

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire

Mercredi  
12 février 2020  
Séance de 15 heures

Compte rendu n° 11

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

- Audition de Mme Katia Dubreuil, présidente du Syndicat de la magistrature, accompagnée de Mme Lucille Rouet et de M. Nils Montsarrat, secrétaires généraux..... 2

**Présidence**  
**de M. Ugo Bernalicis,**  
***président***



*La séance est ouverte à 15 heures.*

*Présidence de M. Ugo Bernalicis, président.*

*La Commission d'enquête entend Mme Katia Dubreuil, présidente du Syndicat de la magistrature, accompagnée de Mme Lucille Rouet et de M. Nils Monsarrat, secrétaires généraux.*

**M. le président Ugo Bernalicis.** La commission d'enquête auditionne cet après-midi, Mme Katia Dubreuil, présidente du Syndicat de la magistrature, qui est accompagnée par Mme Lucille Rouet et M. Nils Monsarrat, secrétaires généraux.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment, de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Mesdames, monsieur, je vous invite à lever la main droite et à dire « je le jure ».

*(Mmes Katia Dubreuil et Lucille Rouet et M. Nils Monsarrat prêtent successivement serment)*

**Mme Katia Dubreuil, présidente du Syndicat de la magistrature.** L'indépendance de la justice est une exigence démocratique, car elle est une condition de la séparation des pouvoirs et des équilibres démocratiques. Elle est garantie constitutionnellement, mais le syndicat de la magistrature constate qu'elle est loin d'être effective, tant dans le statut des magistrats que dans le fonctionnement de la justice au quotidien.

Pourquoi réclamons-nous cette indépendance de la justice ? L'indépendance est nécessaire parce que l'institution judiciaire est la gardienne de la liberté individuelle et qu'elle ne peut pas jouer ce rôle si elle reçoit des ordres du pouvoir exécutif. Elle n'est alors plus en mesure de protéger le droit des citoyens à la sûreté.

Elle ne peut pas non plus faire respecter l'égalité devant la loi – et c'est un rôle fondamental – si une majorité ou un autre pouvoir la contrôle et l'empêche de rechercher des infractions commises par ceux qui soutiennent cette majorité ou ce pouvoir.

Au-delà de la garantie de ces deux principes fondamentaux – l'égalité et la liberté individuelle –, la justice assoit ses décisions sur les lois qui sont votées au nom du peuple français mais aussi sur les principes fondamentaux inscrits dans notre corpus constitutionnel et érigés au fil des siècles au cours d'une lente maturation. Le juge doit appliquer l'ensemble de ces normes à des cas particuliers. Les décisions prises par les juges et forment la jurisprudence ; elle est vivante, colle à l'évolution de la société, voire précède les évolutions législatives. C'est la raison pour laquelle, au-delà des questions de l'indépendance de la justice vis-à-vis du pouvoir exécutif, la question des conditions d'exercice des magistrats est déterminante.

Cette indépendance est ainsi indissociable du rôle qui lui est assigné dans la démocratie. En France, elle a été historiquement réduite à un strict rôle d'application de la loi et cet héritage pèse lourdement dans le débat national sur son indépendance. La justice est constamment renvoyée à son absence de légitimité face à un pouvoir exécutif et un pouvoir législatif élus. Pour nous, elle est, je cite une tribune récemment publiée dans le journal *Le Monde* par un collectif d'intellectuels, d'avocats et de responsables politiques, « *au centre des*

*rythmes démocratiques entre le peuple électeur, c'est-à-dire la loi votée, le peuple fondateur, c'est-à-dire les droits fondamentaux, et le peuple, des citoyens plaideurs, c'est-à-dire la demande de la justice ».*

Nous distinguons trois principaux obstacles à cette indépendance : les conditions de nomination et de discipline des magistrats du parquet et du siège, l'organisation interne des juridictions et les moyens de la justice.

