

Chapitre 6 : De “bonnes idées” mal appliquées

6.1 La réforme de la carte judiciaire une opportunité gâchée

Il n'est pas question, ici, de faire un bilan exhaustif des conséquences de la réforme de la carte judiciaire. Il s'agit simplement, avec un peu de recul, de comprendre pourquoi une réforme a priori consensuelle a soulevé une telle opposition de la part non seulement des professionnels mais également des élus de tous bords politiques.

Comment expliquer qu'une réforme, admise et même souhaitée dans son principe par une très large partie des professionnels, a pu être aussi mal accueillie, au point que, devant l'ampleur des manifestations, la chancellerie a dû renoncer à une présentation globale de sa réforme et a opté pour des annonces locales afin de diluer les mécontentements.

Évoquer le conservatisme ou l'immobilisme des magistrats, mais aussi des avocats des élus, est manifestement une réponse un peu courte, étant observé que face à la multiplication des réformes de ces dernières années, les magistrats ont montré qu'ils n'étaient pas du tout frileux mais, au contraire, dotés d'une formidable capacité d'adaptation.

Il faut donc chercher ailleurs l'hostilité qu'a pu déclencher cette réforme.

Trois raisons essentielles paraissent expliquer ce rejet.

Il apparaît, tout d'abord, qu'a été privilégié l'effet d'annonce au travail de fond. La réforme de la carte judiciaire était, sur le plan politique, une commande qu'il fallait satisfaire le plus rapidement possible.

Dès lors au lieu d'analyser les difficultés rencontrées par les juridictions et d'adapter la réforme à ces difficultés, il a été fait le choix d'un travail à la hussarde, aboutissant pour l'essentiel à la suppression de tribunaux d'instance, ce qui a permis des déclarations triomphantes de la Garde des Sceaux de l'époque.

L'USM avait admis le principe de la réforme et proposé des pistes de réflexion en partant du constat, évident pour celui qui s'intéresse à notre justice, que les problèmes les plus importants de fonctionnement se situaient dans les tribunaux de grande instance et dans certaines cours d'appel.

En effet, des tribunaux de grande instance sont handicapés, soit par la faiblesse du nombre de magistrats rendant difficile voire impossible le respect des règles d'incompatibilité entre les différentes fonctions, soit par leur taille excessive entraînant un fonc-

tionnement mécanique où le justiciable peut parfois avoir le sentiment d'être perdu.

Cette démesure frappe également certaines cours d'appel et entraîne leur engorgement.

Partant de ce constat et après avoir défini le cadre de l'intervention du juge, ce qui n'est toujours pas fait, il fallait opérer un rééquilibrage quantitatif et qualitatif des juridictions. Une telle opération, si elle pouvait entraîner des suppressions de juridictions, imposait aussi et surtout un redécoupage des ressorts actuels et, dans certains cas la création de tribunaux de grande instance voir de cours d'appel.

Ce n'est pas cette voie ambitieuse qui a été suivie puisqu'il a été fait le choix de la simplicité brutale de la suppression de très nombreux tribunaux d'instance (dont tout le monde s'accordait à dire qu'ils fonctionnaient bien) et de quelques tribunaux de grande instance.

En supprimant ce qui fonctionnait bien et en ne touchant pas, ou très peu, à ce qui posait problème il est évident que la réforme n'a pas amélioré le fonctionnement quotidien de nos juridictions... !

Il était donc difficile d'adhérer et de

soutenir ce qui n'était finalement qu'une opération de communication et non un travail de fond.

Il apparaît ensuite que la méthode suivie a choqué par sa brutalité et son absence de concertation.

Ce constat d'une réforme imposée et non discutée, n'est pas une lubie de magistrats corporatistes puisqu'elle émanait, de façon encore plus importante, d'avocats et d'élus locaux et ce quel que soit leur étiquette politique.

La logique aurait voulu que soit défini, après débats, de façon générale, au niveau national, des lignes directrices et des critères d'évaluation des juridictions à partir desquels il aurait été possible de décliner les particularités locales. Or rien de tout cela n'a été fait et, même avec le recul actuel, il n'est toujours pas possible d'avoir une visibilité des motivations ayant entraîné la suppression de tel tribunal plutôt que de tel autre. Cette absence de visibilité a été le ferment de soupçons sur la prise en compte de critères non avouables car non purement techniques. À cet égard les tribulations des tribunaux d'instance de Vitry et Fougères sont une parfaite illustration de cette impréparation.

