ressources humaines et logistiques, il semble à peu près acquis que si certaines juridictions verront effectivement leur circuit pénal un peu fluidifié, pour d'autres en revanche, cette réforme viendra ajouter aux difficultés déjà rencontrées. **Dans ces conditions, il n'est pas illusoire de penser que cette réforme pourrait n'être qu'une étape de transition.**

Partant du schéma d'organisation de la justice criminelle à date, plusieurs évolutions structurelles pourraient donc être envisagées :

- un retour au modèle unique de la cour d'assises ;
- une inflexion faisant des cours criminelles départementales la juridiction criminelle de droit commun en première instance ;
- une répartition différente des contentieux entre les cours d'assises et les cours criminelles départementales ;
- une toute autre réforme, visant par exemple à instaurer le « plaider-coupable » en matière criminelle.

Le retour au modèle unique de la cour d'assises semble peu probable. Si le budget du ministère de la justice est en augmentation, il reste peu probable qu'il puisse permettre de financer un nombre suffisant de magistrats, greffiers, et salles d'audiences permettant de répondre à la demande de justice criminelle dans un délai raisonnable et avec le souci de rendre une justice de qualité, dans son organisation actuelle. Pour autant, la question des moyens reste prégnante et fait partie évidemment de l'équation. Nous avons vu que l'allongement de la durée de traitement des affaires présentées en cours d'assises, notamment lors du déroulement des audiences, est aussi emblématique des transformations sociales à bas bruit et de leurs impacts bien réels. C'est notamment le cas du nombre d'experts et de témoins entendus lors de l'audience ou de la durée des plaidoiries : **la justice criminelle est non seulement une justice qui prend son temps, mais aussi une justice qui prend de plus en plus de temps. Et on imagine mal qu'il puisse aujourd'hui en être autrement.** Ces évolutions ne sont pas des dérives¹⁴¹ ; elles sont des réponses concrètes à l'impératif d'écouter les victimes (et aussi les

¹⁴¹ Comp. Rapport de la cour des comptes *Améliorer la gestion du service public de la justice*, octobre 2021

accusés). Sans doute y aurait-il pourtant ici un véritable sujet à débattre, avec le retour au modèle unique d'une cours d'assises réformée en profondeur.

Une autre piste serait de pouvoir généraliser les cours criminelles départementales à toutes les affaires criminelles en première instance. La cour d'assises telle que nous la connaissons, devenant donc la juridiction du degré d'appel. Cette possibilité, qui reprendrait la proposition de réforme proposée par Jacques TOUBON en 1996, présenterait un certain nombre d'intérêts théoriques qui mériteraient d'être analysés dans leurs impacts. Le premier intérêt, qui est symbolique, serait donc de placer la cour d'assises comme juridiction de référence au niveau supérieur. Cela replacerait ce faisant le jury citoyen dans sa fonction la plus élevée, souveraine et infaillible, au-dessus de la juridiction de première instance appelé à connaître de tous les crimes. On pourrait imaginer que les formations de jugement des cours criminelles départementales soient articulées par thématiques, ou selon le *quantum* de peine encourus, par exemple. Le second intérêt de cette configuration est qu'elle permettrait une meilleure rationalisation et efficacité dans les organisations des audiences¹⁴², la répartition sur le territoire et l'harmonisation des décisions rendues.

Une répartition différente des affaires criminelles entre les cours d'assises et les cours criminelles départementales pourrait être une troisième autre option : d'autres cohérences dans leurs interactions peuvent être recherchées et le curseur actuel déplacé. Il pourrait ainsi être imaginé une autre répartition entre les cours criminelles départementales, les cours d'assises spécialement constituées par rapport aux juridictions criminelles de droit commun. La typologie des affaires pouvant relever des cours criminelles départementales et/ou le niveau de quantum de peine encouru pourrait également être questionné, ce qui pourrait amener à ne distinguer qu'entre cours d'assises spécialisées (dans lesquelles les cours criminelles départementales seraient absorbées) et cours d'assises de droit commun, chacune pouvant répondre à des schémas d'organisation différents en matière d'instruction, de formations de jugement et de place des jurys.

Nous pourrions ainsi **imaginer une fusion entre les cours criminelles départementales et les cours d'assises spécialement composées** (hors cours d'assises particulières comme la cour d'assises de Paris spéciale en matière de terrorisme) puisqu'il s'agit finalement dans les cas de juridictions criminelles composées uniquement de magistrats (en première instance), sans jurés citoyens. Cette proposition neutraliserait l'effet symbolique de la quadripartition des infractions puisque les crimes passibles de la cour criminelle départementale seraient jugés par la même formation que les crimes actuellement passibles des cours d'assises spécialement constituées qui ne sont pas des « petits crimes » au regard des peines encourues.

Une autre voie de rationalisation pourrait consister à **réviser les règles de répartition des affaires criminelles entre les juridictions sur le territoire**. Dans le prolongement de la règle réservant une compétence exclusive ou concurrente à la juridiction parisienne en matière d'actes de terrorisme,

¹⁴² Les gains logistiques espérés seraient sans doute plus facilement obtenus de cette façon.

on pourrait imaginer que certains contentieux présentant une technicité particulière relève de la compétence de juridiction à compétence régionale ou nationale. Il s'agirait d'ajuster l'offre de juridictions criminelles aux besoins des territoires. Puisque certains ressorts concentrent une part importante des affaires criminelles (Aix, Montpellier, Paris...), une réponse pragmatique consisterait à multiplier dans ces ressorts les juridictions criminelles.

Ce serait alors une réflexion qui s'inscrirait dans la discussion sur la reconnaissance d'une diversité de juridictions compétentes en matière criminelle. Il s'agirait incidemment de **proposer une nouvelle dénomination pour les cours criminelles départementales et d'assumer par souci de clarté la place qui doit leur être faite (celle d'une cour d'assises donc, mais spécialisée), pour les arrimer symboliquement dans la justice criminelle** et prévenir la pente de la « correctionnalisation » des cours criminelles départementales. Le nom initialement proposé par le gouvernement était celui de « tribunal criminel ».

Une dernière hypothèse, qui toucherait cette fois au cœur même de la procédure pénale française et donc aux fondations mêmes de son histoire, de sa construction et de sa culture, serait de **permettre l'intrusion en droit français de la procédure du « plaider-coupable » en matière criminelle**. Une extension de ce que nous connaissons déjà pour le bas de spectre pénal – les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité – étendue en matière criminelle aboutirait à créer potentiellement une structuration hybride entre procédure accusatoire et contradictoire. Voilà une proposition qui ne manquerait certainement pas de nourrir de vifs débats. L'efficacité attendue semble évidente : négocier selon un format et une procédure très allégée, un *quantum* de peine criminelle sur la base de la reconnaissance préalable de la culpabilité.

4. CONCLUSION

La réforme qui prévoit l'institution d'abord expérimentale puis la généralisation des cours criminelles départementales est incontestablement inspirée par le souci d'apporter une réponse à l'engorgement des cours d'assises. Celui-ci aboutit à des situations inacceptables où les accusés sont jugés des années après les faits et même des années après la clôture de l'instruction, où les parties civiles doivent elles aussi attendre des années pour voir reconnu par la justice leur statut de victime, dans des dossiers par hypothèses sensibles puisque ce sont les infractions les plus graves qui relèvent de la justice criminelle. Incidemment, cette situation conduit à renvoyer un certain nombre de dossiers objectivement criminels vers les tribunaux correctionnels pour permettre aux affaires d'être jugées plus rapidement. Ces correctionnalisations dictées par des considérations logistiques ne sont pas satisfaisantes puisqu'elles aboutissent à traiter des crimes comme des infractions moins graves, à requalifier artificiellement les infractions et donc à protéger en quelque sorte les auteurs des peines plus lourdes qu'ils devraient normalement encourir – en somme, à nier une partie de la réalité des faits que les victimes ont subis.

La réforme instituant les cours criminelles départementales a été conçue comme une alternative au renforcement des moyens alloués à la justice criminelle, pour lui permettre, d'une part, de résorber le stock d'affaires en attente d'être jugées et, d'autre part, de juger les nouveaux crimes plus rapidement. **Plutôt que d'augmenter le nombre de magistrats, de greffiers, de salles d'audience pour accroître la capacité de la justice criminelle à traiter simultanément ou à un rythme plus soutenu les dossiers criminels afin de réduire les files d'attentes, le législateur a préféré essayé un nouveau dispositif pour juger les affaires criminelles,** caractérisé par le remplacement de la configuration typique de la cour d'assises (une cour composée d'un président et de deux assesseurs professionnels et d'un jury constitué de citoyens tirés au sort) par une nouvelle juridiction composée d'un président et de quatre assesseurs, choisis parmi les juges du siège, dont éventuellement deux magistrats non-professionnels (magistrats à titre temporaire et magistrats honoraires).

