

XLVII^e CONGRÈS

Annexe au rapport moral (Activité 2013)



Metz — 22, 23, 24 novembre 2013

DE LA NÉCESSITÉ DE... ...TRANSFORMER LA JUSTICE PÉNALE

• La réforme pénale : une arlésienne !

Depuis l'arrivée de Christiane Taubira Place Vendôme, le SM n'a cessé de revendiquer l'abrogation des peines-planchers et de la rétention de sûreté, et la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs, symboles du dogme du tout-répressif. Mais le gouvernement a choisi d'attendre pour procéder à une modification plus globale de notre système pénal sur la base des conclusions d'une conférence de consensus axée « *sur la prévention de la récidive* ». Tout en regrettant le prisme réducteur de la réflexion ainsi lancée, nous avons déposé en novembre 2012 une contribution pour une réforme ambitieuse de notre justice pénale. Il fallait pour nous repenser le sens de la peine et ses modalités d'exécution, la place et le rôle de la prison, réformer la procédure pénale pour en finir avec les procédures expéditives, pour parvenir à un système centré sur une limitation du champ pénal, sur la fin du « *tout carcéral* », l'individualisation de la peine et la réinsertion des condamnés.

Malgré un rapport déposé en février 2013, dont nous avons salué les conclusions, « *point de départ* » intéressant pour une réforme plus large, les mois suivants ont été dominés par l'inaction insupportable du gouvernement.

Insupportable car les peines planchers s'appliquaient, la rétention de sûreté devenait effective, et les sommets atteints par la surpopulation carcérale étaient chaque fois plus hauts.

Dès le mois de mars, avec le SAF et la LDH, nous exigeons que toutes les conséquences soient tirées de la conférence de consensus et qu'un « *frein* » soit mis à la surpopulation carcérale. Nous nous alarmions du renoncement qui pointait dans les propos du président de la République, pour qui il ne s'agissait déjà plus d'abroger les peines planchers comme atteinte aux principes fondamentaux, mais de les supprimer quand on aurait trouvé par quoi les remplacer...

Nous poursuivions notre mobilisation contre l'immobilisme gouvernemental au sein de collectifs fondés sous une autre majorité – comme « *le collectif prison* », créé pour dénoncer le projet de création de 25 000 places de prison, ou le collectif « *liberté, égalité, justice* » (CLEJ) – pour qui cette situation devenait tout aussi inadmissible.

Et pendant ce temps, rien ne se passait dans le champ pénal, à part quelques missions parlementaires sur l'indemnisation des victimes d'infractions ou sur les mesures statistiques de la délinquance, qui n'étaient bien sûr suivies d'aucun texte, les victimes continuant de voir leurs droits méconnus lors de procédures rapides aussi usitées que par le passé, le « *taux de réponse pénale* » et les statistiques faussées de l'ONDRP continuant à rythmer l'activité des juridictions.

Enfin annoncé pour le mois de juin, le projet de réforme pénale fut repoussé en septembre. L'été fut l'occasion, pour les tenants de la poursuite d'une politique sécuritaire, de peser sur les arbitrages gouvernementaux – l'USM, confondant apolitisme et pragmatisme avec conservatisme et immobilisme, n'hésitant pas à s'allier au ministre de l'intérieur pour l'occasion – et pour les plus hautes autorités de l'État de se laisser aller à leur penchant naturel... Ce que nous dénoncions dans une lettre ouverte à Manuel Valls au cours du mois d'août.

Le projet de texte finalement rendu public était à l'image de ces tergiversations. Il contenait certes quelques avancées comme l'abrogation des peines planchers et de la révocation automatique des sursis simples, ou comme l'introduction d'une césure du procès pénal. Mais la « *contrainte pénale* », nouvelle peine

censée être centrée sur le suivi et l'insertion, voyait son domaine restreint, les mécanismes de limitation des « *sorties sèches* » étaient timides et la réduction de la durée des peines, pour lesquelles un aménagement était possible *ab initio*, allait à l'encontre des objectifs affichés de la loi – risquant d'augmenter considérablement le taux d'incarcération. Et surtout, fidèle à sa ligne de conduite, le gouvernement annonçait le report de l'examen parlementaire du texte en avril 2014...

Seul et avec d'autres, le SM, parce qu'il était néanmoins essentiel de faire entrer dans notre droit ces avancées, a milité pour son inscription rapide à l'agenda des assemblées. Les calculs politiques l'ont emporté, mais nous serons particulièrement vigilants au respect du calendrier désormais fixé – et ce, quels que soient les résultats des prochaines consultations électorales – et nous mettrons tout en œuvre pour que les débats parlementaires soient l'occasion d'améliorer ce texte en revenant notamment sur des arbitrages qui vont à l'encontre du souci d'efficacité défendu.

• Prison : en finir avec l'indignité

Malgré les déclarations de la ministre et une circulaire de septembre 2012 encourageant le recours aux alternatives à l'emprisonnement, rien, ou si peu, n'était concrètement fait pour lutter contre la surpopulation carcérale et l'indignité des conditions de détention. Et ce, en dépit du rapport de la mission d'information parlementaire « *sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale* » qui, reprenant certaines des propositions que nous avons défendues devant elle, préconisait notamment une réflexion sur la dépénalisation ou l'instauration d'un *numerus clausus* pénitentiaire.

Il faudra que l'OIP, auquel s'associeront le SM, le SAF, le CNB et l'Ordre des avocats de Marseille, dépose devant la juridiction administrative, en décembre 2012, des référés « *mesures urgentes* » pour que l'insalubrité des Baumettes et le danger encouru par les détenus soient reconnus, pour que l'État soit condamné à y remédier et que soit annoncée une politique de rénovation des prisons, soi-disant initiée depuis plusieurs mois...

• Prostitution : stop à la pénalisation

Mars 2013 fut l'occasion de « *fêter* » le triste anniversaire de la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003 instaurant, parmi d'autres abominations juridiques, le délit de racolage public, actif ou passif.