Il n'est pas anodin de rappeler qu'un grand quotidien national, en lien avec le pouvoir, avait publié la liste quasi exacte des juridictions supprimées alors même que les chefs de cour étaient toujours invités à adresser à la chancellerie des rapports sur la situation dans leur ressort. Cette anecdote montre

l'importance qu'a eue pour la chancellerie, dans cette opération, l'avis des hommes du terrain.

Il apparaît enfin, mais c'est là, malheureusement, une constante dans les réformes au sein de notre ministère, que le coût réel de la nouvelle carte judiciaire n'a pas été estimé et n'est toujours pas connu.

À l'heure où le souci d'économie est tel que certains magistrats sont privés de leur outil de base de travail, à savoir les codes, il est quand même extraordinaire que la chancellerie ne puisse chiffrer le coût d'une réforme alors même que doivent être connues les dépenses de déménagement, les dépenses de location de nouveaux locaux, les dépenses d'aménagement de ces locaux et des locaux anciens, le coût des mesures sociales d'accompagnement... Ce silence cacherait-il une mauvaise nouvelle ?

Au-delà de l'aspect économique, la question est aussi voire surtout, celle du maintien des postes de magistrats et de fonctionnaires. Les engagements initiaux de la chancellerie, sur un transfert poste par poste, démentis ultérieurement par le secrétaire général, ne semblent pas avoir fait l'objet d'une étude de la chancellerie, pourtant prompt à demander des rapports.

Issue d'une réforme en trompe-l'oeil, imposée et non clairement financée, la nouvelle carte judiciaire ne pouvait évidemment pas satisfaire le monde de la justice. Même si, une fois de plus, les



Une réforme brouillonne

magistrats ont tout fait pour permettre un fonctionnement normal de l'institution, de nombreux signaux montrent, après quelques mois, les insuffisances de la réforme. Sans même insister sur le tribunal d'instance de Fougères, ressuscité par le « *détournement d'un coup de baguette politique* », il apparaît que, pour s'adapter au désert judiciaire ainsi créé, de nombreux tribunaux ont dû prévoir des audiences foraines, imposant aux magistrats et aux fonctionnaires une perte de temps et une fatigue supplémentaire.

De même, le débat actuel sur les « *grandes cours* », dotées d'un BOP, et les « *petites cours* » non dotées de ce BOP, montre que la volonté de faire vite et de ne pas toucher aux juridictions du second degré, était manifestement inadaptable.

La commande présidentielle a donc été respectée, la réforme a eu lieu, mais les problèmes demeurent.

6.2 Le développement des nouvelles technologies et le “bug cassiopée”

Il n'est plus besoin de présenter Cassiopée.... Ce nom, longtemps associé à des grincements de dents dans nos palais, ne peut que faire écho aux fonctionnaires et magistrats...

Pour ceux qui auraient passé quelques années dans un désert judiciaire, rappelons néanmoins que Cassiopée est le bureau d'ordre national, prévu par la loi du 9 mars 2004 créant l'article 48-1 du code de procédure pénale. Cette application informatique a vocation :

- à remplacer les applicatifs métiers de la chaîne pénale du parquet (micro-pénale, mini-pénale, EPWin, Nouvelle Chaîne Pénale en région parisienne), de l'instruction (Winstru et Instru), du Tribunal pour Enfants ; elle permet d'avoir accès à l'ensemble des procédures mettant en cause une personne, quelle que soit la juridiction compétente ;
- à permettre l'interconnexion avec les logiciels des divers acteurs de la chaîne pénale depuis le début de l'enquête (police, gendarmerie, ...) jusqu'à la phase d'exécution (casier judiciaire, administration pénitentiaire, trésor public...) ;
- à rationaliser la chaîne pénale et sécuriser les procédures en évitant, comme c'était le cas auparavant, une nouvelle saisie informatique à chaque étape de la procédure ;

- à permettre un effacement automatique des données des bases STIC et JUDEX dans les cas prévus par loi.

L'idée de base est excellente, ambitieuse. Mais comme beaucoup de projets de notre ministère, c'est bien sa mise en œuvre qui a posé problème.

