

Paris, le 23 avril 2013

12-14 rue Charles Fourier

75013 PARIS

Tel 01 48 05 47 88

Fax 01 47 00 16 05

Mail : [contact@syndicat-magistrature.org](mailto:contact@syndicat-magistrature.org)

site : [www.syndicat-magistrature.org](http://www.syndicat-magistrature.org)

Monsieur le président,

Lors de la dernière campagne présidentielle, le Syndicat de la magistrature présentait 200 propositions pour une révolution judiciaire et appelait à refonder la justice au service de la démocratie.

Il ne s'agissait pas seulement de réparer les dégâts causés pendant dix années par ceux qui ont pratiqué la concentration plutôt que la séparation des pouvoirs, qui ont cassé le service public de la justice à coup d'idéologie gestionnaire et qui ont fait reculer les droits et libertés.

Il était et il est toujours question de permettre une justice pleine et entière, c'est à dire réellement indépendante, égalitaire et protectrice des libertés.

Alors candidat, vous sembliez prendre la mesure de l'état catastrophique de l'institution judiciaire ainsi que de ses besoins, et vous vous engagiez notamment à « *asseoir l'indépendance de la magistrature et garantir une justice impartiale* » ; « *faire voter une loi de programme sur deux législatures pour mettre la justice française au niveau des justices des grands pays européens* » ; « *abroger la loi sur les peines planchers ; revenir sur la rétention de sûreté ; repenser notre système pénitentiaire et ne plus considérer la prison comme la seule peine possible* » ; « *supprimer le tribunal correctionnel pour mineurs* » ...

Élu, vous nommiez une garde des Sceaux qui marquait ses premières interventions sur les mineurs et les prisons d'un humanisme attendu depuis longtemps place Vendôme, et qui se montrait soucieuse d'améliorer enfin le dialogue social au sein du ministère.

Autre changement notable, la justice ne se rend plus sous la double pression de l'intervention de l'exécutif dans les affaires en cours et de l'instrumentalisation des faits divers dramatiques. Il a d'ailleurs suffi d'une

mise en examen, celle de votre prédécesseur, pour à nouveau subir l'outrance de ceux qui ne peuvent tolérer l'idée même d'une justice indépendante et égale pour tous.

Mais à part cela, quoi d'autre ? Rien, ou si peu au regard des enjeux.

Monsieur le président, l'heure n'est plus aux symboles, aux arbitrages à minima et au report des réformes.

Au moment où la justice retrouve les feux de l'actualité au rythme des affaires, il serait désastreux que vous calibriez les réponses au gré de celles-ci.

Nous demandions de la volonté politique, du courage, de l'audace, il faut maintenant des actes !

Vous ne pouvez plus faire l'économie de réformes ambitieuses : garantir l'indépendance de l'institution judiciaire, notamment en étendant les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature ainsi qu'en renforçant le statut des magistrats du siège et du parquet, la doter des moyens d'exercer ses missions et en premier lieu lui permettre d'être la gardienne efficace des libertés.

## **I. Sauver le service public de la justice**

La situation, Monsieur le président, est toujours particulièrement alarmante.

### **1) Une situation budgétaire inquiétante et des effectifs insuffisants**

Indiscutablement, la garde des Sceaux a trouvé à son arrivée place Vendôme une situation catastrophique que nous dénonçons depuis de nombreuses années : réduction des effectifs dans le cadre d'une refonte absurde de la carte judiciaire, asphyxie des juridictions par l'absence de crédits suffisants de fonctionnement, engloutissement des moyens humains et financiers dans la priorité donnée à la machine pénale.

Ce constat, vous le partagiez avec nous, Monsieur le président, rappelant vous-même que « *les moyens alloués aux juridictions françaises sont parmi les plus faibles de tous les pays européens* ». Vous nous aviez alors précisé que « *le devoir de la gauche sera donc de doter progressivement l'institution des moyens nécessaires au fonctionnement de la justice civile, pénale, commerciale et prud'homale, après une discussion avec les professionnels sur les priorités à retenir. Nous devons faire voter une loi de programmation sur deux législatures*

*pour mettre la justice française au niveau des justices des grands pays européens ».*

Alors certes, dans un contexte budgétaire difficile, le budget de la justice a augmenté de 4,3% en 2013, le ministère de la justice ayant été déclaré « *ministère prioritaire* », ce qui a permis la localisation de 142 emplois de magistrats et de 87 postes de fonctionnaires supplémentaires en 2013.

Mais ces emplois de magistrats, compte tenu de la prévision de 165 postes vacants au 1<sup>er</sup> septembre 2013 (selon le projet de circulaire de localisation des emplois) et des délais de formation des magistrats recrutés, ne pourront pas être pourvus dans l'année ; ladite circulaire indique que certains de ces postes ne le seront qu'en 2016, ce dont on peut même douter compte tenu du nombre prévisible de départs en retraite (250 à 300 par an selon les chiffres du ministère) qui ne sont pas compensés par les recrutements opérés ...

S'agissant des emplois de personnels de greffe, les postes supplémentaires localisés pour l'année 2013 sont totalement engloutis par le renforcement (+ 90 postes) des effectifs des services administratifs régionaux (SAR) ; par ailleurs, les départs en retraite estimés à 700 à 800 agents par an sont à peine compensés en 2013 par les recrutements prévus.

Nos inquiétudes sont particulièrement grandes, Monsieur le président, au regard de cette situation et des prévisions budgétaires pour 2014. En effet, dans un entretien au Journal du dimanche du 9 mars 2013, votre ancien ministre délégué au budget annonçait 5 milliards d'euros d'économies à réaliser par l'ensemble des ministères, dans le cadre du programme de « *stabilité budgétaire* » et précisait qu'aucun ministère n'était « *intouchable* » ; et il ajoutait que seuls ceux de l'Education nationale, la police et la gendarmerie seraient exemptés d'efforts sur les effectifs.