Les réticences voire les oppositions à l'égard de cette nouvelle juridiction étaient importantes et **l'une des conséquences les plus remarquables de l'expérimentation a été de dissiper largement les préventions initiales.** A l'expérience, les acteurs du procès criminel, que ce soit les protagonistes habituels des cours d'assises (les avocats des accusés et des parties civiles, les juges, les parquetiers, les enquêteurs, les experts...) ou les acteurs exceptionnellement concernés par la justice criminelle (les accusés et les victimes et certains témoins) conviennent du bon fonctionnement des cours criminelles départementales expérimentées dans la quinzaine de départements, au sens où elles ont permis à des débats de qualité de se tenir et ont débouché sur des décisions satisfaisantes au regard des critères de cohérence et d'acceptabilité. Tout au plus fera-t-on observer qu'il est une catégorie d'acteurs que l'on

n'a pas été interrogée sur la valeur des cours criminelles départementales, ce sont les jurés que le hasard aurait pu conduire à siéger aux assises et qui par construction perdent ainsi la chance de contribuer à l'œuvre de justice et de vivre une expérience citoyenne et humaine exceptionnelle. Les conséquences symboliques et politiques de la réforme méritent pourtant de retenir l'attention et une réflexion sur la manière d'associer la justice et les citoyens qui ne sont pas que des justiciables, mais aussi ceux au nom de qui la justice est rendue, devra être poursuivie.

L'étude approfondie que le groupe de travail a menée sur les cours criminelles départementales dans le contexte plus large de la justice criminelle et du fonctionnement concret des juridictions, à partir des sources écrites disponibles (rapports, littérature scientifique) et de la vingtaine d'entretiens avec différentes parties prenantes, nous conduit finalement à porter un regard critique sur cette réforme. De même que l'arbitrage entre rapidité de jugement et qualité de la justice est un arbitrage fallacieux (car la justice n'est pas de qualité quand elle est rendue très tardivement), de même **l'alternative implicite de la réforme de la justice criminelle (une réorganisation plutôt que l'allocation de nouveaux moyens) témoigne d'un arbitrage initial qui, par lui-même, ne pouvait que limiter l'apport de la réforme pour le jugement des crimes, à l'exception des crimes à caractère sexuel**, cœur de cible de la nouvelle juridiction. Les divers études d'impact et rapports consacrés aux cours criminelles départementales n'abordent pas ou trop peu la question des moyens nécessaires pour que les cours criminelles départementales puissent fonctionner sans déstabiliser le reste de la justice (en commençant par les cours d'assises qu'il s'agissait de soulager pour leur permettre de continuer à juger avec un certain luxe de temps et de ressources procédurales les affaires qui le méritent) et en atteignant les objectifs fixés par le législateur (notamment le reflux des correctionnalisations). **Rien n'indique en effet qu'à court ou moyen terme, les cours criminelles soulageront véritablement les cours d'assises, autrement que pour le jugement des crimes à caractère sexuel. La concurrence entre juridictions apparaît même comme un risque majeur dans les juridictions les plus sollicitées, faute de moyens supplémentaires en magistrats et en locaux.**

Notre réflexion nous conduit donc à recommander la mise en place d'instruments pour évaluer enfin de façon satisfaisante les moyens requis, en personnes (présidents de juridictions criminelles, assesseurs professionnels, assesseurs non-professionnels, greffiers, juges d'instruction, et dans une moindre mesure parquetiers) mais aussi en ressources matérielles (nouvelles salles d'audience équipées pour accueillir des procès criminels, dans les sièges des cours d'assises ou dans d'autres villes). **La généralisation des cours criminelles départementales devant intervenir au 1^{er} janvier 2023, sauf report que le Parlement pourrait décider à l'automne, il apparaît urgent de doter et de préparer les juridictions. Il n'est pas illégitime de nourrir une inquiétude à l'égard de cette échéance.**

Dans ces conditions, il y a un risque important que la généralisation des cours criminelles entraîne des effets pervers importants (effets d'éviction entre les cours criminelles et les autres juridictions, concurrence entre les cours criminelles et les cours d'assises pour des ressources trop limitées, recul de la qualité des instructions menées hors des pôles de l'instruction...) et qu'elles

débouchent sur une dégradation de la justice criminelle (de fait, à travers un maintien des déqualifications illégitimes, de droit, si l'on devait s'orienter par exemple vers une compression de la durée des audiences, une réduction de l'oralité de la procédure ou une réduction du nombre d'assesseurs ce qui signerait une forme de « correctionnalisation de la justice criminelle » que le législateur voulait pourtant éviter...). Cette perspective serait d'autant plus regrettable qu'il apparaît **à l'analyse que les cours criminelles départementales sont porteuses d'avancées non négligeables**, indépendamment de leur capacité – au demeurant assez limitée (comme en témoigne le gain de temps relativement modeste réalisé en passant des cours d'assises aux cours départementales) – à fluidifier à elles seules les procédures en matière criminelle. La forme de mixité entre des magistrats professionnels et non-professionnels, la possibilité d'assurer une plus grande cohérence de la pratique décisionnelle des juridictions criminelles (éviter des acquittements aberrants ou des peines erratiques notamment) ou encore la possibilité de combiner oralité de la procédure et accès de tous les juges au dossier, constituent des pistes d'amélioration de la justice qui méritent vraiment d'être explorées et préservées, en faveur des cours criminelles départementales voire au-delà.

5. SYNTHÈSE DES PRECONISATIONS

Recommandation n°1	Approfondir l'analyse quantifiée des implications de la mise en place des CCD sur l'ensemble des composantes du système judiciaire impactées directement et indirectement par la réforme.
Recommandation n°2	Appréhender l'effet des CCD sur la dé-corréctionnalisation par le biais d'une enquête qualitative
Recommandation n°3	Disposer d'un instrument de suivi de l'application de la réforme généralisant les CCD, visant notamment à vérifier que la procédure orale est bien préservée devant les CCD, au-delà de la phase d'expérimentation, soit en incitant des chercheurs à étudier ce sujet (via l'IERDJ par exemple), soit par le biais d'un observatoire dédié ou décliné sur cette mission.
Recommandation n°4	Evaluer de façon globale et à l'échelle de chaque ressort les besoins en magistrats supplémentaires (siège, instruction, parquet...) et autres personnels du ministère de la justice (greffiers...) nécessaires pour permettre à la réforme de se déployer et d'atteindre ses objectifs sans déstabiliser les autres composantes de la justice
Recommandation n°5	Analyser pour chaque ressort les besoins de rénovation ou de construction de salles d'audiences, en fonction du niveau local de l'activité criminelle, pour permettre le cas échéant aux CCD et aux cours d'assises de tenir des sessions en parallèle, éventuellement dans des villes différentes du département.
Recommandation n°6	Analyser pour chaque ressort le niveau des renforts nécessaires en magistrats non professionnels (MTT et MHFJ) et en avocats honoraires, en tenant compte des ressources d'ores et déjà disponibles et de l'attractivité des territoires. Initier des campagnes de recrutement ciblées adossées à une communication générale de niveau national.
Recommandation n°7	Engager une réflexion visant à spécialiser une partie des magistrats non-professionnels (notamment des MTT) sur des fonctions pénales, en particulier pour leur permettre de siéger comme assesseurs dans les juridictions criminelles (cours d'assises et CCD), sans conditionner leur nomination à la capacité à conduire des audiences civiles et à rédiger des jugements.
Recommandation n°8	Evaluer au niveau global et au niveau des cours d'appel, le besoin en magistrats supplémentaires formés et préparés à la présidence des juridictions criminelles (CCD et cours d'assises). Engager le plus tôt possible, sans attendre la généralisation des CCD au 1er janvier 2023, la formation de ces magistrats.
Recommandation n°9	Etablir un état des lieux des renforts nécessaires en juges placés afin de pouvoir résorber à court ou moyen terme les stocks des dossiers criminels en attente de jugement, pour que la justice criminelle puisse de nouveau fonctionner sur des bases saines.
Recommandation n°10	Evaluer et programmer l'augmentation des ressources nécessaires pour accompagner les parties (associations de défense des victimes, avocats dont les rémunérations sont prises en charge par la collectivité...) dans un contexte de croissance de l'activité criminelle et de complexification croissante de l'offre de justice criminelle.
Recommandation n°11	Impulser au niveau de la Chancellerie la mise à disposition d'outils facilitant la mise en place des CCD dans les juridictions non-expérimentales, à travers des outils de partages d'expériences (forums dédiés, boîtes à idées, guides d'implémentation...)
Recommandation n°12	Modifier la dénomination des CCD de manière à ne pas les présenter implicitement comme des sous-cours d'assises, mais comme une autre variété de « cours d'assises spécialement composées », puisque, comme ces dernières juridictions criminelles, elles se caractérisent par le fait qu'elles ne comprennent pas de jury mais uniquement des magistrats.