Nous ne reviendrons pas sur toutes les difficultés déjà évoquées dans des précédents NPJ (Voyage au cœur de Cassiopée, n°382 ; Livre Blanc sur l'état de la Justice en France en 2010, n°392) : erreurs, notamment juridiques, dans les éditions entraînant insécurité et retards liés au temps de relecture ; absence de souplesse de l'application augmentant le temps d'enregistrement des procédures ; oublis de conception (actes procéduraux ou services enquêteurs que l'utilisateur ne peut créer, l'obligeant à différer l'enregistrement d'un dossier) ; serveur sous dimensionné entraînant de nombreux bugs, des temps de connexion très longs, voire des journées entières d'inaccessibilité à Cassiopée, sans compter 1,5 million d'euros débloqués en urgence pour un second serveur...

Il convient également de saluer la capacité du Ministère de la Justice à ne pas respecter les lois. Cassiopée a été déployée en janvier 2008 à Angoulême, en septembre 2008 sur toute la cour de Caen, en octobre sur la cour de Rouen...,

mais n'a fait l'objet d'une déclaration à la CNIL que le 20 janvier 2009. Cette dernière a rendu son avis le 26 mars 2009 et le décret autorisant Cassiopée a été publié le 13 mai 2009... 16 mois, c'est pourtant bien peu comparé aux 6 ans d'utilisation d'APPI avant que cette application ne soit autorisée par le décret du 7 octobre 2011 qui permettait en outre son interconnexion avec Cassiopée...

Que tout ne soit pas immédiatement parfait ne peut véritablement être reproché au Ministère. Les précédents applicatifs métiers présentaient eux aussi de nombreuses contraintes et erreurs ; simplement, nous y étions habitués. Au vu des avancées espérées, le projet pouvait mériter un temps quelques sacrifices et inconvénients.

Par contre, ce qui est contestable, c'est cette obstination de la chancellerie à déployer à marche forcée cette application, générant, peu à peu à travers tout le territoire des



retards importants dans des juridictions déjà au bord de l'asphyxie. Malgré les remontées désastreuses des juridictions déployées à titre expérimental, le déploiement s'est en effet généralisé à la quasi-totalité de la France métropolitaine jusqu'en fin 2010, sans véritablement que de nouvelles versions en aient amélioré le fonctionnement.

En début d'année 2011, la Chancellerie reconnaissait elle-même que dans toutes les juridictions implantées, 4 mois de retard s'étaient accumulés en moyenne, qu'il fallait 15 mois pour résorber. Comment s'étonner dès lors du nombre de jugements en attente d'exécution, estimé à 100 000 en début d'année 2011 ?

Aujourd'hui, la situation se normalise peu à peu : les nouvelles versions ont corrigé les principales erreurs, rendant l'outil plus sûr ; les utilisateurs s'y sont habitués et se le sont appropriés ; les juridictions rattrapent leur retard,... Mais un certain nombre de difficultés se pose encore, source d'inquiétudes...

• L'instruction et les dossiers complexes

Les premières versions mises en production étaient clairement insuffisantes pour l'instruction, avec pour principal défaut l'impossibilité d'éditer les notices semestrielles pour permettre au président de la chambre de l'instruction d'exercer son contrôle, obligeant ainsi les

cabinets à procéder à un double enregistrement (dans l'ancienne application pour actualiser les notices, dans la nouvelle pour renseigner la chaîne pénale). La nouvelle version contenant notices et mises à jour devrait être mise en œuvre prochainement... après 3 années de réclamations.

En janvier 2009, l'annonce par le président de la République d'un projet de suppression des juges d'instruction a en effet bloqué toute évolution. Ce n'est qu'en fin d'année 2010 qu'a été envisagée une version « *dossiers complexes* » après le constat, pourtant prévisible et annoncé par les organisations syndicales, que l'outil n'était pas adapté aux dossiers concernant pluralité d'auteurs et/ou victimes et/ou infractions.

• Le tribunal pour enfants

Jusqu'alors la juridiction pour mineurs travaillait sous Wineurs pour le pénal et l'assistance éducative et APPI pour l'application des peines. Avec le déploiement Cassiopée, juges et fonctionnaires jonglent désormais avec trois applications : Cassiopée au pénal, APPI pour l'application des peines et Wineurs pour l'assistance éducative.

