

Une autre justice est possible

Avec des vies brisées par des années de détention provisoire, l'affaire d'Outreau a eu un retentissement extraordinaire au sein de la société, interrogeant tant les citoyens que les médias et, bien sûr, l'institution judiciaire.

Nous avons estimé qu'il était primordial de dépasser l'émoi légitime suscité par ce dossier pour analyser sereinement et rationnellement les raisons d'un tel échec. Le Syndicat de la magistrature a donc accueilli favorablement la création d'une commission d'enquête parlementaire afin que l'ensemble des acteurs puisse s'exprimer, qu'un débat apaisé puisse s'instaurer sur la justice et que des propositions émergent pour mieux garantir les droits des justiciables. Nous redoutions certains écueils tels que le rejugement de l'affaire ou une focalisation sur la recherche des responsabilités individuelles des acteurs de la procédure. La recherche de telles responsabilités, que nous ne fuyons pas, relève d'autres instances. Il nous est apparu nécessaire de vous interpeller lorsqu'il nous a semblé que de telles dérives se produisaient. L'audition du juge d'instruction s'est déroulée dans des conditions très contestables. Le parti pris par certains d'entre vous de mettre en cause sa responsabilité avant même la clôture de vos travaux, la surmédiatisation de son audition et la manière partielle dont vous l'avez interrogé ne pouvaient nous satisfaire. Puis nous avons constaté un certain apaisement, nous souhaitons qu'il puisse se pérenniser. C'était d'ailleurs le sens de notre démarche quand nous avons appelé le 14 mars dernier avec les autres syndicats de magistrats et le soutien d'organisations professionnelles d'avocats à renouer un dialogue de fond avec les parlementaires et les citoyens.

La justice au service du sécuritaire

Certains de vos constats dans ce dossier rejoignent l'analyse globale que nous faisons de l'évolution de la justice pénale ces dernières années. Aujourd'hui nous ne découvrons malheureusement pas les conditions de déroulement de la garde à vue, la place réduite de la défense et du contradictoire ainsi que l'inégalité des armes dans le procès pénal. Nous ne découvrons pas non plus les problématiques posées par l'évolution du parquet, les difficultés liées au traitement de la délinquance sexuelle ainsi que le recours excessif à la détention provisoire et à l'incarcération.

Après les attentats du 11 septembre 2001, la campagne présidentielle de 2002 centrée quasi uniquement sur les questions de sécurité a contribué à créer un climat délétère dans lequel la défense des principes fondamentaux – procès équitable, présomption d'innocence, droits de la défense – était devenue inaudible. Dès 2001, des syndicats de policiers ont dénoncé des décisions de mise en liberté qualifiées « de bavures judiciaires ». La loi du 15 juin 2000 « renforçant la protection de la présomption d'innocence » devenait alors « la loi des voyous ». Des responsables politiques mettaient directement en cause des magistrats qui avaient opté pour la liberté au lieu de la détention. Au mépris des nécessaires équilibres de la procédure pénale, un consensus s'est peu à peu institué sur un droit à la sécurité légitimant toutes les atteintes aux libertés individuelles. Le message délivré à l'institution judiciaire était clair : au nom de la sécurité, libérer un justiciable était devenu une prise de risque inutile. En effet, mieux valait maintenir un innocent en prison que laisser un coupable en liberté. Ce contexte sécuritaire, largement orchestré par les médias, a conduit à une modification des pratiques professionnelles des magistrats. Depuis 2001, le nombre de détentions provisoires et la population carcérale ont augmenté de 25 %.

Cette évolution a été parachevée par l'exploitation politique de faits divers qui, sous le diktat de l'émotion, justifiaient de nouvelles lois déséquilibrant toujours plus la procédure pénale. Si le Syndicat de la magistrature a milité pour que la victime se voie reconnaître une place dans le processus pénal, la justice pénale ne doit pas se trouver réduite à l'idée de vengeance.

Le Syndicat de la magistrature n'a cessé de dénoncer la succession incessante de réformes entraînant une rupture croissante des équilibres des droits des parties au procès pénal. Ainsi, la durée de garde à vue a été récemment portée à 6 jours en matière de terrorisme, le recours aux audiences publiques, dont la nécessité a déjà été amplement démontrée devant votre commission, a été réduit de façon drastique au profit de procédures à moindre coût, et la collégialité constamment sacrifiée au juge unique.

Le Syndicat de la magistrature n'a cessé de vous alerter sur les difficultés pour les magistrats à exercer leur rôle constitutionnel de garants des libertés individuelles.

Les pouvoirs du garde des Sceaux sur les magistrats du

parquet ont été renforcés. Ces derniers sont sommés d'appliquer des directives qui leur commandent de faire du chiffre au détriment de la protection des libertés publiques. Ainsi, rien n'a été fait pour leur permettre de diriger et de contrôler effectivement la police judiciaire. Avec la généralisation du traitement en temps réel, les orientations de procédures sont décidées sur simple rapport téléphonique par des parquetiers qui n'ont pas toujours le temps de lire la procédure. Le contrôle des gardes à vue et des lieux de détention est devenu virtuel.

Les magistrats du siège subissent également la pression des attentes sécuritaires. Les juges des libertés et de la détention qui libèrent, en application de principes fondamentaux, des étrangers en situation irrégulière ont été rappelés à l'ordre par leur hiérarchie. Lors des émeutes de novembre 2005, le recours à la comparution immédiate et au mandat de dépôt a été privilégié.