Ainsi la commission « *citoyens, police, justice* », constituée du SM, du SAF et de la LDH, dont l'objet est de dénoncer les dysfonctionnements de la police et de la justice, publia le 18 mars 2013 le rapport de sa mission d'enquête sur le harcèlement dont étaient victimes les prostituées chinoises du 12^e arrondissement de Paris, notamment par le biais de l'utilisation massive du délit de racolage pour les interpellier, les placer en garde à vue et les déférer devant le procureur, le tout se soldant souvent par un « *rappel à la loi* » après une nuit au dépôt. Étaient ainsi mis à jour les objectifs réels de ce texte : éloigner les prostitué-e-s de certains espaces publics et faciliter le travail de la préfecture, nombre d'entre elles/eux étant de nationalité étrangère.

Le SM eut l'occasion de développer ses propositions, fondées sur la dépénalisation, une réelle politique d'aide et de santé publique à destination des prostitué-e-s, souvent en situation de grande précarité et l'octroi de moyens pour lutter contre la traite, devant les sénateurs saisis d'une proposition de loi portant abrogation du délit de racolage.

Adopté par le Sénat, le texte n'a pas encore été débattu devant l'Assemblée, à l'heure où certains parlementaires évoquent l'idée de remplacer ce délit par la pénalisation des clients. Projet contre lequel nous avons pris position, aux côtés d'autres associations, au cours de l'été, dénonçant des effets pervers similaires à ceux de l'infraction de racolage.

• **Délinquance financière : une lutte en trompe l'œil**

Depuis de nombreuses années, seul ou au sein de la plateforme contre « *les paradis fiscaux et judiciaires* », le SM milite pour une politique volontariste de lutte contre la délinquance financière et dénonce les insuffisances de notre système judiciaire, notamment liées au statut du parquet permettant une trop grande influence de l'exécutif.

Nous l'avons rappelé en novembre 2012 devant la commission des finances de l'Assemblée qui s'intéressait aux « *moyens alloués à la lutte contre la délinquance financière* ».

Pour autant, nos courriers aux différents ministres concernés pour éviter la création « *d'un secret des affaires* » et pour instaurer une procédure contradictoire et transparente en matière de secret défense, afin de faciliter les investigations en matière économique et financière, restèrent sans réponse satisfaisante.

Il a fallu la déflagration politique causée par l'affaire dite Cahuzac pour que le gouvernement fasse de la lutte contre la délinquance financière l'une de ses priorités, ou du moins le prétende...

Un projet de loi sur la lutte contre la grande délinquance financière fut ainsi préparé dans l'urgence. Comme la précipitation et la prééminence des objectifs politiques le laissaient craindre, le contenu se réduisit à quelques « *mesures phares* » se révélant être des effets d'annonce – la principale étant la centralisation des poursuites en matière de corruption et de fraude fiscale dans les mains d'un procureur financier, à compétence nationale, aussi peu indépendant que ses homologues, là où il aurait fallu réformer en profondeur le statut de tous les parquets – et l'on renonça à faire disparaître le « *verrou de Bercy* ».

Aux côtés de Transparency International France, d'Anticor, de Sherpa et de Survie, ainsi que dans nos observations, nous avons dénoncé les lacunes du projet et fait de nombreuses propositions pour mettre en œuvre une politique réellement efficace.

Le décalage de calendrier entre ce projet et la réforme – avortée – du CSM, ainsi que le manque de volonté politique, n'ont cependant pas permis de faire progresser le texte qui a été finalement adopté par les deux assemblées.

• **Fichage et surveillance : la continuité**

Dans ce domaine comme dans d'autres, la rupture ne s'est pas faite avec la politique de l'ancienne majorité.

Nous avons ainsi dénoncé et regretté le début d'expérimentation du « *répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires* », créé par une loi de 2010 et devant servir à évaluer « *la dangerosité* » des personnes poursuivies, ou la poursuite du travail du « *groupe fichier* » du ministère de l'intérieur, selon les mêmes directives que lors de sa création, le transformant en simple chambre d'enregistrement.

Cette volonté de contrôle par les services de l'État ne connaissant pas de limite, en France comme ailleurs, nous avons, avec le SAF et la LDH, interpellé la CNIL ainsi que les présidents des assemblées, à la suite de l'affaire Snowden, sur l'existence de telles interceptions en France.

• **Contrôles d'identité : un engagement bafoué**

Le candidat François Hollande avait annoncé vouloir lutter contre les contrôles « au faciès », mais son ministre de l'intérieur a eu tôt fait de ruiner les espoirs de ceux qui comptaient que l'on en finisse avec ces contrôles d'identité discriminatoires qui stigmatisent certaines populations et nuisent gravement à la relation police/citoyens.

Alors, certes, les exégètes présidentiels jouent sur les mots et prétendent que les mesurettees annoncées par le ministre de l'intérieur (le code de déontologie que l'on nous annonce depuis plus d'un an, le port du numéro de matricule) seraient la traduction de cet engagement, et qu'en conséquence le débat sur le sujet est clos. C'est se moquer de tous ceux qui, désignés comme délinquants à la foule des passants, continuent chaque jour à être victimes de contrôles d'identité tout aussi humiliants qu'inutiles, en raison de la couleur de leur peau ou de leur look vestimentaire. Le SM est engagé dans ce combat contre les contrôles d'identité abusifs et discriminatoires depuis plus de dix ans et n'entend pas se contenter des quelques maigres dispositions inefficaces envisagées par le ministre de l'intérieur.

Tout au long de l'année, il a contribué à faire vivre ce débat en participant à des manifestations ou des réunions publiques et a poursuivi avec ses partenaires (Open Society, HRW, Gisti, MDS, Graines de France, LDH, SAF) le travail de sensibilisation des élus et de la société civile ; il a ainsi contribué activement à la rédaction d'une note en faveur d'une réforme de l'article 78-2 du Code de procédure pénale qui a été largement diffusée.

