

Examen Périodique Universel - FRANCE
CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME,
37E SESSION, JANVIER 2018 (SOUMISSION JUIN 2017)

Contribution du Syndicat de la magistrature

1. Le Syndicat de la magistrature soumet le présent rapport d'intervenant en préparation de l'Examen périodique universel de la France par le Conseil des Droits de l'homme des Nations unies en janvier 2018. Cet exposé dresse le bilan des manquements aux droits humains en matière d'indépendance de l'institution judiciaire, d'accessibilité de la justice pour les plus précaires, de respect des droits des personnes détenues et de garantie des libertés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.
2. Le Syndicat de la magistrature est un syndicat de magistrats professionnels, juges et procureurs, créé en juin 1968. Aux dernières élections professionnelles, il a recueilli les suffrages d'environ un quart de la profession. Il s'est donné pour mission, non seulement de défendre les droits matériels et moraux des magistrats, mais aussi de *« veiller à ce que l'autorité judiciaire puisse exercer en toute indépendance sa mission de garant des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'égalité de tous devant la loi et à la défense des libertés et des principes démocratiques. »*

I. LES ATTEINTES A L'INDEPENDANCE DE LA JUSTICE

3. Le statut de l'autorité judiciaire n'assure pas la pleine indépendance de la Justice, au regard des règles de nomination et de discipline des magistrats. En effet, le ministre de la Justice, membre du gouvernement nommé par le Premier ministre, est l'autorité qui propose au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) les noms des juges et procureurs qu'il entend voir nommés sur tel ou tel poste (à l'exception de certains postes qui relèvent du seul CSM). Pour les juges (magistrats dits *du siège*), qui bénéficient d'un statut d'inamovibilité, le ministre de la justice est lié par l'avis du CSM. Mais, en cas d'avis défavorable à une nomination, le CSM ne peut pas se substituer au ministre de la Justice pour nommer le magistrat dont il estime la candidature plus adaptée. Le ministre de la Justice peut donc persister à refuser de nommer un magistrat à un poste, contre l'avis du CSM et malgré des recommandations répétées de cet organe¹. Pour les procureurs (magistrats dits *du parquet*), dont le statut est moins protecteur en ce qu'ils peuvent être déplacés dans l'intérêt du service, le ministre de la Justice peut passer outre un avis négatif du Conseil supérieur de la magistrature. Sur le plan disciplinaire, le statut des procureurs est également fragile : le CSM émet une proposition de sanction mais le pouvoir de sanction est laissé au ministre de la Justice.
4. Si le statut des juges du siège les protège d'une ingérence dans leurs décisions juridictionnelles et interdit les mutations forcées, certaines règles de fonctionnement affaiblissent l'indépendance des juges vis à vis de leur hiérarchie, les présidents des

¹ Un recours au Conseil d'Etat a été initié par une juge qui se voit ainsi refuser, malgré plusieurs recommandations du Conseil supérieur de la magistrature, d'être proposée sur un poste dit « hors hiérarchie », sur la base d'une discrimination syndicale.

tribunaux et les premiers présidents des cours d'appel. Ceux-ci évaluent les magistrats de leur ressort, peuvent refuser de proposer un avancement de grade, déterminent une partie (jusqu'à 18%) du salaire en fixant le taux de la prime modulable (de manière discrétionnaire selon la « contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire » devenue de fait une prime « au mérite »), détiennent seul le pouvoir d'affectation de la majorité des magistrats dans les contentieux (sauf pour les juges des enfants, juges d'instruction, juges d'application des peines, juges des libertés et de la détention et juges d'instance, nommés par décret), sans obligation de suivre l'avis de l'assemblée générale des magistrats, même pour retirer à un juge un contentieux.

