

37ème Congrès de l'Union Syndicale des Magistrats (USM)

Discours prononcé par Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés.

Monsieur le Président,

Monsieur le Premier président,

Monsieur le Procureur général,

Mesdames et Messieurs les Magistrats,

Mesdames et Messieurs les élus,

Monsieur le Contrôleur général des lieux de privation de liberté,

Mesdames et Messieurs les représentants des professions juridiques,

Mesdames et Messieurs,

Merci, Monsieur le président, j'ai écouté attentivement votre propos et je vais y répondre bien sûr. Vous avez annoncé un bilan « *un peu* » critique, et souligné des « *efforts encourageants* » ; j'apprécie ce pas. J'entends les inquiétudes que vous relayez, les agacements... Vous ne serez pas surpris que sur certains points nous ne soyons pas d'accord, mais nous nous rejoignons sur un constat : si beaucoup reste encore à faire, c'est certain, nous avons progressé.

Un an a passé depuis notre première rencontre à ce Congrès. Cette année je dois le dire a été particulièrement riche, riche de réformes et de nouveaux défis pour la justice, riche de débats et de dialogue aussi.

Ces derniers mois n'ont pas été sans secousses. Vous les avez rappelées. Mais nous avons pu en même temps accomplir de grands chantiers, grâce à des échanges constants et constructifs, et à l'implication de chacune et chacun d'entre vous. Comme je m'y étais engagé devant vous il y a un an, j'ai veillé à ce que vous puissiez travailler en toute indépendance, et j'ai œuvré pour que les magistrats puissent retrouver le climat d'apaisement nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. Je crois que les choses ont évolué positivement dans ce sens.

C'est mon rôle en effet –et je le conçois comme cela- de garantir l'indépendance et la sérénité du travail des magistrats, et je serai aujourd'hui encore très clair sur ce point : la justice ne doit être soumise ni à pression, ni à instrumentalisation. Je le redis aujourd'hui, car ma position n'a pas varié, les magistrats ont toute ma confiance, raison pour laquelle je me suis toujours refusé à un quelconque commentaire sur les affaires en cours ou sur les décisions de justice, et encore moins à un commentaire des commentaires. Certains me reprochent de ne pas suffisamment m'exprimer... souvent ceux-là mêmes qui me reprocheraient ensuite d'interférer dans le cours de la justice. J'ai rappelé à maintes reprises ma confiance dans le travail des magistrats, mon attachement à des principes qui peuvent être mis à mal comme la présomption d'innocence ou le secret des enquêtes et de l'instruction. Le fait que je ne fasse pas de déclarations chaque fois qu'on me le demande ne m'empêche pas de rester vigilant. Mais je voudrais, dans des circonstances parfois troublées, que cette vigilance, qui doit être tout autant individuelle que collective, soit partagée par tous. Je voudrais que l'institution judiciaire se donne les moyens de répondre par elle-même, en usant des pouvoirs que lui confèrent la Constitution et les lois organiques, aux dysfonctionnements, aux violations des principes que je rappelais à l'instant ou aux manquements aux obligations déontologiques qui s'imposent à tous les magistrats, à tous les instants. Votre congrès de l'année dernière était placé sous le signe de la responsabilité. C'est en assumant cette responsabilité, chacun dans notre rôle, que nous agissons pour la confiance de nos concitoyens dans l'œuvre de justice.

C'est vrai, ces derniers mois les défis n'ont pas manqué, mais je crois pouvoir dire qu'ils ont été relevés.

I. Le rythme des réformes n'a pas faibli ; elles ont pu être mises en œuvre grâce à l'implication sans faille de tous les personnels de justice.

Je le constate tous les jours en allant sur le terrain : la tâche n'était pas simple dans ce calendrier resserré, contraint même devrais-je dire, qui a été le nôtre. Je mesure parfaitement les efforts demandés et l'investissement de chacun pour parvenir à appliquer la loi dans des conditions parfois difficiles. Il a fallu à nos juridictions intégrer rapidement des évolutions majeures.

