

INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE : N'ATTENDONS PAS L'HYPOTHÉTIQUE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE !

Le débat sur les évolutions nécessaires pour une justice plus forte et indépendante se concentre trop souvent sur la révision de l'article 65 de la Constitution du 4 octobre 1958 relatif à la composition et au rôle du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

La question est certes fondamentale sur le plan des principes. Elle conduit cependant, au gré des projets de loi constitutionnelle avortés ou différés pour diverses raisons – 1998, 2013, 2018... – à réduire et à repousser sans cesse des évolutions pourtant indispensables, au faux prétexte que rien ne serait envisageable sans une réforme préalable de la Constitution.

Nous savons pourtant que dans la pratique, en juridiction, les obstacles à l'indépendance ne résident pas uniquement dans l'utilisation par le pouvoir exécutif de ses attributions en matière de nomination et de discipline. Si une réforme constitutionnelle bien plus ambitieuse que celles envisagées jusqu'ici est incontournable, elle ne constitue ni un préalable à toute évolution, ni le seul horizon de l'indépendance de la justice.

Au quotidien, le Syndicat de la magistrature défend les collègues et l'autorité judiciaire contre les abus et les pressions, qu'ils proviennent de l'extérieur ou de l'intérieur de l'institution. Il se bat aussi pour que soit enfin conféré à la justice des moyens humains et matériels lui permettant d'exercer ses missions dans toute leur plénitude.

Au-delà, nous proposons et défendons de nombreuses mesures de nature législative qui permettraient de faire avancer de manière concrète l'indépendance de la justice immédiatement et à Constitution constante.

1

UN DÉROULEMENT DE CARRIÈRE GARANTISSANT L'INDÉPENDANCE, L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT FONDÉE SUR LA COMPÉTENCE ET LA PROTECTION DES DROITS DES MAGISTRATS

Le caractère infantilisant et archaïque des modalités actuelles d'évaluation des magistrats, fixées par l'article 12-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et le décret 93-21 du 7 janvier 1993, n'est plus à démontrer. Le Syndicat de la magistrature revendique **une refonte complète de l'évaluation**, effectuée par un corps d'inspecteurs rattachés au Conseil supérieur de la magistrature, afin de garantir son impartialité et qu'elle remplisse son objectif essentiel : s'assurer de la qualité du service rendu au justiciable.

Par ailleurs, la progression de la carrière des magistrats est aujourd'hui séquencée par des étapes à franchir pour passer du second au premier grade, puis pour accéder à un poste hors hiérarchie (articles 2 et 3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature). Si dans les faits l'inscription au tableau d'avancement est devenue automatique pour la grande majorité des magistrats, l'architecture actuelle, par le rôle de l'évaluation hiérarchique,

les éventuelles décisions de non-présentation au tableau et la nécessité d'obtenir de la DSJ une nomination en avancement maintiennent la possibilité d'infliger des sanctions paradiisciplinaires implicites et arbitraires. En outre, la nécessité de « prendre son grade » induit nombre de mobilités subies, avec leurs conséquences sur la vie familiale des magistrats et sur le fonctionnement des juridictions. Le SM défend depuis longtemps **l'instauration d'un grade unique** et la suppression du tableau d'avancement, afin de garantir à chaque magistrat une évolution indiciaire régulière et à l'abri des interventions potentiellement arbitraires de l'exécutif et/ou de sa hiérarchie.

Dans le même objectif, le SM demande **la suppression de la prime modulable** prévue par le décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003, qui s'est montrée à l'usage, au mieux, l'outil d'un productivisme étranger à toute notion de qualité, au pire un levier de discrimination.

2

DES SCRUTINS PROFESSIONNELS À RÉFORMER POUR UN CSM ET UNE CAV REPRÉSENTANT LES MAGISTRATS DANS LEUR DIVERSITÉ

Les élections des représentants des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature (article 3 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) et à la Commission d'avancement (articles 13-1 et suivants de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature) ont pour point commun de se dérouler selon des modes de scrutin qui produisent une représentation déformée de la magistrature en favorisant démesurément la hiérarchie et le fait majoritaire.

