

**2012**

**PENSER AUTREMENT  
LA SECURITE ET LA JUSTICE**



## Table des matières

<b>2012 : PENSER AUTREMENT LA SECURITE ET LA JUSTICE</b> .....	1
Synthèse .....	4
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>22</b>
Chapitre I : <b>DES MISSIONS REGALIENNES A REAFFIRMER</b> .....	<b>23</b>
I.1. LE PROBLEME DU DESENGAGEMENT DE L'ETAT EN MATIERE DE POLICE ET DU RÔLE GRANDISSANT DES POLICES MUNICIPALES .....	23
I.2. LA NECESSITE D'UNE JUSTICE INDEPENDANTE .....	25
I.2.A. <u>La réforme du statut du parquet</u> .....	25
I.2.B. <u>Réforme de la composition du CSM</u> .....	27
I.2.C. <u>La question de l'indépendance de l'enquête</u> .....	28
I.3. L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, POINTE AVANCEE DE LA PRIVATISATION DE LA JUSTICE .....	29
Chapitre II : <b>POUR UN MEILLEUR ACCES A LA POLICE ET A LA JUSTICE</b> .....	<b>31</b>
II.1. UNE NECESSAIRE REORGANISATION TERRITORIALE .....	31
II.1.A. <u>En matière de police</u> .....	31
II.1.B. <u>Vers une désertification judiciaire ?</u> .....	33
II.1.C. <u>De contestables suppressions de Chambres Régionales des Comptes</u> .....	35
II.1.D. <u>Une administration pénitentiaire inadaptée aux réalités territoriales</u> .....	35
II.1.E. <u>Une territorialisation de la PJJ inadaptée</u> .....	36
II.2. RESTAURER L'ACCES A LA JUSTICE .....	37
II.2.A. <u>Revoir l'existence de taxes préalables à toute action en justice</u> .....	37
II.2.B. <u>L'aide Juridictionnelle</u> .....	39
II.3. L'AMELIORATION DE L'ACCUEIL DU JUSTICIABLE .....	41
II.3.A. <u>L'accueil dans les commissariats</u> .....	41
II.3.B. <u>L'accueil dans les juridictions</u> .....	42
II.3.C. <u>L'accueil dans les prisons</u> .....	44
II.3.D. <u>L'accueil par la Protection Judiciaire de la Jeunesse</u> .....	45
II.4.A. <u>Les problèmes rencontrés par les associations d'aide aux victimes</u> .....	46
II.4.B. <u>Le nécessaire renforcement des bureaux d'exécution des peines</u> .....	46
Chapitre III : <b>OBLIGATIONS ET CHOIX</b> .....	<b>48</b>
III.1. DES OBLIGATIONS LEGALES INUTILES OU TROP COMPLEXES .....	49
III.1.A. <u>L'instruction</u> .....	49
III.1.B. <u>Le problème des expertises psychiatriques et obligatoires</u> .....	51
III.1.C. <u>Des formalités peu pertinentes dans leurs modalités</u> .....	54
III.2. DES CONTRAINTES BUDGETAIRES QUI IMPOSENT DES CHOIX .....	55
III.2.A. <u>Des lois sans moyens...donc inapplicables</u> .....	55
III.2.B. <u>Les problèmes de l'expertise</u> .....	61
III.2.C. <u>Une rationalisation des méthodes contre-productive</u> .....	68
III.2.D. <u>des outils « modernes » inadaptés</u> .....	71
III.3. ...ET DES CHOIX IMPOSES PAR DES CONSIDERATIONS POLITIQUES VOIRE POLITICIENNES .....	74
III.3.A. <u>L'évaluation statistique ...mise en avant au détriment de la qualité</u> .....	74
III.3.B. <u>...et outil d'instrumentalisation de la police et de la justice</u> .....	75
III.3.C. <u>Le traitement de la délinquance des mineurs mis à mal</u> .....	76
III.3.D. <u>La justice financière écartée...</u> .....	78
III.3.E. <u>Le délaissement d'une réelle politique pénale du travail</u> .....	81
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>83</b>
<b>Présentation des organisations participantes</b> .....	<b>85</b>

# **SYNTHESE DU RAPPORT ET DES PROPOSITIONS**

## **Chapitre 1**

### **DES MISSIONS REGALIENNES A REAFFIRMER**

Les fonctions de police et de justice doivent demeurer des missions régaliennes de l'Etat, qu'il ne peut déléguer à des partenaires privés sans un contrôle essentiel et réel, et qu'il doit absolument permettre, de manière égalitaire, à l'ensemble des citoyens.