Des contraintes toujours plus fortes pèsent sur nos juridictions. Aux nécessaires évolutions de la loi liées à l'évolution de notre société et aux attentes toujours plus grandes de nos concitoyens viennent désormais s'ajouter les effets de la jurisprudence constitutionnelle. La question prioritaire de constitutionnalité a constitué une avancée majeure sur le terrain des droits et libertés fondamentaux. Je crois qu'on ne le dit pas assez : cela sera un acquis essentiel du quinquennat qui s'achèvera dans quelques mois. C'est le Président de la République qui a voulu cette réforme. Elle est à mettre au crédit de cette majorité. Mais elle impose aussi d'agir vite pour mettre nos pratiques en conformité avec les exigences constitutionnelles. C'est parce que nous sommes profondément attachés au respect des principes qui fondent notre droit, que nous nous sommes résolument inscrits dans cette dynamique d'évolution. Pourtant les défis étaient de taille, tant pour la garde à vue que pour l'hospitalisation sans consentement.

Aujourd'hui, grâce à votre mobilisation, les changements se sont opérés sans grandes difficultés majeures et les juridictions ont fait preuve d'une capacité d'adaptation remarquable. Ainsi, malgré les craintes exprimées, la loi votée le 5 juillet dernier portant réforme des soins psychiatriques a pu être mise en œuvre. Et pourtant le Conseil constitutionnel ne nous avait pas laissé beaucoup de temps en fixant au 1^{er} août la date d'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions ! Les efforts et le sens des responsabilités de tous : magistrats, personnels de justice, services hospitaliers et préfectoraux ont permis de passer ce cap délicat avec succès. J'ai conscience que vous devez faire face à la charge supplémentaire que constitue ce nouveau contentieux, qui participe d'une plus grande protection des libertés individuelles de nos concitoyens. Je tenais à vous en remercier.

De même, les nouvelles règles de garde à vue ont pu être mises en œuvre à très brève échéance, en dépit de l'accélération de calendrier que nous a imposée la jurisprudence de la Cour de cassation. Elles ont permis de renforcer, comme jamais auparavant, les droits de la défense tout en réaffirmant le rôle du parquet dans le cadre de l'enquête et du contrôle de la garde à vue, signe de la confiance du Gouvernement et des parlementaires à l'égard de ces magistrats, membres de l'autorité judiciaire et gardiens des libertés publiques.

Cette confiance, elle ne leur serait pas accordée si, comme le disent certains, les procureurs étaient « aux ordres » du pouvoir exécutif. C'est un thème récurrent de discours et de débat, mais qui ne correspond pas à la réalité.

Certes, les magistrats du parquet sont placés sous l'autorité du ministre de la justice : mais ce lien hiérarchique est justifié par la nécessité de donner au Garde des Sceaux les moyens de conduire la politique pénale dont la détermination doit rester une prérogative de l'exécutif.

Quant au pouvoir d'instruction du Garde des Sceaux, il ne porte que sur l'action publique, et plus précisément sur les instructions de poursuite, et ne saurait porter atteinte au rôle de protecteur des libertés publiques qui est reconnu au ministère public.

Dès lors, même si j'ai bien noté, Monsieur le Président, votre demande d'évolution du statut du parquet, il me semble qu'avant d'envisager une quelconque réforme de ce type, réforme qui suppose d'ailleurs une modification de la Constitution, il convient d'examiner avec soin toutes les implications d'une telle entreprise, compte tenu notamment de l'équilibre à respecter entre garanties statutaires d'une part, et nécessité de préserver ce lien hiérarchique pour garantir la cohérence des

politiques pénales d'autre part.

