



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 26 Janvier 2022.

NOTE USM : MISSION SENATORIALE SUR LA JUDICIARISATION DE LA VIE PUBLIQUE

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (64% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2019).

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'USM a récemment dénoncé, à plusieurs reprises, à l'occasion de notes remises aux assemblées sur des projets ou propositions de loi, la tendance du législateur à accroître la production normative sur les sujets les plus divers, et notamment en matière pénale ou en multipliant les sanctions pénales sur des sujets civils, sociaux ou commerciaux. La loi est devenue tout autant un outil de communication politique, destinée à répondre dans l'urgence à une demande sociétale ou médiatique -les deux demandes n'étant pas nécessairement liées- qu'un outil destiné à assurer une cohésion sociale ou à faire évoluer la société.

A cette inflation normative se conjugue la volonté de limiter le pouvoir d'interprétation et d'individualisation du juge, dans l'espoir de renvoyer le juge au rôle passif, largement fantasmé, de « *bouche de la loi* » voulu par les constituants issus de la révolution française.

Mais déjà PORTALIS précisait, dans son discours préliminaire au code civil, que : « *La science du législateur consiste à trouver dans chaque matière les principes les plus favorables au bien commun ; la science du magistrat est de mettre ces principes en action, de les ramifier, de les étendre, par une application sage et raisonnée, aux hypothèses privées d'étudier l'esprit de la loi quand la lettre ne suffit pas* ». C'est ce que disait également André Malraux en déclarant que la fonction des magistrats est « *de transformer le droit en justice* ».

Dès lors si le rôle du législateur est bien de créer la norme, celui du juge est de lui donner vie en l'adaptant, à l'issue d'un échange contradictoire avec les parties et leurs conseils auquel le juge ne peut se dérober, à une situation concrète et ainsi assurer la paix sociale.

Par ailleurs, le sujet de la judiciarisation de la société, dans une démocratie moderne, ne doit pas être étudié sous le seul angle de la relation, voire de la compétition, entre le pouvoir législatif et l'autorité

judiciaire, ni même sous l'angle -nécessaire- de l'équilibre entre les trois pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire. Il doit s'envisager globalement sous l'angle large d'une société qui évolue et dont l'exigence démocratique, laquelle suppose un contrôle renforcé des pouvoirs, se renforce.

L'USM se propose dans le cadre de cette note de suivre le questionnaire qui lui a été adressée en y ajoutant « in fine », comme elle y a été invitée oralement, quelques pistes de réflexions visant réduire la défiance entre les différents pouvoirs constitutionnels par une meilleure connaissance mutuelle.

1. Partagez-vous le diagnostic selon lequel les juridictions nationales et européennes exercent un pouvoir grandissant en ce qui concerne la production de la norme, sans avoir la même légitimité que les élus, au risque parfois d'entraver l'action publique ? Votre organisation a-t-elle mené récemment une réflexion sur ce thème ? Est-elle sensible aux critiques parfois exprimées dans le débat public à ce sujet ?

L'USM estime que la formulation même de la question, opposant un imaginaire « *gouvernement des juges* » au pouvoir législatif part d'un postulat erroné. Les juges, et il faut entendre par « *juges* » les juges constitutionnel, administratif et judiciaire, ne cherchent nullement à usurper la place des autres pouvoirs constitutionnels issus de l'élection. Ils occupent la place qui leur est assignée par la loi constitutionnelle ou par les traités internationaux ratifiés par la France ou la place qui leur est laissée par les autres pouvoirs constitutionnels et celle qui répond aux attentes de nos concitoyens.

L'USM, syndicat de magistrats judiciaires, ne développera pas le rôle accru du juge constitutionnel - surtout depuis la réforme de la QPC en 2008- ou du juge administratif. Elle rappellera seulement que la théorie du gouvernement des juges a été créée au début du XX^e siècle, aux Etats-Unis, pour dénoncer l'omnipotence de la Cour Suprême. Il s'agit d'une tradition juridique et d'un système judiciaire très différent du notre même si l'influence du droit européen a pu conduire à renforcer, en Europe continentale, des concepts issus de la « *common law* ». L'histoire dira si le récent Brexit viendra ou non infléchir cette tendance.

