

J'essaime

Syndicat de la magistrature - 12-14, rue Charles-Fourier -75013 Paris

01-48-05-47-88

syndicat.magistrature@wanadoo.fr

syndicat-magistrature.org

La justice au défi de la démagogie

Quand l'autorité politique n'a plus la volonté ou la capacité de répondre à l'insécurité sociale, aux crises sanitaires ou environnementales, aux conséquences de la mondialisation, elle a encore un exutoire : la dénonciation de l'insuffisance du droit et des juges.

Le moindre fait divers crée un effet d'aubaine : c'est un prétexte pour « prendre des mesures ». Pourtant, sans réelle évaluation de ce qui existe et sans moyens adéquats, ce n'est qu'une gesticulation morbide.

Ainsi, le nouveau garde des Sceaux a mis au défi les parlementaires d'accepter des lois rétroactives, alors que les dernières lois pénales plus sévères avec effet rétroactif remontent à la création des « sections spéciales ».

Le Syndicat de la magistrature a interpellé le président de la République en tant que gardien de la Constitution – dans un courrier demeuré jusqu'ici sans réponse. Il a dénoncé l'indignité républicaine de ce discours. Il a participé à la mise en place d'une coordination de quatorze organisations professionnelles et syndicales du monde judiciaire pour opposer la plus forte résistance morale à cette surenchère démagogique.

Dans un climat de mépris de la justice et du droit, les magistrats font l'objet d'attaques de plus en plus violentes. Alors qu'il exerçait les fonctions de président de l'Union européenne, Silvio Berlusconi déclarait : « *Les juges sont mentalement dérangés, pour faire un travail de juge, il faut avoir des troubles psychiques, et si les juges font ce travail, c'est parce qu'ils sont anthropologiquement différents du reste de la race humaine.* » Désignant les magistrats comme auteurs d'insécurité, il faisait voter le 26 septembre dernier un projet de loi pour durcir les peines applicables notamment aux récidivistes – le même texte prévoyait aussi de faciliter la prescription de délits financiers. Alors que s'annonçait ce dévoilement de la vie publique, le procureur de Milan appelait, dans une audience de rentrée demeurée fameuse, à « Résister, résister, résister ».

Cette éthique de résistance légaliste est aussi celle du Syndicat de la magistrature.

Récidive : de fausses accusations de laxisme

Dans un climat de surenchère sécuritaire, les données pourtant claires du débat sur la récidive ont été brouillées et la confusion entretenue entre des situations très différentes. Rien n'est comparable, en effet, entre les récidives liées aux addictions fortes, celles découlant de la délinquance organisée, celles dues à des perversions sexuelles, celles dépendant de pathologies psychiatriques ou celles générées par la précarité ou le contexte socio-économique. En matière criminelle, selon les chiffres publiés en 2005 par la Chancellerie, le taux de récidive est de 2,4 %. Il est plus élevé quand le crime sanctionné est un vol aggravé (8,2 %) et plus faible quand c'est un viol (1,1 %). En outre, le nombre de condamnations prononcées par les cours d'assises pour des crimes en état de récidive est en baisse régulière (en 1996, 133 condamnations, 57 en 2003.)

Le laxisme allégué de la justice ne correspond à aucune réalité. En particulier, la France est le pays européen le plus répressif en matière de délinquance sexuelle tant au regard du nombre des peines prononcées que de leur quantum. Le doublement de la peine est déjà prévu en cas de récidive, et l'étude Kinsey-Tournier de 2005 a révélé que les récidivistes sont condamnés à une peine de prison dans 80 % des cas.

Il ressort aussi de toutes les études – y compris celles auxquelles se réfère le rapport parlementaire de M. Warsmann sur la question – que les personnes remises en liberté dans le cadre d'une libération conditionnelle récidivent moins que celles ne bénéficiant d'aucun aménagement. Ainsi 17 % des condamnés pour homicide volontaire récidivent quand ils sont libérés en fin de peine contre 9 % lorsqu'ils ont bénéficié d'une libération conditionnelle.