Un droit d'exception pour les infractions sexuelles

La France est classée parmi les pays les plus répressifs en matière d'infractions sexuelles. Les statistiques du Conseil de l'Europe font ainsi apparaître que les condamnés pour agression sexuelle représentent 23 % des détenus condamnés définitifs, alors que la moyenne européenne est d'environ 5 %. Le viol et les agressions sexuelles sont la première cause d'incarcération des condamnés. Ces chiffres résultent notamment d'une multiplication par deux des condamnations pour ce type d'infractions entre 1984 et 2001, ainsi que du quantum des peines prononcées.

Cet emballement s'accompagne d'une profonde indigence de la réflexion criminologique. Tous les excès législatifs sont justifiés par une représentation monstrueuse du délinquant sexuel. Ainsi, la loi dite Perben II prolonge le délai de prescription en matière d'infractions sexuelles jusqu'à vingt ans après la majorité du plaignant : le législateur ne s'est pas interrogé sur la difficulté de recueillir des preuves après une si longue période. En décembre dernier, une nouvelle loi a imposé de décerner un mandat de dépôt en cas de condamnation pour une infraction sexuelle en récidive, comme si l'examen en appel de ces affaires n'avait aucun intérêt. La panique morale est récupérée à des fins politiques.

Après Outreau : repenser la justice

Outreau n'est malheureusement pas l'unique dossier dans lequel des années de détention provisoire injustifiées ont été exécutées. En 2004, le nombre d'indemnités au titre de détentions provisoires injustifiées a augmenté de 36 %. Souvenons-nous du dossier Chalabi instruit par la section antiterroriste, qui a abouti à 51 relaxes après des années de détention provisoire. Délinquance sexuelle et terrorisme ont légitimé la création de droits et de procédures d'exception limitant les garanties fondamentales et le droit

au procès équitable. Insidieusement, ces droits d'exception ont contaminé le droit commun. Le placement en détention est en passe de devenir la règle, la liberté l'exception.

Mais Outreau fait en réalité partie des 5 % des procédures qui bénéficient d'une instruction préparatoire, alors que 95 % des affaires pénales sont traitées au quotidien par une justice d'abattage.

En 2004, 33 % des détenus sont entrés en prison à l'issue d'une comparution immédiate. Ce mode de comparution, qui avait vocation, selon ses promoteurs, à rester exceptionnel tend à augmenter régulièrement depuis une quinzaine d'années. Les conditions de ces audiences, surchargées et se terminant parfois tard dans la nuit, ne sont satisfaisantes ni au regard des droits de la défense ni au regard de ceux des victimes. Les personnes poursuivies comme les plaignants ont beaucoup de difficultés à réunir des éléments à soumettre à l'appréciation du tribunal. Les prévenus n'ont que quelques minutes, après une garde à vue éprouvante, pour s'entretenir avec leur avocat. Le tribunal statue rapidement, sans élément réel sur la personnalité du prévenu qui comparait au sortir de deux jours de garde à vue et en présence d'une victime dépassée par la situation.

La procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, qui donne au parquet, hors de toute audience publique, la maîtrise de la proposition d'une peine à la personne poursuivie, est également peu garante des droits. Elle crée un déséquilibre entre l'accusation et la défense au détriment de cette dernière. C'est une procédure expéditive qui privilégie l'aveu et contourne le débat au fond en audience publique. Elle cumule donc tous les inconvénients en matière de garantie des droits.

Ce tableau n'est pas réjouissant mais il correspond aux réalités que nous dénonçons avec d'autres. Nous ne pouvons que rougir des rapports des instances européennes et internationales qui, tour à tour, ont dénoncé l'état de nos lieux d'enfermement (prisons et lieux de rétention), la restriction du droit d'asile exposant des ressortissants étrangers à des actes de tortures dans leur pays d'origine, la place restreinte de l'avocat dans la procédure, notre incapacité à sanctionner les violences policières, l'indigence de la justice. Cette liste n'est pas exhaustive. Les rapports se succèdent également en France mais restent sans suite. Ainsi, les rapports parlementaires s'insurgeant en 2000 contre « les prisons de la honte » ne se sont pas traduits par une véritable réforme pénitentiaire.

Alors, aujourd'hui, nous vous le disons, nous avons du mal à croire à une volonté de changement. Pour accomplir des réformes progressistes en matière de liberté, il faut un courage politique, courage qui a existé en son temps quand la peine de mort a été abolie. Et ce courage sera nécessaire si vous ne souhaitez plus voir des vies brisées par la justice.

Nous attendons que les travaux de votre commission démentent nos craintes et qu'ils puissent donner aux

citoyens et aux parlementaires les éléments d'une réforme ambitieuse pour la justice, pour une justice indépendante, une justice responsable, en mesure de sauvegarder les libertés individuelles et ouverte sur la cité.

Dans l'affaire d'Outreau, comme dans bien d'autres, les équilibres, les contrôles, les délais prévus par le Code de procédure pénale n'ont pas joué leur rôle. La réflexion ainsi ouverte sur notre justice pénale permet de repenser son équilibre institutionnel. Alors qu'aujourd'hui, 95 % des affaires ne font pas l'objet d'une instruction et sont traitées par le seul parquet, toutes les enquêtes pénales doivent bénéficier de cette architecture nouvelle et les citoyens d'un procès équitable (I). Les garanties de nature à assurer le respect effectif de la présomption d'innocence et des droits de défense doivent également être renforcées (II). Mais cette justice pénale indépendante, rééquilibrée et responsable ne peut se concevoir sans la promotion d'une justice démocratique, plurielle dans son recrutement et enrichie dans sa formation, actuellement trop centrée sur une appréhension juridique et technique des contentieux (III).