Nous sommes conscients de la situation budgétaire difficile de la France mais le service public de la justice, déjà très mal en point, ne peut supporter de subir de nouvelles restrictions budgétaires.

## **2) Des justiciables maltraités et des personnels en souffrance**

La situation de la justice civile et sociale continue de se dégrader dans de nombreuses juridictions au préjudice souvent des justiciables les plus défavorisés.

Les taxes de 35 € et de 150 € en appel qui constituent un obstacle insupportable à l'accès au juge, plus particulièrement pour les personnes en grande difficulté (locataire souhaitant récupérer sa caution, salarié licencié souhaitant obtenir la délivrance de son attestation Assedic, ...) n'ont toujours pas été abrogées malgré les promesses.

Les délais de traitement des affaires dans les conseils de prud'hommes et les chambres sociales des cours d'appel sont toujours anormalement longs et ont valu encore récemment à l'Etat une condamnation pour dysfonctionnement du service public de la justice. Et pourtant, le projet de circulaire de localisation des emplois pour 2013 prévoit la suppression de près de 40 postes de fonctionnaires de greffe dans les CPH !

Les tribunaux d'instance ayant survécu à la réforme calamiteuse de la carte judiciaire sont également en grande difficulté, en raison notamment de la révision de l'ensemble des mesures de protection d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2014 ; nous avons alerté la garde des Sceaux à plusieurs reprises mais, pour toute réponse, alors qu'un report du délai butoir semble s'imposer, la direction des services judiciaires a distribué un guide méthodologique aux services concernés !

Seulement 9 postes supplémentaires de juge d'instance ont été localisés en 2013 et la situation n'est pas plus favorable du côté fonctionnaires, la chancellerie misant sans doute sur les effets magiques de la perspective de fusion des tribunaux d'instance au sein d'un TPI envisagée par certains ...

La mutualisation de la pénurie n'est pas le bon remède, Monsieur le président, elle se fera au préjudice de cette justice du quotidien, dernier rempart protecteur pour les plus faibles.

Cette pénurie empêche de même la mise en œuvre d'autres réformes pourtant votées, comme la collégialité de l'instruction censée entrer en vigueur en janvier 2014. Malgré les postes supplémentaires mentionnés sur la circulaire de localisation – avec les aléas rappelés ci-dessus –, la plus grande incertitude pèse sur le devenir de cette réforme. En outre le retard pris dans les arbitrages prive les magistrats de la nécessaire visibilité dans le choix de leur poste.

Cette situation dégradée est source de souffrance pour les personnels, magistrats et fonctionnaires, qui se trouvent relégués - sous la pression statistique qui tient souvent lieu de seul véritable projet de juridiction - au rang d'opérateurs susceptibles ou non de réaliser mécaniquement les « *performances* » attendues, sans débat possible sur le sens qu'ils souhaitent donner à leurs missions.

Dans ce contexte, l'amélioration des garanties statutaires des magistrats s'avère d'autant plus nécessaire qu'ils se trouvent fréquemment soumis à des injonctions paradoxales, le recueil des obligations déontologiques leur imposant - à juste titre - « *le respect des règles procédurales et légales, de la qualité des décisions et de l'écoute du justiciable* » alors que la logique productiviste dans des juridictions asphyxiées les met dans l'incapacité de respecter ces règles.

## **II. Garantir l'indépendance de la justice**

L'indépendance de la justice a été sérieusement mise à mal sous le précédent quinquennat par celui qui pourtant prétendait vouloir la rapprocher des citoyens, la mettre à leur service, omettant sans doute que cette indépendance est justement une garantie essentielle pour ces citoyens : celle que leur affaire soit examinée et jugée par un magistrat qui ne soit pas « *sous influence* ».

Vous partagez ce constat, Monsieur le président, et vous avez à de nombreuses reprises signifié votre volonté de rendre la justice indépendante.

Le projet de loi constitutionnelle, malgré quelques avancées, ne répond toutefois pas à cette ambition, qu'il s'agisse de la composition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ou des pouvoirs qui lui sont reconnus.

L'indépendance de la justice exige aussi une révision en profondeur du statut des magistrats du siège et du parquet ainsi que des dispositions qui portent atteinte à cette indépendance au quotidien. Les quelques mesures indispensables mais largement insuffisantes concernant les relations chancellerie / parquet ne sauraient en tenir lieu.

### **1) Un projet de réforme a minima du Conseil supérieur de la magistrature**

La composition, les conditions de nomination de ses membres et l'étendue des pouvoirs reconnus au CSM sont des marqueurs de l'importance que les pouvoirs politiques en place accordent à l'indépendance des magistrats.

À cet égard, Monsieur le président, le projet de réforme n'est manifestement pas à la hauteur de l'ambition affichée, les améliorations apportées étant insuffisantes.

## **Au regard de sa mission**

Le projet de loi constitutionnelle modifie l'article 64 de la Constitution, qui prévoit que le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et qu'*« il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature »*. Il est prévu désormais que *« le Conseil supérieur de la magistrature concourt, par ses avis et ses décisions, à garantir cette indépendance »*.

Si cette modification conduit à renforcer le rôle du CSM, qui concourt directement à garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire, il reste qu'il n'est pas souhaitable, dans une démocratie comme la nôtre où le président de la République est de fait chef de l'exécutif, que celui-ci soit le garant - et le seul ! - de l'indépendance de la justice, le CSM n'ayant qu'un rôle mineur.

Le pouvoir exécutif ne peut avoir cette mission, le CSM rénové, pluraliste et démocratique, doit être le seul garant de cette indépendance.

## **Au regard de sa composition et des modalités de désignation de ses membres**

Un CSM pluraliste, à l'abri des pressions politiques et des réseaux de toutes sortes, doit être composé d'une majorité de personnalités extérieures nommées dans des conditions lui garantissant une forte légitimité démocratique.