La carrière des magistrats se trouve entre les mains de l'exécutif qui fait son choix parmi les magistrats qui ont candidaté à un poste à l'exception des présidents et des premiers présidents des juridictions qui sont choisis sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Le CSM ne trouvant pas matière à rendre des avis non conformes ou défavorables quand les profils sont équivalents, le garde des Sceaux peut faire jouer une part d'*intuitu personae* qui ne connaît aucune justification.

Le fantasme d'une justice asservie au pouvoir exécutif ne correspond pour autant pas à la réalité puisque l'indépendance est une des obligations déontologiques des magistrats.

En revanche, ces règles de nomination ont principalement pour effet d'affaiblir la justice pour deux raisons. Soit parce que les citoyens mettent en doute chaque décision en se demandant s'il ne faut pas y voir la main du gouvernement, soit parce que quelques magistrats très visibles, notamment ceux qui occupent les plus hauts postes de la hiérarchie du parquet, peuvent être tentés de prendre leurs décisions pour complaire à l'exécutif.

C'est pour cette raison que le Syndicat de la magistrature revendique que le Conseil supérieur de la magistrature soit le seul chargé de la compétence de nomination des magistrats, du siège comme du parquet.

Nous connaissons l'argument qui nous est opposé. Le pouvoir de nomination par la garde des Sceaux est justifié par l'application de la politique pénale qu'il définit conformément à l'article 20 de la Constitution. Nous ne voyons toutefois pas le rapport conceptuel entre nomination et application de la politique pénale. D'ailleurs, quand une majorité change, on ne révoque pas les procureurs pour en nommer de nouveaux. Les procureurs restent en place et c'est heureux. Il n'est pas nécessaire de laisser les nominations à la main du garde des Sceaux pour qu'ils appliquent la politique pénale qu'il a décidée.

Le projet de réforme constitutionnelle nous semble donc insuffisant. D'abord, parce que le CSM ne se verrait pas transférer l'initiative de la nomination de la totalité des magistrats. Ensuite, parce que l'alignement des conditions de nomination des magistrats du parquet sur ceux du siège ne serait même pas complet puisque les procureurs de la République et les procureurs généraux continueraient d'être nommés sur initiative du garde des Sceaux, sur avis conforme du CSM, alors que le conseil propose les nominations des présidents et des premiers présidents pour le siège.

Par ailleurs, depuis sept ans, le régime proposé par cette révision constitutionnelle est appliqué de fait, puisqu'il n'y a pas eu de nomination de magistrat du parquet, contre l'avis du CSM. Avons-nous vu pour autant les critiques sur l'absence d'indépendance du parquet se tarir ? Je ne crois pas. Elles sont au contraire très fortes ces dernières années.

Sans développer davantage les autres questions institutionnelles, je précise toutefois que le syndicat défend le principe de l'unité du corps. Nous souhaitons aussi voir advenir

l'inamovibilité des magistrats du parquet, comme elle est prévue pour ceux du siège par la Constitution. Certains des critères appliqués pour la mobilité et la progression de la carrière des magistrats ont une incidence sur l'indépendance de la justice et nous revendiquons notamment la création d'un grade unique et une progression indiciaire à l'ancienneté. Enfin, nous demandons la suppression des rapports sur les dossiers individuels signalés, c'est-à-dire des remontées d'informations vers le garde des Sceaux.

Si nous souhaitons voir confier au CSM des attributions importantes en matière de nomination, nous sommes favorables à la répartition actuellement en vigueur en son sein entre les membres extérieurs et les magistrats, qui lève tout soupçon de corporatisme et de clientélisme, dans un contexte où cette institution a déjà été décrédibilisée.

En revanche, nous réclamons une modification des modes de nomination ou d'élection de ses membres. Pour les membres extérieurs, nous souhaitons des conditions de nomination moins dépendantes du pouvoir politique en place. Pour les membres élus, nous souhaitons supprimer les collèges électoraux. Le mode de scrutin actuel entraîne une surreprésentation de la hiérarchie parmi les membres élus magistrats mais aussi une surreprésentation des syndicats majoritaires de la profession. Quatre des sept magistrats élus sont membres de la hiérarchie alors qu'elle ne représente que 2 à 3 % de la profession : cela pose un problème de représentativité.