• **Justice des mineurs : on attend quoi, leur majorité ?**

Faut-il encore rappeler que sous l'ère du tout sécuritaire et de la tolérance zéro, la justice des mineurs a subi des atteintes démagogiques et répétées aux principes de spécialisation, de priorité à l'éducatif et de protection renforcée ? Que cette politique s'est menée au détriment des mineurs, des jeunes majeurs abusivement privés de la protection judiciaire de 18 à 21 ans, de tous les professionnels de l'enfance et de la société dans son ensemble ?

La réponse est évidemment positive, puisque rien – ou si peu – n'a été fait depuis l'alternance.

Que retenir de 2013 ? Une note aussi affligeante que tardive sur l'organisation des juridictions pour mineurs, suite aux décisions du Conseil constitutionnel sur l'impartialité prises 18 mois plus tôt ? Un rapport de la mission d'inspection des centres éducatifs fermés tenu secret depuis l'hiver ? Un budget de la protection judiciaire de la jeunesse qui n'aura été à la hausse que sur un seul exercice ? Le vote d'une proposition de loi de l'UMP, privant les familles d'une partie importante des allocations familiales en cas de placement ou le protocole sur les mineurs isolés étrangers mis à mal par les départements à peine signé ?

Ou pire encore, l'image de cette cour d'assises des mineurs qui condamne à la prison à perpétuité sous les applaudissements du public ; ou celle de ces tribunaux correctionnels pour mineurs qui continuent de siéger et de prononcer des peines planchers.

Avec nos partenaires, notamment les deux principaux syndicats de la PJJ ainsi que le collectif MIE, nous n'avons cessé de combattre pour mettre fin à ces dérives et nous avons multiplié les contacts pour que revienne enfin le temps d'une vraie justice des mineurs. De ces contacts, nous retiendrons celui pris avec la nouvelle directrice de la PJJ, qui laisse au moins espérer de nouvelles orientations pour une institution qui s'était progressivement détournée d'une partie essentielle de ses missions...

L'inertie n'est plus supportable, car n'oublions pas qu'en attendant les réformes indispensables, nombreux sont ceux qui atteignent l'âge adulte et qui sont sacrifiés.

... SORTIR DE LA DÉPENDANCE

• La réforme du CSM : l'échec

Le candidat François Hollande en avait pris l'engagement, il allait garantir l'indépendance de la justice et donc, condition indispensable, réformer le CSM.

Le projet de loi constitutionnel déposé à l'Assemblée était cependant loin de cet objectif malgré quelques avancées, la carrière des parquetiers restant *in fine* entre les mains de l'exécutif. Nous avons dès lors fortement incité les parlementaires à faire « *encore un effort* » pour que le CSM ait les moyens de remplir sa mission essentielle.

Las, les stratégies politiciennes et le manque de volonté du gouvernement ont conduit à des débats houleux devant le Sénat et à l'abandon du projet par l'exécutif qui craignait de ne pas recueillir une majorité suffisante lors de l'examen du texte par le Congrès. Nous ne pouvions dès lors que constater « *l'avis de décès* » de cette réforme, pourtant indispensable pour faire progresser l'indépendance de la justice et le chemin parcouru, chaque fois plus grand, vers l'implosion d'un système judiciaire pointé du doigt par la CEDH.

• Parquet : le statu quo

Pour le parquet aussi les ambitions étaient grandes. Du moins à en croire la ministre qui, dans son discours de vœux le 28 janvier 2013, annonçait sa volonté de renforcer l'indépendance de la justice en réformant le statut du ministère public par le biais de deux textes : la réforme du CSM et une loi sur les relations entre les parquets et la chancellerie.

Nous avons vu le sort réservé au projet de loi constitutionnelle sur le CSM...

Quant au projet de loi relatif « *aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique* », nous avons dénoncé devant les parlementaires l'indigence d'un texte qui se contente de prohiber les instructions du ministre dans les dossiers individuels, sans prévoir de sanction effective, qui renforce la politique « *du rapport permanent* » – révélant ainsi l'hypocrisie de la suppression des instructions individuelles... – et surtout ne dit rien du statut du substitut, élément pourtant primordial pour renforcer l'indépendance des parquetiers.

Nous avons de même rappelé, dans une lettre ouverte à la ministre du 27 mars 2013, que du fait des lacunes de ce texte, les pratiques niant toute autonomie aux parquetiers de première instance perdureraient.

Ni le gouvernement, ni les parlementaires n'ont visiblement mesuré l'urgence d'une réforme d'ampleur, malgré une énième décision de la CEDH relevant le manque d'indépendance dont souffre le parquet au regard des missions qui lui sont confiées. C'est ainsi que la loi sur les relations entre la chancellerie et les parquets a été adoptée courant juillet et que la seule réponse de la ministre a été de mettre en place une commission sur « *la modernisation du ministère public* », présidée par Jean-Louis Nadal, dont la lettre de mission ne mentionne pas le statut du ministère public et s'attarde sur la déclinaison de la politique pénale, objet de la loi tout juste votée.

Le SM a demandé que l'on ne s'en tienne pas à la lettre de mission et défend au sein de cette commission un véritable projet alternatif.

• Juridictions du 21^e siècle : la flexibilité

Après avoir annoncé fin 2012, lors de la présentation du budget 2013, que les réflexions autour d'un tribunal de première instance étaient « *bien engagées* », la garde des Sceaux a finalement décidé de mettre en place une concertation sur l'organisation judiciaire et les missions du juge. Le SM avait suffisamment dénoncé la réforme brutale de la carte judiciaire par Rachida Dati, sans concertation ni réflexion sur le rôle de la justice et son organisation, pour accueillir avec satisfaction l'installation de deux groupes de travail sur « *les juridictions du 21^e siècle* » et « *le juge du 21^e siècle* ». Conscients que les attentes du ministère et de la hiérarchie judiciaire en faveur d'une mutualisation et d'une flexibilité étendue des moyens humains et matériels étaient grandes, nous avons néanmoins accepté de participer à ces groupes de travail pour y faire valoir une autre conception de la justice, au service des justiciables et égale pour tous.

