



**DISCOURS DE VIRGINIE DUVAL  
AU GARDE DES SCEAUX  
DIJON – 7 OCTOBRE 2016**

Monsieur le Garde des Sceaux,  
Monsieur le Ministre,  
Monsieur le Conseiller de Monsieur le Premier Ministre,  
Mesdames et messieurs les hauts conseillers, membres du Conseil Supérieur de la Magistrature,  
Monsieur le Premier Président  
Monsieur le Procureur Général,  
Madame le Préfet,  
Messieurs les Présidents,  
Madame et monsieur les Procureurs,  
Mesdames les représentantes des conférences des premiers présidents, des procureurs généraux, des présidents et des procureurs,  
Monsieur le Président de l'Association Européenne des Magistrats,  
Mesdames et messieurs les représentants des barreaux,  
Mesdames et messieurs les représentants des syndicats et associations du monde de la Justice, de la police et de la gendarmerie,  
Mes chers collègues, Mesdames, messieurs,

Monsieur le Ministre,

Bienvenue au 42ème congrès de l'Union Syndicale des Magistrats, qui s'annonce d'ores et déjà historique, puisque le Président de la République nous fera l'honneur de sa présence cet après midi.

Après les excellents résultats obtenus aux élections professionnelles en juin (plus de 70% des voix, je le rappelle), 2016 restera une année très marquante pour l'USM.

Vous avez accepté de prendre la parole à notre congrès et de vous prêter au jeu des questions des magistrats. Je vous en remercie. Je vous en remercie d'autant plus que les magistrats avaient perdu l'habitude d'un dialogue avec le ministre lors du congrès,

votre prédécesseur se faisant fort de l'éviter en faisant durer son discours.

Votre présence aujourd'hui s'inscrit dans une réelle continuité puisque le président de la commission des lois que vous étiez a assisté à tous les congrès de l'USM depuis 2012.

Elle s'inscrit également dans la droite ligne des relations engagées avec vous-même et votre cabinet, qui ne vous montrez pas réticents à échanger avec la plus importante organisation syndicale de magistrats. Un échange est possible, l'USM s'en félicite.

Mais échange de vue n'implique pas nécessairement convergence de vue. Loin s'en faut.

Nos avis se retrouvent parfois il est vrai.

Vous aviez, dès votre nomination en début d'année, une très bonne connaissance des problématiques de la Justice.

Vous avez souhaité prioriser votre action, au temps compté, sur les moyens. Permettre aux différents acteurs de la Justice d'exercer leurs fonctions. Vaste projet, quand on sait à quel point la Justice est délaissée.

Vous avez surpris, agacé certains aussi. Pas nous. Même si certains de vos prédécesseurs avaient reconnu un manque de moyens, il n'était pas habituel qu'un Ministre en exercice place Vendôme, évoque aussi crûment la misère de la Justice. Car tel est bien le mot : misère.

Vos déclarations selon lesquelles la Justice est « au bord du gouffre », « en état d'urgence absolue », voire même « en voie de clochardisation » ont eu un très fort écho médiatique. Elles ont été appréciées par les magistrats. C'était une prise de position forte que l'USM appelait de ses vœux depuis longtemps.

J'avoue néanmoins avoir ressenti un certain désarroi lors de ce premier trimestre, lorsqu'au cours d'une rencontre, quelques semaines après votre nomination, je vous ai demandé vos impressions sur les juridictions que vous visitiez. Vous m'avez répondu « je n'imaginai pas que c'était à ce point ».

Vos fonctions, votre intérêt pour la Justice et nos nombreuses rencontres vous avaient permis de mieux percevoir nos problématiques. Mais apparemment pas totalement l'ampleur du désastre dans lequel les services judiciaires ont été maintenus pendant de si nombreuses années !

Comment s'étonner, alors, des prises de position de ceux qui, plus éloignés du milieu judiciaire et de sa situation calamiteuse, se refusent à y croire ? A cet égard,

l'incrédulité du ministre du budget déclarant qu'« *il (devait) y avoir un peu d'exagération dans cette expression parce que j'ose espérer qu'il a la capacité de payer 36 millions (d'euros) de facture sur un budget qui évidemment dépasse les 8 milliards* » est instructive.