La discipline des magistrats du parquet, qui relève en dernier lieu du garde des Sceaux, doit également être alignée sur les règles prévues pour les magistrats du siège.

Il faudrait enfin rattacher l'inspection générale de la justice au CSM alors qu'elle dépend actuellement du garde des Sceaux et préciser les modalités des enquêtes administratives pour les magistrats qui font l'objet de poursuites disciplinaires. Il existe aujourd'hui en ce domaine une absence de garantie.

Nous revendiquons par ailleurs, toujours en matière disciplinaire, l'amélioration de la procédure devant la commission d'admission des requêtes du CSM. Cette commission, chargée d'examiner les plaintes directes des justiciables, a besoin de pouvoirs d'investigation.

Nous souhaitons aussi que le CSM puisse se saisir des questions relatives à l'indépendance de la justice et la défendre. Depuis la révision constitutionnelle de 2008, ce n'est plus possible.

Enfin l'organisation du fonctionnement interne des juridictions est un élément peu mis en avant lorsque l'on évoque l'indépendance de la justice. Pour les magistrats du parquet et du siège, la répartition des dossiers est exclusivement dans la main des chefs de juridiction après un simple avis de l'assemblée générale des magistrats. Nous souhaitons donc que des règles claires, précises et objectives président à la répartition des services, à l'attribution et au dessaisissement des dossiers – à concilier pour le parquet, avec le principe hiérarchique en son sein. Une procédure donnée doit par principe échoir à son juge naturel. Nous souhaiterions voir ce principe concrétisé dans la Constitution. Un chef de juridiction ne devrait jamais pouvoir décharger de manière arbitraire un magistrat d'un contentieux ou d'un dossier. Cela se produit pourtant régulièrement.

Par ailleurs, afin que ce principe soit mieux respecté, il conviendrait que certaines fonctions du siège puissent faire l'objet d'une nomination par décret. En confiant la responsabilité de ces nominations au CSM – dont les exigences en termes de composition et

d'indépendance seraient encore renforcées – les présidents de juridiction n'auraient pas la liberté de dire à un juge, « vous allez faire du juge aux affaires familiales » où « vous allez être président en correctionnelle ».

Au-delà de la toute-puissance actuelle des chefs de juridiction dans l'attribution des services et des dossiers confiés aux magistrats, d'autres règles leur donnent un pouvoir exorbitant sur les magistrats de leur juridiction. D'abord, ce sont les chefs de juridiction qui évaluent les magistrats. Quand vous êtes juge d'instruction, bien que le secret de l'instruction ne permette pas à votre président d'aller voir ce que vous faites dans vos dossiers, c'est lui qui vous évalue et cette évaluation est primordiale pour avancer en grade et obtenir un poste souhaité ; c'est donc un moyen de pression sur les magistrats.

C'est pour cela que le Syndicat de la magistrature milite pour une évaluation des magistrats confiée à un corps d'inspecteurs rattaché au CSM. Cela permettrait, en outre, de l'appliquer aux chefs de cour qui ne font aujourd'hui l'objet d'aucune évaluation.

Par ailleurs, les chefs de juridiction déterminent une partie de la rémunération des magistrats puisque, depuis 2003, ils fixent le taux de la prime modulable censée récompenser leur engagement dans leur service. Dans un contexte de pénurie des moyens, cela encourage le productivisme du magistrat sans prendre en considération la qualité des décisions rendues.