Recommandation n°13	Dans le prolongement des états généraux de la justice et des questions posées par l'instauration des CCD, favoriser par d'autres moyens la poursuite des réflexions quant aux pistes qui amélioreraient le lien entre les citoyens et la justice, alors même que les occasions pour les citoyens de participer à la justice diminuent du fait du remplacement des cours d'assises avec jury par des juridictions sans jury
Recommandation n°14	Maintenir un chef de projet au ministère de la justice, au-delà du mandat de Mme Gallen qui prend fin avant la généralisation des CCD au 1er janvier 2023, pour faciliter la mise en place de CCD.
Recommandation n°15	Etudier les conséquences de la généralisation de ces CCD sur les autres administrations régaliennes qui auront à traiter des conséquences induites par leur activité (impact sur le traitement des escortes judiciaires, places de prison supplémentaires générées par l'augmentation du nombre de peines fermes non aménageables...).

6. BIBLIOGRAPHIE, ENTRETIENS ET AUTRES RESSOURCES DOCUMENTAIRES

SOURCES PRIMAIRES

Textes normatifs et documents associés

Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions

- Avis du Conseil d'État n° 394535 et n° 394536 délibérés le 12 avril 2018
- Exposés des motifs des projets de loi déposés sur le bureau du Sénat le 20 avril 2018
- Étude d'impact jointe aux projets de loi déposée sur le bureau du Sénat le 20 avril 2018
- Compte rendu des débats en commission des Lois au Sénat, 25 septembre et 3 octobre 2018
- BUFFET François-Noël et DETRAIGNE Yves, rapport à la commission des Lois du Sénat (n° 11), 3 octobre 2018
- Compte rendu des débats en séance publique au Sénat, 11 octobre 2018
- Compte rendu des débats en commission des Lois à l'Assemblée nationale, 6 et 9 novembre 2018
- AVIA Laetitia et PARIS Didier, rapports à la commission des Lois de l'Assemblée nationale (n° 1396 et n° 1397), 9 novembre 2018
- Compte rendu des débats en séance publique à l'Assemblée nationale, 23 novembre 2018
- Décisions n° 2019-778 DC et n° 2019-779 DC du Conseil constitutionnel du 21 mars 2019
- Textes d'application :
 - Arrêté du 25 avril 2019 relatif à l'expérimentation de la cour criminelle
 - Arrêté du 2 mars 2020 portant extension de l'expérimentation de la cour criminelle
 - Arrêté du 2 juillet 2020 portant extension de l'expérimentation de la cour criminelle dans six départements

Lois organique n° 2021-1728 et ordinaire n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire

- Avis du Conseil d'État n° 402569 et n° 402664 délibérés le 8 avril 2021
- Exposés des motifs des projets de loi déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale le 14 avril 2021
- Étude d'impact jointe aux projets de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 14 avril 2021
- Compte rendu des débats en commission des Lois à l'Assemblée nationale, 5 et 6 mai 2021
- MAZARS Stéphane, rapports à la commission des Lois de l'Assemblée nationale (n° 4146 et n° 4147), 7 mai 2021
- Compte rendu des débats en séance publique à l'Assemblée nationale, 20 mai 2021
- Compte rendu des débats en commission des Lois du Sénat, 21 juillet et 15 septembre 2021
- CANAYER Agnès et BONNECARRERE Philippe, rapport à la commission des Lois du Sénat (n° 834), 15 septembre 2021
- Compte rendu des débats en séance publique du Sénat, 28 et 29 septembre 2021
- Décisions n° 2021-829 et n° 2021-830 DC du Conseil Constitutionnel du 17 décembre 2021
- Textes d'application :
 - Décret n°2022-16 du 7 janvier 2022 relatif au comité d'évaluation et de suivi de la cour criminelle départementale
 - Décret n°2022-792 du 6 mai 2022 relatif au statut de l'avocat honoraire exerçant les fonctions d'assesseur des cours criminelles départementales

Rapports

DELMAS-MARTY Mireille (commission présidée par), *Rapport de la commission justice pénale et droits de l'homme* relatif à la mise en état des affaires pénales, juin 1990

GIRAULT Jean-Marie, rapport à la commission des lois du Sénat sur la réforme de la procédure criminelle, n° 275, 1996/1997.

LEGER Philippe (comité présidé par), *Rapport du comité de réflexion sur la justice pénale*, septembre 2009

SALVAT Xavier et BOCCON-GIBOD Didier, *Rapport à la garde des Sceaux sur l'expérimentation des citoyens assesseurs*, février 2013

MAZARS Stéphane et SAVIGNAT Antoine, *Mission « flash » sur les cours criminelles départementales*, commission des Lois de l'Assemblée nationale, 16 décembre 2020

GETTI Jean-Pierre (commission présidée par), *Rapport de la commission cours d'assises et cours criminelles départementales*, et contributions annexées (Unité Magistrats, Syndicat de la magistrature, Union syndicale des magistrats, Association des avocats pénalistes et Conférence des présidents de tribunaux judiciaires), 11 janvier 2021

GALLEN Anne-Marie, *Rapport de suivi sur l'expérimentation des cours criminelles départementales*, avril 2021

Cour des comptes (4^e chambre), *Améliorer la gestion du service public de la justice*, 21 octobre 2021

GALLEN Anne-Marie, *Bilan de l'activité des cours criminelles départementales*, avril 2022

Entretiens

M. Jean-Paul CERE, président du comité international des pénalistes francophones, 21 décembre 2021

M. Vincent BONNEFOY, procureur général près la cour d'appel de Bourges, 27 décembre 2021

M. Patrick HENRY-BONNIOT, magistrat honoraire, ancien président de la cour d'assises des Hauts-de-Seine, 12 janvier 2022

M. Emmanuel DAOUD, avocat pénaliste au barreau de Paris, 13 janvier 2022

Mme Jeanne CHEENNE, présidente de cour d'assises et de cour criminelle départementale à la cour d'appel de Caen, 1^{er} février 2022

M. Sébastien REVEL, avocat pénaliste au barreau de Caen, 2 février 2022

MM. Guillem GERVILLA et Sébastien PIFFETEAU, conseiller parlementaire et conseiller politique pénale au cabinet du garde des Sceaux, 10 février 2022

Mme Isabelle SADOWSKI, directrice juridique et de la coordination de l'aide aux victimes à la Fédération France Victimes, 3 mars 2022

M. Fabrice EPSTEIN, avocat pénaliste au barreau de Paris, 15 mars 2022

M. César GHRENASSIA, avocat pénaliste au barreau de Paris, 29 mars 2022

Mmes Catherine PAUTRAT et Amandine DE LA HARPE, présidente et secrétaire générale du tribunal judiciaire de Nanterre, 6 avril 2022

Mme Kian BARAKAT, avocate pénaliste au barreau de Caen, 7 avril 2022

MM. Gérard TCHOLAKIAN et Jérôme DIROU, Conseil national des barreaux, 8 avril 2022

M. Éric CORBAUX, procureur général près la cour d'appel de Poitiers, 14 avril 2022

M. Olivier CHRISTEN et Mme Anne-Marie GALLEN, directeur et cheffe de projet cours criminelles départementales à la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, 21 avril 2022

M. Benoît PERSYN, président de cour d'assises à la cour d'appel d'Aix-en-Provence, 22 avril 2022

XX (juge d'instruction dans une juridiction francilienne – strict anonymat demandé) : 18 avril 2022

Mme Edwige LAFORET, ancienne présidente de l'Association nationale des magistrats exerçant à titre temporaire, 6 mai 2022

Mme Soizic GUILLAUME, sous-directrice des ressources humaines à la direction des services judiciaires, ministère de la justice, 12 mai 2022

M. Marc TREVIDIC, président de cour d'assises à la cour d'appel de Versailles, 19 mai 2022

SOURCES SECONDAIRES

Ouvrages et articles académiques et professionnels sur les cours criminelles départementales