### *La composition du CSM*

Le projet de réforme constitutionnelle revient sur la composition du CSM en introduisant un article 65-1. Il prévoit que le CSM sera désormais composé de 8 magistrats du siège élus par les magistrats du siège, de 8 magistrats du parquet élus par les magistrats du parquet, et de 7 personnalités extérieures, soit un conseiller d'Etat, un avocat et 5 personnalités qualifiées n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire ni à l'ordre administratif, ni aux barreaux.

Et pourtant, la commission parlementaire constituée suite à l'affaire dite *«d'Outreau»* avait, dans son rapport déposé le 6 juin 2006, recommandé que le CSM soit composé d'une parité de magistrats et de non-magistrats pour éviter tout risque de corporatisme.

La réforme de 2008 a d'ailleurs profondément modifié la composition du CSM en introduisant une majorité de personnalités extérieures.

Le Syndicat de la magistrature a toujours été très favorable à cette composition, seule à même d'éloigner les soupçons de corporatisme et de clientélisme décrédibilisant cette institution. La majorité de magistrats n'a en effet été le gage ni d'une grande exemplarité, ni d'une grande transparence. Comme en témoignent les dérives dont la presse s'est fait l'écho, les anciens CSM n'ont en effet jamais fait preuve de réelle indépendance dans les nominations, et les décisions qu'ils ont été amenés à prendre ont surtout été marquées par des stratégies de réseau et par un manque de pluralisme, particulièrement prégnant pour les postes hiérarchiques.

Cette majorité de magistrats, contrairement à ce que certains soutiennent, n'est pas exigée par les *"standards européens"* dans les *"conseils de justice"* pour garantir l'indépendance des magistrats : la charte européenne sur le statut des juges comme le comité des ministres du Conseil de l'Europe recommandent de fait une parité.

La « *Charte européenne sur le statut des juges* » adoptée par le Conseil de l'Europe le 10 juillet 1998 prévoit une instance « *au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci* ».

La recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe du 17 novembre 2010 préconise de même, alors que le Conseil consultatif des juges européens –exclusivement composés de juges en exercice – proposait un conseil majoritairement composé de magistrats, « *qu'au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire* ».

Dans votre courrier du 14 avril 2012 en réponse à nos questions sur vos intentions en matière de justice, vous nous aviez d'ailleurs indiqué, Monsieur le président, que le futur CSM serait composé « *à parité de magistrats et de non-magistrats* » ...

Revenir à un CSM composé majoritairement de magistrats n'est donc ni souhaitable, ni nécessaire : le fonctionnement, beaucoup moins critiquable de l'actuel CSM, l'a d'ailleurs démontré.

Mais surtout, un CSM composé majoritairement de personnalités extérieures qualifiées et incontestables et donc libéré de l'entre soi et pluraliste, est un gage de confiance et de crédibilité de cette institution à l'égard de l'opinion

publique, ce qui est indispensable si on veut lui voir confier l'exercice de compétences étendues au service d'une justice indépendante.

Monsieur le président, le Syndicat de la magistrature, pour l'ensemble de ces raisons, est fermement opposé à ce qu'une majorité de magistrats soit réintroduite dans la composition du CSM.

### *Le mode de désignation des membres du CSM*

Pour être légitimes, les membres du CSM ne doivent faire l'objet d'aucun soupçon d'allégeance au pouvoir politique.

Le projet de réforme prévoit que les personnalités extérieures seront désormais désignées conjointement par le vice-président du conseil d'Etat, le président du Conseil économique, social et environnemental, le Défenseur des droits, le premier président de la Cour de cassation, le procureur général près la Cour de cassation, le premier président de la Cour des comptes et un professeur des universités. Il est également prévu que dans chaque assemblée parlementaire, une commission permanente désignée par la loi se prononce par un avis public sur la liste des personnes ainsi désignées, et qu'aucune ne peut être nommée si l'addition des votes défavorables à cette liste dans chaque commission représente au moins les trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

Ces dispositions, qui divergent de l'avant-projet qui nous avait été présenté par la Chancellerie, posent problème sur deux points :

- d'une part, quant à la composition du « collège » chargé de désigner les personnalités extérieures : la présence dans ce collège du vice-président du Conseil d'Etat – qui, par ailleurs, désigne le conseiller d'Etat membre du CSM – alors que d'importantes autorités représentantes de la société civile – telles que le président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme ou le Contrôleur général des lieux de privation de libertés – sont absentes pose question ;

- d'autre part, les désignations de ces personnalités qualifiées, pour être tout à fait à l'abri du soupçon d'être partisans, doivent être validées par les 3/5èmes des commissions (et non par les 2/5<sup>ème</sup>!) ; d'ailleurs, vous en êtes parfaitement conscient, Monsieur le président, puisque, lorsque nous vous avons interrogé sur cette question, vous nous aviez indiqué que la nomination de ces personnalités extérieures ne deviendrait effective « *qu'après avoir été approuvée par une majorité des 3/5<sup>ème</sup> des commissions des lois de l'Assemblée nationale et de Sénat* ».



Les magistrats élus doivent, quant à eux, représenter la diversité du corps judiciaire, ce qui n'est pas le cas actuellement puisque sur les 14 magistrats du CSM, seuls six sont issus – suite à un scrutin indirect via des grands électeurs - du collège des cours et tribunaux. Ce système favorise une représentation disproportionnée d'une hiérarchie pourtant minoritaire dans le corps (moins de 10%), et favorise le fait syndical majoritaire. Ce qui est là bien sûr contraire aux «*standards européens*» qui préconisent une instance composée de magistrats «*élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci*».

Il est donc impératif que la loi organique à venir modifie le mode de scrutin de l'élection des magistrats membres du CSM, pour qu'ils soient élus au sein d'un collège unique et au scrutin direct à la proportionnelle, seules modalités à même de permettre une représentation exacte du corps.