Mais il est alarmant que les parlementaires, qui votent les lois de finances et toutes les lois qui alourdissent la charge de la Justice, n'en mesurent pas l'impact sur le fonctionnement même des juridictions. Sont ils à ce point ignorants de l'état des juridictions ?

Votre conviction et vos efforts sont réels, j'en suis certaine. Les mots ont un sens ; en l'espèce, ils ont été salutaires. Maintenant ils doivent être suivis d'effets.

Car, sur le plan des budgets de frais de justice et de fonctionnement, les services judiciaires restent indigents et sont en état de cessation de paiement dès la fin du premier semestre.

Ainsi, en début d'année, le tiers du budget alloué au fonctionnement des juridictions est utilisé pour payer les dettes de l'année précédente.

Quant aux frais de justice, on ne compte ni les impayés, ni les retards de paiement.

Ce n'est pas sans regrets, et encore moins sans honte, que les magistrats s'évertuent à faire patienter les experts, psychiatres, traducteurs interprètes, collaborateurs, associations de contrôle judiciaire, qui attendent le versement de leur légitime, bien que maigre, rétribution. Tous ceux, de plus en plus rares, qui acceptent encore de travailler pour la Justice.

Au début de l'été, un abondement supplémentaire de 107 millions d'euros a été versé aux juridictions. Somme importante. Mais insuffisante pour clore l'année.

Vous avez annoncé un budget justice en hausse de 9% et la volonté d'améliorer la situation des services judiciaires. Nous ne pouvons que saluer cette avancée inédite. Mais vous comprendrez que nous attendons avec impatience les documents budgétaires pour en savoir plus.

Sur le plan des moyens humains, la situation est également dramatique. Le rapport bi annuel dévoilé hier par la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice montre encore cette tendance puisqu'il fait état d'une nouvelle baisse des effectifs de juges et procureurs, de 2%.

Certes, depuis plusieurs années, les recrutements de magistrats et greffiers sont plus nombreux. Les écoles de la magistrature et des greffes fonctionnent en pleine capacité.

Mais les coupes sombres qui avaient été entamées il y a près de 10 ans, (par le non remplacement des départs en retraite), laissent encore de vastes trous béants en juridictions. Si la Chancellerie reconnaît plusieurs centaines de postes de magistrats vacants, la réalité est plus proche du millier. Il y a deux fois moins de juges pour 100 000 habitants que la moyenne européenne, 4 fois moins de procureurs.

C'est ainsi que les magistrats demeurent encore moins nombreux, aujourd'hui, qu'en 2009. Quant aux greffiers et fonctionnaires, eux-aussi, ils doivent être renforcés afin que chacun, en juridiction, puisse exercer ses missions.

Cette question des moyens est au cœur du fonctionnement même de notre justice. A défaut de moyens tangibles, aucune réforme n'est viable. Elle reste une coquille vide, tantôt populiste, tantôt juste inutile, mais souvent dévastatrice pour l'image de la Justice, qui ne parvient pas à la mettre en œuvre.

La collégialité de l'instruction en est un exemple frappant.

Le législateur, souhaitant une réforme d'ampleur, en avait adopté le principe en 2006.

Les procédures ont alors été modifiées, des pôles, des infra-pôles ont été créés ; ces infra-pôles étaient voués à disparaître pour permettre à chaque affaire d'instruction d'être traitée par 3 magistrats. Mais, une telle réforme supposait, évidemment, des moyens humains. Or, faut-il s'en étonner, ceux-ci n'ont pas suivi.

Les indispensables, et nombreux, recrutements n'ont pas eu lieu. Ainsi, l'entrée en vigueur de cette collégialité, prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2010 a-t-elle été repoussée, d'abord au 1<sup>er</sup> janvier 2011, puis 2014, puis 2015, puis au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Nous avons attiré votre attention sur cette échéance dès votre arrivée. Vous avez initialement proposé au Parlement une réforme pour adapter cette collégialité aux réalités du fonctionnement des cabinets d'instruction.

Le législateur, le même qui en avait adopté le principe à l'unanimité 10 ans plus tôt, a tranché : la réforme telle que votée initialement ne sera pas mise en œuvre. Au mieux le sera-t-elle dans des cas très limités.

Finalement, les principes ont cédé le pas devant la pénurie.