Régulièrement, en notre qualité de syndicat de magistrats, nous sommes consultés par des collègues qui subissent des atteintes à leur indépendance dans tous ces champs. Ce sont des collègues déchargés de leur contentieux de manière unilatérale par un président à qui les décisions prises ne conviennent pas. Ce sont des convocations paradisciplinaires du président pour reprocher telle ou telle décision susceptible de déplaire en haut lieu. Ce sont des collègues « saqués » dans leurs évaluations pour des raisons totalement extérieures à leurs qualités professionnelles. Ce sont des instructions données à des magistrats du parquet sur la réquisition en violation du principe selon lequel à l'audience, la parole est libre. Ce sont des inspections de chefs de cour qui vont aller consulter des dossiers d'instruction en violation du secret de l'instruction.

Il n'existe, aujourd'hui, hormis pour l'évaluation, aucun recours. Les syndicats peuvent dénoncer ces pressions publiquement ou plus confidentiellement. Bien entendu, souvent nos collègues ne le souhaitent pas car cela n'améliore pas leurs relations avec leur hiérarchie. Nous avons donc une magistrature corsetée, contrainte de rendre des décisions conformes à l'esprit de sa hiérarchie et du pouvoir exécutif.

Les réformes des procédures civiles et pénales s'enchaînent pour juger plus, plus vite au détriment de la qualité et de l'humanité de la justice. Souvent, ces réformes consacrent les audiences de juge unique, en matière civile et pénale, affaiblissant d'autant la collégialité. Or, non seulement la collégialité est cruciale pour la qualité de la justice, mais un juge seul est affaibli car il peut faire plus facilement l'objet d'attaques, notamment sur sa prétendue partialité.

Les magistrats du ministère public, dont les prérogatives sont continuellement étendues, sont soumis à un flux de procédures auxquelles ils font face comme ils peuvent. Évidemment, cela entraîne un contrôle insuffisant sur les enquêtes et sur l'activité des services de police. Le syndicat de la magistrature demande donc une révision de la doctrine d'emploi du traitement en temps réel.

Sans officiers de police judiciaire (OPJ), il ne peut y avoir de justice pénale. Même si les magistrats, en théorie, ont la direction et le contrôle de l'enquête judiciaire, les OPJ sont rattachés au ministère de l'intérieur. Ils ont donc la possibilité, ponctuellement, de refuser d'exécuter des instructions de magistrats. Cela s'est déjà vu. Le Syndicat de la magistrature revendique donc une police judiciaire placée sous l'autorité fonctionnelle des magistrats.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Vous avez dit que beaucoup de vos collègues vous faisaient remonter des entraves à leur indépendance. Ils vous informent mais ne déposent pas de recours devant le CSM. Vos propos m'interpellent car vous êtes les premiers à nous confirmer l'existence de ces entraves. Pourriez-vous nous apporter des précisions ?

**Mme Katia Dubreuil.** Il est difficile de venir montrer les dysfonctionnements internes. Le Syndicat de la magistrature, et c'est sa spécificité, n'est pas un syndicat corporatiste. Il souhaite donc que le débat public puisse porter sur le fonctionnement de la justice pour le faire évoluer. C'est peut-être la raison pour laquelle notre discours est plus libre.

Nous avons des exemples réguliers de collègues qui nous contactent. Nous réagissons souvent par un courrier adressé aux chefs de juridiction. Nous ne rendons pas forcément ces faits publics et tentons de régler les choses calmement, notamment dans l'intérêt de notre collègue. Parfois, quand les événements dépassent les bornes, nous relayons les faits auprès des autres magistrats. Actuellement, le magistrat n'a pas de voie de recours car il ne peut pas saisir le CSM et celui-ci ne peut s'autosaisir. Depuis 2008, le CSM ne peut être saisi que par le Président de la République, le garde des Sceaux ou un justiciable.