J'entends vos inquiétudes sur le rythme des réformes, et loin de moi l'idée d'accabler les juridictions sous des dispositions nouvelles. Moderniser l'institution judiciaire a constitué un objectif prioritaire de cette mandature, car il est essentiel d'en améliorer le fonctionnement. Notre justice doit être à la fois plus proche de nos concitoyens et mieux comprise. Tel a été l'objet de la loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et au jugement des mineurs. Ce texte induit de profonds changements en matière correctionnelle. Nous avons prévu sa mise en œuvre progressive, grâce à une phase d'expérimentation. L'introduction de nouvelles règles et de nouveaux fonctionnements doit s'opérer avec pragmatisme. J'ai bien compris que vous n'étiez pas favorables à ce texte, toutes les avancées ne peuvent recueillir l'adhésion de tous, mais comme je suis convaincu que vous ne pouvez que partager le souhait d'un lien plus fort entre les citoyens et les magistrats qui rendent la justice en leur nom, je ne doute pas que les premières expérimentations lèveront le scepticisme qui peut encore exister.

Cette législature a donc vu aboutir de nombreuses réformes pour notre justice, qui s'inscrivent dans un véritable mouvement de modernisation de l'institution judiciaire, à l'initiative du Gouvernement ou en raison des décisions du Conseil Constitutionnel.

II. L'application des nouveaux textes ne nous a pas empêchés de réfléchir aussi sur nos organisations et nos méthodes de travail.

Il ne faut pas se voiler la face : à côté des questions de moyens humains ou matériels, que je n'ai jamais niés, le drame de Pornic a mis au jour des dysfonctionnements et des difficultés majeures rencontrées par l'institution dans le suivi des personnes placées sous main de justice. Parce qu'il ne fallait pas rester au stade du constat mais conduire avec l'ensemble des acteurs une réflexion d'ensemble, des groupes de travail ont été mis en place : l'un sur les services de l'application des peines, que vous avez accepté de rejoindre, et je vous en remercie, et l'autre sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Parallèlement et afin d'enrichir ce travail, une mission d'inspection conjointe de l'inspection générale des services judiciaires et de l'inspection générale des finances a été lancée. Ces travaux nous ont permis, je le crois, de remettre en question un certain nombre de pratiques, de réfléchir à des évolutions concertées des méthodes, en identifiant et en répondant concrètement aux causes des dysfonctionnements.

Je suis profondément convaincu des vertus de la concertation et du dialogue pour imaginer et construire des solutions nouvelles. Comme vous me l'avez demandé, la réflexion sur l'organisation et le fonctionnement des services s'étend à beaucoup de thèmes : de nouveaux groupes de travail ont été constitués, sur le fonctionnement du parquet, la justice civile et la justice des mineurs. Le groupe parquet s'est déjà réuni à plusieurs reprises et les dates des premières réunions des autres groupes sont désormais fixées. Les différents services des juridictions sont soumis à des charges de travail nouvelles ; sous l'effet des réformes ces charges s'intensifient parfois. Ces évolutions supposent que nous réfléchissions ensemble (organisations professionnelles, magistrats, greffiers, fonctionnaires, services de la Chancellerie) à l'adaptation des organisations et des méthodes de travail, à la répartition des tâches, à l'adaptation des moyens informatiques et de manière plus générale à l'adéquation des moyens humains et matériels à la charge de travail.

III. Vous avez assumé la mise en œuvre de ces réformes et conduit le changement dans des conditions souvent difficiles. Pour ma part, je me suis assuré que, malgré un contexte budgétaire contraint, les moyens nécessaires soient mobilisés pour accompagner ces évolutions.

Pour répondre à l'urgence, j'ai veillé à ce que soit mobilisé le plus vite possible des moyens supplémentaires en personnel notamment. J'ai ainsi obtenu du Premier ministre que les arrivées de greffiers programmées soient anticipées par la possibilité de recruter des agents vacataires, qui sont venus renforcer les différents services des juridictions, et en priorité ceux affectés par les nouvelles réformes.