Le transfert de la charge des extractions des services de police et de gendarmerie vers l'administration pénitentiaire en est un autre, de ces exemples.

Depuis que ce transfert a été décidé, en 2009, nous n'avons cessé d'alerter sur ses incontournables conséquences, dont la presse se fait l'écho : la libération d'individus, non pas en opportunité, mais parce qu'il n'est pas possible de les faire comparaître

pour leur jugement ou pour statuer sur le renouvellement de leur détention.

Il est urgent de cesser l'hypocrisie selon laquelle l'administration pénitentiaire pourrait, et même devrait, être chargée de toutes les extractions ou que la visioconférence pourrait pallier toute impossibilité d'extraction.

Il est urgent que les greffiers et magistrats cessent de perdre un temps infini à tenter de régler eux-mêmes les difficultés. A cet égard, l'exemple dijonnais très récent serait savoureux s'il n'était si inadmissible et pathétique. Le procureur général lui-même a dû prendre plusieurs heures, cette semaine, pour négocier lui-même l'extraction d'un détenu dans un dossier important.

Les réticences de l'administration pénitentiaire à admettre ses propres carences et l'incapacité du ministère à reconnaître la sous-évaluation initiale des besoins ne permettent pas de faire progresser cette situation.

Ce sont des dossiers très concrets qui en pâtissent. Et donc les justiciables, qu'ils soient prévenus, victimes ou témoins.

Vous avez souhaité, dans le cadre de la réforme sur la Justice du 21<sup>ème</sup> siècle initiée par Christiane Taubira, simplifier les procédures, décharger les juridictions de certains contentieux, recentrer greffiers et magistrats sur leurs missions premières.

Madame Taubira et vous-même avez dû batailler tant vous vous êtes heurtés aux réticences, fortes et efficaces, de certains lobbies. Pour le transfert de l'enregistrement des PACS et des procurations de vote, par exemple. Vous avez parfois été vaincus par ces résistances.

Mais parallèlement, le législateur a aussi accru la charge des juridictions : la réforme du droit des étrangers, qui va entrer en vigueur dans moins d'un mois, suscite de très vives inquiétudes pour les juridictions comptant sur leur ressort un centre de rétention.

Quant à la loi du 13 avril 2016 créant la commission chargée d'organiser l'action en faveur des victimes de la prostitution au sein de laquelle doit siéger un magistrat, si elle a un impact symbolique, elle est incohérente avec la volonté du Gouvernement de sortir les magistrats des commissions où leur présence n'est pas justifiée.

Elle illustre surtout l'interrogation des magistrats sur la conscience, par le législateur, de la situation des services judiciaires.

Cette prise de conscience est pourtant urgente. C'est ainsi que l'USM a invité l'ensemble des parlementaires à se déplacer en juridiction pour se rendre compte, par eux-mêmes, de la réalité de la situation et de l'impact concret des lois qu'ils adoptent. Sur les 925 parlementaires français, ceux qui nous ont répondu peuvent se compter sur les doigts d'une main.

Il est encore long le chemin qui permettra à la Justice de sortir du gouffre. Je ne peux qu'espérer, de tout cœur, que les efforts engagés ces dernières années se poursuivront.

Mais la place de la justice, thème de notre congrès cette année, ne doit pas être évaluée uniquement à l'aune des moyens.

Elle doit aussi être évaluée en fonction du rôle qu'on lui assigne au niveau institutionnel et du respect qu'on lui témoigne. Et en tout premier lieu aux personnels.

Souvent, vous avez assuré de votre reconnaissance ceux qui servent, au quotidien, notre Justice.

Nous vous en savons gré. Les efforts constants, l'abnégation même, de tous les personnels doivent être rappelés.

Permettez-moi de témoigner aujourd'hui de notre soutien aux personnels de l'administration pénitentiaire. Ils effectuent une mission essentielle, dans des conditions que le délabrement de nombreux locaux et la surpopulation carcérale indigne d'une démocratie telle que la nôtre, rendent particulièrement difficile et dangereuse.

L'attentat récemment perpétré au sein même d'une enceinte pénitentiaire montre, s'il en était encore besoin, le danger auquel ils sont quotidiennement confrontés. Ils font face, eux-aussi à des enjeux majeurs en tant qu'acteurs de la détection et de la prévention de la radicalisation.

