Le nouveau pouvoir judiciaire

Revue de
l'Union Syndicale des Magistrats
USM

N° 398 • mars 2012

2007-2012

LES HEURES SOMBRES

s o m m a i r e

1 L'édito du Président
Christophe REGNARD

2 Chapitre 1 : Une magistrature sous pression

12 Chapitre 2 : Des lois générales visant à restreindre le pouvoir d'appréciation du Juge

19 Chapitre 3 : Des lois pénales mal ficelées, sans cesse amendées ou modifiées

26 Chapitre 4 : Des lois civiles sans cohérence

30 Chapitre 5 : La mauvaise gestion des figures imposées

34 Chapitre 6 : De "bonnes idées" mal appliquées

40 Chapitre 7 : Une gestion des ressources humaines désastreuse

42 UR de VERSAILLES

Photo de couverture : salle des pas perdus du TGI de Nantes (photo USM)
Crédit photos : Benoît DOISY, USM et UFAP

Revue de l'Union Syndicale des Magistrats
33, rue du Four - 75006 Paris - Tél. : 01 43 54 21 26 - E-mail : usmagistrats@club-internet.fr
Site de l'USM : www.union-syndicale-magistrats.org - CCP : USM 0411 S 07816 PARIS
Trimestriel - Abonnement : 32 euros - Commission paritaire : 948D73
Directeur de la publication : Christophe REGNARD - Rédacteur en chef : Nicolas LEGER
Maquette, réalisation, impression : Imprimerie Bellêmoise - Tél. : 02 33 73 10 10

L'édito du Président

Chers collègues,

La campagne présidentielle est lancée. Nous avons dans un premier temps pensé qu'en ces périodes de crise économique majeure et d'inquiétudes sur le plan du chômage, la justice et la sécurité, contrairement à ce que nous avions connu en 2002 et 2007, ne seraient pas au cœur de la campagne.

Ces sujets se sont brièvement invités dans le débat au début du mois de mars. Gageons qu'ils referont surface avant le premier tour.

Les propositions de réforme ne manquent néanmoins pas. Elles concernent une nouvelle fois quasi exclusivement le droit pénal et la procédure pénale, comme si toute la Justice se résumait à cet aspect des choses.

Droit d'appel des victimes, limitation de la libération conditionnelle, scission des fonctions de juge des enfants, développement de la présence des citoyens assesseurs, les fonds de tiroir ont manifestement été faits par la majorité actuelle, pour trouver, après l'avalanche de réformes confuses de ces dernières années, quelques propositions démagogiques à présenter aux français.

En termes d'idées farfelues, l'opposition n'est toutefois pas en reste. Si la relance d'une réforme plus réfléchie que la précédente de la carte judiciaire est assurément intéressante, la proposition de mettre en place des conseils d'administration dans les juridictions dans lesquels siégeraient des représentants des justiciables (choisis comment ?) est surréaliste. Ne vaudrait-il pas mieux déjà réinstaurer dans les juridictions un véritable dialogue social qui fait cruellement défaut ?

Nous avons par contre peu entendu parler de ce qui nous semble au cœur des problématiques « *Justice* », l'instauration en France d'un vrai pouvoir judiciaire. Celui-ci impose du respect pour les personnels de Justice, notamment les magistrats, de la part des pouvoirs publics ; des moyens pour nous permettre d'accomplir dans de bonnes conditions l'ensemble de nos missions ; et surtout l'indépendance qui passe par une double réforme constitutionnelle du CSM (composition et pouvoirs) et du statut des magistrats du parquet, enfin aligné intégralement sur celui des magistrats du siège.

Les propositions faites, de quelques bords politiques qu'elles viennent, nous laissent à cet égard insatisfaits. Si certaines vont assurément dans la bonne direction (avis conforme avant toute nomination de magistrat du parquet, parité magistrats/non magistrats au CSM, fin des instructions individuelles dans les dossiers particuliers et même ministre de la Justice avec un statut particulier), elles s'arrêtent toutes au point qui nous semble crucial : le transfert au CSM, préalablement rendu indépendant, de la gestion du corps, et donc l'abolition du pouvoir de proposition du Ministre qui génère toutes les suspicions et fait peser tous les risques et toutes les pressions sur les magistrats, qu'ils soient d'ailleurs du siège ou du parquet.

Nous avons voulu, à la place qui est la notre, sans nous politiser, peser dans cette campagne et faire entendre nos idées.

Comme en 2007, nous avons rencontré les représentants des différents candidats. Nous avons travaillé avec une dizaine d'organisations professionnelles et associations du monde judiciaire et policier à un état des lieux et à des pistes de réflexion pour l'avenir. Nous avons enfin publié un livre sur l'USM, qui au-delà de l'aspect historique très complet, fait le point sur nos fondamentaux et sur les réformes que nous appelons de nos vœux.

Une campagne électorale, c'est toujours une porte qui s'ouvre sur un avenir incertain, porteur d'espoirs, mais aussi d'inquiétudes. C'est aussi le moment de faire le bilan de la politique menée ces dernières années, le bilan d'un quinquennat qui a bien des égards a été très difficile pour la Justice et les magistrats.

Une magistrature sous pression, sans cesse stigmatisée et dévalorisée ; une succession de lois, mal ficelées, sans cesse amendées, incohérentes les unes avec les autres et ayant pour objectif central

de limiter le pouvoir d'appréciation des magistrats ; enfin une gestion des ressources humaines désastreuse. Tels sont quelques uns des chapitres vous retrouverez dans ce numéro spécial consacré au bilan des réformes menées depuis 5 ans.

D'aucuns trouveront sans doute qu'il s'agit là d'une vision très négative. Mais après le livre blanc sur l'Etat de la Justice publié par l'USM en 2010, après l'affaire de Pornic et les manifestations qui ont suivi en 2011, après les très nombreuses visites que nous avons faites ces dernières années dans les juridictions, c'est cette vision qui nous semble conforme à ce que ressentent magistrats, fonctionnaires et auxiliaires de justice sur le terrain.

La Justice est en ruine. Le chantier pour la remettre au niveau de ce qu'elle devrait être dans une démocratie comme la notre est titanesque. Le prochain Président de la République, quel qu'il soit, saura t-il ou pourrait-il répondre à cet enjeu démocratique majeur ? Il nous reste à l'espérer et à peser pour qu'il en soit ainsi !

Christophe REGNARD

Introduction

« L'image de la Magistrature dans l'opinion publique s'est fortement dégradée depuis le début des années 90 et le mouvement s'est considérablement accéléré depuis une dizaine d'années. Très souvent l'actualité des faits divers dirige vers les magistrats des projecteurs visant plus à mettre en lumière des dysfonctionnements collectifs ou des erreurs individuelles que l'insuffisance probable des moyens ou des problèmes d'organisation ou de structure face à une évolution rapide de l'environnement ou des attentes du public. » Cette situation, que chaque fonctionnaire de Justice et chaque magistrat de France ressent durement dans son quotidien, est pointée par la Chancellerie elle-même sous le timbre du Secrétariat Général !

La société dans son ensemble perçoit désormais l'évidence que l'institution judiciaire est *«à bout de souffle »*.

Est-ce vraiment le fait du hasard ?

L'incurie ministérielle, l'impréparation, l'absence de respect des agents dans le gestion des ressources humaines ou la réponse brutale et précipitée à des commandes politiques totalement déconnectées des réalités des juridictions et à finalité uniquement démagogique expliquent sans doute une part de l'état actuel de la justice.

Même lorsque la voie était tracée par le Conseil Constitutionnel, saisi sur QPC - assurément une grande avancée pour notre droit - la gestion désastreuse de ces *« figures imposées »* a conduit à accroître les difficultés.
Mais d'autres facteurs plus graves encore en sont également la cause.

« Reprise en main » des Parquets et du Conseil Supérieur de la Magistrature, vote de lois n'ayant pour seule objet que d'entraver l'action du Juge ou de limiter sa marge d'appréciation, tentative de suppression de l'instruction...

L'USM livre aujourd'hui une revue de détails des attaques incessantes sciemment conduites contre notre institution depuis 5 longues années.

Épuisée par une absence endémique de moyens, la justice allait mal en 2007... elle est aujourd'hui en ruine...!

Chapitre 1 : Une magistrature sous pression

1.1 Un CSM repris en main

Quelle que soit son appellation, l'organe régulateur de la carrière et de la discipline des magistrats est par nature au cœur des rapports de la Justice et du pouvoir politique.

Pierre angulaire du système judiciaire français, né par accident sous la IIIème République, où son champ de compétence était limité au domaine disciplinaire ou presque, le Conseil Supérieur de la Magistrature n'avait, au gré des réformes, cessé de progresser pour devenir un organe davantage indépendant doté de prérogatives accrues. Aux Constitutions de 1946 et 1958 qui avaient amélioré le processus de nomination des magistrats du siège, s'était ajoutée la réforme constitutionnelle de 1993, qui, sans être allée au bout d'une logique que nous revendiquons de longue date, celle de l'alignement pur et simple des différents statuts de magistrats sur celui plus favorable des magistrats du siège, avait (enfin !) accordé des garanties aux magistrats du parquet.

La réforme constitutionnelle de 2008 et la loi organique de 2010 sont venues remettre en cause ces acquis successifs et constituent une régression majeure et sans précédent, dénoncée tant en France qu'à l'étranger.

La fin de la présidence du CSM par le Président de la République, largement mise en avant par les partisans de la réforme (encore récemment par Nicolas SARKOZY), est l'arbre qui cache la forêt des atteintes aux principes internationalement reconnus d'une Justice indépendante et impartiale.

L'objectif de la réforme est en réalité parfaitement clair.

En prévoyant la possibilité pour les justiciables de saisir le CSM, en imposant que les commissions dites *« de filtrage »* soient composées à parité et qu'en cas de partage des voix, le renvoi à la formation disciplinaire soit de droit, en permettant au Garde des Sceaux, sur la base des mêmes éléments, de saisir le CSM, quand bien même la commission de filtrage l'aurait refusé, on fait peser sur les magistrats la menace constante de procédures disciplinaires et de sanctions. On entretient la crainte !

En imposant au CSM de ne se prononcer sur les questions d'indépendance des magistrats ou plus généralement sur toutes les questions relatives au fonctionnement de la Justice que sur saisine du Président de la République ou du Garde des Sceaux, on musèle le CSM en lui interdisant de jouer le rôle qu'il joue partout en Europe (et qu'il essayait de jouer jusqu'en 2011), celui d'une vigie attentive au respect des grands équilibres qui fondent une démocratie.

Mais c'est assurément en mettant les magistrats en minorité au profit de personnalités nommées par le pouvoir, au nom de la lutte contre un soit-disant corporatisme et en surfant sur la vague d'émotion née de l'affaire d'Outreau que la reprise en main se montre la plus efficace. Cette évolution, bien loin de ne concerner que les magistrats du parquet, dont on a d'ailleurs refusé de modifier le statut et que l'on a cherché par tous les moyens à « caporaliser », permet en effet de gérer au plus près (au mieux si l'on se place du coté du pouvoir !) les nominations des magistrats du siège.

Que cette nouvelle composition viole les standards internationaux, qu'elle empêcherait la France, si elle n'était déjà membre de l'Union Européenne, d'y adhérer, n'a pas suscité la levée de bouclier que nous espérions.

Nous nous sommes beaucoup battus pour que les principes démocratiques soient respectés. L'Association Européenne des Magistrats, à deux reprises, a demandé aux plus hautes autori-

Conseil supérieur de la magistrature

tés françaises de renoncer à leur projet de réforme. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa résolution 1685 (2009) relative aux allégations d'utilisation abusive du système de Justice pénale à des fins politiques a enjoint à la France « *de rétablir une majorité de juges et de procureurs au sein du Conseil supérieur de la magistrature* ».

La recommandation (2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur « les juges : indépendance, efficacité et responsabilités » adoptée le 17 novembre 2010 impose désormais que « *l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. Pour garantir cette indépendance, au moins la moitié des membres de l'autorité devraient être des juges choisis par leurs pairs* ». La Magna Carta des Juges Européens édictée également le 17 novembre 2010 par le Conseil Consultatif des Juges Européens va plus loin en exigeant que le Conseil soit « *composé soit exclusivement de juges, soit au moins d'une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs* ».

A l'exception des instances représentative du barreau français, unanimes à nos cotés pour dénoncer une atteinte à l'indépendance de la Justice, et de quelques voix politiques à gauche et au centre, personne ne s'est vraiment opposé à cette évolution scandaleuse. Il faut dire que le soutien de cette partie de la réforme, pour des raisons qui nous échappent toujours, du deuxième syndicat de magistrat, a entretenu la confusion. Hélas !

Certes, nous dira-t-on le nouveau CSM a montré à quelques occasions (pour deux nominations de la haute hiérarchie du parquet et une affaire disciplinaire médiatisée) qu'il était capable de s'opposer aux injonctions et aux pressions du gouvernement. Mais d'autres nominations ont fait couler beaucoup d'encre et entretenu la suspicion.

Les membres actuels du CSM ne sont pas en cause. Nous leur faisons crédit de leur compétence, de leur honnêteté intellectuelle, de leur impartialité, mais l'image renvoyée d'un CSM français à la composition et aux pouvoirs contraires aux standards européens est désastreuse. Elle est aussi porteuse de dangers. Pour les magis-

trats français bien sur (car qui sait qui pourra demain être nommé membre du CSM !), mais aussi et surtout pour l'exemple (le mauvais exemple !) de la patrie de Montesquieu, mère des droits de l'homme et d'un certain idéal de Justice, au monde entier. Nombreux ont été les magistrats, exerçant dans des conditions déjà difficiles dans des pays qui cheminent lentement vers la démocratie, à s'inquiéter auprès de nous lors des rencontres de l'Union Internationale des Magistrats des conséquences pour eux-mêmes de cette violation par la France de principes internationaux. Qui s'en soucie ! La volonté de mettre sous tutelle ou sous pression la magistrature française, de la faire taire était plus forte que les considérations supérieures d'indépendance.

Comme on peut le lire dans la recommandation du Conseil de l'Europe déjà citée, « *l'indépendance des juges ne constitue pas une prérogative ou un privilège accordée dans leur intérêt personnel, mais dans celui de l'Etat de droit et de toute personne demandant et attendant une justice impartiale. L'indépendance des juges devrait être considérée comme une garantie de la liberté, du respect des droits de l'homme et de l'application impartiale du droit* ». Tout est dit.

Il restera à l'avenir à reprendre le lent mouvement entrepris il y 140 ans vers l'indépendance réelle des magistrats, vers un pouvoir judiciaire que nous revendiquons et que nous n'avons jamais connu, à revenir sur les réformes régressives de 2008 et de 2010, qui bien loin de lever la suspicion de nos concitoyens envers la Justice et les personnels qui la servent ont grandement contribué à l'aggraver.

La réforme nécessaire est connue. Il faut faire du Conseil Supérieur de la Magistrature un organe vraiment indépendant, composé majoritairement de magistrats, auxquels seraient adjoints des personnalités nommées par les plus hautes autorités de l'Etat après validation des candidatures par une majorité qualifiée du parlement.

Il faut donner à ce CSM rendu indépendant la gestion intégrale des carrières, pour les magistrats du siège, comme pour ceux du parquet, en lui rattachant la Direction des Services Judiciaires et en supprimant, pour tous les postes, le pouvoir de proposition du Ministre de la Justice.

Il faut rendre autonome le CSM au niveau budgétaire en le dotant des moyens d'exercer ses missions.

Il faut lui rendre la parole, en lui permettant de s'exprimer librement sur les sujets touchant à la Justice, et recueillir son avis sur le budget des services judiciaires Il faut enfin en faire un organe disciplinaire en le dotant des moyens de mener des investigations par le rattachement d'une partie de l'Inspection Générale des Services Judiciaires en lui donnant pour les magistrats du parquet les mêmes pouvoirs que ceux dont il dispose actuellement pour les magistrats du siège : la décision de sanctionner ou de ne pas le faire.

Au pays de Montesquieu, la séparation des pouvoirs et l'affirmation d'un pouvoir judiciaire seront-elles un jour effectives ? Qui peut en douter ? La réponse est nécessairement oui. La seule question qui subsiste est de savoir quand !

1.2 Un parquet caporalisé

Verrouiller l'action publique!

Les gouvernements de la V° République, de gauche et de droite confondus, n'ont pas failli à la tradition jacobine et ont souvent succombé à la tentation d'utiliser le parquet comme un outil au service de leurs intérêts politiques.

Mais jamais comme depuis l'avènement de Nicolas Sarkozy en mai 2007 le parquet n'avait été instrumentalisé de manière aussi éhontée par le pouvoir en place. Les pages de ce numéro du Nouveau Pouvoir Judiciaire ne suffiraient sans doute pas à revenir en détail sur les pressions individuelles et collectives et sur les dévoiements de l'exercice de l'action publique qui ont marqué le quinquennat! Nous nous contenterons donc d'un rapide retour en arrière.

Les techniques d'asphyxie des « *affaires* » par l'effet de la simple force d'inertie de celui qui ne veut pas agir, ou à coup de réquisitions de refus d'informer se sont développées de manière exponentielle: le tarissement des saisines des grands pôles financiers, le traitement du dossier « Karachi » et de ses avatars financiers, les «biens mal acquis» des familles de potentats de pays du tiers-monde, ou dans un autre registre les conséquences sanitaires de l'amiante...Il n'est plus aujourd'hui un seul dossier « *un peu* » sensible sans que les prises de positions du parquet, dans un sens ou dans l'autre, ne soient interprétées comme un acte politique.

Rappelons à cet égard le triste spectacle offert dans le procès Chirac par les deux malheureux vice-procureurs parisiens, ayant requis avec une minutieuse application la parfaite innocence du prévenu finalement condamné.

La presse s'en faisait ainsi l'écho : « *Contre un réquisitoire, on peut se battre, argumenter. Contre une plaidoirie laborieuse, reprenant aussi docilement les consignes reçues de leur hiérarchie d'abandonner toutes les charges, le malaise l'emportait.*"[1]

Souvenons-nous du traitement « *impartial et équilibré* » des différentes fuites de l'enquête sur les affaires Bettencourt-Woerth au cours de l'été 2010 : enquête immédiate et musclée (et en partie illégale !) à la suite d'articles de Mediapart et du Monde mettant en cause l'ancien ministre. Silence, même pas gêné, quand quelques jours plus tôt, le site du Figaro avait publié d'autres extraits de PV tendant à le mettre hors de cause, avant même que la personne entendue ne quitte le Quai des Orfèvres !

Cette affaire nous amène logiquement à évoquer le cas emblématique de l'actuel Procureur de Nanterre, ami revendiqué du Président de la République, nommé à ce poste stratégique contre l'avis du C.S.M. .

Chacun aura pu apprécier les brillants résultats de son action dans les développements judiciaires des querelles des héritiers de l'empire l'Oréal : une juridiction atomisée par les conflits internes, un des plus importants Procureur de la République du pays mis en examen, une image du parquet durablement détériorée. Bravo et merci !

On pourra protester, contester cette vision des choses, la trouver injuste. On pensera évidemment aux magistrats de Paris, de Nanterre et d'ailleurs qui, loin des jeux de pouvoir de leurs Chefs, s'échinent à faire fonctionner l'institution judiciaire. Il n'empêche, le mal est fait, et il est profond.

Plus grave encore, l'emploi de ces méthodes éprouvées de verrouillage de l'action publique dans les dossiers sensibles a été pour la première fois doublé d'une action délibérée et parfaitement organisée de mise au pas de l'ensemble du corps des « *parquetiers* », du plus haut des procureurs généraux au plus jeune des substituts.

« Je suis le chef des procureurs »

Cette phrase de Rachida Dati est bien sûr restée dans les esprits et d'autres propos ministériels, plus lourd de sens, sont passés à l'époque inaperçus :

« *Nicolas Sarkozy a été élu pour restaurer l'autorité de l'Etat, pour*

1 Pascale Robert-Diard lemonde.fr 20/09/2011

restaurer l'autorité... La légitimité suprême, c'est celle des Français qui l'ont élu pour restaurer cette autorité. Les magistrats rendent la justice au nom de cette légitimité suprême."[2]

Syllogisme constitutionnel, certes un peu confus, mais inquiétant... dont on note qu'il s'applique autant aux magistrats du parquet qu'aux juges du siège !

De fait, la Garde des Sceaux mettait en œuvre sans tarder sa propre conception de la séparation des pouvoirs :

- Août 2007: Quelques jours après l'entrée en vigueur du texte sur la récidive et les peines plancher, un magistrat du parquet de Nancy aurait, selon l'Est Républicain, exprimé des réserves sur la nouvelle politique judiciaire du gouvernement. Les notes d'audience n'en font pas état. Les termes évoqués par la presse ne sont confirmés ni par les présents, ni par leur présumé auteur. La liberté de parole à l'audience est garantie par le statut ? Qu'à cela ne tienne ! Le présumé factieux est, au soir de la parution de l'article, convoqué sur ordre du Garde des Sceaux pour une séance d'explication à la Direction des Services Judiciaires. Assisté par l'U.S.M., il échappe de peu à une poursuite disciplinaire. Mais le message passé est clair : silence dans les rangs !