### La présidence du CSM

Actuellement, il n'y a pas un président du CSM, mais un président pour chacune des formations, la formation siège étant présidée par le premier président de la Cour de cassation, la formation parquet étant présidée par le procureur général près de la même cour. L'article 65 prévoit en outre que la formation plénière (qui n'est pas la réunion des deux formations mais qui comprend 3 magistrats du siège, 3 magistrats du parquet et les 8 personnalités extérieures) est présidée par le premier président de la cour de cassation, qui peut être substitué par le procureur général. Il existe ainsi quasiment «*deux CSM*» autonomes, la formation plénière n'ayant qu'une compétence limitée aux saisines du président de la République ou du garde des Sceaux.

Le projet de réforme augmente les pouvoirs de la formation plénière, qui sera désormais présidée par un président unique élu par les membres de cette formation parmi les personnalités extérieures (hors le conseiller d'Etat et l'avocat).

Le Syndicat de la magistrature est favorable à cette évolution, considérant que la présidence du CSM par un président unique élu démocratiquement parmi les personnalités extérieures est de nature à asseoir l'autorité de la formation plénière. Il ne souhaite pas que la présidence soit confiée à un magistrat, ou que ce président soit élu parmi l'ensemble des membres de la formation plénière, tant il est important que le CSM soit à l'abri de tout soupçon de corporatisme. En outre, il considère que la présidence du CSM par

un magistrat n'est pas un gage en soi d'une plus grande indépendance de ce conseil.

## **Au regard des pouvoirs qui lui sont confiés**

### *Des modalités de saisine de la formation plénière trop restreintes*

Selon l'article 65 actuel de la constitution, le CSM se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice.

Le projet de réforme constitutionnelle prévoit que désormais le CSM pourra en outre « *se saisir d'office des questions relatives à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats* ».

Cette possibilité de se saisir d'office, qui existait de fait avant la réforme de 2008, qui l'a ensuite interdite, était réclamée depuis longtemps par le Syndicat de la magistrature. Le Conseil issu de la réforme de 2008 est en effet muselé, interdit de s'exprimer lorsque l'indépendance de la justice est mise en cause, sauf à attendre une saisine du président de la République ou du ministre de la justice. Dans les faits, le conseil issu de la réforme n'a été saisi que 3 fois : en 2011 dans l'affaire dite de « *Pornic* », en 2013 sur la limitation des fonctions spécialisées à 10 ans et il vient d'être saisi par la garde des Sceaux d'une question relative au fonctionnement de l'institution judiciaire dans l'affaire dite « *Bettencourt* ».

Il était donc tout à fait nécessaire que ce Conseil, qui bénéficiera d'une légitimité renouvelée, puisse se saisir d'office de toute question relative à l'indépendance de la justice ou à la déontologie des magistrats.

Mais il nous paraît tout aussi essentiel que les magistrats puissent saisir eux-mêmes le CSM lorsqu'ils estiment que leur indépendance est menacée ou que se pose une question de déontologie. Or, s'ils pourront, avec la réforme, demander au CSM de se saisir d'office, c'est sans aucune garantie que le CSM acceptera cette saisine. Pourtant, rien ne justifie que le CSM puisse être saisi par le président de la République, par le ministre de la justice, par les autorités hiérarchiques des magistrats et par le citoyen, et que le magistrat soit le seul à ne pas pouvoir saisir un organisme dont la mission même est de garantir son indépendance.

La Charte européenne sur le statut des juges prévoit d'ailleurs dans son article 1.4 que le statut doit « *offrir à toute juge ou toute juge qui estiment que leurs droits statutaires, ou plus généralement leur indépendance ou celle de la justice sont menacés ou méconnus d'une manière quelconque la possibilité de saisir une telle instance indépendante disposant de moyens effectifs pour y remédier ou proposer d'y remédier* ».

Vous nous aviez d'ailleurs vous-même assuré, Monsieur le président, dans votre courrier du 14 avril 2012, que « *tout juge estimant que son affectation ou l'attribution d'un dossier résulte d'une raison étrangère à une bonne administration de la justice et porte atteinte à l'indépendance devrait pouvoir saisir le CSM* » ...

Fort de cet engagement, le Syndicat de la magistrature réclame donc instamment, Monsieur le président, que soit inscrit dans la constitution le droit pour les magistrats de saisir le CSM sur les questions relatives à leur indépendance ou leur déontologie.

#### *Des pouvoirs insuffisants sur les nominations*

Si le CSM dispose à l'heure actuelle du pouvoir de proposition des magistrats aux postes de premier président de cour d'appel, président de tribunal de grande instance et à tous les postes de la cour de cassation, la carrière de la majorité des magistrats reste encore entre les mains de l'exécutif, situation totalement incompatible avec l'exigence d'indépendance et d'impartialité objective pesant sur le service public de la justice.

Quelques exemples récents ont encore montré à quel point la tentation était grande pour le pouvoir en place d'utiliser ses attributions en la matière pour nommer ceux ayant « *bien servi* » à des postes importants. Le ministère a ainsi cru possible de proposer et de nommer, avec l'aval de l'ancien CSM, François Molins comme avocat général à la cour de cassation, fonction qu'il n'a jamais exercée puisqu'il était directeur de cabinet du garde des Sceaux. Il aura fallu un recours du Syndicat de la magistrature devant le Conseil d'Etat pour voir annuler cette promotion qui était intervenue pour ordre dans le seul but de faire bénéficier l'intéressé d'avantages liés à la fonction.

Il est absolument nécessaire de mettre fin à ces pratiques en confiant la nomination et la gestion de la carrière de l'ensemble des magistrats du siège et du parquet à un CSM rénové.

C'est à cette seule condition que l'indépendance des magistrats sera réellement garantie, et que leur nomination ne sera plus entachée de soupçon.

L'article 65 de la constitution aurait dû, Monsieur le président, être modifié en ce sens et votre projet de réforme constitutionnelle, prévoyant que les nominations au parquet interviendraient désormais sur avis conforme du CSM, constitue à cet égard une avancée extrêmement limitée.