- BAUD Marie-Sophie, « Projet de loi de programmation 2018-2022 et de la réforme pour la justice », *Lexbase Pénal*, n° 5, 24 mai 2018
- BERGERE-MESTRINARO Clément, « Protestations et réserves », *Gazette du Palais*, n° 16, 27 avril 2021, p. 3 et s.
- BABONNEAU Marine, « La réforme des cours d'assises n'aura pas lieu », *Dalloz Actualité*, 24 janvier 2017.
- COLLECTIF, « Mise en garde contre une généralisation prématurée des cours criminelles départementales », *JCP G*, n° 22, 31 mai 2021, p. 1021 et s.
- Daoud EMMANUEL, « Le rôle de l'avocat pénaliste dans la phase de jugement », *Droit pénal*, n° 5, dossier n° 12, mai 2021
- DERVIEUX Marie-Odile, « CRPC : plaider pour une extension du domaine de la lutte », *Gazette du Palais*, n° 30, 8 septembre 2020, p. 13 et s.
- DUFOUR Olivia et TAEJMAN Pascale, « Réforme de la justice : les citoyens sont mal informés », *Gazette du Palais*, n° 6, 12 février 2019, p. 10 et s.
- FIORINI Benjamin, « Le jury populaire, vecteur de confiance dans la justice criminelle », *AJ Pénal* 2021, p. 183 et s.
- GARNERIE Laurence, « Le CNB contre la pérennisation des cours criminelles », *Gazette du Palais*, n° 11, 16 mars 2021, p. 6 et s.
- GARNERIE Laurence, « Réforme de la justice : les avocats condamnés au dialogue ? », *Gazette du Palais*, n° 4, 29 janvier 2019, p. 5 et s.
- GINCHARD Serge et BUISSON Jacques (dir.), *Les transformations de la justice pénale*, Dalloz, 2014, spéc. BENEY Jean-Marie, p. 145 et s., et BOCCON-GIBOD Didier, « La participation des citoyens à la justice. L'expérience des citoyens assesseurs », p. 173 et s.
- GINESTET Catherine, « La nouvelle procédure criminelle », in PELLE Sébastien (dir.), *Quelles mutations pour la justice pénale au XXI^e siècle ?*, Dalloz, 2020, p. 135 et s.
- JANUEL Pierre, « Cours criminelles : les députés tirent un premier bilan positif », *Dalloz actualité*, 16 décembre 2020
- JANUEL Pierre, « Les grandes lignes du projet de loi Dupond-Moretti », *Dalloz actualité*, 3 mars 2021
- JAQUIN Adelaïde et DAOUD Emmanuel, « Projet de loi pour la confiance dans la justice : aspect de procédure pénale », *Dalloz actualité*, 28 avril 2021
- JOUBE Cyril, « Pôle dance », *Gazette du Palais*, n° 22, 15 juin 2021, p. 3
- KRYNEN Jacques, « La cour criminelle : une réforme dans le sens de l'histoire du jury », in PELLE Sébastien (dir.), *Quelles mutations pour la justice pénale au XXI^e siècle ?*, Dalloz, 2020, p. 23 et s.
- LARTIGUE Miren, « Projet de loi Confiance : la commission des lois du Sénat restreint le secret professionnel de l'avocat dans les missions de conseil », *Gazette du Palais*, n° 32, 21 septembre 2021, p. 5 et s.
- LETOURNEY Elise, « L'audience criminelle : commentaire de l'article 63 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice », *Lexbase Pénal*, n°17, 20 juin 2019
- MUCCHIELLI Julien, « Cours criminelles : l'oralité des débats doit être repensée dans son ensemble », *Dalloz actualité*, 3 juin 2020
- PELLE Sébastien, *Réforme de la justice pénale/ procédure pénale et droit de la peine*, coll. Les textes, Dalloz, 2019
- PRADEL Jean, « La cour criminelle départementale », *Recueil Dalloz* 2021, p. 128 et s.
- PRADEL Jean, « Notre procédure pénale à la recherche d'une efficacité à toute vapeur », *JCP G*, n° 15, 15 avril 2019, chron. n° 406
- RAOULT Fabrice, « Un an d'expérimentation des cours criminelles », *JCP G*, n° 38, 14 septembre 2020, p. 1571 et s.
- ROIG Salomé, « Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire », *AJ Pénal* 2021, p. 228
- ROUMIER William, « Restaurer la confiance dans l'institution judiciaire », *Droit pénal* n° 6, juin 2021, alerte n° 46
- ROUMIER William, « Rétablir la confiance dans l'institution judiciaire sans affaiblir la réponse pénale », *Droit pénal* n° 10, Octobre 2021, alerte n° 71
- SAINT-PIERRE François, *Au nom du peuple. Jury populaire ou juges professionnels ?*, Odile Jacob, 2013
- SENAT David, « Premières réflexions issues de l'expérimentation de la cour criminelle départementale en Haute-Garonne », *AJ Pénal* 2021, p. 176 et s.
- SIMON-GRASSA Hélène, Retour sur expérience et réflexion sur les cours criminelles », *AJ Pénal* 2021, p. 186 et s.
- THIERRY Gabriel, « L'avenir incertain des cours criminelles, une réforme encombrante pour Éric Dupond-Moretti », *Dalloz actualité*, 2 septembre 2020
- THIERRY Jean-Baptiste, « L'évolution du rôle du juge en matière pénale dans la loi du 23 mars 2019 de réforme pour la justice », *Gazette du Palais*, n° 29, 3 septembre 2019, p. 75 et s.

Références sur la justice criminelle

- AFFERGAN Francis, BESNIER Christiane, JOLIVET Anne (dir.), *La construction de la motivation des décisions criminelles à l'audience : France, Belgique, Suisse*, recherche réalisée par le Centre d'anthropologie culturelle (CANTHEL) de l'Université Paris Descartes, Université Sorbonne Paris Cité, Mission de recherche Droit et justice, 2016
- ANGEVIN Henri et LE GALL Henri-Claude, *La pratique de la cour d'assises*, LexisNexis, 2020
- ANINAT Mathilde et al., *Les jurés*, PUF, 1980
- ARPIN-GONNET Franck, *La Cour d'assises*, L'Hermès, 1996
- BASTARD Benoit et MOUHANNA Christian, *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, PUF, coll. Droit et justice, 2007
- BESNIER Christiane, *La vérité côté cour : une ethnologue aux Assises*, Paris, La Découverte, 2017
- BOULOC Bernard, *Procédure pénale*, Dalloz, 2019
- CHAUVAUD Frédéric, *La chair des prétoires : histoire sensible de la cour d'assises*, Presses universitaires de Rennes, 2010
- COLLECTIF, « La cour d'assises au XXI^e siècle », *Les cahiers de la justice* 2017, n°4.
- COLSON Renaud et FIELD Stewart, *The Transformation of Criminal Justice/ Les transformations de la justice pénale. Une comparaison franco-anglaise*, L'Harmattan, 2011
- DALLE Hubert, « Juger plus et juger mieux », in SOULEZ-LARIVIERE Daniel et DALLE Hubert (dir.), *Notre justice. Le livre vérité de la justice française*, R. Laffont, 2002, p. 231 et s.
- DANET Jean, *Justice pénale, le tournant*, Folio-Galimard, 2006
- DELMAS-MARTY Mireille (dir.), *Procédures pénales d'Europe*, PUF, coll. Thémis, 1995
- DELMAS-MARTY Mireille, *Les chemins de la répression. Lectures du code pénal*, PUF, 1980
- DURANÇON Delphine, *La Cour d'assises : une juridiction séculaire et atypique en perpétuelle quête de rénovation*, thèse soutenue à l'Université Paris Saclay pour l'obtention du doctorat de droit privé et sciences criminelles, 16 décembre 2015, 765 p.
- DONOGHUE Jane, *Transforming criminal justice? : problem-solving and court specialization*, Abingdon, Oxon ; New York, NY : Routledge, 2014
- GARAPON Antoine, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Odile Jacob, 1997
- GISSINGER-BOSSE Célia, *Être juré populaire en cour d'assises : faire une expérience démocratique*, Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2017
- HERZOG-EVANS Martine et ROUSSEL Gildas, *Procédure pénale*, Paris : Vuibert, 2012
- JEAN Jean-Paul, *Le système pénal*, La découverte, 2008.
- JEANCLOS Yves, *Dictionnaire de droit criminel et pénal*, Économica, 2011
- JELLAB Aziz et GIGLIO Armelle, *Des citoyens face au crime. Les jurés d'assises à l'épreuve de la justice*, Toulouse : Presses universitaires du Mirail, 2012
- LAGASNERIE (DE) Geoffroy, *Juger. L'État pénal face à la sociologie*, Fayard, 2016
- LAZERGES-ROTHE Christine, *La Cour d'assises des mineurs et son fonctionnement. Étude sociologique et juridique*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1973
- LE BON Gustave, *Psychologie des foules*, « Chapitre III. Les jurés de cour d'assises », Alcan, 1895
- LE GOAZIOU Véronique, *Le viol, aspects sociologiques d'un crime : une étude de viols jugés en cour d'assises*, Mission de recherche Droit et justice, Paris, La Documentation française, 2011
- LE GOAZIOU Véronique, *Viol. Que fait la justice ?*, « Chapitre 3. La correctionnalisation des viols », Presses de Sciences Po, 2019, pp. 75-89.
- LECLERC Henri, « Pour un nouveau procès pénal », in SOULEZ-LARIVIERE Daniel et DALLE Hubert (dir.), *Notre justice. Le livre vérité de la justice française*, R. Laffont, 2002, p. 190 et s.
- LINGUI André, *Petite histoire illustrée du droit pénal*, Litec, 2010
- MERLE Roger et VITU André, *Traité de droit criminel, Procédure pénale*, Éditions Cujas, 2000
- ORVAIN Pierre, *Contribution à l'étude d'une réforme de la cour d'assises*, Faculté de droit de l'Université de Rennes, 1933
- PRADEL Jean (dir.), *Quelle participation des citoyens au jugement des crimes ? À propos de la réforme de la Cour d'assises*, Paris : Éd. Cujas, 1997
- PRADEL Jean, *Droit pénal comparé*, Dalloz, 4^e éd., 2016
- PRIEUR Léon, *Les origines françaises du jury : les assises féodales*, thèse de droit, Paris : M. Giard, 1924
- PRUD'HON Pierre, *Le Jury criminel. Enquête sur les modifications à apporter à l'organisation et au fonctionnement de la Cour d'assises*, Paris : E. Rey, 1914
- QUETZAL Lydie, *Juré criminel. Essai*, Nantes : Éd. Amalthée, 2006
- ROUMIER William, *L'avenir du jury criminel*, Paris : LGDF, 2003
- SAINT-PIERRE François, *Au nom du peuple français. Jury populaire ou juges professionnels ?*, Paris : O. Jacob, 2013

SALAS Denis (dir.), *La cour d'assises : actualité d'un héritage démocratique*, 2^e éd., Paris : la Documentation française, 2016

SAUNIER Marie-José, *Le Jury criminel : l'exemple de la Cour d'Assises du Nord*, Lille 3 : ANRT, 1987

STACHELE François, DIEMER Jean-Georges, DE ROUX Xavier et al., *Pour une réforme de la cour d'assises. Entretiens*, L'Harmattan, 1996

THOMAS-TAILLANDIER Delphine, « La question de la théorisation de la spécialisation de la procédure », in LEROY Jacques (dir.), *Faut-il rethéoriser le droit pénal*, p. 203 et s.