Ces derniers mois, nous avons des exemples très précis et un cas dans lequel on a cherché à faire partir un magistrat de son service, de façon illégale, en raison d'une décision qu'il avait rendue. Très récemment, nous avons des exemples de parquetiers qui reçoivent des instructions écrites, notamment sur des refus de renvoi d'audiences, dans le contexte de la grève des avocats.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Le premier président de la cour d'appel de Paris, M. Hayat, nous disait qu'il avait jadis exercé dans une juridiction, à Nice, où il existait des problématiques de corruption. Cela concernait des magistrats du siège, l'un d'eux a été mis en cause dans une affaire pénale, mis en examen puis radié des cadres. Mais il n'y a pas des M. Hayat tout le temps et partout. Je ne dis pas non plus qu'il y a de la corruption partout. Toutefois, le règlement de ces problèmes internes semble complexe. Il existe, en théorie, la possibilité de signaler les faits à la Chancellerie. La Chancellerie – donc l'exécutif – est-elle un allié pour régler ces problèmes ?

**Mme Katia Dubreuil.** Les faits que j'évoquais n'étaient pas liés à des questions de corruption. Je parlais des dossiers. Quel dossier échoit à quel magistrat ? Ça ne doit pas être un choix *intuitu personae* et les chefs de juridiction ne doivent pas pouvoir décharger des magistrats de certaines affaires.

Nous écrivons très régulièrement à la garde des Sceaux. L'année dernière, des enquêteurs de police de l'Office central de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants (OCTRIS) ont été mis en examen. Les enquêteurs ont alors déclaré qu'ils ne travailleraient plus sur les dossiers suivis par la juridiction interrégionale spécialisée de Paris, donc qu'ils arrêteraient d'exécuter les instructions des magistrats. Cela pose quand même un problème

institutionnel... Nous avons interpellé la garde des Sceaux pour qu'elle prenne à cet égard une position institutionnelle. Nous n'avons reçu aucune réponse !

La chancellerie n'est donc pas forcément un recours. Elle a pour objectif de faire absorber par la justice des flux bien trop importants par rapport aux moyens qui lui sont dévolus, grâce notamment aux chefs de juridiction qui utilisent leurs pouvoirs pour tendre vers une concordance de vues.

**M. le président Ugo Bernalicis.** La justice est rendue au nom du peuple français. Ne pensez-vous qu'il serait temps de faire en sorte que des citoyens, pourquoi par tirage au sort comme dans les cours d'assises, soient présents dans toutes les instances ?

Pensez-vous par ailleurs que la procédure *d'amicus curia*, les amis de la cour, pourrait permettre davantage de transparence, dans le respect des attributions des uns et des autres ?

**Mme Katia Dubreuil.** Nous souhaitons placer la société civile au centre de nos choix. Ainsi, nous proposons que soit constitué un comité composé de personnalités comme la présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et des représentants d'autres institutions de ce type, dont la nomination serait validée par les trois cinquièmes des instances compétentes des assemblées.

La réforme de l'organisation que nous préconisons ferait entrer les citoyens dans le fonctionnement de la justice. Les juridictions seraient constituées sous la forme d'établissements publics au sein desquels des citoyens siègeraient au conseil d'administration.

Il y a déjà eu un progrès sur ce plan puisque les conseils de juridiction permettent d'intégrer des personnes extérieures à la justice. Les attributions de ces conseils demeurent cependant réduites : nous souhaitons aller plus loin.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Pensez-vous que la procédure *d'amicus curia*, serait acceptable si un membre de l'exécutif ou un parlementaire voulait avoir un avis sur ce qui passe lors d'une procédure en cours ? Cette procédure pourrait-elle être respectueuse de l'indépendance des magistrats ?

**M. Nils Monsarrat, secrétaire général du Syndicat de la magistrature.** Vous pouvez déjà le faire. Vous avez le droit de critiquer la politique pénale d'un parquet ou nos décisions de justice : c'est la liberté d'expression et la démocratie ; c'est normal et il n'y a pas besoin d'une procédure pour cela.

**M. le président Ugo Bernalicis.** On pourrait me dire que cela constitue une entorse à l'indépendance de la justice.

**Mme Katia Dubreuil.** J'ai l'impression que, globalement, les critiques de la politique pénale du parquet sont déjà nombreuses ! L'infraction de discrédit porté sur une décision de justice est peu utilisée, heureusement.