Pour les élections au CSM, le scrutin indirect avec l'élection de grands électeurs ayant cinq années d'ancienneté au moins au niveau de chaque cour d'appel, outre sa coûteuse, archaïque et absurde complexité, aboutit, en réduisant le nombre de candidats potentiels notamment au parquet, où les jeunes magistrats sont sur-représentés, à ce que dans de nombreuses cours, aucune liste ne puisse être constituée par les organisations syndicales non majoritaires. Dans les ressorts dans lesquels il n'y a qu'un seul grand électeur à élire

(6 au siège, 25 au parquet, sur 35 au total) c'est mathématiquement le syndicat majoritaire qui l'obtient. On aboutit ainsi à ce que, dans de nombreuses cours, les magistrats ne puissent voter selon leur sensibilité, ou, pour ceux qui le peuvent, que ce soit par principe sans effet sur le résultat final des élections. D'autre part, la hiérarchie est surreprésentée au sein de cette instance – de manière inversement proportionnelle à sa place dans le corps – qui compte dans chacune de ses formations plus de magistrats issus de la hiérarchie (quatre) que de magistrats des juridictions (trois).

Avec la volonté d'aboutir à une représentation du corps dans toute sa diversité, le Syndicat de la magistrature revendique la mise en place, pour l'élection des représentants des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature et à la Commission d'avancement, d'un scrutin national au suffrage direct proportionnel, seul à même de mettre fin à ce qui constitue une hérésie démocratique.

3

L'INSCRIPTION DANS LA LOI DES GARANTIES DU PROCÈS ÉQUITABLE AU DISCIPLINAIRE

L'enquête diligentée par l'Inspection générale de la justice (IGJ) qui fonde la saisine du CSM et qui constitue l'essentiel du dossier disciplinaire devant cette instance reste encore trop fragile au regard des droits de la défense.

Le syndicat mène depuis des années un combat sur ce terrain. Il a d'abord fait acter le refus de l'administration de recevoir les magistrats avec un représentant syndical et de leur communiquer le dossier. Il a ensuite obtenu du CSM, par décision du 11 juillet 2013, qu'il écarte des débats les pièces reprenant les déclarations faites par le magistrat devant l'Inspection au regard des conditions déplorables dans

lesquelles elles avaient été réalisées. Sous cette impulsion, en 2017, l'IGJ a changé sa doctrine : le magistrat reçoit désormais une copie de son dossier et peut être assisté lors des auditions devant l'Inspection.

Il convient que ces modalités, uniquement actées à ce stade dans une note interne de l'Inspection, selon le principe de libre détermination de sa méthodologie, soient inscrites dans la loi et que l'assistant ne soit pas cantonné, comme c'est le cas, à une présence passive sans possibilité de poser de questions ni de faire d'observations autres que sur le déroulement de l'inspection. Ces éléments sont évidemment

consubstantiels à la notion d'assistance et le CSM estime que le contrôle du respect des droits de la défense et du principe du contradictoire dans la procédure disciplinaire doit s'étendre aux auditions réalisées par L'IGJ.

Il est également urgent que le magistrat puisse se faire communiquer le rapport de l'Inspection en amont de la décision du ministre de la Justice, afin de pouvoir formuler des observations à ce stade où le CSM n'est pas encore saisi. De même, il convient d'instaurer un délai maximum entre la remise du rapport d'inspection et la décision du garde des

Sceaux de saisir ou non le CSM, le ministre n'étant tenu pour le moment que par le délai de prescription – 3 ans.

Quant aux plaintes des justiciables examinées par la commission d'admission des requêtes – qui prémunit du soupçon de protection corporatiste – il convient de prévoir dans la loi que le magistrat visé soit systématiquement entendu, le cas échéant assisté, quand le renvoi devant la formation disciplinaire est envisagé, et d'introduire la possibilité de procéder à des rappels déontologiques lorsqu'un renvoi semble disproportionné.

