

Chapitre 5 :

La mauvaise gestion des figures imposées

5.1 La réforme des soins sans consentement une réforme incontournable précipitée et sans moyens

Le 26 novembre 2010, le Conseil Constitutionnel rendait une des premières décisions sur QPC qui devait provoquer un vrai cataclysme dans l'institution judiciaire, en imposant la judiciarisation des soins sans consentement. Certes, la France était un de seuls pays de l'espace européen à ne pas prévoir un contrôle du juge judiciaire sur ces mesures de privation de libertés, hors les cas de requêtes des patients, certains pays prévoyant même que ce soit le juge qui prononce l'hospitalisation.

C'était la demande de certains professionnels de santé mais l'USM s'était bien gardée d'engager une réflexion dans cette voie, consciente qu'à effectifs constants, le respect des standards européens était inenvisageable.

Sur la question des principes, la décision du Conseil Constitutionnel n'était donc ni surprenante ni contestable. Et en tout état de cause, elle était irrévocable. Ce sont les conditions de préparation et de mise en œuvre de cette réforme qui étaient cause de cette tornade judiciaire puisque le Conseil imposait la mise en conformité des textes avant le 1er août 2011.... 20 mois pour préparer une

loi et faire en sorte qu'elle soit applicable...

L'option alors choisie par le gouvernement a été celle de la précipitation. Sans aucun doute une concertation préalable, même en l'espace de quelques semaines, entre les ministères de la santé et de la justice et entre les divers acteurs (directeurs d'hôpitaux, médecins psychiatres, personnels hospitaliers, avocat, fonctionnaires et magistrats des services judiciaires...) aurait-elle évité bon nombre de crispations, et par suite, de techniques de contournement des textes.

Au lieu de cela, le gouvernement a laissé le soin au parlement de se dépêtrer d'un projet de loi bien imparfait.

La commission des affaires sociales de l'assemblée nationale a bien voulu entendre les représentants des organisations de magistrats, les avocats, etc... puisque la commission des lois n'était pas même saisie pour avis, privant les professionnels de la justice de leur interlocuteur naturel. Au sénat, si les deux commissions ont procédé aux diverses auditions, s'est présentée une situation inédite : la commission des affaires sociales

n'ayant pas suivi le rapporteur, ce dernier a été remplacé le 10 mai 2011, le jour même de l'examen en séance publique du texte tel qu'issu de l'Assemblée Nationale, sur un rapport bien partiel. Autant dire que l'apport des auditions fut limité.

Après trois lectures à l'Assemblée et deux au Sénat, agrémentées de nombreuses manifestations, la loi était finalement promulguée le 5 juillet 2011, le décret d'application et la circulaire relatifs à cette nouvelle procédure civile étaient respectivement publiés les 18 et 21 juillet, laissant une dizaine de jours, en pleine période de vacances judiciaires, pour préparer trames et circuit de transmission avant le 31 juillet afin que d'autres puissent appliquer la loi à compter du 1er août... Face aux inquiétudes des collègues, l'USM se décidait à diffuser peu après le vote de la loi, un vademecum pour en simplifier la lecture et indiquer quels points étaient susceptibles de poser difficulté, document actualisé le 29 juillet 2011. Y étaient en outre soulevés un certain nombre de problèmes juridiques : manque dans les textes, contradiction entre le décret et la loi... bientôt corrigés par un nouveau décret du 18 août 2011.

C'est sans exagération qu'on peut parler d'une panique dans les juridictions et les hôpitaux, contraints d'attendre la dernière minute pour savoir exactement quelle procédure serait réellement applicable, dès le 1er août, à moyens constants, alors que ce nouveau domaine de compétences est truffé de pièges en termes de responsabilités professionnelles, sans que le juge ait de réels moyens d'investigation et de contrôle.