Alors que les attentats qui frappent la France imposent la mobilisation de tous, je tiens également à exprimer notre pleine reconnaissance et notre admiration aux services de police, de gendarmerie et de douane qui oeuvrent chaque jour pour assurer la sécurité de tous. Ils sont extrêmement sollicités, épuisés, durement éprouvés, eux aussi dans leur chair. Mais leur détermination demeure, je le sais, sans faille. Qu'ils en soient remerciés.

Je souhaite enfin exprimer notre entier respect, et aussi notre admiration, aux magistrats du pôle anti-terroriste de Paris. Ils sont eux aussi confrontés à une augmentation exponentielle du nombre de dossiers dont ils sont saisis, à la lourdeur des situations. Ils sont peu nombreux : 13 au parquet, bientôt 10 à l'instruction, sans oublier deux juges d'application des peines. Mais ils sont déterminés et réactifs pour

déjouer les tentatives, pour coordonner les enquêtes, et le cas échéant, faire face à l'horreur, participer aux cellules de crise, tout en accompagnant les victimes, annoncer l'indicible.

Je souhaite, surtout, faire part de notre plus grande compassion pour les victimes de ces attentats.

Tous les magistrats sont mobilisés en cette période.

Je l'ai déjà dit, je le répète et ne cesserai de le répéter : tous les magistrats, comme les personnels de greffe, d'ailleurs, continuent d'exercer leurs missions, quelles qu'en soient les conditions, malheureusement parfois au mépris de leur santé.

A ce titre, il est essentiel que les tribunaux, lieux de Justice, soient mieux sécurisés. Ils constituent aujourd'hui une cible facile, sans présence policière constante, même aux audiences correctionnelles.

Il est donc des points de convergences entre votre Ministère et l'USM. Mais loin de moi l'idée de masquer nos points de divergence. Ils sont importants.

La situation des magistrats du parquet en est un.

Dès notre première rencontre après votre nomination, nous avons attiré votre attention sur l'importance, et l'urgence, de gérer la problématique particulière des parquets.

Les magistrats du parquet sont avant tout des magistrats ; des magistrats toujours sollicités, dans tous les domaines d'intervention du droit, accessibles. Eux aussi ont été fortement mobilisés dans le cadre de l'état d'urgence. Ils sont en première ligne en cas d'attentat, conjointement au parquet de Paris.

Pourtant, malgré les alarmes régulières, le malaise, perdure.

Votre circulaire de politique pénale, dans laquelle vous réclamez, en creux, davantage de remontées d'informations a été mal ressentie.

Car s'il est vrai que la Chancellerie suit moins de dossiers en direct, en réalité, les parquetiers rédigent toujours autant de rapports, pour les parquets généraux dont le rôle de définition et de coordination de la politique pénale s'est accru.

Sans oublier les rapports de politique pénale annuels. La rédaction de ces rapports se fait nécessairement au détriment du travail de fond.

Or, ce travail de fond, les parquetiers ne parviennent pas à l'assumer pleinement, tant les sous-effectifs sont criants et tant ils sont accaparés par d'autres tâches que celles qui leur sont normalement dévolues. Dans les petits parquets, ces problématiques revêtent une acuité accrue insupportable.

Faut-il encore rappeler que les parquetiers français sont 4 fois moins nombreux que leurs collègues européens, en moyenne ? Mais qu'ils sont recordmen d'Europe du nombre de procédures traitées, comme la CEPEJ l'a encore montré hier ? Que ces sous-effectifs ont un impact considérable sur la fréquence des permanences ? Sur l'impossible respect des règles minimales relatives au temps de travail, que nous avons dénoncé, là aussi sans réponse ?

Toutes les méthodes de rationalisation ont maintenant été mises en œuvre ; les alternatives aux poursuites sont pléthores, les outils informatiques et téléphoniques sont en cours de modernisation.

Il est dorénavant, plus que jamais, incontournable et urgent de renforcer les effectifs, rendre attractives ces fonctions.

Par une revalorisation indemnitaire, notamment.

Par un renforcement des greffes, aussi. Les greffiers assistants du magistrat, toujours en expérimentation, mais qui apportent toute satisfaction, doivent absolument être généralisés. Au parquet comme au siège, d'ailleurs.