- Octobre 2008 : Depuis 18 mois, lois et circulaires tendant à durcir la répression de la délinquance des mineurs se succèdent à un rythme soutenu. Le 6 octobre, un jeune garçon incarcéré la veille se suicide à Metz. Ce drame est instrumentalisé avec une violence inattendue : descente immédiate et médiatisée de la ministre et de l'inspection, convocations et auditions nocturnes en urgence des « *responsables* ». Le substitut ayant mis à exécution la décision d'incarcération est entendu au mépris de ses droits, de longues heures, en pleine nuit, par plusieurs inspecteurs, dans un climat de tension et de suspicion extrême.

Devant la levée de boucliers de la profession, la ministre renoncera finalement à ses velléités de poursuite disciplinaire. Le tumulte médiatique passé, la question des suicides en détention ne sera pas davantage traitée !

Procureur ou Préfet?

Dans le même temps, les Procureurs sont sommés de rendre quotidiennement compte de la mise en œuvre du texte sur la récidive. Et malheur aux présumés laxistes ! En septembre 2008, singeant l'ancien ministre de l'intérieur convoquant ses préfets pour les sermonner sur leurs mauvais résultats en matière de sécurité, Rachida Dati convoquait 5 procureurs généraux, sommés de s'expliquer sur les « faibles » taux de peines plancher constatés dans leurs ressorts ![3]

La similitude entre le sort réservé aux préfets et aux procureurs généraux ne s'est malheureusement pas arrêtée là. Aucune tête ne doit dépasser et Marc ROBERT, Procureur Général à Riom en paiera le prix.

Après avoir osé critiquer les effets de la réforme de la carte judiciaire, et émis des réserves sur le projet de suppression du juge d'instruction, il est limogé brutalement le 23 juin 2009. A l'occasion d'une séance mémorable, les membres du C.S.M., sommés de revenir sur un avis défavorable à cette mutation, seront soumis à des pressions inouïes de l'Elysée. L'exécutif, piétinant le droit, prend finalement sa décision sans avoir reçu l'avis du C.S.M. . Le Conseil d'Etat rendra heureusement justice à Marc ROBERT 18 mois plus tard…

La face cachée du projet de réforme de l'instruction:

Nominations verrouillées, affaires sous contrôle et troupe mise au pas, il ne restait plus qu'à cadenasser la procédure pénale.

Le 7 janvier 2009, le Président de la République annonçait de manière spectaculaire devant les « *petits pois* » de la Cour de Cassation un vaste projet de réforme de la procédure pénale, avec une mesure phare : la suppression du juge d'instruction. Certains y virent une lueur d'espoir pour le parquet, censé reprendre à son compte une partie des pouvoirs d'enquête du juge et, pourquoi pas, y gagner un assouplissement de son statut vers plus d'indépendance... question d'équilibre !

Funeste erreur : les promoteurs de ce projet n'avaient qu'une seule idée en tête : assujettir la justice pénale, trop imprévisible et trop peu contrôlable. Ce n'était assurément pas pour lâcher la bride du minis-

2 Reuters 03/09/2008
3 Lefigaro.fr 26/09/2008

tère public ! Au contraire, l'avant-projet de réforme entendait priver définitivement le procureur de son reliquat de liberté de manœuvre en restreignant considérablement le pouvoir d'opportunité des poursuites, le soumettant ainsi définitivement aux instructions de poursuites et à l'indicateur clé de l'efficacité parquetière : le sacro-saint *« taux de réponse pénale »*[4].

Le vote effectif de ce projet aurait donc permis à la fois la suppression du juge de l'enquête indépendant, et l'asservissement définitif du parquet via le droit du Ministre de donner des instructions et l'avènement du principe de légalité des poursuites. Sans oublier un mécanisme étendu de transfert par délégation d'une part de ses prérogatives à la police judiciaire. Tristes perspectives, heureusement mises en échec par les effets conjugués des circonstances politiques et du traitement caricatural par le procureur de Nanterre des affaires Bettencourt-Woerth. Mais ce n'est que partie remise…

L'avenir du parquet, un enjeu pour la démocratie !

Corseté par son statut qui le place entre les mains de l'exécutif, écrasé par le poids du « Traitement en Temps Réel. » des procédures, bousculé par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme[5], le parquet français n'est pourtant pas mort.

Paradoxalement, le quinquennat qui s'achève signe peut-être son réveil !

Les magistrats du parquet sont fatigués. Ils sont las de devoir supporter toujours plus de charges et de responsabilités, au fil des lois nouvelles et contradictoires, et au sein d'un système judiciaire désormais voué au productivisme de la R.G.P.P. Ils sont écœurés par l'image déformée que renvoient sur l'ensemble de l'institution les dérives partisanes de ceux qui préfèrent servir le Pouvoir avant la Société.

Les pressions inouïes évoquées plus haut n'ont sans doute pas été sans effet. Mais elles ont largement leur part dans le déclenchement de mouvements de protestation sans précédent.

A cet égard, le sursaut unitaire de la magistrature déclenché à l'octobre 2008 par les excès de l'affaire de Metz préfigurait le grand mouvement de protestation de 2011, dans lequel les magistrats et fonctionnaires injustement mis en cause dans le drame de Pornic ont reçu jusqu'au soutien d'une opinion publique finalement moins manipulable que certains le prévoyaient.

Le long combat de l'USM pour faire admettre que notre démocratie doit impérativement réformer le statut du parquet pour rester à la hauteur des standards européens commence à trouver quelques échos[6]. Les prises de position spectaculaires et courageuses, de la Conférence Nationale des Procureurs sont à cet égard à saluer.

Faisant feu de tout bois en période électorale, le président-candidat serait désormais prêt à l'avenir à respecter les avis du C.S.M. sur les projets de nominations des procureurs. Insuffisant et bien tardif, la plupart des postes stratégiques étant déjà verrouillés pour quelques années ! Mais ce revirement, par son opportunisme même, démontre que les esprits commencent à évoluer.

Nous continuerons donc, sans relâche, d'exiger une modification claire et radicale du statut :

- Octroyer au C.S.M. un pouvoir de proposition sur les postes de procureurs et procureurs généraux.
-Soumettre les nominations des magistrats du parquet à l'avis conforme du C.S.M.
-Aligner le régime disciplinaire du parquet sur celui du siège.

Cette réforme est aujourd'hui vitale à l'unité du corps judiciaire et à la pérennité d'un système original dans lequel le magistrat du parquet, garant de la défense des intérêts de la société, participe dans le même temps à la défense des libertés. Elle est un des grands enjeux des années à venir pour une justice indépendante, digne d'une grande démocratie.

4 cf: USM Flash info « Pour un parquet indépendant » Mai 2010

5 Arrêt CEDH Moulin c/France du 22/11/2010 n° 37104/06

6 Conseil de l'Europe, recommandation du 06/10/2000 relative au rôle du Ministère Public; « Déclaration de Bordeaux » du 08/12/2009 des Conseils Consultatifs des Juges et Procureurs Européens.

I.3 Une discipline instrumentalisée !

Les politiques ont coutume de dénoncer l'irresponsabilité des magistrats et de la mettre en balance avec leur nécessaire indépendance. Surfant sur la vague d'Outreau, le discours a longtemps tenu lieu de viatique, notamment à Nicolas SARKOZY.

C'est oublier que l'indépendance est une valeur en soi, qui doit être respectée car elle est un des piliers de la démocratie. C'est surtout passer sous silence l'actuel régime disciplinaire des magistrats, constamment renforcé au gré des réformes du statut de la magistrature adoptées depuis 15 ans.

Saisine de l'instance disciplinaire par le justiciable, extension du périmètre de la faute disciplinaire, audiences publiques, formation de jugement composée paritairement de magistrats et de non magistrats, possibilité d'interdictions temporaires d'exercice pendant la procédure, refus de prise en charge par l'Etat des frais engagés pour la défense, aggravation des sanctions, dernier mot laissé au Ministre pour les magistrats du parquet … Quel autre corps de la fonction publique a connu de telles évolutions et au final un système aussi strict et défavorable que celui qui est applicable aux magistrats ? La réponse est aisée : aucun !

Pire, au-delà de la phase disciplinaire proprement dite devant le CSM, c'est toute la phase antérieure à l'engagement des poursuites, cette « *zone grise* » non codifiée, qui pose question.

Quels sont les droits des magistrats lors des auditions par l'Inspection Générale des Services Judiciaires ? Est il normal que certains collègues aient été entendus nuitamment, ou plusieurs jours de suite ? Est il normal que les magistrats ne puissent avoir accès au dossier, ni être assistés à ce stade d'un avocat ou d'un représentant syndical ?

A l'USM, nous pensons naturellement que non et avons élaboré un vade-mecum à destination des magistrats leur rappelant les exigences qui peuvent, et même doivent, être les leur lorsqu'ils se retrouvent dans ces situations inconfortables. Par ailleurs, chaque fois que l'USM a défendu devant le CSM des magistrats mis en cause, elle a soulevé à titre liminaire cette question de la validité des procédures au regard des principes du procès équitable édictés par le Cour Européenne des Droits de l'Homme. Jusqu'alors, du fait des relaxes obtenues, il n'a jamais été possible de saisir le Conseil d'Etat, puis éventuellement la CEDH pour faire trancher cette question.

Mais le constat s'impose que c'est tout le processus disciplinaire qui doit être revu, pour éviter que ne se reproduisent certaines des évolutions de ces dernières années, qui, à bien des égards, semblent avoir le même objectif : mettre sous pression les magistrats pour les inciter à demeurer prudents dans les investigations qu'ils mènent ou dans les propos qu'ils tiennent.

La mise en cause de la liberté de parole des magistrats du parquet à l'audience

L'article 33 du Code procédure pénale dispose que le Ministère public « *développe librement les observations orales qu'il croit convenable au bien de la Justice* ». L'article 5 du statut de la Magistrature dispose que pour les magistrats du parquet « *à l'audience la parole est libre* ».

Cette liberté de parole constitue l'essence même des fonctions de magistrat du parquet. Elle a été la première à être mise en cause dès l'été 2007.

Chacun se souvient de la convocation fin août 2007 à la chancellerie d'un de nos collègues vice-procureur de Nancy sommé de s'expliquer sur des propos d'audience qui lui étaient prêtés relatifs à la réforme des peines planchers. Que ces propos rapportés par la presse, immédiatement dénoncés et instrumentalisés par une députée UMP locale aient été démentis et que leur caractère mensonger ait été démontré n'y a rien changé. Il fallait pour la Garde des Sceaux montrer qu'elle était la « *chef des procureurs* » et qu'elle ne tolérerait de la part des magistrats du parquet aucune velléité d'indépendance.

L'USM qui assistait ce magistrat, lors de son audition par le directeur des services judiciaires dans le cadre d'une procédure pré-disciplinaire qui ne disait pas son

nom avait alors vivement protesté auprès du CSM, puis auprès du Garde des Sceaux, qui avait du battre en retraite et expliquer, sous les huées au congrès de l'USM, qu'elle avait voulu *« protéger ce magistrat » !!!*

Mais l'exemple n'est hélas pas resté isolé. En 2009, c'est un autre collègue du parquet, de Bobigny cette fois, à qui un mot malheureux d'audience a été reproché. Manifestations devant le palais de Justice à l'instigation de certains syndicats de policiers proches du pouvoir, prises de position publiques de la hiérarchie policière de Seine-Saint-Denis et du Ministre de l'Intérieur. Il fallait manifestement faire oublier l'affaire elle-même dans laquelle des policiers étaient jugés pour des faits particulièrement graves et scandaleux et stigmatiser le magistrat.

Poursuivi disciplinairement pour manquement au devoir de réserve et au devoir de délicatesse, le magistrat en question, lui aussi défendu par l'USM, a finalement été relaxé par le CSM dans une décision particulièrement motivée, mais contestée par le Garde des Sceaux qui a cru bon de demander dans des conditions invraisemblables une nouvelle délibération du CSM, avant de capituler.

Le message était clair. Vous avez la liberté de parole à l'audience, mais vous n'êtes pas libres, le pouvoir peut vous poursuivre s'il n'est pas satisfait de vos réquisitions. Pression, pression…

Les poursuites engagées contre des magistrats emblématiques

Les magistrats du siège n'ont pas échappé à ces pressions et ces menaces. Quatre de nos collègues en ont été, et pour certains en sont encore, les victimes : Renaud VAN RUYMBEKE en février 2007, Isabelle PREVOST-DESPREZ à compter de décembre 2009, Marc TREVIDIC à partir du printemps 2011, enfin Patrick RAMAEL en décembre 2011.

Leur point commun ? Avoir à un moment ou un autre instruit ou enquêté sur des faits susceptibles de mettre en cause le pouvoir en place ou tenu des propos qui ont déplu en haut lieu.

Poursuivre Renaud VAN RUYMBEKE, c'était clairement démontrer comme l'avait dit à l'époque Bruno THOUZELLIER, Président de l'USM que *« nous sommes dans un pays où il n'est pas possible pour un magistrat qui tente de faire son travail normalement, d'avancer dans un dossier comme celui des frégates-Clearstream parce que les enjeux économiques, financiers et politiques sont tels que la justice est bloquée »* et que la raison d'Etat l'emporte sur le travail solitaire du Juge.

Chercher par tous les moyens à traduire Isabelle PREVOST DESPREZ devant une instance disciplinaire, voire à la poursuivre pénalement pour de prétendues fuites à la presse, comme n'a eu de cesse de le faire le Procureur de Nanterre, c'était clairement tenter de la déstabiliser et de l'empêcher de poursuivre sa recherche de la vérité dans le dossier Bettencourt. Utiliser la parution d'un livre d'entretiens pour inciter le Premier Président de la Cour d'Appel à saisir le CSM, comme l'a fait le Ministre de la Justice à l'automne 2011, empêcher aux droits de la défense de s'exercer en refusant la communication de pièces essentielles, c'est maintenir sous pression le magistrat concerné.

Multiplier les tracasseries administratives, utiliser un non événement dans la galerie Saint Eloi avec un photographe pour justifier une « mise en garde » (d'ailleurs illégale) qui a failli être versée au dossier, comme l'a subi Marc TREVIDIC, c'était chercher à le décourager et l'inciter à quitter ses fonctions et donc les dossiers sensibles, comme l'attentat de Karachi, les crimes au Rwanda ou l'affaire des moines de Tibhérine, qu'il a largement contribué à relancer et à faire avancer. C'était aussi chercher à le faire renoncer à ses prises de position courageuses en sa qualité de président de l'Association Française des Magistrats Instructeurs.

Renvoyer Patrick RAMAEL, juge d'instruction en charge de nombreux dossiers sensibles, devant le CSM pour des retards dans deux dossiers mineurs (sur plusieurs centaines traités dans la période) et un courrier au premier Président faisant état de la situation catastrophique du service de

l'instruction à Paris, pourrait être risible, si cela ne cachait la volonté d'affaiblir un magistrat pugnace et indépendant d'esprit.

L'USM a été aux cotés de chacun de ces juges, comme elle était aux cotés des magistrats du parquet mis en cause, parce que nous considérons que, dans leur liberté de parole à l'audience, dans cette recherche de la vérité, malgré les obstacles, les pressions, voire les menaces, ils représentent bien mieux que les grands discours la raison pour laquelle nous sommes devenus magistrats : cette idée supérieure que dans une démocratie, la Justice a le devoir d'être indépendante et égale pour tous.

Pour protéger les magistrats des pressions qui pèsent sur eux, pour interdire que le risque disciplinaire savamment entretenu ne conduisent les magistrats à s'autocensurer, il est essentiel de revoir intégralement la procédure disciplinaire : codifier la phase antérieure aux poursuites, donner au CSM le pouvoir de mener des enquêtes via le rattachement de l'IGSJ, lui donner le pouvoir disciplinaire.

Autant de réformes urgentes qui mettraient la France, enfin, en conformité avec les standards internationaux.

Inspection Generale des Services Judiciaires - PARIS (15e)

Chapitre 2 :
Des lois générales visant à restreindre le pouvoir d'appréciation du Juge

2.1 La loi « secret-défense » - la justice aveuglée

Le 29 juillet 2009, sous prétexte du vote de la Loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014, le gouvernement modifiait profondément le régime des perquisitions pouvant être effectuées par l'autorité judiciaire dans certains lieux classés *« secret défense ».*

Jusqu'à lors, si la saisie de documents classés « secret défense » ne pouvait intervenir qu'après une décision de « *déclassification* » prise par le Ministre de la Défense sur avis d'une commission ad hoc (Commission consultative du secret défense), l'autorité judiciaire était néanmoins en mesure de procéder à des perquisitions en tout lieux qu'elle considérait utile à la manifestation de la vérité.

Le « nouvel » article 56-4 du Code de procédure pénale modifiait radicalement le système.

Désormais, le magistrat n'est plus autorisé à pénétrer dans des lieux classifiés avant leur « déclassification » temporaire par le Ministre saisi par le Président de la commission consultative du secret défense (56-4 III)

Au surplus, le magistrat ne peut procéder à la perquisition autorisée qu'en présence du Président de cette commission sans pouvoir prendre connaissance directement des éléments qu'il y découvrirait (56-4 I).

Ces dispositions avaient pour effet pratique d'ôter toute efficacité à des perquisitions dont le succès est conditionné par l'effet de surprise, la confidentialité et la rapidité des opérations.

Elles entravaient en réalité l'autorité judiciaire dans sa mission de recherche de la vérité en faisant obstacle, de manière incontournable, au recueil d'éléments couverts par le secret défense.

Cette situation était d'autant plus inquiétante au regard des libertés publiques et du fonctionnement des institutions démocratiques que cet arsenal juridique était laissé à la seule discrétion du pouvoir exécutif qui, unilatéralement et sans recours, déterminait la liste des lieux classifiés et autorisait ou non la déclassification temporaire des éléments protégés.

Cette législation était sans équivalent dans les grandes démocraties occidentales puisque la France ne disposait d'aucun mécanisme permettant de contrôler la pertinence de l'usage du secret de défense nationale alors même que par principe, les conflits entre autorités judiciaires et représentants du pouvoir exécutif sur cette question surviennent dans des procédures de nature à mettre en cause des membres de l'administration...

Au surplus, la définition même des lieux inaccessibles restait extrêmement floue.

Aucune disposition législative ne précisait la manière dont le juge pouvait avoir connaissance la liste exacte des lieux classifiés. Pire, il lui était impossible de savoir ce qu'est *« un lieu susceptible d'abriter des documents classifiés »*... L'exposé des motifs de la Loi ne faisait qu'augmenter ces incertitudes en faisant référence *« à des services administratifs sensibles »* ou *« à des locaux d'entreprises privées intervenant dans le domaine de la recherche ou de la défense »*...

Dès les travaux parlementaires, l'USM avait vivement dénoncé cette régression démocratique grave et les nombreuses atteintes à des principes constitutionnels de premier plan.

Curieusement, le texte n'avait pas été déféré au Conseil Constitutionnel...!

Il faudra finalement attendre qu'en marge du volet financier de « l'affaire Karachi », une question prioritaire de constitutionnalité soit posée par les parties civiles et transmise le 6 septembre 2011 par arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation.

A nouveau l'USM, se joignant aux conclusions des parties civiles, faisait valoir que ce texte portait atteinte aux principes du droit à un procès équitable et d'égalité devant la loi outre qu'il contrevenait gravement à l'objectif à valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions pénales.

Par décision du 11 novembre 2011, le Conseil Constitutionnel (QPC 2011-192) a heureusement censuré la majeure partie de ces dispositions.

Il a relevé en particulier que la classification d'un lieu a pour effet *« de soustraire une zone géographique définie aux pouvoirs d'investigation de l'autorité judiciaire ». « Elle subordonne l'exercice de ces pouvoirs d'investigation à une décision administrative ». « Elle conduit à ce que tous les éléments de preuve, quels qu'ils soient, présents dans ces lieux lui soient inaccessibles tant que cette autorisation n'a pas été délivrée »*. Elle est, par suite, contraire à la Constitution.

Depuis le 1er décembre 2011 (date d'application de cette déclaration d'inconstitutionnalité), ces dispositions ne font donc plus partie du droit positif français...!

2.2 La loi « protection des sources des journalistes » le secret piétiné

La protection des sources des journalistes est *« l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse »* affirmait solennellement la Cour européenne des droits de l'Homme dès 1991 déclinant ainsi les termes clairs de l'article 10 de la Convention qui proscrit toute restriction à la liberté d'expression hors nécessité proportionnée et dans le seul but d'assurer *« l'ordre, la prévention du crime, la protection de la morale »* ou de *« garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».*

Cette exigence évidente dans une société démocratique avait conduit le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopter en mars 2000 une recommandation invitant les Etats membres à se doter d'une *« protection explicite et claire du droit des journalistes à ne pas divulguer des informations permettant l'identification de leurs sources »*.

En France, la Loi du 4 janvier 2010 est venue, formellement du moins..., assurer cette protection en proclamant que *« le secret des sources des journalistes est protégé dans leur mission d'information du public ».*

Formellement donc..., puisque l'atteinte directe ou indirecte à ce secret devient possible dès lors qu'une « impératif prépondérant d'intérêt public » la justifie au regard notamment de *« la gravité du crime ou du délit, de l'importance de l'information recherchée pour la prévention ou la répression de cette infraction »*.

Dès l'adoption de la loi, l'USM avait eu l'occasion de dénoncer le flou qui entourait cette notion en soulignant qu'il y avait un paradoxe évident dans le concept même de cette dérogation puisque plus l'information divulguée serait *« sensible »* plus il serait essentiel pour le travail journalistique de sécuriser la source... et plus il serait tentant de faire valoir un *« impératif prépondérant d'intérêt public »* pour rechercher l'identité de l'informateur...

