

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

**Propositions de lois organique et ordinaire d'orientation & de
programmation pour le redressement de la justice**
Observations du Syndicat de la magistrature

SOMMAIRE

Introduction

I. La logique gestionnaire au détriment de l'indépendance de l'institution judiciaire

- A. La réforme de la carte judiciaire (art 10, 11, 17 de la PPL ordinaire)
- B. La modification du statut des magistrats quant à la durée de leurs fonctions et la plénitude de leurs compétences
 - 1. La durée des fonctions (art 2, 3 de la PPL organique)
 - 2. La création de sous-catégories de magistrats (art 4 et 7 de la PPL organique)
 - 3. L'encadrement du pouvoir d'appréciation du Conseil supérieur de la magistrature (art 5, 6 de la PPL organique)

II. Des réponses judiciaires et para-judiciaires dégradées

- A. La justice prédictive pour uniformiser la jurisprudence et faire diminuer le contentieux (art 6, 7, 8, 9 de la PPL ordinaire)
- B. La conciliation version gestionnaire (art 12, 13 de la PPL ordinaire)
- C. La justice commerciale et prud'homale
 - 1. Le « pool de magistrats » étendu au conseil des prud'hommes (art 16 de la PPL ordinaire)
 - 2. L'extension des compétences des tribunaux de commerce sans modification de leur composition (art 14, 15 de la PPL ordinaire)

D. La charge de travail des magistrats (annexe)

III. Une rationalisation au détriment de l'accessibilité de la justice

A. La suppression des tribunaux d'instance (art 10, 11, 17 de la PPL ordinaire)

B. La « révolution numérique » (annexe)

C. La contribution pour l'aide juridique et les obstacles à l'octroi de l'aide juridictionnelle (art 18, 19 de la PPL ordinaire)

IV. Un droit pénal soumis lui aussi à une logique de rentabilité et de fausse simplification, au détriment de la qualité de la justice rendue

A. Un « redressement de la justice pénale » toujours dans le même sens : celui du moindre coût au détriment du justiciable et de la qualité de la justice.

1. Une simplification de l'appel au détriment de la qualité de la décision (art 25 de la PPL ordinaire)

2. Une limitation de l'accès au juge pour réduire les coûts (art 24, 26 de la PPL ordinaire)

B. Un contre-sens sur la peine (art 27, 28 de la PPL de loi ordinaire)

Introduction :

Philippe Bas, président de la commission des lois du Sénat, a déposé deux propositions de loi, organique et simple « pour le redressement de la justice ». Si le calendrier de l'examen de ces propositions de loi est encore incertain, le projet comporte un certain nombre de pistes de réforme contenues dans le programme du Président de la République, et évoquées par la garde des Sceaux, notamment la réforme de la carte judiciaire et la recherche du désengorgement des juridictions par la « simplification », le développement de voies alternatives, qui peuvent être qualifiées de dégradées et les nouvelles technologies. La majorité des dispositions contenues dans ces deux propositions aurait un tel impact négatif sur le service public de la justice qu'il a paru nécessaire d'en faire un premier commentaire.

Dans l'exposé des motifs de la loi ordinaire, la proposition de loi est justifiée par l'embolie de l'institution judiciaire : les délais s'allongent et les stocks d'affaires en attente de jugement augmentent.

Le Syndicat de magistrature ne peut évidemment qu'approuver la proposition qui vise à consacrer l'existence du budget de l'autorité judiciaire dans la loi organique relative aux lois de finances de 2001, à l'exonérer de mesures de gels budgétaires. Ces pratiques occasionnent une gestion erratique des crédits, les juridictions notamment n'ayant aucune visibilité et se voyant ensuite reprocher un manque de prévision dans leurs dépenses.

Les crédits du ministère de la Justice ont certes augmenté récemment mais davantage au profit de l'administration pénitentiaire et l'insuffisance des moyens demeure manifeste. Près de 500 postes de magistrats et 900 postes de fonctionnaires sont vacants.

La proposition de loi ordinaire fixe une progression budgétaire sur une période de cinq ans pour porter les crédits de la mission Justice à près de 11 milliards d'euros en 2022 avec la création de 13 728 emplois sur cette période. L'impact d'une progression de 5% par an telle que suggérée est cependant réduit pour les services judiciaires et plus précisément pour les magistrats dans la mesure où le programme de l'administration pénitentiaire absorbe en grande partie cette progression (de 3,4 à 3,8 millions d'euros pour le programme justice judiciaire, de 3,6 à 5,2 pour celui de la pénitentiaire), la construction de 15 000 nouvelles places de prison étant d'ores et déjà annoncée.