VANIER Camille et LANGLADE Aurélien, « Comprendre le dépôt de plainte des victimes de viol : facteurs individuels et circonstanciels », in *Déviance et Société* 2018/3 (Vol. 42), pp. 501-533.

VERNIER Dominique et PEYROT Maurice, *La Cour d'assises*, 2^e éd., Paris : Presses universitaires de France, 1996

VERNY Édouard, *Procédure pénale*, 7^e éd. 2020

WERTH Léon, *Cour d'assises*, Rieder, 1932

Articles de presse

BIENVAULT Pierre, « Des crimes jugés sans jurés populaires », *La Croix*, 6 février 2020

PILORGET-REZZOUK Chloé, « Crimes sexuels : la justice se trouve un ennemi jurés », *Libération*, 4 mai 2021

Autres sources médiatiques

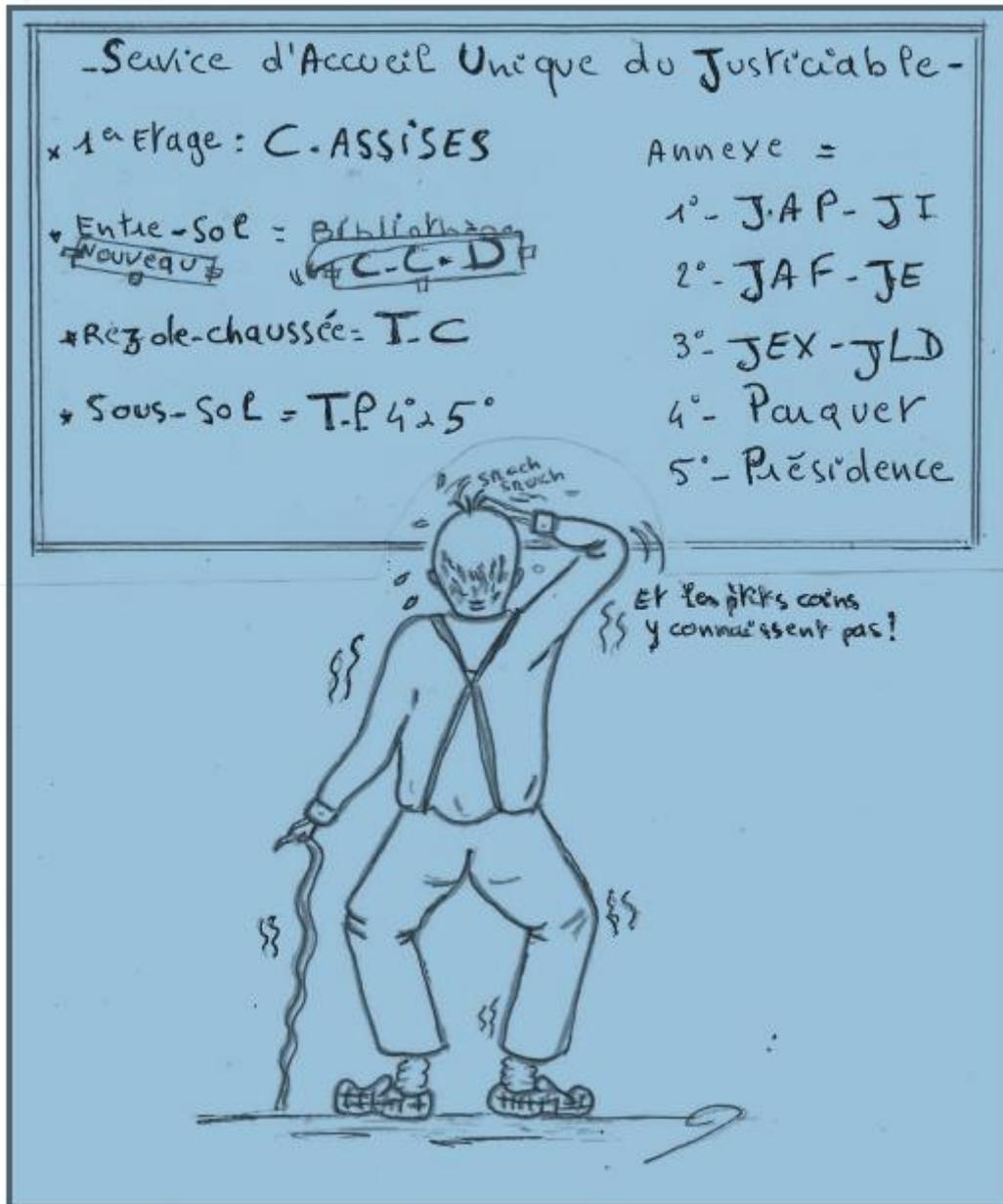
Documentaire sur les cours criminelles le 1^{er} juin à 20 h 30 sur LCP.

France Inter, « Le téléphone sonne », 21 mai 2021

France Culture, Journal de 7h, 6 septembre 2019

France Inter, « Le 5-7 », 5 septembre 2019

Entretien avec Mme Anne-Marie GALLEN, « Adaptation des juridictions criminelles », 2 février 2021, Ministère de la justice : <http://www.justice.gouv.fr/justice-penale-11330/adaptation-des-juridictions-criminelles-33741.html>



Groupe de Diagnostic et de Stratégies n°4

Hugues BOUTHINON-DUMAS, Bénédicte DELGOVE, Abdelhak EL-IDRISSI, Ibrahim EL-SAYED, Béatrice FRAUX, Matthieu GARRIGUE-GUYONNAUD, Dominique GUILLOUX, Eric LOSTANLEN, François SANTARELLI, Julien SOUPLET

La généralisation des cours criminelles départementales Quels enjeux et quelles conséquences ?

Synthèse du rapport d'étude

33ème session
nationale
Sécurité et Justice
—
2021/2022



Illustrations de Bénédicte Delgove

La réforme prévoyant la création et la généralisation des **cours criminelles départementales** est une réponse à un problème aigu générant de multiples conséquences négatives : l'engorgement des cours d'assises. Compétentes pour juger les crimes faisant encourir à leurs auteurs 15 à 20 ans de réclusion criminelle, les cours criminelles départementales sont des juridictions sans jurés. Leur généralisation, alors qu'elles ont dans un premier temps été expérimentées dans un nombre limité de départements, soulève de nombreuses questions, tant d'un point de vue philosophique que, plus prosaïquement, du point de vue des moyens qu'elles requièrent. Des évolutions s'avèrent nécessaires afin d'assurer le succès de la réforme et le bon fonctionnement de la justice criminelle dans son ensemble.

I. LES COURS CRIMINELLES DÉPARTEMENTALES: MOTIFS ET OBJECTIFS D'UNE RÉFORME

A. *Le contexte : une justice criminelle en difficulté*

Par son histoire, son cérémonial et sa composition particulière faisant une place au jury populaire, la cour d'assises fait l'objet d'un attachement fort de la part des Français. Cette approbation philosophique n'est cependant d'aucune aide face aux critiques opérationnelles sur le fonctionnement pratique de ces juridictions, qui sont de deux ordres.

La principale critique est liée à **l'augmentation continue des délais d'audience qui met en péril la bonne administration de la justice autant que la garantie des droits fondamentaux**. Le flux des mises en accusation devant les cours d'assises excède les capacités de traitement de ces juridictions. L'on observe ainsi un **déclin tendanciel notable de la capacité de traitement des cours d'assises au cours des quinze dernières années**¹. Or, le temps de détention provisoire des personnes dans l'attente de leur procès est limité par la loi. Il en résulte un **retard croissant dont pâtissent principalement les accusés comparissant libres**, pour lesquels la procédure n'impose aucune obligation particulière de célérité. Ces délais de jugement criminel ont conduit la Cour européenne des droits de l'homme à condamner plusieurs fois la France en raison notamment des lenteurs d'audience devant la cour d'assises de Paris, spécialement composée, dans des affaires mettant en cause des détenus jugées en décembre 2008 et novembre 2009, près de deux ans après la fin de l'instruction et les ordonnances de renvoi.