Le SM a rappelé dès le départ que toute réflexion sur la réorganisation de la justice devait s'articuler autour des priorités de proximité géographique et sociale, de cohérence et de lisibilité de la justice et de démocratie en juridiction, qu'il ne pouvait être question de renoncer à ces principes pour des raisons budgétaires et gestionnaires et que le juge ne pouvait être recentré sur son rôle d'arbitre, au mépris de son office de protection.

Il a participé activement aux travaux de ces groupes en demandant de nombreuses auditions, et en déposant à la fin du mois de juillet une contribution globale, considérant que les questions de l'organisation judiciaire étaient nécessairement liées à celles de la définition des missions du juge. Il a fait valoir à plusieurs reprises qu'il ne pouvait se satisfaire d'orientations justifiées par les moyens contraints de l'État, alors que d'autres choix étaient possibles comme celui de diminuer la pression sur la justice pénale par une politique de décroissance pénale. Il continuera à participer à ces travaux jusqu'à leur terme pour éviter que les préoccupations gestionnaires prennent le pas sur l'intérêt des justiciables.

• Dialogue social : un affichage

La ministre de la justice l'a affirmé à plusieurs reprises, le dialogue social allait être restauré dans son administration. Outre que la garde des Sceaux décidait de présider elle-même plusieurs instances de concertation, elle confiait une mission sur le dialogue social à Dominique Lacambre. Cette mission aboutissait au constat d'un dialogue social « *en panne* » au niveau ministériel et dans les juridictions, et à l'absolue nécessité d'un changement de culture. Nous avons souligné la pertinence de ce triste constat dans une déclaration commune avec la FSU et la CGT, et avons souhaité que l'administration en prenne rapidement acte.

Las, il a fallu déchanter car les mauvaises habitudes ont persisté : convocations adressées au dernier moment, réunions déplacées, remise tardive des documents de travail, non prise en compte des décisions arrêtées lors des réunions précédentes, changements incessants des représentants de l'administration, tout a été bon au cours de cette année pour compliquer la tâche des organisations syndicales. À deux reprises nous avons, avec d'autres, protesté contre le mépris affiché par le ministère à notre égard.

Nous avons ainsi dû suspendre notre participation aux groupes de travail sur la justice du 21^e siècle pour obtenir le retrait d'un projet de décret « *relatif à l'organisation et au fonctionnement des chambres détachées de tribunal de grande instance* », présenté comme ponctuel, mais qui, en réalité, organisait de manière générale le fonctionnement des chambres détachées, alors qu'une telle réforme relevait manifestement de la mission de ces groupes. Ce décret n'avait d'ailleurs rien de ponctuel puisque dans le même temps, la garde des Sceaux organisait l'ouverture de 3 chambres détachées à Marmande, Dôle et Guingamp.

De même, les organisations syndicales qui participent au groupe sur la souffrance au travail ont eu les pires difficultés pour obtenir que ses travaux avancent, alors que le groupe a été installé en juin 2010. Si au bout de quelques mois un diagnostic de la situation avait été validé par le CHS Ministériel, les organisations syndicales n'ont pu ensuite que constater l'inertie de l'administration qui, après deux ans de travaux, peinait à valider les 6 axes qui devaient être déclinés dans le plan d'action ministériel. Et ce, malgré les engagements réitérés de la ministre pour une rigoureuse application du code du travail au sein de notre ministère.

Les syndicats ont dû, là encore, suspendre leur participation à ce groupe pour être enfin pris au sérieux et voir les axes de travail validés lors du CHSCT-M du 18 octobre. Un plan d'action ministériel devrait intervenir avant la fin de l'année.

• Carte judiciaire : les méthodes contestables ont la vie dure

Le 27 novembre 2012, la garde des Sceaux a confié à Serge Daël une mission « *d'évaluation de la carte judiciaire* » chargée d'examiner la situation de 8 des 22 tribunaux de grande instance supprimés par la réforme Dati. Nous avons dénoncé les choix opaques du gouvernement et le caractère très limité de cette mission, quand la réforme Dati avait supprimé 316 juridictions.

Les conclusions de cette mission se sont avérées très décevantes. Il était seulement proposé de créer des chambres détachées, plus flexibles que les tribunaux, un sort particulier étant réservé à Tulle sur des critères qui laissaient perplexes. Le 28 juin 2013, la garde des Sceaux annonçait sa décision, 3 TGI devaient rouvrir – Saint-Gaudens, Saumur et...Tulle – et trois chambres détachées devaient être créées à Marmande, Guingamp et Dôle.

Nous nous sommes tout de même félicités de la prise en compte des besoins des justiciables et du rétablissement de la présence judiciaire dans ces territoires-là, même si d'autres l'auraient tout autant mérité. Mais les promesses de la garde des Sceaux en terme d'effectifs ne seront pas tenues. Les chambres détachées, dotées de 1 ou 2 magistrats, ne pourront examiner qu'un contentieux extrêmement réduit. Quant aux tribunaux réouverts, on voit mal comment ils pourront fonctionner avec 3 magistrats comme à Saint-Gaudens... Mais, rassurons-nous, Tulle sera pourvu de plus d'effectifs que prévu : 7 magistrats du siège, 3 du parquet et 13 fonctionnaires.

• En juridiction : pénurie et souffrance au travail

Pendant ce temps, les juridictions souffrent toujours d'une pénurie croissante, malgré une augmentation du budget de la justice de 4,3% en 2013. Les magistrats et les fonctionnaires n'ont guère vu la couleur des 142 emplois créés, le nombre de postes vacants continuant à augmenter pour atteindre 390 pour les magistrats en janvier 2014.