S'agissant du domaine strictement judiciaire, l'USM, à l'occasion de son Congrès de Paris de Novembre 2021, avait organisé un débat sur le thème « *la responsabilité des magistrats parlons-en !* ».

L'un des invités, le Pr Rousseau, a eu l'occasion de systématiser la problématique objet de la question. Ce constitutionnaliste de renom a ainsi rappelé que la conception originelle française de séparation des pouvoirs, visant à limiter le rôle du pouvoir judiciaire en le soumettant aux deux autres pouvoirs, a vécu. Désormais, les magistrats participent à la construction de la volonté générale (ex : préjudice écologique et responsabilité environnementale ; droit pour les femmes de disposer de leur corps, en matière de délégation de pouvoirs, d'enrichissement sans cause, de contrat d'assurance, de responsabilité administrative, de gestation pour autrui et bien d'autres domaines)

Il existe un double mouvement :

- Le législateur suit l'évolution prétorienne posée par les juges en se positionnant pour ou contre la jurisprudence,
- Les juges affinent le travail du législateur en donnant à la loi une interprétation qui ne convient pas toujours à ce dernier. La loi, par sa généralité ou par une qualité légistique perfectible, nécessite un travail d'interprétation judiciaire, lequel est issu du débat contradictoire entre les parties, leurs avocats et le juge et ce à différents niveaux de juridiction. C'est ce travail intellectuel continu qui rend le droit vivant et lui apporte la souplesse nécessaire aux évolutions sociétales.

Pour le Pr Rousseau, le rôle de la justice dans la régulation sociale est devenu important parce que le juge pose des normes, ce qui perturbe la représentation d'une configuration constitutionnelle où la justice ne serait qu'un service d'application. Ce constitutionnaliste rappelle également que le président de la République emploie l'expression de « *service public de la justice* » alors que la justice est une autorité constitutionnelle, et non pas un simple service public. Le terme retenu ne procède pas du hasard : il s'agirait de réduire les juges à une position de fonctionnaires, ce qu'ils ne peuvent pas être eu égard à leur statut leur garantissant indépendance et inamovibilité alors que les fonctionnaires sont soumis au principe hiérarchique.

Selon le Pr Rousseau, il n'existe pas de volonté de puissance des magistrats, lesquels ne font que donner un sens aux mots du législateur (« *nature polysémique* » de la loi). Les limites au pouvoir judiciaire sont les codes, la Constitution, les traités internationaux.

Traditionnellement, la liberté politique tient à un équilibre entre la faculté de statuer (symboliquement « *le monarque* ») et la faculté d'empêcher (« *le pouvoir législatif* »). Aujourd'hui, cette faculté de statuer est entre les mains des pouvoirs exécutif et législatif, sans séparation ou avec une séparation peu marquée du fait d'une hyper-présidentialisation du régime politique et d'un effacement des partis politiques, mais également des corps intermédiaires tels que les syndicats. L'analyse du Pr Rousseau est la suivante : la faculté d'empêcher est désormais entre les mains de la justice, de la presse, de l'université. D'où les atteintes à la justice dans plusieurs pays et en France, même dans des propositions politiques. La justice a ainsi acquis une place quasi-normative et une position de faculté d'empêcher qui ont surpris l'autorité politique laquelle veut réaffirmer son pouvoir, d'où la question de la responsabilité des juges que certains souhaitent voir accrue.

Dès lors une réflexion sur les relations entre les trois pouvoirs constitutionnels ne doit pas s'engager, comme y invite la question posée, sous l'angle unique de la relation législatif-judiciaire mais également sous celle de la relation exécutif-législatif et exécutif-judiciaire et de leur équilibre, mais également de la place des médias dans cet équilibre. A ce sujet, l'USM déplore que ce débat soit trop systématiquement renvoyé à des fins d'instrumentalisation de l'opinion publique, au « *gouvernement des juges* » ou à « *la perte de souveraineté nationale* » concernant l'application de règles supranationales (veut-on suivre l'exemple de la Pologne qui a sanctionné des juges pour avoir fait prévaloir la règle de droit européenne sur la règle de droit nationale ?). L'USM note que la puissance du pouvoir médiatique, et l'hyper-concentration de celui-ci entre les mains de quelques grandes fortunes, semblent poser moins de difficultés que le rôle et la place du pouvoir judiciaire.