Je me suis également attaché à ce que le budget 2012, non seulement déploie les moyens nouveaux nécessaires à la mise en œuvre des réformes, comme je m'y étais engagé, mais encore poursuive l'effort de rattrapage engagé depuis plusieurs années. Il y a des choses qui ne trompent pas. Allez à Agen (siège de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire), Dijon (siège de l'Ecole nationale des greffes) et à Bordeaux (siège de l'Ecole nationale de la magistrature) : les écoles sont pleines.

Qu'on en juge.

1. Pour l'année 2012, le ministère de la Justice bénéficie d'une création nette de 515 emplois, dont 315 au titre des nouvelles réformes engagées : soit 140 au titre de l'hospitalisation sans consentement, 115 au titre des citoyens assesseurs, et 60 au titre de la justice des mineurs. J'ai obtenu du Premier ministre que tous les emplois estimés nécessaires par les études d'impact soient ainsi créés.

S'agissant de la réforme des citoyens assesseurs, les emplois nécessaires, chiffrés à 255, ne seront pas tous ouverts dès le budget 2012. Parce que, comme je vous le disais à l'instant, la réforme des citoyens assesseurs entrera en vigueur de manière progressive, et ne sera entièrement déployée qu'en 2014. Il était donc logique qu'une partie de ces emplois (140) ne soient ouverts que dans le budget 2013. Et ce sera bien le cas, je vous en donne l'assurance.

Si 315 emplois sur 515 sont affectés aux réformes nouvelles, c'est donc bien que 200 emplois sont consacrés à l'effort de rattrapage, à missions constantes. Vous jugerez sans doute ce résultat insuffisant, mais gardons à l'esprit que si le ministère de la justice était soumis, comme les autres ministères, à la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux pour contribuer à la maîtrise des dépenses de l'Etat, ce sont plus de 1000 emplois qui devraient être supprimés, dont 550 dans les seuls services judiciaires.

Je ne peux pas laisser dire que les services judiciaires seraient négligés par rapport à l'administration pénitentiaire : avec 285 emplois nets créés cette année, les services judiciaires seront, pour la première fois depuis des années, à parité avec l'administration pénitentiaire, qui en créera pour sa part 290.

Outre les 85 emplois nouveaux de magistrats, ce sont 25 emplois de greffiers en chef et 370 emplois de greffiers qui seront créés : ces 370 emplois de greffiers viendront s'ajouter aux 399 créés en 2011, permettant ainsi de poursuivre l'amélioration du ratio greffiers/magistrats.

Nous ne voyons pas encore les effets de ces recrutements massifs, historiques même, de greffiers, compte tenu de la durée de la formation. Me concernant, une chose est sûre, je n'en verrai qu'une infime partie ! Et pourtant, les arrivées en juridictions seront massives : 180 en janvier prochain, 180 au printemps, 220 à l'été, près de 400 début 2013, et je dois en oublier...

Nous constatons, par ailleurs, les premiers résultats du nouveau dispositif de la réserve judiciaire, puisque déjà 160 personnes, dont 43 magistrats, ont été recrutées par les chefs de cours pour venir renforcer les effectifs des juridictions.

Voilà donc pour les emplois.

2. Du côté des crédits, je voudrais également faire justice d'un certain nombre d'erreurs de lecture.

Globalement, les crédits des services judiciaires augmenteront de près de 1% en 2012, par rapport à 2011. Les crédits de fonctionnement seront stabilisés : cela est suffisamment dérogatoire à la norme de réduction des dépenses de fonctionnement de l'Etat pour être souligné.

Quant aux crédits d'investissement, ils baisseront c'est vrai, mais certainement pas dans les proportions que vous évoquées. Je voudrais apporter des précisions sur ce point. Car ce sont bien les crédits de paiement qui importent, et non les autorisations d'engagement : ces dernières ne constituent pas les véritables dépenses budgétaires. Comparer le montant des autorisations d'engagement d'une année sur l'autre n'a pas grand sens d'une manière générale, et moins encore