En effet, dans la pratique, les avis du CSM parquet sont déjà largement suivis, sans que cela ne garantisse des nominations fondées uniquement sur des critères de compétence et non par des considérations partisans.

Car, en l'état de la réforme proposée, le nouveau CSM, pas plus que l'ancien ne sera en capacité de vérifier (sauf recours) que les magistrats dont la nomination est proposée par le pouvoir exécutif sont bien les plus compétents.

Il est donc tout à fait nécessaire que les propositions de nominations de l'ensemble des magistrats soient confiées à un CSM rénové auquel serait rattachée l'actuelle sous-direction de la magistrature de la direction des services judiciaires. Ce transfert de compétences ne priverait nullement le ministère, comme cela a pu être craint par certains, de ses prérogatives en termes de localisation des emplois.

En tout état de cause, il est parfaitement inconcevable – et incohérent ! – que les conditions de nomination des magistrats du parquet ne soient pas alignées sur celles du siège et que le CSM ne se voit pas au moins confier le pouvoir de proposition des magistrats du parquet aux postes de la cour de cassation, de procureur général et de procureur de la République.

A l'heure où la nécessité du renforcement de l'indépendance de la justice est revendiquée, reconnue et admise, il n'est pas concevable que les parquets, qui exercent l'action publique au nom de la loi, soient maintenus dans un lien de dépendance avec le pouvoir exécutif qui les prive de fait de toute autonomie dans l'exercice de leurs missions.

Ce lien entre le parquet et le politique est d'ailleurs fortement critiqué par la jurisprudence européenne et identifié par des organisations européennes, notamment par l'OCDE, comme l'un des obstacles à la poursuite des infractions économiques et financières dans des conditions satisfaisantes. À cet égard, la création d'un « *procureur à compétence nationale en matière de fraude fiscale et de corruption* », qui centraliserait les poursuites, et dont les conditions de nomination et le statut ne seraient pas modifiés, ne

constituerait en rien une avancée.

### *La persistance du risque d'instrumentalisation en matière disciplinaire*

Le projet de réforme constitutionnelle modifie la procédure disciplinaire applicable aux magistrats du parquet en ce que la formation parquet statuera dorénavant comme conseil de discipline, alors qu'elle ne dispose à l'heure actuelle que du pouvoir de donner un avis sur les sanctions disciplinaires proposées et décidées par le ministre de la justice. Cette modification, qui consiste à aligner le statut des magistrats du parquet sur le statut des magistrats du siège en matière disciplinaire, ne peut qu'être approuvée.

Le CSM doit continuer à assumer la charge des procédures disciplinaires à l'encontre des magistrats, et ainsi veiller à ce que l'autorité judiciaire soit exemplaire. La possibilité pour les citoyens de saisir le CSM directement en matière disciplinaire doit être maintenue et améliorée. En effet, cette mesure, indissociable de l'indépendance des magistrats, est de nature à restaurer la confiance des justiciables envers l'institution judiciaire.

Mais cette réforme constitutionnelle devra s'accompagner d'une réforme statutaire des magistrats, la procédure disciplinaire actuelle étant loin de permettre aux magistrats de bénéficier des garanties d'un procès équitable. L'instrumentalisation par le pouvoir politique de l'inspection des services judiciaires, dépendante de l'exécutif, a donné lieu, en effet dans le passé, à bien des dérives. Il ne pourra être mis fin à ces pratiques sans que l'IGSJ soit rattachée au CSM afin de garantir son indépendance, et sans que la procédure disciplinaire soit entièrement repensée et rénovée. Elle devra respecter le principe du contradictoire et des droits de la défense, ces droits étant définis et intégrés dans le statut de la magistrature et non dans des projets de service internes à l'IGSJ, dépourvus de toute valeur contraignante.

## **2) Des garanties statutaires toujours insuffisantes**

### **Un statut insuffisamment protecteur pour les magistrats du parquet**

Garantir l'indépendance de la justice, c'est aussi réformer en profondeur le statut des parquetiers afin que ceux-ci puissent exercer pleinement la mission de poursuite qui est la leur, à l'abri de toute pression et de tout soupçon de partialité induits par le lien hiérarchique avec le pouvoir exécutif.

La réforme du ministère public est en effet une urgence démocratique. La Cour européenne des droits de l'homme nous l'a rappelé à maintes reprises, et la Conférence nationale des procureurs de la République, dans sa résolution du 08 décembre 2011, n'a pas hésité à appeler « *solennellement l'attention sur la gravité de la situation dans laquelle se trouvent les parquets, et l'urgence de leur donner les conditions d'exercer dignement leurs nombreuses missions* ».

Les deux projets annoncés, celui « *relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière d'action publique et de politique pénale* » et celui concernant la réforme du CSM sont pourtant loin, monsieur le président, de répondre à cette exigence.

L'interdiction pour le garde des Sceaux de donner des instructions individuelles écrites – qui ne confère pas l'assurance de voir cesser les très nombreuses instructions téléphoniques ayant eu cours naguère ... -, et la seule nomination des magistrats du parquet sur avis conforme du CSM, **qui sont déjà en vigueur dans la pratique**, constituent en effet une réforme a minima qui ne garantira pas réellement l'indépendance des magistrats du parquet.

Les quelques exemples suivants en sont malheureusement la preuve.

Ainsi il est encore d'usage dans de nombreux parquets d'imposer aux substituts de demander à leurs supérieurs hiérarchiques l'autorisation d'ouvrir une information judiciaire, ou de faire signer par ces mêmes supérieurs leurs réquisitoires définitifs en matière criminelle. Il n'est de même pas inhabituel que des parquetiers soient dessaisis d'un dossier quand leur décision n'a pas eu l'heur de plaire au procureur de la juridiction...

Chaque magistrat du parquet est pourtant censé, aux termes de la loi, pouvoir choisir les modalités de poursuites qu'il estime adaptées. La Cour de cassation a d'ailleurs rappelé qu'un parquetier « *puisse en 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* ».