Le Syndicat de la magistrature est plus que sceptique sur l'adoption de ces textes alors que dès le mois juillet 2017, le ministre chargé de l'Action et des Comptes publics a annoncé des économies de 160 millions d'euros, qui résulteront justement du gel d'une telle somme, et que le Président de la République a indiqué qu'aucun autre budget que celui des armées n'augmenterait en 2018. La ministre de la Justice ne nous a pas paru, lors de notre rencontre avec elle, prendre la mesure de la situation de misère dans laquelle se trouve l'institution, et de l'épuisement des magistrats et fonctionnaires. Elle a confirmé que son ministère devait être solidaire des efforts à consentir pour diminuer les déficits publics. La prise de conscience d'une partie des responsables politiques concernant l'incurie de la justice doit maintenant se concrétiser dans la loi de programmation.

Le redressement de la justice passerait, selon Philippe Bas, par la mise à niveau de ses moyens mais aussi par de « profondes réformes d'organisation, seules de nature à justifier une hausse substantielle et durable de ses crédits budgétaires dans un contexte très contraint pour les finances publiques ».

Sous couvert de rationalisation, c'est une logique gestionnaire qui traverse l'ensemble des dispositions des propositions de lois organique et ordinaire, au

détriment des garanties à renforcer pour une justice de qualité, indépendante et égale pour tous.

Quatre axes essentiels sont mis en avant dans la présentation du projet, concernant les objectifs à atteindre pour le « redressement de la justice » :

- mieux maîtriser les délais de la justice
- améliorer la qualité des décisions de justice
- renforcer la proximité de la justice
- assurer l'effectivité de l'exécution des peines.

Si le Syndicat de la magistrature ne peut qu'adhérer à ces objectifs affichés, il constate que les dispositions du texte conduiraient exactement à l'inverse : en effet, la rationalisation recherchée aurait lieu au détriment de l'indépendance de l'institution judiciaire (1), de son accessibilité pour le justiciable (2), de la qualité des décisions (3) et de l'effectivité de la réponse pénale (4).

Véritable serpent de mer, la mesure qui en est la meilleure illustration est la suppression des tribunaux d'instance et la création de tribunaux de première instance (TPI) départementaux, remplaçant les tribunaux de grande instance (TGI) et comportant des chambres détachées là où les juridictions seraient supprimés. Présentée sans rire comme une disposition permettant de « renforcer l'accessibilité de la justice et sa proximité avec le justiciable », cette réforme mettra à la disposition des chefs de juridiction un pool de magistrats déplaçables d'un site à un autre, au mépris du principe d'inamovibilité qui est le corollaire de leur indépendance et obligera les justiciables à se déplacer sur des sites parfois éloignés de leur domicile, au détriment des plus fragiles d'entre eux. Le Syndicat de la magistrature l'avait déjà affirmé lors des travaux sur la Justice du 21^e siècle, et répété lorsqu'une tentative de mutualisation des greffes avait été projetée. Il rappelle donc logiquement aujourd'hui que l'institution judiciaire n'est pas un service public comme un autre.

I. La logique gestionnaire au détriment de l'indépendance de l'institution judiciaire

A. La réforme de la carte judiciaire (art 10, 11, 17 de la PPL ordinaire)

Dans son article 10, la proposition de loi crée un tribunal départemental unique de première instance. Si le principe est le maintien des sites des

juridictions supprimées sous forme de chambres détachées, l'exposé des motifs évoque déjà des exceptions locales au maintien des implantations judiciaires actuelles. Les chambres détachées seraient compétentes pour un certain nombre de contentieux de proximité, fixés par décret en Conseil d'Etat, mais des compétences supplémentaires pourraient leur être attribuées sur décision des chefs de cour, sur proposition des chefs de juridiction. Le blanc-seing laissé aux chefs de juridiction dans la gestion des effectifs serait ainsi porté à son paroxysme.

C'est d'ailleurs un des éléments relevés par l'exposé des motifs, dont l'auteur se réjouit de la souplesse qui en résulterait dans l'affectation des magistrats et des fonctionnaires. Ce mode de gestion qui met à mal le principe d'inamovibilité du juge a clairement pour but de pallier la pénurie des effectifs et de masquer la gravité de celle-ci.

Outre les conséquences délétères sur les conditions de travail, il serait loisible à la hiérarchie judiciaire de procéder, par le biais des ordonnances de roulement pour lesquelles les assemblées générales des juridictions ne donnent qu'un simple avis, à des affectations en fonction de la « manière de servir ». Le risque est important que les collègues dont les décisions juridictionnelles auraient déplu, ou plus prompts que d'autre à la contestation des décisions de leur hiérarchie héritent des situations les plus inconfortables. Certaines le seraient d'autant plus qu'il sera possible de prévoir qu'un magistrat partage son mois voire sa semaine, entre le siège du tribunal et une chambre détachée.

Ces dispositions vont à l'encontre du principe du juge naturel, qui impose une affectation des dossiers sur des critères objectifs selon des règles claires, précises, préétablies et stables, pour que le juge ne puisse être choisi en fonction des affaires. D'autre part, cette possibilité affectera évidemment la qualité du travail du magistrat en lui occasionnant des transports parfois longs. La même remarque peut être faite pour les magistrats du parquet, affectés au TPI, qui devront se rendre ponctuellement dans les chambres détachées, cette option ne soulevant selon l'auteur du texte « guère de difficulté ». Qu'en sera-t-il, pour ces déplacements dans un ressort unique mais étendu, de l'utilisation de véhicules de service en nombre déjà insuffisant puisqu'ils n'ouvriront pas droit à remboursement des frais qu'ils occasionneront ?