Un nouvel équilibre institutionnel

Un parquet indépendant, maître de l'enquête pénale

Ces dernières années, le parquet que nous vivons dans nos pratiques professionnelles quotidiennes et que les textes nouveaux consacrent, est à la fois omniprésent et omnipuissant au pénal et totalement subordonné au pouvoir exécutif. Ainsi, la loi Perben II, en intronisant dans le Code de procédure pénale le garde des Sceaux en chef de la politique d'action publique, a mis la touche finale à cet édifice déséquilibré. L'écrasante majorité des enquêtes pénales est supervisée par un magistrat du parquet, chargé du contrôle de l'enquête, du choix de la procédure, exerçant des pouvoirs quasi juridictionnels mais subordonné au ministre de la Justice. Dans une telle configuration, la suppression du juge d'instruction, seul magistrat de l'enquête en mesure actuellement de résister aux diverses pressions et, notamment, à celle de l'exécutif, serait particulièrement dommageable. Transférer les prérogatives du juge d'instruction à un parquet dépendant, ce serait donner au ministre de la Justice la possibilité de neutraliser définitivement les investigations sur les dossiers gênants. L'emprise déjà importante de l'exécutif sur le judiciaire serait ainsi consacrée au détriment de la séparation des pouvoirs et du procès équitable.

L'indépendance du parquet est le préalable incontournable d'une réforme ambitieuse, confiant au magistrat du parquet l'enquête pénale, avec la contrepartie nécessaire d'un juge, chargé de toutes les mesures touchant aux libertés individuelles et une défense renforcée dans ses prérogatives et effective.

Afin d'éviter l'écueil de chefs de parquet tout-puissants

et détenteurs d'un pouvoir éclaté, émiété, sans unité possible de la politique pénale, le principe de légalité des poursuites, tempéré par la loi dans les domaines et pour les infractions ciblés par le seul législateur, doit alors remplacer le principe d'opportunité des poursuites que nous connaissons actuellement.

Un juge de l'instruction garant d'une procédure contradictoire

Un nouveau juge sera en charge de la mise en état de l'enquête pénale et des mesures touchant aux libertés individuelles. La présence d'un magistrat du siège spécialisé devant lequel le parquet sera tenu de justifier des diligences effectuées, de l'avancement de l'enquête est indispensable à la protection des citoyens et au respect des droits de la défense. Ce magistrat du siège fixera les délais impartis à l'enquête, sera compétent, tant en matière criminelle que correctionnelle, pour apprécier l'opportunité de procéder aux actes d'enquête nécessaires à la manifestation de la vérité et statuera en matière d'expertises, de perquisitions, d'écoutes téléphoniques, de saisies, de contrôle judiciaire et de détention provisoire... Il assurera ainsi la mise en état de l'enquête pénale, dans une mission d'arbitrage entre le parquet et la défense, indispensable au respect de l'égalité des armes. Ce juge spécialisé siègera en formation collégiale pour les mesures telles que la détention provisoire ou le contrôle judiciaire.

Une police judiciaire rattachée aux juridictions

La qualité de l'enquête pénale dépend largement des services d'enquête, de la qualité des officiers police judiciaire et des moyens qui leur sont donnés. La tutelle actuelle du ministère de l'Intérieur pèse lourdement sur l'indépendance et les marges d'action des officiers de police judiciaire. Les exemples abondent de cette mainmise du ministère de l'intérieur sur les enquêtes pénales et donc sur la justice pénale. Le rattachement aux juridictions des officiers de police judiciaire s'avère donc indispensable pour garantir l'efficacité et l'efficacité de l'enquête pénale.

Une défense effective pour tous, au service du procès équitable

L'équilibre de la justice pénale repose aussi sur le « contre-regard » de la défense, qui nous sert à mieux juger. La réforme pénale que nous préconisons doit assurer une possibilité d'intervention de la défense à tous les stades de l'enquête. Cette présence effective et active de la défense ne doit plus être l'apanage de quelques justiciables dont les moyens financiers ou l'intérêt de l'affaire leur permettent d'accéder à une défense de qualité. Un État de droit doit assurer à tous les citoyens une défense digne de ce nom, par une réforme de l'aide juridictionnelle. Cette réforme passe nécessairement par un abaissement significatif du

seuil d'admission au bénéfice de cette aide et par l'accroissement de la rémunération par l'Etat des avocats dont les clients bénéficient de l'aide juridictionnelle.

Dans une vision plus ambitieuse encore, la création de services d'avocats de défense sociale, dont la rémunération serait garantie par l'Etat, comme cela existe dans certains pays, doit être envisagée. Elle n'est pas incompatible avec la nécessaire indépendance de la défense.

Ce nouvel équilibre permettrait de pallier les inconvénients de notre actuel système inquisitoire, sans tomber dans certains travers d'un système accusatoire.

Pour un contrôle démocratique d'une magistrature indépendante : un Conseil supérieur de la magistrature rénové

L'indépendance ainsi réclamée de la justice pénale, pensée dans l'intérêt des citoyens et non pour le confort des magistrats, a pour corollaire la mise en place d'un contrôle démocratique de la justice.

