Syndicat de la Magistrature
12-14 rue Charles Fourier
75013 PARIS
Tel 01 48 05 47 88
Fax 01 47 00 16 05
Mail : contact@syndicat-magistrature.org
Site : www.syndicat-magistrature.org
Twitter : @SMagistrature

Paris, le 12 février 2020

Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les obstacles à l'indépendance de la justice
Présentation liminaire

Introduction

L'indépendance de la justice est une exigence démocratique, car elle est une condition de la séparation des pouvoirs et des équilibres démocratiques. Si elle est garantie constitutionnellement, elle est loin d'être effective tant dans le statut des magistrats que dans le fonctionnement de la justice au quotidien.

Pourquoi réclamons nous l'indépendance de la justice ? Ce n'est pas pour le bon plaisir des magistrats. L'indépendance est nécessaire parce que l'institution judiciaire est la gardienne de la liberté individuelle : elle ne le peut si elle reçoit des ordres du pouvoir exécutif, et qu'elle n'est alors plus en mesure de protéger le droit à la sûreté des citoyens. Parce qu'elle doit faire respecter l'égalité devant la loi : elle ne le peut plus si une majorité au pouvoir la contrôle pour qu'elle ne puisse rechercher les infractions commises par ceux qui soutiennent ce pouvoir, ou les amis de leurs amis. Parce qu'au delà de son rôle dans la protection de ces principes fondamentaux, elle assoit ses décisions sur les lois votées au nom du peuple français, mais aussi sur des principes fondamentaux inscrits dans notre corpus constitutionnel, érigés au cours des siècles, dans une lente maturation, au nom du peuple, voire, lorsqu'il s'agit de normes européennes et internationales, au nom des peuples, et qu'elle applique l'ensemble des ces normes à des cas particuliers.

Les décisions prises par les juges forment la jurisprudence, et tout juriste a appris que le propre de cette jurisprudence est d'être vivante, de coller à l'évolution de la société, voire de précéder des changements législatifs. C'est la raison pour laquelle, l'indépendance de la justice passe aussi par l'indépendance juridictionnelle des magistrats. Il s'agit ici d'une indépendance qui ne se définit pas uniquement vis à vis du pouvoir exécutif, mais par rapport aux conditions d'exercice des magistrats.

La question de l'indépendance de la justice est ainsi indissociable du rôle qui lui est assignée dans les équilibres démocratiques. Historiquement, elle fut longtemps réduite en France à un strict rôle d'application de la loi. Cet héritage pèse lourd dans le débat national sur son indépendance. Si la justice est constamment renvoyée, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays européens, à son absence de légitimité face à un pouvoir exécutif et un pouvoir législatif élus, elle est pour nous, pour citer une tribune récemment publiée dans le journal Le Monde[1] par un collectif d'intellectuels, d'avocats, et de responsables politiques « au centre des rythmes démocratiques, entre le peuple électeur (la loi votée), le peuple fondateur (les droits fondamentaux) et le peuple des citoyens plaideurs (la demande de justice) ».

---

[1] Le Monde, samedi 14 décembre 2019, « l'enquête qui vise Eric Alt opère un retour à une vision périmée du rôle du magistrat »

Nous avons répondu en détail par écrit à chacune des questions posées par votre commission. Dans le cadre de notre propos liminaire, nous souhaitons évoquer rapidement les principales catégories d'obstacle à l'indépendance de la justice. Car si le statut du parquet tient le devant de la scène et constitue une des données importantes, il est loin d'épuiser la question.

Nous évoquerons ainsi les points suivants :
- Conditions de nomination et discipline des magistrats du parquet et du siège
- Organisation interne des juridictions
- Moyens de la justice au sens large, incluant les services qui travaillent sous sa direction

Sur les nominations :

La carrière de la majorité des magistrats reste entre les mains de l'Exécutif.

Celui-ci fait son choix parmi les magistrats ayant candidaté pour chaque poste - à l'exception des présidents et premiers présidents des juridictions - et le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) donne un avis sur ces choix, qui doit être conforme pour les magistrats du siège alors que, s'agissant du parquet, le garde des Sceaux peut toujours outrepasser leur avis. De fait, le CSM ne trouve pas matière à rendre des avis non conformes ou défavorables lorsque les candidats ont des profils équivalents, ce qui laisse au garde des Sceaux toute latitude pour faire entrer dans son choix une part d'intuitu personae. Cette anomalie ne connaît aucune justification.

Le fantasme d'une justice asservie au pouvoir exécutif ne correspond pas pour autant à la réalité : l'indépendance est une des obligations déontologiques des magistrats et constitue pour eux le sens même de leurs fonctions. Ces règles de nomination ont principalement pour effet d'affaiblir la justice, soit parce que les citoyens mettent en doute chaque décision en voyant la main du gouvernement derrière elle, même lorsque ce n'est pas le cas, soit parce que quelques magistrats très visibles - précisément, et pour cause, ceux qui occupent certains postes de la hiérarchie du parquet - peuvent être tentés de prendre leurs décisions pour complaire à ce qu'ils pensent que l'Exécutif attend d'eux.