L'USM ne partage pas la doctrine selon laquelle la légitimité d'un élu au suffrage universel serait supérieure à celle d'un magistrat nommé par décret du président de la République en application de règles fixées par la Constitution et par la loi régissant son statut. En effet, le processus de l'élection d'un élu et celui de la nomination d'un magistrat procèdent tous deux du pouvoir constituant originaire, le peuple français, qui par référendum adopté en 1958 a donné une pleine légitimité aussi bien aux élus qu'aux juges et aux magistrats. La question de la légitimité ne dépend pas de l'élection mais de la Constitution et de la loi. La loi est en outre l'expression directe de la volonté du peuple français, à travers ses représentants, tandis que la justice est rendue au nom du peuple français par délégation de ce dernier.

En réalité, les tentatives de certains d'affirmer la supériorité de la légitimité des élus par rapport aux juges, vise, dans bien des cas, à faire échapper des élus aux responsabilités civiles ou pénales qu'ils encourent, comme tous les citoyens dont les magistrats. Si le parlement estimait nécessaire d'accorder de tels privilèges aux élus, il lui suffirait de voter des lois allant dans ce sens.

En outre, en soumettant les élus au respect de l'état de droit, sans aucun privilège particulier, la loi républicaine se dote de dispositifs de protection afin que des élus, dûment investis par le suffrage universel, mais qui se livreraient néanmoins à des actes attentatoires au bien de la société, puissent être sanctionnés par la justice.

Rappelons-nous que l'état de droit, totalement refondé après la seconde guerre mondiale, accompagné de la montée en puissance du droit international et européen, vise au premier chef à préserver les démocraties de dérives qui surviendraient du fait de personnes élues abusant de leur pouvoir ou l'exerçant sans en évaluer les conséquences.

Comme l'a récemment fort justement rappelé le procureur général près la Cour de cassation (audience solennelle de rentrée du 10 janvier 2022), la justice *« occupe une place particulière dans notre démocratie régie par deux principes fondamentaux : la hiérarchie des normes et la séparation des pouvoirs où pouvoir exécutif, pouvoir législatif et pouvoir judiciaire expriment chacun la souveraineté nationale sans qu'aucun ne puisse en revendiquer le monopole. Ces trois pouvoirs se complètent et se contrôlent. La Justice est rendue au nom du peuple français : c'est un pouvoir constitutionnel indépendant et impartial »*.

2. La question du pouvoir juridictionnel ne se pose-t-elle pas avec une acuité particulière lorsque le juge est amené à interpréter des textes relatifs à la protection des droits fondamentaux, rédigés en termes très généraux, qui lui laissent une grande marge d'interprétation ? À cet égard, peut-il exister une tension entre la volonté de toujours mieux protéger les droits des individus et les exigences d'une action publique efficace ?

Tout texte de loi, par la nature polysémique de la norme, est sujet à interprétation. Le juge dans son travail d'interprétation va se référer au texte lui-même mais également aux débats parlementaires pour saisir l'intention du législateur lorsque le texte est ambigu ou incomplet.

Ce travail d'interprétation n'est pas le fait d'un quelconque arbitraire judiciaire mais procède du débat contradictoire judiciaire où la loi doit pouvoir être discutée afin d'être appliquée au cas d'espèce. Il est du devoir du juge de répondre aux arguments exposés par les parties, même lorsque ceux-ci critiquent une disposition légale ou entendent en proposer une interprétation nouvelle, conforme aux évolutions sociétales.

Le juge dans son rôle d'arbitre n'a pas à faire prévaloir les exigences d'une action publique efficace ce qui ne constituerait qu'une forme modernisée de la *« raison d'Etat »*.