Malgré tout, bon an, mal an, la réforme est entrée en vigueur sans incident. Le garde des Sceaux s'en étonnait même peu après, impressionné des capacités de mobilisation et du sens du service public des agents et magistrats de son ministère... !

A l'heure du premier bilan d'application de la loi rendu public par l'Assemblée nationale le 22 février 2012, certains, en haut lieu, considéraient que le fait que la réforme ait pu être mise en œuvre malgré tout prouvait que des ressources étaient disponibles dans les juridictions sans qu'il soit nécessaire, même à moyen terme, d'envisager des renforts. Cynisme.

C'est en effet oublier, comme l'a rappelé l'USM, que c'est au prix d'efforts et de sacrifices que les services ont pu absorber ce nouveau contentieux, et devront, selon le vœux du législateur, absorber également, à compter du 1er janvier 2013, le contentieux actuellement traité par les juridictions administratives, toujours à moyens quasi constants puisque

si des recrutements ont été annoncés, seuls les 28 candidats recrutés dans le cadre du concours exceptionnel seront d'ici là entrés en fonction.

L'USM avait préconisé la départementalisation du contentieux, pour permettre l'affectation plus aisée de renforts dans les juridictions concernées. L'option n'a pas été retenue. L'USM a rappelé la nécessité de localiser et pourvoir des postes supplémentaires dans les juridictions les plus impactées. Ce sont en effet 24 TGI qui à eux seuls supportent plus de 50% du contentieux, parmi lesquelles des juridiction de taille petite ou moyenne : Beauvais avec jusqu'à une centaine de saisines par mois en raison de la présence sur son ressort du plus gros établissement psychiatrique de France ; Tarbes, avec une moyenne d'une cinquantaine de saisines par mois en provenance de CH de Lannemezan ; Colmar et sa cinquantaine de saisines par mois de l'hôpital de Rouffach...

La circulaire de localisation des emplois affiche un effort supplémentaire pour l'affectation de magistrats et fonctionnaires pour l'application de la loi du 5 août 2011. Pour les magistrats, ce sont donc 9 vice-présidents (mais un juge de moins) affectés au « siège pur » pour l'absorption de ce contentieux, par le biais de simples redéploiements effectués prioritairement au sein d'une même cour.

Ont donc vu l'arrivée d'un nouveau vice-président les juridic-

tions de Nice, Toulon, Beauvais, Basse-Terre, Libourne (qui perd dans le même temps un juge), Boulogne sur Mer, Perpignan, Privas, La Rochelle, et Toulouse... Tarbes, avec ses 15 magistrats du siège dont un poste vacant se voit supprimer un poste de vice-président sans renfort parmi les fonctionnaires pour un contentieux dont l'estimation de la charge supplémentaire, selon le calcul proposé par l'étude d'impact, est de 50 h de magistrat et 62h30 de greffier par mois... Colmar perd un magistrat, mais gagne un fonctionnaire, pour un volume d'activité similaire...

Pourtant, dans le même temps, les cours de Toulouse et Dijon font, réjouissons-nous pour elles, l'objet d'attentions particulières du Ministère avec 4 magistrats et 7 fonctionnaires de plus dans les TGI de la cour de Toulouse (1 au siège dans chacun des TGI de Toulouse, Albi, Montauban, 1 parquetier à Toulouse, 3 fonctionnaires à Toulouse et un dans chacun des 4 autres TGI), 2 fonctionnaires de plus à Chalons-sur-Saône et 1 à Chaumont... Mais peut-être est-il plus important de pouvoir afficher de beaux résultats sur une loi en cours d'expérimentation plutôt que d'assurer une charge de travail décente, et par voie de conséquence, la sécurité juridique pour les justiciables, pour l'application d'une loi déjà en vigueur et dont l'opinion publique n'a plus cure...

5.2 La réforme de la garde à vue une réforme nécessaire non anticipée et inachevée

Une réforme nécessaire

La réforme de la garde à vue apparaît comme une révolution majeure de la procédure pénale même si elle a fait davantage parler d'elle avant sa promulgation qu'après.

Une vision historique de la garde à vue nous montre le chemin parcouru. Mesure inconnue avant l'entrée en vigueur du code de procédure pénale en 1958, le législateur de l'époque a légalisé ce qui était une pratique en cherchant à encadrer a minima cette mesure de police. Les lois ultérieures¹ ont été marquées par l'empreinte de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ratifiée en 1974 par la France. Ces différentes lois ont renforcé les garanties du suspect et créé un article préliminaire du CPP qui proclame la nécessité d'un contrôle effectif des mesures de contrainte par l'autorité judiciaire.

Le dispositif légal sur la garde à vue était sur la sellette : le recours excessif à la garde à vue était dénoncé, certains y voyant un effet pervers d'une politique de sécurité ayant fait de l'indicateur du nombre des gardes à vue le gage de sa réussite (336 000 GAV en 2001 – 792 000 GAV en 2009 dont un quart pour les infractions routières).

La réforme de la garde à vue a permis d'inverser la tendance en faisant décroître le nombre des gardes à vue et en conférant davantage de droits aux prévenus: droit au silence, droit à l'assistance d'un avocat pendant les auditions, motivation de la mesure, présenta-

tion à un magistrat pour les prolongations pour toutes les enquêtes, limitation des conditions juridiques pour les prolongations... Certaines règles ont été présentées comme des avancées, telle l'interdiction des GAV pour les délits non punis d'emprisonnement, alors que la pratique l'interdisait déjà au nom du principe de proportionnalité.

Une réforme mal anticipée

La mise en place de la réforme a été chaotique, précipitée parce que le calendrier de la réforme a été imposé par la décision du conseil constitutionnel du 30 juillet 2010 fixant au 1 juillet 2011 la date limite pour promulguer une réforme de la GAV.²

La cour de cassation, par trois arrêts de la chambre criminelle du 19 octobre 2010, a pareillement condamné le régime juridique antérieur de la GAV, en tolérant toutefois, au nom de la «sécurité juridique», que les procédures pendantes ne soient pas viciées en attendant la nouvelle loi.

Et pourtant, ces décisions ne sont pas survenues par hasard. Elles ne sont que l'application d'une évolution déjà bien avancée notamment de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme avec l'arrêt SALDUZ de 2008³. Face à cette chronique d'une réforme annoncée, que de temps perdu ! Temps perdu par des circulaires ministérielles invitant les parquets à maintenir coûte que coûte des positions juridiques intenable⁴ alors que l'USM, en lien avec le Conseil National des Barreaux,

signalait déjà l'absolue nécessité d'une réforme.

Il a fallu le couperet du conseil constitutionnel pour que le projet de loi soit déposé séparément de la réforme globale de la procédure pénale!

Une fois la loi votée au pas de charge, sachant que l'assemblée plénière de la cour de cassation allait le 15 avril 2011 proclamer l'application immédiate de sa jurisprudence sur le droit à l'avocat, la dite loi était promulguée au JO du même jour et une circulaire de ce jour-là invitait les acteurs judiciaires à anticiper l'application de la loi prévue pour le 1 juin 2011 ! Quel patatouilles imputable à l'inertie antérieure dans la prise en compte du droit européen !

Cette précipitation n'a pas permis la saisine du conseil constitutionnel avant la promulgation de la loi, ce qui a ouvert le champ à de nombreuses QPC ultérieures.

1 Loi 93-2 du 4 janvier 1993, Loi 93-1013 du 24 août 1993, Loi 94-89 du 1 février 1994, Loi 2000-516 du 15 juin 2000, Loi 2002-307 du 4 mars 2002, Loi 2002-1138 du 9 septembre 2002, Loi 2003-239 du 18 mars 2003, Loi 2004-204 du 9 mars 2004, Loi 2006-64 du 23 janvier 2006, Loi 2007-291 du 5 mars 2007...

2 Cons.Const., déc. 30 juillet 2010, n°2010-14/22 QPC

3 Arrêt SALDUZ c/Turquie – CEDH, 27 novembre 2008 n° 36391/02

4 «argumentaire sur l'absence de l'avocat en garde à vue – conséquences procédurales» - note de la DACG du 19 février 2010 – circulaires DACG du 30 juillet et 4 novembre 2010

Une réforme inachevée

Une telle réforme conçue dans la précipitation ne pouvait être qu'inachevée par manque de moyens ! Les avocats se sont plaints de l'insuffisance de leurs indemnisations pour leurs nouvelles missions. Les locaux de GAV s'avèrent souvent inadaptés pour les auditions, les entretiens confidentiels ...

Les magistrats du parquet ont certes moins de GAV à contrôler mais cela ne diminue guère la charge du travail du TTR, voire cela peut augmenter l'exigence de disponibilité, de réactivité. En effet, de plus en plus fréquemment, les réponses pénales doivent être prises durant le temps des audi-

tions libres. Le souci légitime de mieux contrôler les GAV, notamment les prolongations, accroît la charge des parquets. Cette évolution renforce, si besoin était, la légitimité des revendications de l'USM sur la nécessité de considérer les permanences de nuit et de week-end comme étant du travail effectif pour que soit enfin appliquées les normes sur le temps de travail et que ce travail soit indemnisé par des primes d'intervention.

Une telle réforme conçue dans la précipitation apparaît juridiquement inachevée! Certains vieux démons ont la vie dure! Parmi ceux-ci, celui de l'obstination à vouloir biaiser l'interprétation de la jurisprudence européenne! La CJUE dans son arrêt ACHUGHBABIAN prohibe le recours à l'emprisonnement pour les étrangers en séjour irrégulier à l'encontre desquels n'ont pas été préalablement ordonnées ou tentées des mesures d'éloignement. Cette prohibition de l'emprisonnement interdit le recours à la GAV en application de l'article 62-2 CPP et du principe de proportionnalité. Malgré cela, une circulaire tente de faire croire que la GAV est possible en ce cas⁵.

A cause de cette précipitation législative, la réforme de la garde à vue n'a pas pu être purgée par une saisine initiale du conseil constitutionnel et depuis lors, on voit le chemin de son application émaillé de QPC qui sont autant de mines à désamorcer⁶.

Il a fallu attendre la décision du conseil constitutionnel du 18

novembre 2011 pour que soient validés définitivement certains points comme celui des modalités de l'accès au dossier pénal en garde à vue. Néanmoins, cette décision, en émettant des réserves sur l'audition hors garde à vue, laisse pleinement ouverte la question du statut de «l'audition libre», sans contrainte et sans avocat. Gageons que cette faille augure de futures évolutions jurisprudentielles ou de nouvelles lois à venir !

En conclusion, on ne peut que se réjouir de la réforme de la garde à vue qui met le droit français en conformité avec le droit européen et qui, si elle alourdit le travail des enquêteurs et des magistrats, consolide les procédures et les auditions réalisées par ceux-ci sans obérer sensiblement les taux d'élu-

cidation. Elle est la parfaite illustration de la pertinence des positions de l'USM sur la nécessité de bien intégrer les normes supra légales, qu'elles soient européennes ou constitutionnelles, ainsi que sur la nécessaire qualité de l'œuvre législative.

5 Circulaire DACG-DACS du 13 décembre 2011

6 exemple : QPC n°223 relative à la limitation du libre choix de l'avocat en garde à vue pour terrorisme - décision du conseil constitutionnel du 17 février 2012

7 QPC n°2011-191,2 1011-104 14 et suivantes relatives aux dispositions portant réformement de la garde à vue - circulaire DACG du 18 novembre 2011



« GARDE À VUE :
CE QUE VEULENT
LES PROFESSIONNELS »