Pourtant, le ministère n'a engagé aucune réforme structurelle.

En matière pénale, les parquets, à la demande de la chancellerie, poursuivent leur course effrénée et absurde pour le meilleur taux de réponse pénale, qui frôle les 90% pour les majeurs et 95% pour les mineurs.

En matière civile, les juridictions continuent de payer la réforme calamiteuse de la carte judiciaire, notamment les tribunaux d'instance et les conseils de prud'hommes, dont les délais explosent malgré un nombre de saisines en baisse régulière.

Certes, le ministère de la justice consent à reconnaître les efforts des magistrats et des fonctionnaires pour faire fonctionner ce système à bout de souffle. Mais le nombre d'emplois vacants pénalise très fortement les juridictions et les met dans l'incapacité de faire face à leurs missions. À Ajaccio, le SM a dû écrire à la garde des Sceaux pour l'alerter sur la situation critique des effectifs alors que, pourtant, la Corse était censée être un ressort prioritaire et que la ministre s'y était déplacée à deux reprises.

Et dans nombre de juridictions, la hiérarchie, les yeux rivés sur ses tableaux de bord, accroît sa pression sur les magistrats en utilisant tous les outils qui sont à sa disposition, de la procédure d'évaluation infantilisante à la prime modulable. Les situations de souffrance au travail se multiplient, comme au parquet de Marseille où la moitié des effectifs était en congé maladie en juillet 2013. Et quand s'y ajoutent des pratiques managériales contestables, cela devient intenable, comme à Avesnes-Sur-Helpe, au parquet de Saint-Denis de la Réunion ou à Senlis.

Le SM a multiplié les déplacements et est intervenu à plusieurs reprises auprès des chefs de cour, de la DSJ

ou de la ministre pour obtenir la prise en compte de ces situations. Malgré une certaine prise de conscience, et une écoute parfois attentive des chefs de cour, force est de constater que sur le terrain, rien ne change, ou presque, et que les résistances à la mise en cause de chefs de juridictions sont vivaces.

Nous continuerons à dénoncer ces situations pour faire progresser les droits des magistrats et obtenir que les situations de souffrance au travail en juridiction ne soient plus couvertes par l'immobilisme de l'administration et ses réticences à remettre en cause la hiérarchie judiciaire.

Le SM continue par ailleurs de participer aux travaux du groupe de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats, mais celui-ci semble écrasé par l'ampleur de la tâche...

• **Enquêtes administratives : des droits reconnus par le CSM mais des pratiques qui perdurent**

Dès qu'un fait divers est médiatisé et que la justice est accusée de laxisme, comme dernièrement à Colombes ou à Lyon, l'administration applique les méthodes qui ont fait son succès sous le précédent quinquennat : une « *mission d'information* » est diligentée sans délai et les magistrats sont sommés de s'expliquer sur d'éventuels dysfonctionnements. Et ils ne bénéficient toujours d'aucun droit à assistance...

Au-delà de ces « *missions* » au statut mal défini, le SM revendique depuis longtemps que l'enquête administrative menée par l'IGSJ soit réformée, pour que les magistrats puissent enfin bénéficier des droits liés au procès équitable lorsqu'ils sont mis en cause. Il a ainsi obtenu le 11 juillet 2013 du CSM l'annulation d'une procédure d'inspection, au motif que l'enquête administrative pouvant être le préalable à une procédure disciplinaire, le magistrat devait bénéficier, dès l'enquête, de l'assistance d'un conseil et obtenir copie de la procédure. La garde des Sceaux n'a toujours pas répondu à notre interpellation sur la nécessaire réforme de cette procédure, mais la brèche est ouverte et nous ne lâcherons pas sur cette question essentielle.

• **Asphyxie des services de tutelles : un guide « méthodologique » pour toute réponse**

Le SM a une nouvelle fois écrit à la ministre, au mois de mars, pour rappeler la nécessité de renforcer durablement les moyens des tribunaux d'instance, tenus d'achever la révision des mesures de protection en cours avant la fin de l'année, et pour dénoncer les consignes officiellement données aux juges des tutelles, sorte de guide de bonnes pratiques, à la fois dérisoire, peu respectueux du principe du contradictoire et culpabilisant pour les collègues qui ne parviendraient pas à renouveler toutes les mesures. Il a demandé que des instructions soient données aux chefs de juridiction pour apporter un soutien important aux services des tutelles, et que la procédure législative de prolongation du délai de révision soit engagée.

Si depuis, les juges des tutelles ont réussi dans leur grande majorité à réviser ces mesures, le SM est intervenu à plusieurs reprises, et dernièrement lorsqu'il a été entendu sur le budget de la justice pour 2014, pour dénoncer la situation des tribunaux d'instance qui, après avoir subi de plein fouet la réforme de la carte judiciaire, doivent aujourd'hui rattraper le retard pris dans le traitement de leur contentieux en raison des efforts considérables déployés en matière de tutelles.

• **ENM : le SM aux côtés des auditeurs**

Comme chaque année, le SM a été présent aux côtés des auditeurs, que ce soit pour les assister ou pour animer des conférences à l'école, par le biais du bureau et des sections créées au sein des promotions.

C'est ainsi que des membres du bureau étaient présents lors du choix des postes de la promotion 2011, pour les renseigner et les aider lors d'éventuels recours. Le SM a en outre été régulièrement représenté au CA de l'ENM pour y porter sa conception d'une scolarité ouverte.

Des conférences et projections ont en outre été organisées, notamment sur le thème de la délinquance financière et de la réforme pénale.