Aucune vraie réponse n'est pourtant apportée aux carences profondes des dispositifs existants. L'insuffisance criante des moyens donnés aux travailleurs sociaux et aux instances pluridisciplinaires pour exercer leurs missions de réinsertion est dénoncée de façon constante. Ainsi, les conseillers d'insertion et de probation doivent assurer le suivi de 110 condamnées, 250 juges de l'application des peines suivent 180 000 condamnés et l'on compte 26 services médico-psychologiques régionaux pour 188 établissements pénitentiaires. Il manque en outre 800 psychiatres dans le secteur public et de nombreux médecins coordonnateurs.

Le texte sur la récidive voté en seconde lecture par l'Assemblée nationale le 13 octobre 2005 n'intègre aucune de ces considérations. Au risque raisonné de la réinsertion, il substitue un principe de précaution, un objectif risque zéro dont les juges deviennent implicitement responsables.

Le Syndicat de la magistrature a adressé une lettre ouverte aux sénateurs afin qu'ils rejettent en seconde lecture le texte adopté, qui ne rompt pas avec les orientations de la proposition de loi déposée par le député Clément, au mépris du travail qui avait été effectué depuis lors.

La responsabilité des magistrats à l'épreuve de la démagogie

En juin dernier, un fait divers dramatique a fourni au ministre de l'Intérieur le prétexte d'une nouvelle outrance démagogique sur le thème de la responsabilité des magistrats, déclarant qu'ils devraient « payer pour leurs décisions ». La mise en place d'une nouvelle commission sur le comportement des magistrats a satisfait à cette injonction.

De plus, le 14 septembre dernier, le garde des Sceaux a enjoint les chefs de cours d'être des « managers audacieux » dans la gestion des ressources humaines et de mettre en œuvre « la procédure de veille déontologique » proposée par le rapport Cabannes. L'audace consiste surtout à mettre en cause le statut de la magistrature par une procédure indéfinie, laissée à l'appréciation discrétionnaire de la hiérarchie.

Les magistrats sont pourtant déjà soumis à une responsabilité pénale, disciplinaire et civile sur un mode comparable à celui des autres agents de l'Etat. Rien ne saurait justifier qu'ils soient soumis à un régime d'exception plus sévère. Alors que l'autorité politique relance le débat sur la question, il convient particulièrement de souligner les points suivants :

- La réflexion sur la responsabilité des magistrats ne peut être dissociée de celle sur la dégradation des conditions de fonctionnement de l'institution judiciaire et de la multiplication des procédures qui affaiblissent les droits des justiciables ;

- Les garanties de procédure que sont le principe du contradictoire, la publicité des débats, la collégialité, la motivation des décisions, sont la meilleure prévention des dysfonctionnements. Elles n'ont cessé d'être remises en cause ;

- Les magistrats du parquet sont soumis à un principe hiérarchique renforcé par la loi Perben II. Dans ce contexte, ils ne devraient être responsables que de leurs pouvoirs propres, mais ceux-ci ne sont pas définis clairement ;

- La seule infirmation d'une décision juridictionnelle par la juridiction supérieure ne saurait constituer un fait générateur de responsabilité en l'absence de dysfonctionnement procédural majeur. La jurisprudence progresse aussi par la résistance des juridictions du premier degré ;

- La possibilité pour l'Etat d'exercer une action récursoire existe déjà, mais elle est lourde de risques d'instrumentalisation et grave dans ses conséquences. Sa mise en œuvre systématique exigerait la mise en place d'un régime d'assurance professionnelle et des garanties minimales, comme l'autorisation préalable du CSM ;

- Le régime de responsabilité ne doit pas dissuader d'une prise de risques. La décision judiciaire est en effet souvent un pari sur l'avenir, et la mise en liberté est généralement plus risquée que le placement en détention...

- les magistrats sont soumis à une procédure d'évaluation. Elle prétend récompenser des mérites, mais elle est avant tout marquée par la subjectivité et l'opacité. L'exigence d'évaluation est inversement proportionnelle au

degré de responsabilité et d'élévation dans la hiérarchie judiciaire.