Les deux mesures phares proposées n'ont visiblement pas suffi, vous en conviendrez, à rompre la chaîne hiérarchique privant le substitut de son libre exercice de l'opportunité des poursuites.

Les convocations à la chancellerie pour explication n'ont pas non plus disparu. Ainsi suite à l'enlèvement d'un nouveau-né dans une maternité, le parquet général, avisé dans la nuit par le parquet local, a cru pouvoir attendre le lendemain matin pour en aviser la chancellerie. Erreur fatale visiblement ! Bien que l'alerte enlèvement ait été déclenchée dans la matinée et l'enfant retrouvé peu de temps après, le procureur et des membres du parquet général ont été

convoqués à la chancellerie pour rendre compte et s'expliquer sur leur façon de diriger cette affaire et sur le défaut d'information « *en temps utile* »... Cela démontre s'il en était besoin que le pouvoir d'appréciation des parquets demeure des plus restreints et que seul prime le devoir d'information de la chancellerie.

Cette frénésie du « *rapport* » est d'ailleurs théorisée par la nouvelle directrice des affaires criminelles et des grâces qui n'hésite pas à affirmer que la contrepartie de la suppression des instructions individuelles serait une obligation accrue d'information envers la chancellerie... Logique imparable d'un exécutif qui a visiblement du mal à admettre qu'en dehors des instructions de politique pénale générales et d'éventuels rapports périodiques sur leur application, il n'a pas à être informé de la moindre affaire locale dont la gestion dépend des attributions confiées par la loi aux magistrats du parquet.

Il faut donc, pour garantir l'autonomie des magistrats du parquet au quotidien, renforcer considérablement leur statut.

Cela passera d'abord par une clarification des rapports au sein des parquets de première instance, entre le procureur et les substituts, les deux articles du Code de l'organisation judiciaire, seuls textes en la matière, étant notoirement insuffisants, on l'a vu. Il faudra notamment prévoir des mécanismes objectifs d'attribution des services et des dossiers, par exemple par le biais d'une « *ordonnance de roulement* » soumise à l'avis conforme de l'assemblée générale des magistrats du parquet, instance qui devra être rendue obligatoire comme l'est celle des magistrats du siège. De même, si le procureur entend se démarquer de cette attribution, il devra motiver sa décision de non attribution ou de dessaisissement. Le substitut devra alors disposer d'un droit de recours, par exemple auprès du Conseil supérieur de la magistrature, comme c'est le cas en Italie (cf. « *Le parquet dans le système institutionnel italien* » de Nicolo Zanon, professeur à l'université de Milan et membre du CSM italien, in « *Le statut constitutionnel du parquet* » chez Dalloz). Ce recours pourrait s'inscrire dans la possibilité pour tout magistrat de saisir le Conseil en cas d'atteinte à son indépendance, et il pourrait être réfléchi à une procédure d'urgence en cette matière.

De même si les circulaires de politique pénale générales du ministre peuvent perdurer et si les procureurs peuvent adresser des rapports périodiques sur leur application, les instructions orales et écrites devront être prohibées, tout comme les rapports incessants sur les affaires particulières demandés par les parquets généraux et la chancellerie. Les compétences des parquets généraux devront d'ailleurs être limitées au traitement des procédures d'appel, leur pouvoir hiérarchique sur les procureurs n'ayant pas lieu d'être.

C'est a minima à ces conditions monsieur le président que, comme cela est inscrit dans l'exposé des motifs sur le projet de loi sur les relations entre la chancellerie et le parquet, sera assuré « *à nos concitoyens un service public de la justice à l'impartialité insoupçonnable, inspirant à chacun la conviction que les décisions prises ne le sont que dans l'intérêt de la loi et des justiciables* ».

### **Un statut des magistrats du siège à renforcer**

Malgré leur statut, l'indépendance des magistrats du siège n'est ni respectée, ni protégée dans l'exercice de leurs fonctions au quotidien. Cela tient notamment au pouvoir considérable exercé par les chefs de juridiction en matière d'affectation des juges dans les différents services. Car, si le principe d'inamovibilité protège le juge contre le risque d'un déplacement arbitraire dans une autre juridiction, des événements ont montré le risque de dévoiement de ce pouvoir d'affectation. Ainsi, des juges des libertés et de la détention, dont les pratiques professionnelles « *dérangeaient* », ont pu être dessaisis de leur service sur simple décision de leur chef de juridiction.

Il est donc indispensable de renforcer le statut de certains magistrats exerçant des fonctions particulièrement exposées, tels les JLD ou les présidents de cour d'assises, en prévoyant leur nomination par décret.

Là encore, vous semblez être conscient de cette nécessité, Monsieur le président, puisque, dans votre courrier du 14 avril 2012, vous proposiez que les affectations dans ces fonctions ainsi que dans les juridictions interrégionales spécialisées relèvent d'un décret spécifique ou soient validées par le CSM : la loi organique que nous attendons devra tenir compte de cet engagement.

Le principe du « *juge naturel* » devra être par ailleurs consacré. En vertu de ce principe, l'affectation des juges, leur désignation pour statuer dans différents types d'affaires et la distribution de ces affaires dans les différentes formations de jugement doivent obéir à des critères objectifs et préétablis. La détermination et la mise en œuvre de ces critères devront relever des assemblées générales dont les pouvoirs doivent être renforcés.

### **Une carrière et une rémunération qui restent soumises aux pressions**

L'approche managériale et productiviste du travail judiciaire, la pénurie des moyens, la fixation d'objectifs purement quantitatifs, les pressions constantes de la hiérarchie ont des incidences sur l'exercice de leur pouvoir



juridictionnel par les magistrats, qui se voient ainsi privés de la latitude nécessaire pour remplir leurs missions dans l'intérêt du justiciable.

### Un avancement sous contrôle hiérarchique

La procédure actuelle d'évaluation alimente une culture de la soumission : élément essentiel du dossier des magistrats, cette procédure, infantilisante par ses absurdes appréciations littérales et ses grilles analytiques, conditionne leur avancement et l'évolution de leur carrière.