Nous concluions alors sur une interrogation ... *« la meilleure façon de combattre un principe n'est elle pas de l'affirmer solennellement pour y mettre ensuite de telles exceptions qu'il cesse d'exister ? »*... *« l'usage nous le dira »*...

Il nous l'a dit...

Quelques titres de la presse nationale sont éloquents:

LIBERATION – « Péchenard et Squarcini attaqués à la source » - 28 septembre 2011

LE NOUVEL OBSERVATEUR – « Journalistes espionnés : que risque Frédéric Péchenard? » - 28 octobre 2011

LE JOURNAL DU DIMANCHE - « affaire des Fadettes : Philippe Courroye mis en examen » - 17 janvier 2012

L'EXPRESS - « L'adjointe du Procureur mise en examen » - 7 février 2012

LE POINT - « Fadettes – le patron de la police des polices entendu comme témoin » - 17 février 2012

L'EXPRESS – « Bernard Squarcini: il n'y a pas de barbouzes chez moi » - 29 février 2012

Car qu'il s'agisse d'identifier les sources des journalistes couvrant les développements de l'affaire Bettencourt, de mettre en lumière de supposés liens entre telle juge

2.3 La loi « citoyens assesseurs » une défiance assumée

saisie d'un dossier embarrassant et tel journaliste ou encore de savoir si un membre de cabinet ministériel est à l'origine de divulgations compromettantes... d'aucuns trouvent commodément un impératif prépondérant à mettre en avant pour lancer des « *éplucheurs de fadettes* » sur la piste des sources.

Comme le titrait le journal « *LE MONDE* » le 5 décembre 2011... il est vrai que l'on « *trouve de tout dans les fadettes* ».

Avant l'accumulation de ces tristes révélations, l'USM soulignait déjà qu'il est évident que la mise en œuvre d'un dispositif sincère de protection des sources journalistiques aurait imposé, non seulement de protéger l'identité même de l'informateur, mais encore de rendre impossible la divulgation des circonstances concrètes de l'obtention de l'information, des parties non publiées de celle-ci ou encore de toute donnée permettant d'identifier la source.

Comme en matière d'indépendance de la justice,... il reste donc à notre démocratie un long chemin à parcourir pour assurer efficacement la protection des sources des journalistes qui est pourtant « *la garantie de l'indépendance et de la vitalité de la presse* »... comme le disait... Rachida DATI à la tribune de l'Assemblée Nationale le jour du vote de la Loi du 4 janvier 2010...!

Lors de ses voeux aux français le 31 décembre 2010, le Président de la République indiquait que le but de cette loi sur les citoyens assesseurs était de « *protéger (les victimes) de la violence chaque jour plus brutale de la part des délinquants multiréitérants en ouvrant nos tribunaux aux jurés populaires. Ainsi, c'est le peuple qui pourra donner son avis sur la sévérité de la réponse à apporter à des comportements qui provoquent l'exaspération du pays* » (NPJ n°396 octobre 2011). Oubliant que, pour les atteintes aux personnes les plus graves, des citoyens non magistrats sont déjà associés à la justice pénale au sein des Cours d'assises, des Cours d'assises des mineurs et des tribunaux pour enfants, il assumait pleinement sa défiance vis-à-vis des magistrats professionnels.

Tentant de défaire le lien renoué entre les magistrats et les citoyens à l'occasion de l'affaire dite de Pornic en 2011, il les opposaient de nouveau lors de ses voeux aux hautes juridictions le 13 janvier 2012 en exposant que « *la justice ne sera donc plus rendue au nom du peuple français, mais au nom du peuple français et par le peuple français* » afin d'obtenir une justice plus ferme pour une France plus sûre. L'USM ne pouvait donc que s'opposer à une réforme, qui comme en 2007 avec l'instauration des « *peines planchers* », vise à limiter le pouvoir d'appréciation des magistrats professionnels.

Présentée in fine sous l'angle de la participation citoyenne aux décisions de justice, celle-ci n'est en réalité que le dernier acte d'une campagne de dénigrement visant à trouver le coupable idéal pour cacher l'échec de politiques pénales ne prenant pas en compte la prévention de la récidive, conduites sans moyens humains suffisants et gravement compromises par l'application de la RGPP à la Police Nationale et à la Gendarmerie Nationale, c'est-à-dire le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2007 et 2011.

Inutile de rappeler qu'aucune étude n'établit un quelconque laxisme des magistrats et que, si le nombre de détenus n'est pas un indicateur de lutte efficace contre une délinquance qui continue d'augmenter concernant les atteintes aux personnes, il n'y a jamais eu en France autant de détenus: 64 148 personnes au 1er avril 2011, 65 699 au 1er février 2012. 66 445 au 1er mars 2012 pour une capacité d'accueil de 57 213 places. Sans compter, faute de moyens, les peines en attente d'exécution : plus de 70 000 fin 2011 !

Une loi qui rend encore moins compréhensible la justice pénale

Née de cette volonté présidentielle, rédigée en urgence par les services de la Chancellerie, votée dans le cadre d'une procédure accélérée et validée très largement par le Conseil constitutionnel le 4 août 2011, la loi du 10 août 2011 est entrée en vigueur le 1er janvier 2012. Entendue lors de cette procédure, l'USM avait dénoncé la

très grande complexité du dispositif initial qui touchait également les Cours d'assises et risquait de provoquer l'annulation de nombreuses procédures.

Cette loi prévoit finalement la participation des citoyens-assesseurs aux audiences du tribunal correctionnel et des chambres correctionnelles d'appel pour les jugement des délits violents les plus graves commis contre les personnes et du tribunal correctionnel des mineurs pour le jugement de ces mêmes délits commis par des mineurs récidivistes âgés de plus de seize ans. Néanmoins, si ces délits sont commis en même temps que des faits relevant de la bande organisée, ils ne sont pas jugés par des juridictions comprenant des citoyens-assesseurs.

Cette loi prévoit également la participation des citoyens-assesseurs au tribunal de l'application des peines et des chambres d'application des peines des cours d'appel pour l'examen des demandes de libération conditionnelle des personnes condamnées à des peines de plus de cinq ans.

Pour faire taire les critiques nées de l'impréparation de la réforme, la Chancellerie a finalement mis en ligne un guide détaillé et a défini un recueil d'informations destiné à être envoyé par les mairies aux futurs citoyens-assesseurs. La désignation des citoyens assesseurs est faite par une commission départementale, ce qui dans les départements comprenant plusieurs TGI n'a pas été sans poser le problème de la compétence territoriale.

L'indemnisation des citoyens-assesseurs est fixée à 78€ et versée également pour la journée de formation et de visite de l'établissement pénitentiaire. Mais preuve supplémentaire de la déconsidération dont font l'objet les magistrats professionnels qui eux ne peuvent se faire rembourser que sur la base de la 2ème classe , les citoyens-assesseurs bénéficient de la prise en charge de leur frais de transport sur la base d'un billet aller-retour 1ère classe SNCF.

Une réforme fondée sur de mauvaises raisons

D'une manière générale, l'USM n'a aucune prévention contre la participation d'assesseurs non professionnels aux décisions de Justice. Elle existe déjà par exemple dans les Cours d'assises, les tribunaux pour enfants, les audiences correctionnelles avec juge de proximité, les chambres de l'application des peines ou encore les conseils de prud'hommes. Au moment de l'examen du texte par chacune des assemblées, l'USM a dénoncé la faiblesse de l'argument selon lequel le civisme des Français serait accru par une participation citoyenne permettant de renforcer le lien existant entre la société et l'institution judiciaire.

Elle a contesté également l'idée selon laquelle cette participation permettrait aux juridictions de mieux prendre en compte les évolutions de la société dans leurs décisions, idée consistant à oublier que par leurs origines, leur recrutement et leur formation, les magistrats professionnels sont issus de toutes les catégories sociales, vivent avec leur famille au milieu de leurs concitoyens et sont au plus près des besoins de justiciables qu'ils connaissent bien notamment grâce aux procédures de proximité que sont les procédures d'instance, de surendettement, de tutelles, de l'enfance en danger, des affaires familiales.

De même l'USM est revenue sur l'idée consistant à dire qu'ainsi les décisions ne seraient plus contestées. Il n'en est rien concernant les décisions des cours d'assises, pourquoi en serait-il différemment avec cette réforme. Pour mémoire, trois exemples symboliques peuvent être cités : la décision de la cour d'assises de Saint Omer en première instance dans l'affaire dite d'Outreau, la décision de condamnation de la Cour d'assises de Paris en 1ere instance dans l'affaire dite du «gang des barbares», et la mise en cause en 2011 des décisions passées de condamnations rendues par deux cours d'assises à l'encontre de Tony MEILHON dans l'affaire de Pornic. Combien d'avocats de la défense ou de parties civiles, de membres de la famille des condamnés ou de parties civiles elles-mêmes se livrent-ils à des critiques parfois violentes, relayées par les médias et certains hommes politiques contre les décisions de justice rendues par les cours d'assises ?

Une réforme chronophage et coûteuse pour une justice délabrée au bord de l'asphyxie

Outre qu'elle repose sur ces fondements contestables, cette réforme pose des problèmes financiers et d'application pratique. Elle risque de paralyser durablement le fonctionnement de toute la chaîne pénale. L'USM continue de dénoncer l'effet pervers de cette réforme qui consiste, une nouvelle fois, à faire porter sur les magistrats et les personnels de greffe le poids de la mise en oeuvre dans l'urgence d'une réforme complexe en terme d'organisation, sans aucune préparation ni renforts humains, en se fondant sur une étude d'impact irréaliste partant du principe que les audiences correctionnelles jugent en moyenne six dossiers en six heures et qu'il y aurait sur ces six dossiers, trois dossiers relevant des nouvelles procédures.

Financièrement, alors qu'en période de réduction budgétaire des efforts sont demandés à tous, que 60% des frais de justice ne sont réglés que l'année suivante, ce qui pose le problème du recrutement d'experts de qualité et diligents, et que les budgets alloués à l'aide aux victimes ne représentent que 8 millions d'euros, l'USM s'est étonnée que le Ministère débloque 32,7 millions d'euros pour les aménagements nécessaires dans les salles d'audiences et 8 millions d'euros par an pour les frais d'indemnisation de ces citoyens-assesseurs, sans compter les frais liées à la création de nouvelles audiences et donc les coûts induits en terme de gestion des personnels de justice (recrutements nécessaires de magistrats et de greffiers, récupération pour les greffiers...).

Les magistrats professionnels jugent plus de 600 000 affaires correctionnelles et 3 000 affaires criminelles par an. Pourquoi risquer de compromettre cela plutôt que de déployer dans les parquets, les services d'application des peines et les associations d'aide aux victimes des moyens suffisant pour faire exécuter les 70 000 peines toujours en attente d'exécution fin 2011 et faire exécuter les jugements en matière d'indemnisation des victimes ? Au mépris des victimes, aucune politique volontariste n'est mise en oeuvre pour lutter efficacement contre une situation qui accentue le sentiment d'insécurité et empêche toute politique de prévention, seule capable de réduire la récidive.

Contrairement à d'autres grands pays européens, il n'est pas rare en France que 10 à 15 dossiers (et non 6, chiffre retenu dans l'étude d'impact) soient fixés à une même audience. Contrairement à la dépêche dite « *circulaire Lebranchu* », reprise par la Chancellerie en 2011 pour le calcul de la durée des temps d'audience, les audiences correctionnelles qui commencent à 13h ou 13h30 selon les tribunaux se terminent rarement à 19h ou 19h30.

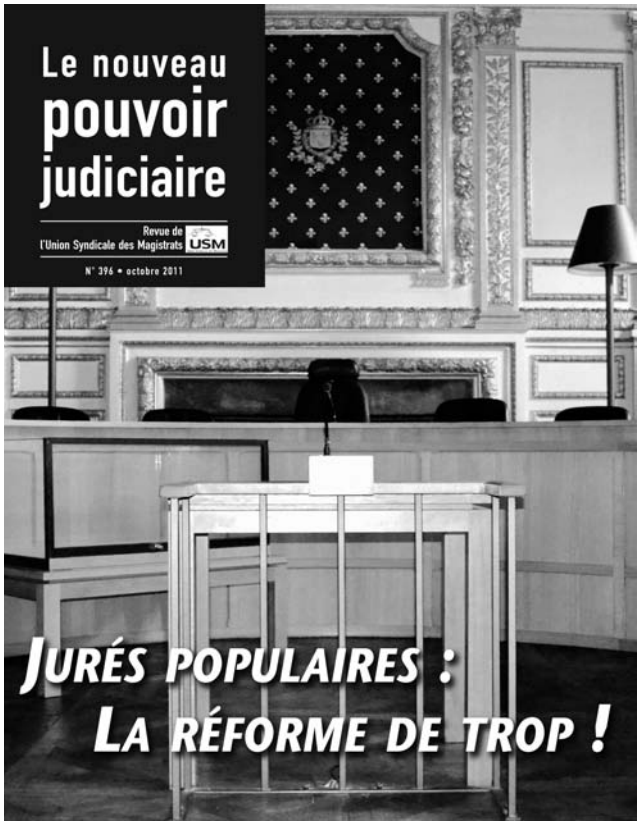
Or, avec l'introduction des citoyens-assesseurs, il est nécessaire pendant l'audience, pour le président d'audience, le parquet et les avocats de prendre un temps supplémentaire d'explication au profit des citoyens-assesseurs. Pendant le délibéré, des explications complémentaires sont également nécessaires pour permettre la compréhension de points techniques, la nature, le quantum et les modalités d'exécution des peines pour que les citoyens-assesseurs prennent en conscience et en toute connaissance de cause leurs décisions. Le temps d'audience a consacrer à une affaire avec citoyens-assesseurs est donc 2 à 3 fois plus important.

Il est dommage que, ce que l'USM appelle de ses voeux depuis de nombreuses années en terme de démarche qualité et de temps d'audience à consacrer à l'examen des dossiers, soit introduit sans réflexion et sans moyens complémentaires dans les juridictions, pour certaines affaires uniquement et en complexifiant les procédures.

Une expérimentation sur Toulouse et Dijon étendue à huit cours supplémentaires sans bilan d'étape préalable

Le 26 janvier 2012, le président de la République et le garde des Sceaux se sont rendus à Dijon pour rencontrer les premiers citoyens assesseurs, en précisant qu'ils accordaient « *la plus grande importance à cette réforme* » qui allait « *changer profondément le regard des français sur leur Justice* ». Or lors de ce déplacement, les chefs de Cour ont dû fortement insister pour que les magistrats mettant en œuvre la réforme puissent s'exprimer en présence du chef de l'Etat. Pire, lors de sa visite surprise organisée le 27 février 2012 sur la cour d'appel de Toulouse pour faire un point d'étape sur les 108 affaires jugées depuis le début de l'année, le

garde des Sceaux a refusé de rencontrer les magistrats chargés de mettre en œuvre la réforme exprimant ainsi son mépris à l'égard de magistrats pourtant mobilisés pour la faire fonctionner tant bien que mal.



Considérant ces deux visites éclairs suffisantes, le Ministère a affirmé dès le 27 février 2012 que le bilan de l'expérimentation est « *positif* » tant en ce qui concerne les formations des citoyens assesseurs que l'organisation du travail au sein des juridictions. Une nouvelle fois la volonté d'affichage semble l'emporter sur l'examen attentif de la réalité.

Loin de partager la précipitation du Ministre, l'USM constate qu'aucune rencontre préparée, avec documents statistiques à l'appui et auditions approfondies des personnels concernés n'a été organisée. Ainsi, si une étude sérieuse avait été diligentée, le Ministre aurait pu apprendre qu'un greffier en chef a consacré le mois de décembre 2011 à préparer l'organisation des premières sessions et que pendant ce temps son propre travail n'a pas pu être effectué. Que pour être certain de la venue des assesseurs, ceux résidant en dehors de l'agglomération d'une grande ville ont été exclus des jurés à retenir. Qu'ailleurs, au mépris de l'égalité des citoyens, un système basé sur le niveau d'études a permis de fixer un niveau minimum de « qualification ». Qu'encore, le secrétariat d'un président de tribunal de grande instance a appelé deux fois chaque juré le jour J pour s'assurer de la venue de l'ensemble des citoyens-assesseurs à l'audience. Que pour tenir le rythme fictif de trois dossiers par audience avec jurés pour une durée de trois heures, certaines audiences commençant auparavant à 13h commencent à présent à 10h, les magistrats professionnels et les greffiers prenant les affaires sans jurés de 10h à 13h, puis les affaires avec jurés de 13h à 16h, puis reprenant après 16h les affaires sans jurés, augmentant ainsi leur temps de travail de 3h. Que certains parquets disqualifient les faits pour orienter les affaires vers d'autres procédures plus souples, sans audience, permettant ainsi de maintenir les flux et d'éviter l'augmentation du stock des affaires à juger au mépris des droits des victimes prétendument sacralisées par cette réforme.

Dans ces conditions, l'USM ne peut que dénoncer la décision d'extension de l'expérimentation aux cours d'appel d'Angers, de Bordeaux, de Colmar, de Douai, de Fort-de-France, de Lyon, de Montpellier et d'Orléans, sans qu'aucun bilan sérieux de l'impact des expérimentations à Dijon et Toulouse ait été réalisé. Le questionnaire portant sur « la satisfaction » des jurés et des magistrats ne peut en effet être considéré comme une étude d'impact préalable.

L'USM demande que, dans l'attente d'une réflexion globale et de moyens humains et financiers supplémentaires, cette réforme inutile soit abrogée et à tout le moins suspendue afin de permettre de redéployer les budgets vers l'aide aux victimes et les politiques de prévention de la récidive.

Chapitre 3: Des Lois pénales mal ficelées, sans cesse amendées ou modifiées

3.1 « incarcérer plus ... » : La loi sur les peines planchers

La loi du 10 août 2007 sur la récidive a institué les «*peines plancher*». Cette réforme se voulait, à coup sûr, le symbole fort de la nouvelle politique pénale affichant un objectif de sévérité pour ne pas dire d'élimination, de neutralisation, des délinquants récidivistes. Peu importe que la récidive constitue un phénomène difficile à cerner, à analyser et à prévenir, il fallait montrer que l'heure était à la répression la plus dure !

La loi du 14 mars 2011 a renforcé ce dispositif en instaurant des peines plancher pour des infractions de violence, en dehors de tout état de récidive légale constaté...

Certes, pour éviter la censure constitutionnelle, ces textes ont toujours prévu la possibilité pour les juges de déroger, par décision spécialement motivée, au prononcé automatique de ces sanctions aggravées. Même si ces prérogatives constituent un véritable piège à responsabilité pour les juges, force est de constater, pour s'en réjouir, que les magistrats ont su user de leur pouvoir de personnalisation des peines.

En effet, le suivi statistique a fait ressortir que, de l'entrée en application de la loi du 10 août 2007 jusqu'au 31 décembre 2011, sur 78 789 poursuites éligibles aux peines plancher, 36 944 ont été effectivement prononcées. Cela représente un taux de peines plancher de 46,9 % et un taux de condamnation à une peine entièrement ferme de 38,4 %[1].

Les peines plancher sont clairement devenues un enjeu politique, un point de clivage entre les deux plus grandes formations politiques françaises. Elles sont le fruit d'une doctrine pénale également mise en oeuvre notamment aux États-Unis malgré les critiques formulées à l'encontre de l'automaticité de la «*three strikes law*».

Cette doctrine pénale a connu diverses variations en France jusqu'aux réformes récentes visant à limiter le pouvoir d'individualisation des peines par les tribunaux, par exemple en limitant l'octroi des sursis simples ou des sursis avec mise à l'épreuve, en rendant automatique les confiscations de véhicules.

Quel est l'impact de cette réforme ?

«*Nous sommes persuadés d'avoir enrayé le phénomène (de la récidive), mais nous ne disposons pas encore de bilan chiffré le démontrant* » déclarait le député Jean-Paul Garaud récemment.[2] Il faut donc croire que l'impact de la réforme des peines plancher sur la délinquance est du domaine de la conviction plus que de la démonstration !

En revanche, en 2009, l'inspection générale des services indiquait que cette loi augmenterait de 2,5 % la population carcérale. Elle a donc contribué à l'explosion du nombre des détenus.

Le nombre de détenus dans les prisons françaises a atteint le 1er février 2012 un nouveau record historique, avec 65.699 personnes incarcérées.[3] Cela ne manquera pas d'entraîner de nouvelles condamnations, non seulement par les instances européennes, mais également par les juridictions administratives françaises qui régulièrement sanctionnent l'État pour les conditions de détention qu'il inflige aux prisonniers.[4]

1 « le bilan des peines minimales au 31 décembre 2011 » - DACG/pôle d'évaluation des politiques pénales

2 « les peines plancher, appliquées dans un cas sur deux – 2007-2012 le bilan du candidat Nicolas Sarkozy »- article de Marie BOETON - la Croix – 15 février 2012

3 « record de détenus en France » - Le Figaro – 17 février 2012

4 Exemple : « Prisons: l'État condamné pour atteinte à la dignité humaine » - le Monde- 3 mars 2011

MA de Fleury-Merogis (photo UFAP)

Cette sévérité accrue par les peines plancher créées en 2007 apparaît antinomique avec la loi pénitentiaire de 2009 qui proclame que l'emprisonnement ferme ne peut être prononcé qu'en dernier recours et que le principe est l'octroi des mesures d'aménagement de peine. Cette injonction paradoxale pour les tribunaux rend la loi moins lisible et éminemment complexe. Elle ne peut que susciter des pratiques de contournement consistant par exemple à écarter délibérément l'état de récidive légale pour empêcher certaines conséquences dramatiques qu'entraînerait l'application automatique des peines plancher. Les conséquences juridiques de l'état de récidive légale sont trop importantes alors qu'elles dépendent de circonstances de fait (comme par exemple, l'existence ou non d'une troisième voie préalable qui fera que le prévenu sera plus rapidement en état de récidive légale qu'un autre prévenu sur un autre ressort). La loi sur les peines plancher recèle une bombe à retardement importante du fait de l'augmentation de la durée des sursis prononcés.