Dans notre architecture institutionnelle, il appartient au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) de garantir l'indépendance de l'institution judiciaire et de veiller au respect d'une stricte séparation des pouvoirs. Or, actuellement, 95 % des nominations des magistrats échappent au CSM et restent contrôlées par la chancellerie. Si le CSM peut empêcher la nomination à un poste d'un magistrat du siège, il ne peut y substituer le candidat qu'il juge le plus apte à occuper ce poste. Pire encore, l'avis du CSM n'a aucune valeur contraignante en ce qui concerne les nominations au parquet. Les procureurs généraux sont nommés en conseil des ministres, sans avis du CSM. De façon plus générale, l'autonomie et les prérogatives du CSM sont constamment menacées par le pouvoir exécutif qui rechigne à voir cet instrument de gestion du corps judiciaire lui échapper.

Le Conseil supérieur de la magistrature, pour jouer pleinement le rôle constitutionnel qui lui est confié, doit voir sa compétence élargie. Il doit être consulté sur toutes les questions relatives au fonctionnement de la justice telles que l'organisation judiciaire, le budget de la justice, la formation des magistrats. En matière de nomination, nous sommes favorables à ce que le CSM soit compétent pour décider de l'ensemble des nominations des magistrats, du siège comme du parquet, ainsi que de l'intégration directe ou sur titre dans la magistrature.

Pour lui permettre de remplir ces compétences élargies, ses moyens et son autonomie budgétaires sont à renforcer, à l'instar des autres organes régulateurs prévus par notre Constitution. Il est indispensable de créer un corps d'inspecteurs susceptibles de l'aider dans sa mission disciplinaire, voire d'assurer une mission d'évaluation rénovée telle que nous la préconisons.

Afin que soient assurées l'autonomie et la légitimité démocratique de cette institution, la composition actuelle

du CSM est à repenser. Le président de la République et le garde des Sceaux, membres du pouvoir exécutif, ne doivent plus en faire partie. En revanche, le CSM, pour garantir un regard non corporatiste et citoyen sur la justice, doit être composé majoritairement de membres extérieurs au corps judiciaire. Actuellement, trois de ces personnalités extérieures sont désignées par le président de la République et les présidents des assemblées parlementaires. Nous proposons que les membres du CSM, extérieurs à la magistrature, soient élus par le parlement, selon un mode de scrutin assurant une représentation pluraliste. Les représentants des magistrats doivent être élus au scrutin proportionnel direct.

Un traitement transparent des réclamations des usagers de la justice

La nouvelle architecture institutionnelle proposée resterait insatisfaisante si elle ne s'accompagnait pas de la mise en place d'une structure servant « d'interface » entre les citoyens et la justice. Les justiciables adressent quotidiennement des observations ou des réclamations sur le fonctionnement de la justice. Or, ces réclamations ne font l'objet d'aucun traitement cohérent et transparent. Une telle situation alimente un sentiment de frustration, d'incompréhension et de méfiance des citoyens envers la justice de leur pays. Afin de remédier à cela, nous proposons la création d'une institution autonome, chargée de recevoir et traiter les réclamations des usagers de la justice, qu'elles concernent les dysfonctionnements des services ou les comportements individuels d'un professionnel ou d'un auxiliaire de justice, magistrat, greffier, huissier, avocat... Cette instance pourrait orienter les réclamations vers les autorités compétentes et saisir, le cas échéant, les instances disciplinaires, dont le CSM.

Un service public de la justice responsable

Le débat sur la responsabilité des magistrats préoccupe, occupe et divise, à juste titre, professionnels de justice, observateurs du monde judiciaire et citoyens. Rappelons que les magistrats sont responsables civilement, disciplinairement et pénalement pour les infractions qu'ils pourraient commettre dans l'exercice de leur profession.

Le magistrat, par sa faute personnelle, engage la responsabilité de l'Etat. Celui-ci est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice et cette responsabilité est engagée en cas de faute lourde ou de déni de justice. Ce régime de responsabilité tout comme celui de responsabilité financière personnelle des magistrats ne se distingue de celui applicable aux autres agents publics que par l'interdiction d'exercer à leur rencontre une action directe engageant leur responsabilité financière personnelle. La faute lourde est définie depuis 2001 par la Cour de cassation comme « un fait ou

une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi ». Nous sommes favorables à une évolution vers la faute simple, dans l'intérêt des usagers du service public. Cette évolution est d'ailleurs en germe dans la jurisprudence actuelle de la Cour de cassation.

Sur le plan financier, l'Etat, s'il est condamné à indemniser l'usager de la justice, dispose d'une action récursoire lui permettant de se retourner vers le magistrat qui, par sa faute personnelle, a engagé la responsabilité de l'Etat. Si cette action récursoire n'a jamais été engagée, rien n'interdit de le faire. Si elle devait être effectivement exercée, elle devrait être limitée dans son quantum et soumise à l'autorisation préalable du CSM, comme le recommande d'ailleurs la Charte européenne sur le statut des juges adoptée au sein du conseil de l'Europe. De même, un système d'assurance professionnelle, à l'instar de celui dont bénéficient les enseignants, doit être mis en place.

Les régimes de responsabilité sans faute, comme ils existent déjà en matière d'indemnisation de la détention provisoire ou de révision pourraient être développés.