entre 2011 et 2012, quand on sait d'une part qu'en 2011 un important montant d'autorisations d'engagement a été ouvert au titre des opérations immobilières qui seront réalisées en partenariat public privé (Caen, Perpignan et Lille) et d'autre part que des autorisations d'engagement dites techniques ont dû être ouvertes en 2011 à l'occasion du basculement sous Chorus. Mais l'essentiel, c'est que si les crédits de paiement d'investissement sont en léger recul, comme je le disais, c'est uniquement en raison de l'extinction, en 2012, des opérations liées à la carte judiciaire, qui avaient donné lieu à des crédits exceptionnels et donc non reconductibles : hors carte judiciaire, l'enveloppe des crédits d'investissement, qui avait déjà fortement progressé en 2011, est bien consolidée en 2012, et même en légère hausse. Elle permettra de mener à bien les 30 opérations de rénovation des palais de justice actuellement en cours.

J'entends encore dire que le budget 2012, s'il n'est pas un mauvais crû, ne saurait compenser des années de disette et qu'il ne ferait que rattraper le retard historique en la matière. Oui je le reconnais moi-même, mais nous le faisons. Prenons un peu de champ avec le seul budget 2012, et observons ce qui s'est passé depuis 2007, sans dogmatisme ni idées préconçues. Entre 2007 et 2011, si l'on regarde ce qui s'est passé en exécution, ce seront plus de 1100 emplois qui auront été créés dans les services judiciaires. Quant aux crédits, ils auront augmenté globalement de près de 15%, et les seuls crédits immobiliers de près de 50%.

3. Je sais les contraintes, et je l'ai déjà dit, qui pèsent sur les magistrats et les personnels de justice.

Je comprends parfaitement les demandes qui sont faites. Je m'étonnerais si vous considériez que la situation matérielle est idéale, je m'inquiérais même, car tel est votre rôle et parce que chacun sait que la situation doit être améliorée. Nous travaillons à ce qu'elle le soit, notamment pour faciliter le travail quotidien des magistrats et des personnels de justice :

- Dans le budget contraint de 2011, j'ai obtenu, au mois d'août dernier, près de 11 millions d'euros de crédits pour l'entretien immobilier des juridictions et le renouvellement de l'équipement mobilier, informatique et technique des juridictions.
- Nous poursuivons la modernisation des juridictions, et l'investissement pour l'immobilier des services judiciaires représente plus d'un milliard et demi d'euros. Une enveloppe complémentaire de 190 millions d'euros permettra en 2012 de poursuivre les centaines d'opérations de rénovation et de réhabilitation engagées par la chancellerie.
- En matière d'informatisation et de nouvelles technologies, l'investissement est également, je le crois, à la hauteur des enjeux. Des moyens, tant humains que budgétaires ont été massivement réinjectés dans le programme Cassiopée, avec des résultats tangibles ! La totalité des juridictions, hors Paris et petite couronne, est désormais équipée. Souvenons-nous dans quelle situation nous nous trouvions il y a deux ans à peine et regardons les résultats auxquels nous sommes parvenus. J'ai également souhaité en 2011 qu'une partie des sommes du Fonds de concours de la Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (MILDT) soit utilisée pour financer un projet d'envergure d'équipement des juridictions en matériel de numérisation, écrans, serveurs et logiciels : 2,2 millions d'euros de commandes sont actuellement en cours. Nous poursuivons aussi les projets de communication électronique, en matière civile notamment, la modernisation des outils-métiers ou le développement des échanges inter applicatifs, en particulier avec nos partenaires.

4. Les moyens alloués à la justice pour lui permettre de remplir l'ensemble de ses missions doivent aussi s'inscrire dans le temps, et je me suis battu pour que cela soit le cas.

Parce que cette question est au cœur de mes priorités depuis ma nomination, j'ai obtenu que soit inscrite une loi de programmation pour l'exécution des peines. Soyons clairs : il ne s'agit en aucun cas d'une nouvelle réforme de la procédure pénale, mais bien d'une programmation de moyens. Cette loi fixera, pour la période 2013-2017, les objectifs de l'action du gouvernement, et bien sûr elle déterminera les moyens nouveaux correspondants tant en crédits qu'en emplois. Parce qu'il en

va de la crédibilité et de l'efficacité de nos décisions de justice, je me suis engagé pour une exécution effective des peines prononcées, en particulier des peines d'emprisonnement ferme.

