



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS
18, rue de la grange batelière 75009 PARIS
Tél. : 01 43 54 21 26 - Fax : 01 43 29 96 20
E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org
Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Le 15 novembre 2016

OBSERVATIONS DE L'USM
dans le cadre de la mission d'étude et d'appui à la création de la fonction statutaire de
juge des libertés et de la détention (JLD)

L'Union syndicale des magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (70,8 % des voix aux élections professionnelles en 2016).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

L'article 18 de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature a modifié l'article 28-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature pour conférer à la fonction de juge des libertés et de la détention (JLD) un caractère statutaire.

L'USM, qui était favorable à cette réforme laquelle était de nature à reconnaître au JLD une garantie d'indépendance lui faisant jusqu'alors défaut, a pris acte de la mission d'étude et d'appui à la création de la fonction statutaire de JLD confiée le 13 octobre dernier à l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ). Elle se félicite qu'une réflexion approfondie soit conduite préalablement à l'entrée en vigueur de cette réforme fixée au 1er septembre 2017 par l'article 50 XII de la loi organique précitée.

Elle réaffirme toutefois d'emblée son hostilité à toute évolution fonctionnelle qui aboutirait à faire du JLD un véritable juge de l'enquête contrôlant toutes les décisions du procureur de la République et réduisant par suite ce dernier à un simple rôle d'agent de poursuites.

I - Le service du JLD : une structure actuellement insuffisante, fragilisant l'exercice de la fonction

Le JLD est actuellement un magistrat du siège non spécialisé ayant rang de président, de premier vice-président ou de vice-président désigné par le président du tribunal de grande instance (art. 137-1 du code de procédure pénale). Il est uniquement assisté d'un greffier.

Saisi par le procureur de la République, le juge d'instruction ou le juge des enfants, il occupe une position particulière vers laquelle convergent un grand nombre de procédures pénales. Ses attributions légales étant aussi nombreuses que diverses, le JLD est confronté à la nécessité d'appliquer des textes éparpillés dans différents codes ou lois et d'apporter une réponse judiciaire immédiate.

L'exercice de sa mission est en effet gouverné par l'urgence. Le JLD est un magistrat ne gérant pas à proprement parler de stock (excepté celui traité en quasi temps réel des demandes de mise en liberté). Le temps de réflexion qui lui est imparti est donc des plus restreints et il importe dès lors qu'il puisse bénéficier d'un soutien documentaire de qualité.

L'aide apportée par le greffe (confection de trames, mise à jour de celles-ci, rédaction de projets de décision) est certes précieuse mais ne peut toutefois suffire à rationaliser de manière satisfaisante la charge de travail du magistrat.

Les JLD ne bénéficient que très rarement d'assistants de justice alors que ceux-ci pourraient aider à l'étude des dossiers d'instruction parfois volumineux notamment lorsqu'il s'agit de prolonger des détentions dans des dossiers criminels ou rédiger des notes techniques dans des contentieux spécialisés.

Intervenant après le juge d'instruction ou le juge des enfants, le JLD statue trop souvent en soirée et même à une heure avancée de la nuit. Les débats de prolongation de détention provisoire et ceux concernant les étrangers sont généralement audiencés le matin et en début d'après-midi, le traitement de l'activité de la permanence pénale incluant l'examen de la situation des individus déférés sur commission rogatoire ou dans le cadre de l'ouverture d'une information judiciaire s'effectuant plus tardivement dans la journée. S'ajoute à ce programme quotidien, la gestion des procédures de convocation par procès-verbal avec réquisitions de placement sous contrôle judiciaire et des différentes requêtes présentées par le procureur de la République aux fins d'autorisation de perquisition sans assentiment (articles 76, 706-89 et 706-90 du code de procédure pénale), d'interceptions téléphoniques (art. 706-95 du même code), de géolocalisation (art. 230-32 et suivants), de saisie pénale (art. 706-150 et suivants)...

