

J'essaim

Syndicat de la magistrature - BP 155 - 75523 Paris CEDEX 11

01-48-05-47-88

syndicat.magistrature@wanadoo.fr

syndicat-magistrature.org

Face aux atteintes portées à la justice **le juge, dernier rempart**

L'annonce d'un élargissement de l'intervention des juges de proximité, l'entrée en vigueur de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ou encore la modulation des primes des magistrats placent la rentrée 2004 sous le signe de l'abandon des principes d'organisation de la justice au profit d'une vision productiviste de son fonctionnement.

De la même manière, les principes de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances ne tiennent pas compte de la spécificité du fonctionnement judiciaire.

Juges de proximité Quelle légitimité ?

Le déshabillage des tribunaux d'instance : la juridiction de proximité contre la justice de proximité

La juridiction de proximité se prépare à un complet changement de nature. Elle était censée régler de menus litiges civils, au profit des particuliers, hors de leur activité professionnelle. Or, son seuil de compétence serait porté, sans justification particulière, à 4 000 euros. Elle deviendrait en outre compétente pour les actions introduites par les créanciers institutionnels.

Dans sa décision du 29 août 2002, le Conseil constitutionnel a validé la création de cette juridiction composée de juges non professionnels, en raison de ses compétences limitées (*considérant 16*). Il n'a toutefois pas précisé les bornes à ne pas dépasser. La fragilité de cette position apparaît aujourd'hui.

La juridiction de proximité risque de voir la part du contentieux qui lui est confiée augmenter de manière exponentielle, pour le plus grand profit des TGI qui se verront soulagés par le rehaussement corrélatif du taux de compétence des TI.

Cette évolution, dictée essentiellement par des considérations gestionnaires, aura pour conséquence qu'un nombre croissant de particuliers, souvent présents en personne, se trouveront privés de l'équilibre qu'apporte l'accès à un juge professionnel face à des plaideurs institutionnels représentés par un avocat. Ce déséquilibre sera encore accentué par le fait que le juge de proximité statuera en dernier ressort. Le justiciable insatisfait, pour qui la somme de 4 000 euros (4 mois de salaire au SMIC), n'est peut-être pas négligeable, sera en outre contraint de s'adresser à la cour de cassation pour contester la décision rendue. Voici sans doute la nouvelle proximité judiciaire.

Le consommateur sacrifié

Le domaine de la consommation ne se réduit pas à celui du crédit (ventes à domicile, contrats d'assurance, contrats de téléphonie, etc.). L'office du juge est en cette matière particulièrement important, compte tenu des règles d'ordre public qui doivent être appliquées, notamment en matière de clauses abusives. Or, les juges de proximité sont actuellement pour partie recrutés soit parmi des professionnels ou d'anciens professionnels sans formation dans ce domaine, soit au contraire parmi des professionnels particulièrement proches des créanciers institutionnels (responsables de contentieux ou huissiers de justice). Pour les uns, la formation actuellement dispensée sera notoirement insuffisante à leur conférer les connaissances requises. Pour les autres, on peut craindre un manque d'impartialité objective pour traiter de tels contentieux.

Juges de proximité en correctionnelle Ni juges, ni échevins

Le domaine de la collégialité en matière correctionnelle a été réduit de manière drastique. Il concerne soit des affaires d'une certaine gravité ou d'une particulière technicité, soit la procédure de comparution immédiate qui compromet de manière importante la garantie des libertés des justiciables. La matière correctionnelle est en outre fréquemment dévalorisée, et le rôle des assesseurs tenu pour négligeable. La proposition de permettre aux juges de proximité de siéger en audience collégiale correctionnelle participe de cet appauvrissement de la fonction, alors que serait indispensable une réelle réflexion sur

le développement de l'échevinage et la revitalisation de la collégialité.