L'annonce de la création de chambres détachées qui permettraient d'éviter, au moins dans un premier temps, des fermetures de sites de TGI et de TI est l'arbre qui cache la forêt : un certain nombre de fonctions seront par nature rapatriées aux sièges des TPI. La mutualisation des JLD ou même des

parquetiers de différents TGI actuels au sein d'un TPI ne saurait être une réponse au défaut d'attractivité de ces fonctions : c'est la prise en compte des sujétions particulières de ces postes, notamment dans les ressorts plus restreints, qui seront de nature à y attirer à nouveau les magistrats.

Concernant les fonctionnaires (article 11), il est prévu une affectation soit au siège du tribunal, soit dans une chambre détachée mais les chefs de juridiction peuvent décider conjointement de modifier leur affectation pour une durée limitée, et avec le seul avis du directeur des services de greffe judiciaires dont les compétences seront indiscutablement rognées à cette occasion. Il suffira ensuite d'allonger progressivement la liste des cas dans lesquels cette modification peut être envisagée pour aboutir à la mutualisation qui va à l'encontre du statut de ces agents.

Quoiqu'il en soit, les SAUJ (services d'accueil uniques du justiciable) ne peuvent suppléer l'absence de sites judiciaires contrairement à ce qui est soutenu dans l'exposé des motifs.

L'ensemble du dispositif d'implantation territoriale des juridictions devrait, aux termes de la proposition de loi (article 17), être réévaluée tous les cinq ans au moins, suite aux conclusions d'un comité permanent d'évaluation de la carte judiciaire. Alors qu'il a été constaté une réelle souffrance des personnels concernés par la réforme de 2008 et que les décisions prises à ce moment-là ont encore à ce jour des conséquences dans les tribunaux touchés, il paraît inconcevable de prévoir par principe qu'une réforme de la carte pourrait avoir lieu tous les cinq ans ou même plus fréquemment. Les fonctionnaires et les magistrats ne peuvent pas être des pions que l'on déplace à loisir dans le ressort d'un tribunal de première instance lui-même mouvant. L'appréciation selon laquelle ce système serait « fluide et local » par opposition aux options « brutales et globales » de 2008 est bien sûr erronée, à moins qu'on espère qu'avec les années, les personnels judiciaires se seront faits à l'idée d'être itinérants... Voilà qui n'est pas de nature à résoudre le défaut d'attractivité des professions judiciaires.

Concernant le principe selon lequel chaque TPI serait compétent, sauf exception, sur le ressort d'un département, il se heurte logiquement à un principe de réalité : selon la densité de population et les caractéristiques locales, la taille des TPI ainsi définie pourra être extrêmement variable, sans aucune considération ni réflexion sur la taille optimale des juridictions. Pourtant, un certain nombre de dysfonctionnements obérant le service public de la justice pourraient se dénouer par une réflexion sur cette taille « efficiente ». Il suffit de songer aux juridictions de Vesoul et de Bobigny, toutes deux départementales, pour comprendre que la question de la taille

des juridictions ne peut trouver sa réponse dans la simple proposition, revêtue de l'apparat du bon sens, d'une juridiction par département.

Le seul argument précis avancé dans l'exposé des motifs au soutien d'une juridiction départementale est particulièrement inquiétant : une telle juridiction « permettra de renforcer la cohérence de l'action publique dans la répression des infractions entre le procureur et le préfet, en évitant qu'il n'y ait plusieurs interlocuteurs différents pour le préfet ». Il convient de rappeler au législateur que le préfet n'a – pour le moment et ne saurait avoir - aucune compétence en matière de répression des infractions.

B. La modification du statut des magistrats quant à la durée de leurs fonctions et la plénitude de leurs compétences

1. La durée des fonctions (art 2, 3 de la PPL organique)

Les dispositions des articles 2 et 3 de la proposition de loi organique qui prévoient des durées minimale de 3 ou 4 ans et maximale de 10 ans d'exercice des fonctions pour tous les magistrats ne peuvent être admises. Si le turn over (puisque environ 20% des magistrats changent d'affectation tous les ans) qui sévit dans les juridictions – et a été plus qu'encouragé par l'administration pendant des années - finit par avoir des conséquences néfastes au bon fonctionnement du service public, la solution autoritaire préconisée par Philippe Bas aurait pour effet de renforcer encore la désaffectation pour les juridictions dites fragiles et peu attractives, les magistrats craignant de devoir y rester trois ou quatre ans. La conséquence serait la multiplication des demandes de disponibilité qui apparaissent bien souvent comme la seule solution pour quitter une affectation devenue insupportable.