La loi organique du 25 juin 2001 a notablement renforcé l'effectivité du droit disciplinaire. Le garde des Sceaux n'est plus le seul habilité à saisir le Conseil supérieur de la magistrature, instance disciplinaire : désormais peuvent le faire les chefs de cours. Les audiences disciplinaires du CSM sont normalement publiques. Le CSM prononce chaque année des sanctions rigoureuses. Les insuffisances professionnelles ne sont pas exclues du champ disciplinaire. Si, par une décision du 8 février 1981, le CSM a affirmé que la décision juridictionnelle échappait normalement à tout contrôle disciplinaire, il s'est réservé le droit de sanctionner des cas où « il résulte de la chose définitivement jugée qu'un juge a, de façon grossière et systématique, outrepassé sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine, de sorte qu'il n'a accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité professionnelle. »

En ce qui concerne le « mal jugé » que constitue l'erreur d'appréciation du droit ou du fait dans le cadre de l'acte juridictionnel, la spécificité de la décision juridictionnelle commande qu'il ne puisse constituer une source de responsabilité, ni du service public ni du magistrat. Outre le fait qu'une telle responsabilité n'existe dans aucun pays, étendre le champ de la responsabilité individuelle des magistrats au « mal jugé » favoriserait une autocensure des pratiques judiciaires et pèserait, n'en doutons pas, sur celles qui comportent inéluctablement une « prise de risques » plus importante telle que la remise en liberté ou encore le retour d'un enfant dans sa famille. La solution de facilité serait alors pour le magistrat de ne prendre que des risques minimaux, au détriment des libertés individuelles et du « pari » que nous sommes souvent amenés à faire sur l'évolution positive d'une personne, au nom de l'espoir et de la confiance en l'être humain.

Le nouvel équilibre institutionnel auquel nous sommes

favorables, s'il n'inclut pas l'indépendance du parquet et la réforme du CSM serait inacceptable. La suppression du juge d'instruction constituerait, sans de telles réformes, une manœuvre purement politique pour mettre au pas le juge qui s'est avéré le plus dérangeant, voire dangereux pour les pouvoirs politique, économique ou financier.

Des garanties renforcées doivent préserver réellement la présomption d'innocence et les droits de la défense, régulièrement mis à mal au fil des textes législatifs et des pratiques professionnelles.

Présomption d'innocence et droits de la défense : des garanties renforcées.

La normalisation des infractions sexuelles

La protection des victimes doit être mieux assurée. La multiplication de centres d'investigation spécialisés, tant au niveau des enquêteurs que des magistrats, est à favoriser dans le ressort de chaque cour d'appel. Les blocages enregistrés dans l'utilisation effective de pratiques protectrices du mineur victime, telles que l'enregistrement audiovisuel correspondent certes à un manque de moyens, de matériel et de lieux adaptés à une telle procédure. Mais ils résultent aussi d'un manque de formation et de spécialisation des professionnels confrontés à des situations difficiles, déstabilisantes. Une formation de qualité de ces enquêteurs et magistrats spécialisés et la mise en place d'une formation permanente, ouverte aux connaissances spécifiques, dans le domaine psychiatrique, psychologique, sociologique, nécessaires à l'appréhension des victimes comme des auteurs des infractions sexuelles, sont indispensables à l'aboutissement d'enquêtes de qualité.

Il faut en revanche, mettre un terme à la surenchère répressive en matière d'infractions sexuelles et à l'affirmation d'un véritable droit d'exception dans ce domaine.

Le régime de la prescription des infractions sexuelles doit être normalisé. La prescription prend en compte l'érosion de la fiabilité des preuves et des témoignages au fil du temps. Elle doit être ramenée à la prescription de droit commun (10 ans en matière criminelle, 3 ans en matière correctionnelle), à la seule exception du report du point de départ de la prescription à la majorité du plaignant.

Le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles (FIJAIS), créé par la loi Perben II, prévoit l'inscription automatique des personnes condamnées pour des crimes ou des délits punis d'une peine supérieure à 5 ans d'emprisonnement. La durée d'inscription est de 20 à 30 ans. En outre l'inscription entraîne des obligations de pointage durant toute la mesure. Ce sont autant de dispositions stigmatisantes et pénalisantes pour la réinsertion. Nous demandons l'abrogation de l'automatisme de cette inscription et une réduction de sa durée, ainsi que la

suppression des obligations de pointage.

Des dispositions exceptionnelles, faisant primer l'incarcération au détriment de la liberté, telles que l'obligation instituée par la loi du 12 décembre 2005 de délivrer mandat de dépôt à l'audience, quel que soit le quantum de la peine, dans certains cas de récidive, doivent être abrogées.

La garde à vue : un temps de non-droit à réformer

Les travaux de la commission ont permis d'éclairer les parlementaires et les citoyens sur la garde à vue, les conditions de son déroulement et la fragilité des déclarations recueillies dans ce cadre. Le contrôle de ces gardes à vue ne s'effectue plus de façon effective par des magistrats débordés, trop confiants ou rattrapés par une forme de routine.

Nous avons demandé en 2002 devant la Commission européenne, dans notre réponse au Livre vert sur les garanties procédurales des procédures pénales, l'enregistrement audiovisuel de l'intégralité des auditions des gardés à vue et l'alignement de la France en ce domaine sur de nombreuses législations européennes (Italie, Grande Bretagne, Belgique...). Si elle n'est pas suffisante en elle-même, cette garantie, qui est totalement intégrée par nos voisins européens, permet de vérifier les conditions de recueil des auditions et de sécuriser les procédures.

La présence de l'avocat pour assister le gardé à vue lors de ses auditions, confrontations, présentations à témoins et autres investigations, l'accès au dossier intégral et l'information sur le droit à garder le silence constituent des garanties impératives que le législateur français doit intégrer dans notre procédure pénale. Elles doivent être prévues, dès la première heure de garde à vue et jusqu'au terme de cette mesure, sans exception en fonction des contentieux.