Cette exécution suppose évidemment d'accroître le parc pénitentiaire ; la loi de programmation portera ainsi d'ici fin 2017 à 80 000 le nombre de places en établissement pénitentiaire, comme vous l'avez souligné.

Mais ce texte va évidemment au-delà du parc pénitentiaire, parce que l'exécution des peines s'organise de manière globale, et ne s'arrête pas à l'aspect pénitentiaire. Améliorer l'exécution des peines c'est aussi et bien sûr renforcer les moyens affectés aux services d'application et d'exécution des peines au sein des juridictions. L'exécution des peines ne doit pas être considérée de façon isolée, elle est en effet au cœur d'une politique pénale plus globale. J'ai toujours considéré que nous devons mener une politique ambitieuse en cette matière, en mettant l'accent sur des actions prioritaires : la loi programmation visera également à renforcer les moyens de prévention de la récidive, et garantira une prise en charge plus rapide des mineurs faisant l'objet d'une mesure éducative.

Tout n'est pas cependant qu'une question de moyens ; en matière d'exécution des peines des solutions peuvent être trouvées aussi dans des mesures simples à mettre en place au niveau local. Je pense, par exemple, au travail d'intérêt général auquel j'ai souhaité donner une nouvelle dynamique ces derniers mois, en encourageant les partenariats et la diversification des postes de TIG.

En renforçant les moyens des juridictions, nous rattrapons le retard budgétaire historique de la justice française ; en imaginant de nouvelles solutions nous garantissons une meilleure effectivité de la décision de justice. Mais d'autres chantiers doivent être aussi menés, un effort de simplification de notre organisation judiciaire et de nos procédures civile et pénale est incontournable : elles sont souvent inutilement complexes, tant pour les magistrats d'ailleurs que pour nos concitoyens. C'est parce que ces mesures sont indispensables que je me suis attaché à défendre le projet de loi, actuellement à l'examen du Parlement, pour une meilleure répartition des contentieux et l'allègement de certaines procédures. Clarifier les compétences respectives des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance, unifier du contentieux de l'adoption simple auprès du TGI, créer des juridictions spécialisées pour les contentieux les plus complexes, pour ne citer que quelques dispositions du texte, sont le meilleur moyen d'assurer un traitement plus efficace des affaires.

* * *

Comme le Président de la République l'a dit à l'occasion de l'inauguration du centre pénitentiaire Sud-Francilien de Réau, il y a quelques semaines, les magistrats effectuent un travail remarquable dans des conditions difficiles.

« *Désespoir, des espoirs* ». Comme vous l'avez rappelé, Monsieur le président, vous m'appeliez il y a un an à ne pas désespérer la magistrature, et je constate aujourd'hui que vous nourrissez des espoirs, c'est un pas ! Cette année écoulée vous a ouvert des perspectives, et des raisons d'espérer : si vous n'aviez qu'un seul espoir, disiez-vous il y a un an, ce serait de prononcer un discours moins négatif. Je vois qu'il est aujourd'hui satisfait.

On ne se souviendra pas de votre discours, et encore moins du mien. En revanche, l'affiche de ce 37^{ème} congrès restera. Et je vous remercie de l'avoir choisie. Placé où je suis, je ne vois que les mots « *des espoirs* », « *désespoir* » étant écrit beaucoup plus petit !

Personne n'attend que nous soyons d'accord sur tout, mais je vous ai écouté attentivement, et nous avons en commun un objectif essentiel : l'ambition d'améliorer notre justice. Regardons la situation de l'institution judiciaire objectivement, sans parti pris, avec réalisme, sans pour autant perdre de vue l'idéal que nous avons pour notre justice.

Je vous remercie.