... CHANGER LA SOCIÉTÉ DE L'INTÉRIEUR

• Défense des droits des étrangers

L'année 2013 a sombrement débuté avec l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour, objet juridique hybride venu remplacer la garde à vue après que la Cour de cassation ait dû admettre, sur l'incitation de la CJUE, qu'elle ne pouvait être mise en œuvre en matière de séjour irrégulier. Pour dénoncer les ambiguïtés de la nouvelle «retenue» – acte administratif par son objet mais acte de police judiciaire au regard de ses modalités – et ses lacunes – un contrôle de la privation de liberté par l'autorité judiciaire ineffectif en pratique – le SM a participé activement à la rédaction d'un ouvrage collectif d'analyse critique de la loi, destiné à éclairer les défenseurs des droits des étrangers et les praticiens du contentieux de l'éloignement.

Le ministre de l'intérieur ayant ensuite décidé de confier une mission à un parlementaire, Matthias Fekl, sur plusieurs aspects d'une réforme annoncée du CESEDA – mais toujours différée à ce jour – le SM a été entendu par ce dernier et a produit des observations substantielles sur la question de l'articulation des rôles respectifs du juge administratif et du juge judiciaire dans le contrôle du respect des droits des étrangers en matière de procédures d'éloignement. Dénonçant les graves régressions inscrites dans la loi du 16 juin 2011, il a notamment plaidé pour que la saisine du JLD puisse intervenir dans le délai de 24 heures à compter du placement en rétention, seul moyen de garantir, dans toutes les hypothèses, un contrôle juridictionnel effectif de cette mesure privative de liberté.

Au-delà de ces contributions à l'analyse critique du droit positif, l'investissement du SM dans la défense des droits des étrangers s'est traduit, dans la durée, par une participation soutenue aux travaux et réflexions de l'Observatoire de l'enfermement des étrangers (OEE) dont il est l'un des membres fondateurs. Outre l'organisation de deux réunions publiques portant sur la situation des étrangers incarcérés et sur l'enfermement administratif des enfants, l'OEE a poursuivi son action en faveur d'un large droit d'accès associatif dans les lieux d'enfermement des étrangers. Il a donc fermement interpellé le ministre de l'intérieur, d'abord par courriers puis dans le cadre d'une réunion au cabinet du ministre, sur les restrictions inacceptables imposées par le décret du 8 juillet 2011 et sur l'urgente nécessité de mettre en œuvre la plateforme de revendications qu'il avait adoptée et rendue publique en 2012. Par ailleurs, l'OEE a engagé un important travail de recherche tendant à identifier les obstacles de tous ordres – juridiques, administratifs, pratiques – que rencontrent les étrangers placés en rétention ou en zone d'attente pour faire valoir leurs droits auprès des juges judiciaires et administratifs. Le lancement de l'enquête de terrain qui sera menée à l'échelle nationale par un chercheur mandaté par l'OEE a justifié la mise en place d'un comité de pilotage, auquel participe un représentant du SM, dont l'objectif est la publication, au printemps 2014, d'un rapport recensant ces obstacles à l'accès des étrangers à leurs juges.

C'est encore dans un cadre collectif – élargi pour la circonstance au-delà de l'OEE – que le SM s'est investi dans la mobilisation contre l'ouverture des salles d'audience délocalisées – au CRA du Mesnil-Amelot et dans la zone d'attente (ZAPI) de Roissy – où les JLD doivent statuer à flux tendus, mais à l'écart du public, sur la prolongation de la rétention des étrangers en instance d'éloignement ou de refoulement. Bien qu'initiés par le ministère de l'intérieur, ces projets ne pouvaient aboutir qu'avec le soutien actif du ministre de la justice. C'est pourquoi la coalition d'associations qui s'est formée dès le printemps s'est résolument tournée vers Christiane Taubira, qu'elle a interpellée à de nombreuses reprises. La ministre faisant manifestement la sourde oreille, la mobilisation s'est fortement amplifiée grâce à un «bus tour» qui a permis d'emmener sur les lieux, le 17 septembre, un nombre considérable de journalistes et de parlementaires. Une première victoire était ainsi acquise, celle de

la mobilisation des media, qui ont largement couvert tant cette visite des lieux que la première audience tenue le 14 octobre au Mesnil-Amelot. Et si cette mobilisation n'a pas permis d'empêcher l'ouverture de cette première « *annexe judiciaire* », l'audience a néanmoins été l'occasion de continuer le combat avec l'intervention volontaire de plusieurs associations et du SM aux côtés des étrangers. Surtout, la détermination de la garde des Sceaux – qui restait soumise à un feu roulant de lettres indignées de parlementaires et du commissaire aux droits de l'homme – a fini par s'émousser, puisqu'elle annonçait le 15 octobre une mission chargée d'apprécier si l'annexe du tribunal de Bobigny située dans la ZAPI était conforme aux exigences européennes et nationales.

Enfin, le SM a continué de participer, comme membre du bureau, aux activités de l'Anafé, dans un contexte marqué par des interrogations sur l'avenir de cette association d'associations spécifiquement dédiée à l'assistance aux étrangers maintenus en zones d'attente et à la dénonciation des atteintes répétées à leurs droits. Tant la politique d'externalisation des frontières menée par l'UE que la vocation de l'OEE à prendre en compte, dans une approche transversale, toutes les situations d'enfermement des étrangers, ont en effet invité plusieurs membres de l'Anafé – et singulièrement le SM – à questionner la pertinence d'un investissement sur la problématique des zones d'attente considérée isolément.

• Et du côté des Roms...