Au-delà de la sévérité de la loi pénale, l'USM a toujours critiqué l'automaticité du dispositif en ce qu'elle constitue une limitation du principe constitutionnel de la personnalisation des peines et de la mission des juges.[5] Il est vrai , et l'USM ne cesse de le dénoncer, que l'heure est à la méfiance et la suspicion envers les magistrats comme l'atteste la réforme des jurés en correctionnelle.

5 « peines plancher: comment crever les plafonds en donnant un coup de canif au principe !» - Le nouveau pouvoir judiciaire – n° 381 – septembre 2008

3.2 « … pour libérer plus ! » : La loi pénitentiaire

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 est l'aboutissement de plus de 2 ans de réflexion en amont et d'une année de débats parlementaires, bien que le gouvernement ait décidé d'y appliquer, pour la première fois après la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, la procédure accélérée.

Le projet de loi poursuivait plusieurs objectifs au titre desquels une nouvelle approche des aménagements et modalités d'exécution des peines et la mise en conformité avec les Règles Pénitentiaires Européennes (RPE) notamment quant aux droits et obligations des détenus.

Si certaines dispositions étaient contestables, comme l'USM l'avait fait valoir à l'époque devant le Parlement, la philosophie qui sous-tendait le projet de loi, tel qu'amendé notamment au Sénat, était louable. Améliorer les conditions de détention, instaurer un véritable droit à la dignité, pouvait permettre d'éviter de nouvelles condamnations de la France par la CEDH pour l'état de ses prisons et, au quotidien, améliorer les conditions de vie des détenus et de travail des personnels pénitentiaires. Repenser la peine, faire en sorte qu'elle devienne un temps utile dans le parcours de réinsertion, quoiqu'en pensent certains, ne bénéficie pas qu'au détenu : la victime retrouve l'espoir d'être indemnisée et il est aussi de son intérêt de savoir que grâce à la peine infligée, l'auteur de son dommage ne réitèrera pas ; c'est la société toute entière qui peut y gagner.

Malheureusement, l'application du texte rend tous ces principes très virtuels.

Sur l'aménagement des peines et les modalités d'exécution de peine, l'USM a toujours considéré que les mesures d'aménagement de peine devaient être favorisées puisqu'elles permettent de limiter la récidive et favoriser la réinsertion. Cela suppose néanmoins deux conditions préalables : que le condamné adhère au projet et que la mesure ait un réel contenu socio-éducatif (obligations, suivi….).

L'USM avait émis trois objections majeures lors de l'examen du projet de loi.

Elle était dubitative sur l'obligation d'envisager ab initio un aménagement de peine. Bien sûr, sous réserve de disposer d'éléments d'appréciation sur la personnalité du prévenu et les possibilités matérielles d'aménagement (horaire des centres de semi-liberté, nombre de places disponibles, etc…), un tel aménagement peut s'envisager lorsque la personne comparaît à distance des faits.

Cela n'a toutefois aucun sens dans le cadre d'une comparution immédiate. Envisageons ainsi l'exemple d'une personne poursuivie pour violences en récidive. Elle encourt une peine plancher d'un an, ne peut être condamnée (au moins pour partie) qu'à de l'emprisonnement ferme si elle a déjà bénéficié d'un SME, et se trouve sous le coup de l'automaticité du mandat de dépôt…. Quel sens a donc l'examen immédiat d'un aménagement de peine, sauf à brouiller le message pour le condamné ? Comment peut-il entendre l'exemplarité de la peine prononcée si dans la foulée, le juge lui demande selon quelles modalités il pourrait rentrer à son domicile le lendemain ?

L'USM s'était en outre opposée à toutes les mesures opérant un transfert des compétences du juge vers l'administration pénitentiaire mais également vers le parquet, pour des questions de principe d'une part (les décisions touchant aux libertés individuelles, aux termes de la Constitution, sont de la compétence du seul juge) et pour des questions de charge de travail des parquets auxquels on transfère peu à peu quantités de compétences supplémentaires, sans moyens.

En ce sens, l'USM avait critiqué les procédures simplifiées d'aménagement des peines pour les condamnés incarcérés (articles 723-19 et suivants du CPP) prévoyant que la proposition d'aménagement établie par le DSPIP et acceptée par le Parquet, soit transmise au JAP pour simple homologation, lui interdisant dès lors toute possibilité de modifier les modalités mêmes de l'aménagement. La cohérence des décisions du JAP est un des facteurs de paix en détention ; or, elle disparait si le JAP, pourtant d'accord sur le principe d'une libération conditionnelle, mais opposé aux modalités d'hébergement prévues, n'a d'autre choix que d'homologuer ou rejeter…

L'USM avait enfin contesté le caractère quasi-automatique des aménagements, faisant de ceux-ci non plus une mesure d'individualisation de la peine tenant compte des efforts fournis et des projets construits, mais un droit acquis pour le condamné. Ainsi désormais, toutes personnes qui doivent purger une ou plusieurs peines dont le cumul est inférieur à deux ans, doivent faire l'objet « *sauf impossibilité matérielle et si leur personnalité et leur situation le permettent* » d'un aménagement (articles 723-15 du CPP pour les condamnés libres et 723-19 pour les condamnés détenus).

L'USM avait surtout combattu ce qui a été très hypocritement appelé une « modalité d'exécution des fins de peine » : le placement sous surveillance électronique fin de peine (PSEFIP) pour toute personne détenue dont le reliquat de peine est inférieur à 4 mois (ou aux 2/3 de la peine lorsque celle-ci est inférieure à 6 mois) (articles 723-28 et suivants du CPP). Les exceptions ne sont cette fois possibles qu'en cas *« d'impossibilité matérielle, de refus de l'intéressé, d'incompatibilité ente sa personnalité et la nature de la mesure ou de risque de récidive ».*

Ce n'est pas tant le fait que le quantum de peine aménageable passe de 1 à 2 ans qui paraissait ici critiquable, mais l'automaticité de ces aménagements (ou modalités d'exécution), d'autant que le temps consacré par les conseillers d'insertion et de probation aux enquêtes de faisabilité les empêche d'une part d'effectuer un réel suivi de l'ensemble de ces mesures et d'autre part d'aider les condamnés souhaitant préparer un projet de sortie cohérent.

Si l'interrogation existait déjà lors de l'examen du texte, le problème est devenu d'autant plus crucial que sur les 1 000 postes de CIP estimés nécessaires par l'étude d'impact, plus de 2 ans après l'entrée en vigueur de la loi moins d'un tiers des personnels a été recruté, aucune création de poste n'ayant même été envisagée depuis Pornic malgré les conclusions de l'Inspection et le rapport du groupe de travail mis en place par le Ministère sur les services d'insertion et de probation au printemps 2011.

Dans l'application au quotidien de la loi pénitentiaire, faut-il en outre rappeler qu'alors que des moyens (notamment en vacataires…) étaient débloqués dans le cadre de contrats d'objectifs pour réduire le nombre de peines inexécutées, les parquets recevaient des instructions aux termes desquelles *« il n'appartient pas au procureur de la République de s'opposer à l'octroi d'une mesure de surveillance électronique de fin de peine à un condamné qui ne présenterait pas des gages d'insertion (…). Ainsi, l'incompatibilité de la mesure avec la personnalité du condamné ou le risque de récidive ne peut se caractériser par la seule absence de paiement des dommages et intérêts, le seul défaut d'acquittement des sommes dues au trésor public ou encore la seule inactivité en détention. La révocation d'une précédente mesure d'aménagement de peine ou d'un sursis avec mise à l'épreuve, le rejet d'une précédente demande d'aménagement de peine ou encore la délivrance d'un mandat de dépôt par le tribunal ne peuvent à eux seuls caractériser un risque de récidive ou l'incompatibilité de la personnalité de la personne condamnée avec la mesure » (1).*

On le comprend bien, l'objectif est de vider les prisons, surpeuplées….

Pour remédier au problème, un projet de loi prévoyant la création de 24 000 places de prisons en cinq ans a été voté à la fin février par le Parlement (il est actuellement soumis au Conseil Constitutionnel). Certes, une partie du parc pénitentiaire est vétuste et la construction, dans ce cadre, de nouveaux établissements n'est pas contestable.

Mais sans doute faudrait-il s'interroger aussi sur les raisons de cette surpopulation….

En effet :
- la délinquance est globalement en baisse : 2 534 097faits constatés en 2007 contre 2 184 460 en 2010 soit une baisse de 13,8 % (2)
- le taux de réponses pénales est en hausse passant de 83,6% en 2007 à 88,4% en 2010 (et même 93,9% pour les mineurs !) (2)
- le nombre d'arrêts et jugements prononcés par les cours d'assises et les tribunaux correctionnel est en baisse (- 5,63% en 5 ans) (3)
- le nombre de placements sous surveillance électronique a explosé, augmentant de 375,91 % en 5 ans (4), sans compter l'augmentation importante de la part des peines aménagées

Comment dès lors expliquer que sur la même période le nombre de détenus ne cesse d'augmenter ?

	Nombre de personnes écrouées détenues	Nombre de personnes écrouées non hébergées	TOTAL
1er février 2007	58 402	58 402	60 403
1er février 2012	65 699	9 523	75 222

soit une augmentation du nombre de personnes détenues de 12,49%... Et l'annonce d'un nouveau triste record historique de 66 445 détenus pour 57 213 places au 1er mars 2012.

Si le nombre de décisions n'augmente pas, mais que les prisons ne cessent de se remplir, c'est donc bien qu'elles ne se vident plus. malgré la loi pénitentiaire.

La réponse peut sans aucun doute être trouvée dans le fait que le gouvernement se refuse à effectuer un bilan de la loi du 10 août 2007 instaurant les peines planchers. Cela supposerait de reconnaître les injonctions contradictoires auxquelles sont désormais soumis les magistrats, obligés de prononcer des peines de plus en plus longues, et de plus en plus fermes alors que la loi pénitentiaire rappelleque *« l'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcé qu'en dernier recours »* (article 132-24 al 3 du CP), contraints d'*« incarcérer plus pour libérer plus »* !

Sans conteste, la surpopulation trouve sa source dans le prononcé de peines de plus en plus longues par l'effet des peines planchers, non aménageables à raison de leur quantum (en cas de récidive le reliquat aménageable est de 1 an et non deux) soit qu'il s'agisse d'une peine ferme prononcée dès l'origine, soit qu'il s'agisse d'une révocation d'une longue peine initialement assortie d'un SME.

Ainsi, malgré la philosophie qui sous-tendait la loi pénitentiaire, l'état des prisons se dégrade, rendant de plus en plus illusoire l'objectif affiché du législateur en 2009 d'un encellulement individuel, de l'accès au travail et aux activités en détention, de la garantie de la sécurité (alors que s'y multiplient les trafics). En résumé, de rendre effectif le droit à la dignité des détenus….Les condamnations de l'Etat Français par les juridictions administratives ou la CEDH s'accumulent, de même que les bilans négatifs de l'OIP ou du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté.

Tout comme l'instauration des crédits de réduction de peine automatiques (article 721 du CPP – « loi Perben » du 9 mars 2004), la loi pénitentiaire du 23 novembre 2009 est donc désormais reniée par le Président de la République qui oublie qu'elle était alors présentée comme une des réformes majeures du quinquennat…. Nous sommes donc bien loin des propos tenus devant le Sénatle 3 mars 2009 par Rachida DATI : *« La dernière loi pénitentiaire remonte à 1987. Durant la campagne pour l'élection présidentielle, Nicolas SARKOZY a souhaité que notre pays se dote d'une loi fondatrice pour les prisons. C'est la mission qui m'a été confiée (….). Le projet de loi vous invite à dépasser les dogmes et les clivages. Il vous est proposé de bâtir une prison dans laquelle l'enfermement ne s'oppose plus au respect de la dignité humaine. Il vous est proposé de construire une prison conforme à notre idéal républicain. Parce que nous voulons une démocratie irréprochable, nos prisons doivent être irréprochables (…). Mesdames, messieurs les sénateurs, vous êtes appelés à vous prononcer sur un texte qui fera entrer notre système pénitentiaire dans le XXIème siècle. Cette loi est attendue depuis 20 ans. Nous avons l'occasion de refonder notre politique pénitentiaire, de la rendre plus humaine, davantage tournée vers l'avenir. C'est une opportunité immense. Sachons, ensemble, la saisir ! »*.

1 Circulaire CRIM-11-10/E3 du 10.05.2011

2 Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales – rapport 2011

3 Chiffres clé de la Justice 2007 à 2011 – Ministère de la Justice :
- Décisions prononcées par les cours d'assises (hors mineurs)
2007 : 2 969
2011 : 2 502 soit une baisse de 15.73%
- Décisions prononcées par les tribunaux correctionnels (hors OP, qui ne concernent que les amendes):
2007 : 416 584
2011 : 393 732
soit une baisse de 5.49%

4 Statistiques mensuelles des personnes écrouées – Direction de l'Administration Pénitentiaire

MA de Fleury-Merogis (photo UFAP)

3.3 Réforme de la procédure pénale: collégialité ou suppression de l'instruction ?

Le devenir du Juge d'instruction en France pourrait inspirer le meilleur des romans à suspense tant il a fait l'objet au cours des cinq dernières années d'annonces et de décisions contradictoires. A tel point qu'au lieu de la trame d'origine, un rebondissement inattendu en a rendu le dénouement imprévisible.

1/ La trame originelle

A la suite de l'affaire dite *« d'Outreau »*, la Commission d'enquête parlementaire qui avait été mise en place a rendu son rapport le 6 juin 2006. Cette Commission a posé le sujet de la suppression du juge d'instruction. Elle y a répondu par la négative, après examen de notre système procédural. Elle a notamment relevé que le juge d'instruction rendait 20% de décision de non-lieu, ce qui écartait le grief d'une instruction uniquement menée à charge. En outre, la suppression du magistrat instructeur, selon la Commission, n'aurait pas empêché les dysfonctionnements qu'elle relevait dans le cadre de l'affaire d'Outreau.

La Commission a donc préconisé l'instauration de la collégialité de l'instruction.

Elle mettait en avant que la collégialité devait être comprise comme *« la volonté d'instituer le plus en amont possible de la procédure pénale un travail d'équipe, pour faire échec le plus tôt possible à tout risque d'erreur ». Elle poursuivait ainsi : « Plusieurs avantages peuvent être prêtés à cette collégialité : la possibilité d'avoir des regards croisés sur les orientations des enquêtes et d'instituer des débats sur l'opportunité des mesures privatives de liberté ; la consécration de l'autorité des équipes à l'égard des services d'enquête et une plus grande facilité à réorienter les investigations ; la dépersonnalisation des dossiers et un accès plus commode au dossier pour la défense en raison de la création de secrétariats communs ».*

C'est avec l'adoption de la loi n°2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale que s'est concrétisée la création des « pôles de l'instruction », et ce, en deux phases. La première, avec une entrée en vigueur le 1er mars 2008 est venue instaurer la co-saisine avec un monopole de ces pôles sur les dossiers criminels et les dossiers correctionnels complexes. La seconde, avec une entrée en vigueur prévue le 1er janvier 2010, mettait en place la collégialité de l'instruction.

Pour autant, la mise en place de cette réforme législative ne s'est pas faite sans heurts.

En effet, dès le 5 février 2008, l'USM dénonçait l'absence de concertation quant à la localisation des pôles (suite à un décret du 16 janvier 2008). Elle s'inquiétait également des moyens alloués aux pôles : absence de magistrats et de greffiers en nombre suffisant ; affectations insuffisantes et impossibles à pourvoir, en tout état de cause, avant le mois de septembre suivant. L'USM dénonçait aussi l'absence de création de postes de magistrats du parquet et de postes de juges des libertés et de la détention dans les pôles alors que la charge y serait accrue.

Dans un communiqué du 29 février 2008, l'USM faisait part de son inquiétude et indiquait *« Force est de constater que la réforme présentée en son temps comme devant répondre à la solitude du Juge d'Instruction va se mettre en place en réalité sans aucun moyen et sera donc purement virtuelle. Elle conduira mathématiquement à une augmentation substantielle du nombre de dossiers concomitamment suivis par les magistrats instructeurs, les mettant encore davantage dans l'incapacité de contrôler les investigations et de réaliser les actes d'instruction nécessaires. Elle est potentiellement porteuse de graves dysfonctionnements, dont les magistrats n'accepteront pas de porter la responsabilité ».*

Nouvelle péripétie, le décret du 16 janvier 2008 était partiellement annulé par le Conseil d'Etat, par décision du 19 décembre 2008, sur la partie relative à la localisation des pôles, faute pour le gouvernement d'avoir consulté les instances compétentes, à savoir le comité technique paritaire.

Si un délai de quatre mois était accordé à l'exécutif pour *« revoir sa copie »*, une telle décision n'a pu que fragiliser les procédures et montrer, une fois de plus, une inquiétante impréparation pour une réforme lourde de conséquences.

Toute difficulté n'étant pas résolue, la mise en place de la collégialité devait tout de même, suivant la loi de 2007, voir le jour le 1er janvier 2010.

2/ Le rebondissement inattendu

Malgré la loi, votée depuis à peine plus d'une année, le Gouvernement a subitement décidé la mise en place, en octobre 2008, d'une commission devant réfléchir à la rénovation des

codes pénal et de procédure pénale et rendre ses travaux en juillet 2009 (« *Commission Léger* », du nom de l'avocat général la présidant). La composition de cette Commission en disait déjà long sur les intentions de ceux qui l'avaient installée.

Pourtant, sans attendre l'avancée de travaux de cette Commission, le Président de la République a annoncé dès le 6 janvier 2009, par le biais d'un article dans le Monde, son intention de supprimer le Juge d'instruction.

Il a réitéré cette volonté le 7 janvier, dans son discours prononcé lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, expliquant que "*La confusion entre les pouvoirs d'enquête et les pouvoirs juridictionnels du juge d'instruction n'est plus acceptable. Un juge en charge de l'enquête ne peut raisonnablement veiller en même temps à la garantie des droits de la personne mise en examen*", *(...)*, "*le juge d'instruction en la forme actuelle ne peut être l'arbitre. Comment lui demander de prendre des mesures coercitives, des mesures touchant à l'intimité de la vie privée alors qu'il est avant tout guidé par la nécessité de son enquête ?*".

En parallèle, l'entrée en vigueur de la collégialité de l'instruction a été reportée, quasiment en catimini, au 1er janvier 2011 par l'adoption d'un amendement dans la loi 2009-526 du 12 mai 2009 (article 136). La lecture des motifs de ce texte montre clairement que le projet de suppression du Juge d'instruction a servi de justificatif à ce report.

Pour autant, le coup de tonnerre voulu par le Président de la République n'était pas sans poser d'importants problèmes d'équilibre de la procédure et de respect des principes fondamentaux de notre droit.

Nombreux ont été les avertissements et appels à la vigilance et à la cohérence face à cette annonce, notamment lancés par l'USM. L'inquiétude principale s'est surtout centrée sur la question de la réalité dune contrepartie aux pouvoirs qui allaient échoir au Parquet français et au risque crucial d'une reprise en main politique de la Justice dans son ensemble.

Il aura fallu que la mise en garde vienne de l'Europe pour enfin freiner la machine aveuglément lancée.

En juin 2009, le Conseil de l'Europe se voyait remettre un rapport éloquent à la suite des travaux menés par Madame Leutheusser-Schnarrenberger, ancienne ministre de la Justice allemande.

Dans un article publié par Le Monde le 24 juin 2009, cette ancienne ministre a pu expliquer que si l'on décidait de supprimer en France le juge d'instruction, "*certaines conditions essentielles devront être satisfaites pour éviter l'impression que cette réforme vise à protéger la classe politique de tout contrôle judiciaire*".

Elle a cité ainsi le degré d'autonomie du procureur, qui devait être "*beaucoup plus grand en pratique que cela ne semble le cas actuellement*".

3/ Le dénouement imprévisible

Si la suppression du Juge d'instruction a été laissée de côté (le terme d'abandon n'étant pas employé par les politiques), le fonctionnement actuel des pôles de l'Instruction continue à être source de difficultés.

L'USM ne peut que manifester sa plus grande inquiétude lorsqu'elle constate, d'une part que le nombre théorique de juges d'instruction a diminué en trois ans de 13%, soit 86 postes, et d'autre part, que de nombreux postes sont laissés vacants. Cela ne peut que générer de potentiels dysfonctionnements dont les magistrats seront tenus, en premier lieu, responsables.

Il n'a pas davantage été remédié aux travers dénoncés depuis 2008 par l'USM : absence de renfort des parquets des juridictions pôles, conditions matérielles insatisfaisantes, etc.

S'agit-il pour le Gouvernement de confisquer les moyens humains affectés à l'Instruction pour mieux argumenter une future suppression de la fonction de Juge d'instruction ?