Plutôt que de rendre compte de leur activité et de la qualité du service rendu au justiciable, cette évaluation est de plus en plus utilisée par les chefs de juridiction pour fixer des objectifs quantitatifs aux magistrats et les contraindre à entrer dans une logique purement gestionnaire.

La procédure d'évaluation doit être entièrement révisée et être totalement détachée de la gestion des carrières, notamment par la suppression du tableau d'avancement.

Les magistrats n'en deviendront pas pour autant incontrôlables et incontrôlés, comme certains semblent le craindre : le CSM, saisi par la hiérarchie ou par le justiciable, pourra bien évidemment toujours sanctionner les insuffisances professionnelles caractérisées.

### Une rémunération modulable

La prime modulable n'est pas compatible avec l'indépendance des magistrats : la prime modulable constitue actuellement une part non négligeable de la rémunération des magistrats puisqu'elle représente en moyenne 12% de leur traitement indiciaire, et que son taux maximum est de 18%. La répartition de cette prime est entre les mains des chefs de cour, sans critères objectifs et dans la plus grande opacité. Clairement liée à l'évaluation des magistrats, elle constitue un moyen de pression pour les chefs de cour qui utilisent réellement ce pouvoir de modulation et de « gratification » des magistrats les plus « méritants ». De nombreux collègues ont de fait injustement subi cette sanction pécuniaire en raison de difficultés personnelles, parce qu'ils ne plaisaient pas à leurs chefs de juridiction ou qu'ils manifestaient une trop grande indépendance. Les juridictions administratives ont d'ailleurs récemment fait droit à deux recours, l'un en raison d'une discrimination liée au handicap, l'autre au prétexte qu'il n'accomplirait pas une charge de travail suffisante, et ce sans prendre en compte les difficultés qui pouvaient être les siennes.

Il est donc absolument nécessaire de supprimer cette prime modulable qui porte atteinte à l'indépendance des magistrats et de prévoir l'intégration de l'enveloppe correspondante dans le traitement des magistrats.

Mais une justice indépendante ne suffit pas en soi, elle doit trouver enfin sa place dans une société de libertés respectueuse de l'humain.

### **III. Défendre les libertés publiques**

Sans vouloir, monsieur le président, dresser ici un panorama exhaustif, nous souhaitons vous faire part de nos préoccupations essentielles dans ce domaine fondamental.

#### **1) Des réformes pénales en stagnation**

Les attentes étaient vives en mai 2012 après dix ans de politique sécuritaire et démagogique caractérisée par des lois uniquement répressives comme celles créant les peines planchers et la rétention de sûreté. Elles l'étaient d'autant plus qu'en tant que candidat, monsieur le président, vous vous étiez engagé, notamment dans les réponses au questionnaire que nous vous avons adressé, à abroger la loi sur les peines planchers « *qui sont non seulement contraires au principe d'individualisation des peines, mais qui en plus ne sont pas pertinentes contre la récidive* ». Vous aviez ajouté que la rétention de sûreté relevait également de ces réformes sur lesquelles il fallait revenir. Vous aviez enfin affirmé que nous devons « *repenser notre système pénitentiaire et ne plus considérer la prison comme la seule peine possible* ».

Il y eut aussi, autre signe encourageant, la tenue d'une conférence de consensus sur la prévention de la récidive dont le jury, dans un rapport déposé le 20 février dernier, privilégiant la fonction d'insertion et de réinsertion de la peine et remettant en cause le dogme de l'efficacité de la prison, préconisait la création d'une nouvelle peine de probation indépendante et sans lien ni référence à l'emprisonnement.

Malheureusement, malgré vos engagements, les annonces réitérées de la garde des Sceaux et ce rapport, nous en sommes toujours au stade des déclarations d'intention. Nous pourrions même croire que nous avons reculé puisque le 28 mars, lors d'une allocution télévisée, vous déclariez que les peines planchers seraient « *supprimées quand on (aurait) trouvé un dispositif qui (permettait) d'éviter la récidive* », semblant ainsi avoir oublié les conclusions de la conférence de consensus, installée par la ministre de la justice, et vos propos de candidat.

De même, le taux de surpopulation carcérale demeure particulièrement élevé, les conditions de détention dans plusieurs établissements pénitentiaires toujours aussi indignes, malgré les quelques travaux de rénovation initiés, notamment à la maison d'arrêt des Baumettes suite à la récente décision du Conseil d'Etat constatant le risque couru par les détenus en raison du délabrement de l'établissement.

Et ce n'est pas la promesse du vote d'une grande loi pénale d'ici la fin de l'année qui suffit à contrebalancer cette insupportable impression de stagnation, voire de recul, tant son contenu reste flou.

Il faut maintenant, monsieur le président, passer des discours – aussi séduisants soient-ils – aux actes pour initier une nouvelle politique pénale, ayant pour ambition la décroissance pénale et carcérale, le sens et l'individualisation de la peine, l'alternative à la détention, et la réinsertion. Le premier acte de cette politique doit être l'abrogation immédiate des lois sur les peines planchers et la rétention de sûreté. Le report de cette mesure au vote d'une loi pénale plus vaste n'a aucune justification, sauf peut-être la crainte « *d'une opinion publique* » qui n'aurait pourtant aucun mal à comprendre, chiffres en main, que les peines planchers n'ont aucun effet prouvé sur la récidive.

Cette nouvelle politique pénale devra s'accompagner d'autres mesures, essentielles au respect des libertés individuelles, notamment : une réforme des contrôles d'identité – suppression des contrôles administratifs, des contrôles Schengen et sur réquisitions du procureur, remise d'une attestation de contrôle - pour que cessent enfin les « *contrôles au faciès* » conformément à votre engagement, remise à plat et limitation du nombre de fichiers, du type de données et de leur durée de conservation, poursuite de la réforme de la garde à vue pour que l'avocat ait accès à l'intégralité du dossier, limitation des cas de placement en détention provisoire et de sa durée, ...