L'intérêt d'une évolution vers un échevinage serait de confronter, au sein d'une même juridiction, des juges tirant leur légitimité de sources différentes : compétence juridique pour les uns, légitimité citoyenne pour les autres.

Or les juges de proximité, sont recrutés quasiment exclusivement parmi les anciens magistrats, auxiliaires de justice, ou les responsables de services contentieux d'entreprises privées. Contrairement à ce que soutient la Chancellerie, leur présence dans les formations correctionnelles collégiales ne répond pas du tout à la logique d'un échevinage. Au contraire, la multiplication de leurs interventions, dans un ressort géographique plus étendu qu'actuellement, multipliera les risques de conflits d'intérêts et d'atteinte à l'impartialité, notamment pour les auxiliaires de justice exerçant encore leur activité dans un ressort limitrophe.

Une nouvelle inégalité devant la loi

La possibilité de faire siéger les juges de proximité est laissée à la discrétion de présidents de juridiction qui pourront décider, ou non, de les faire siéger, en fonction de contingences non explicitées.

Toute idée de fixité de la composition naturelle d'une juridiction est abandonnée. Il s'en suivra une inévitable inégalité de traitement du justiciable en fonction du ressort ou de la date d'audience.

Le Conseil constitutionnel s'est opposé en d'autres temps à ce que le juge unique ou le tribunal collégial puissent être saisis alternativement, à la seule discrétion de l'autorité de poursuite. Espérons qu'il n'admettra pas que la composition de la juridiction collégiale fluctue en fonction d'une décision discrétionnaire et contingente du président du tribunal de grande instance.

Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : La fiction de la sincérité des aveux

Comme la composition pénale et l'ordonnance pénale en matière délictuelle, la CRPC privilégie la gestion des flux au prix de la réduction des garanties procédurales et de l'office du juge.

Elle repose sur la fiction de la sincérité des aveux, recueillis au cours d'une garde à vue pendant laquelle les droits de la défense restent particulièrement fragiles. Elle risque de renforcer la part déjà trop belle de l'aveu dans nos pratiques probatoires et de favoriser des aveux de circonstance.

La circulaire du 2 septembre 2004, qui, au mépris de la loi, incite les parquets à faire sonder par les policiers « l'état d'esprit d'acceptation » du gardé à vue, dans la perspective d'une éventuelle CRPC, ne peut qu'accentuer ce risque.

La haute main des parquets sur la peine

La CRPC n'a rien de commun avec la procédure de « plaider coupable », évoquée du temps de la commission Delmas-Marty. Il s'agissait alors uniquement de simplifier le débat sur la culpabilité, sans ouvrir de négociation sur la peine, ni donner de pouvoir au ministère public dans ce domaine.

Ici, le parquet se voit reconnaître la haute main sur la détermination de la sanction, et plus généralement, à long terme, sur la politique de la peine. Il influera par ses propositions à la fois sur le niveau des peines prononcées, mais aussi, à la place du juge de l'application des peines, sur les conditions de leur mise en application.

Dans le contexte d'un parquet à la hiérarchie renforcée, sous la domination des parquets généraux, une politique de barèmes risque de se mettre en place. Si dans un premier temps les peines proposées pourront être modérées, pour être facilement acceptées par les prévenus et les juges, on peut prévoir leur rehaussement progressif, lorsque cette procédure sera rentrée dans les mœurs. On peut craindre un effet d'entraînement sur les peines prononcées par les juridictions ordinaires, tout comme on observe une tendance des cours d'appel à aggraver les peines pour décourager les appels.

Les magistrats doivent être particulièrement vigilants à la sauvegarde de l'individualisation de la peine. Ils doivent

pour cela s'opposer à la mise en place de barèmes et à leur diffusion.

Pas de consentement sincère sous la menace

Le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité de cette procédure compte tenu de l'assistance obligatoire et constante de l'avocat, qui doit permettre d'assurer l'intégrité du consentement du prévenu. Le magistrat du parquet, comme le magistrat homologateur, ont pour première mission de vérifier la réalité des faits et la sincérité des aveux, ainsi que l'intégrité du consentement à la peine proposée.