L'USM estime dangereuse la tentation visant à scléroser l'évolution jurisprudentielle en limitant, sous le prétexte d'une nécessaire prévisibilité, à la jurisprudence des cours suprêmes dont il conviendrait de ne pas dévier sous peine de poursuites disciplinaires. La résistance ou l'innovation des juridictions du fond, à partir du moment où elle répond à l'exigence de motivation, doit être préservée s'agissant d'une respiration démocratique judiciaire à laquelle participent tous les acteurs du procès mais également la doctrine.

Il est concevable que la jurisprudence de première instance sur les décrocheurs de portraits présidentiels en mairie ait pu surprendre ou déplaire en faisant application de manière jugée *« iconoclaste »* de l'état de nécessité. Pour autant qui peut objectivement soutenir que cette conception ne correspond pas à une aspiration sociale qui ne saurait être tue et qui peut trouver en jurisprudence, sous réserve de l'intervention des différents degrés de juridiction, une expression ?

3. Le juge peut écarter une disposition législative qu'il juge incompatible avec une règle de droit européen ou international. Quel usage est-il fait en pratique de cette faculté ? Peut-elle donner lieu à des dérives ?

La question pose en elle-même difficulté puisqu'elle sous-tend que l'application de la norme européenne, norme plus élevée que la norme nationale, pourrait être excessive et donc devrait parfois être écartée « *contra-legem* » par le juge (Cf. l'exemple polonais cité plus haut).

Il convient de rappeler la primauté du droit européen par l'effet des traités signés par la France mais également par celui de la jurisprudence constante et convergente des différentes cours suprêmes sous réserve de l'évolution récente du Conseil constitutionnel sur le principe inhérent à « *l'identité constitutionnelle de la France* ».

Sur ce dernier point il est paradoxal de constater là encore que ce soit le juge, en l'espèce constitutionnel, qui vienne au secours du législateur national pour écarter ou atténuer certaines règles supranationales. Faudrait-il en tirer la conclusion que seule l'intervention du juge au soutien de la norme nationale est positive ?

Dans les faits, il apparaît que la règle de droit européenne est encore relativement peu invoquée dans le débat judiciaire quotidien mais tend à l'être de plus en plus, notamment par les jeunes générations de juristes plus à l'aise avec ces concepts et outils.

4. La manière dont les juges exercent aujourd'hui un contrôle de proportionnalité contribut-elle à alimenter les critiques sur le pouvoir des juges ? Comment s'assurer que ce contrôle ne conduise pas à un jugement en opportunité ?

Le principe de proportionnalité est un outil juridique qui impose au juge, national ou européen, de procéder au contrôle de l'atteinte qui a été portée à un droit fondamental sous le prisme de son éventuelle disproportion. Le juge doit vérifier d'abord si l'atteinte critiquée poursuit un but légitime et à le supposer si elle permet d'atteindre ce but. Enfin le juge doit se demander si une autre mesure - moins liberticide mais tout aussi efficace- n'aurait pas pu être préférée.

Également cet outil juridique permet de régler les conflits entre des droits fondamentaux opposés grâce à la balance effectuée « *in concreto* » des intérêts en présence en vue soit de les concilier, soit de faire prévaloir l'un sur l'autre.

Cet outil juridique renforce considérablement les pouvoirs du juge et peut laisser place à sa subjectivité. Est-il moins légitime au niveau européen qu'au niveau interne ? ce n'est pas à l'USM de le dire. En revanche, l'USM entend rappeler avec force que le principe de collégialité constitue le meilleur rempart contre la subjectivité du juge. Or depuis des années, sous réserve d'économie et de rationalisation, le principe de collégialité est restreint au profit du juge unique moins consommateur de personnels judiciaires et ce désormais jusqu'en cause d'appel pour certains contentieux.

5. Estimez-vous que l'on assiste à une dérive vers une « pénalisation » de l'action publique, consistant en une mise en cause de la responsabilité pénale des décideurs publics pour des faits qui auraient autrefois donné lieu à une mise en cause de leur responsabilité politique?