Il est certain que nous avons été, en la matière, habitués à imaginer le pire tant les protagonistes de cette histoire ont brouillé les cartes et créé une absence de visibilité.

L'entrée en vigueur de la collégialité est désormais prévue, à la suite de l'adoption de la loi du 29 décembre 2010, au 1er janvier 2014 (article 163).

A l'aune de certains romans, l'intrigue relative au devenir du juge d'instruction n'a pas encore connue son dénouement.

3.4 Justice des mineurs : des réformes incessantes

« Il faut réformer l'ordonnance de 1945 car les mineurs de 1945 ne sont pas ceux d'aujourd'hui ». « Les textes doivent s'adapter à ces adolescents qui sont tellement grands qu'ils peuvent être traités comme des majeurs ». « Cette ordonnance d'un autre siècle n'est plus adaptée à la délinquance d'aujourd'hui, toujours plus jeune, nombreuse et violente ».

Que n'entendons-nous pas sur la Justice des mineurs...

Evidemment, la jeunesse d'aujourd'hui n'est pas celle de l'après-guerre. Tout simplement parce que la société elle-même a évolué.

Pour autant, un peu d'objectivité ne nuirait pas à l'efficacité d'un problème qui, s'il peut largement être nuancé, n'en reste pas moins réel. Cette fameuse ordonnance de 1945 n'est pas si anachronique qu'on veut bien le laisser croire. Mais, ses multiples modifications depuis son entrée en vigueur et les difficultés liées à sa mise en œuvre concrète par les acteurs de terrain justifiaient une réelle réflexion.

C'est ainsi que ces dernières années, la justice des mineurs a été l'objet de nombreuses attentions, source de multiples commentaires et motif d'une frénésie d'annonces nouvelles....

Et pourtant...Pourtant, elle n'a pas été traitée à la hauteur des enjeux, n'a pas été réformée tel qu'annoncé et ne se porte pas mieux.
Tout a commencé dès le début du quinquennat avec une idée incontestable en elle-même : une réflexion d'ampleur sur la Justice des mineurs.

C'est ainsi que dès avril 2008, a été installée la Commission Varinard, présidée par le Recteur du même nom et composée de Parlementaires, magistrats, éducateurs, avocats...avec une double mission claire : assurer une plus grande lisibilité de la justice pénale des mineurs et proposer des solutions nouvelles permettant d'apporter une réponse plus adaptée à la délinquance des jeunes.

Après un long travail de réflexion, c'est sous les feux des médias habituels pour la Ministre de la Justice du moment, que, le 3 décembre 2008, la Commission a rendu son rapport : 70 propositions de réforme.

Poursuivant notre coopération en toute confiance avec l'UNSa-SPJJ, nous avons beaucoup travaillé et communiqué, notamment pour conforter certaines idées (le dossier unique de personnalité, ...), et expliquer l'inanité de certaines propositions, comme le TPE à juge unique (à l'époque, la mode était à la suppression des assesseurs dans certaines formations !), ou, le Tribunal Correctionnel pour Mineurs (déjà !)...et rappeler la réalité de la situation de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

Puis, la Ministre a annoncé une véritable refonte de notre justice des mineurs (création d'un code de la Justice pénale des mineurs, réponse systématique à chaque acte de délinquance, création du tribunal correctionnel pour mineurs...) mais a abandonné le projet de voir fixer à 12 ans l'âge de la responsabilité pénale qui avait soulevé un véritable tollé.

Les annonces étaient faites, les médias les avaient reprises. Peu importait alors la suite, le concret.

Pourtant, les services de la Chancellerie se sont attelés à l'écriture de ce Code de la Justice des Mineurs, véritable serpent de mer du quinquennat...Las ! le Président de la République avait, entre temps, le 7 janvier 2009, annoncé la suppression du juge d'instruction et une grande réforme de la procédure pénale.

La réforme de la procédure pénale devait précéder celle de la procédure des mineurs pour déterminer ce qu'il adviendrait du juge des enfants instructeur...mais comme, parallèlement, la grande réforme de la justice pénale des mineurs restait annoncée comme imminente, un projet de réforme a été présenté aux professionnels.

Si tant est que l'on puisse appeler « projet de réforme » le « brouillon » de code de la justice pénale des mineurs diffusé en mars 2009 : un texte sans la moindre cohérence, empli d'erreurs de textes, de renvois, où le juge d'instruction était tantôt présent, tantôt remplacé par le fameux juge de l'Enquête et des Libertés...un grand exemple de « n'importe quoi ».

Le texte était d'une telle qualité qu'il n'a pas été présenté au Parlement et doit toujours dormir dans un tiroir ministériel…qu'il y reste !

Aujourd'hui où en est la Justice des mineurs ?

Une réforme d'ampleur est toujours présentée comme très prochaine. Mais c'est toujours l'ordonnance du 2 février 1945 qui s'applique, modifiée 35 fois, au gré des faits divers, projets ou propositions de loi et amendements et au moins 6 fois depuis 2007 : peines planchers, élargissement de la possibilité de la détention provisoire pour les 13-16 ans, LOPPSI II et ses nouvelles sanctions éducatives, mesure d'investigation judiciaire, COPJ aux fins de jugement devant le TPE, Tribunal Correctionnel pour Mineurs, service citoyen en EPIDEs, nouvelle composition du TPE...

On continue à justifier chaque réforme par le caractère obsolète de l'ordonnance de 1945 et tous les 3 ou 6 mois, nous répétons les mêmes explications…

Les professionnels continuent à devoir s'adapter aux maigres moyens mis à leur disposition.

La PJJ n'a vu son budget augmenter légèrement qu'en 2012 après plusieurs années de restrictions, et subit toujours des coupes drastiques de personnels : plus de 630 suppressions depuis 2008, soit 7% des effectifs.

Les mineurs pâtissent d'une prise en charge inadaptée, centrée sur les fameux Centres Educatifs Fermés initialement créés pour les multirécidivistes et peu à peu étendus, tels une « réponse miracle » aux primo-délinquants, au détriment de structures plus adaptées que les professionnels peinent à trouver (150 fermetures d'établissements « classiques » en deux ans).

Les annonces continuent à pleuvoir, mais la situation ne s'est nullement améliorée. Au contraire, elle s'est très largement détériorée.

Et les tribunaux pour enfants vont, dès le 1er janvier 2013, devoir mettre en œuvre une réforme non réfléchie, votée à la hâte et sans concertation, suite à une décision du Conseil Constitutionnel interdisant au juge des enfants ayant renvoyé un mineur devant le Tribunal Pour Enfants de présider celui-ci.

Alors que faudrait-il ?

Revenir à la réalité : la délinquance des mineurs n'est pas plus inquiétante que celle des majeurs. Depuis 2002, elle s'est accrue de 7;94% tandis que celle des majeurs augmentait de 12,04% (chiffres clés de la Justice 2002-2010).

Pourtant, c'est vrai qu'elle peut paraître de plus en plus difficile à traiter. C'est sans doute qu'à force d'axer les réponses sur les récidivistes ou réitérants, la prise en charge des primo-délinquants ou les mineurs qui ne sont pas encore ancrés dans la délinquance peut paraître insuffisante…jusqu'à ce qu'ils deviennent multiréitérants…

Ce qui est clair c'est que la PJJ est une administration en crise, qui ne dote pas ses personnels des véritables moyens de fonctionner.

Un véritable audit est un préalable indispensable pour permettre à la PJJ d'exercer l'ensemble de ses missions….et il faudra bien, un jour, qu'on simplifie cette fameuse ordonnance de 1945.

Chapitre 4 : Des lois civiles sans cohérence

4.1 La réforme des affaires familiales

Certaines réformes sont censées amener davantage de cohérence à notre organisation judiciaire. Mais hélas, il arrive que cette cohérence disparaisse lors de leur mise en œuvre. Ainsi en va-t-il de l'importante réforme des affaires familiales, issue de la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 et entrée en vigueur le 1er janvier 2010.

La Commission sur la répartition des contentieux, présidée par M. Serge GUINCHARD, a rendu en juin 2008 un rapport qui préconisait notamment :
- d'attribuer au Juge aux affaires familiales le contentieux des tutelles mineurs,
- d'attribuer à ce même magistrat le contentieux de la liquidation et du partage des intérêts patrimoniaux des époux, des personnes liées par un pacte civil de solidarité et des anciens concubins.

1/ La réforme des tutelles mineurs

La loi du 12 mai 2009 a créé l'article L. 213-3-1 du Code de l'organisation judiciaire qui prévoit que : « *Le juge aux affaires familiales exerce* **les fonctions de juge des tutelles des mineurs.**
Il connaît :
1° De l'émancipation ;
2° De l'administration légale et de la tutelle des mineurs ;
3° De la tutelle des pupilles de la nation ».
Lors de ses travaux, la Commission GUINCHARD a observé que les dispositions relatives à l'administration légale des biens d'un enfant mineur sont rattachées à l'exercice de l'autorité parentale. Elle a relevé que la dualité de juridictions était une source de complication et de lourdeur procédurale en prenant l'exemple de parents en pleine séparation conflictuelle et qui, entre autres points de désaccord, ne s'entendaient pas sur le sort des biens de leur enfant. Elle a poussé le parallèle en comparant les décisions prises habituellement par le JAF, et celles prises par le Juge des tutelles lorsqu'est organisé un conseil de famille avec un tuteur et en soulignant qu'elles sont finalement de même nature (lieu de résidence, modalités d'entretien...).

En définitive, cette Commission a pointé le fait que c'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui guide tant le Juge aux affaires familiales que le Juge des tutelles dans les décisions à prendre et qu'une vision globale était plus pertinente.

C'est donc suivant les préconisations de la Commission GUINCHARD qu'a été adoptée la loi du 12 mai 2009.

Pour autant, alors que ce texte se voulait ambitieux, sa mise en œuvre s'est révélée profondément décevante.

Dans un premier temps, le contentieux des tutelles mineurs a continué d'être traité par les Juges des tutelles et leur greffe, les chefs de juridiction « coiffant » ces magistrats de la qualité de Juges aux affaires familiales.
Après un an, et compte tenu des règles applicables au statut des greffiers, la Chancellerie s'est vue contrainte de procéder à un transfert effectif des dossiers auprès du greffe JAF tandis que, selon les endroits, soit les Juges d'Instance restaient délégués, soit les Juges aux affaire familiales des TGI se chargeaient finalement du contentieux.

Quelle que soit l'organisation retenue, le transfert de compétence s'est fait sans réelle réflexion d'ensemble et, globalement, sans affectation de moyens suffisants.

Ainsi, les personnels chargé du contentieux des tutelles mineurs dans les Tribunaux d'instance n'ont pas été transférés dans les Tribunaux de grande instance, notamment pour pouvoir continuer à assumer, dans les TI, l'augmentation substantielle de travail découlant de la réforme des tutelles majeurs.
Aussi, cette charge est venue peser sur les effectifs du TGI, et particulièrement du JAF, généralement sans renforts.

L'ambition de créer un « *pôle de la famille* » a donc été contrecarrée par l'impréparation quant à l'application de cette réforme. L'autre volet de la réforme relative aux affaires familiales a, lui aussi, était mis en œuvre de manière incohérente.

2/ La réforme de la liquidation des intérêts patrimoniaux des époux, pacsés et concubins

En effet, l'article L. 213-3 du Code de l'organisation judiciaire prévoit désormais que « *Dans chaque tribu-*

nal de grande instance, un ou plusieurs magistrats du siège sont délégués dans les fonctions de juge aux affaires familiales.
Le juge aux affaires familiales connaît :

1° De l'homologation judiciaire du changement de régime matrimonial, des demandes relatives au fonctionnement des régimes matrimoniaux et des indivisions entre personnes liées par un pacte civil de solidarité ou entre concubins, de la séparation de biens judiciaire, sous réserve des compétences du président du tribunal de grande instance et du juge des tutelles des majeurs ;

2° Du divorce, de la séparation de corps et de leurs conséquences, de la liquidation et du partage des intérêts patrimoniaux des époux, des personnes liées par un pacte civil de solidarité et des concubins, sauf en cas de décès ou de déclaration d'absence ;

3° Des actions liées :
a) A la fixation de l'obligation alimentaire, de la contribution aux charges du mariage ou du pacte civil de solidarité et de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants ;
b) A l'exercice de l'autorité parentale ;
c) A la révision de la prestation compensatoire ou de ses modalités de paiement ;
d) Au changement de prénom ;
e) A la protection à l'encontre du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin violent ou d'un ancien conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin violent ;
f) A la protection de la personne majeure menacée de mariage forcé ».

Là encore, les raisons de ce transfert de contentieux étaient logiques.

La Commission GUINCHARD a, en effet, mis en avant que le Juge aux affaires familiales avait vu ses pouvoirs accrus par loi du 26 mai 2004 pour préparer les suites du divorce.

Il est apparu cohérent que ce magistrat soit également compétent pour trancher les litiges relatifs à la liquidation du régime matrimonial. La Commission y voyait même une incitation à recourir aux moyens existants dans le cadre de la procédure de divorce. Elle a souligné qu'en outre, grâce à une meilleure connaissance de ce contentieux, le magistrat était plus à même de prendre les mesures appropriées en amont de la procédure.

L'extension de la compétence du Juge aux affaires familiales aux couples non mariés a également été préconisée compte tenu de la technicité de ce contentieux, proche de celui de la liquidation des régimes matrimoniaux.
La mise en application de cette réforme a fait l'objet d'adaptations selon les juridictions.

Dans le contexte de traitement d'un contentieux de masse, il a souvent été fait le choix de laisser ce type de dossiers dans l'escarcelle des chambres civiles des TGI avec, là encore, une désignation opportuniste des magistrats intervenants en tant que « *JAF* », et ce, tant pour ne pas perdre la compétence technique acquise par les magistrats concernés que compte tenu du temps qui sera nécessaire aux autres magistrats pour se former à ces nouveaux contentieux.

Ce choix a également pu être guidé par la crainte de devoir réorganiser profondément les services des greffes, eux aussi en sous-effectif chronique et à flux plus que tendu.

En définitive, alors que la réforme des Affaires familiales aurait pu aboutir à une organisation plus cohérente et rationnelle, l'absence d'anticipation, de moyens, de temps suffisant, a conduit à une application incomplète et insatisfaisante pour tous, et en premier lieu pour les justiciables à qui l'ont fait miroiter une justice plus moderne alors qu'il n'en est rien, faute d'une volonté réelle de la part de notre ministère.

Salle d'attente JAF - TGI RENNES

4.2 Une réforme des tutelles incompréhensible

La réforme de la protection des majeurs issue de la loi du 5 mars 2007 est entrée en vigueur le 1er janvier 2009. Au contraire de tant d'autres projets mal pensés et minés par des arrières pensées électorales, la réforme de 2007 est le fruit d'un long travail dans les ministères et au parlement et d'une concertation réelle avec les organisations professionnelles et les associations représentant les majeurs et leurs familles. La loi du 5 mars 2007 est une loi équilibrée et intelligente, qui a mis un terme à de grandes dérives de la loi de 1968 et qui a amélioré la prise en charge et le respect des droits de majeurs vulnérables.

Cette réforme ambitieuse avait en partie pour objectif de faire diminuer, ou au moins de stabiliser, le nombre des mesures de protection judiciaire. Le pari était une diminution du nombre de saisines grâce à une réaffirmation du principe de subsidiarité et une rénovation du dispositif d'accompagnement administratif. Au-delà des grands principes, l'un des objectifs de la réforme était, assez prosaïquement, une diminution de la charge du dispositif pour les finances de l'Etat. Il était espéré une économie annuelle de 150 millions d'euros en 2013. Il ne fallait pas s'attendre, dès lors, à un afflux de moyens dans les juridictions pour faire face au chantier de la mise en application des nouvelles dispositions. Il a quand même été admis que les obligations nouvelles résultant de la loi, au premier rang desquelles la révision de toutes les mesures ouvertes avant le 1er janvier 2009, nécessitaient une augmentation du nombre des magistrats et fonctionnaires dans les juridictions.

L'étude d'impact de la DACS prévoyait un besoin de 29 ETP magistrats (22 pour les juges d'instance et 7 pour les parquetiers), de 51 ETP

fonctionnaires et de 5 ETP greffiers en chefs. Les prévisions du ministère étaient-elles réalistes ? Pour le savoir il faudrait dresser un bilan de l'application de la loi. L'article 46 de la loi du 5 mars 2007 imposait un rapport annuel d'application de la Loi à compter de 2010. La remise de ce rapport est sans cesse différée pour des raisons obscures et les parlementaires s'agacent d'être tenus dans l'ignorance du bilan chiffré de l'application de loi. A partir des données glanées sur le terrain et auprès des différents ministères ont peut cependant se faire une idée de la pertinence des prévisions initiales.

Il apparait ainsi que les besoins ont été largement sous évalués. Les saisines sont reparties à la hausse après une diminution en 2009. Le stock de mesures ouverte a augmenté de 10 % depuis 2007 selon les chiffres du ministère. Le vieillissement de la population explique en grande partie la difficulté à faire reculer le nombre de saisines mais le maintien du recours au juge s'explique également par la méconnaissance des moyens de protection extra-judiciaires par les familles et, plus grave encore, par les professionnels du handicap et de la vieillesse.

Le temps nécessaire pour la révision des dossiers ouverts avant le 1er janvier 2009 a également été sous évalué. Il faut d'abord souligner que la loi a été votée sans qu'aucun chiffre incontestable du stock de mesures soit connu. Aujourd'hui encore il flotte un parfum de mystère sur le stock de mesures. Ce stock varie ainsi du simple au double selon les rapports ! On lit le chiffre de 371 048 mesures ouvertes au 1er janvier 2011 dans le rapport général pour la loi de finance 2011. Le chiffre réel est bien supérieur. La DACS l'évalue à 764 016 mesures en 2011.

Si l'on retient les chiffres du ministère, il y avait environ 700 000 mesures ouvertes au 1er janvier 2009. On peut estimer à environ 510 000 les mesures révisables, après déduction de celles qui prendront fin avant l'échéance. Si l'on retient une moyenne d'une heure par dossier pour le magistrat et de deux heures pour le greffe, on obtient un besoin de 58 ETP en magistrats et 132 ETP en fonctionnaires uniquement pour la révision du stock. Il faut rappeler que l'audition du majeur est obligatoire pour la révision du dossier et que le temps de révision des dossiers gérés par des mandataires familiaux (environ la moitié du stock) est bien supérieur à celui des dossiers gérés par des mandataires professionnels.

Les besoins des parquets ont, de même, été fortement sous-évalués. La suppression de la saisine d'office a transformé le ministère public en filtre obligatoire des signalements des services sociaux et des établissements de soins et d'hébergement. La charge de travail des parquets civil s'est accrue de manière significative avec l'obligation d'examen des signalements, de recueil de renseignement, de saisine des médecins, de formalisation des requêtes

et de suivi des dossiers. Le besoin en magistrats du parquet était évalué à 7 ETP au niveau national, soit 1 heure de travail par tribunal et par semaine !

Quant aux moyens réellement alloués, il est difficile de les évaluer tant on s'y perd entre plafonds d'emplois et postes pourvus. Le ministère affirme que le nombre de juges d'instance est passé de 798 ETP en 2009 à 829 ETP en 2011. Même en supposant que ces nouveaux juges d'instance ont été entièrement affectés aux tutelles (ce qui n'est évidemment pas le cas), et même en faisant abstraction des besoins induits par la simple augmentation du stock de 10 %, ont n'atteint que la moitié des besoins pour la révision des mesures ouvertes au 1er janvier 2009.

Or dans le même temps, les tribunaux d'instance étaient décimés par la réforme de la carte judiciaire et impactés par d'autres réformes.

A défaut pour le gouvernement de rendre compte de l'application de la loi, la commission des finances du sénat a demandé à la Cour des comptes de lui faire un rapport de la situation. Ce rapport, remis au sénat en novembre 2011 et non rendu public, pointe les carences évidentes de moyens dans les juridictions, notamment pour faire face à l'obligation de révision du stock.

La plupart des TI ne pourront tenir le délai prévu par la loi et sauf, nouvelle prorogation dudit délai, des milliers de mesures seront de plein droit caduques le 1er janvier 2014, avec les conséquences que l'on peut imaginer pour les majeurs et leurs familles mais également pour les mandataires judiciaires. Le ministère a demandé aux chefs de cour il y a quelques semaines seulement de recenser l'état d'avancement de la révision du stock dans les juridictions. Ces chiffres ne sont pas encore connus mais des sondages sur le terrain il ressort que de nombreuses juridictions n'ont pas révisé plus de 25 % de leur stock à moins de deux ans de l'échéance. Lorsqu'un tribunal n'a pas les effectifs suffisants pour instruire les demandes nouvelles, on comprend que la révision du stock n'a pu être sérieusement entamée.

En l'absence des moyens humains indispensables, les révisions sont en outre menées dans des conditions indignes d'une démocratie développée et ont porté le taylorisme judiciaire à un niveau rarement atteint (auditions réduites à quelques minutes ou inexistantes, jugements stéréotypés sur la base de requêtes et de certificats médicaux lacunaires).

Par ailleurs, en 2007 comme en 1968, la crédibilité du système repose sur l'effectivité des contrôles. La loi impose un contrôle systématique des comptes des majeurs par le greffier en chef du tribunal d'instance. Cela représente une moyenne de 11 comptes à vérifier par jour. Même en supposant que le greffier en chef y consacre 100 % de son activité et abandonne ses missions d'administration, tous les comptes ne pourraient être vérifiés. Or, la responsabilité de l'Etat est engagée pour faute simple en matière de tutelle. Il est donc incompréhensible que l'Etat s'impose des tâches qu'il sait ne pouvoir accomplir.