Pour faire face à cet engorgement de la justice criminelle, les juridictions ont recours à la **correctionnalisation des procédures**. Possible au cours de l'enquête comme de l'information judiciaire, cette pratique consiste à donner à des faits de nature criminelle une qualification correctionnelle en écartant à dessein une circonstance aggravante ou en ignorant délibérément un élément constitutif du crime.

¹ À titre d'exemple, le stock d'affaires en attente de jugement représentait ainsi treize mois d'activité des cours d'assises en 2016 contre neuf mois en 2009.

Une seconde critique du fonctionnement de la justice criminelle en France a trait à la **participation aux formations de jugement de jurés populaires**. Cette participation engendre deux interrogations. Les jurés sont une source de coûts, financiers comme de temps. L'on craint par ailleurs que les jurés soient impressionnables et qu'ils soient enclins à juger en équité.

B. Les objectifs de la réforme : une justice criminelle plus diligente

Pour faire face à cette situation problématique, deux voies étaient envisageables : soit augmenter les moyens alloués aux cours d'assises pour leur permettre de résorber le stock d'affaires à juger et mettre fin au phénomène de file d'attente pour l'avenir ; soit réorganiser la justice criminelle pour décharger les cours d'assises.

C'est cette seconde solution qui a été choisie, l'institution des cours criminelles départementales n'étant pas conçue comme une réforme **en profondeur de la justice criminelle mais comme une réponse pragmatique à un problème précis à savoir l'engorgement des cours d'assises**. L'objectif principal assigné à la réforme est donc la diminution des délais de jugement des affaires criminelles.

À cet objectif principal s'ajoutait, mais seulement dans les interventions publiques des responsables politiques, **un objectif de lutte contre les correctionnalisations**, pratique particulièrement critiquée en matière de crimes sexuels dans un contexte de libération de la parole et d'engagement public contre les violences faites aux femmes.

Au cours des débats et de l'expérimentation de cette nouvelle forme de juridiction, un troisième objectif est venu s'ajouter aux deux premiers : celui d'un **rééquilibrage territorial**. Cette ambition s'est traduite par la possibilité, d'une part, d'installer les cours criminelles départementales dans une ville différente du siège de la cours d'assises du département et, d'autre part, d'instaurer la possibilité pour le juge d'instruction de renvoyer les affaires peu complexes devant cette nouvelle juridiction sans passer par le pôle de l'instruction.

II. LA RÉFORME ET SES MODALITÉS

A. Les cours criminelles départementales : une nouvelle juridiction criminelle dans un paysage déjà complexe

Créée à titre expérimentale par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, la cour criminelle départementale est une juridiction conçue pour juger les personnes majeures accusées d'un crime passible de 20 ans de réclusion criminelle au maximum, dès lors qu'il n'a pas été commis en état de récidive légale. Le renvoi des affaires concernées devant la cour criminelle départementale est systématique, c'est-à-dire que **l'accusé n'a pas le choix de son juge**.

La cour criminelle départementale vient donc constituer un quatrième type de juridiction pénale de première instance. La cours d'assises d'appel demeure cependant l'instance devant laquelle les arrêts de la cour criminelle départementale peuvent être contestés.

	Contraventionnel	Délictuel	Criminel		
Cassation	Cour de cassation (chambre criminelle)				
2ème degré	Cour d'appel (chambres correctionnelles)		Cour d'assises avec jury citoyen (1 président, 2 assesseurs et 9 jurés citoyens)	Cour d'assises spéciale (7 magistrats dont 1 président et 6 assesseurs)	
1er degré	Tribunal de police (1ère à la 4ème classe de contravention; 5ème classe de contravention)	Tribunal correctionnel (formation collégiale à 3 juges professionnels ou juge unique)	Cour d'assises avec jury populaire (1 président, 2 assesseurs et 6 jurés citoyens)	Cour criminelle départementale (5 magistrats : 1 président et 4 assesseurs dont 2 éventuellement non-professionnels)	Cour d'assises spéciale (5 magistrats dont 1 président et 4 assesseurs professionnels)

Source : Groupe de diagnostic et de stratégie n° 4 (2021-2022)

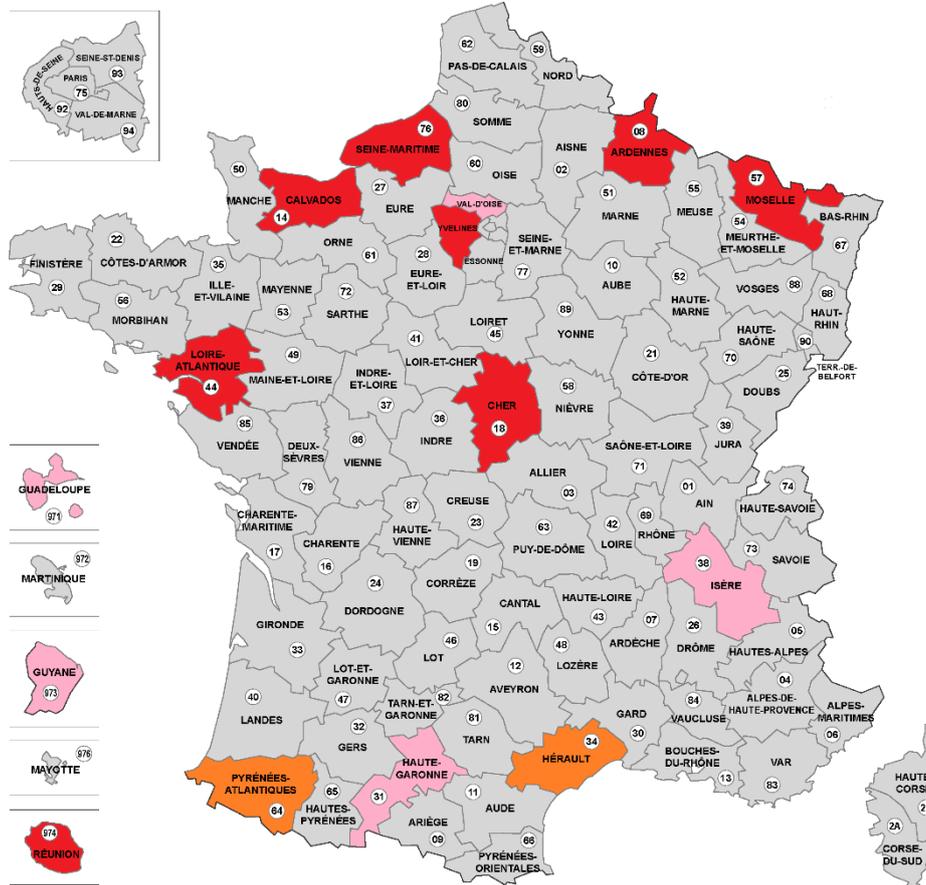
La procédure suivie devant les cours criminelles est identique à celle suivie devant les cours d'assises, à trois exceptions près :

- **le jury populaire associé à la cour (1 président et 2 assesseurs) est remplacé par une formation de jugement composée uniquement de cinq magistrats**, deux d'entre eux pouvant être des magistrats non professionnels (magistrats honoraires ou magistrats exerçant à titre temporaire dans le ressort de la cour d'appel ;
- **le délai maximal d'audiencement lorsque l'accusé est détenu est réduit de moitié**, ne pouvant excéder six mois, afin de mieux satisfaire la recherche de rapidité ;
- **tous les membres de la formation de jugement, et non son seul président, ont accès au dossier**. Le choix réalisé de préserver la procédure orale applicable devant la cour d'assise, et notamment le **principe de l'oralité des débats**, a toutefois été réaffirmé à de nombreuses reprises.

B. Les modalités de l'expérimentation

L'expérimentation des cours criminelles départementales a été mise en œuvre en trois vagues successives.

LES DEPARTEMENTS D'EXPERIMENTATION DE LA COUR CRIMINELLE DEPARTEMENTALE
Rouge : arrêté du 25 avril 2019 ; orange : arrêté du 2 mars 2020 ; rose : arrêté du 2 juillet 2020



Source : Groupe de diagnostic et de stratégie n° 4 (2021-2022)

15 départements ont donc expérimenté cette nouvelle forme de juridiction. Le choix des départements d'expérimentation a été réalisé sur la base du volontariat, ce qui a conduit à une **représentativité pouvant être questionnée** :

- **la quasi-totalité des départements retenus sont par ailleurs des sièges de cours d'appel**, alors qu'un tiers seulement des départements de France sont dans cette situation. Cela conduit à une forte représentation des ressorts les mieux pourvus en moyens humains et matériels ;
- **une forte représentation des collectivités ultramarines** dont l'organisation est la même que celle de l'Hexagone, puisque seule la Martinique n'a finalement pas expérimenté la cour criminelle départementale ;

- **l'absence de Paris et des départements de la petite couronne**, alors que cet espace est très peuplé et particulièrement exposé au risque de saturation de la justice criminelle.