Pourquoi poser une telle question, alors que par ailleurs, le législateur a renforcé le dispositif de déclaration d'intérêts et de patrimoine pour les élus et pour les magistrats ? Ce mouvement est avant tout issu d'un mouvement sociétal général, porté par le législateur, consistant à accroître la judiciarisation et la pénalisation des rapports sociaux.

Un rapport du Conseil d'Etat de 2018 faisait le constat suivant : « *quelque 14.700 infractions sont recensées dans la nomenclature du ministère de la justice, dont 3.200 seulement, soit 20%, font effectivement l'objet de poursuites* ». La loi pénale est donc inutilement bavarde et le législateur ne se prive jamais de créer de nouvelles infractions, y compris parfaitement inutiles (par exemple, l'infraction d'utilisation de faux passe sanitaire, alors que l'infraction d'usage de faux existe déjà), dont il pourra se plaindre ensuite de la mise en œuvre si elle touche des personnalités politiques.

Rappelons que, lorsqu'un juge d'instruction est saisi d'une plainte avec constitution de partie civile, il se trouve dans l'obligation d'enquêter sur les faits dénoncés, que les responsables présumés soient ou non des personnalités politiques.

Par ailleurs, la procédure pénale (phase d'instruction et phase de jugement) pourrait être simplifiée par la suppression de la Cour de justice de la République (CJR). Juridiction d'exception de nature politique, elle pourrait être remplacée par une juridiction de droit commun. L'USM à ce sujet ne peut que s'étonner de la décision de certains parlementaires, membres de la CJR, ayant annoncé leur démission à l'occasion de la mise en examen, sans même attendre le renvoi, d'un ministre devant cette instance. Ce comportement, qui aurait valu à juste titre des poursuites disciplinaires envers un magistrat judiciaire, signe à la fois le caractère politique de cette juridiction mais également le mélange existant en son sein entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, qui conduit les « *juges* » de la CJR à s'affranchir de toute notion d'impartialité.

L'USM rappelle que depuis plusieurs années diverses propositions ou réflexions ont été développées notamment par le conseil d'Etat.

+ [En 2018 l'étude du Conseil d'État, « La prise en compte du risque dans l'action publique. Pour une action publique plus audacieuse »](#) (2018, La Documentation française, p. 124. 536 V. pp. 60 à 75 et 101 à 104 de l'étude).

L'étude estimait que le « *risque pénal* » est fortement ressenti par les agents publics, malgré les avancées de la loi Fauchon du 10 juillet 2000, et qu'il est dans l'intérêt général que celui-ci ne les conduise pas à adopter une attitude de prudence excessive pouvant nuire à l'efficacité de l'action publique ce dont il doit être convenu.

Le Conseil d'Etat proposait la mise en place d'un outil centralisé permettant de mesurer le risque pénal pour les agents publics en dehors d'un simple ressenti permettant de réunir les informations relatives aux mises en cause et condamnations d'agents publics, quel qu'en soit le fondement. L'USM n'y est pas opposée par principe. Un tel outil pourrait constituer « *une brique* » d'un outil plus large d'évaluation de la réponse pénale permettant, également, de mettre un terme à l'idée d'un prétendu « *laxisme judiciaire* » faisant le lit de certains syndicats des FSI professant que « *le problème de la police c'est la justice !* », alors même que le nombre d'incarcérations n'a, par exemple, jamais été aussi élevé et que les peines prononcées sont de plus en plus longues.

Le Conseil d'Etat estimait que le risque de mise en cause des agents publics est fortement déstabilisant, la durée des procédures pénales apparaissant comme un facteur aggravant. L'USM ne peut qu'abonder en ce sens : si les moyens de la justice étaient adaptés, les procédures pourraient être accélérées. C'est malheureusement impossible en l'état des maigres moyens alloués à notre ministère depuis des décennies étant rappelé que le loi de finance est présentée par le gouvernement et votée par le parlement. L'USM estime que le budget de la Justice gagnerait d'être soumis, pour avis, au CSM.