La durée minimale de quatre ans pour les fonctions spécialisées de juge d'instruction, juge des enfants, juge d'application des peines, juge des libertés et de la détention (JLD), juge d'instance, motivée par l'investissement que requerrait la connaissance d'un cabinet, ne se justifie pas, la distinction entre ces fonctions et les autres étant artificielle. Ainsi, les juges des libertés et de la détention ne travaillent pas en cabinet - ce que le Syndicat de la magistrature regrette - et la direction des services judiciaire indique déjà que les candidatures pour ce poste sont insuffisantes pour les pourvoir. En revanche, des juges qui siègent par exemple dans des juridictions interrégionales spécialisées, qui ont dû suivre des formations particulières pour acquérir le bagage technique propre à leur contentieux, ne se verraient pas imposer la même contrainte.

Inversement, obliger des magistrats du siège à quitter leur lieu d'affectation au bout de dix ans, sans préjudice des dispositions déjà en vigueur pour les juges spécialisés, contreviendrait gravement au principe d'inamovibilité : les modalités prévues pour le choix d'un poste après 10 ans de fonction imposeraient en effet en pratique aux magistrats de devoir opérer un choix dans le ressort de six cours d'appel différentes pour le poste suivant...

Les conséquences de cette réforme seraient par ailleurs désastreuses sur la gestion des postes vacants : les magistrats arrivant aux 10 ans étant autorisés à poser un nombre restreint de candidatures, avec l'assurance que l'une d'elle soit satisfaite, il est prévu qu'ils puissent être nommés en surnombre si les juridictions dans lesquelles il candidatent sont déjà à effectif plein.

Si la rotation rapide des magistrats et le délaissement de certaines fonctions ou juridictions sont indéniablement une difficulté, celle-ci ne sera résolue que par une gestion plus adaptée des ressources humaines et un exercice apaisé dans une institution qui aura enfin les moyens de fonctionner. Ainsi seulement une plus grande stabilité des magistrats dans leur poste sera possible. Par ailleurs, si la durée pendant laquelle un magistrat a exercé ses fonctions peut être prise en compte par le CSM dans des règles d'usage qu'il est à même de fixer, il ne convient pas de les inscrire dans la loi organique, car cela interdirait alors toute exception due à des circonstances exceptionnelles (situation personnelle de maladie d'un proche...).

2. La création de sous-catégories de magistrats (art 4 et 7 de la PPL organique)

Les articles 4 et 7 de la proposition créent un système de « collaboration » entre magistrats du siège pour le traitement de contentieux spécifiques, les magistrats ayant moins de 3 ans d'ancienneté pouvant pourvoir des postes d'assistants de « magistrats exerçant des fonctions au sein d'une juridiction ayant des compétences particulières ». De même, le président de la juridiction pourrait affecter les magistrats ayant moins de 3 ans de fonction afin qu'ils apportent leur concours à un magistrat pour la préparation d'une décision lorsque la nature de celle-ci le justifie.

Ce texte présuppose ainsi, contre toute réalité, que la jeunesse serait le signe d'une moindre compétence et qu'un magistrat ayant moins de trois années d'ancienneté ne saurait assumer la rédaction d'une décision complexe. Ce glissement des jeunes juges vers un statut intermédiaire entre celui

d'auditeur de justice et de magistrat, alors qu'ils ont subi des concours sélectifs et des formations longues et de qualité, est proprement inadmissible d'autant que ces collègues se verraient priver du droit de signer les décisions à la rédaction desquelles ils auraient travaillé, au prétexte de se former pour être ensuite affectés dans des juridictions perçues comme prestigieuses. Cette création de « sous-juge », rupture d'égalité entre les membres d'un même corps, serait contraire à l'indépendance de ces derniers.

La notion même de « juridiction qui détient des compétences particulières » interroge. En effet. Il n'y a pas lieu de distinguer une justice noble, spécialisée, d'une justice du quotidien et de prévoir des conditions différentes pour l'exercice de l'une ou l'autre, qui requiert des compétences professionnelles toutes aussi pointues. Seule une formation continue de qualité, le recours à une vraie collégialité et le développement de pratiques telles l'intervision sont de nature à permettre à tous les magistrats, jeunes et moins jeunes, d'assumer leurs fonctions dans les meilleures conditions.

3. L'encadrement du pouvoir d'appréciation du Conseil supérieur de la magistrature (art 5, 6 de la PPL organique)

La détermination dans la loi organique de critères de sélection applicables aux chefs de cour et de juridiction porte atteinte aux compétences du Conseil supérieur de la magistrature. Les dix critères proposés sont très flous et certains d'entre eux interrogent dans leur rédaction : c'est le cas, pour les procureurs généraux, de l'« aptitude à mettre en œuvre les priorités de politique pénale définies par le garde des Sceaux et à coordonner à cet effet l'action des procureurs » : s'agit-il d'une aptitude à « obéir » que le CSM serait ainsi chargé d'évaluer ? De même concernant, pour les procureurs, l'aptitude à rendre compte au procureur général....

Le Syndicat de la magistrature appelle de ses vœux un CSM rénové aux compétences élargies ; les garanties entourant le recrutement des chefs de juridictions seront renforcées par ces pouvoirs accrus et une meilleure connaissance du corps des magistrats sans que la liste des critères de sélection soit fixée par la loi organique.