**M. Didier Paris, rapporteur.** Vous développez une théorie où le juge devient propriétaire de son contentieux et où l'on retire à la hiérarchie la capacité de l'évaluer. Or, la justice est un service public, qui suppose de s'adapter à des situations évolutives. On rend la justice au nom du peuple, mais, concrètement, pour des citoyens. N'avez-vous pas le sentiment de confondre indépendance et autonomie ?

**Mme Katia Dubreuil.** Dans la configuration que nous proposons, la justice ne devient pas hors sol et les magistrats ne sont pas propriétaires de leur contentieux. La variété des contentieux fait que, même si certaines fonctions étaient protégées par une nomination par décret, les services conserveraient de nombreuses attributions.

Nous demandons des règles précises pour l'attribution des services et des dossiers et que les règles du jeu ne soient pas modifiées au gré des volontés individuelles. Ces pratiques n'ont rien à voir avec les besoins du service public de la justice. Cela ne signifie pas que le magistrat décidera seul de ce qu'il va faire. Nous demandons simplement que l'assemblée générale ait un rôle plus important dans les juridictions et donne un avis sur cette répartition.

Nous voulons aussi faire entrer des citoyens dans l'organisation des juridictions. Le regard citoyen permettra à la justice de s'adapter à leurs besoins.

**Mme Lucille Rouet, secrétaire générale du Syndicat de la magistrature.** La nomination par décret ne garantit pas une organisation transparente de la juridiction. Notre souhait n'est pas de devenir propriétaire de nos dossiers mais de fixer des règles pour que le principe du juge naturel soit bien respecté.

**M. Didier Paris, rapporteur.** Vous avez rapidement évoqué la situation budgétaire. En quoi la faiblesse des moyens de la justice – même s'ils sont en train d'évoluer – peut-elle directement atteindre son indépendance ? Quels sont les exemples que vous pouvez donner à la commission ?

**Mme Katia Dubreuil.** Quand vous êtes un magistrat du parquet au service du traitement en temps réel et que vous recevez dans la journée soixante appels d'officiers de police judiciaire, vous ne dirigez pas l'action des services de police : c'est la police qui vous dirige.

Ensuite, les magistrats doivent rédiger très rapidement leurs décisions pour pouvoir rendre leurs délibérés. C'est l'obsession des magistrats. En 2019, ils ont répondu à notre étude qu'ils souffraient d'une terrible perte de sens de leurs fonctions. Comment, dans ces conditions, remplir son office au sein du service public de la justice ? Comment, dans cette configuration, faire évoluer la jurisprudence ? On se contente de faire jouer des réflexes.

L'indépendance de la justice ce n'est pas exclusivement une question de séparation entre les pouvoirs. C'est aussi la capacité d'être créateur de droit. Si les magistrats sont contraints, faute de temps, de répondre mécaniquement à des demandes, ce n'est plus le service public de la justice et ni le rôle qu'il doit jouer en démocratie.

**Mme Cécile Untermaier.** L'administration centrale compte dans ses services beaucoup de magistrats. Cela vous semble-t-il favorable ou défavorable à l'indépendance de la justice ?

Vous avez par ailleurs évoqué le manque de moyens des conseils de juridiction. Les députés sont très soucieux de cette question et je suis favorable à une présence plus importante des parlementaires dans ces conseils. Nous sommes élus au suffrage universel, nous sommes des représentants du peuple et je crois que cette présence serait intéressante sans que cela ne remette en question votre indépendance.

Enfin, l'organisation est un des éléments essentiels d'affirmation de l'indépendance. Dans les juridictions administratives, comme j'en ai eu l'expérience, les magistrats avaient

leurs dossiers à traiter et à aucun moment, un président de chambre ou de tribunal, ne se serait permis de leur en retirer un. Je voudrais savoir si une organisation de ce type est envisageable dans le judiciaire.