Le Conseil d'Etat proposait la simplification des règles procédurales qui n'ont cessées de se complexifier au fil des réformes. Il ajoutait qu'il était indispensable que, pour le traitement des dossiers les plus lourds et les plus complexes, les magistrats disposent de moyens adaptés (pôles spécialisés, adéquation des moyens des services ou unités de police judiciaire chargés de mener les investigations qu'appellent ces affaires d'une dimension hors normes affectant des centaines voire des milliers de victimes). L'USM n'est pas opposée à de telles pistes de réflexion tout en constatant que malgré leur ancienneté, la procédure comme le fond du droit se sont depuis encore complexifiés et que l'action judiciaire est fortement limitée par son absence de moyens. Les études d'impacts étant le plus souvent formelles, faute d'outils pour apprécier la charges de travail des personnels judiciaires dont les magistrats. Par ailleurs, elles ne sont pas nécessaires lorsque le texte n'est pas porté par notre ministère même si le texte influe sur l'action judiciaire.

Enfin, le Conseil d'Etat estimait que dans ce type d'affaires se pose la question de l'expertise judiciaire. Afin de réduire le temps de ces opérations, il indiquait qu'il était souhaitable d'en limiter le nombre et d'alléger autant que possible le travail de l'expert de manière qu'il puisse se consacrer exclusivement à l'analyse scientifique ou technique destinée à éclairer la décision du magistrat sur le bien-fondé de la poursuite. L'USM s'inquiète surtout, dans la réalité du quotidien judiciaire, du nombre de plus en plus réduit d'experts et des difficultés rencontrées, en matière de frais de justice, pour les rémunérer correctement et dans des délais raisonnables.

Le Conseil d'Etat proposait enfin de favoriser le développement du statut de témoin assisté, souhaitant que le législateur introduise une règle plus ferme et plus claire en posant en principe que, quel que soit le degré de son implication, une personne mise en cause ne peut être entendue que sous le statut de témoin assisté. sauf mesure coercitive et, en fin d'instruction lors du renvoi devant la juridiction de jugement. L'USM n'a pas d'opinion tranchée sur cette question, l'important étant que le même statut s'applique à tous les délinquants ou contrevenants à la loi pénale quel que soit leur statut social, car qu'ils soient élus ou pas, les citoyens doivent rester égaux devant la Loi. Cela participe de la confiance des citoyens dans leur Justice.

[+ rapport d'Etude du Conseil d'Etat sur les Etats d'urgences de 2021 - Proposition n° 15 - Aménager le régime de responsabilité pénale selon les orientations suivantes](#)

Le conseil d'Etat préconise, de nouveau, la mise en place d'un outil statistique permettant de mesurer le « risque » pénal pour les agents publics, afin de disposer de données permettant d'apprécier le risque pénal de façon objective et fiable. La haute juridiction administrative propose également que la durée de la phase d'enquête et d'instruction, selon les trois voies suggérées par le Conseil d'Etat en 2018 (simplification des règles procédurales, renforcement des moyens judiciaires, accélération des expertises judiciaires). L'USM s'est exprimée supra sur ces pistes de réflexion.

Le conseil d'Etat propose également la modification du cadre de la responsabilité pénale en disposant que celle-ci ne peut être mise en cause, à raison de l'inaction de la personne concernée, que si le choix de ne pas agir lui est directement et personnellement imputable. L'USM n'est pas opposée à une réflexion sur ce point tout notant que s'agissant, souvent, de décisions collégiales il peut sembler difficile d'établir la part et le rôle de chacun.

Enfin le conseil d'Etat propose d'offrir aux plaignants un espace de dialogue préalable à un éventuel dépôt de plainte pénale, sous l'égide de la personne morale concernée ou d'une autre autorité. L'USM n'est pas opposée à une réflexion sur ce point tout en rappelant qu'en matière pénale tout retard apporté à certaines investigations peut s'avérer nuisible à la manifestation de la vérité.

6. Le pouvoir grandissant des juges n'impose-t-il pas une exigence accrue de neutralité et d'impartialité de leur part ? Les règles déontologiques qui encadrent l'activité des magistrats devraient-elles évoluer, par exemple pour mieux délimiter l'office du juge par rapport à l'action du politique ?