II. Des réponses judiciaires et para-judiciaires dégradées

A. La justice prédictive pour uniformiser la jurisprudence et faire diminuer le contentieux (art 6, 7, 8, 9 de la PPL ordinaire)

Le texte de la proposition contient des dispositions visant à « maîtriser la révolution numérique ».

L'article 6 prévoit, en ajoutant aux dispositions des articles 20 et 21 de la loi pour une République numérique adoptée pourtant récemment¹, que les modalités de la mise à disposition des décisions auprès du public préviennent tout risque de ré-identification des magistrats et avocats.

Il convient de préciser que les décrets d'application de cette loi n'ont pas encore été pris, et qu'une mission est actuellement menée à la demande de la garde des Sceaux pour déterminer les modalités de cette diffusion. Seule l'anonymisation des « personnes » est à ce stade prévu dans le texte de loi, et le Syndicat de la magistrature estime que les noms des magistrats, de la juridiction, font partie des éléments qui permettent de décliner le principe de transparence du système judiciaire.

Un des enjeux de la mise en œuvre de ce texte est le bénéfice qu'il y a à voir les décisions de justice plus prévisibles et accessibles à tous. Le Syndicat de la magistrature a plaidé, lors de son audition dans le cadre de la mission, pour que la Cour de cassation soit chargée de mettre en œuvre cette diffusion, en lien avec les juridictions, de manière à référencer les données d'une manière intelligible pour le public. Il n'est en effet pas question que l'exploitation de ces données soit abandonnée aux seules sociétés privées à l'affût de ce nouveau marché. La conséquence en serait une plus grande inégalité entre les justiciables qui pourraient payer pour accéder à l'analyse des données et ceux qui n'en auraient pas les moyens.

Sur ce point, les articles 7 et 8 de la loi tendent à réguler ces acteurs privés : ils prévoient d'imposer des règles de déontologie et une obligation d'information au public pour les personnes proposant en ligne une assistance juridique, ou une aide à la saisine des juridictions, ou pour les personnes fournissant un service de résolution amiable en ligne. On comprend cependant de l'exposé des motifs que ces dispositions sont une façon d'encourager le développement de ces modes d'intervention dans le but de faire baisser la saisine des juridictions. Partant sur le fait que l'analyse des meta-données en matière de décisions de justice fera éclore de nombreux services de ce type, permettant d'évaluer les chances des justiciables de gagner leur procès, Philippe Bas y voit opportunément une manière de faire diminuer le contentieux dont sera saisi la justice, évacuant au passage le problème du caractère payant de ces prestations. Or les règles de déontologie annoncées par la loi sont renvoyées à un décret pris en Conseil d'Etat, le rédacteur du

¹ Loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique

texte semblant ne pas avoir une idée précise des mécanismes qui seraient susceptibles de constituer de véritables garanties en la matière...

Si l'idée défendue dans l'exposé des motifs de développer la résolution en ligne pour désengorger la justice doit être approfondie, il semble que l'auteur de la proposition de loi y voit une solution miracle, renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de dénouer la délicate question de la qualité des services qui seront rendus en posant des règles de déontologie, dont on n'entrevoit pas clairement le contenu. La question de l'accès ouvert à tous et gratuit à la justice et de la qualité des réponses parajudiciaires est ainsi rapidement évacuée.

Par ailleurs, le Syndicat de la magistrature sera vigilant à ce que l'open data n'ait pas pour effet ou pour objet d'uniformiser les décisions en portant atteinte à l'indépendance de la justice et à l'émergence de jurisprudences nouvelles, sources importante de l'évolution du droit, et ce, bien qu'il plaide pour une diffusion sous l'égide de la Cour de cassation. Les juridictions devront être étroitement associées à ce travail.

En ce sens, l'article 9 de la loi prévoyant que le Premier président de la Cour de cassation « veille à ce que la réutilisation des informations figurant dans les décisions mises à disposition du public favorise l'harmonisation des jurisprudences, préviennent le contentieux en matière civile, contribue à améliorer la qualité des décisions de justice et ne porte pas atteinte à liberté d'appréciation des magistrats et impartialité des juridictions » paraît à la fois incantatoire et dangereux. Mettre en les mains d'un seul magistrat l'objectif d'harmonisation des jurisprudences est bien aventureux. Et quels seront les moyens concrets de ce magistrat pour veiller à ce que l'utilisation des données « ne porte pas atteinte à liberté d'appréciation des magistrats et impartialité des juridictions » ?

Cette vision simpliste montre que l'on ne peut faire l'économie d'une véritable réflexion sur le sujet, d'ailleurs en cours actuellement dans le cadre de la mission demandée par la garde des Sceaux, dont les conclusions doivent être rendues à l'automne.

B. La conciliation version gestionnaire (art 12, 13 de la PPL ordinaire)

Les modes alternatifs de règlement des litiges permettent certes de parvenir à une justice de qualité et à un apaisement des conflits. Pour autant, ils ne doivent pas être pensés comme une solution à l'engorgement des tribunaux.