Une autre difficulté majeure réside dans le sous-financement des mandataires judiciaires. La majorité des majeurs sous protection dispose de faibles revenus. Les mandataires judiciaires dépendent principalement de leur financement public. Ce financement est cependant très insuffisant pour permettre une prise en charge conforme aux objectifs de la Loi. Les délégués des associations tutélaires ont en charge jusqu'à 60 majeurs à domicile ou 130 majeurs en établissement. Les objectifs louables de la loi du 5 mars 2007 en matière d'accompagnement de la personne ne peuvent aucunement être atteints lorsque le mandataire ne peut visiter son protégé que deux fois par an. Un effort doit être consenti par les financeurs (Etat, sécurité sociale) dans le cadre des dotations globales de fonctionnement pour faire baisser le ratio de majeurs par délégué. Dans le cas contraire, le législateur doit revoir à la baisse les obligations légales des mandataires car il est un peu hypocrite de fixer au plus haut ces obligations en invoquant la dignité des majeurs protégés tout en refusant les moyens qui permettraient de les atteindre.

Il est de même parfaitement inadmissible que de nombreuses juridictions ne soient toujours pas accessibles aux personnes à mobilité réduite. Est-il concevable que des services dont l'une des missions essentielles est de procéder à l'audition de personnes handicapées et âgées soient hébergés dans des bâtiments dépourvus d'accès adaptés aux difficultés de ces personnes. Manifestement oui pour le ministère de la Justice, même après accidents.

Si le budget alloué à la protection des majeurs, tant pour le fonctionnement des juridictions que pour celui des services de mandataires, n'est pas augmenté, la Loi de 2007 ne peut être respectée. Si les difficultés budgétaires de l'Etat doivent conduire à une stagnation voire une diminution de ce budget, le Législateur doit, par honnêteté intellectuelle, en tirer les conséquences et revoir à la baisse les obligations pesant sur les juridictions et les mandataires.

Chapitre 5 : La mauvaise gestion des figures imposées

5.1 La réforme des soins sans consentement une réforme incontournable précipitée et sans moyens

Le 26 novembre 2010, le Conseil Constitutionnel rendait une des premières décisions sur QPC qui devait provoquer un vrai cataclysme dans l'institution judiciaire, en imposant la judiciarisation des soins sans consentement. Certes, la France était un de seuls pays de l'espace européen à ne pas prévoir un contrôle du juge judiciaire sur ces mesures de privation de libertés, hors les cas de requêtes des patients, certains pays prévoyant même que ce soit le juge qui prononce l'hospitalisation.

C'était la demande de certains professionnels de santé mais l'USM s'était bien gardée d'engager une réflexion dans cette voie, consciente qu'à effectifs constants, le respect des standards européens était inenvisageable.

Sur la question des principes, la décision du Conseil Constitutionnel n'était donc ni surprenante ni contestable. Et en tout état de cause, elle était irrévocable. Ce sont les conditions de préparation et de mise en œuvre de cette réforme qui étaient cause de cette tornade judiciaire puisque le Conseil imposait la mise en conformité des textes avant le 1er août 2011…. 20 mois pour préparer une loi et faire en sorte qu'elle soit applicable...

L'option alors choisie par le gouvernement a été celle de la précipitation. Sans aucun doute une concertation préalable, même en l'espace de quelques semaines, entre les ministères de la santé et de la justice et entre les divers acteurs (directeurs d'hôpitaux, médecins psychiatres, personnels hospitaliers, avocat, fonctionnaires et magistrats des services judiciaires….) aurait-elle évité bon nombre de crispations, et par suite, de techniques de contournement des textes.

Au lieu de cela, le gouvernement a laissé le soin au parlement de se dépêtrer d'un projet de loi bien imparfait.

La commission des affaires sociales de l'assemblée nationale a bien voulu entendre les représentants des organisations de magistrats, les avocats, etc… puisque la commission des lois n'était pas même saisie pour avis, privant les professionnels de la justice de leur interlocuteur naturel. Au sénat, si les deux commissions ont procédé aux diverses auditions, s'est présentée une situation inédite : la commission des affaires sociales n'ayant pas suivi le rapporteur, ce dernier a été remplacé le 10 mai 2011, le jour même de l'examen en séance publique du texte tel qu'issu de l'Assemblée Nationale, sur un rapport bien partiel. Autant dire que l'apport des auditions fut limité.

Après trois lectures à l'Assemblée et deux au Sénat, agrémentées de nombreuses manifestations, la loi était finalement promulguée le 5 juillet 2011, le décret d'application et la circulaire relatifs à cette nouvelle procédure civile étaient respectivement publiés les 18 et 21 juillet, laissant une dizaine de jours, en pleine période de vacations judiciaires, pour préparer trames et circuit de transmission avant le 31 juillet afin que d'autres puissent appliquer la loi à compter du 1er août... Face aux inquiétudes des collègues, l'USM se décidait à diffuser peu après le vote de la loi, un vademecum pour en simplifier la lecture et indiquer quels points étaient susceptibles de poser difficulté, document actualisé le 29 juillet 2011. Y étaient en outre soulevés un certain nombre de problèmes juridiques : manque dans les textes, contradiction entre le décret et la loi… bientôt corrigés par un nouveau décret du 18 aout 2011.

C'est sans exagération qu'on peut parler d'une panique dans les juridictions et les hôpitaux, contraints d'attendre la dernière minute pour savoir exactement quelle procédure serait réellement applicable, dès le 1er août, à moyens constants, alors que ce nouveau domaine de compétences est truffé de pièges en termes de responsabilités professionnelles, sans que le juge ait de réels moyens d'investigation et de contrôle.

Malgré tout, bon an, mal an, la réforme est entrée en vigueur sans incident. Le garde des Sceaux s'en étonnait même peu après, impressionné des capacités de mobilisation et du sens du service public des agents et magistrats de son ministère… !

A l'heure du premier bilan d'application de la loi rendu public par l'Assemblée nationale le 22 février 2012, certains, en haut lieu, considéraient que le fait que la réforme ait pu être mise en œuvre malgré tout prouvait que des ressources étaient disponibles dans les juridictions sans qu'il soit nécessaire, même à moyen terme, d'envisager des renforts. Cynisme.

C'est en effet oublier, comme l'a rappelé l'USM, que c'est au prix d'efforts et de sacrifices que les services ont pu absorber ce nouveau contentieux, et devront, selon le vœux du législateur, absorber également, à compter du 1er janvier 2013, le contentieux actuellement traité par les juridictions administratives, toujours à moyens quasi constants puisque si des recrutements ont été annoncés, seuls les 28 candidats recrutés dans le cadre du concours exceptionnel seront d'ici là entrés en fonction.

L'USM avait préconisé la départementalisation du contentieux, pour permettre l'affectation plus aisée de renforts dans les juridictions concernées. L'option n'a pas été retenue. L'USM a rappelé la nécessité de localiser et pourvoir des postes supplémentaires dans les juridictions les plus impactées. Ce sont en effet 24 TGI qui à eux seuls supportent plus de 50% du contentieux, parmi lesquelles des juridiction de taille petite ou moyenne : Beauvais avec jusqu'une centaine de saisines par mois en raison de la présence sur son ressort du plus gros établissement psychiatrique de France ; Tarbes, avec une moyenne d'une cinquantaine de saisines par mois en provenance de CH de Lannemezan ; Colmar et sa cinquantaine de saisines par mois de l'hôpital de Rouffach…

La circulaire de localisation des emplois affiche un effort supplémentaire pour l'affectation de magistrats et fonctionnaires pour l'application de la loi du 5 août 2011. Pour les magistrats, ce sont donc 9 vice-présidents (mais un juge de moins) affectés au « siège pur » pour l'absorption de ce contentieux, par le biais de simples redéploiements effectués prioritairement au sein d'une même cour.

Ont donc vu l'arrivée d'un nouveau vice-président les juridictions de Nice, Toulon, Beauvais, Basse-Terre, Libourne (qui perd dans le même temps un juge), Boulogne sur Mer, Perpignan, Privas, La Rochelle, et Toulouse… Tarbes, avec ses 15 magistrats du siège dont un poste vacant se voit supprimer un poste de vice-président sans renfort parmi les fonctionnaires pour un contentieux dont l'estimation de la charge supplémentaire, selon le calcul proposé par l'étude d'impact, est de 50 h de magistrat et 62h30 de greffier par mois... Colmar perd un magistrat, mais gagne un fonctionnaire, pour un volume d'activité similaire…

Pourtant, dans le même temps, les cours de Toulouse et Dijon font, réjouissons-nous pour elles, l'objet d'attentions particulières du Ministère avec 4 magistrats et 7 fonctionnaires de plus dans les TGI de la cour de Toulouse (1 au siège dans chacun des TGI de Toulouse, Albi, Montauban, 1 parquetier à Toulouse, 3 fonctionnaires à Toulouse et un dans chacun des 4 autres TGI), 2 fonctionnaires de plus à Chalon-sur-Saône et 1 à Chaumont…. Mais peut-être est-il plus important de pouvoir afficher de beaux résultats sur une loi en cours d'expérimentation plutôt que d'assurer une charge de travail décente, et par voie de conséquence, la sécurité juridique pour les justiciables, pour l'application d'une loi déjà en vigueur et dont l'opinion publique n'a plus cure…

5.2 La réforme de la garde à vue une réforme nécessaire non anticipée et inachevée

Une réforme nécessaire

La réforme de la garde à vue apparaît comme une révolution majeure de la procédure pénale même si elle a fait davantage parler d'elle avant sa promulgation qu'après.

Une vision historique de la garde à vue nous montre le chemin parcouru. Mesure inconnue avant l'entrée en vigueur du code de procédure pénale en 1958, le législateur de l'époque a légalisé ce qui était une pratique en cherchant à encadrer a minima cette mesure de police. Les lois ultérieures[1] ont été marquées par l'empreinte de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ratifiée en 1974 par la France. Ces différentes lois ont renforcé les garanties du suspect et créé un article préliminaire du CPP qui proclame la nécessité d'un contrôle effectif des mesures de contrainte par l'autorité judiciaire.

Le dispositif légal sur la garde à vue était sur la sellette : le recours excessif à la garde à vue était dénoncé, certains y voyant un effet pervers d'une politique de sécurité ayant fait de l'indicateur du nombre des gardes à vue le gage de sa réussite (336 000 GAV en 2001 – 792 000 GAV en 2009 dont un quart pour les infractions routières).

La réforme de la garde à vue a permis d'inverser la tendance en faisant décroître le nombre des gardes à vue et en conférant davantage de droits aux prévenus: droit au silence, droit à l'assistance d'un avocat pendant les auditions, motivation de la mesure, présentation à un magistrat pour les prolongations pour toutes les enquêtes, limitation des conditions juridiques pour les prolongations... Certaines règles ont été présentées comme des avancées, telle l'interdiction des GAV pour les délits non punis d'emprisonnement, alors que la pratique l'interdisait déjà au nom du principe de proportionnalité.

Une réforme mal anticipée

La mise en place de la réforme a été chaotique, précipitée parce que le calendrier de la réforme a été imposé par la décision du conseil constitutionnel du 30 juillet 2010 fixant au 1 juillet 2011 la date limite pour promulguer une réforme de la GAV.[2]

La cour de cassation, par trois arrêts de la chambre criminelle du 19 octobre 2010, a pareillement condamné le régime juridique antérieur de la GAV, en tolérant toutefois, au nom de la «sécurité juridique», que les procédures pendantes ne soient pas viciées en attendant la nouvelle loi.

Et pourtant, ces décisions ne sont pas survenues par hasard. Elles ne sont que l'application d'une évolution déjà bien avancée notamment de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme avec l'arrêt SALDUZ de 2008[3]. Face à cette chronique d'une réforme annoncée, que de temps perdu ! Temps perdu par des circulaires ministérielles invitant les parquets à maintenir coûte que coûte des positions juridiques intenables[4] alors que l'USM, en lien avec le Conseil National des Barreaux, signalait déjà l'absolue nécessité d'une réforme.

Il a fallu le couperet du conseil constitutionnel pour que le projet de loi soit déposé séparément de la réforme globale de la procédure pénale!

Une fois la loi votée au pas de charge, sachant que l'assemblée plénière de la cour de cassation allait le 15 avril 2011 proclamer l'application immédiate de sa jurisprudence sur le droit à l'avocat, la dite loi était promulguée au JO du même jour et une circulaire de ce jour-là invitait les acteurs judiciaires a anticipé l'application de la loi prévue pour le 1 juin 2011 ! Quel pataquès imputable à l'inertie antérieure dans la prise en compte du droit européen !

Cette précipitation n'a pas permis la saisine du conseil constitutionnel avant la promulgation de la loi, ce qui a ouvert le champ à de nombreuses QPC ultérieures.

1 Loi 93-2 du 4 janvier 1993, Loi 93-1013 du 24 août 1993, Loi 94-89 du 1 février 1994, Loi 2000-516 du 15 juin 2000, Loi 2002-307 du 4 mars 2002, Loi 2002-1138 du 9 septembre 2002, Loi 2003-239 du 18 mars 2003, Loi 2004-204 du 9 mars 2004, Loi 2006-64 du 23 janvier 2006, Loi 2007-291 du 5 mars 2007…

2 Cons.Const., déc. 30 juillet 2010,n°2010-14/22 QPC

3 Arrêt SALDUZ c/Turquie – CEDH, 27 novembre 2008 n° 36391/02

4 «argumentaire sur l'absence de l'avocat en garde à vue – conséquences procédurales» - note de la DACG du 19 février 2010 – circulaires DACG du 30 juillet et 4 novembre 2010

Une réforme inachevée

Une telle réforme conçue dans la précipitation ne pouvait être qu'inachevée par manque de moyens ! Les avocats se sont plaints de l'insuffisance de leurs indemnisations pour leurs nouvelles missions. Les locaux de GAV s'avèrent souvent inadaptés pour les auditions, les entretiens confidentiels …

Les magistrats du parquet ont certes moins de GAV à contrôler mais cela ne diminue guère la charge du travail du TTR, voire cela peut augmenter l'exigence de disponibilité, de réactivité. En effet, de plus en plus fréquemment, les réponses pénales doivent être prises durant le temps des auditions libres. Le souci légitime de mieux contrôler les GAV, notamment les prolongations, accroît la charge des parquets. Cette évolution renforce, si besoin était, la légitimité des revendications de l'USM sur la nécessité de considérer les permanences de nuit et de week-end comme étant du travail effectif pour que soit enfin appliquées les normes sur le temps de travail et que ce travail soit indemnisé par des primes d'intervention.

Une telle réforme conçue dans la précipitation apparaît juridiquement inachevée! Certains vieux démons ont la vie dure! Parmi ceux-ci, celui de l'obstination à vouloir biaiser l'interprétation de la jurisprudence européenne! La CJUE dans son arrêt ACHUGHBABIAN prohibe le recours à l'emprisonnement pour les étrangers en séjour irrégulier à l'encontre desquels n'ont pas été préalablement ordonnées ou tentées des mesures d'éloignement. Cette prohibition de l'emprisonnement interdit le recours à la GAV en application de l'article 62-2 CPP et du principe de proportionnalité. Malgré cela, une circulaire tente de faire croire que la GAV est possible en ce cas[5].

A cause de cette précipitation législative, la réforme de la garde à vue n'a pas pu être purgée par une saisine initiale du conseil constitutionnel et depuis lors, on voit le chemin de son application émaillé de QPC qui sont autant de mines à désamorcer[6].

Il a fallu attendre la décision du conseil constitutionnel du 18 novembre 2011 pour que soient validés définitivement certains points comme celui des modalités de l'accès au dossier pénal en garde à vue. Néanmoins, cette décision, en émettant des réserves sur l'audition hors garde à vue, laisse pleinement ouverte la question du statut de «l'audition libre», sans contrainte et sans avocat. Gageons que cette faille augure de futures évolutions jurisprudentielles ou de nouvelles lois à venir !

En conclusion, on ne peut que se réjouir de la réforme de la garde à vue qui met le droit français en conformité avec le droit européen et qui, si elle alourdit le travail des enquêteurs et des magistrats, consolide les procédures et les auditions réalisées par ceux-ci sans obérer sensiblement les taux d'élucidation.

Elle est la parfaite illustration de la pertinence des positions de l'USM sur la nécessité de bien intégrer les normes supra légales, qu'elles soient européennes ou constitutionnelles, ainsi que sur la nécessaire qualité de l'œuvre législative.

5 Circulaire DACG-DACS du 13 décembre 2011

6 exemple : QPC n°223 relative à la limitation du libre choix de l'avocat en garde à vue pour terrorisme - décision du conseil constitutionnel du 17 février 2012

7 QPC n°2011-191,2 1011-104 14 et suivantes relatives aux dispositions portant réforment de la garde à vue - circulaire DACG du 18 novembre 2011

Chapitre 6 : De “bonnes idées” mal appliquées

6.1 La réforme de la carte judiciaire une opportunité gâchée

Il n'est pas question, ici, de faire un bilan exhaustif des conséquences de la réforme de la carte judiciaire. Il s'agit simplement, avec un peu de recul, de comprendre pourquoi une réforme a priori consensuelle a soulevé une telle opposition de la part non seulement des professionnels mais également des élus de tous bords politiques.

Comment expliquer qu'une réforme, admise et même souhaitée dans son principe par une très large partie des professionnels, a pu être aussi mal accueillie, au point que, devant l'ampleur des manifestations, la chancellerie a dû renoncer à une présentation globale de sa réforme et a opté pour des annonces locales afin de diluer les mécontentements.

Évoquer le conservatisme ou l'immobilisme des magistrats, mais aussi des avocats des élus, est manifestement une réponse un peu courte, étant observé que face à la multiplication des réformes de ces dernières années, les magistrats ont montré qu'ils n'étaient pas du tout frileux mais, au contraire, dotés d'une formidable capacité d'adaptation.

Il faut donc chercher ailleurs l'hostilité qu'a pu déclencher cette réforme.

Trois raisons essentielles paraissent expliquer ce rejet.

Il apparaît, tout d'abord, qu'a été privilégié l'effet d'annonce au travail de fond. La réforme de la carte judiciaire était, sur le plan politique, une commande qu'il fallait satisfaire le plus rapidement possible.

Dès lors au lieu d'analyser les difficultés rencontrées par les juridictions et d'adapter la réforme à ces difficultés, il a été fait le choix d'un travail à la hussarde, aboutissant pour l'essentiel à la suppression de tribunaux d'instance, ce qui a permis des déclarations triomphantes de la Garde des Sceaux de l'époque.

L'USM avait admis le principe de la réforme et proposé des pistes de réflexion en partant du constat, évident pour celui qui s'intéresse à notre justice, que les problèmes les plus importants de fonctionnement se situaient dans les tribunaux de grande instance et dans certaines cours d'appel.

En effet, des tribunaux de grande instance sont handicapés, soit par la faiblesse du nombre de magistrats rendant difficile voire impossible le respect des règles d'incompatibilité entre les différentes fonctions, soit par leur taille excessive entraînement un fonctionnement mécanique où le justiciable peut parfois avoir le sentiment d'être perdu.

Cette démesure frappe également certaines cours d'appel et entraîne leur engorgement.

Partant de ce constat et après avoir défini le cadre de l'intervention du juge, ce qui n'est toujours pas fait, il fallait opérer un rééquilibrage quantitatif et qualitatif des juridictions. Une telle opération, si elle pouvait entraîner des suppressions de juridictions, imposait aussi et surtout un redécoupage des ressorts actuels et, dans certains cas la création de tribunaux de grande instance voir de cours d'appel.

Ce n'est pas cette voie ambitieuse qui a été suivie puisqu'il a été fait le choix de la simplicité brutale de la suppression de très nombreux tribunaux d'instance (dont tout le monde s'accordait à dire qu'ils fonctionnaient bien) et de quelques tribunaux de grande instance.

En supprimant ce qui fonctionnait bien et en ne touchant pas, ou très peu, à ce qui posait problème il est évident que la réforme n'a pas amélioré le fonctionnement quotidien de nos juridictions… !

Il était donc difficile d'adhérer et de

soutenir ce qui n'était finalement qu'une opération de communication et non un travail de fond.

Il apparaît ensuite que la méthode suivie a choqué par sa brutalité et son absence de concertation.

Ce constat d'une réforme imposée et non discutée, n'est pas une lubie de magistrats corporatistes puisqu'elle émanait, de façon encore plus importante, d'avocats et d'élus locaux et ce quel que soit leur étiquette politique.

La logique aurait voulu que soit défini, après débats, de façon générale, au niveau national, des lignes directrices et des critères d'évaluation des juridictions à partir desquels il aurait été possible de décliner les particularités locales. Or rien de tout cela n'a été fait et, même avec le recul actuel, il n'est toujours pas possible d'avoir une visibilité des motivations ayant entraîné la suppression de tel tribunal plutôt que de tel autre. Cette absence de visibilité a été le ferment de soupçons sur la prise en compte de critères non avouables car non purement techniques. À cet égard les tribulations des tribunaux d'instance de Vitré et Fougères sont une parfaite illustration de cette impréparation.