Rien n'a changé malheureusement pour ces populations qui tentent de trouver en France des conditions de vie plus dignes, en fuyant la misère et l'exclusion qui leur sont réservées dans leur pays. Le gouvernement, dont les représentants, alors dans l'opposition, dénonçaient le traitement indigne et la stigmatisation inacceptable des citoyens européens que sont les Roms, a poursuivi son entreprise d'évacuations et d'expulsion. La circulaire du 26 août 2012 relative à « *l'anticipation et à l'accompagnement des opérations des campements illicites* » est restée lettre morte, et il a fallu la décision du tribunal administratif de Lyon pour rappeler à l'État que le relogement des Roms était une « *obligation* ». Et, l'échéance des élections municipales approchant, « *l'humanité* » qui a servi de prétexte au ministre de l'intérieur pour justifier la destruction des logis de fortune des Roms est bien vite oubliée au profit du « *réalisme* » : ces gens qui ne vivent pas comme nous ont « *vocation* » à être renvoyés dans leur pays ... Alors que l'extrême droite se déchaîne contre ces populations qu'elle désigne à la vindicte populaire en agitant le spectre de la guerre civile, que la droite, qui n'est jamais en reste sur ce terrain, renchérit pour stigmatiser ceux qui harcèlent les Parisiens et ne chercheraient qu'à les dépouiller, une partie de la gauche, municipales obligent, entonne désormais les mêmes refrains. L'indignation d'hier a laissé la place à l'indignité.

• Flexibilité de l'emploi mais sécurisation du licenciement

Si le gouvernement prend son temps sur la réforme pénale, il n'a pas tardé à donner satisfaction aux employeurs. Dès le 11 janvier 2013, l'accord interprofessionnel intitulé « *pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés* » était signé par la CFDT, la CGC et la CFTC. Dans la foulée, un projet de loi « *de sécurisation de l'emploi* » était déposé pour traduire « *fidèlement* » l'accord dans la loi.

Le SM n'a pas souhaité se prononcer sur l'équilibre de l'accord, mais a dénoncé le processus d'évitement du juge qu'il contenait et qui lui paraissait dangereux, demandant ainsi au gouvernement de ne pas transposer dans la loi les dispositions les plus contestables de cet accord. Le texte finalement adopté constitue une grave régression pour les droits des salariés, puisqu'il limite considérablement l'intervention du juge dans l'exécution et la rupture du contrat de travail, et que, sous couvert de « *rationalisation* » des procédures judiciaires, il réduit de façon drastique les délais de prescription en droit du travail et introduit une forfaitisation du préjudice subi par les salariés dans la phase de conciliation. Le SM, avec le SAF et d'autres organisations ou collectifs comme l'Observatoire du stress, s'est engagé à poursuivre un travail de fond pour limiter les effets dévastateurs de cette loi sur les droits des salariés.

• Soins sans consentement : une victoire pour les droits des patients

Le SM s'est fortement et très tôt mobilisé, notamment avec ses partenaires du collectif « *Mais c'est un homme* », contre les dispositions sécuritaires de la loi du 5 juillet 2011 et pour une mise en œuvre effective du contrôle du JLD sur les mesures de contrainte. Lors de son congrès 2012, à l'issue d'un colloque consacré à cette question, il adoptait une motion riche de nombreuses propositions réclamant une réforme en profondeur de cette loi. Il n'a pas ménagé ses efforts, tant auprès de la mission d'information parlementaire que lors des discussions à l'assemblée, pour faire partager sa réflexion et ses propositions.

Il ne peut dès lors que se féliciter que le parlement, au-delà de la mise en conformité de la loi avec les décisions rendues par le Conseil constitutionnel, ait fait prévaloir les droits fondamentaux sur le pragmatisme ou les contraintes budgétaires – qui conduisent inexorablement à l'immobilisme et interdisent toute ambition progressiste – en instaurant l'assistance ou la représentation obligatoire par avocat, en supprimant le recours possible à la visioconférence et en imposant le principe de la tenue des audiences dans une salle spécialement aménagée dans l'enceinte de l'hôpital, rendant ainsi enfin effectif l'accès au droit et au juge pour le malade.

• Mariage pour tous : un bon début

Le SM a engagé une réflexion sur l'ouverture du mariage aux personnes de même sexe et a milité pour une réforme d'ampleur du droit de la famille qui devait permettre de garantir un certain nombre de principes : égalité et non discrimination au regard de l'orientation sexuelle des personnes concernées, égalité et stabilité des enfants au regard de leur filiation, primauté du lien parental sur les origines biologiques, égalité des personnes dans l'accès à la PMA. Malheureusement, devant la contestation de l'ouverture du mariage aux personnes de même sexe, le gouvernement a fait marche arrière et a opté pour une réforme a minima.

Le SM a soutenu néanmoins cette réforme et a appelé à plusieurs reprises à manifester pour que le gouvernement ne soit pas tenté de céder à la mobilisation des conservateurs, alliés de circonstance aux pires homophobes. Pour autant, il n'en oublie pas que le combat doit se poursuivre pour l'égalité des droits et pour la reconnaissance des droits des enfants à une filiation stable garantissant notamment le maintien des liens en cas de séparation. Il a ainsi déploré le conservatisme frileux de la cour de cassation qui a préféré faire primer la sanction de la fraude à l'ordre public français sur le droit des enfants issus d'une GPA à l'étranger à un lien de filiation reconnu en France.

• Pour un droit au logement pour tous

Le SM a poursuivi sa participation à la « *Plateforme logement des mouvements sociaux* », qui a travaillé sur le projet de loi ALUR présenté par Cécile Duflot et proposé plusieurs amendements tendant notamment à instaurer un réel encadrement des loyers, une restriction des conditions relatives aux congés et aux expulsions locatifs, et la pénalisation des expulsions sans titre. Le SM a participé aux conférences de presse du 23 juillet et du 22 octobre organisées par la plateforme devant les assemblées parlementaires.

Il a également participé à la conférence de presse du 14 mars qui s'est tenue dans l'immeuble de la rue Valenciennes à Paris, occupé par l'association DAL, ainsi qu'à la manifestation annuelle du mois de mars contre le mal logement. Nous avons par ailleurs vivement dénoncé le traitement infligé aux manifestants du DAL qui, pour toute réponse à leur mobilisation en faveur des mal logés, se sont trouvés privés de leur liberté d'aller et venir pendant plusieurs heures par les forces de police, en dehors de tout cadre légal, lors des dernières manifestations en faveur du droit au logement.