En l'occurrence, la proposition qui figure dans l'article 12 du texte prévoit qu'en cas d'échec de la conciliation, le conciliateur pourrait présenter un projet de « règlement de tout ou partie du litige dans le respect du secret des échanges qui ont eu lieu au cours de la conciliation ». Le juge statuerait dessus sans entendre les parties sauf s'il l'estime nécessaire ou que les parties le demandent.

Le Syndicat de la magistrature ne peut que s'opposer vivement à cet OVNI juridique qui va à l'encontre des principes de notre droit et notamment du contradictoire. Instituer le conciliateur, en cas d'échec de sa mission, en juge du fond qui se déterminerait à partir d'échanges secrets, et dont le projet pourrait être homologuée sans débat préalable par le juge, ne peut être envisagé.

C. La justice commerciale et prud'homale

1. Le « pool de magistrats » étendu au conseil des prud'hommes (art 16 de la PPL ordinaire)

L'article 16 de la loi prévoit que le président de la juridiction peut en cas de « difficulté durable de fonctionnement » d'une section affecter un conseiller d'une section à l'autre, avec avis conforme du vice-président. En cas de blocage, le premier président de la cour d'appel serait chargé d'arbitrer.

Il est permis de s'interroger sur le flou de la formule « difficulté durable de fonctionnement », qui laisse un large pouvoir d'appréciation au président, confinant à l'arbitraire.

De plus, la spécialisation des juges passe là encore au second plan pour des raisons gestionnaires au détriment de la justice rendue.

2. L'extension des compétences des tribunaux de commerce sans modification de leur composition (art 14, 15 de la PPL ordinaire)

Le Syndicat de la magistrature réclame depuis des années une réforme en profondeur de la justice commerciale dont les dérives sont pointées régulièrement. Il n'est pas opposé, sous réserve de cette refonte, à l'extension de sa compétence à tous les domaines de la vie économique comme cela a été récemment le cas pour les artisans. La proposition de loi aboutirait dès lors à supprimer les chambres civiles de procédures collectives et devrait régler le sort particulier de l'Alsace Moselle.

Pour autant, ce bouleversement n'est envisageable qu'à la condition que l'échevinage soit introduit dans ces juridictions, la présence d'un magistrat professionnel étant seule à même de prévenir les risques de conflits d'intérêts qui ont une acuité particulière dans ces juridictions.

De même, le statut des greffes des tribunaux de commerce devrait être revu et ils devraient être fonctionnarisés, la survivance de leur organisation actuelle n'ayant plus de sens.

D. La charge de travail des magistrats (annexe)

Dans l'annexe de la proposition de loi, l'évaluation de la charge de travail des magistrats est à nouveau évoquée avec le recours à des indicateurs chiffrés de nombre de dossiers par magistrats en fonction de la catégorie de contentieux qu'il traite et de sa fonction. Ces chiffres seraient pondérés en fonction d'un indicateur de complexité et de qualité, sauf que celle-ci serait évaluée au prisme du taux d'appel, ce qui semble faire bien peu de cas de la possibilité de consacrer des résistances jurisprudentielles. Cette démarche d'évaluation devrait se faire par consensus : or, la direction des services judiciaires a mis en place des groupes de travail sur la question de la charge de travail depuis 2011 sans que, six ans plus tard, un référentiel satisfaisant ait pu être publié et sans d'ailleurs que les travaux intermédiaires de ces groupes aient été communiqués.

III. Une rationalisation au détriment de l'accessibilité de la justice

A. La suppression des tribunaux d'instance (art 10, 11, 17 de la PPL ordinaire)

Comme cela a déjà été indiqué, la suppression des tribunaux d'instance et le regroupement des contentieux dans les TPI obérerait l'accès des plus précaires à la justice.

L'argument posé dans l'exposé des motifs, selon lequel les tribunaux de commerce et les conseils des prud'hommes n'ont pas vocation à intégrer le TPI en raison de la spécificité de leur contentieux laisse songeur au sens où la même analyse n'a pas été jugée pertinente pour les TI : ce sont pourtant les lieux de justice de proximité par excellence.

Cette différence de traitement montre bien le but réel de cette réforme : faire entrer les juges commerciaux et les juges prud'homaux dans les TPI ne présente aucun intérêt, puisque ces juges, par leur statut, ne seraient pas interchangeables avec les autres magistrats et n'apporteraient donc aucune souplesse dans la gestion de la pénurie...

B. La « révolution numérique » (annexe)

Avant le règne de l'open data, il faudra, selon l'exposé figurant en annexe, dématérialiser et simplifier massivement les procédures en matière civile. Cela ne pourra cependant advenir sans la prise en compte de la fracture numérique : une partie de la population n'a pas accès à internet, en métropole et en outre-mer et les plus précaires se verront, si cette démarche devait être généralisée, privés de l'accès au juge.