Il n'est pas anodin de rappeler qu'un grand quotidien national, en lien avec le pouvoir, avait publié la liste quasi exacte des juridictions supprimées alors même que les chefs de cour étaient toujours invités à adresser à la chancellerie des rapports sur la situation dans leur ressort. Cette anecdote montre l'importance qu'a eue pour la chancellerie, dans cette opération, l'avis des hommes du terrain.

Il apparaît enfin, mais c'est là, malheureusement, une constante dans les réformes au sein de notre ministère, que le coût réel de la nouvelle carte judiciaire n'a pas été estimé et n'est toujours pas connu.

À l'heure où le souci d'économie est tel que certains magistrats sont privés de leur outil de base de travail, à savoir les codes, il est quand même extraordinaire que la chancellerie ne puisse chiffrer le coût d'une réforme alors même que doivent être connues les dépenses de déménagement, les dépenses de location de nouveaux locaux, les dépenses d'aménagement de ces locaux et des locaux anciens, le coût des mesures sociales d'accompagnement... Ce silence cacherait-il une mauvaise nouvelle ?

Au-delà de l'aspect économique, la question est aussi voire surtout, celle du maintien des postes de magistrats et de fonctionnaires. Les engagements initiaux de la chancellerie, sur un transfert poste par poste, démentis ultérieurement par le secrétaire général, ne semblent pas avoir fait l'objet d'une étude de la chancellerie, pourtant prompte à demander des rapports.

Issue d'une réforme en trompe-l'oeil, imposée et non clairement financée, la nouvelle carte judiciaire ne pouvait évidemment pas satisfaire le monde de la justice. Même si, une fois de plus, les

Une réforme brouillonne

magistrats ont tout fait pour permettre un fonctionnement normal de l'institution, de nombreux signaux montrent, après quelques mois, les insuffisances de la réforme. Sans même insister sur le tribunal d'instance de Fougères, ressuscité par le « *détournement d'un coup de baguette politique* », il apparaît que, pour s'adapter au désert judiciaire ainsi créé, de nombreux tribunaux ont dû prévoir des audiences foraines, imposant aux magistrats et aux fonctionnaires une perte de temps et une fatigue supplémentaire.

De même, le débat actuel sur les « *grandes cours* », dotées d'un BOP, et les « *petites cours* » non dotées de ce BOP, montre que la volonté de faire vite et de ne pas toucher aux juridictions du second degré, était manifestement inadaptée.

La commande présidentielle a donc été respectée, la réforme a eu lieu, mais les problèmes demeurent.

6.2 Le développement des nouvelles technologies et le "bug cassiopée"

Il n'est plus besoin de présenter Cassiopée…. Ce nom, longtemps associé à des grincements de dents dans nos palais, ne peut que faire écho aux fonctionnaires et magistrats…

Pour ceux qui auraient passé quelques années dans un désert judiciaire, rappelons néanmoins que Cassiopée est le bureau d'ordre national, prévu par la loi du 9 mars 2004 créant l'article 48-1 du code de procédure pénale. Cette application informatique a vocation :

- à remplacer les applicatifs métiers de la chaîne pénale du parquet (micro-pénale, mini-pénale, EPWin, Nouvelle Chaîne Pénale en région parisienne), de l'instruction(Winstru et Instru), du Tribunal pour Enfants ; elle permet d'avoir accès à l'ensemble des procédures mettant en cause une personne, quelle que soit la juridiction compétente ;
- à permettre l'interconnexion avec les logiciels des divers acteurs de la chaîne pénale depuis le début de l'enquête (police, gendarmerie, …) jusqu'à la phase d'exécution (casier judiciaire, administration pénitentiaire, trésor public...) ;
- à rationaliser la chaîne pénale et sécuriser les procédures en évitant, comme c'était le cas auparavant, une nouvelle saisie informatique à chaque étape de la procédure ;
- à permettre un effacement automatique des données des bases STIC et JUDEX dans les cas prévus par loi.

L'idée de base est excellente, ambitieuse. Mais comme beaucoup de projets de notre ministère, c'est bien sa mise en œuvre qui a posé problème.

Nous ne reviendrons pas sur toutes les difficultés déjà évoquées dans de précédents NPJ (Voyage au cœur de Cassiopée, n°382 ; Livre Blanc sur l'état de la Justice en France en 2010, n°392) : erreurs, notamment juridiques, dans les éditions entraînant insécurité et retards liés au temps de relecture ; absence de souplesse de l'applicationaugmentant le temps d'enregistrement des procédures ; oublis de conception (actes procéduraux ou services enquêteurs que l'utilisateur ne peut créer, l'obligeant à différer l'enregistrement d'un dossier) ; serveur sous dimensionné entraînant de nombreux bugs, des temps de connexion très longs, voire des journées entières d'inaccessibilité à Cassiopée, sans compter 1,5 million d'euros débloqués en urgence pour un second serveur…

Il convient également de saluer la capacité du Ministère de la Justice à ne pas respecter les lois. Cassiopée a été déployée en janvier 2008 à Angoulême, en septembre 2008 sur toute la cour de Caen, en octobre sur la cour de Rouen…, mais n'a fait l'objet d'une déclaration à la CNIL que le 20 janvier 2009. Cette dernière a rendu son avis le 26 mars 2009 et le décret autorisant Cassiopée a été publié le 13 mai 2009… 16 mois, c'est pourtant bien peu comparé aux 6 ans d'utilisation d'APPI avant que cette application ne soit autorisée par le décret du 7 octobre 2011 qui permettait en outre son interconnexion avec Cassiopée…

Que tout ne soit pas immédiatement parfait ne peut véritablement être reproché au Ministère. Les précédents applicatifs métiers présentaient eux aussi de nombreuses contraintes et erreurs ; simplement, nous y étions habitués. Au vu des avancées espérées, le projet pouvait mériter un temps quelques sacrifices et inconvénients.

Par contre, ce qui est contestable, c'est cette obstination de la chancellerie à déployer à marche forcée cette application, générant, peu à peu à travers tout le territoire des

retards importants dans des juridictions déjà au bord de l'asphyxie. Malgré les remontées désastreuses des juridictions déployées à titre expérimental, le déploiement s'est en effet généralisé à la quasi-totalité de la France métropolitaine jusqu'en fin 2010, sans véritablement que de nouvelles versions en aient amélioré le fonctionnement.

En début d'année 2011, la Chancellerie reconnaissait elle-même que dans toutes les juridictions implantées, 4 mois de retard s'étaient accumulés en moyenne, qu'il fallait 15 mois pour résorber. Comment s'étonner dès lors du nombre de jugements en attente d'exécution, estimé à 100 000 en début d'année 2011 ?

Aujourd'hui, la situation se normalise peu à peu : les nouvelles versions ont corrigé les principales erreurs, rendant l'outil plus sûr ; les utilisateurs s'y sont habitués et se le sont appropriés ; les juridictions rattrapent leur retard,… Mais un certain nombre de difficultés se pose encore, source d'inquiétudes…

• L'instruction et les dossiers complexes

Les premières versions mises en production étaient clairement insuffisantes pour l'instruction, avec pour principal défaut l'impossibilité d'éditer les notices semestrielles pour permettre au président de la chambre de l'instruction d'exercer son contrôle, obligeant ainsi les cabinets à procéder à un double enregistrement (dans l'ancienne application pour actualiser les notices, dans la nouvelle pour renseigner la chaîne pénale).La nouvelle version contenant notices et mises à jour devrait être mise en œuvre prochainement… après 3 années de réclamations.

En janvier 2009, l'annonce par le président de la République d'un projet de suppression des juges d'instruction a en effet bloqué toute évolution. Ce n'est qu'en fin d'année 2010 qu'a été envisagée une version « *dossiers complexes* » après le constat, pourtant prévisible et annoncé par les organisations syndicales, que l'outil n'était pas adapté aux dossiers concernant pluralité d'auteurs et/ou victimes et/ou infractions.

• Le tribunal pour enfants

Jusqu'alors la juridiction pour mineurs travaillait sous Wineurs pour le pénal et l'assistance éducative et APPI pour l'application des peines. Avec le déploiement Cassiopée, juges et fonctionnaires jonglent désormais avec trois applications : Cassiopée au pénal, APPI pour l'application des peines et Wineurs pour l'assistance éducative.

Outre l'inconfort de la situation, il est paradoxal qu'à l'heure où le dossier unique de personnalité a été voté par le parlement, les JE ne puissent désormais plus éditer d'« *historique du mineur* » contenant en un seul document l'ensemble des dossiers et mesures éducatives, expertises, ou peines prononcées tant au pénal qu'au civil, d'autant que sous Cassiopée l'utilisateur doit « *entrer* » successivement dans chaque dossier pour connaître les décisions prises.

• Le déploiement outre-mer

Le déploiement en France métropolitaine s'est étalé de janvier 2008 à courant 2011, hors la couronne parisienne.

Concernant les DOM-COM, le déploiement est achevé (Cayenne est en cours d'implantation). En effet,la Nouvelle Calédonie, Papeete, Mamoudzou et St Pierre et Miquelon n'auront a priori pas le bonheur de découvrir Cassiopée soit pour des questions de connexion au serveur soit pour des questions de maintenance et de décalage horaire.

Aux Antilles et à la Réunion, certains problèmes communs avec la métropole se sont présentés : formation insuffisante en amont pour les agents et magistrats, alors que le plus souvent le décalage horaire ne permet pas de bénéficier de la hot line et que l'équipe Cassiopée ne peut rester que deux semaines sur place lors du déploiement ; problèmes de connexion au serveur dont le temps de réponse est, quoiqu'on en dise, impacté par la distance (le câble SAFE alimentant la Réunion passe par le cap de Bonne Espérance, soit à 20 000 km des serveurs de Grigny et Nantes….).

Surtout, le décalage horaire n'a pas été pris en compte et les procédures enregistrées aux Antilles le sont à l'heure de métropole : un déferrement pris après 18h à Fort de France porte la date du lendemain avec tout le contentieux des nullités que cela peut générer…

Enfin, les contingences locales n'ont pas toujours été prises en compte. Ainsi, le déploiement à Cayenne avait été initialement programmé pour juin 2011, juste avant une série de mutations, rendant caduques toutes les formations, dans un contexte de vacances de postes récurrentes, et alors que la cour d'appel de Cayenne était en cours de création.

• La Nouvelle Chaîne Pénale

Les 7 grosses juridictions de la couronne parisienne travaillaient sur une application spécifique,la NCP. La chancellerie avait fait choix de différer le déploiement en région parisienne, pour adapter les modules de reprises de données à la NCP et permettre la correction d'un maximum d'erreurs de Cassiopée, l'échec n'étant pas possible au vu des volumes d'activité concernés (ces 7 juridictions représenteront à terme 20% des procédures saisies sur Cassiopée).

De plus, si dans certains services de province, Cassiopée avait, malgré ses défauts, constitué une avancée (ex : services d'exécution des peines qui n'étaient pas encore informatisés), elle pouvait par contre être vécue comme une régression pour les utilisateurs de la Nouvelle Chaîne Pénale qui incluait (contrairement à la dernière version de Cassiopée) les cours d'appel et le Trésor ; ainsi, sauf nouvelle version, en cas d'appel sur les ressorts des cours de Versailles et Paris, Cassiopée nécessitera un nouvel enregistrement du dossier à la cour là où il n'était jusque-là pas nécessaire.

Evry, Pontoise et Versailles ont été déployées. C'est bientôt le tour de Bobigny, Nanterre, Créteil et Paris qui bénéficieront d'avantages auxquels la province n'a malheureusement pu prétendre, essuyant au contraire les plâtres de l'expérimentation…

A Paris, où l'expérimentation vient d'être entamée à la permanence générale et au BO, le déploiement se fera progressivement, filière par filière, de septembre 2012 à fin avril 2013. Les services de l'instruction continueront de travailler exclusivement sous Winstru, dans l'attente de la nouvelle version instruction ; afin de ne pas rompre la chaîne, les données principales du dossier seront enregistrées sous Cassiopée par cinq agents de la mission Cassiopée, mis à disposition tout exprès; une sous application a été créée pour éviter de perdre l'interconnexion qui existait déjà entre la NCP et le Trésor… Angoulême sera sans doute jalouse de tant d'attentions…..

• L'interconnexion

Angoulême, Poitiers et Evreux ont en effet à nouveau servi de laboratoire, au second semestre 2011, pour l'interconnexion avec la gendarmerie nationale qui a désormais vocation à être généralisée.

Il est dommage à ce titre que le ministère de l'Intérieur n'ait pas envisagé dans un premier temps d'uniformiser les logiciels de traitement des procédures police (Stic) et gendarmerie (Judex) pour faciliter ensuite l'interconnexion avec Cassiopée, chacune des deux bases présentant ses spécificités. Si les premières expérimentations n'ont pas fait apparaître de difficulté majeure, les parquets risquent d'être confrontés à des difficultés pratiques dans le cadre de la permanence. Ainsi, lorsqu'une procédure met en cause plusieurs mineurs relevant de ressorts différents, là où le procureur du lieu d'interpellation pouvait par instructions téléphoniques ou fax se dessaisir au profit de chacun des parquets compétents, il devra désormais attendre d'avoir la main, dans Cassiopée, sur la procédure gendarmerie, pour enregistrer chacun des dessaisissements et permettre ensuite à chacun des parquets de traiter informatiquement la procédure papier dont il aura reçu copie en parallèle.

• L'infocentre

Mettre en place un si vaste projet de bureau d'ordre national doit, en toute logique, permettre l'extraction de données statistiques de manière aisée, par le biais d'un infocentre.

Ceci n'est semble-t-il pas une évidence pour le Ministère puisqu'il lui aura fallu plus de 6 ans pour envisager un infocentre APPI et que l'infocentre Cassiopée en est encore à ses tâtonnements.

Ainsi, le bilan de l'expérimentation menée sur la cour de Lyon et publié en novembre 2011 faisait état de problèmes d'indisponibilité de l'infocentre(parfoisdes journées complètes), d'impossibilité d'établir des statistiques pour l'exécution des peines alors qu'il est parallèlement demandé un suivi strict des délais d'exécution, de difficultés de prise en main par les utilisateurs, ou encore d'écarts entre les données restituées par l'infocentre et les comptages manuels des juridictions (ex : 50% des citations directes enregistrées en janvier 2011 au TGI de Lyon n'étaient pas comptabilisées….).

Dès lors, outre les retards de traitement et l'augmentation des stocks, depuis 2008 les juridictions sont contraintes à un comptage manuel, dans les services qui le permettent. A l'échelle d'un BO, un tel comptage manuel n'est bien évidemment pas possible et les juridictions, dans leurs rapports d'activité, ont dû se contenter d'estimations « à la louche », alors pourtant que ces statistiques sont utilisées dans les dialogues de gestion pour l'affectation des personnels….

• La formation

Si la question de la formation des personnels déjà en poste se pose, notamment lors d'un changement de service ou de fonction, l'incohérence majeure est celle de la formation initiale.

Les fonctionnaires de catégorie C, premiers utilisateurs de Cassiopée dans la chaîne pénale notamment dans les bureaux d'ordre, ne reçoivent une formation initiale à l'ENG que de 8 jours, formation généraliste sans même une première prise de connaissance de Cassiopée.

Les promotions de magistrats ont droit quant à elles à une présentation en amphithéâtre de l'outil sans possibilité de s'y connecter ou se familiariser avant leur arrivée en juridiction.

Pire, à l'ENG, des promotions entières de greffiers n'ont reçu aucune formation à Cassiopée avant d'arriver en juridiction ce qui suppose donc une formation « sur le tas » à un outil qui avait été présenté à l'origine comme destiné à permettre une uniformisation de l'enregistrement des données. Au lieu de ça, cette formation empirique va conduire à reproduire des techniques de contournement des difficultés.

Gageons néanmoins que la nomination de l'ancien directeur de projet Cassiopée à la tête de l'ENG viendra remédier à cette incohérence majeure.

Dans nos publications et dans le cadre de l'observatoire du déploiement Cassiopée, auquel participent l'ensemble des organisations syndicales de fonctionnaires et magistrats, l'USM fait valoir les difficultés rencontrées sur le terrain et réclame les corrections et adaptations nécessaires. Ainsi les nouvelles versions en cours de production viendront pour certaines, corriger les difficultés ici soulevées et signalées parfois depuis les premiers mois du déploiement… Ainsi, les propos de Gilbert AZIBERT (alors Secrétaire général du Ministère), au congrès de l'USM de 2008 à Clermont-Ferrand sont-ils, 3 ans et demi plus tard, toujours d'actualité : *« Cassiopée est (toujours) un succès en devenir » !!*

Chapitre 7 : Une gestion des ressources humaines désastreuse

7.1 Les errements de la lutte contre la souffrance au travail

Qu'on l'aborde dans le souci altruiste d'améliorer le *« bien être au travail »* des agents pour eux-même ou sous l'angle, productiviste mais connexe, de l'amélioration des performances et du rendement, le concept de risques psycho-sociaux est complexe car à la confluence entre les comportements psychiques individuels et les comportements sociaux collectifs.

Pour de bonnes ou de mauvaises raisons, la prise de conscience de l'existence et de l'importance des risques psycho-sociaux dans le monde du travail est désormais forte.

Dans la fonction publique en général, mais plus encore pour les agents des catégories supérieures, cette problématique a été longtemps occultée, la *« garantie de l'emploi »* ou le *« niveau des traitements salariaux »* faisant office d'écran à l'ampleur des difficultés propres à l'organisation administrative.

Il est pourtant une évidence : depuis 20 ans, l'exercice du métier de magistrat s'est profondément transformé.

Première cause de cette évolution, la dégradation massive de l'image de la Magistrature dans l'opinion publique. Sapée par un manque de moyen endémique, vilipendée à des fins démagogiques, rongée par une organisation pesante et rigide, la justice française et ceux qui la servent doivent subir les attaques incessantes des usagers et des responsables politiques et chaque magistrat travaille avec le sentiment plus ou moins diffus de gérer dans l'urgence des problèmes de plus en plus insurmontables.

Les évolutions des 5 dernières années, n'ont fait qu'amplifier ce problème structurel. Non seulement dans la situation difficile existant antérieurement, les magistrats n'ont pas reçus le soutien, même moral, de l'Etat qu'ils servent mais au contraire, accablés de pression statistique, ils ont vu se développer une mise en cause de leur responsabilité personnelle dans un champs au surplus mouvant et incertain.

La seule réponse concrète qui leur est proposée jusqu'ici est une standardisation des tâches pour améliorer leur « productivité » dans cet environnement de pénurie à la façon des chaines de montage des usines TOYOTA berceau de la méthode LEAN...! et pour ceux qui ne pourrait s'y adapter... l'administration (DSJ) a prévu … un *« protocole de conduite à tenir en cas de suicide d'un agent »*...

L'ensemble de ces facteurs délétères a conduit individuellement, chez chaque magistrat, à la perte du sens de l'œuvre de justice sur laquelle il a de moins en moins de prise et dans laquelle il est de moins en moins respecté. La mission profonde et véritable, cette œuvre collective de justice, s'efface derrière les impératifs de performance individuelle et statistique qui conditionnent notation, carrière et même rémunération.

Bien consciente de cette évolution accélérée par le mépris affiché par les plus hautes autorités depuis bientôt 5 années à l'endroit de la magistrature, l'USM a pesé de tout son poids … du moins dès que l'arrogance ou l'autisme ont cédé le pas, place Vendôme, à une forme d'écoute plus compatible avec le fonctionnement normal des institutions.

C'est ainsi que fin 2010, le Garde des Sceaux, Michel MERCIER, annonça, à RENNES, lors du congrès de l'USM, la mise en place d'un groupe de travail ayant pour finalité de dégager un véritable plan d'action ministériel contre la souffrance au travail.

L'USM s'est engagée résolument dans cette voie en produisant, notamment, dès le mois de janvier 2011 un document de réflexion comportant 15 propositions concrètes et en participant activement à l'ensemble des journées de travail concernant les magistrats.

Cette somme de travail et l'implication de tous a permis d'aboutir très vite, en avril 2011, a un bilan de la situation

Le Ministère acte lui même l'existence d'un mal-être profond, tant collectif qu'individuel, et prend acte des axes de réponses proposés par le groupe de travail. Nombre d'entre eux correspondent aux propositions que l'USM avait faites dès l'origine.

Pour répondre au mal-être individuel, dont les magistrats, par culture ou poids du système, hésitent à parler, le groupe préconise de développer la communication sociale (accueil sur les nouveaux postes, accès à l'information et à l'action sociale, respect des préconisations du CHSCT, etc) et de renforcer la prévention médicale.

Pour répondre au mal-être professionnel lié aux nombreuses contraintes fonctionnelles (mobilité, responsabilité accrue,...), le groupe préconise de repenser le système d'évaluation professionnelle, de redonner de la lisibilité au long terme au parcours professionnel, de rompre l'isolement professionnel en favorisant le travail collectif et en revoyant le fonctionnement des assemblées générales pour en faire un véritable lieu d'échange.

Pour répondre au mal-être collectif, le groupe préconise d'améliorer *« l'outil de travail »* (ergonomie des lieux et instruments informatiques), de former les responsables à la prise en charge des risques psycho-sociaux ou encore, au niveau central, de redresser l'image du corps dans l'opinion publique.

Hélas, la charge de coordonner la mise en œuvre de ces préconisations par la création d'un plan ministériel d'action a été confiée... au Secrétariat Général du Ministère de la Justice.