La présentation des gardés à vue au magistrat compétent, dans la perspective d'une prolongation, doit devenir obligatoire, sous peine de nullité de la mesure. Enfin, la garde à vue ne doit pas être supérieure à 48 heures. Les délais exceptionnels la portant à 4 jours (stupéfiants, criminalité organisée) voire à 6 jours (terrorisme) ont fleuri aux termes de législations successives. Le retour à des dispositions de droit commun doit désormais primer, un droit exceptionnel favorisant les pratiques, les comportements et des procédures non conformes aux droits fondamentaux.

La détention provisoire et la présomption d'innocence

La détention provisoire, largement utilisée en France (35 % des personnes incarcérées le sont au titre d'une détention provisoire), constitue l'atteinte la plus grave au principe de la présomption d'innocence. Les conditions dans lesquelles elle se déroule, surtout pour les mis en examen pour infractions sexuelles, sont inhumaines et dégradantes. Elles sont régulièrement dénoncées, d'ailleurs, par les instances européennes.

Pourtant, les textes légaux et des procédures récentes renforcent les possibilités de placement ou maintien en détention provisoire. Seul, un régime restrictif et rigoureux permettra de mettre un terme à cette réalité.

La première réforme à adopter est la suppression du critère de trouble à l'ordre public, critère dont nous avons pu mesurer la dangerosité aux décours des travaux de la commission parlementaire.

De même, nous demandons le retour à l'interdiction de la détention provisoire en matière d'infractions aux biens punies de peines de moins de 5 ans d'emprisonnement (article 143-1 du Code de procédure pénale). Le retour aux durées maximales de détention provisoire et aux conditions liées aux peines encourues telles que fixées par la loi présomption d'innocence du 15 juin 2000 est tout aussi indispensable.

Dans cette logique, il convient d'abroger :

- Les dispositions permettant de proroger la détention provisoire « à titre exceptionnel » pour les nécessités de l'enquête résultant de la loi Perben I du 9 septembre 2002 (articles 145-1 et 145-2 du Code de procédure pénale) ;

- La possibilité de prolongation de la détention provisoire au-delà d'un an, dans l'attente de l'audiencement devant la cour d'assises résultant de la loi Perben II du 9 mars 2004 (article 181 du Code de procédure pénale) ;

- La procédure de référé-détention introduite par la loi Perben I (article 148-1-1 du Code de procédure pénale) ;

- La possibilité qu'a le parquet depuis la loi Perben II de saisir directement le juge des libertés et de la détention en matière criminelle ou pour des délits punis de dix ans d'emprisonnement (article 137-4 du Code de procédure pénale) ;

- La possibilité de placer en détention provisoire en matière délictuelle un mineur de 13 à 16 ans en cas de non-respect d'un placement en centre éducatif fermé, disposition instaurée par la loi Perben I.

Enfin, le contentieux de la détention provisoire doit être confié à une collégialité et faire l'objet d'audiences publiques.

Une politique volontariste de développement de l'alternative à l'incarcération qu'est le contrôle judiciaire est incontournable pour compléter ces réformes. Actuellement, les services et associations chargées de l'exécution de ces mesures souffrent d'un manque cruel de moyens et de la réduction drastique des subventions en ce domaine.

Les garanties nécessaires au procès équitable

Les principes fondamentaux que sont la collégialité et la publicité des audiences ont été sacrifiés au profit d'une justice à juge unique, trop souvent occulte et non contradictoire. Quelle que soit l'architecture institutionnelle conservée ou adoptée, la collégialité constitue une garantie essentielle. Introduire en France la possibilité pour le juge d'exprimer et de rendre publique une opinion dissidente favoriserait le débat jurisprudentiel et doctrinal : les magistrats

et juristes qui ont eu à connaître cette pratique, notamment dans les juridictions européennes, témoignent de son intérêt. Le déroulement des audiences sous le regard effectif du public a des vertus que nous pouvons vérifier chaque jour. L'instruction préparatoire doit, à chaque étape de son déroulement, connaître des « fenêtres de publicité », grâce à l'instauration d'audiences publiques, en présence du magistrat instructeur, des parties, des avocats et du public.

L'expertise pénale est un autre sujet de réflexion, de doutes et de contestation. Sa procédure aurait tout à gagner à s'inspirer de l'expertise civile, notamment en ce qui concerne le principe du contradictoire.

La difficulté de l'acte de juger, l'isolement des magistrats, confrontés à une culture productiviste, statisticienne rendent nécessaire une réflexion sur la création d'espaces non hiérarchisés, d'échanges sur les pratiques professionnelles, sur les problématiques rencontrées. Ainsi, « l'inter-vision » que connaît la justice néerlandaise est une piste particulièrement intéressante à explorer.

Une justice démocratique et plurielle

Le recrutement et la formation des magistrats constituent à l'évidence un élément essentiel de la qualité de la justice et de prévention des dysfonctionnements. Ils doivent favoriser une approche diversifiée et humaniste du métier de magistrat et de la fonction de juger.

Le recrutement de futurs magistrats par la voie d'un concours et par l'intégration directe est à maintenir. Il préserve du conservatisme ou de la dépendance des magistrats à l'égard d'un électorat. Mais, le constat du manque de diversité sociale et culturelle de la magistrature s'impose.