La « mise à niveau de l'informatique judiciaire » que l'auteur de la proposition envisage semble bien lointaine si l'on considère l'état actuel du parc informatique des tribunaux et des cours d'appel et la coexistence de logiciels souvent obsolètes. Portalis, que le ministère voit comme la solution aux difficultés de la communication électronique civile, progresse mais il devra être implanté de manière concertée pour éviter le fiasco que la justice a connu avec Cassiopée.

C. La contribution pour l'aide juridique et les obstacles ajoutés dans la procédure d'octroi de l'aide juridictionnelle (art 18, 19 de la PPL ordinaire)

Alors que la proposition de loi pour le redressement de la justice prétend n'être pas fondée sur la seule question des moyens de l'institution et des mesures d'économies à mettre en œuvre, elle prévoit le retour de la contribution au financement de l'aide juridictionnelle par une taxe de 20 à 50 euros. La première mouture de ce dispositif prévoyait un montant de 35 euros en première instance.

Le Syndicat de la magistrature ne peut souscrire à l'argument suivant lequel il est « pertinent » que les usagers du service public de la justice contribuent à son fonctionnement par l'instauration d'un ticket modérateur judiciaire. Même si le texte prévoit opportunément des exemptions de cette taxe pour les litiges prud'homaux et pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, il est indéniable qu'elle sera, notamment dans les litiges du quotidien, un frein à

l'accès aux juges pour les plus précaires sans dissuader les plaideurs abusifs. L'expérience l'a largement démontré.

D'autre part, l'article 19 prévoit que toute demande d'aide juridictionnelle soit précédée de la consultation d'un avocat, pour vérifier si l'action envisagée ne paraît pas irrecevable ou dénuée de fondement. Cette démarche supplémentaire dans le parcours déjà long et difficile des personnes les plus démunies aurait pour effet de les décourager, d'autant qu'ils devront rechercher une consultation gratuite ce qui n'est pas toujours chose aisée.

IV. Un droit pénal soumis lui aussi à une logique de rentabilité et de fausse simplification, au détriment de la qualité de la justice rendue

A. Un « redressement de la justice pénale » toujours dans le même sens : celui du moindre coût au détriment du justiciable et de la qualité de la justice.

Dans les dispositions en matière de justice pénale de la proposition de loi, les mêmes items sont égrenés : des solutions qui, sous l'apparat de la simplification, sacrifient la qualité de la décision et l'accessibilité de la justice.

1. Une simplification de l'appel au détriment de la qualité de la décision (art 25 de la PPL ordinaire)

L'article 25 prévoit une modification de l'article 380-12 du code de procédure pénale et introduit, en matière d'appel des décisions rendues par une cour d'assises, la possibilité de limiter l'appel aux « peines prononcées, à certaines d'entre elles ou à leurs modalités d'application ». Il est donc envisagé de demander à une cour d'assises de statuer sur la peine sans avoir eu à examiner les faits. Une telle proposition méconnaît gravement les mécanismes à l'œuvre au sein d'une juridiction pénale, et plus particulièrement au sein d'une cour d'assises composées de jurés et de magistrats professionnels, pour parvenir au prononcé d'une peine. En effet, pour aboutir à une juste peine, une connaissance fine des faits est nécessaire. Le comportement de l'accusé tout au long de l'instruction, sa conduite vis-à-vis des victimes, l'attitude de ces dernières pendant le procès sont autant d'éléments à prendre en compte, éléments qui échapperont à la juridiction d'appel ne statuant que sur la peine.

Ainsi pour gagner du temps d'audience et de juge et donc réduire les coûts de la justice il est fait le choix de sacrifier la qualité de la décision.

2. Une limitation de l'accès au juge pour réduire les coûts (art 24, 26 de la PPL ordinaire)

L'article 24 de la proposition de loi crée la possibilité de condamner un appelant à une amende civile de 10 000 euros en cas d'appel jugé dilatoire ou abusif ou en cas de pourvoi jugé abusif.

Il s'agit donc de dissuader le justiciable de faire appel, car il ne se sentira jamais à l'abri de voir jugé son recours dilatoire et abusif, alors même qu'il est en droit de voir son innocence reconnue même si tout l'accuse, comme il est légitime à contester la peine qui lui est appliquée même si la cour d'appel la confirme finalement.

Si en matière civile une telle amende civile existe déjà, elle était inconnue en matière pénale. Et pour cause, l'appel est une composante essentielle du droit à un procès équitable. La solution qui consiste à lutter contre l'engorgement des cours d'appel en dissuadant les parties d'un deuxième degré de juridiction ou d'un recours en cassation sera donc fermement combattue par le Syndicat de la magistrature.

Dans le même esprit d'économie, au motif que « la Cour de cassation [est obligée de] se prononcer sur de très nombreux pourvois manifestement infondés », l'article 26 de la proposition de loi rend obligatoire le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation pour le demandeur en cassation et les autres parties sauf pour la déclaration de pourvoi. Cette disposition figurait déjà dans le projet de loi JXXI mais avait été alors abandonnée.

