

**Commission permanente d'étude du 11 septembre 2006:
Contribution du Syndicat de la magistrature**

Le Syndicat de la magistrature regrette la brièveté des délais de convocation qui rend difficile une consultation de ses instances décisionnelles. Ce bref délai conduit également à douter de la volonté de la chancellerie de procéder à une réelle concertation avec les organisations professionnelles. Par ailleurs, le Syndicat de la magistrature s'étonne que la chancellerie n'ait, semble-t-il, pas jugé utile de saisir le CSM sur les réformes envisagées et plus particulièrement sur le volet disciplinaire, qui ressort directement de sa compétence. Cette défiance non justifiée à l'égard de cette instance constitutionnelle prive l'exécutif d'un apport légitime et utile sur ces questions.

Le Syndicat de la magistrature considère que les textes proposés n'assurent pas un équilibre satisfaisant entre renforcement du contrôle de l'institution judiciaire et des exigences imposées aux magistrats et garantie d'une indépendance effective par rapport au pouvoir exécutif. Il est regrettable de constater à quel point le pouvoir exécutif est réticent à reconnaître à la justice son indépendance.

Sur le volet procédure pénale, qui a été rajouté à l'ordre du jour de cette réunion par courrier du 5 septembre reçu le jour même de la consultation, les propositions ne sont pas à la hauteur des attentes pour assurer un réel respect de la présomption d'innocence.

Le Syndicat de la magistrature regrette que le garde des Sceaux ne se soit pas saisi de la richesse des débats suscités par l'affaire d'Outreau pour proposer une réforme ambitieuse. Si le Syndicat de la magistrature en approuve certaines dispositions, ces réformes répondent manifestement plus à un souci d'affichage qu'à une volonté réelle d'améliorer le service public de la justice.

I Sur les réformes statutaires

I-1 Sur le Conseil Supérieur de la Magistrature

La réforme envisagée du Conseil Supérieur de la Magistrature est manifestement insuffisante.

I-1-1- Sur la composition du CSM

Il est proposé que le CSM soit composé d'une majorité de personnalités non-magistrats.
Si le Syndicat de la magistrature est favorable à une telle réforme, c'est

dans un contexte où un tel CSM serait "rénové" et doté de pouvoirs lui permettant effectivement de garantir l'indépendance de la justice.

Le Syndicat de la magistrature regrette que la réforme **ne remette pas en cause l'emprise du pouvoir exécutif sur le CSM** par la présence du Président de la République et du garde des Sceaux.

Par ailleurs, **les modalités de désignation des personnalités extérieures** (deux par le Président de la République, deux par le Président de l'Assemblée Nationale et par deux le Président du Sénat) sont contestables compte tenu du fait majoritaire et n'assurent pas une représentation pluraliste. Une désignation sur scrutin proportionnel de listes par les deux assemblées permettrait de garantir cette représentation pluraliste.

Quant à la désignation des représentants des magistrats, le Syndicat de la magistrature réclame une élection des magistrats au scrutin proportionnel et direct, pour permettre une meilleure représentativité et éviter une sur-représentation de la hiérarchie judiciaire

I-1-2- Sur les pouvoirs du CSM

Le Syndicat de la magistrature dénonce l'indigence de la réforme.

Si le transfert du pouvoir de sanction disciplinaire du garde des Sceaux au CSM pour les magistrats du parquet constitue une avancée, le Syndicat de la magistrature **déplore toutefois l'absence de proposition tendant à renforcer les pouvoirs du CSM**. Concernant les nominations de magistrats, l'alignement des conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège et l'abandon de la nomination des procureurs généraux en conseil des ministres constitueraient un minimum. Le CSM devrait en outre être systématiquement consulté sur les questions touchant au fonctionnement de la justice : organisation judiciaire, budget, formation des magistrats....

Le Syndicat de la magistrature regrette encore qu'aucun moyen ne soit donné au CSM **en matière d'investigation** (rattachement des services d'inspections au CSM).

Enfin, l'exposé des motifs ne souligne pas la nécessité de doter le CSM de moyens supplémentaires. Par rapport à ses homologues européens, le CSM français est l'un de ceux qui dispose des moyens humains et budgétaires les plus faibles. A titre d'exemple, le détachement de membres du CSM pour accomplir leur mission de manière plus satisfaisante est rendu impossible pour des questions financières.

I-2 Responsabilité des magistrats :

I-2-1-Sur la définition d'une nouvelle faute disciplinaire :

Le Syndicat de la magistrature prend acte de la renonciation à introduire une responsabilité reposant sur la notion "d'erreur manifeste d'appréciation" qui conduisait à une responsabilité directe du fait de l'acte juridictionnel.