5. Le statut des magistrats du parquet, autorité de poursuite, les fragilise encore plus. Les procureurs et procureurs généraux disposent des mêmes pouvoirs en terme d'évaluation, d'avancement, de fixation de la rémunération. Leur emprise est encore supérieure en matière d'affectation d'un contentieux : le principe hiérarchique ne connaît pas de limitation légale. Reconnue par la seule jurisprudence, l'autonomie décisionnelle des magistrats du parquet n'est pas suffisamment assurée dans les faits : un magistrat peut ainsi se voir retirer le traitement d'un dossier en cours de procédure par son supérieur hiérarchique ou se voir imposer une décision par celui-ci.
6. Le Conseil supérieur de la magistrature n'est pas investi des pouvoirs permettant d'assurer l'indépendance : c'est le Président de la République, et non ce Conseil, qui est investi par la Constitution de la mission de garantir l'indépendance de la Justice. Il en résulte des pouvoirs très restreints du Conseil (les nominations, les capacités d'investigation comme dans l'expression publique ou le vote du budget de la Justice), dont le mode de désignation doit au demeurant être revu pour assurer une meilleure indépendance vis à vis du pouvoir politique, s'agissant des personnalités extérieures (aujourd'hui nommées sur proposition du Président de la République et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat).
7. C'est pourquoi le Syndicat de la magistrature invite le Groupe de travail à émettre à l'adresse du gouvernement français les recommandations spécifiques suivantes :
 - **Réformer, dans la Constitution, les conditions de nomination de l'ensemble des magistrats, en confiant cette mission au seul Conseil supérieur de la magistrature, donner à cet organe le pouvoir disciplinaire plein et entier concernant les magistrats du parquet et en faire un véritable Conseil de Justice**
 - **Assurer, dans le fonctionnement quotidien de la justice, l'indépendance des magistrats du siège et déterminer les règles d'organisation interne du parquet permettant d'assurer l'autonomie des magistrats du parquet.**

II. LES ATTEINTES A L'ACCES DE TOUS A LA JUSTICE

8. L'accès de tous au droit et au droit de voir sa cause examinée par un juge indépendant est entravée par l'insuffisance des moyens financiers dédiés à la justice – et aux dispositifs d'accès au droit – ainsi qu'au financement de l'aide juridictionnelle (système assurant un financement étatique des frais de défense engagés en justice). Des obstacles financiers à la saisine d'un juge demeurent en place, une taxe de 225 euros étant obligatoire en appel dans les contentieux – dont le nombre croît - où la

représentation par un avocat est obligatoire. En matière pénale, les droits fixes de procédure dus par les personnes condamnées ont connu une augmentation très forte.

9. L'insuffisance des moyens humains et matériels donnés à l'autorité judiciaire – et attestée par le rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice – obère les droits des personnes en justice, notamment des plus précaires. En effet, l'examen collégial des affaires, le temps d'écoute et de débat à l'audience, la motivation des décisions de justice, autant de principe permettant d'asseoir l'impartialité et la justice égale pour tous, sont en recul tandis que les délais de jugement d'une affaire s'allongent. Depuis la réforme de la carte judiciaire initiée en 2007, des juridictions ont été supprimées, éloignant d'autant les juridictions des citoyens et des réformes sont à l'examen qui auraient pour effet de supprimer des tribunaux d'instance (en charge des litiges du quotidien et dont l'efficacité tient de leur proximité).
10. C'est pourquoi le Syndicat de la magistrature invite le Groupe de travail à émettre à l'adresse du gouvernement français les recommandations spécifiques suivantes :
 - **Augmenter le budget de la Justice, notamment celui consacré à l'aide juridictionnelle et au financement des structures d'accès au droit (maison d'accès au droit, points d'accès au droit, conseil départemental d'accès au droit...)**
 - **Supprimer les obstacles à la saisine du juge**

III. LES ATTEINTES AUX DROITS DES PERSONNES DETENUES

11. Au 1^{er} juin 2017, le nombre de personnes détenues en France s'élève à 69502 personnes. La surpopulation carcérale est une réalité endémique, la capacité opérationnelle carcérale étant de 59 118 places, alors même que le principe de l'encellulement individuel est bafoué dans tous les établissements accueillant des courtes peines (maisons d'arrêt). Plus de 1700 personnes dorment sur un matelas au sol, 45 établissements pénitentiaires connaissent une « densité » carcérale supérieure à 150%, contraignant 3 à 4 personnes à partager des cellules de 9 mètres carré. Dans un rapport du 11 juillet 2016, le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe recommandait que « *des mesures soient prises pour diminuer la population carcérale, notamment en engageant une réflexion vers une nouvelle politique pénale et pénitentiaire durable* ».
12. Le gouvernement français continue à envisager la construction de places de prisons comme seul remède. Pourtant, les études démontrent que ce mouvement s'accompagne inexorablement de l'accroissement du nombre de personnes détenues. Les budgets consacrés à l'administration pénitentiaire traduisent ce choix : les financements dédiés aux alternatives à l'incarcération ou aux structures d'accueil pour les détenus bénéficiant de libération anticipée (semi-liberté, « placement extérieur ») sont absolument insuffisantes. De surcroît, les projets d'instauration d'un *numerus clausus*, même impliquant l'intervention d'un juge désignant les personnes devant être libérées avant terme pour « compenser » une entrée en détention ont été écartés.
13. En parallèle, les législations récentes ont alourdi les peines encourues pour des infractions mineures (fraude dans les transports publics, outrage aux forces de l'ordre) et les perspectives de dépénalisation ou d'exclusion des peines d'emprisonnement