L'antagonisme qui oppose, de façon plus ou moins explicite, les magistrats aux avocats constitue une regrettable tradition. Pour contrebalancer cette tendance, nous sommes favorables à une formation commune initiale des étudiants, candidats au métier de magistrat ou d'avocat. Ce tronc commun pourrait être assuré au sein des instituts d'études judiciaires (IEJ) redynamisés. Ceux-ci doivent bénéficier de moyens substantiels, de nature à leur permettre d'accueillir et préparer au concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature un plus grand nombre d'étudiants, actuellement contraints de se diriger vers des instituts privés fort coûteux et donc discriminants pour les étudiants aux revenus modestes.

Il n'est guère contestable que la formation des auditeurs de justice, telle qu'elle est conçue depuis quelques années, favorise l'émergence de magistrats normalisés, modélisés et concentrés sur une appréhension technocratique du métier de juger. Favoriser, comme cela a pu être le cas dans le passé, tant par la formation initiale que continue, l'ouverture des auditeurs ou des magistrats en exercice aux sciences sociales comme humaines serait pri-

mordial. De même, un stage, non plus de deux mois en fin de formation, mais de plus longue durée, en tant qu'avocat, en tout début de scolarité à l'ENM serait de nature à modifier la perception de l'acte de juger.

Il est nécessaire de renforcer l'indépendance de l'ENM, tout en assurant un meilleur contrôle externe. Ainsi, notamment, la nomination du directeur de l'ENM, qui a lieu actuellement par décret du Premier ministre, devrait être soumise à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Enfin, la désignation de chargés de formation, autres que magistrats, diversifierait la formation à l'ENM.

Abandonner l'approche caporaliste de l'évaluation

Les systèmes d'évaluation des qualités individuelles des magistrats ne remplissent que des objectifs fort éloignés de la préoccupation de qualité du service public de la justice. L'évaluation professionnelle des magistrats, actuellement sert essentiellement à la gestion des carrières par la Chancellerie, sous le contrôle marginalisé du CSM. Loin de reposer sur de critères objectifs, l'évaluation reste un outil de contrôle hiérarchique et se prête à toutes les manipulations, petites (ou grandes) lâchetés et favoritisme. La création récente d'une forme d'évaluation parallèle avec les primes modulables favorise cette approche caporaliste et une culture de la soumission.

Les indicateurs de performance retenus dans le cadre budgétaire depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, essentiellement quantitatifs, sont actuellement instrumentalisés par l'administration centrale au service d'une approche purement productiviste.

Pour répondre aux besoins des usagers de la justice, le

système d'évaluation doit être rénové pour permettre de mieux rendre compte d'une activité et de la qualité du service rendu. L'évaluation doit gagner en impartialité. Elle ne doit plus être confiée aux supérieurs hiérarchiques mais à des évaluateurs extérieurs à la juridiction. En outre, l'évaluation individuelle devrait être concomitante à celle d'une juridiction ou d'un service.

Des moyens à la hauteur d'une réelle ambition pour la justice

Le tour d'horizon ainsi fait de la justice, et plus spécifiquement de la justice pénale, serait incomplet s'il n'incluait pas la critique de l'insuffisance criante des ressources humaines, budgétaires et matérielles tant au niveau des services d'enquête que des juridictions. Des magistrats et fonctionnaires de justice, des enquêteurs, épuisés, débordés, écrasés par des conditions de travail ubuesques et soumis à des impératifs productivistes, à une politique pénale du tout-répressif, de la tolérance zéro, concourent à la production d'une justice trop souvent inhumaine, insatisfaisante, qui réprime les plus faibles et n'est plus en mesure d'assurer la mission de gardienne des libertés qui est la sienne.

Nous avons aujourd'hui un devoir d'ambition : travailler à l'émergence d'une justice équitable et respectueuse des droits fondamentaux et des libertés individuelles. A cette condition, l'affaire d'Outreau pourrait devenir une chance paradoxale : une occasion pour le législateur de faire qu'une autre justice soit possible, en lui donnant les moyens de retrouver et d'inspirer une confiance sans laquelle il n'est pas d'Etat de droit.

Une autre justice est possible

Les 40 propositions du Syndicat de la magistrature

Pour un nouvel équilibre institutionnel

Un parquet indépendant, maître de l'enquête pénale

- 1 – Assurer l'indépendance du parquet vis-à-vis de l'exécutif ;
- 2 – Accorder à tous les magistrats du ministère public les mêmes garanties qu'aux magistrats du siège, en matière de nomination et en matière disciplinaire ;
- 3 – Supprimer toute possibilité d'instructions particulières du garde des Sceaux ;
- 4 – Substituer définitivement au principe d'opportunité des poursuites un principe de légalité tempéré par la loi ;
- 5 – Confier au seul parquet la conduite des enquêtes en matière pénale, à charge et à décharge ;

Un juge de l'instruction garant d'une procédure contradictoire

- 6 – Créer un juge chargé de se prononcer sur les mesures touchant aux libertés individuelles et contrôlant le bon déroulement de l'enquête ;
- 7 – Confier le contentieux de la détention provisoire et du contrôle judiciaire à une collégialité statuant publiquement ;

Une police judiciaire rattachée aux juridictions

- 8 – Rendre plus effective la direction de la police judiciaire par la justice, notamment par le détachement des officiers de police judiciaire auprès des juridictions ;

Une défense effective pour tous, au service du procès équitable

- 9 – Abaisser le seuil d'accès à l'aide juridictionnelle pour les justiciables, augmenter de manière substantielle la rémunération des avocats dans le cadre de l'aide juridictionnelle; envisager la création de services d'avocats de défense sociale dont la rémunération serait garantie par l'Etat;