Le fait que la procédure repose sur le postulat de la liberté du consentement doit appeler, de la part des magistrats du parquet, le refus de l'utiliser dans le cadre du déferement et, de la part des magistrats du siège, le refus d'homologuer les accords obtenus dans ces conditions.

En effet, d'une part, il sera illusoire de prétendre vérifier dans l'hypothèse d'un déferement, au sortir de la garde à vue, la sincérité d'aveux obtenus pendant celle-ci. D'autre part, pas plus que dans le cadre de la procédure de comparution immédiate, l'avocat ne sera en état d'organiser de manière satisfaisante la défense de son client, particulièrement en ce qui concerne la situation personnelle. Enfin, l'espoir d'une discussion équilibrée sur la peine, notamment sur l'emprisonnement, apparaîtra parfaitement théorique dans ce cadre.

La circulaire du 2 septembre 2004 propose la délivrance simultanée d'une convocation aux fins de CRPC et d'une COPJ aux fins de jugement. Elle est en contradiction avec les dispositions de l'article 495-12 CPP qui prévoit la possibilité pour le parquet de saisir le tribunal après échec ou refus d'homologation de la CRPC.

Sur le fond, une telle proposition doit être combattue pour les mêmes raisons que l'utilisation de la CRPC dans le cadre du déferement. Elle placerait le prévenu et son avocat dans une situation de contrainte préjudiciable et reviendrait à nier tout rôle effectif de l'avocat dans une éventuelle discussion sur la culpabilité ou l'existence de faits pénalement qualifiés.

Enfin, les rôles d'audiences des tribunaux correctionnels, déjà fort

peu maîtrisés dans beaucoup de juridictions, se trouveraient ainsi encombrés de nombreuses procédures en fait vouées à la caducité.

Une véritable audience, garantie d'un réel contrôle par le juge

Le 2 mars 2004, le Conseil constitutionnel a partiellement annulé les dispositions de la loi prévoyant que l'homologation ne serait pas publique. Au terme d'une réserve d'interprétation il précise que le magistrat homologateur assure la plénitude du pouvoir du juge du fond quant à l'appréciation des faits, de la situation de la victime et de la personnalité du prévenu. Le juge peut même apprécier l'opportunité du choix de procédure fait par le parquet. Il rend une décision qui a la force d'un jugement.

L'existence d'une véritable audience et le respect d'une publicité réelle constituent la garantie minimale de l'effectivité des contrôles confiés au juge. La présence du ministère public est impérative, contrairement à ce qui semble envisagé dans certaines juridictions et à ce que préconise la circulaire du 2 septembre 2004. L'article 32 CPP prévoit que le ministère public est présent aux débats des juridictions de jugement et lors du prononcé des décisions. Les dispositions relatives à la CRPC ne dérogent en rien à ces règles générales. Cette présence est par ailleurs nécessaire aux intérêts de la victime

qui ne pourra, pour sa part, être présente qu'à ce stade.

Ce qui est vrai pour la présence du ministère public l'est naturellement aussi pour la présence du greffe.

La liberté ne se marchande pas

Le plus grand risque serait que la CRPC devienne la voie du recours accru à de courtes peines d'emprisonnement, dans un contexte marqué par une surpopulation carcérale jamais atteinte, notamment sous l'influence du recours à la comparution immédiate.

Le Syndicat de la Magistrature est fermement opposé à l'utilisation de la possibilité de placer le prévenu soumis à la procédure de CRPC en détention provisoire. Le recours à cette mesure, alors que cette procédure est destinée à sanctionner des infractions de faible importance, serait particulièrement injustifié. Cela ne pourrait qu'encourager l'utilisation de la CRPC dans le cadre du déferement.