L'USM s'inquiète des déclarations de certains élus ou personnalités publiques visant à interdire le syndicalisme dans la justice alors que ce droit est constitutionnel ou à étendre le champ disciplinaire au sens de l'acte juridictionnel. Or l'acte juridictionnel ne peut être contesté que par les voies légales de recours. A défaut, l'indépendance de la justice ne serait plus garantie.

Faut-il préciser que les juges ne se saisissent pas de leur propre initiative, et que la demande de justice émane précisément des citoyens eux-mêmes ? Le juge ne peut, à peine de forfaiture, qu'appliquer les règles existantes lesquelles ont été précisément votées par la représentation nationale.

L'USM s'inquiète du recul en termes de lutte contre la corruption que constituent certaines dispositions de la loi « *confiance* » récemment votée et promulguée s'agissant notamment des délais couperets en matière d'enquête préliminaire. Cette disposition vise à réduire l'efficacité des enquêtes en matière financière et donc celle du parquet national financier, pourtant institué par la représentation nationale quelques années auparavant à l'issue d'un scandale mettant en cause un ministre de la République. Cette crainte est partagée par les autorités européennes spécialisées (cf. avis du GRECO sur la France rendu en 2021).

Le problème ne semble donc pas tant être celui de la déontologie des magistrats que celui de la volonté des élus de s'affranchir de leurs propres responsabilités.

Il convient de rappeler que les exigences à l'égard des magistrats sont de plus en plus importantes :

- Les formations liées à la déontologie se sont multipliées,
- Le nombre de sanctions prononcées par le CSM contre les magistrats ne fait que croître (300 décisions depuis 1959, dont 90 depuis 2009),
- Une fois sur quatre, la sanction prononcée met fin à la carrière du magistrat,
- Les audiences disciplinaires sont publiques, les décisions également, et les justiciables eux-mêmes peuvent directement saisir l'organe disciplinaire, ce qui n'existe pour aucun autre corps.

7. Les principes de la séparation des pouvoirs et les prérogatives du pouvoir législatif dans l'élaboration de la norme sont-ils à votre sens bien appréhendés au cours de la formation des juges à l'École nationale de la magistrature ?

Les auditeurs de justice suivent un long cursus de 31 mois à l'issue de longues études juridiques dans les facultés ou les IEP. Ces études abordent largement ces principes, sous l'angle technique mais aussi culturel. Elles ne sont pas l'objet de la formation à l'ENM, école d'application qui doit former des magistrats et non des constitutionnalistes.

A l'inverse, il n'est pas certain que le politique dispose de la même culture. Ainsi en est-il de l'exemple visé plus haut de la démission de juges non professionnels de la CJR à l'occasion de la mise en examen d'un ministre issu de la même majorité présidentielle.

Ainsi en est-il de la conduite par le député Meyer Habib de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire « *Halimi/Traoré* » ayant justifié un rappel à l'ordre du président de l'Assemblée Nationale et une intervention du CSM. La déontologie de certains élus est manifestement moins exigeante que celle des magistrats.

8. Quelles pourraient être les pistes de régulation d'éventuelles tensions et de « rééquilibrage » des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif d'une part, et l'autorité judiciaire d'autre part ?

La question est étonnante, en ce qu'elle présuppose l'existence d'un déséquilibre qui isolerait l'autorité judiciaire face aux autres pouvoirs constitutionnels. Une réflexion sur la séparation et l'équilibre entre les trois pouvoirs serait certainement plus adaptée.

Serait-il admissible qu'il existe un « *ministre du parlement* » alors qu'il est acquis, dans la conception française de la justice, qu'il existe un ministre de la Justice en charge du budget de la justice, de la nomination des procureurs, doté de larges pouvoirs en matière d'opportunité des poursuites disciplinaires, voire de sanction disciplinaires, et disposant d'une autorité hiérarchique directe sur une partie de la magistrature ?