La désastreuse préparation des élections professionnelles et le report de celles-ci ont conduit au gel des travaux du groupe... et finalement au limogeage du Secrétaire général.

L'USM a donc du officiellement saisir le Garde des Sceaux d'une demande pressente de ré-impulsion du processus !

Hélas, les travaux du groupe qui devaient reprendre en avril, conformément à notre demande, ont été de nouveau repoussés...

Ces errements auront fait perdre de nombreux mois à l'avancée de cette cause prioritaire.

USM

UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

7.2 La réforme de l'évaluation

Il est, bien sûr, prématuré de dresser le bilan de la récente réforme de l'évaluation des magistrats, ceci étant il convient de réfléchir sur les raisons profondes de cette réforme, plus imposée que demandée, et sur les dérives potentielles qu'elle peut entraîner.

Une réforme imposée qui reste superficielle.

La conscience professionnelle et le sens du service public de la très grande majorité des magistrats font, ou plutôt faisaient que l'évaluation n'était heureusement pas une de leurs priorités. Certes le Conseil supérieur de la magistrature et la Commission d'avancement se plaignaient des évaluations, difficiles à exploiter. Cependant ces critiques portaient non sur les trames utilisées mais sur le retard, parfois important, dans l'établissement des évaluations et sur le manque de clarté de celles-ci, en raison d' une pratique répandue de *« la langue de bois »*, au point qu'un membre du CSM avait indiqué, devant le groupe de travail mis en place pour cette réforme, que les évaluations devaient être lues *« en creux »*.

Pour autant, la chancellerie a souhaité conduire, rapidement, cette réforme de l'évaluation marquant ainsi la volonté d'assimiler les magistrats aux fonctionnaires et de leur appliquer les règles de la RGPP et, notamment, celles axant la carrière sur la performance. Cette volonté de faire vite explique que la réforme, par bien des côtés, reste superficielle.

Lors de la mise en place du groupe de travail, le Premier Président de la Cour de Cassation a posé, légitimement, la question de l'opportunité d'une évaluation des magistrats. Cette réflexion de bon sens a manifestement troublé les membres de l'Inspection des services judiciaires qui ont montré un très vif attachement au maintien de l'évaluation, sans doute pour mieux contrôler les magistrats, ce qui paraît traduire un certain manque de confiance (illustré aussi par la volonté, heureusement non suivie d'effet, d'introduire dans l'évaluation une rubrique portant sur le respect des règles déontologiques ou éthiques). Pourtant, les conseils prodigués aux magistrats, qu'ils soient, novices ou plus expérimentés, et la surveillance des quelques collègues posant difficulté, peuvent revêtir une forme différente de l'évaluation actuelle qui reste *« scolaire »*.

Sans aller jusqu'à la suppression de l'évaluation, il était envisageable de moduler celle-ci en fonction du cursus des magistrats notés. En effet, si, en début de carrière, une évaluation régulière peut se concevoir, il apparaît que celle-ci ne présente plus le même intérêt pour un magistrat ayant 20 ans d'expérience et exerçant de manière satisfaisante, depuis plusieurs années, les mêmes fonctions. Pour ces derniers une évaluation tous les quatre ou cinq ans paraissait suffisante et aurait permis aux chefs de juridiction et de cour, qui se plaignent (à juste titre) de la lourdeur de cette tâche, de consacrer plus de temps aux autres évaluations , de les personnaliser davantage et donc de les rendre plus utiles. Rien n'interdisant, bien sûr, de réduire ce délai soit à l'initiative des chefs de juridiction ou de cour, soit à la demande du magistrat évalué, soit enfin en cas de demande de mutation.

Tel n'a pas été le cas et le principe de l'évaluation tous les deux ans a été maintenu, la seule concession étant la suppression de l'évaluation annuelle pour les magistrats présentés au tableau d'avancement.

De même rien n'a été prévu pour étendre l'évaluation aux chefs de Cour alors que le Conseil supérieur de la magistrature a, dans son rapport 2003-2004, souligné que l'absence d'évaluation de ceux-ci ne lui permet pas de juger de leurs aptitudes à occuper les nouveaux postes auxquels ils prétendent et prive ainsi l'autorité de nomination et le Conseil des éléments indispensables pour prendre une décision parfaitement éclairée.

Il apparaît donc que la réforme s'est limitée à un toilettage, sans doute nécessaire, des grilles d'évaluation, avec introduction de nouveaux critères qui peuvent se révéler dangereux.

Une réforme potentiellement dangereuse pour les magistrats.

Deux aspects de la réforme conduisent à s'interroger sur des risques potentiels. Il s'agit de l'introduction officielle de la notion d'objectifs et de la mise en place de grilles différenciées par fonction.

La notion d'objectifs fait une entrée officielle au point que l'évaluation serait, notamment, un guide de la performance. Cette notion apparaît lors de la prise de fonction, par la fixation d'objectifs par le supérieur hiérarchique (alors même que le nouvel arrivant, par hypothèse, ne peut connaître les particularités du service auquel il est affecté), lors de l'entretien

préalable (avec la précision que les objectifs ne sont pas seulement qualitatifs mais aussi quantitatifs) et dans les appréciations littérales générales.

Il est bien évident que les objectifs quantitatifs, plus faciles à apprécier, prendront rapidement le pas sur les objectifs qualitatifs. Cette dérive, propre à la fonction publique, peut avoir une incidence sur la rémunération des magistrats à travers la prime modulable. Il faut en effet savoir que, lors de la présentation de la réforme, faite par François MOLINS, alors directeur de cabinet, il a été souligné que le projet de réforme de l'évaluation s'inscrivait dans une vaste réflexion sur les évolutions statutaires mais aussi indemnitaires du métier de magistrat. Le risque est grand que, demain ou après-demain, la rémunération des magistrats soit fonction de leur capacité à « *gérer les stocks* », alors même que nous savons tous que, assez souvent, cette approche statistique de notre travail se fait détriment de la qualité que ce soit dans les activités pénales ou les activités civiles.

L'idée d'avoir deux parties dans l'évaluation : une commune à tous les magistrats, l'autre spécifique aux différentes fonctions, paraît a priori justifiée. Ceci étant, le risque d'une telle approche est d'introduire une distinction entre les magistrats essentiellement chargés de fonctions de gestion (de fait plus valorisées) et ceux chargés de fonctions juridictionnelles. Il faut garder présent à l'esprit que, malgré leur développement parfois excessif, les fonctions de gestion, d'administration, de communication... ne sont que le support de l'activité juridictionnelle qui doit rester la préoccupation première des magistrats. La réforme de l'évaluation aurait pu être l'occasion de rétablir l'équilibre entre ces deux catégories de magistrats.

Une réforme dont la mise en place doit être suivie avec attention.

Les premières remontées du terrain permettent de penser que la réforme n'a pas entraîné de modification sur les appréciations littérales et que seules les croix de la grille analytique ont été décalées sur la droite pour tenir compte de la nouvelle définition des critères, d'insuffisant à exceptionnel.
Si cela se confirme, il est évident que la réforme n'aura été d'aucune utilité.

La vraie difficulté, soulignée par le CSM et la commission d'avancement, est le caractère lisse de la majorité des évaluations qui ne permet pas de connaître les insuffisances des magistrats concernés et qui relativise, dès lors, les qualités relevées chez d'autres magistrats.

Cette édulcoration s'explique par la distance entre le chef de cour et le magistrat évalué. Distance physique, puisque de nombreux chefs de cour ne connaissent et ne peuvent connaître la qualité de l'activité des magistrats de leur ressort qu'à travers les observations faites par d'autres magistrats, dans le cadre des annexes 3, pas toujours renseignées avec précision. Mais aussi éloignement professionnel souligné, lors d'une réunion du groupe de travail, par le Premier Président de la Cour de Cassation qui s'interrogeait sur la capacité de certains chefs de cour et de juridiction à apprécier un travail juridictionnel, qu'ils ne pratiquaient plus, pour certains depuis de nombreuses années.

A l'inverse la trop grande proximité, dans les petites juridictions, entre le magistrat et son président ou son procureur, rend parfois difficile une trop grande franchise, sauf à devoir gérer quotidiennement des rancunes.

Ces difficultés pour établir la bonne distance entre évaluateur et évalué expliquent que beaucoup de collègues ont souligné un manque d'objectivité des évaluateurs (17,39 % des magistrats ayant développé des remarques suite au questionnaire de la chancellerie). La question d'un regard extérieur, peut-être de celui de tous les magistrats de la juridiction, sur le magistrat évalué méritera un jour d'être posée.

En l'état la réforme ne règle pas ce véritable problème et il est peu probable que la formation des évaluateurs permettra d'y remédier totalement.

L'autre sujet d'inquiétude des collègues est l'inégalité de traitement en fonction des cours d'appel. Ce phénomène, qui n'est pas nouveau, semble être accentué par les différences d'interprétation des nouvelles définitions que la chancellerie a voulu donner des adjectifs servant de critères d'appréciation. Il est indispensable que le groupe de suivi de l'évaluation, auquel participe l'USM, soit effectivement réuni et soit en possession, d'une part d'éléments statistiques, d'autre part des rapports des chefs de cour sur la mise en place dans leur ressort de la réforme, pour essayer d'aboutir à une harmonisation au niveau national.

7.3 LEAN : un mirage ?

Premier retour des questionnaires adressés dans les juridictions

Le 12 décembre 2007, Nicolas SARKOZY, Président de la République, déclarait à l'ouverture du Conseil de Modernisation des Politiques Publiques : « la réforme de l'État, il faut cesser d'en parler, il faut la faire » et c'est sous l'égide d'Éric WOERTH, Ministre du Budget qu'on été créées la Révision Générale des Politiques Publiques dite RGPP (http/www.rgpp.modernisation,gouv.fr) et la mission de la Direction Générale de Modernisation de l'État (DGME).

Dans les buts d'augmenter la performance publique, la satisfaction des usagers et la confiance des agents, la DGME va passer 4 marchés publics avec des cabinets de conseil en stratégie pour un coût global, entre 2007 et 2011, de 111,64 millions d'euros… dont celui conclu avec le groupement solidaire CAPGEMINI/BOSTON CONSULTING GROUP visant l'appui à la révision générale des politiques publiques et à la mise en œuvre des actions de transformation pour un coût de 15,10 millions d'euros (1) et particulièrement impliqué dans l'expérimentation LEAN SERVICES JUDICIAIRES.

Le terme LEAN, dont la traduction littérale est *« maigre »*, *« sans gras »,* désigne un modèle de gestion sans gaspillages inventé en 1987 au Massachusetts Institute of Technology. Ce modèle de management est issu du Toyota Production System (TPS) des années 50 et se caractérise par la recherche de la productivité (travail à la chaîne). Ce type de gestion de l'entreprise a été adopté en France par L'OREAL, DECATHLON et encore par FRANCE TELECOM.

En mai 2010, la DSJ (Sous-Direction de la performance et des méthodes en charge du programme LEAN DSJ) qui pilote le programme LEAN en partenariat avec le DGME publie sur le site intranet justice le programme *« excellence opérationnelle LEAN »* dans les tribunaux avec comme objectifs ciblés : qualité des conditions de travail des agents et du service rendu au justiciable en permettant la réduction des délais de traitement des dossiers par la suppression de *« 7 sources de perte de temps »*.

Elle choisit 3 sites pilotes, les cours d'appel de Montpellier, Poitiers et Rouen sur la base du volontariat des chefs de cour, tout comme elle étendra peu à peu l'expérimentation LEAN à d'autres cours d'appel en privilégiant les contentieux familial et social.

De cette première phase expérimentale de mai à octobre 2010, la DSJ tire trois résultats intéressants qu'elle souhaite généraliser :

- une harmonisation des pratiques de mise en état visant notamment à préparer les réformes à venir de la procédure civile,

-une réduction des délais ou des stocks de 10 à 15 % notamment à Poitiers et à Rouen,

-une amélioration des conditions de travail du greffe avec un nouvel aménagement des espaces de travail et une modification des pratiques réduisant la manipulation des dossiers.

L'extension de l'expérimentation LEAN ayant suscité chez nombre de nos collègues des interrogations, le conseil national du 23 septembre 2011 a décidé de créer un groupe de travail sur le LEAN SERVICES JUDICIAIRES afin de faire le point par le biais d'un questionnaire adressé à l'ensemble de nos adhérents mais aussi à des collègues non-syndiqués.

L'analyse des questionnaires renseignés par les collègues d'une douzaine de cours d'appel à ce jour, met en exergue un avis mitigé entre la satisfaction d'avoir pu se réunir pour connaître les difficultés de l'autre, qu'il soit magistrat ou greffier, et le sentiment d'un gâchis d'énergie en raison du temps passé à des réunions périodiques, en plus des activités habituelles (jusqu'à 1 jour et demi par semaine durant 6 à 16 semaines).

Temps également passé pour expliquer aux consultants LEAN que les règles de procédure ne permettent pas de supprimer en vue de réduire les délais … ce qu'ils nomment « irritants », par exemple le temps de délibéré ou la collégialité…

Apparaît aussi la nécessaire vigilance des collègues, référents dans le processus mis en place, pour éviter qu'une conclusion trop hâtive des intervenants ne pénalise pas le futur fonctionnement du service, même si les tenants de cette méthode expliquent qu'il faut savoir prendre du temps maintenant pour en gagner plus tard.

La plupart des collègues interrogés regrettent que le résultat affiché par la DSJ ne soit pas à la hauteur de la promesse (une réduction des délais de 10 à 15 %) et qu'en fait la méthode LEAN telle qu'appliquée persiste à méconnaître les difficultés matérielles liées à la pénurie budgétaire.

Ils soulignent que les magistrats tiennent régulièrement des réunions de service et sont en capacité d'en extraire les grandes lignes pour optimiser l'organisation de leur service. Les préconisations des consultants LEAN pour améliorer les conditions de travail du greffe proposant, par exemple, le choix d'armoires à classement plus visuel ou de chemises de couleur différente, faut-il en conclure que cette méthode relève du mirage ?

Selon B. Frydman, professeur de la faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles, Directeur du Centre Perelman de Philosophie du Droit et auteur de l'article intitulé « *Le management judiciaire comme alternative à la procédure* », l' implantation du contrôle managarial dans l'institution judiciaire renforce les rapports et les logiques hiérarchiques, les primi inter pares, chefs de juridictions et de cours, étant chargés désormais d'une fonction d'optimisation des performances de leurs subordonnés et doté d'un pouvoir sans cesse plus important sur la carrière de ceux-ci.

Pour l'auteur, il s'agit d'installer la direction par les normes et les indicateurs au cœur de l'institution et il faut donc s'attacher à étudier dans le détail les outils, normes et processus proposés et les discuter pied à pied afin d'éviter que cette « *conduite des conduites* » n'oriente le service de la justice dans des directions ruineuses ou elle renierait ses principes tout en abandonnant sa fonction.

Si l'USM est bien évidemment favorable à ce qu'une justice de qualité soit rendue dans des délais raisonnables grâce à de nouvelles améliorations dans les juridictions, elle s'inquiète de la vision productiviste à court terme qui semble caractériser le Lean et appelle les magistrats à la vigilance pour que cette méthode n'empiète en rien sur leurs prérogatives juridictionnelles qui leur sont reconnues par la loi.

La vie de l'Union Régionale de VERSAILLES

Marie-Helene POINSEAUX
Déléguée regionale VERSAILLES

NPJ: Pouvez vous nous présenter l'UR de Versailles ?

Marie-Hélène POINSEAUX : l'UR de Versailles, comprend, au 2 mars 2012, 154 adhérents répartis en cinq sections, à Versailles la cour et Versailles le tribunal de grande instance pour les Yvelines, à Nanterre pour les Hauts de Seine, à Pontoise pour le Val d'Oise et à Chartres pour l'Eure et Loir. Une PME ! Avec de bons résultats électoraux pour l'USM, notamment aux élections au CSM, à la commission d'avancement et aux CHSCT.

NPJ: Et son bureau ?

MHP : Nécessairement solide, compte tenu de la dimension de l'UR, Olivier Auféril, spécialiste de la communication, a été brillamment réélu comme DRA il y a un an, et Alain Raimbault a succédé à François Leplat comme trésorier en 2011. J'attaque moi-même mon troisième mandat depuis février dernier. Nos élections sont volontairement décalées, les membres du bureau individuellement remplacés, afin d'assurer une continuité, conserver et transmettre la mémoire de l'UR en dépit des départs, mutation ou retraite.

NPJ: Quelle est l'actualité de l'UR ?

MHP : Encore et toujours la souffrance au travail... Nous avons connu deux suicides de collègues en moins de trois ans et nous sommes très vigilants sur le mal-être des collègues. Des situations personnelles très inquiétantes se sont résolues, en interne ou au niveau de la cour, dont le Premier président et le Procureur général sont particulièrement à l'écoute des magistrats. Reste la souffrance structurelle, souvent en lien avec un manque criant d'effectifs dans certains services, que nous relayons autant que possible, l'objectif étant d'éviter l'isolement des collègues et la bunkerisation de certains services.

NPJ: Comment concevez vous le rôle de DR ?

MHP : Visibilité, disponibilité et loyauté !

Disponibilité vis à vis des adhérents, ma ligne téléphonique est ouverte 24/24 h et 7/7 jours, depuis l'affaire de Sarreguemines : Il est essentiel que le DR soit joignable en permanence et puisse assurer les relais et interventions nécessaires.

Mobilisation

Le bureau regional en action

Visibilité vis à vis de la hiérarchie, qui doit pouvoir trouver un interlocuteur syndical, la communication restant malaisée dans nos grosses structures, et vis à vis des collègues non adhérents mais cependant concernés par l'institution.

Enfin, loyauté vis à vis du bureau et du conseil national, comme vecteur de transmission et relais d'information locale.

Avant tout, le DR anime une équipe et veille à l'appui que doivent trouver les secrétaires de section et les adhérents.

NPJ: Quelles sont les particularités de la cour de Versailles ?

MHP : Son hétérogénéité ! Nanterre appartient au PNBC, soit à la petite couronne de la région parisienne, et se signale régulièrement par une actualité politico-financière brûlante, mais aussi par la surcharge endémique de certains services et un manque de moyens humains. Versailles et Pontoise sont, à l'échelle de la cour, de taille moyenne et regroupent banlieues difficiles et zones rurales, ces dernières prédominant dans le ressort de Chartres, notre petit Poucet. Ces différences retentissent bien entendu sur le contentieux, sur la spécialisation interne aux tribunaux de grande instance et sur le traitement de procès-fleuve, telle l'affaire du Concorde, évoquée à Pontoise puis à la cour, où nous allons également connaître de l'appel dans l'affaire du Queen Mary.

La cour a été peu impactée par la réforme de la carte judiciaire, par le regroupement dans les Hauts de Seine de plusieurs tribunaux d'instance, prévisible depuis quinze ans, et la disparition

d'un tribunal d'instance en Eure et Loir.

Cette hétérogénéité se retrouve au niveau de la structure de l'UR et la vie des sections est très différente d'un tribunal à l'autre, en termes de mobilisation et de fréquence de réunions. Nous essayons de favoriser les échanges, autour des réunions mensuelles de la section de la cour, laquelle compte 50 adhérents, et où sont conviés tous les secrétaires de section. Ces réunions mensuelles me permettent de rendre compte de celles du conseil national, auquel j'ai été élue lors du congrès de Rennes. Enfin, le bureau de l'UR réunit les secrétaires de section une fois par trimestre, pour un déjeuner au cours duquel sont évoquées les initiatives et difficultés de chaque section.

NPJ: Quelles sont vos relations avec la presse locale ?

MHP : Excellentes, mais sous-employées, notre proximité avec Paris nous amenant à participer très aisément aux rassemblements et manifestations parisiennes, couverts par la presse nationale. Nos mobilisations locales sont cependant bien relayées.

NPJ: Un mot pour conclure ?

MHP : En conclusion, le nombre croissant d'adhérents témoigne de la vitalité de l'UR de Versailles, dont le dynamisme est soutenu par la mobilisation d'une véritable équipe, motivée par un syndicalisme de proximité et témoignant d'une disponibilité sans faille à l'égard des collègues. Nous allons faire porter nos efforts en 2012 sur la mise en place et l'animation des CHSCT, dont nous avons brillamment remporté les élections avec nos partenaires de l'UNSA-USAJ.

La Cour d appel de VERSAILLES ... sous la neige.

BON DE COMMANDE

LIVRE USM – Au coeur de la Justice Ed. PROPEROS 208p.	
Nombre d'exemplaires commandés	
Prix unitaire	15,00 €
Prix total (avant frais de port)	
Frais de port (voir tableau ci-dessous)	
TOTAL à PAYER	

Conditions générales de frais de port vers la France (DOM et TOM: nous consulter)
1 exemplaire 3€ - jusqu'à 3 exemplaires 4€ -jusqu'à 7 exemplaires 5€ -jusqu'à 11 exemplaires 6€
par 10 exemplaires supplémentaires 6€

VOS COORDONNEES de LIVRAISON
(merci de prendre le temps d'écrire lisiblement)

NOM:	Prénom:
ADRESSE:	
CODE POSTAL:	VILLE:

REGLEMENT:

Merci d'adresser votre bon de commande et votre règlement par chèque à l'ordre de l'UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS
à l'adresse suivante:
UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS
LIVRE USM
33, rue du Four
75.006 PARIS

ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ

USM
Union Syndicale des Magistrats

Au cœur de la justice

Éditions
PROSPERO

5 ANS DE COMBAT POUR L'INDÉPENDANCE !