4 UNE MAGISTRATURE DE PLEIN EXERCICE AU MINISTÈRE PUBLIC ET LA DÉCLINAISON DU PRINCIPE DU JUGE NATUREL

Indépendamment de toute réforme constitutionnelle, le magistrat du parquet doit être protégé d'une pratique trop souvent infantiliste du rapport hiérarchique, et donner toute la réalité à des textes selon lesquels, au terme de la jurisprudence de la Cour de cassation, il « puise de sa seule qualité, en dehors de toute délégation de pouvoir, le droit d'accomplir tous les actes rentrant dans l'exercice de l'action publique » (Crim, 3/7/1990, pourvoi n° 90-82418). Ainsi, le Syndicat de la magistrature revendique la consécration explicite à l'article 5 de l'ordonnance de 1958 de **l'autonomie de décision du magistrat du parquet**, qui ne doit être soumis dans le traitement des dossiers qui lui sont confiés qu'au respect de la légalité et des directives générales de politique pénale déterminées par la chancellerie et adaptée localement par le procureur.

Pour les magistrats du parquet et pour ceux du siège, des règles claires, précises et objectives doivent présider à la répartition des services, à l'attribution et au dessaisissement des dossiers. Les magistrats du siège doivent être nommés par décret aux fonctions de juge de la famille, de président du tribunal correctionnel ou de cour d'assises, afin de ne

pouvoir être déplacés par le chef de juridiction de manière aléatoire. Le statut doit préciser, concernant les magistrats du parquet, dans quelles conditions un dossier peut être repris par le procureur de la République par application du principe hiérarchique, ces décisions devant être formalisées par écrit afin d'être transparentes.

Le SM revendique par ailleurs **la suppression des rapports sur les dossiers individuels signalés**, qui ne répondent à aucune nécessité opérationnelle et ont pour seul objet la justification de l'existence d'une subordination hiérarchique des parquets de première instance aux parquets généraux. Seuls doivent demeurer des rapports généraux permettant d'évaluer la mise en application de la politique pénale, sur le modèle de l'actuel rapport annuel du ministère public.

Si la Constitution n'impose **l'inamovibilité** que des magistrats du siège, elle ne l'interdit en aucune manière pour les magistrats du ministère public. Le SM revendique l'extension aux magistrats du parquet de cette protection statutaire indispensable contre tout déplacement arbitraire « dans l'intérêt du service ».

5 UNE POLICE VÉRITABLEMENT JUDICIAIRE

Il n'est pas d'indépendance de la justice pénale sans officiers de police judiciaire en mesure d'exercer leurs attributions à l'abri du risque d'intrusion du pouvoir exécutif. Le code de procédure pénale affirme clairement le principe de la direction et du contrôle de l'enquête judiciaire par l'autorité judiciaire, mais il est démenti par l'architecture administrative actuelle, dans laquelle les services enquêteurs sont rattachés fonctionnellement au ministère de l'Intérieur, qui dispose de toute latitude sur l'organisation des services, l'affectation des ressources et la carrière des agents. L'Exécutif est dès lors de fait en mesure d'interférer dans le cours d'enquêtes sensibles et d'imposer à l'autorité judiciaire ses propres priorités.

Loin de remettre en cause cette situation, le projet de loi de programmation de la justice en cours d'examen supprime de nombreux moyens de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire : relâchement de la procédure d'habilitation d'officier de police judiciaire, suppression de l'autorisation de l'autorité judiciaire pour de nombreuses réquisitions, suppression du contrôle sur les déplacements d'OPJ hors ressort...

La situation actuelle entraîne des dérives telles que certains services d'enquête à compétence nationale sont en mesure de « faire leur marché » en choisissant avec quel parquet, jugé plus ou moins enclin à valider certaines pratiques, ils traitent de certaines affaires d'envergure nationale ou internationale. La réponse à ces errements n'est pas, comme l'envisage la chancellerie, de confier une compétence nationale à certaines juridictions, entérinant, ainsi une forte concentration des pouvoirs sur les enquêtes entre les mains d'un seul procureur, mais bien le rattachement des services de police judiciaire au ministère de la Justice.

Le Syndicat de la magistrature revendique ainsi la mise en place d'**une police véritablement judiciaire**, placée sous l'autorité fonctionnelle des magistrats qui lui confient ses missions judiciaires. Le procureur de la République et le doyen des juges d'instruction seraient alors associés à la gestion administrative de ces unités de police judiciaire.