La notion de " violation délibérée des principes directeurs de la procédure civile et pénale" conduit cependant aussi à un contrôle renforcé de l'acte juridictionnel par le droit disciplinaire. **Cette notion doit donc être précisée.** Faut il un élément intentionnel ? Comment sera t il établi ? A quels principes directeurs se réfère-t-on ?

Aux principes issus de nos codes, à ceux de la Convention européenne des droits de l'homme, à des principes dégagés par la jurisprudence du CSM ? Cette définition présage-t-elle de l'établissement d'un code de déontologie ?

Les réponses divergentes de Matignon et de la Chancellerie inquiètent le Syndicat de la magistrature qui souhaitent des réponses claires et précises sur ces questions.

I-2-2-De nouvelles garanties nécessaires :

Le Syndicat de la magistrature souhaite qu'une réforme du droit disciplinaire ne se limite pas à une définition plus exigeante de la faute mais que des garanties soient également introduites dans ce texte.

Le Syndicat de la magistrature estime fondamental qu'un délai de **prescription des fautes disciplinaires** soit introduit ainsi qu'un délai s'imposant à l'autorité de poursuite pour exercer une action disciplinaire à l'issue de l'enquête.

De même, des garanties devraient être instaurées concernant **le régime de l'action récursoire** qui peut être exercée en cas de faute lourde à l'encontre du magistrat par le fait duquel l'Etat s'est trouvé contraint de réparer un dommage causé aux usagers du service public. Conformément à la charte européenne sur le statut des juges, sa mise en oeuvre devrait être soumise à un avis préalable du CSM et le montant des sommes recouvrées devrait être plafonné.

Un régime d'assurance professionnelle devrait être envisagé.

Enfin, cette discussion est l'occasion pour le Syndicat de la magistrature de rappeler la nécessité d'introduire **la garantie du droit syndical** dans la loi organique portant statut de la magistrature.

I-2-3-Sur la possibilité de suspendre un magistrat dont le comportement serait de nature à justifier la saisine du comité médical après avis conforme de la formation compétente du CSM .

Le Syndicat de la magistrature est satisfait de constater qu'un certain nombre de ses observations sur les garanties procédurales d'une telle suspension ont été prises en compte (avis conforme du CSM pour les magistrats du parquet comme pour ceux du siège, abandon de l'idée d'une nouvelle position de mise en disponibilité dans l'intérêt du service). Toutefois, il semble nécessaire que le ministère de la justice entame une réflexion sur les possibilités de reclassement des magistrats atteints de telles pathologies.

I-2-4-Sur la saisine de l'organe disciplinaire :

Le Syndicat de la magistrature aurait été plutôt favorable à la création d'une instance indépendante spécialement chargée de recevoir et de traiter les réclamations des usagers de la justice **à l'encontre de tous professionnels et services de justice.**

Il est donc fondamental que la compétence du médiateur soit affirmée à l'égard de l'ensemble des personnels exerçant dans le cadre du service public de la justice. Il doit pouvoir donner suite à toute situation révélant une faute disciplinaire et pas seulement à l'égard des magistrats.

Le médiateur devrait pouvoir saisir le CSM. La saisine du seul garde des Sceaux ne paraît pas suffisante pour libérer le droit disciplinaire de l'emprise du pouvoir exécutif.

I-2-5-Sur la formation des magistrats :

L'avant projet de texte sur la formation des magistrats tend à conférer un caractère probatoire au stage pour les futurs collègues reçus par le biais du concours complémentaire. Le Syndicat de la Magistrature estime que c'est avant tout la formation de ces personnes qui devrait être améliorée afin de leur faire bénéficier d'une formation généraliste et de qualité. La nécessité d'ouvrir le corps de la magistrature implique également que les conditions d'accès soit a minima sécurisées. Le fait de pouvoir se trouver exclu après une formation probatoire risque de décourager d'éventuels candidats ayant déjà une activité professionnelle.

Au delà des textes, il paraît important de relancer une réelle réflexion sur la formation et l'évaluation des magistrats. Améliorer le service public de la justice c'est aussi favoriser l'exercice responsable du métier de magistrats. Le Syndicat de la magistrature souhaite une meilleure formation au bénéfice des magistrats, davantage de contacts avec les avocats et les justiciables. Le Syndicat de la magistrature propose que les futurs magistrats puissent bénéficier d'un tronc commun de formation avec les futurs avocats dans le cadre des Instituts d'Etudes Judiciaires et qu'ils puissent effectuer des stages de longue durée au sein de cabinets d'avocats et dans des associations. La formation continue doit être améliorée. Il est regrettable que des magistrats renoncent à leur formation en raison des contraintes liées à leur service. Cette formation continue devrait également être obligatoire pour les magistrats qui changent de fonctions et notablement rallongée.

