

Convention de partenariat entre le Conseil régional et le Ministère de la Justice sur l'accès aux droits et à la justice en milieu rural

Séance plénière du 4 avril 2019

Le CESER s'exprime pour un rejet de ce projet de convention entre le Conseil régional et le Ministère de la Justice, dans un contexte marqué par une réforme très controversée de la Justice et des juridictions, et compte-tenu des interrogations soulevées par ce partenariat.

En dépit de l'intention louable affichée par le Conseil régional, le CESER entend exprimer le profond malaise que suscite ce projet de délibération sur l'accès aux droits et à la justice dans les territoires ruraux.

Ce malaise tient à la fois à la nature du projet qui lui est soumis, aux termes de la convention et au contexte dans lequel cette dernière s'inscrit.

Le contexte : une réforme de la Justice très controversée qui éloigne plus qu'elle ne rapproche le citoyen de l'institution judiciaire

Le projet de partenariat proposé intervient au moment même où l'État vient de promulguer une nouvelle « loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice » et une « loi organique relative au renforcement de l'organisation des juridictions », au terme d'un parcours législatif particulièrement contesté (avec un texte adopté en dernière lecture en milieu de nuit par 31 députés pour 42 présents sur un total de 577) et ayant donné lieu à de multiples recours devant le Conseil Constitutionnel.

Ce nouveau cadre législatif comporte diverses dispositions qui interrogent sensiblement sur les conditions d'accès équitables à la justice : fusion administrative des Tribunaux de Grande Instance et des Tribunaux d'instance avec création de « pôles spécialisés » par contentieux techniques, au risque d'accentuer les difficultés d'accès aux tribunaux compétents pour les justiciables, numérisation de la procédure de la plainte au jugement sans considération de la fracture numérique et des difficultés d'accès ou d'usage de l'Internet, recours à des plateformes payantes de médiation amiable des différends (le nombre de conciliateurs de justice restant très limité), accentuant les risques de fracture et d'inégalités sociales dans l'accès à la justice...

L'essentiel de l'accroissement des moyens annoncé étant dédié à l'administration pénitentiaire, il est peu probable que ces nouvelles dispositions amélioreront la façon dont la justice est rendue dans notre pays, le budget de l'administration judiciaire pour 2019 ne progressant qu'à un rythme inférieur au taux d'inflation constaté en 2018. Ceci alors même que le budget moyen alloué par habitant pour les services judiciaires en France se situe au 20^{ème} rang des pays composant le Conseil de l'Europe¹, ceci alors qu'un procureur français traite en moyenne 3 465 procédures par an, soit 6 fois plus que la moyenne européenne. Autrement dit, cette loi n'a pas pour objectif de donner au service public de la justice les moyens de remplir ses missions ni d'améliorer le service rendu au justiciable. Elle ne fait que gérer le rationnement d'un système public exsangue.

Dans un tel contexte, l'initiative du Conseil régional, pour symbolique qu'elle soit, prête le flanc à une interprétation sans doute abusive mais inévitable d'une intervention régionale dans un registre relevant fondamentalement du pouvoir régalien de l'État, esquissant un transfert déguisé et à gré de compétence vers la collectivité régionale. En cela, l'exemple cité oralement en référence de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur n'a guère de quoi rassurer.

¹ Source : rapport de la CEPEJ édition 2018 (données 2016)
Avis – Séance plénière du 4 avril 2019

Des modalités qui interrogent sur le sens et la portée de cette convention

L'objectif général affiché de ce partenariat vise à favoriser l'accès aux droits et à la justice dans les territoires ruraux. De ce point de vue, si le CESER peut partager un objectif général d'amélioration de l'accès des populations rurales aux services publics, il aurait été souhaitable de disposer d'un véritable diagnostic sur la nature et l'importance des besoins en matière d'accès aux droits, en prenant en compte le travail déjà réalisé par les structures et associations déjà impliquées sur le terrain, dont les Conseils Départementaux d'Accès aux Droits (CDAD) sont une émanation. En l'occurrence, l'un des principaux objectifs auquel le Conseil régional est appelé à contribuer de manière tangible, dans le cadre des compétences qui lui sont propres, est de répondre au droit de « vivre et travailler au pays » pour les populations concernées. Si l'on peut comprendre que « l'accès aux droits et à la justice » participe de cet objectif, la fixation d'un seuil de 3 500 habitants semble relever d'un arbitraire qui s'accommode mal du souci de justice territoriale et d'une rationalité toute relative.

La convention prévoit un accompagnement de projets émanant des administrations de la Justice d'une part et d'associations ou de la société civile d'autre part. La première forme d'accompagnement ne fait qu'accroître la crainte exprimée plus haut d'un transfert déguisé de compétence, même si le financement envisagé est partagé entre le Ministère de la Justice et le Conseil régional. La seconde interroge sur la portée de cette convention au vu de la faiblesse des moyens mobilisés, sauf à considérer qu'une partie de l'action reposerait sur une part de bénévolat.

Enfin, l'expression des objectifs spécifiques et des acteurs associés à la mise en œuvre de la convention induisent une certaine confusion : s'agit-il d'élargir une réponse en matière d'accès aux droits pour les populations des communes rurales ciblées via le rôle dévolu au « Cluster de la Ruralité », ou encore de répondre aux besoins d'accès des jeunes ayant le moins d'opportunité en mobilisant des fonds structurels ? Il semble que le dispositif prévu pourrait viser prioritairement l'accès aux droits des jeunes en milieu rural (accompagnement, orientation, formation) et en ce cas, ce n'est pas tant l'accès à la justice ou aux droits qui importe que la qualité de l'information apportée aux jeunes pour leur insertion sociale et professionnelle. Si tel est le cas, quel est le sens du partenariat établi spécifiquement avec le Ministère de la Justice ?

Une proposition de convention que rejette le CESER

Sur la base des considérations développées précédemment, le CESER estime qu'il n'appartient pas au Conseil régional de suppléer aux insuffisances de l'État dans ses compétences les plus régaliennes, même si la collectivité régionale doit être attachée au principe d'égalité républicaine dans la mise en œuvre des politiques de son propre ressort.

Bien que sensible à l'objectif d'aménagement et d'équité territoriale invoqué dans le projet de convention, le CESER estime qu'une telle initiative ne pourra en aucune manière compenser le recul quand ce n'est pas l'abandon des services publics dans les territoires ruraux, qui compromet beaucoup plus sûrement l'effectivité de l'accès aux droits que la réponse proposée ne pourrait la réduire.

Le CESER estime que la problématique soulevée par cette convention appelle une mobilisation bien plus structurelle du Conseil régional, dans le plein champ de ses compétences et interventions.

Pour ces raisons, il rejette la proposition de convention avec le Ministère de la Justice qui lui est soumise.



Proposition de la commission 5 « Vie sociale, culture & citoyenneté »
Président : Alain BARREAU ; Rapporteur : Eric ROUX



Vote sur l'avis du CESER

« Convention de partenariat entre le Conseil régional et le Ministère de la justice sur l'accès aux droits et à la justice en milieu rural »

121 votants
78 pour
32 contre
11 abstentions

Adopté à la majorité

Dominique CHEVILLON
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine