

*Discours de B. THOUZELLIER*

Les accusations portées la semaine dernière par certains syndicats de policiers contre un prétendu laxisme de la justice face à des actes de violence à Paris, nous rappellent ce que je vous disais il y a très exactement un an lors de notre congrès de Paris. Souvenez vous, son thème était : rendre la justice, mission impossible.

Je vous disais que la justice est rendue sur un postulat central : le principe d'autorité et que cette autorité doit être reconnue et acceptée. Je vous disais que dire le droit, arbitrer les conflits privés, déposséder quelqu'un de sa liberté exige un consensus assez large de l'opinion publique sur la légitimité qu'ont les juges à trancher. Je vous disais que ce principe d'autorité légitime était de plus en plus contesté et qu'il s'agissait d'une situation très particulière à la France.

Aujourd'hui, à l'aune des événements judiciaires de cette année nous déclinons à nouveau et plus encore qu'hier ce constat amer en y rajoutant celui de pauvreté matérielle et morale. La justice est pauvre, elle est de ce fait affaiblie matériellement et moralement.

En disant cela nous ne sommes ni dépressifs, ni paranoïaques, mais lucides, simplement lucides.

Le métier de juge est toujours aussi difficile car de moins en moins compris par le corps social et politique.

I/ Les fonctions du parquet deviennent de plus en plus une fonction d'exécution, sans que soit prise en compte la spécificité des missions du ministère public à savoir- certes la mise en œuvre de l'action publique dans un cadre hiérarchique- mais aussi la garantie des libertés et le contrôle des activités de la police. Un procureur de la république agit, comme l'indique son nom, non pas au nom du gouvernement, mais au nom de la république.

Alors que penser de vos déclarations récentes sur « l'appel systématique » que devrait relever l'ensemble des parquetiers de France sur des décisions ne prononçant pas des peines plancher ? N'est-ce pas aboutir à une fonctionnarisation et partant une perte d'identité des procureurs ? Et surtout n'est-ce pas nier la nécessité d'une justice humaine et personnalisée ?

Un de nos collègues a donné un exemple de l'aveuglement auquel pourrait conduire une telle politique pénale : relever la récidive d'une falsification de chèque 5 ans après une peine d'amende prononcée pour les même fait conduirait à une peine plancher de 2 ans d'emprisonnement. ?

Que penser aussi de la convocation récente de 5 procureurs généraux pour qu'ils s'expliquent sur leur statistiques de peines plancher ? Certes vous pouvez les convoquer mais est-ce bien là l'esprit dans lequel un Garde des Sceaux doit conduire sa politique ?

Cet affaiblissement de cet élément essentiel des fonctions du ministère public vient d'ailleurs d'être sanctionné par la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui dans un arrêt du 10 juillet 2000 a jugé qu'un procureur français n'était pas une autorité judiciaire indépendante au sens que la jurisprudence de la Cour donne à cette notion. C'est évidemment très problématique pour tous les membres du parquet, qui sont d'abord des magistrats, de voir leur statut ainsi amoindri par la CEDH. Mais soyons franc c'est aussi le

reflet d'une certaine réalité française qui n'a pas échappé à la Cour.

II/ La mission du juge est incomprise.

C'est l'évolution de notre société, de l'opinion publique et bien sûr de la presse qui rend la mission du juge quasiment impossible à mener dans la sérénité. Avant de parler des conditions matérielles dans lesquelles travaillent nos collègues, c'est la crise morale de la justice qui retient d'abord mon attention.

La justice a besoin de temps et de recul pour agir. La presse et dans son sillage l'opinion, sont dans l'instantanéité. On le sait, le temps judiciaire et le temps médiatique sont inconciliables et pourtant ils doivent cohabiter dans une société de l'information qui se mue en une dictature de l'émotion.

C'est cette tendance à la victimisation, à la surenchère médiatico-politique

dès qu'un fait divers se produit, qui rend le travail de la justice instable et sous pression. Tout un chacun est maintenant une « victime » de la justice, c'est presque devenu un statut social. Condamné à tort, pas assez condamné, trop lourdement sanctionné, maintenu en détention provisoire arbitrairement ou laissé libre alors qu'il fallait l'incarcérer, la litanie des « dysfonctionnement » judiciaires ou supposés tels permet à peu de frais aux acteurs publics, aux procéduriers obsessionnels, aux victimes des accidents de la vie de s'en prendre à un seul coupable, celui qui est au bout de la chaîne, le juge.

Puis vient le traitement politique du fait divers et ses conséquences législatives. On vote un texte, dans la précipitation, il va ensuite falloir l'appliquer dans l'impréparation. Les magistrats doivent intégrer les texte, leurs conséquences procédurales etc... Cette « désinvolture du législateur contemporain » comme l'écrit un professeur de droit renommé a de multiples conséquences néfastes, cette danse de saint Guy législative avait déjà été dénoncée par le Conseil d'Etat il y a une dizaine d'années lorsqu'il parlait de loi bavarde et impuissante.

Combien d'exemples d'affaires dans lesquelles les injonctions contradictoires sont telles qu'il est impossible d'enquêter dans la sérénité et le recul propice à l'efficacité de l'enquête. Statuer en droit devient compliqué sans être taxé d'aveuglement face à la souffrance des victimes ou au contraire d'extrême sévérité face à des délinquants que la prison va plonger dans la récidive.

L'idéologie que certains, y compris malheureusement dans nos propres rangs, veulent imposer à la justice : soit comme glaive sécuritaire soit comme instrument de contestation sociale, ne peut mener qu'à sa ruine en tant qu'institution centrale de l'Etat. Car l'image de la justice sort brouillée de ces exigences si contradictoires que plus personne ne peut dire aujourd'hui ce qu'est la mission de la justice.

Or le juge n'a pas pour vocation première d'aider à « faire son deuil » pas plus qu'à faire prioritairement de la réinsertion économique et sociale. Il est là pour apprécier des éléments à charge et à décharge d'un dossier, statuer sur la culpabilité et la peine éventuellement prononcée. Au civil il doit faire du droit et non de l'équité. Là est son rôle et il est déjà très lourd.

C'est ce rôle pourtant fondamental du juge dans un Etat de droit qui est constamment remis

en cause aujourd'hui.

Qu'on nous comprenne bien, la victime a toute sa place dans le fonctionnement de la justice, elle doit être respectée, accompagnée et informée. Ses droits doivent être reconnus et protégés. Mais elle ne peut devenir la partie centrale du procès sauf à pervertir l'essence même de l'acte de juger.

Peut-être que dans le passé les victimes d'actes de délinquance ont été trop délaissées. Aujourd'hui, le balancier va trop loin dans une perspective compassionnelle et démagogique.

Or, justement, face à cette perte d'identité de la justice et de son rôle chez nos concitoyens, qu'attend-on d'un ministre de la justice ? Qu'il trace le chemin, définisse clairement la mission assignée à la justice et qu'il lui donne les moyens de le faire.

III/ Dans l'exercice de cette tâche vous nous avez déçu Mme la Ministre :

Nous avons retenu de cette année place Vendôme une gestion axée sur l'hyper court terme, les emballements médiatiques et les pulsations de l'opinion publique.

Les séquences de communication ont remplacé peu à peu le travail de fond consistant à donner à ce grand ministère régalien les moyens de ses missions.

La carte judiciaire est évidemment pour nous tous et aussi tous les partenaires de justice l'exemple de ce qu'il ne fallait pas faire. S'agissant tant des principes qui l'ont fondée que de l'absence malheureuse de toute concertation réelle. Pourtant s'il y a un sujet qu'il fallait traiter dans l'écoute et le dialogue c'est bien celui-là. Car une réforme doit être préparée, approfondie pour être acceptée et pour réussir.

Passons sur l'absence de concertation et abordons le fond des choses :

C'est une grande occasion manquée. Une occasion historique de refondre la carte de la justice française a été perdue. Au lieu d'annoncer en 30 jours des suppressions massives de tribunaux, il fallait, dans le dialogue, réfléchir à une reconstitution de notre organisation judiciaire. Il n'y avait pas d'urgence absolue. La commission Guinchard aurait dû évidemment être réunie avant et pas après la signature des décrets. Vous avez dessiné les plans de la maison avant de faire appel à un architecte !

Enfin réformer ne voulait pas dire fatalement fermer et encore fermer des juridictions. Depuis 50 ans la population française a fortement augmenté et le recours à la justice a explosé. C'est à la création de nouvelles juridictions qu'il fallait réfléchir. De même, un redécoupage de certains ressorts de TGI et de cours d'appels s'imposait pour mieux coller aux nouvelles demandes de justice. Cela n'a pas été possible, faute de temps et de volonté.

Reste à mettre en œuvre cette réforme avec de la méthode, de l'écoute sociale et bien sûr des moyens. Dans cette optique l'organisation du guide méthodologique du Secrétariat Général nous a paru de cohérent. Reste maintenant à l'appliquer.

Notre inquiétude porte surtout sur les moyens qui seront alloués à ce plan de fermeture des juridictions. Combien va coûter cette réforme pour être mise en œuvre dans de bonnes conditions ? Nous ne le savons pas. Les moyens budgétaires seront-ils dégagés, rien n'est moins sûr ...

Vous n'avez cessé de dire que votre principal devoir de ministre était la défense des victimes. Cette facilité à prendre la pente de la victimisation nous semble à courte vue.

Puisque la « Victime » est un concept porteur, eh bien allons-y pour la victime et légiférons après chaque fait divers emblématique :

Vous avez fait voter les peines planchers pour répondre à « l'impression de récidive » qui s'empare du pays.

C'est une loi et nous l'appliquons, même si on peut considérer qu'il y a atteinte à la liberté d'appréciation du juge dès lors qu'il doit motiver prioritairement toute dérogation à la loi. C'est une pression implicite sur sa décision.

Cette loi a-t-elle apporté quelque chose de positif au fonctionnement de la justice ? Je ne le sais pas. Elle était d'abord destinée à répondre au sentiment d'insécurité de l'opinion publique.

Soyons clairs, les juges n'ont pas besoin de ce type de texte pour apprécier le quantum d'une peine. Un récidiviste, a fortiori un multi récidiviste n'est pas traité, aujourd'hui comme hier, de la même manière qu'un primo délinquant par un tribunal, cela est une évidence. Mais le prononcé de toute peine relève d'une alchimie complexe et seuls les juges peuvent en apprécier la juste composition.

C'est pourquoi cette loi a été perçue comme une défiance à l'égard des juges.

Les peines plancher nous ramènent à une autre contradiction qui cette fois ci ne concerne pas la liberté d'appréciation du juge mais une réalité incontournable : l'impact sur la surpopulation carcérale. Quels que soient les efforts budgétaires produits dans le domaine des prisons, et ils sont réels, notre situation pénitentiaire est très problématique et nous place très mal dans ce domaine en Europe.

Si on mesure le degré de civilisation d'un pays à l'état de ses prisons, la France, « patrie historique des droits de l'homme », doit rester modeste quant à ses ambitions civilisatrices.

Ne parlons pas du confort du détenu qui a droit à un traitement humain et décent (n'oublions pas que le tiers des détenus est en détention provisoire) et de l'éternel débat sur les « prisons 3 étoiles ». Soyons réalistes. Il est dans l'intérêt de la sécurité publique que nos prisons soient aux standards européens : la récidive commence en prison dans la promiscuité entre petits et grands délinquants. Quelle meilleure école de la délinquance que d'avoir dans sa cellule un multirécidiviste chevronné !

Or, vous êtes bien obligée de gérer cette situation incontournable de surpopulation dans les prisons par le recours accru à l'aménagement des peines d'emprisonnement qui devrait se faire jusqu'à 2 ans prononcés. On détricote donc ce qu'on a fait voter quelques mois avant... la personne condamnée à une peine plancher passera directement à la case aménagement de peine chez le JAP !

Vous avez fait voter la rétention de sûreté en réponse au drame de Pau mais ... nous savons que, sauf cas très particulier elle ne sera applicable que dans une quinzaine d'années. Il est très problématique d'envisager de réincarcérer quelqu'un qui a purgé sa peine pour des motifs de dangerosité potentielle difficilement appréciable. Pourquoi ne pas se donner les moyens de traiter les détenus problématiques en prison plutôt qu'à leur sortie comme l'a

d'ailleurs suggéré le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 21 février 2008.

Ces lois sont des pansements législatifs appliqués à des évènements sur-médiatisés. La loi placebo remplace la loi programme.

Vous avez défendu la réforme du CSM, composé bientôt d'une minorité de magistrats, pour répondre au « corporatisme » judiciaire.

Cette réforme nous l'avons combattu car elle signe l'abaissement institutionnel de la justice. Elle mettra la France en marge des grands pays de droit en Europe qui, lorsqu'ils ont un conseil supérieur de justice est composé majoritairement ou paritairement de magistrats. Pourquoi cet équilibre ? Pour éviter une politisation des nominations des juges. Ce que nous craignons par-dessus tout. L'avenir nous dira si nos craintes étaient fondées.

IV/ Justice incomprise et comme si cela ne suffisait pas justice pauvre !

Le constat que nous faisons tous de l'extrême pauvreté de l'appareil judiciaire, nous ne sommes pas les seuls à le faire. C'est une réalité que nul ne peut contester surtout en comparaison de ce qui se fait chez nos voisins européens.

La CEPEJ, commission européenne pour l'efficacité de la justice, émanation du Conseil de l'Europe sort ces jours-ci son troisième rapport sur l'efficacité et la qualité de la justice. Il s'agit des chiffres de 2006.

43 Etats membres du Conseil de l'Europe sont passés en revue de manière très précise sur la base des éléments fournis par les Etats membres.

Il en ressort que :

La France se situe au 20 ème rang pour le budget alloué au système judiciaire. Soit 53 € par habitant (entre Chypre et la Croatie). Il me semble que ce chiffre est d'ailleurs sur-estimé.

Cela nous place au 35 ème rang par rapport au PIB.

En matière d'implantation géographique des tribunaux, nous sommes à 1,2 pour 100 000 habitants, l'Italie est à 2,2.

Pour ce qui est du nombre de juges professionnels, la France en a 12 pour 100 000 habitants ce qui nous place au 35 ème rang (moyenne européenne 20 ). La Pologne est à 17, l'Allemagne 24,5.

Surtout, car c'est au cœur des difficultés quotidiennes de tous nos collègues, ce qu'on appelle l'aide à la décision qui devrait permettre de se consacrer aux affaires et non à l'intendance, est dramatiquement délaissée.

Le nombre de personnel de greffe par juge professionnel s'établit à 2 en France.

Ce qui nous place au 38 ème rang. Parmi les tout derniers et cette situation n'est pas acceptable.

Allemagne : 3

Italie 4

RU : 7

Espagne 9

Cette situation matérielle très dégradée, qui remonte à fort loin et qui ne s'est pas améliorée depuis 2006, et a des effets pervers multiples.

Surcharge de travail, temps insuffisant consacré aux dossiers. Qui n'a pas vécu dans son parquet l'obsession des piles de procédures qu'il faut traiter en flux tendus. Audiences pénales surchargées se terminant tard dans la soirée voire la nuit. A cet égard, aucun pays d'Europe ne connaît un tel régime et les magistrats européens avec qui nous échangeons ne comprennent pas que certaines audiences puissent se poursuivre à 23h ou minuit. Il en va de l'image et de la qualité de la justice.

Alors, pourquoi un tel constat d'échec budgétaire renouvelé chaque année ?

Parce que le pays ne souhaite pas faire un effort financier réel pour que sa justice fonctionne mieux. D'où l'avalanche de textes procéduraux qui ne sont que des pis aller et rendent encore plus complexe le fonctionnement judiciaire. Les textes se succèdent à un tel rythme qu'aucun magistrat ne peut les assimiler en temps voulu.

Parce que les augmentations de budget annoncées tous les ans ou presque sont quasi totalement consacrées aux prisons. Nécessaire effort mais qui est compris par l'opinion publique comme une augmentation de l'effort financier pour la justice.

Que de fois n'ai-je entendu des journalistes ou des citoyens dire « de quoi vous plaignez vous, votre budget augmente tous les ans ».

Il faudrait séparer les 2 budgets pour une meilleure clarté des chiffres.

Enfin, l'indemnitaire. Comment ne pas constater amèrement qu'aucun effort ne sera fait cette année, pas plus que l'année dernière d'ailleurs, sur ce terrain ? Les indemnités d'astreinte sont à un niveau indécent et il faudra que le ministère fasse un jour le forcing dans les arbitrages budgétaires pour que cette situation intolérable cesse enfin.

Puisque je quitte demain la présidence de l'USM, je voudrais faire deux constats, l'un négatif, l'autre positif :

1er/ Pendant ces années passées à l'USM, j'ai découvert avec beaucoup de surprise comment fonctionne l'Etat. La chose qui m'a le plus stupéfait c'est qu'on réforme sans avoir au préalable véritablement estimé le coût des réformes et sans savoir si on a les moyens de le faire. C'est en tout cas comme ça que les choses se passent au Ministère de la Justice. De là vient le mal législatif français. C'est une pratique impensable en Allemagne où le Bundestag ne peut voter de loi sans avoir au préalable budgété son coût et inscrit la ligne de dépense.

2/ L'USM est de très loin la première organisation syndicale de la magistrature française. Forte de sa représentativité des 2/3 du corps judiciaire et de ses 2000 adhérents, de sa présence institutionnelle et médiatique, de sa neutralité politique l'USM est unie, forte et

cohérente dans sa ligne.

Enfin, je voudrais surtout rendre hommage aux magistrats. Ce sont des femmes et des hommes honnêtes et courageux et qui exercent leur mission vaille que vaille avec professionnalisme et dévouement. Ils méritent le respect et l'attention du gouvernement que vous représentez.

Je vous remercie.