La charge de travail quotidienne et hebdomadaire d'un juge des libertés et de la détention peut ainsi être particulièrement lourde - notamment en raison des défèrements tardifs - et aboutir à la violation des dispositions de l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

En outre, la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, qui a confié au JLD le contrôle juridictionnel des mesures d'hospitalisation d'office desdites

personnes, a sensiblement alourdi la tâche de ce magistrat et ce d'autant plus qu'en application des dispositions de l'article L 3211-12-2 alinéa 3 du code de la santé publique issu de la loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013, le JLD doit désormais se rendre dans les différents établissements psychiatriques de son ressort au sein desquels une salle d'audience attribuée au ministère de la justice doit être aménagée. Cette obligation pose d'ailleurs la question de l'absence de détention d'un permis de conduire par le magistrat concerné et celle de la pénurie de véhicules de service opérationnels dans certains tribunaux.

Il s'est enfin récemment vu confier par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France la responsabilité nouvelle de statuer également sur la légalité des décisions administratives de placement en rétention d'un étranger en situation irrégulière et non plus seulement sur la prolongation de cette rétention. Ses attributions ont également été étendues aux autorisations de visites aux domiciles des étrangers susceptibles d'être assignés à résidence.

Un tel accroissement s'est opéré à moyens constants sans qu'aucun état des lieux ait été dressé ni qu'une réflexion d'ensemble sur les conditions d'exercice du JLD ait été menée afin d'évaluer la charge de travail induite.

L'USM constate donc que la fonction de JLD souffre actuellement d'une organisation structurelle déficiente ne garantissant ni stabilité ni prévisibilité et participant de l'insuffisante considération que lui manifestent les magistrats.

Le service du JLD peut en effet être vécu, eu égard à ses horaires exceptionnels et à la forte charge de travail qu'il impose, comme particulièrement exigeant et donc très difficilement compatible avec une vie personnelle ou familiale satisfaisante.

II - Le nécessaire renforcement de l'attractivité d'une fonction essentielle

A) La localisation des postes de JLD statutaires

L'USM demande tout d'abord qu'au moins un poste de JLD statutaire soit localisé et pourvu dans tous les tribunaux de grande instance. Elle sollicite également qu'un second poste soit créé chaque fois que le volume du contentieux des hospitalisations d'office ou celui des rétentions des étrangers l'exige. A minima, un second poste doit être créé dans tous les pôles de l'instruction, dans tous les TGI dont dépend un centre de rétention administrative (CRA), ainsi que dans tous ceux qui comprennent au moins deux établissements hospitaliers psychiatriques sur leur ressort.

B) Les moyens alloués au JLD statutaire

Chaque JLD doit par ailleurs impérativement pouvoir bénéficier d'un véritable cabinet doté d'un greffier attitré, même s'il n'exerce pas à temps complet, ainsi que de conditions matérielles d'exercice de qualité. En outre, s'agissant des services qui comprendront plusieurs JLD, il sera important de disposer d'un secrétariat commun lequel permettra une meilleure coordination des actions courantes tel l'envoi des convocations, l'établissement des réquisitions d'extraction et la notification des décisions statuant sur les demandes de mise en

liberté. L'aide d'un assistant de justice ou d'un juriste assistant pourrait également être utile dans les services les plus importants.

Il convient à cette fin de prévoir, en concertation avec le parquet (le cas échéant dans le cadre d'un protocole siège-parquet), une heure limite de défèrement afin de permettre aux magistrats instructeurs de procéder aux interrogatoires de première comparution suffisamment tôt pour que le JLD ne soit pas lui-même saisi à une heure tardive. A Lyon par exemple, cet horaire est fixé à 15h.

Par ailleurs, il convient de favoriser la numérisation de toutes les procédures pénales (y compris celles dirigées par le procureur de la République) afin de permettre au JLD d'exercer avec plénitude ses attributions légales. Il arrive encore trop fréquemment que ce dernier ne dispose que d'un unique procès-verbal de synthèse transmis par le parquet pour prendre sa décision. Cette situation ne peut plus être admise et la transmission de l'entier dossier doit être expressément prévue.