Pour ces raisons, le Syndicat de la magistrature revendique que le CSM soit seul chargé de la compétence de nommer les magistrats, aussi bien du siège que du parquet.

L'argument habituellement objecté par rapport à cette proposition est la nécessité de conserver un lien organique entre le ministre de la justice et les magistrats du parquet, car le gouvernement, selon les termes de la Constitution, détermine et conduit la politique de la nation, et notamment définit la politique pénale. Cet argument ne résiste pas à l'analyse : ce n'est en aucun cas par le biais des nominations des procureurs que la chancellerie s'assure que la politique pénale générale qu'elle définit est suivie par les procureurs. Il suffit pour s'en convaincre de constater que lorsqu'une nouvelle majorité est élue, les procureurs restent heureusement en place et ne sont pas eux-mêmes renouvelés. Les obligations du serment du magistrat, notamment le principe de loyauté vis à vis de la loi, suffit à ce que ce principe soit respecté. De la même façon, les parlementaires, qui votent la loi, ne nomment pas eux-mêmes les magistrats du siège pour s'assurer que ceux-ci appliquent bien la loi votée dans leurs jugements et décisions.

La réforme constitutionnelle actuellement sur la table est ainsi totalement insuffisante pour ce qui concerne les conditions de nomination des magistrats : non seulement elle ne prévoit qu'un alignement des conditions de nominations des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège, laissant entier le pouvoir de proposition à la garde des Sceaux, mais cet alignement n'est pas complet : pour les postes de chefs de juridiction au parquet, la garde des Sceaux garderait l'initiative, alors que c'est le CSM qui nomme directement pour le siège les présidents et premiers présidents. Il

suffit, pour se convaincre de l'indigence de cette réforme, de constater que depuis 7 ans, les gardes des Sceaux successifs n'ont jamais outrepassé un avis défavorable de la formation parquet du CSM, ce qui équivaut dans la pratique à un avis conforme du CSM sur chacune des nominations décidées pendant cette période. Pour autant, la critique concernant l'absence d'indépendance des magistrats du parquet n'a cessé d'enfler ces dernières années.

Un mot sur d'autres points statutaires :

Le Syndicat de la magistrature défend le principe de l'unité du corps, pour les raisons évoquées dans notre note détaillée.

La Constitution n'impose l'inamovibilité que des magistrats du siège, elle ne la prévoit ni ne l'interdit 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 ».

Les critères appliqués pour les mobilités et la progression de la carrière des magistrats ont aussi des incidences sur l'indépendance de la justice : le SM fait des propositions sur ce point que vous trouverez dans la note, et revendique un grade unique et la progression indiciaire à l'ancienneté.

Concernant les remontées d'information au garde des Sceaux : Le SM revendique la suppression des rapports sur les dossiers individuels signalés. 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.

Sur la composition du CSM :

Le Syndicat de la magistrature est favorable à la composition actuelle du CSM, en ce qui concerne la répartition des magistrats et des membres extérieurs, qui donne une majorité à ces derniers, pour mettre fin au soupçon de corporatisme et de clientélisme qui a pu précédemment décrédibiliser l'institution.

Nous réclamons cependant une réforme de sa composition, pour que les conditions de nominations de ces membres extérieurs soient moins dépendantes du pouvoir politique en place.

Les élections des représentants des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature se déroulent selon un mode de scrutin qui produit une représentation déformée de la magistrature en favorisant démesurément la hiérarchie (4 membres sur 7, alors qu'ils représentent quelques pour-cent des magistrats) et le fait majoritaire.

Nous réclamons la suppression des collèges électoraux et un scrutin de liste national, à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Enfin, les attributions nouvelles en matière de nomination qui devraient être confiées au CSM justifient que lui soient rattachés les services de la direction des services judiciaires actuellement chargés de la gestion de la carrière des magistrats.

Sur la discipline :

Il convient d'aligner la discipline pour les magistrats du parquet, qui relève en dernier lieu du garde des Sceaux, sur celle des magistrats du siège, confiée au CSM.

Il importe de rattacher l'IGJ au CSM, alors qu'elle dépend actuellement du garde des Sceaux, et de prévoir des garanties pour l'enquête administrative, qui précède dans la plupart des cas la saisine du

CSM, celles-ci étant actuellement insuffisantes et non inscrites dans les textes en vertu du principe de « liberté méthodologique de l'inspection ».

Le SM revendique par ailleurs l'amélioration de la procédure devant la Commission d'admission des requêtes (contradictoire, extension de ses pouvoirs d'investigation, possibilité de procéder à des rappels déontologiques lorsqu'un renvoi semble disproportionné).

Sur les pouvoirs du CSM en dehors des nominations et discipline :

La réforme de 2008 a bâillonné de fait le CSM puisqu'il ne peut se saisir d'office lorsque l'indépendance de la justice est menacée.