• Action de groupe : minimum Medef

Instrument de défense collective efficace au service des consommateurs, l'action de groupe doit pouvoir être utilisée largement. C'est la position qu'a défendue le SM lorsqu'il a été entendu à

plusieurs reprises, avec des représentants du SAF, sur le projet de loi introduisant l'action de groupe dans notre droit de la consommation. Il a préconisé une action de groupe généraliste, applicable dans des domaines aussi divers que la consommation, la concurrence, la santé et l'environnement, inscrite dans le Code de procédure civile, s'exerçant devant le juge de droit commun et ouverte à toute association. Il s'est prononcé en faveur de l'option « opt out » permettant de renforcer l'effectivité et le caractère dissuasif de cette action.

Malheureusement, dans ce domaine comme dans bien d'autres, la pression du Medef a eu raison des engagements de campagne et, à supposer qu'elle adienne un jour, cette action sera limitée au droit de la consommation et réservée à quelques associations agréées.

... LUTTER AU-DELÀ DES FRONTIÈRES

• Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL)

Dans le contexte de crise économique et de démantèlement du droit du travail et de la protection sociale qui frappent durement les peuples européens, MEDEL a poursuivi son travail de réflexion militante sur le rôle de la justice comme garante des droits sociaux des citoyens. Une conférence intitulée *“L’État social, terrain de jeu des marchés financiers”*, qui s’est tenue à Berlin le 21 juin 2013, a tracé la voie commune qui permettrait de lutter contre les effets mortifères du capitalisme financier, *“l’alliance entre la force humaniste du droit et la force créatrice des mouvements sociaux”*, selon les mots du président de MEDEL, Antonio Cluny.

MEDEL n’a cessé d’apporter son soutien aux magistrats grecs, portugais, espagnols, italiens, dont les conditions de travail sont directement affectées par la crise économique et les exigences de la *“troïka”* : baisse des salaires de tous les fonctionnaires, « *réformes de structure* » du service public de la justice – à l’instar de celle menée en France sur la carte judiciaire en 2008 – qui nuisent à la qualité du service rendu aux justiciables. Ce contexte favorise en outre les atteintes à l’indépendance et aux droits reconnus aux magistrats. Ainsi un procureur grec, qui avait osé critiquer la corruption des responsables politiques et questionner la conformité à la Constitution grecque « *des ordres européens* », a fait l’objet d’une procédure disciplinaire, au mépris du droit à la liberté d’expression.

MEDEL a organisé le 23 mai 2013 une journée européenne d’alerte pour l’indépendance de la justice en Europe, indépendance malmenée dans de nombreux pays en raison de l’absence de protection effective suffisante de ce principe, pourtant proclamé comme étant un fondement de la démocratie et une garantie des libertés.

Une conférence s’est tenue à Bruxelles et un livret intitulé *“Justice, un pouvoir de la démocratie en Europe”* qui fait le point sur la situation des différentes justices a été édité. Un séminaire s’était d’ailleurs tenu à Bucarest en novembre 2012 sur les conseils supérieurs de justice dans une optique comparatiste.

Plus globalement, MEDEL continue de tisser des liens avec les instances de l’UE afin de peser sur les débats qui concernent la justice, notamment auprès de la commissaire Viviane Reding.

Enfin, à l’occasion du drame de Lampedusa, MEDEL s’est emparé de la question de la politique européenne d’immigration pour réclamer de nouvelles règles qui ne soient plus uniquement fondées sur des objectifs sécuritaires, mais qui soient respectueuses des droits de l’Homme. L’association revendique l’accès aux droits fondamentaux pour les migrants et appelle l’Europe à appliquer la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne qui dispose que *“l’Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d’égalité et de solidarité”* et que *“la jouissance de ces droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l’égard d’autrui qu’à l’égard de la communauté humaine et des générations futures”*.

• Juger en France les crimes internationaux : 2013, l’année des désillusions

Le SM milite activement au sein de la Coalition française pour la Cour pénale internationale (CFCPI) qui regroupe 43 associations, ordres et syndicats professionnels afin de promouvoir l’émergence d’une justice pénale internationale indépendante et effective.

L'année 2013 a été celle des déceptions.

La réforme promise et attendue par la CFCPI et les nombreux observateurs critiques des réticences de la France à s'engager clairement dans la construction d'une justice pénale internationale, était celle des critères procéduraux adoptés en France en 2010 et fixant la compétence du juge national pour connaître des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocides.

La loi française du 9 août 2010 portant adaptation du statut de Rome, texte fondateur de la Cour pénale internationale, a inséré dans le code de procédure pénale un article 689-11 qui élargit la compétence territoriale des tribunaux français afin de permettre la poursuite et le jugement des auteurs présumés de crimes internationaux.

Cet article 689-11, s'il reconnaît la nécessité de juger en France les auteurs des crimes internationaux les plus graves, l'assortit de conditions si restrictives – comme aucun autre pays en Europe – qu'elles vident ce principe de sa substance et sont autant de verrous qui font obstacle à l'accès au juge français pour les victimes des crimes internationaux.

La proposition de loi présentée par le sénateur J-P Sueur en 2013, saluée par la CFCPI, promettait la levée de ces quatre verrous, mais le Sénat a maintenu le 26 février 2013 le monopole du parquet dans le déclenchement des poursuites. Un tel monopole constitue une rupture d'égalité des justiciables devant la loi et « *une atteinte grave aux droits des victimes à un recours effectif* » au juge, comme l'a affirmé la CNCDH. Il témoigne de la persistante suspicion envers le magistrat indépendant qu'est le juge d'instruction.

Si l'article 689-11 venait à être adopté dans sa mouture sénatoriale, la France aura manqué un rendez-vous primordial avec la justice internationale qui se construira envers et contre toutes les raisons d'État.

* * *