Au vu des critères pour obtenir l'aide juridictionnelle, de leur rigueur, d'ailleurs durcie par la proposition de loi, ce sont encore les plus précaires qui seront tenus éloignés de leur droit de recours.

Certes, un pourvoi en cassation a plus de chances de prospérer s'il est formé avec l'assistance – et la représentation – d'un avocat spécialisé dans le contentieux technique de la Cour de cassation, mais il est hautement problématique dans le champ pénal, alors que les droits et libertés individuelles sont en jeu, de l'imposer. Par ailleurs, certains demandeurs au pourvoi sans avocat au conseil se font assister de leur avocat habituel, qui les connaît bien et maîtrise le dossier.

Cette obligation de représentation s'impose également aux défendeurs au pourvoi. Ainsi une personne condamnée se verrait priver de défense si suite au pourvoi du ministère public, elle ne pouvait se faire assister par un avocat au conseil. Ceci ne peut être accepté.

B. Un contre-sens sur la peine (art 27, 28 de la PPL de loi ordinaire)

La proposition de loi ambitionne de « redonner du sens à la peine d'emprisonnement ». Ce seul intitulé illustre que, pour l'auteur, la seule peine digne de ce nom, la peine de référence, est la peine d'emprisonnement. Or il est démontré que les peines alternatives à l'incarcération sont des réponses bien plus utiles pour le prévenu et la société que la peine d'emprisonnement, notamment parce qu'elles permettent bien mieux de prévenir la récidive.

Par ailleurs, alors que Philippe Bas affiche en annexe sa préoccupation concernant la surpopulation pénale, ses propositions, si elles étaient adoptées, aboutiraient inéluctablement à une importante inflation de la population carcérale, alors même que les peines sont actuellement exécutées dans des conditions ne respectant pas la dignité des détenus, comme l'a d'ailleurs souligné le Conseil d'Etat dans sa décision concernant la prison de Fresnes².

L'article 27 supprime la saisine obligatoire du juge d'application des peines, préalablement à toute mise à exécution pour les condamnations inférieures ou égale à deux ans lorsque le condamné est libre, Philippe Bas considérant que ce dispositif a « dénaturé le sens de la peine ». La proposition abaisse également le seuil de la peine pouvant être aménagée ab initio de deux à un an, et d'un an à six mois pour les condamnations en récidive.

Ainsi, en l'absence d'aménagement ab initio par la juridiction de jugement ou de saisine du juge d'application des peines par cette même juridiction, la peine de prison sera mise à exécution sans que la situation personnelle du condamné ne soit examinée de manière approfondie, alors que les conséquences délétères de l'emprisonnement sur la désinsertion et la récidive sont désormais bien connues et documentées.

² « Ces conditions de détention, marquées par la promiscuité et le manque d'intimité, sont de nature tant à porter atteinte à la vie privée des détenus, dans une mesure excédant les restrictions inhérentes à la détention, qu'à les exposer à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave à deux libertés fondamentales », Conseil d'Etat, 28 juillet 2017, Section française de l'observatoire international des prisons.

Dans un contexte où les condamnations sont prononcées soit avec un minimum de renseignements sur la situation des prévenus (l'enquête rapide en comparution immédiate) soit le plus souvent en l'absence de tout élément de personnalité actualisé (quand cela n'est pas obligatoire), la juridiction de jugement n'est que peu armée pour aménager la peine.

Le juge d'application des peines, qui a la maîtrise technique et pratique des peines alternatives et qui peut, avec l'assistance du service pénitentiaire, obtenir des renseignements complets sur la situation du condamné, est le mieux placé pour adapter la peine à l'individu tout en tenant compte de la gravité des faits. Or, si les dispositions de la proposition de loi étaient adoptées, nombre des condamnations lui échapperaient et le nombre de détenus poursuivrait son inexorable hausse.

Quant à la proposition de permettre une condamnation à un suivi judiciaire, à titre de peine complémentaire, pour toute infraction et non plus seulement pour les infractions pour lesquelles la loi le prévoit, elle est non seulement inutile puisqu'un accompagnement est toujours possible dans le cadre d'un aménagement mais fait aussi perdre tout son sens, pour peu qu'il en ait un, au suivi socio judiciaire qui était en principe prévu pour les infractions les plus graves.

L'auteur de ces propositions feint d'ignorer qu'une peine aménagée n'est pas une peine inexécutée. S'il convient en effet de réduire les délais de mise à exécution des peines, cette question est indépendante de celle de leur aménagement. Encore faut-il ne pas entretenir la confusion sur les réels besoins : des moyens supplémentaires doivent massivement être alloués à la justice pour pourvoir les services des juges de l'application des peines afin de réduire les délais d'examen des peines à exécuter, et les services pénitentiaires d'insertion et de probation pour permettre un suivi individualisé et, lorsque c'est nécessaire, renforcé. Cette solution est évidemment plus coûteuse qu'une proposition qui avance masquée sous des dehors de simplification et de clarification, alors qu'elle aurait, si elle était adoptée, des conséquences désastreuses.