Nous revendiquons ainsi que le CSM puisse se saisir des questions ayant trait à l'indépendance de la justice.

Nous souhaitons aussi que lui soit donné un rôle dans l'élaboration du budget de la justice.

Sur l'organisation et le fonctionnement interne des juridictions :

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, qui doivent être conciliées pour le parquet avec le principe hiérarchique en son sein.

Actuellement, ces répartitions sont exclusivement à la main des chefs de juridiction, après un avis simple des assemblées générales de magistrat.

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. C'est le principe du juge naturel, que nous souhaitons voir consacré dans la constitution, renforcé par la nomination à certaines fonctions du siège par décret (président de correctionnelle, des assises, de la famille) et décliné pour le parquet par des règles prévues par la loi : 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.

Ce principe est actuellement régulièrement bafoué dans le fonctionnement des juridictions.

Au delà, de la toute puissance actuelle des chefs de juridictions dans l'attribution des services et des dossiers qui sont confiés aux magistrats, les règles d'organisation interne des juridictions donnent un pouvoir exorbitant à la haute hiérarchie judiciaire sur l'ensemble des magistrats : ce sont les chefs de juridiction qui évaluent les magistrats, alors même, que pour les magistrats du siège au moins, ils n'ont aucune connaissance directe de leur activité, cette évaluation étant primordiale pour l'avancement en grade et pour obtenir une mutation dans le poste souhaité. Le Syndicat de la magistrature milite ainsi pour une évaluation des magistrats confiée à un corps d'inspecteurs rattaché au CSM, ce qui permettrait par ailleurs d'évaluer les chefs de cour qui ne font eux même actuellement l'objet d'aucune évaluation. Ce sont encore les chefs de juridiction qui déterminent une partie de la rémunération du magistrat : le SM demande ainsi la suppression de la prime modulable qui existe depuis 2003, qui est censée récompenser l'engagement du magistrat dans son service et 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.

En notre qualité de syndicat de magistrats, nous sommes régulièrement consultés ou saisis par des collègues qui subissent des atteintes à leur indépendance : collègues déchargés de leur contentieux de manière unilatérale par un président de juridiction à qui leurs décisions déplaisent, convocation

para-disciplinaire par le président pour reprocher à un collègue une décision prise de manière parfaitement légale, mais susceptible de déplaire en « haut lieu », collègues « saqués » dans leur évaluation, pour des raisons qui paraissent davantage relever des orientations qu'ils défendent en assemblée générale que de leurs qualités professionnelles, instructions données à des magistrats du parquet sur leurs réquisitions à l'audience en violation du principe de la liberté de parole du magistrat à l'audience, « inspection » de chefs de cour allant jusqu'à la consultation de dossiers d'instruction en violation du secret de l'instruction qui s'impose à eux... Dans la plupart des cas, il n'existe tout simplement aucun recours, aucune instance à saisir pour les magistrats concernés. La défense de l'indépendance passe alors par la dénonciation par les syndicats, de manière publique, ou plus confidentielle. De nombreux collègues hésitent à emprunter cette voie, de peur d'aggraver le courroux de leur hiérarchie.

Sur les moyens de la justice :

Dans ce contexte marqué par une forme de caporalisation des magistrats, les attendus actuels des chefs de juridiction, dans un contexte de pénurie des moyens donnés à l'institution judiciaire pour remplir sa mission, sont ceux qui leur viennent de la chancellerie : la gestion des flux et des stocks, en mode dégradé puisque les moyens sont largement insuffisants. Des réformes des procédures civiles comme pénales s'enchaînent pour juger plus et plus vite au détriment de la qualité et de l'humanité de la justice.

Les réformes consacrent et étendent notamment les audiences en juge unique en matière civile et pénale, affaiblissant la collégialité, y compris en appel : c'est un point crucial, non seulement pour la qualité de la décision rendue, mais aussi parce que cela contribue grandement à affaiblir le juge : il est seul et il peut être plus facilement la cible d'attaques sur sa supposée partialité.

Le magistrat du ministère public, dont les prérogatives sont continuellement étendues, est par ailleurs généralement soumis à un flux de procédures auquel il n'est pas en mesure de faire face en maintenant un traitement de qualité.

Le magistrat du parquet est confronté, tant au TTR que dans le cadre du suivi d'enquêtes au plus long cours, à une absence de maîtrise sur l'activité de la police judiciaire. Le Syndicat de la magistrature ne se contente pas de demander une – indispensable – mise à niveau des moyens humains et matériels des parquets et une meilleure prise en compte des sujétions liées aux permanences de nuit et de week-end. Il revendique également une révision de la doctrine d'emploi du TTR, dont la généralisation irréfléchie et l'emballement sont les facteurs d'une justice de mauvaise qualité, d'un contrôle insuffisant sur les enquêtes et de conditions de travail dégradées.

Par ailleurs, 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.

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.