Enfin, le Syndicat de la magistrature déplore l'indigence du système actuel de notation des magistrats par la hiérarchie et propose des pistes de réflexion pour améliorer cette évaluation (évaluation par un service extérieur à la juridiction, évaluation également du service rendu par telle ou telle juridiction). Le Syndicat de la magistrature a aussi souligné la nécessité de consacrer du temps à une réflexion sur nos pratiques professionnelles en nous inspirant des modèles étrangers qui favorisent le partage d'expérience. Ainsi l'intervision favorise un échange sur les situations difficiles ou sur les pratiques professionnelles.

II- La réforme de la procédure pénale :

L'affaire d'Outreau et les débats qui l'ont suivi auraient justifié une réforme profonde de notre procédure pénale permettant de clarifier les rôles respectifs des magistrats du siège et du parquet, et de mieux garantir le respect du contradictoire et de la présomption d'innocence.

La réforme présentée comporte des avancées qu'il convient d'approuver. Cela concerne particulièrement le renforcement du caractère contradictoire des expertises et de la clôture de l'instruction, ou le développement d'un débat sur les charges tout au long de l'instruction (audience sur les charges devant la chambre de l'instruction, possibilité de demander au juge d'instruction le réexamen périodique de la mise en examen). Toutefois, la réforme proposée n'est pas à la hauteur des enjeux. Elle est loin de mettre fin aux ambiguïtés actuelles et de rompre avec les évolutions les plus récentes portant atteinte à la présomption d'innocence et instituant une véritable justice à deux vitesses.

II-1-La garde à vue :

Il est indispensable **d'unifier le régime de la garde à vue** et de renforcer l'exercice effectif des droits de la défense à ce stade de la procédure, qui dans la plus grande partie des cas, constitue le moment essentiel de l'enquête. Le Syndicat de la magistrature estime nécessaire que **l'avocat soit présent en garde à vue dès la première heure avec un accès au dossier**. Il rappelle à ce titre les conclusions du rapport rendu par M. Gil Roblès, commissaire européen aux droits de l'homme et la nécessité pour la France de faire évoluer sa position en ce domaine.

S'il constitue une avancée certaine, le seul enregistrement audiovisuel des auditions, limité aux affaires criminelles, ne répond pas à cet objectif. Bien plus, l'exclusion des affaires de terrorisme ou de criminalité organisée du champ de cette mesure va encore accentuer le caractère exceptionnel de la procédure suivie alors que les spécificités de la garde à vue en ces matières (rallongement des délais de garde à vue, report de l'intervention de l'avocat et de l'avis aux proches) justifie plus encore le recours à l'enregistrement audiovisuel. Les moyens techniques existants, et les conditions d'utilisation procédurale assignées aux enregistrements sont par ailleurs parfaitement de nature à assurer la confidentialité nécessaire aux informations recueillies dans de telles affaires.

L'enregistrement des interrogatoires des personnes mises en examen dans le cabinet du juge d'instruction ne paraît pas aussi nécessaire que celui des gardes à vue. Le Syndicat de la magistrature a rappelé les différences notables des conditions d'audition à ces deux stades de la procédure (présence du greffier et de l'avocat). De ce fait, le recours à l'enregistrement sonore des interrogatoires menés par le juge d'instruction, plus facile à mettre en oeuvre matériellement, paraît suffisant pour résoudre les éventuels conflits relatifs à la transcription des propos tenus et aux conditions de déroulement de ces actes.

II-2-Les pôles de l'instruction et la co-saisine :

A défaut de réforme profonde de la procédure, le Syndicat de la magistrature est favorable à la **collégialité de l'instruction**. La création de pôles d'instruction et la pratique de la co-saisine répondent partiellement à cet objectif, tout en amorçant un début de refonte souhaitable de la carte judiciaire.

Il paraît nécessaire de s'engager plus fermement vers le regroupement des juridictions d'instruction dans les plus importantes juridictions (**départementalisation**), quitte à prévoir des modalités d'entrée en vigueur tenant compte des impératifs matériels et statutaires.

La seule création de pôles compétents en matière criminelle et en cas de co-saisine va encore aggraver l'illisibilité de l'architecture des juridictions d'instruction spécialisées et risque en outre de fragiliser les plus petites juridictions progressivement dépossédées de tout contentieux.

