

Paris, le 18 mai 2022

Monsieur le Président de la République,

En 2017, nous vous adressions une lettre ouverte à la suite de votre élection. Cinq ans plus tard, prenant acte du changement de cap ou de méthode que vous avez dit envisager après votre réélection, nous nous prêtons de nouveau à cet exercice qui nous donne l'occasion de vous faire connaître notre avis – sommaire alors qu'il y aurait tant à dire – sur le bilan du quinquennat écoulé et notre espoir que le prochain ne voit pas se reproduire certaines errances.

Nous constatons que des craintes exprimées en 2017, peu après votre investiture, se sont réalisées. Ainsi, sous votre présidence, des mesures restrictives de droits voire liberticides prises pendant l'état d'urgence et issues de la législation anti-terroriste sont entrées dans le droit commun, processus de nouveau à l'oeuvre pendant l'état d'urgence sanitaire. Les projets de lois sécuritaires se sont multipliés, portant atteinte à des principes essentiels de l'état de droit. Le quinquennat écoulé a également été marqué par le démantèlement de nos services publics, et notamment celui de la justice à laquelle l'accès a été restreint et dont la qualité s'est dégradée à force de réformes contradictoires, de surcroît mal accompagnées, de précarisation des personnels et de négligence des moyens à accorder à cette institution pourtant indispensable à la bonne santé démocratique. La justice civile aura notamment été la grande oubliée de votre quinquennat.

Plutôt que détailler notre propos sur ce bilan, nous préférons attirer votre attention sur ce qui nous semble être une dérive inquiétante : la dégradation de la qualité de la norme, causée tant par la multiplication des législations de circonstances, dont l'impact sur l'état de droit est mal évalué, que par la détérioration de la qualité même des textes, indépendamment de leur objet, rendant difficile leur application et ayant des conséquences parfois contraires au but recherché. Cette détérioration manifeste prend sa source, notamment, dans la dégradation du processus normatif. Le recours massif aux procédures parlementaires d'urgence et la législation par voie d'ordonnance ne pouvaient que conduire à de tels effets. Si les malfaçons législatives existaient auparavant, nous constatons que ce qui n'était qu'une tendance s'est systématisé au cours du dernier quinquennat qui se voulait être celui de la « performance » et de « l'adaptabilité ».

Certes, si l'on se limite à une approche quantitative, il n'est pas contestable que la précédente mandature a été marquée par une réelle logique de performance. Les lois se sont multipliées, et avec elles les nouvelles qualifications pénales : un recensement fait par le journal *Le Monde* a décompté 120 infractions créées ou durcies en cinq ans, et un décompte réalisé par la direction des affaires criminelles et des grâces a listé en onze ans, 3 600 infractions pénales nouvelles. Les réformes

procédurales ne sont pas en reste, puisque six lois et lois organiques d'envergure ont été portées par le ministère de la Justice avec, pour chacune d'elles, des décrets et circulaires d'application. Le nombre de ces décrets et circulaires est tel que le ministère de la Justice a eu du mal à suivre le rythme : les juridictions ont parfois dû commencer à appliquer la loi sans les décrets d'application annoncés – sans même évoquer l'absence de mise à jour des applicatifs métiers qui ont induit une importante surcharge de travail.

Cette profusion normative, dont les conséquences sur le fonctionnement de la justice et l'accès au droit n'ont jamais été évaluées, a entraîné une réelle dégradation de la qualité des textes.

Quelques exemples, si besoin était. La loi de programmation pour la justice a créé une juridiction nationale des injonctions de payer. Nous dénonçons alors, outre l'esprit même de cette juridiction qui signifiait un recul du contrôle du juge sur une forme de justice d'ores et déjà dégradée, l'impréparation générale qui l'entourait. Nos critiques se sont avérées fondées et la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a dû supprimer quelques mois plus tard cette juridiction ; dans l'intervalle, une pression finalement vaine a été portée sur les juges d'instance, enjoins de traiter prioritairement ce contentieux, sans renfort de moyens et donc au détriment de nombreux autres (tutelles, surendettement, baux d'habitation, etc).

L'une des ordonnances COVID a permis une prolongation automatique des détentions provisoires. Dès la soumission des projets d'ordonnances, nous avons, sans être entendus, souligné combien cette disposition méconnaissait l'ensemble des principes internationaux et constitutionnels applicables et constituait un recul de l'état de droit à peine envisageable. La Cour de cassation et le Conseil constitutionnel les ont finalement censurées, mais il est résulté de cette déplorable séquence une insécurité juridique majeure dans les procédures et, en définitive, un certain nombre de détentions arbitraires.