Dans ce domaine des libertés publiques, il est un domaine où l'inaction laisse place à une redoutable action qui s'inscrit, nous le déplorons Monsieur le président, dans la continuité de celle de vos prédécesseurs.

## **2) Les droits des étrangers toujours bafoués**

Un certain Eric Besson, tout juste nommé ministre de l'immigration, déclarait déjà, alors qu'il appliquait avec zèle l'insupportable politique du chiffre de Nicolas Sarkozy en matière de reconduites à la frontière, vouloir mener son action « *avec fermeté mais humanité* ».

Antienne reprise à l'envi, depuis son installation place Beauvau, par votre ministre de l'intérieur. Mais si la fermeté est de rigueur, l'humanité proclamée n'est que discours et ne se perçoit guère dans les décisions prises et l'action menée sur le terrain ...

Destructions-évacuations massives de campements Roms sans aucune mesure en faveur des nombreuses familles ainsi délogées en dépit d'une circulaire prescrivant des « mesures d'accompagnement » de ces évacuations ; mais il est vrai que, pour votre ministre de l'intérieur, ces citoyens - pour la plupart d'entre eux européens - ont « *vocation à retourner en Roumanie* » et ne souhaitent pas s'intégrer ...

Enfermement des enfants toujours de mise en zone d'attente et à Mayotte, la circulaire prise sous la pression de la jurisprudence européenne ne concernant que la rétention et ne s'appliquant pas à ce département.

Obligation faite aux Syriens souhaitant transiter par un aéroport français d'obtenir un « visa de transit aéroportuaire » pour prévenir un « afflux massif de migrants clandestins », prétexte fallacieux destiné à empêcher des personnes, cherchant à échapper à la guerre, la répression qui sévit dans leur pays, de déposer une demande d'asile en France.

Harcèlement policier et pratiques inadmissibles à l'égard des migrants du Calais dénoncés avec force par le Défenseur des droits mais laissés impunis par votre ministre de l'intérieur qui se réfugie dans le déni.

Et l'enfermement des étrangers en instance d'éloignement, toujours préféré à l'assignation à résidence alors même que, dans votre lettre du 20 février 2012, en réponse à l'observatoire de l'enfermement des étrangers (OEE) - dont le Syndicat de la magistrature est membre - vous rappeliez, à juste titre, que le précédent gouvernement avait « *banalisé la rétention en en faisant un instrument de sa politique du chiffre alors même que, comme toute privation de liberté, elle doit rester exceptionnelle et n'être utilisée qu'en dernier ressort* ».

Le Syndicat de la magistrature vous demande instamment de mettre un terme à la politique de démantèlement des campements de Roms et d'expulsion des familles et, à tout le moins, de mettre en œuvre de façon effective un plan d'urgence pour assurer le relogement durable de ces populations.

Il vous demande d'engager une réforme de fond de la législation relative à l'immigration, respectueuse des droits et de la dignité des personnes et remettant à plat le dispositif actuel de l'enfermement, faisant notamment de l'assignation à résidence le principe, mettant fin en tout lieu du territoire français à l'enfermement des familles et restaurant – comme vous vous y étiez engagé dans la réponse au questionnaire adressé par le Syndicat de la magistrature – l'intervention du juge judiciaire dans le délai de quarante-huit heures, au plus tard, à compter du placement en rétention.

### **3) Une justice des mineurs à restaurer en urgence**

*« Un mineur n'est pas un majeur en miniature mais un adulte en devenir »* écriviez-vous en réponse aux questions du Syndicat de la magistrature. *« C'est pourquoi il faut réaffirmer les principes inscrits dans l'ordonnance de 1945 : spécialisation des magistrats et des juridictions pour mineurs, primauté de l'éducatif sur le répressif, prise en considération du parcours et de la personnalité du mineur permettant l'individualisation et l'atténuation de la peine liée à la minorité. Cela implique la suppression des dispositions de la loi du 10 août 2011 créant un tribunal correctionnel pour mineurs, pour maintenir le principe d'une juridiction spécialisée. »*

Le Syndicat de la magistrature et l'ensemble des professionnels de la justice des mineurs souscrivent pleinement à ce programme, confirmé dès l'arrivée de la garde des Sceaux et rendu indispensable après des années de déni des besoins spécifiques des mineurs, un alignement progressif de leur régime sur celui des majeurs et une restructuration à marche forcée de la Protection judiciaire de la jeunesse.

A ce jour, il n'est pas supportable, qu'en dépit de vos engagements, les tribunaux correctionnels pour mineurs siègent encore et que les peines planchers, ainsi que d'autres dispositions ayant un caractère d'automatisme et les procédures de jugement accéléré continuent de s'appliquer aux enfants.

Il est également urgent et indispensable de revoir le rôle de la Protection judiciaire de la jeunesse et de promouvoir des solutions éducatives diversifiées – à cet égard le Syndicat de la magistrature, qui a fait connaître ses plus grandes réserves sur le fonctionnement des centres éducatifs fermés et leur usage et qui a sollicité un bilan de ces structures, vous demande de communiquer le rapport que la mission d'inspection devait rendre en janvier.

Enfin, s'agissant des mineurs étrangers isolés, qui ne reçoivent pas la légitime aide que leur situation impose, le Syndicat de la magistrature vous demande

d'afficher et d'assumer une réelle volonté de protection. Dès leur arrivée, ces jeunes doivent bénéficier d'une intervention du juge des enfants et d'une prise en charge adaptée à leurs besoins spécifiques.

Monsieur le président, la justice ne peut plus attendre. Nous vous demandons d'engager enfin les réformes qui doivent lui permettre d'être totalement indépendante et équitable, au service de citoyens véritablement libres et égaux en droit.

Nous vous prions de croire, monsieur le président de la République, en l'assurance de notre plus haute considération.

Pour le Syndicat de la magistrature,  
Françoise Martres, présidente