Surtout, il paraît indispensable de renforcer les conditions de fonctionnement de la co-saisine pour la faire évoluer vers une véritable collégialité. **Les actes les plus graves ou les plus importants de l'instruction devraient ainsi être obligatoirement co-signés** (saisine du JLD aux fins de placement en détention provisoire, ordonnances de règlement...) La simple possibilité de co-signature réservée par l'actuel projet, uniquement pour l'avis de fin d'information et l'ordonnance de règlement, paraît insuffisante. Seulement possible, elle risque soit de n'être utilisée que pour le confort des juges, soit d'être sujette à toutes les interprétations de la part des parties à la procédure. S'agissant d'une garantie procédurale en faveur de la présomption

d'innocence, ses modalités de mise en oeuvre doivent être précisément prévues par la loi.

II-3-La détention provisoire :

Le Syndicat de la magistrature regrette que les dispositions relatives à la détention provisoire restent pour l'essentiel inchangées.

Le renforcement des conditions d'intervention de l'avocat et la publicité de principe des débats concernant le placement en détention doivent être salués. Toutefois, les excès du recours à la détention provisoire dans notre pays imposent **le retour aux dispositions résultant de la loi du 15 juin 2000**, en ce qui concerne la durée maximale de la détention et les seuils de peine encourue permettant d'envisager la placement en détention. **Toute référence au trouble causé à l'ordre public doit être abandonnée.** Au contraire, le texte présenté maintient ce critère en matière criminelle et interdit seulement d'y recourir pour prolonger la détention en matière délictuelle. Il reste notamment possible d'y avoir recours dans le cadre de la procédure de comparution immédiate.

De même, les possibilités de saisine directe du JLD par le parquet (article 137-4 CPP) et de recours suspensif du parquet en cas de remise en liberté (référé détention", article 148-1-1 CPP) doivent **être abrogées.**

Enfin, il est indispensable de **conserver l'institution du juge des liberté et de la détention.** Il est même nécessaire de renforcer le statut des magistrats remplissant ces fonctions en prévoyant leur nomination par décret du Président de la République.

II-4-Dispositions tendant à assurer la célérité de la procédure pénale :

Sans remettre en cause la règle selon laquelle le pénal tient le civil en état, ni les actuelles dispositions de l'article 4 CPP, il est proposé de restreindre les cas de sursis à statuer dans les affaires civiles en relation avec une action pénale. Ces dispositions ne justifient pas d'observations particulières dans la mesure où les juridictions restent libres d'apprécier l'opportunité de surseoir à statuer dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et où un nouveau cas de révision serait ouvert en cas de contrariété de décisions.

En revanche, il est aussi proposé de limiter la possibilité de saisir le juge d'instruction par voie de plainte avec constitution de partie civile, en faisant du dépôt de plainte auprès du parquet un préalable obligatoire. Le Syndicat de la magistrature est **opposé à cette limitation des possibilités de saisine directe du juge d'instruction par voie de plainte avec constitution de partie civile.** Cette possibilité constitue aujourd'hui la contrepartie naturelle du principe d'opportunité des poursuites mis en oeuvre par les parquets et de la dépendance des parquets vis à vis du pouvoir exécutif compte tenu de leur subordination au garde des Sceaux.

En conclusion, le Syndicat de la magistrature regrette une nouvelle fois le manque d'ambition des réformes proposées. Il souhaite que le changement de composition du CSM ait pour contrepartie un renforcement de son rôle. Il attend par ailleurs des précisions concernant la définition nouvelle de la faute disciplinaire et des avancées concernant les garanties du droit disciplinaire. Il appelle de ses voeux une réforme plus profonde de la

procédure pénale, particulièrement concernant le régime de la garde à vue et celui de la détention provisoire. Il vous invite à prendre connaissance des documents en annexe qui développent ce point de vue.

Annexes:

- "une autre justice est possible": contribution du syndicat de la magistrature présentée devant la commission parlementaire sur l'affaire dite d'Outreau
- "un service de la justice responsable": contribution du Syndicat de la magistrature lors de la table ronde sur la responsabilité des magistrats
- "réformer l'instruction" contribution du Syndicat de la magistrature lors de la table ronde sur l'instruction
- "procédures policières" contribution du Syndicat de la magistrature lors de la table ronde sur la procédure policière
 - "évaluation des magistrats: vers une évaluation globale du service rendu" observation du Syndicat de la magistrature présentée au CSM le 1^{er} novembre 2004
- "un CSM transparent et pluraliste" profession de foi du syndicat de la magistrature pour les élections des membres du CSM mars 2006