Plus généralement, la réalité du consentement à la peine, et plus particulièrement à une peine d'emprisonnement susceptible d'être mise à exécution immédiatement, justifie les plus extrêmes réserves. Le SM ne peut qu'appeler les magistrats à ne pas utiliser cette procédure pour prononcer des peines d'emprisonnement ferme.

Primes modulables : primes à l'arbitraire

A son retour de vacances, le magistrat trouvera pour la première fois dans sa boîte aux lettres la notification du taux de prime modulable qui lui sera appliqué à compter du mois d'octobre 2004. En fonction des conceptions personnelles de son chef de cour il saura, ou il ne saura pas, ce qui justifie le taux qui lui est appliqué. En fonction de ces mêmes conceptions, il aura droit à un taux supérieur parce qu'il vient de changer de fonction et doit fournir un travail d'adaptation, ou au contraire il aura droit à un taux inférieur parce qu'il n'est pas encore pleinement productif. En outre, chaque magistrat ignorera le taux de prime attribué à ces collègues, sauf s'ils acceptent de le communiquer.

Le SM a contesté dès l'origine la mise en place de ce système infantilisant qui porte directement atteinte à l'indépendance de la magistrature.

Il est intéressant de savoir que dans son mémoire en

réplique dans le cadre du recours pour excès de pouvoir introduit par le Syndicat de la Magistrature, la Chancellerie prétend que « loin d'instaurer un nouveau mécanisme d'évaluation régi par ses règles propres et totalement inédites, le système de prime modulable vise au contraire à tirer toutes les conséquences, sur le plan indemnitaire, des éléments de l'évaluation statutaire ».

Chacun sait que le mécanisme de « l'enveloppe » qui enserme l'attribution des primes modulables est totalement en contradiction avec cette affirmation.

Le Syndicat de la Magistrature invite donc les magistrats à revendiquer la publicité de l'attribution des primes et à contester systématiquement les décisions d'attribution en exploitant toutes les incohérences, notamment entre évaluation et attribution de la prime modulable.

(sur le site du SM : le recours pour excès de pouvoir, un formulaire de recours gracieux...)

Entrée en vigueur de la LOLF et gestion des juridictions : pour un vrai dialogue social

La nouvelle donne

L'entrée en vigueur de la LOLF, loi du 1^{er} août 2001, est fixée au 1^{er} janvier 2005. Le budget 2005 doit être présenté sous les deux formes anciennes et nouvelles à titre d'essai.

Cette réforme est née du souci légitime de renforcer le contrôle parlementaire sur le budget et sur son exécution par le pouvoir exécutif, et, ce faisant, de favoriser une plus grande maîtrise de la dépense publique.

En découle pour les administrations la nécessité de se doter d'indicateurs de performance ; la mise en place d'une gestion sous forme d'enveloppes globales, tant au niveau ministériel qu'au niveau déconcentré.

(pour une présentation à la fois didactique et critique de la LOLF et de sa mise en œuvre, on peut notamment consulter : <http://collectif.economiste.free.fr/>, le site du SM et le N° 178 du journal Justice)

Chefs de cours, un règne sans partage

A travers l'intervention des SAR, depuis une dizaine d'années, et la généralisation en cours des contrats d'objectifs, certains enjeux sont déjà largement engagés (technicité accrue de la procédure de gestion budgétaire, dépossession des juridictions de première instance, renforcement du pouvoir des chefs de cour, problématique de l'équilibre entre SAR et chefs de cours...).

La LOLF va accentuer ces évolutions. Cours d'appel, chefs de cours (la dyarchie étant conservée) et SAR, se trouvent définitivement consacrés comme échelon normal de gestion des services déconcentrés des services judiciaires : gérant l'ensemble des crédits de ces services (traitement des personnels, frais de justice, crédits de fonctionnement des juridictions) ; bénéficiant de l'autonomie de gestion que confère la fongibilité.