**Mme Katia Dubreuil.** Des magistrats travaillent en effet dans l'administration centrale. Leur nombre n'est toutefois pas déséquilibré par rapport au volume du corps. Cela est compatible avec l'indépendance. Surtout, il est impossible d'imaginer que les magistrats ne puissent pas aller expliquer ce qu'est le fonctionnement de la justice au sein des administrations centrales. De la même manière, des magistrats vont dans les cabinets ministériels où ils apportent leur expertise. Les magistrats ne sont pas cloisonnés dans l'institution.

**M. Nils Monsarrat.** La composition des conseils de juridiction n'est pas fixée et une certaine latitude est laissée au président de la juridiction. Il peut y faire participer des députés et je connais des cas où cela est arrivé. Certes, un député ne peut pas participer à certains cas procéduraux, comme ce qui a trait à la protection de la jeunesse, mais le principe est bien que le président de la juridiction peut inviter largement les participants.

**Mme Lucille Rouet.** En lien avec la question sur la juridiction administrative, ce qui est important en termes d'organisation, c'est la collégialité. Le mouvement actuel tend à laisser le juge seul. Avec la réforme de la justice des mineurs, on veut laisser un juge seul décider de peines en cabinet alors que l'on dispose d'une institution ouverte à la société civile avec des assesseurs non professionnels.

Le risque de pouvoir être privé d'un dossier se pose moins quand on est plusieurs. Un juge seul est beaucoup plus fragile.

**Mme Katia Dubreuil.** Nous proposons des règles claires qui permettraient de savoir à qui doit échoir quel dossier, sans modification intempestive.

**Mme Naïma Moutchou.** Vous n'avez pas abordé le sujet du syndicalisme politique. Cela ne pose-t-il pas de difficultés vis-à-vis de l'impartialité, du droit de réserve, de la confiance et de la défiance des justiciables ?

**Mme Katia Dubreuil.** Il n'y a pas de difficulté en réalité. La différence entre un syndicalisme qui se prétend politique et un syndicalisme apolitique est assez faible. Dès lors que nous acceptons l'idée selon laquelle la justice, son fonctionnement et ses règles résultent d'une vision politique, en tant que syndicat nous avons une vision politique. Le syndicalisme politique n'est cependant pas partisan. Notre syndicat n'est affilié à aucun parti. Les magistrats ont tous des opinions politiques, ils votent à droite, au centre ou à gauche !

Le problème n'est pas d'avoir des opinions. Le juge se départit de ses opinions, de ses biais au moment de juger. Cela fait partie de son office.

Apprécier l'impartialité objective revient à savoir s'il existe un doute légitime pouvant laisser penser que, quand le magistrat juge, il a des liens tels avec une partie qu'il ne va pas être en mesure de se départir de ses opinions. On observe un glissement de cette notion : si quelqu'un trouve que son juge n'a pas l'air impartial, alors il est partial... La notion d'apparence d'impartialité est ainsi étendue en dehors de son champ et devient la subjectivité de celui qui est jugé. Tous les magistrats ont des opinions, ont des vies personnelles, ont des préférences et ils jugent malgré tout.

**M. Olivier Marleix.** L'interdiction faite depuis la loi de 2013 au garde des Sceaux de donner des instructions sur des affaires individuelles, n'empêche pas tous les ministres de la justice, y compris Mme Taubira, d'employer la formule « je vous promets que les auteurs seront sanctionnés » ou « je promets que les auteurs seront poursuivis ». C'est en fait l'expression d'un malaise dans notre pays, car la population attend des responsables politiques qu'ils les assurent que des poursuites seront engagées quand des faits délictueux sont commis.

Ne faudrait-il pas préciser cette relation avec le garde des Sceaux ainsi que la capacité à faire remonter des informations ?

Vous dénoncez par ailleurs l'influence du chef de juridiction dans l'attribution des dossiers. Que proposez-vous d'autre ?