C) Les conditions du remplacement du JLD statutaire

En outre, il importe de définir des conditions de remplacement en fin de semaine préservant un repos hebdomadaire suffisant.

L'USM souhaite que soit ouverte la possibilité d'envisager une mutualisation des JLD et des agents de greffe entre TGI siégeant dans le ressort d'une même cour d'appel pendant les fin de semaine. Même s'il est acquis qu'un tel système ne peut être adapté à tous les ressorts et ne pourra être mis en œuvre - ne serait-ce que pour des raisons géographiques - sur l'ensemble du territoire national, il pourrait être adopté, en considération des spécificités locales, là où il s'avère pertinent et totalement compatible avec des temps de trajet raisonnables et dès lors que les assemblées générales de magistrats du siège et de fonctionnaires y auront expressément consenti. Une telle mutualisation existe par exemple aujourd'hui entre les TGI de la Roche sur Yon (85) et des Sables d'Olonne (85) ainsi qu'entre les trois TGI de l'Aisne et paraît donner entière satisfaction.

Par ailleurs, il est évident qu'un TGI ne comportant qu'un ou deux JLD ne pourra fonctionner en fin de semaine et durant les périodes de vacances qu'avec le concours de l'ensemble des autres magistrats du ressort détenteurs du grade requis.

Se pose également la question du remplacement du JLD aux heures tardives. Il n'est généralement pas prévu qu'un magistrat soit d'astreinte pour pourvoir au remplacement d'un collègue victime d'une défaillance à une heure avancée de la soirée ou de la nuit. Il importe que, dans cette hypothèse, un tel remplacement puisse être organisé dans les meilleures conditions.

D) L'organisation d'un véritable service

Lorsque le service du JLD comprend au moins deux magistrats, l'USM suggère que soit prévue la nomination de l'un d'eux en qualité de coordonnateur lequel serait notamment chargé de la concertation avec les partenaires du pôle dans l'exécution de ses différentes missions (auxiliaires de justice, intervenants extérieurs, administrations concernées...). Cette charge devrait être comprise dans le calcul de son temps de travail.

Un rapport annuel pourrait très utilement être rédigé chaque année pour exposer l'organisation du service, les difficultés rencontrées, la manière dont elles ont été ou non résolues et les principales orientations de la jurisprudence. Ainsi, tous les vice-présidents amenés à participer au service disposeraient de points de repère ou d'éléments de réflexion de nature à faciliter l'exercice des fonctions de JLD.

Des réunions fonctionnelles devraient également être organisées entre les JLD statutaires. Au-delà, des réunions permettant une discussion entre l'ensemble des magistrats participant occasionnellement au service JLD doivent être prévues.

E) La garantie d'un repos compensateur

L'USM demande que les dispositions de l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature soient pleinement respectées au sein de l'institution judiciaire et (enfin) appliquées. Les JLD doivent trop souvent prendre des décisions particulièrement lourdes à des heures dérogatoires et après une forte accumulation de fatigue sans avoir pu, bien souvent, s'alimenter en soirée.

Il est essentiel que le JLD puisse bénéficier d'un repos compensateur suffisant afin de conserver la plénitude de ses moyens physiques et intellectuels dans la perspective de la prochaine audience. L'organisation de celui-ci relève de la responsabilité du chef de juridiction, en concertation avec les magistrats intéressés et après avis de l'assemblée générale.

F) La valorisation financière des fonctions du JLD statutaire

Le renforcement de l'attractivité de la fonction de JLD passe également par la reconnaissance financière des sujétions liées à son exercice et de la disponibilité qu'elle exige.

Il pourrait être ainsi prévu que certains postes de JLD soient des postes Bbis ou hors hiérarchie dans les plus grandes juridictions.