Pour un réexamen radical du contrôle de l'institution

L'évolution du régime de responsabilité des magistrats ne saurait faire l'économie d'un réexamen radical des modalités de contrôle de l'institution. Le Syndicat de la magistrature avance notamment les propositions suivantes :

– *Une évaluation renouvelée, portant avant tout sur la qualité d'un service rendu collectivement. Elle doit être confiée à un organe extérieur aux juridictions (par exemple à un CSM ou à une inspection aux statuts et missions renouvelés) (1).*

– *Une procédure disciplinaire libérée de l'arbitraire hiérarchique et des interventions politiques. Elle doit être mise en conformité avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Ceci impose notamment une distinction claire entre enquête de fonctionnement et enquête disciplinaire, et la clarification des droits des magistrats au cours des investigations...*

– *L'attribution à une autorité indépendante (Médiateur de la République, CSM renouvelé...) des plaintes concernant les dysfonctionnements de la justice et, le cas échéant, des manquements professionnels individuels des magistrats.*

Par ailleurs, le Syndicat de la magistrature revendique une réforme profonde du Conseil supérieur de la magistrature – la participation à cette institution lui a permis de vérifier ses analyses les plus pessimistes. Cette réforme est indispensable pour asseoir sa légitimité politique et lui conférer les moyens d'assurer à la fois ses missions de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et d'autorité de contrôle.

Or, la composition du CSM est aujourd'hui très contestable. Pour la désignation des magistrats, les modalités d'élection sont lourdes et archaïques, et ne permettent pas de refléter fidèlement le corps électoral. En particulier, elles imposent une considérable surreprésentation hiérarchique. Pour la désignation des personnalités extérieures, le président de la République et les présidents des assemblées ont un pouvoir discrétionnaire. La désignation d'un ancien collaborateur du garde des Sceaux est à ce titre emblématique. Et la présence du président de la République et du garde des Sceaux n'est pas compatible avec une conception raisonnable et moderne de la séparation des pouvoirs.

Ses attributions sont aussi limitées. Son avis n'est pas sollicité pour les postes les plus importants et le garde des Sceaux peut passer outre cet avis pour les sanctions disciplinaires et les propositions de nomination des magistrats du parquet. La possibilité de prendre l'initiative d'avis lui est très contestée. Il n'a guère d'autonomie dans son fonctionnement, ni d'existence budgétaire.

1. En ligne sur le site internet du SM, les propositions développées à ce sujet par le Syndicat devant le CSM (rubrique Textes syndicaux/Thématiques/Justice/Marche de la justice).

Contre les dérives hiérarchiques

Le Syndicat de la magistrature n'a cessé de dénoncer l'introduction des primes de rendement, porte ouverte à l'arbitraire comme est venue l'illustrer la décision rendue par le Conseil d'Etat le 8 juillet dernier, annulant une prime diminuée sur le seul fondement d'un différend entre le procureur général d'Aix et le procureur de Nice.

Il a récemment interpellé des chefs de cour afin qu'ils respectent la liberté syndicale, notamment au regard de tentatives d'exercer un contrôle *a priori* sur le contenu ou les formes de l'action syndicale. Il a aussi contesté certains « contrôles de rentabilité », d'autant plus inacceptables que les conditions d'exercice des magistrats ne sont absolument pas prises en considération.

Face à l'invitation adressée aux chefs de cour de mettre en place une « veille déontologique », le SM invite les magistrats à ne pas se laisser intimider ou isoler. Il interviendra aux côtés de tous ceux qui le solliciteront.

Dans ce contexte, le Syndicat de la magistrature revendique notamment :

– *L'élection au scrutin proportionnel et direct des représentants des magistrats ;*

– *La démocratisation de la désignation des membres non-magistrats par une procédure garantissant le pluralisme politique ;*

– *Une conception plus exigeante de la séparation des pouvoirs, s'agissant notamment du rôle joué par le président de la République et le garde des Sceaux ;*

– *Le renforcement des prérogatives du CSM et de ses moyens, notamment par le rattachement d'inspecteurs des services judiciaires.*

Etrangers sans papiers, étrangers sans droits

L'ouverture de salles d'audience délocalisées au sein des centres de rétention administratives ou des zones d'attente constitue une des mailles du dispositif. Le SM a dénoncé l'ouverture le 13 juin dernier de la première salle d'audience délocalisée au centre de rétention administrative de Coquelles et l'atteinte évidente portée au procès équitable (*). La tenue des audiences hors des enceintes judiciaires, sous complet contrôle du ministère de l'Intérieur, partie à la procédure, compromet manifestement le principe de publicité effective des débats. Même l'apparence d'impartialité n'est plus sauvegardée.