Concernant la politisation, en 2007, j'avais été choqué de voir votre organisation syndicale publier une contre-circulaire expliquant aux magistrats comment ne pas appliquer la loi. La loi s'applique à tout le monde. Qu'un syndicat donne un mode d'emploi pour ne pas appliquer la loi votée par les représentants du peuple me semble poser un problème.

De même, appeler à voter pour un candidat à l'élection à la présidence de la République est une démarche qui me semble aller au-delà de la question de la sensibilité politique de chaque magistrat.

Tout le monde est prêt à accepter cette idée d'une indépendance accrue mais le corollaire est la garantie d'une neutralité. Dans la fonction publique au sens large, certains agents n'ont pas le droit syndical. Je comprends que les gens puissent se retrouver au sein des syndicats par familles de pensées, mais ne pensez-vous pas qu'il doit y avoir des limites ?

**Mme Katia Dubreuil.** Nous sommes opposés aux remontées d'informations. Les critères fixés dans la circulaire de 2014, à la suite de la loi de 2013, sont extrêmement larges et incluent toutes les affaires susceptibles d'être médiatisées.

Vous disiez que, pour certains faits divers, le garde des Sceaux devait rassurer la population. Il nous paraît plus important de rassurer la population quant à l'absence de traitement différencié des affaires judiciaires. Par ailleurs, les procureurs de la République ont le droit de s'exprimer, en vertu de l'article 11 du code de procédure pénale. C'est ainsi que l'on a vu le procureur de la République de Paris le faire abondamment au moment des attentats.

Il conviendrait par ailleurs que l'ordonnance de 1958 prévoie des règles claires de roulement. Ce n'est pas ce qui passe. La pratique actuelle est infantilisante dans les parquets où un substitut du procureur de la République est conduit à faire relire et corriger ses réquisitoires définitifs par le procureur. Pourtant, la Cour de cassation définit le substitut du procureur comme un magistrat qui tient des pouvoirs de sa propre personne et non par simple délégation de ceux du procureur. Le procureur dispose du pouvoir hiérarchique et peut tout à fait considérer que la décision du substitut ne lui convient pas. Nous souhaitons cependant que cela soit transparent et inscrit dans le dossier.

S'agissant de la contre-circulaire, je rappelle qu'il existe une hiérarchie des normes. Le juge n'applique pas uniquement la loi votée, mais aussi la Constitution, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), *etc.* C'est ainsi que les droits de la garde à vue ont évolué en 2014. Certains juges se sont appuyés sur la jurisprudence de la CEDH, qui

prévoit la présence des avocats dès la première heure de la garde à vue et un droit au silence. C'est un des cas où l'indépendance de la justice a été malmenée puisque des officiers de police judiciaire ont refusé d'appliquer les instructions des juges. Les juges ont fait le choix de faire primer la convention européenne des droits de l'homme sur la loi nationale et la Cour de cassation a ensuite validé cette interprétation avant qu'elle ne soit finalement inscrite dans la loi. Le contenu de notre contre-circulaire – ce terme caractérise bien notre côté frondeur – est tout à fait dans les règles.

Enfin, notre syndicat n'avait pas appelé à voter pour un candidat mais contre un candidat. L'autre syndicat de magistrats, l'Union syndicale des magistrats avait qualifié le quinquennat de Nicolas Sarkozy « d'heures sombres ». Nous n'étions pas l'unique syndicat de magistrats à considérer que l'action menée pour la justice pendant ces années était une véritable calamité et qu'il fallait absolument en sortir. Le syndicat de la magistrature n'a pas pour habitude de donner ses consignes de vote. C'était une situation particulière qui nous avait amenés à cette prise de position.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Je vous remercie.

*La séance est levée à 16 heures.*



### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Ugo Bernalicis, Mme Émilie Guerel, M. Dimitri Houbron, M. Fabrice Le Vigoureux, M. Olivier Marleix, Mme Naïma Moutchou, M. Didier Paris, Mme Laurianne Rossi, Mme Cécile Untermaier