pour certains délits (en matière routière ou de stupéfiants) sont inexistantes. Or, au 1^{er} janvier 2015, 22 078 personnes étaient incarcérées pour des peines inférieures à une année.

14. Si des évolutions favorables ont été introduites, par la loi du 15 août 2014, pour l'aménagement de peines, les longues peines demeurent soumises à un régime particulièrement dur (exigences en matière d'expertise, phase de supervision prolongée, limitation des mesures pouvant être prononcées par les juridictions). Au delà, la loi prévoit, après la *rétenion de sûreté*, la possibilité d'un enfermement potentiellement infini, après l'exécution de la peine, sur les bases d'une dangerosité impossible à évaluer.

15. C'est pourquoi le Syndicat de la magistrature invite le Groupe de travail à émettre à l'adresse du gouvernement français les recommandations spécifiques suivantes :

- **Mettre un terme à la construction de places supplémentaires de prison, favoriser les alternatives à l'incarcération et engager une politique de dépenalisation ;**
- **Instaurer un *numerus clausus* au vu des conditions carcérales qui heurtent de plein fouet le principe de respect de la dignité humaine**
- **Abroger la rétention de sûreté et les obstacles aux aménagements des longues peines.**

IV. LES ATTEINTES AUX LIBERTES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

16. Confrontée à une menace terroriste de très haute intensité, la France a adopté, depuis le précédent examen périodique universel, six lois contenant des dispositions antiterroristes ou de surveillance. Cet empilement des législations, sans évaluation, s'est doublée de la soumission de la France à un régime juridique d'exception : la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, depuis le 13 novembre 2015. Au mois de juin 2017, l'état d'urgence est toujours en vigueur et devrait faire l'objet d'une sixième prorogation, doublée d'un nouveau texte de loi antiterroriste, dont l'objet est d'intégrer des dispositions inspirées de l'état d'urgence dans le droit permanent.

17. Malgré des évaluations parlementaires et associatives démontrant son inefficacité dans la lutte contre le terrorisme et les dérives (mesures discriminatoires visant des personnes à raison de leur confession musulmane, interdictions individuelles et collectives de mobilisations politiques, interventions policières violentes...) auquel il a donné lieu, l'état d'urgence se poursuit et constitue un laboratoire des législations en la matière. L'évolution saillante tient dans la concentration, entre les mains du pouvoir exécutif (ministre de l'intérieur et préfets) de prérogatives exorbitantes (perquisitions, assignations à résidence ou à département), sans contrôle juridictionnel systématique par un juge indépendant et sur la base d'une dangerosité définie de manière floue.

18. Le principe de séparation des pouvoirs et le rôle des autorités judiciaires sont atteints dans la multiplication des pouvoirs de l'administration : recours à des techniques de surveillance de masse sur décision du Premier ministre, après avis seulement consultatif de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, interdictions de sortie du territoire ou assignation à résidence par le ministre de l'Intérieur, sans contrôle juridictionnel préalable et sans lien avec la constatation d'une

infraction pénale... En parallèle, le droit pénal antiterroriste s'est durci, par l'élargissement des méthodes d'enquête intrusives et non ciblées et par l'amointrissement des garanties (réduction du nombre de juge dans les cours d'assises jugeant ces crimes, augmentation de la durée de la détention en attente de jugement...)

19. C'est pourquoi le Syndicat de la magistrature invite le Groupe de travail à émettre à l'adresse du gouvernement français les recommandations spécifiques suivantes :

- **Mettre un terme à l'état d'urgence et abroger les mesures administratives introduites par les lois du 13 novembre 2014 et 3 juin 2016**
- **Evaluer les dispositifs antiterroristes accumulés depuis plusieurs années pour refonder un droit pénal antiterroriste garantiste.**