Un nouveau CSM

- 10 – Reconnaître compétence au CSM pour décider de l'ensemble des nominations des magistrats ;
- 11 – Donner compétence au CSM pour examiner toutes questions relatives au fonctionnement de la justice : organisation judiciaire, budget de la justice, formation des magistrats ;
- 12 – Prévoir le rattachement au CSM d'inspecteurs des services judiciaires ;

- 13 – Modifier la composition du CSM pour :
- En exclure le président de la République et le garde des Sceaux ;
 - Assurer une majorité de membres non-magistrats, désignés par le Parlement selon un mode de scrutin qui assure une représentation pluraliste ;
 - Prévoir l'élection des représentants des magistrats au scrutin proportionnel et direct.

Un traitement transparent des réclamations des usagers

14 – Créer une instance chargée de recevoir et de traiter les réclamations des usagers de la justice à l'encontre de tous les professionnels et services de justice, avec, le cas échéant, la possibilité de saisir les autorités disciplinaires, dont le CSM ;

Un service public de la justice responsable

15 – Soumettre l'exercice de l'action récursoire de l'Etat à l'encontre des magistrats à l'avis conforme du CSM, limiter son quantum et instituer un régime d'assurance professionnelle des magistrats ;

16 – Prévoir une responsabilité du service public de la justice pour faute de service simple ;

17 – Développer des régimes de responsabilité sans faute du service public de la justice en cas de « risque spécial » ;

Présomption d'innocence et droits de la défense : des garanties renforcées

Normaliser les infractions sexuelles :

18 – Développer les centres d'investigation spécialisés, et renforcer la formation des policiers comme des magistrats à l'audition des victimes ;

19 – Aligner la prescription en matière d'infractions sexuelles sur le droit commun, avec la seule exception du report à l'âge de la majorité du plaignant du point de départ de la prescription ;

20 – Supprimer toute inscription automatique au FIJAIS, réduire la durée des inscriptions et supprimer les obligations de pointage ;

21 – Abroger l'obligation de délivrer mandat de dépôt à l'audience à l'encontre de certains récidivistes, notamment en matière sexuelle (article 465-1 CPP) ;

La garde à vue : un temps de non-droit à réformer

22 – Rétablir l'information systématique relative au droit de garder le silence en début de garde à vue ;

23 – Généraliser l'enregistrement audiovisuel des auditions des gardés à vue ;

24 – Prévoir la possibilité d'une assistance effective des personnes gardées à vue par l'avocat tout au long de la garde à vue, dès la première heure, sans exception ;

25 – Prévoir le droit d'accès au dossier de la procédure pour l'avocat du gardé à vue ;

26 – Unifier les régimes de durée de la garde à vue et limiter sa durée à 48 h ;

27 – Prévoir la présentation systématique des personnes mises en cause lors des prolongations de garde à vue ;

La détention provisoire et la présomption d'innocence

28 – Abroger :

- Les possibilités de prorogations « à titre exceptionnel » de la détention provisoire instituées par la loi Perben I aux articles 145-1 et 145-2 du Code de procédure pénale ;
- Possibilité de prorogation au-delà du délai d'un an dans l'attente de la comparution devant la cour d'assises (article 181 alinéa 9 CPP) ;
- La procédure de référé-détention (article 148-1-1 CPP) ;
- La faculté de saisine directe du juge des libertés et de la détention par le parquet (article 137-4 CPP) ;
- La possibilité de placer en détention provisoire en matière délictuelle un mineur de 13 à 16 ans en cas de non-respect d'un placement en centre éducatif fermé.

29 – Supprimer le critère de l'ordre public parmi ceux qui permettent de justifier le placement en détention provisoire (article 144 3° CPP) ;

30 – Rétablir l'article 143-1 CPP dans sa rédaction résultant de la loi du 15 juin 2000 en ce qu'il limitait la possibilité de placement en détention provisoire pour les infractions aux biens punies de moins de 5 ans d'emprisonnement ;

Les garanties du procès équitable

31 – Soumettre l'expertise pénale au principe du contradictoire, au stade de la décision comme à celui de l'exécution ;

32 – Généraliser les possibilités de renvoi en collégialité, même dans des fonctions de juge unique ;

33 – Ouvrir la possibilité de rendre publique une opinion dissidente dans le cadre d'un délibéré collégial ;

34 – Favoriser les espaces de collégialité hors du délibéré (pratiques d'intervision) ;

Une justice démocratique et plurielle

35 – Renforcer les moyens des instituts d'études judiciaires (IEJ) pour leur permettre de former le véritable tronc commun de la formation des futurs avocats et magistrats ;

36 – Rallonger le stage de plein exercice en tant qu'avocat des auditeurs de justice et modifier sa place dans le calendrier de la formation ;

37 – Prévoir la nomination du directeur de l'ENM sur avis conforme du CSM ;

38 – Soumettre la nomination des chargés de formation de l'ENM à un avis conforme du conseil d'administration ;

De nouvelles pratiques d'évaluation

39 – Confier l'évaluation des magistrats à un intervenant extérieur à la juridiction et sans lien hiérarchique avec eux, par exemple un corps d'inspecteurs dépendant du CSM ; généraliser l'évaluation à tous les magistrats, quel que soit leur niveau hiérarchique ;

40 – Instituer une évaluation du service rendu par les juridictions, confiée à une instance extérieure, rattachée au CSM.