*. En ligne sur son site, l'argumentaire développé par le SM et d'autres organisations (rubrique actualité/Fronts syndicaux).

Soyons brefs...

Procédure civile : de nouvelles complications

La proposition de conférer l'exécution provisoire de plein droit à toutes les décisions de première instance est abandonnée. En revanche, une procédure de non-examen des appels en l'absence d'exécution préalable serait introduite. Loin d'éviter des appels dilatoires, une telle procédure constituera une nouvelle complication procédurale pour les justiciables et une nouvelle source de contentieux pour les cours d'appel. Elle pèsera sur la capacité de ces dernières à juger au fond les affaires en cours.

Entrée en vigueur de la LOLF : des prévisions peu sincères

Le SM a interpellé à plusieurs reprises la Chancellerie pour revendiquer que l'enveloppe des frais de justice ne soit pas confondue avec celle des dépenses de fonctionnement des juridictions, qu'une instance de concertation soit créée au niveau des cours d'appel, représentant toutes les juridictions pour faire contrepoids aux pouvoirs accrus des chefs de cour.

L'annonce du projet de budget 2006 justifie toutes nos craintes. Les prévisions de dépenses de frais de justice 2005 semblent à la baisse (inférieures à 500 millions d'euros). Toutefois, la dépense 2006 n'est évaluée qu'à 370 millions, outre une réserve pour dépenses imprévisibles pouvant atteindre 50 millions. Alors que la dépense effective 2004 s'élève à 420 millions, comment prétendre qu'une dépense prévue de 370 millions constitue une pré-

vision sincère, même en tenant compte d'économies d'échelle attendues ?

Mineurs : promotion de l'incarcération

La justice pénale des mineurs reste un champ privilégié d'expression de la démagogie sécuritaire du gouvernement. Les crédits d'investissements nouveaux de la Protection judiciaire de la jeunesse sont intégralement dévolus à la création de centres éducatifs fermés (CEF) supplémentaires et à la construction de sept prisons pour mineurs (établissements pénitentiaires pour mineurs, EPM). Au nombre de neuf, devant passer à 23 d'ici la fin de la législature, les coûteux CEF ont pour intérêt principal d'afficher la mise à l'écart par l'enfermement des mineurs les plus en difficulté au lieu de mettre l'accent sur la nécessité de projets et d'équipes éducatives solides.

Les EPM vont s'ajouter aux places de prison existantes. Au total ce sont 420 places supplémentaires qui sont prévues pour 2008, alors que le taux actuel d'occupation des quartiers pour mineurs est de l'ordre de 70 %. Il s'agit donc de choix budgétaires absurdes. Pour persuader les juges d'incarcérer davantage, une véritable action de promotion de ces établissements est mise en œuvre visant à gommer leur nature carcérale. Le SM s'oppose radicalement à cette tentative de banalisation de l'incarcération des mineurs, notamment aux côtés des syndicats SNPES-PJJ-FSU.

Pour un syndicalisme fort et indépendant

Le Syndicat de la magistrature est né en 1968. Conformément à ses statuts, il veille à la défense des libertés et des principes démocratiques. Lieu d'échange et de débats, les sections dans les tribunaux et dans les régions sont la base de l'action syndicale. Aujourd'hui, plus que jamais, l'indépendance des magistrats est menacée, le syndicalisme judiciaire est la seule arme qui permette de résister aux pressions hiérarchiques et politiques. Adhérer au Syndicat de la magistrature, c'est se donner des outils pour défendre une justice de qualité, c'est se donner les moyens de résister, c'est préserver un espace de liberté.

Vous trouverez sur le site du Syndicat : www.syndicat-magistrature.org, les principaux textes, argumentaires, communiqués.

Demande d'adhésion

Nom _____

Prénom _____

Fonction _____

Juridiction _____

Adresse _____

@mail _____

à retourner : 12, rue Charles Fourier - 75013 Paris

Vous pouvez aussi téléphoner au 01 48 05 47 88.