L'imposture : la démarche contractuelle

La LOLF a le mérite de clarifier la question de la gestion par objectif. Elle est imposée par la loi. Nul besoin de recourir à la contractualisation sous la forme du « contrat d'objectif » dont nul ne sait qui il engage et selon quelle procédure. Cet habillage purement idéologique et managérial du pouvoir hiérarchique doit être dénoncé. Le SM revendique au contraire une réelle démarche de concertation dans laquelle le caractère asymétrique de la relation soit assumé.

Pour une concertation effective

La nécessité de définir des indicateurs de performance au niveau national, et, sans doute, de les décliner au niveau local, sous forme d'indicateurs que l'on pourrait qualifier « d'inter-médiaires », et les conséquences évidentes de cette démarche sur les conditions d'exercice dans le domaine juridictionnel, justifient cette revendication, tant au niveau national que local. Le SM a demandé la réunion rapide d'une Commission Permanente d'Etude à ce sujet. Sans réponse à ce jour

Pour des contre-pouvoirs

Le dispositif des assemblées générales des juridictions du ressort de la cour n'étant plus en état de contrebalancer effectivement les prérogatives de plus en plus étendues des chefs de Cour et des gestionnaires des SAR, le SM revendique :

- La clarification et l'élargissement des compétences des actuelles conférences budgétaires, notamment à ce qui concerne la gestion des ressources humaines ;

- Une représentation élue des juridictions et une représentation des syndicats au sein de ces conférences ;

- Un accès à l'information et à des formations professionnelles adéquates pour ces représentants.

Dans ce cadre, les magistrats et fonctionnaires pourront être présents au cours des « diagnostics » qui seront effectués sur le fonctionnement des juridictions, interpellés les décideurs sur les priorités retenues et la répartition des moyens, à la fois financiers, mais aussi humains (notamment en matière de personnels précaires et « placés »).

Frais de justice : limiter la fongibilité

Le choix est fait d'inclure les frais de justice dans la globalisation des crédits, non seulement au niveau du ministère, mais aussi au niveau des juridictions. C'est ce que préfigure le protocole d'expérimentation de la globalisation à la cour d'appel de Lyon. C'est ainsi qu'est introduite la possibilité d'une interdépendance étroite entre dépenses de frais de justice, et crédits de fonctionnement d'une juridiction.

Appliquée à un tel niveau de proximité la fongibilité porte directement atteinte à l'autonomie juridictionnelle, pour des raisons uniquement budgétaires.

Elle fait peser par priorité la charge de la maîtrise des frais de justice sur les juridictions alors que certaines dépenses résultent de choix nationaux de politique pénale et non de décisions individuelles des magistrats. Diverses mesures semblent pouvoir être d'abord prises au niveau central : révision de la nomenclature des frais de justice pour exclure certaines dépenses constituant des charges de fonctionnement, et non des frais découlant de la décision juridictionnelle (ex les indemnités dues aux jurés), négociation de forfaits et de marchés avec les principaux prestataires...

Si l'exclusion complète du mécanisme des crédits limitatifs et de la fongibilité n'apparaît pas possible dans le cadre légal actuel, du moins ses effets peuvent-ils être limités. Rien n'oblige à appliquer la fongibilité au niveau de chaque juridiction prise isolément. Rien n'interdit d'en faire l'application seulement au niveau de l'ensemble du ministère, ce qui finalement nous rapprocherait de la situation actuelle.

Bulletin d'adhésion au Syndicat de la magistrature

Face aux attaques portées quotidiennement contre les principes qui régissent l'institution judiciaire, adhérer au Syndicat de la magistrature, c'est se donner un moyen d'agir. Une consultation de notre site vous renseignera sur les points forts de notre action.

Demande d'adhésion :

Nom : Prénom :

juridiction :

adresse :

@mail :

A retourner : Syndicat de la magistrature, BP 155 75523 Paris CEDEX 11