Plusieurs critiques peuvent par ailleurs être formulées dans le suivi de la démarche expérimentale. Lorsqu'elle est lancée en 2019, l'expérimentation est prévue pour trois ans. Cependant, dès le 14 avril 2021, le Gouvernement propose dans son projet de loi pour la confiance judiciaire de généraliser les cours criminelles départementales au 1^{er} janvier 2022.

L'annonce de la généralisation intervient alors que les conditions de fonctionnement des cours criminelles départementales ont été fortement perturbées, d'abord par la grève des avocats en réaction au projet de réforme des retraites puis, à partir de mars 2020, par le confinement et les couvre-feux décidés pour lutter contre l'épidémie de la covid-19. Mais elle intervient également, surtout, alors que **l'expérimentation n'est pas arrivée à son terme et que l'évaluation prévue n'a pas été réalisée**. Dans le cadre de l'expérimentation en effet, le Gouvernement devait remettre un rapport d'évaluation aux parlementaires afin de présenter les points positifs et négatifs observés sur les différents sites expérimentaux. Cette évaluation préalable, au contenu complet, devait fournir aux parlementaires les informations requises pour apprécier l'opportunité d'une généralisation.

Or, le Gouvernement a pris argument de l'existence de deux études pour ne pas conduire l'évaluation prévue :

- une « **mission flash** » de la **commission des Lois de l'Assemblée nationale**, qui a rendu une communication sur les cours criminelles le 16 décembre 2020 ;
- le **rapport Cours d'assises et cours criminelles départementales** remis en janvier 2021 au garde des Sceaux par la commission présidée par M. GETTI.

Ces deux documents font état de premiers résultats positifs, mais tous deux estiment manquer de recul pour apprécier de manière probante les effets de l'expérimentation.

Plus surprenant, il s'avère qu'un rapport d'évaluation avait bien été réalisé par la direction des affaires criminelles et des grâces, mais que celui-ci n'a pas été transmis en temps et heure aux commissions parlementaires concernées. Procédant à l'évaluation quantitative de la réforme, il comporte des éléments qui auraient pu être utiles aux députés et sénateurs dans l'exercice de leur mission de législation.

La loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 *pour la confiance dans l'institution judiciaire* a finalement décidé de la **généralisation des cours criminelles départementales sur l'ensemble du territoire national à compter du 1^{er} janvier 2023**. Un **comité d'évaluation** chargé du suivi de l'expérimentation est toutefois chargé de rendre un rapport deux mois avant cette date afin de proposer toute évolution visant à améliorer l'organisation et le fonctionnement des cours criminelles départementales. La réforme a donc suivi un **processus législatif original**, puisque l'expérimentation a été menée, prématurément interrompue, partiellement évaluée. Le choix de la généralisation a été fait, mais il reste possible de l'amender d'ici à l'entrée en vigueur de la généralisation.

III. LE BILAN DE L'EXPÉRIMENTATION ET LES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LA RÉFORME

A. Un bilan partiellement positif

Plusieurs éléments permettent de conclure à un bilan globalement positif de l'expérimentation. **La cour criminelle départementale semble être désormais bien acceptée par les acteurs l'ayant expérimenté**, malgré les très fortes réticences initiales que la réforme avait pu soulever. Les acteurs s'accordent sur la qualité de la justice rendue dans le cadre de cette nouvelle juridiction. Trois facteurs permettent de confirmer cette impression des acteurs du monde judiciaire :

- le **respect du principe de l'oralité des débats et du contradictoire**, malgré l'accès au dossier de l'ensemble des assesseurs ;
- les **décisions et les peines prononcées**, qui ne s'écartent guère de la pratique décisionnelle des cours d'assises ;
- le **taux d'appel**, même si l'on manque encore de recul, qui est moins élevé en cour criminelle départementale (24 %) qu'en cour d'assise (31 %), ce qui donne à penser que les décisions des cours criminelles départementales sont globalement acceptées par les parties.

La suppression des jurés a par ailleurs un impact budgétaire favorable, puisque le coût de fonctionnement des cours criminelles départementales est estimé à la moitié du coût de fonctionnement des cours d'assises. Ces économies n'ont cependant pas été fléchées sur les moyens additionnels nécessaires par ailleurs.

B. La capacité incertaine de la réforme à atteindre ses objectifs

Les résultats quantitatifs de la réforme mettent en évidence un **gain de temps** susceptible de permettre le désengorgement de la justice criminelle. Il est lié à des gains **avant le procès** (temps d'accueil, de sélection, de pédagogie et d'accompagnement des jurés), mais aussi sur le **temps du délibéré** : la cour criminelle départementale ne regroupant que des magistrats expérimentés, le rituel du délibéré habituellement appliqué en cour d'assises est parfois mis de côté, ce qui permet des délibérés plus rapides. **Lors des débats**, un gain de temps limité peut également être noté car les avocats observent une stratégie de plaidoirie différente par rapport aux assises, allant plus directement sur des arguments juridiques. **Les évaluations de l'expérimentation estiment ainsi que le gain de temps par rapport au traitement d'affaires similaires devant les cours d'assises est de 14 %.**

Ce **gain** apparaît ainsi réel mais limité. Surtout, il est tout à fait **insuffisant pour permettre de conclure que la réforme permettra de désengorger la justice criminelle**. Pour atteindre cet objectif en effet, il serait nécessaire que l'action combinée de la cour d'assises et de la cour criminelle départementale permette non seulement de juger les affaires plus rapidement mais aussi et surtout permette une **résorption du stock existant**.

En ce qui concerne ensuite la dé-correctionnalisation, aucune évaluation en la matière n'a été réalisée. Il est toutefois illusoire de penser que la création des cours criminelles départementales permettra de mettre entièrement fin à cette pratique, notamment concernant les crimes autres que les viols, comme par exemple les braquages.

Aucune étude n'a non plus été conduite quant aux effets de la réforme sur le rééquilibrage territorial. La situation des juridictions criminelles sera à étudier au cas par cas.

C. Les effets directs de la réforme imparfaitement anticipés

La réforme a plusieurs effets directs, qui ont été imparfaitement anticipés.

Le premier effet est la conséquence du **passage d'une juridiction à trois magistrats à une juridiction demandant cinq magistrats**, qui induit une augmentation de la demande en magistrats de 40 %. Dans l'esprit des promoteurs de la réforme, les deux magistrats supplémentaires devaient être des magistrats non professionnels (magistrats à titre temporaire (MTT), magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (MHFJ), voire des avocats honoraires dans le cadre de l'expérimentation décidée par le législateur lors de la loi précitée *confiance dans l'institution judiciaire*). Ceux-ci sont cependant de moins en moins nombreux et ne sont pas équitablement répartis sur le territoire. Plus encore, aucune campagne de recrutement n'a été réalisée pour satisfaire cette demande additionnelle.

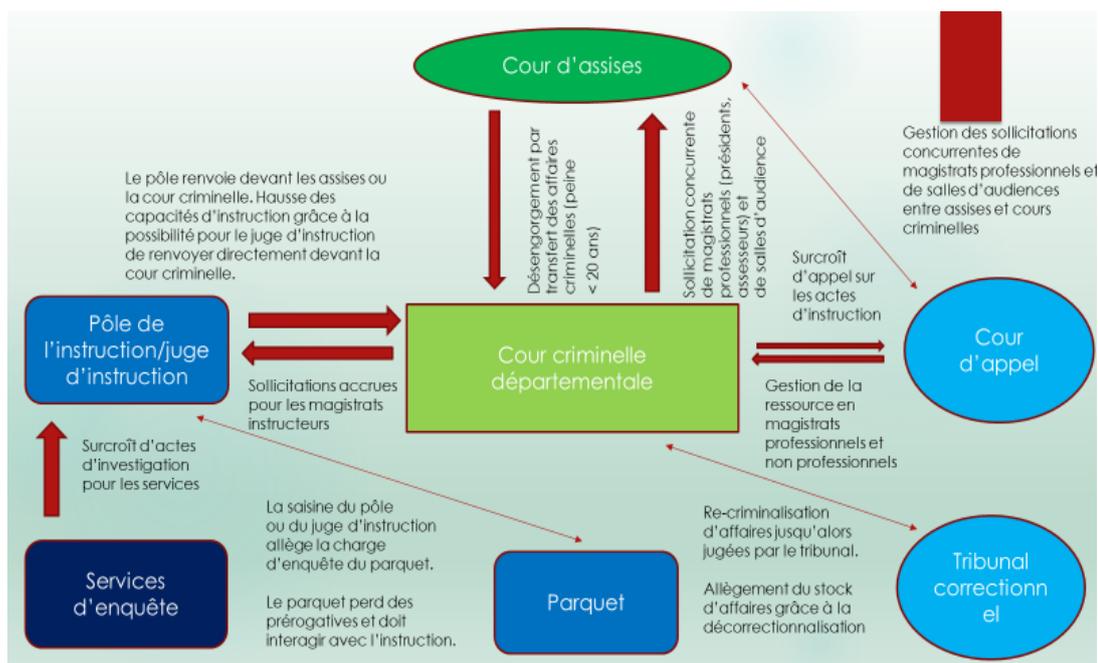
À ces contraintes sur les magistrats s'ajoutent celles sur les **personnes susceptibles de présider les juridictions criminelles** et celles sur les **salles d'audiences**. Si les cours d'assises et les cours criminelles départementales doivent siéger de manière simultanée, une augmentation de ces deux types de ressources s'avère indispensable.