Par une modification de leur statut, également.

Malheureusement, sur ce point, l'échec de la réforme constitutionnelle relative au statut des magistrats est un très mauvais signal. De même que le choix que vous avez fait de ne pas couper le lien hiérarchique entre le parquet et le pouvoir exécutif.

Les points de divergence ont surtout concerné les aspects institutionnels, d'où notre questionnement : quelle place pour la Justice ?

Fin mai, la Cour de cassation a organisé un colloque sur la place de l'autorité judiciaire dans les institutions au cours duquel la mission constitutionnelle de l'autorité judiciaire était évoquée.



Lors de votre allocution de clôture de ce colloque, vous avez indiqué que la question de la transformation de l'autorité judiciaire en pouvoir judiciaire n'était pas pertinente ; que l'autorité judiciaire est une institution publique qui assure aux citoyens un service public. Cette notion de service public de la Justice, dont vous usez régulièrement, a d'ailleurs été introduite dans le cadre de la réforme sur la Justice du 21ème siècle

Pourtant.

Refuser toute interrogation sur la notion de pouvoir, ou d'autorité, judiciaire, c'est refuser de s'interroger sur l'équilibre des institutions ; car si la Constitution de 1958 parle effectivement de l'autorité judiciaire et non du pouvoir judiciaire, elle ne comporte pas plus les notions de pouvoir législatif et de pouvoir exécutif, pourtant non contestées.

Réduire l'autorité judiciaire à un service public à l'égal de n'importe quelle administration, c'est la placer officiellement, clairement, sous la dépendance de l'exécutif à laquelle elle est rattachée et dont elle dépend.

Mais y-a-t-il vraiment État de droit si la justice, pilier de la démocratie, ne bénéficie pas d'une protection constitutionnelle contre toute forme de pressions, d'atteintes ou d'immixtions ?

Votre position n'est-elle pas contradictoire avec votre volonté affichée, dont par ailleurs je ne doute pas, de renforcer l'indépendance de cette autorité judiciaire ?

Nous attendions une conception plus ambitieuse pour la Justice de celui qui est à la tête de ce ministère.

Quant à la récente création du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, que vous avez soutenue, elle ne laisse pas d'interroger.

Bien sûr, les magistrats doivent pouvoir bénéficier d'une aide à la réflexion en matière déontologique.

Mais pourquoi s'inspirer du collège des juridictions administratives, mis en œuvre par le Conseil d'Etat ?

Pourquoi créer un risque de contradiction entre les avis déontologiques qui pourraient être rendus par ce collège et les décisions disciplinaires du CSM, qui ne saurait être lié par les avis ?

Surtout, pourquoi écarter le Conseil supérieur de la magistrature, organe constitutionnellement chargé de se prononcer sur les questions relatives à la

déontologie des magistrats au moment même où celui-ci a développé et mis en œuvre un outil de conseil aux magistrats ?

Pourquoi limiter les compétences d'un organe constitutionnel si ce n'est pour affaiblir cet organe pourtant chargé d'assister le président de la République pour garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Là encore, cela n'est-il pas contradictoire avec votre volonté affichée, de renforcer l'indépendance de l'autorité judiciaire ?

Il y a quelques semaines, nous avons transmis aux membres de votre cabinet un livre retraçant l'histoire de l'USM et de ses combats.

Votre directeur de cabinet m'a récemment confié qu'il le trouvait effarant. Car depuis plus de 40 ans, les problématiques, nos revendications sont les mêmes.

Malheureusement, oui, c'est le cas : les moyens et l'indépendance.

C'est une tâche difficile que de plaider pour que la Justice ait enfin les moyens de fonctionner correctement. Sur ce point, l'évolution est lente mais réelle.

C'est une tâche plus grande encore, mais tout autant nécessaire, que de donner à la Justice, aux seins des institutions, l'indépendance requise par tous les standards de la démocratie. J'y reviendrai en présence du Président de la République.

Soyez assuré que l'USM continuera à se battre en ce sens. Pendant 40 nouvelles années s'il le faut. En attendant, nous porterons nos valeurs lors de la prochaine campagne présidentielle.

Merci de votre attention.