Outre l'inconfort de la situation, il est paradoxal qu'à l'heure où le dossier unique de personnalité a été voté par le parlement, les JE ne puissent désormais plus éditer d'« *historique du mineur* » contenant en un seul document l'ensem-

ble des dossiers et mesures éducatives, expertises, ou peines prononcées tant au pénal qu'au civil, d'autant que sous Cassiopée l'utilisateur doit « *entrer* » successivement dans chaque dossier pour connaître les décisions prises.

• Le déploiement outre-mer

Le déploiement en France métropolitaine s'est étalé de janvier 2008 à courant 2011, hors la couronne parisienne.

Concernant les DOM-COM, le déploiement est achevé (Cayenne est en cours d'implantation). En effet, la Nouvelle Calédonie, Papeete, Mamoudzou et St Pierre et Miquelon n'auront a priori pas le bonheur de découvrir Cassiopée soit pour des questions de connexion au serveur soit pour des questions de maintenance et de décalage horaire.

Aux Antilles et à la Réunion, certains problèmes communs avec la métropole se sont présentés : formation insuffisante en amont pour les agents et magistrats, alors que le plus souvent le décalage horaire ne permet pas de bénéficier de la hot line et que l'équipe Cassiopée ne peut rester que deux semaines sur place lors du déploiement ; problèmes de connexion au serveur dont le temps de réponse est, quoiqu'on en dise, impacté par la distance (le câble SAFE alimentant la Réunion passe par le cap de Bonne Espérance, soit à 20 000 km des serveurs de Grigny et Nantes...).

Surtout, le décalage horaire n'a pas été pris en compte et les procédures enregistrées aux Antilles le sont à l'heure de métropole : un déferrement pris après 18h à Fort de France porte la date du lendemain avec tout le contentieux des nullités que cela peut générer...

Enfin, les contingences locales n'ont pas toujours été prises en compte. Ainsi, le déploiement à Cayenne avait été initialement programmé pour juin 2011, juste avant une série de mutations, rendant caduques toutes les formations, dans un contexte de vacances de postes récurrentes, et alors que la cour d'appel de Cayenne était en cours de création.

• La Nouvelle Chaîne Pénale

Les 7 grosses juridictions de la couronne parisienne travaillaient sur une application spécifique, la NCP. La chancellerie avait fait choix de différer le déploiement en région parisienne, pour adapter les modules de reprises de données à la NCP et permettre la correction d'un maximum d'erreurs de Cassiopée, l'échec n'étant pas possible au vu des volumes d'activité concernés (ces 7 juridictions représenteront à terme 20% des procédures saisies sur Cassiopée).

De plus, si dans certains services de province, Cassiopée avait, malgré ses défauts, constitué une avancée (ex : services d'exécution

des peines qui n'étaient pas encore informatisés), elle pouvait par contre être vécue comme une régression pour les utilisateurs de la Nouvelle Chaîne Pénale qui incluait (contrairement à la dernière version de Cassiopée) les cours d'appel et le Trésor ; ainsi, sauf nouvelle version, en cas d'appel sur les ressorts des cours de Versailles et Paris, Cassiopée nécessitera un nouvel enregistrement du dossier à la cour là où il n'était jusque-là pas nécessaire.

Evry, Pontoise et Versailles ont été déployées. C'est bientôt le tour de Bobigny, Nanterre, Créteil et Paris qui bénéficieront d'avantages auxquels la province n'a malheureusement pu prétendre, essuyant au contraire les plâtres de l'expérimentation...

A Paris, où l'expérimentation vient d'être entamée à la permanence générale et au BO, le déploiement se fera progressivement, filière par filière, de septembre 2012 à fin avril 2013. Les services de l'instruction continueront de travailler exclusivement sous Winstru, dans l'attente de la nouvelle version instruction ; afin de ne pas rompre la chaîne, les données principales du dossier seront enregistrées sous Cassiopée par cinq agents de la mission Cassiopée, mis à disposition tout exprès ; une sous application a été créée pour éviter de perdre l'interconnexion qui existait déjà entre la NCP et le Trésor...

Angoulême sera sans doute jalouse de tant d'attentions.....

• L'interconnexion

Angoulême, Poitiers et Evreux ont en effet à nouveau servi de laboratoire, au second semestre 2011, pour l'interconnexion avec la gendarmerie nationale qui a désormais vocation à être généralisée.