6 UN FONCTIONNEMENT DÉMOCRATIQUE AU SEIN DES JURIDICTIONS

Dans sa rédaction actuelle, le code de l'organisation judiciaire consacre la concentration de l'ensemble des pouvoirs de gestion entre les mains des chefs de juridiction, eux-mêmes exposés aux injonctions essentiellement productivistes de la chancellerie. Les instances de concertation – assemblées générales, commissions permanentes, commissions restreintes – sont trop souvent cantonnées à un rôle purement subalterne et d'affichage, et sont par conséquent sous-investies par des magistrats et fonctionnaires las de participer à un dialogue de pure façade.

Le Syndicat de la magistrature revendique la réforme du code de l'organisation judiciaire afin d'organiser les juridictions en établissements publics dotés d'un conseil d'administration associant des représentants des magistrats

et des fonctionnaires, mais aussi des partenaires de la justice et des usagers, afin de déterminer un projet de juridiction véritablement démocratique, dans l'intérêt des justiciables et dans le respect des personnels.

Par ailleurs, dans un souci de protection de l'indépendance, l'ordonnance de roulement au siège et la répartition des services et contentieux au parquet doivent être adoptées sur avis conforme de l'assemblée générale concernée. Si une souplesse et des mécanismes de suppléance sont bien entendu nécessaires pour prendre en compte les aléas et contraintes de service, une procédure donnée doit par principe échoir à son magistrat « naturel » et un chef de juridiction ne doit jamais pouvoir décharger de manière arbitraire un magistrat – qu'il soit du siège ou du parquet – d'un dossier ou d'un contentieux.

7 DES MAGISTRATS LIBRES DE S'EXPRIMER ET DE DÉFENDRE LEURS DROITS

La chancellerie s'appuie de longue date sur l'article 10 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 interdisant « toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions », pour considérer que les magistrats ne disposeraient pas du droit de grève.

Toutefois, la constitutionnalité de ce texte ancien apparaît très contestable. Il est d'ailleurs notable de remarquer que des textes plus récents ont reconnu sans difficulté le droit de grève des magistrats de l'ordre administratif ou des conseillers prud'hommes. Surtout, la chancellerie, préférant demeurer dans une ambiguïté dissuasive plutôt que de confronter cette disposition à sa fragilité juridique manifeste, n'a jamais engagé de poursuites disciplinaires contre des magistrats grévistes et opère au contraire occasionnellement des retenues sur le traitement en application de la loi du 19 octobre 1982, validant ainsi implicitement le droit de grève.

Afin de mettre l'état du droit en cohérence avec le cadre constitutionnel et avec les pratiques, et pour donner aux

magistrats les moyens d'assurer collectivement la défense d'intérêts professionnels souvent malmenés, le Syndicat de la magistrature revendique la modification de l'article 10 du statut et la consécration du droit de grève, avec pour seule limite le respect de conditions garantissant la prise en charge des contentieux urgents.

Au-delà de la stricte question du droit de grève, le SM milite pour une réécriture globale de l'article 10, les dispositions interdisant toute « délibération politique » et toute « démonstration de nature politique » étant anachroniques et particulièrement contradictoires avec la jurisprudence européenne. Ces dispositions entretiennent là encore une ambiguïté, source d'autocensure, alors que le devoir de réserve ne saurait en aucun cas interdire au magistrat de s'exprimer sur l'élaboration et l'application de la loi, ou de dénoncer les conditions d'exercice de la justice ou les atteintes à son indépendance, tel que consacré dans la jurisprudence de la CEDH.

8 L'INTERDICTION DES DÉCORATIONS

S'il ne s'agit pas du combat le plus fondamental du Syndicat de la magistrature pour l'indépendance de la justice, il n'en demeure pas moins symbolique.

Sans stigmatiser celles et ceux qui ont, par le passé, accepté de telles distinctions, l'obtention par les magistrats de décorations produit en elle-même un soupçon de dépendance à l'égard du pouvoir exécutif qui en décide discrétionnairement l'attribution. À plus forte raison, le port de ces déco-

ratings à l'audience crée, quelque soient les vertus personnelles des magistrats qui les arborent, une atteinte à l'exigence d'impartialité objective de la justice.

Le SM revendique l'interdiction pour les magistrats de recevoir toute distinction pendant ou à raison de l'exercice de leurs fonctions, et l'interdiction de porter, à l'audience, les décorations obtenues antérieurement...