L'USM demande ainsi que lui soit appliqué un taux de prime fonctionnelle d'au moins 39 % et qu'elle ouvre droit au versement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) au vu des responsabilités exercées.

Enfin, elle sollicite que les JLD puissent percevoir une indemnité d'intervention de nuit et que les plafonds prévus pour les astreintes soient supprimés.

G) Favoriser l'attractivité des postes statutaires de JLD dès leur création

Les magistrats qui exercent actuellement la fonction de JLD et souhaitent être candidats aux fonctions de JLD statutaire doivent être incités à le faire afin de préserver leur expérience et leur connaissance des contentieux.

Ainsi, l'USM suggère que l'ancienneté dans la fonction de JLD soit prise en compte par la DSJ lors des futures demandes de mutation ou de décharge des fonctions spécialisées,

surtout dans l'hypothèse où les sujétions liées au poste ne deviendraient plus supportables.

De plus, le recrutement des futurs JLD statutaires doit être le plus transparent possible afin que les candidats puissent se déclarer en toute connaissance de cause. En effet, la fonction est fondamentalement différente selon qu'elle est exercée à temps complet ou partiel, si le ressort comprend ou non un CRA ou des établissements hospitaliers spécialisés... Il convient donc que des fiches de postes très précises soient diffusées pour l'ensemble des postes de JLD. L'USM souhaite d'ailleurs que cette bonne pratique soit étendue à tous les postes, sans distinction de fonction.

III - Perspectives d'évolution des fonctions du JLD

L'USM a défendu, durant les débats parlementaires, la création de la fonction statutaire de JLD et non pas seulement sa nomination sur avis conforme de l'assemblée générale. Il importait que soit enfin reconnue à ce magistrat l'indépendance nécessaire à l'exercice serein de ses fonctions. Il était en effet particulièrement nécessaire de le soustraire aux éventuelles luttes de pouvoir au sein du TGI (rares mais fortement médiatisées et qui donnent une image déplorable du fonctionnement de la justice).

L'augmentation importante et régulière des missions du JLD imposait de créer des garanties au profit du justiciable afin de s'assurer du respect du principe du juge naturel mais également de privilégier la stabilité et l'expérience du magistrat.

Il a été envisagé dans différents projets ou propositions de loi de confier au JLD des compétences actuellement dévolues au parquet ou au juge d'instruction, voire de faire du JLD une voie de recours contre des décisions du juge d'instruction ou encore de lui permettre de faire des injonctions au parquet quant à la réalisation d'actes d'enquêtes.

Une brèche a déjà été ouverte par la loi n°2016-731 du 3 juin 2016 à l'article 706-90 du CPP en matière de perquisition de nuit dans le domaine spécifique de la lutte contre la criminalité organisée. Cette évolution tend à dénier leur qualité de magistrat aux parquetiers.

De même, l'article 4 de la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias définitivement adoptée au Parlement le 6 octobre dernier prévoyait d'insérer au sein du code de procédure pénale un article 706-186 qui aurait disposé que *« lorsqu'elles ont pour objet de porter atteinte au secret des sources, les perquisitions prévues à l'article 56-2 doivent être préalablement autorisées par une ordonnance du juge des libertés et de la détention motivée par référence à l'article 706-185 »*. Cet article 4 a été censuré, le 10 novembre 2016, par le Conseil constitutionnel (décision n° 2016-738 DC). Toutefois, la décision est fondée sur des motifs étrangers à la compétence confiée au JLD.

L'USM s'est systématiquement opposée à ces évolutions. Il n'appartient pas au JLD de devenir une juridiction du second degré, d'apprécier l'opportunité des actes d'investigation, la conduite ou l'orientation de l'enquête ou de l'information, lesquelles doivent demeurer de la seule responsabilité du Procureur de la République, du juge d'instruction ou de la chambre de l'instruction de la Cour d'appel.