La loi sur la confiance dans l'institution judiciaire a modifié l'article 367 du code de procédure pénale. Il ne prévoit plus la possibilité de maintenir en détention une personne condamnée par la cour d'assises à une peine d'emprisonnement si elle était détenue au moment du procès, seules les hypothèses d'une condamnation à une peine de réclusion, ou de la condamnation d'une personne comparaissant libre ayant été envisagées. Le décret du 25 février 2022 tente vainement, pour limiter les conséquences d'un tel loupé, de réécrire l'article 367. Il en résulte que la remise en liberté de toute personne comparaissant détenue condamnée à de l'emprisonnement devrait s'imposer à la cour d'assises jusqu'à ce que la loi soit de nouveau modifiée.

Nous identifions certaines causes de la dégradation de la qualité de la loi. L'une d'elles est le contournement de l'ensemble des organisations syndicales, perçues comme un obstacle à l'efficacité de l'action publique. Le dialogue social a été abordé comme un exercice formel, aucune marge de négociation n'existant pour les organisations syndicales sur les textes qui leur étaient soumis. En se privant de l'avis des magistrats que nous représentons mais aussi de notre connaissance du fonctionnement concret des juridictions et du droit applicable, la chancellerie se prive d'une expertise autre que celle des chefs de cours et de juridictions qui ne représentent nullement l'ensemble des magistrats praticiens.

Cette tendance, déjà à l'oeuvre sous la précédente ministre de la Justice, s'est accélérée après la nomination de Monsieur Dupond-Moretti comme garde des Sceaux. Elle s'est doublée d'un manque de dialogue avec les administrations centrales, reléguées au rang de simples exécutantes, particulièrement perceptible à la vue de l'impréparation qui a présidé à l'adoption de certaines réformes. Ainsi en est-il de la suppression du rappel à la loi, adoptée inopinément, sans analyse de des conséquences et sans solution alternative alors qu'il s'agissait d'une voie procédurale utilisée

quotidiennement par les parquets, ou de la possibilité d'instruire des crimes dans les juridictions « non-pôles » qui avait d'importantes conséquences sur la gestion des ressources humaines.

Cette impréparation a été d'autant plus forte que le Parlement n'a pas exercé pleinement son rôle de contrôle, autre cause de la mauvaise qualité de la loi. Nous avons notamment constaté, ici aussi, que les auditions par les commissions étaient menées au pas de course, avec des durées réduites à la portion congrue.

Forts de ce constat, nous appelons à une certaine retenue normative et à un changement de méthode, à commencer par la réalisation, en amont de tout nouveau texte, d'un réel bilan de l'existant. Nous appelons à un dialogue social sincère et au respect du rôle du Parlement dans l'élaboration de la loi. Enfin, nous souhaitons qu'il soit *a minima* mis fin au mouvement de déjudiciarisation qui a inspiré de nombreuses réformes du précédent quinquennat et qui est déjà au coeur du récent projet de loi organique de programmation de ministère de l'Intérieur qui prévoit une redoutable extension de l'amende forfaitaire délictuelle.

Le quinquennat écoulé a été marqué par une méfiance envers de nombreuses institutions, et singulièrement l'autorité judiciaire dont vous n'avez pas eu le courage de promouvoir l'indépendance par la réforme constitutionnelle pourtant promise en 2017. Cette méfiance s'est notamment manifestée par votre volonté, contre l'avis de l'ensemble des professionnels de terrain, d'inclure dans le champ de la réforme de la haute fonction publique, l'école nationale de la magistrature ; par la volonté exprimée par votre Premier ministre de l'époque de nommer un procureur « *en ligne et à l'aise avec l'exécutif* », et d'exercer un contrôle sur la carrière des magistrats comme cela s'est manifesté récemment concernant le choix du premier vice-président chargé des fonctions de juge d'instruction économique et financier à Paris ; par la volonté du ministre de la Justice sortant d'user abusivement de ses attributions à l'encontre de magistrats qui auraient eu l'outrecuidance de lui déplaire lorsqu'il était avocat, sans que cela ne suscite d'autre réaction de votre part qu'un soutien sans faille lorsqu'il a été mis en examen pour ces faits.

Nous espérons que ce nouveau quinquennat ne sera pas marqué du même sceau. A cet égard, nous appelons de nos vœux une réforme constitutionnelle ambitieuse, promise depuis de nombreuses années par la plupart des candidats aux élections présidentielles mais jamais adoptée. Une telle réforme, prioritaire, devra permettre de garantir l'indépendance de la justice et de la protéger contre les ingérences de l'exécutif. Il en va non d'un quelconque caprice de magistrats mais de l'impérieuse nécessité de préserver les équilibres démocratiques et l'état de droit.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président de la République, l'expression de notre haute considération.

Kim Reuflet,
Présidente