L'USM considère que le respect mutuel est la base de la régulation des tensions. Elle rappelle que l'autorité judiciaire n'est pas une administration mais une autorité constitutionnelle indépendante dont le rôle de régulation et d'apaisement des rapports sociaux doit être reconnu. L'USM plaide pour une évolution du CSM dans le sens d'un véritable Conseil de Justice, au sens des avis du Conseil de l'Europe et du CCJE.

L'USM estime que le pouvoir législatif qui vote la loi de finance préparée par le gouvernement devrait veiller à ce que le budget de la justice soit en adéquation avec ses missions toujours plus nombreuses, ce qui n'a pas été le cas au cours des dernières décennies (rapport CEPEJ).

Il devrait également veiller à ce que les réformes votées soient accompagnées de véritables et sincères études d'impact, à des moyens en termes de personnels judiciaires formés, de structures bâtimentaires et d'outils et applicatifs informatiques adaptés et performants. Trop souvent le principe est que « *l'intendance suivra* » ou pire se traduit par un transfert de charges d'autres administrations vers le ministère de la justice, qui n'a pas la capacité de les absorber (ex. : propositions visant à la dématérialisation sous forme audio-visuelle d'actes de procédure, intermédiation des pensions alimentaires, extractions judiciaires).

9 – Propositions visant à rétablir un dialogue apaisé entre les différents pouvoirs constitutionnels

Outre les pistes évoquées par le conseil d'Etat (question 5, p.7 à 9 et question 8, p.10), l'USM estime que l'extrême parcimonie des moyens donnés à l'autorité judiciaire, depuis des décennies, laisse à supposer que l'institution judiciaire est à dessein maintenue dans un état de dénuement, voire de « *clochardisation* » reprendre l'expression d'un précédent garde des Sceaux, par le monde politique soucieux de s'assurer d'une forme de soumission ou de contrôle. L'USM prône l'augmentation drastique du budget de la justice afin de le rapprocher des standards européens et permettre aux personnels judiciaires de rendre une justice de qualité dans l'intérêt de l'ensemble des justiciables, quelle que soit leur qualité, et dans des délais raisonnables.

Une réforme ambitieuse du statut des magistrats, et notamment l'alignement du statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège, couplé au renforcement du rôle et des pouvoirs du CSM - le transformant en un véritable conseil de justice indépendant - serait un signe fort de la confiance portée par la nation et ses représentants envers les personnels de justice. Ainsi, rendre le parquet indépendant afin de le délier de la tutelle politique et mettre fin au « *venin* » de la suspicion permanente sur les affaires signalées apparaît indispensable et urgent (cf. les propositions au groupe de travail présidée par Mme Le Quéau, dans le cadre des Etats généraux de la justice puis au comité

présidé par M. Sauvé).

Ce préalable des moyens et du statut posé, l'USM partage avec la commission des pistes aux fins de combattre le niveau de méfiance, voire de défiance, entre les « *politiques* » et les magistrats :

1. Renforcer le secret de l'instruction aux fins d'éviter « *l'hyper-médiatisation* » de procédures en cours.
2. Harmoniser les niveaux de rémunération des trois magistratures, actuellement les magistrats judiciaires sont les moins bien rémunérés (20 à 40 % de moins que les magistrats administratifs et financiers).
3. Permettre à l'autorité judiciaire via le CSM, de donner son avis sur le programme budgétaire 166 « justice judiciaire » selon des modalités similaires aux solutions retenues pour l'ordre administratif et l'ordre financier. Cette réforme obligerait les magistrats à dialoguer régulièrement avec le parlement et ses commissions et renforcerait puissamment les liens. Elle nécessiterait un accroissement important des moyens actuellement contraints du CSM.
4. Permettre aux magistrats judiciaires d'effectuer une période de détachement dans le corps des administrateurs de l'Assemblée Nationale ou du Sénat.
5. Renforcer les stages d'immersion de magistrats, au sein du parlement.
6. Renforcer les stages d'immersion en juridiction des parlementaires, stages qui pour être efficaces devraient au moins avoir une durée de 5 jours.