Ces implications des cours criminelles départementales en matière de ressources humaines et de salles d'audience ne semblent pas avoir été pensées. Seuls huit renforts en personnel ont été déployés dans le cadre de l'expérimentation et, à ce jour, aucun renfort supplémentaire n'a été programmé en vue de la généralisation des cours criminelles départementales.

D. Des effets indirects largement sous-estimés

À ces effets directs de la réforme s'ajoutent des effets indirects qui ont été largement sous-estimés. À titre d'exemple, le mouvement de dé-correctionnalisation aura nécessairement pour conséquence une **augmentation de la demande de justice criminelle ainsi qu'une augmentation de l'activité des cabinets d'instruction** (puisque l'instruction est obligatoire pour les crimes mais pas pour les délits), qui n'ont pas été anticipées.

REPRESENTATION DES PRINCIPAUX EFFETS INDUITS PAR LA CREATION, A MOYENS CONSTANTS, DES COURS CRIMINELLES DEPARTEMENTALES



Source : Groupe de diagnostic et de stratégie n° 4 (2021-2022)

E. Les enjeux symboliques de la réforme occultés

Enfin, les enjeux symboliques de la réforme ont été occultés. La réforme était présentée et vue comme une solution organisationnelle et procédurale à un problème technique de management des affaires criminelles. Elle a cependant des incidences sur :

- la **solennité de la justice criminelle** ;
- la **quadripartition des infractions** et, surtout, la subdivision implicite des crimes en petits crimes et grands crimes, selon la juridiction compétente ;
- le **lien entre la justice et les citoyens** et le rôle éducatif du jury ;
- l'incarnation du **principe démocratique d'une justice rendue par le peuple**.

IV. DES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES POUR PERMETTRE À LA RÉFORME D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS

A. Les risques d'une généralisation prématurée

La décision de généraliser les cours criminelles départementales a été prise sur le **fondement d'un bilan très partiel**. Sans moyens dédiés supplémentaires, les risques sont de deux ordres :

- un échec de la réforme à cause d'**effets d'évictions et de concurrence** entre la cour criminelle départementale et la cour d'assises et, plus largement, entre les juridictions criminelles et les autres activités des tribunaux ;

- le **maintien d'inégalités territoriales fortes** entre les ressorts sous tension et les ressorts moins touchés par la criminalité, avec une réforme qui fonctionne bien là où elle n'est pas absolument nécessaire et qui ne permet aucune amélioration de la situation dans les ressorts sous tension où elle était particulièrement justifiée.

B. Des évolutions nécessaires pour le bon fonctionnement des cours criminelles départementales

Dans ce contexte, des évolutions sont nécessaires pour assurer – ou à tout le moins améliorer – le fonctionnement de la justice criminelle en France. À court terme, il s'agit de **préparer la généralisation** des cours criminelles départementales avant que celle-ci n'intervienne, c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 2023. À moyen terme, il convient d'**assurer le bon déploiement de la réforme en lui permettant d'atteindre ses objectifs**. À plus long terme, une réflexion doit être engagée quant au **bon fonctionnement de la justice criminelle**. Enfin, et de manière générale, il convient de ne pas laisser de côté les **enjeux politiques et symboliques** dans la réflexion sur la justice criminelle.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À COURT TERME, PRÉPARER LA GÉNÉRALISATION DES COURS CRIMINELLES DÉPARTEMENTALES À TOUTE LA FRANCE	
Recommandation n°4	Évaluer de façon globale et à l'échelle de chaque ressort les besoins en magistrats supplémentaires (siège, instruction, parquet...) et autres personnels du ministère de la justice (greffiers...) nécessaires pour permettre à la réforme de se déployer et d'atteindre ses objectifs sans déstabiliser les autres composantes de la justice.
Recommandation n°5	Analyser pour chaque ressort les besoins de rénovation ou de construction de salles d'audiences, en fonction du niveau local de l'activité criminelle, pour permettre le cas échéant aux cours criminelles départementales et aux cours d'assises de tenir des sessions en parallèle, éventuellement dans des villes différentes du département.
Recommandation n°6	Analyser pour chaque ressort le niveau des renforts nécessaires en magistrats non professionnels (MTT et MHFJ) et en avocats honoraires, en tenant compte des ressources d'ores et déjà disponibles et de l'attractivité des territoires. Initier des campagnes de recrutement ciblées adossées à une communication générale de niveau national.
Recommandation n°8	Évaluer au niveau global et au niveau des cours d'appel, le besoin en magistrats supplémentaires formés et préparés à la présidence des juridictions criminelles (cours criminelles départementales et cours d'assises). Engager le plus tôt possible, sans attendre la généralisation des cours criminelles départementales au 1 ^{er} janvier 2023, la formation de ces magistrats.
Recommandation n°11	Impulser au niveau de la Chancellerie la mise à disposition d'outils facilitant la mise en place des cours criminelles départementales dans les juridictions non-expérimentales, à travers des outils de partages d'expériences (forums dédiés, boîtes à idées, guides d'implémentation...).
À MOYEN TERME, DONNER AUX JURIDICTIONS LES MOYENS D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXES PAR LA RÉFORME ET EN ASSURER LE SUIVI	
Recommandation n°1	Approfondir l'analyse quantifiée des implications de la mise en place des cours criminelles départementales sur l'ensemble des composantes du système judiciaire impactées directement et indirectement par la réforme.
Recommandation n°2	Appréhender l'effet des cours criminelles départementales sur la dé-corréctionnalisation par

	le biais d'une enquête qualitative.
Recommandation n°9	Établir un état des lieux des renforts nécessaires en juges placés afin de pouvoir résorber à court ou moyen terme les stocks des dossiers criminels en attente de jugement, pour que la justice criminelle puisse de nouveau fonctionner sur des bases saines.
Recommandation n°10	Évaluer et programmer l'augmentation des ressources nécessaires pour accompagner les parties (associations de défense des victimes, avocats dont les rémunérations sont prises en charge par la collectivité...) dans un contexte de croissance de l'activité criminelle et de complexification croissante de l'offre de justice criminelle.
Recommandation n°14	Maintenir un chef de projet au ministère de la justice au-delà du 1 ^{er} janvier 2023, pour faciliter la mise en place de cours criminelles départementales.
Recommandation n°15	Étudier les conséquences de la généralisation de ces cours criminelles départementales sur les autres administrations régaliennes qui auront à traiter des conséquences induites par leur activité (impact sur le traitement des escortes judiciaires, places de prison supplémentaires générées par l'augmentation du nombre de peines fermes non aménagées...).
PREVOIR LES EVOLUTIONS NECESSAIRES A PLUS LONG TERME POUR GARANTIR LE BON FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE CRIMINELLE	
Recommandation n°3	Disposer d'un instrument de suivi de l'application de la réforme généralisant les cours criminelles départementales, visant notamment à vérifier que la procédure orale est bien préservée devant les cours criminelles départementales, au-delà de la phase d'expérimentation, soit en incitant des chercheurs à étudier ce sujet (<i>via</i> l'Institut des Études et de la Recherche sur le Droit et la Justice (IERDJ) par exemple), soit par le biais d'un observatoire dédié ou décliné sur cette mission.
Recommandation n°7	Engager une réflexion visant à spécialiser une partie des magistrats non-professionnels (notamment des MTT) sur des fonctions pénales, en particulier pour leur permettre de siéger comme assesseurs dans les juridictions criminelles (cours d'assises et cours criminelles départementales) sans conditionner leur nomination à la capacité à conduire des audiences civiles et à rédiger des jugements.
MIEUX PRENDRE EN COMPTE DANS LA REFLEXION SUR LA JUSTICE CRIMINELLE LES ENJEUX DE NATURE POLITIQUES ET SYMBOLIQUES	
Recommandation n°12	Modifier la dénomination des cours criminelles départementales de manière à ne pas les présenter implicitement comme des sous-cours d'assises, mais comme une autre variété de « <i>cours d'assises spécialement composées</i> », puisque, comme ces dernières juridictions criminelles, elles se caractérisent par le fait qu'elles ne comprennent pas de jury mais uniquement des magistrats.
Recommandation n°13	Dans le prolongement des états généraux de la justice et des questions posées par l'instauration des cours criminelles départementales, favoriser par d'autres moyens la poursuite des réflexions quant aux pistes qui amélioreraient le lien entre les citoyens et la justice, alors même que les occasions pour les citoyens de participer à la justice diminuent du fait du remplacement des cours d'assises avec jury par des juridictions sans jury.