Il est dommage à ce titre que le ministère de l'Intérieur n'ait pas envisagé dans un premier temps d'uniformiser les logiciels de traitement des procédures police (Stic) et gendarmerie (Judex) pour faciliter ensuite l'interconnexion avec Cassiopée, chacune des deux bases présentant ses spécificités. Si les premières expérimentations n'ont pas fait apparaître de difficulté majeure, les parquets risquent d'être confrontés à des difficultés pratiques dans le cadre de la permanence. Ainsi, lorsqu'une procédure met en cause plusieurs mineurs relevant de ressorts différents, là où le procureur du lieu d'interpellation pouvait par instructions téléphoniques ou fax se dessaisir au profit de chacun des parquets compétents, il devra désormais attendre d'avoir la main, dans Cassiopée, sur la procédure gendarmerie, pour enregistrer chacun des dessaisissements et permettre ensuite à chacun des parquets de traiter informatiquement la procédure papier dont il aura reçu copie en parallèle.

• L'infocentre

Mettre en place un si vaste projet de bureau d'ordre national doit, en toute logique, permettre l'extraction de données statistiques de manière aisée, par le biais d'un infocentre.

Ceci n'est semble-t-il pas une évidence pour le Ministère puisqu'il lui aura fallu plus de 6 ans pour envisager un infocentre APPI et que l'infocentre Cassiopée en est encore à ses tâtonnements.

Ainsi, le bilan de l'expérimentation menée sur la cour de Lyon et publié en novembre 2011 faisait état de problèmes d'indisponibilité de l'infocentre (parfois des journées complètes), d'impossibilité d'établir des statistiques pour l'exécution des peines alors qu'il est parallèlement demandé un suivi strict des délais d'exécution, de difficultés de prise en main par les utilisateurs, ou encore d'écarts entre les données restituées par l'infocentre et les comptages manuels des juridictions (ex : 50% des citations directes enregistrées en janvier 2011 au TGI de Lyon n'étaient pas comptabilisées...).

Dès lors, outre les retards de traitement et l'augmentation des stocks, depuis 2008 les juridictions sont contraintes à un comptage manuel, dans les services qui le permettent. A l'échelle d'un BO, un tel comptage manuel n'est bien

évidemment pas possible et les juridictions, dans leurs rapports d'activité, ont dû se contenter d'estimations « à la louche », alors pourtant que ces statistiques sont utilisées dans les dialogues de gestion pour l'affectation des personnels....

• La formation

Si la question de la formation des personnels déjà en poste se pose, notamment lors d'un changement de service ou de fonction, l'incohérence majeure est celle de la formation initiale.

Les fonctionnaires de catégorie C, premiers utilisateurs de Cassiopée dans la chaîne pénale notamment dans les bureaux d'ordre, ne reçoivent une formation initiale à l'ENG que de 8 jours, formation généraliste sans même une première prise de connaissance de Cassiopée.

Les promotions de magistrats ont droit quant à elles à une présentation en amphithéâtre de l'outil sans possibilité de s'y connecter ou se familiariser avant leur arrivée en juridiction.

Pire, à l'ENG, des promotions entières de greffiers n'ont reçu aucune formation à Cassiopée avant d'arriver en juridiction ce qui suppose donc une formation « sur le tas » à un outil qui avait été présenté à l'origine comme destiné à

permettre une uniformisation de l'enregistrement des données. Au lieu de ça, cette formation empirique va conduire à reproduire des techniques de contournement des difficultés.

Gageons néanmoins que la nomination de l'ancien directeur de projet Cassiopée à la tête de l'ENG viendra remédier à cette incohérence majeure.

Dans nos publications et dans le cadre de l'observatoire du déploiement Cassiopée, auquel participent l'ensemble des organisations syndicales de fonctionnaires et magistrats, l'USM fait valoir les difficultés rencontrées sur le terrain et réclame les corrections et adaptations nécessaires. Ainsi les nouvelles versions en cours de production viendront pour certaines, corriger les difficultés ici soulevées et signalées parfois depuis les premiers mois du déploiement... Ainsi, les propos de Gilbert AZIBERT (alors Secrétaire général du Ministère), au congrès de l'USM de 2008 à Clermont-Ferrand sont-ils, 3 ans et demi plus tard, toujours d'actualité : « *Cassiopée est (toujours) un succès en devenir* » !!