Or, ces missions doivent aujourd'hui être réaffirmées compte tenu du désengagement de l'Etat dans sa police (I), de la nécessité d'une Justice indépendante (II), et de la préservation de l'administration pénitentiaire pour éviter une privatisation de la Justice (III).

#### **I.1. LE PROBLEME DU DESENGAGEMENT DE L'ETAT EN MATIERE DE POLICE ET DU RÔLE GRANDISSANT DES POLICES MUNICIPALES**

L'État n'assumant plus pleinement sa mission régalienne de protection des personnes et des biens, on assiste à un développement des polices municipales (20 000 policiers dans 3500 communes), conséquence de la décentralisation de l'action publique, de la territorialisation des politiques de sécurité et de la Révision Générale des Politiques Publiques.

Si la loi du 15 avril 1999 a fixé un véritable cadre juridique et si les compétences des polices municipales sont fixées au niveau national, le cadre de leurs interventions, très variable d'une commune à l'autre, et le développement de l'armement entraînent parfois une incursion vers une mission de « maintien de l'ordre », pourtant impossible.

Les missions régaliennes de l'Etat en matière de sécurité doivent être confortées, le contrôle des polices municipales renforcé pour que le droit à la sécurité s'applique de manière identique en tous points de la France.

Par ailleurs, la formation professionnelle des policiers municipaux doit être accrue.

Enfin, les recrutements des réservistes ne doivent pas pallier le manque de personnels et doivent se limiter à des missions de soutien.

**Consacrer la sécurité comme mission régalienne de l'État**

**Définir précisément les missions des polices municipales**

**Renforcer le contrôle des missions des polices municipales**

**Renforcer la formation des policiers municipaux**

**Limitier les recrutements de réservistes de la police aux missions de soutien ne nécessitant pas de connaissances professionnelles spécifiques**

## **I.2. LA NECESSITE D'UNE JUSTICE INDEPENDANTE**

### **I.2.A . La réforme du statut du parquet**

Les alertes données à la France au niveau européen doivent la conduire à permettre une évolution substantielle du statut des magistrats du parquet, afin de mettre fin au soupçon, justifié ou non, de politisation de certaines décisions ou nominations.

L'instauration d'un avis conforme pour les magistrats du parquet est totalement insuffisante pour répondre aux exigences d'indépendance du parquet : le statut des magistrats du parquet doit être totalement aligné sur celui des magistrats du siège.

Une réelle réforme ne pourrait être satisfaisante que si l'avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) pour les nominations était accompagné d'un pouvoir de proposition du CSM pour les postes de Procureurs, Procureurs Généraux et Membres du parquet général de la Cour de Cassation et d'une prise de décision par le CSM en matière disciplinaire.

Par ailleurs, il doit être mis fin à toute instruction individuelle dans les dossiers particuliers.

**Aligner totalement le statut des magistrats du parquet  
sur celui des magistrats du siège :**

**Avis conforme du CSM pour l'ensemble des magistrats du parquet**

**Pouvoir de proposition du CSM pour les postes de Procureurs, Procureurs Généraux et membres du parquet général de la Cour de Cassation**

**Décisions prises par le CSM en matière disciplinaire**

**Interdiction de toute instruction individuelle dans les dossiers particuliers**

### **I.2.B . La réforme de la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature**

Les standards européens posent clairement le principe selon lequel les Conseils de Justice doivent être composés, au moins à parité, de magistrats.

En défaut par rapport à ces critères depuis la réforme constitutionnelle de 2008, la France doit à nouveau réformer la composition du CSM pour prévoir qu'il sera majoritairement composé de magistrats.

Parallèlement, les conditions de désignation des membres non magistrats du CSM doivent également être réformées : pour éviter toute politisation, les candidatures des personnalités désignées par les présidents des assemblées et par le président de la République devraient être validées à la majorité des 3/5<sup>e</sup>, le veto à la même majorité n'assurant aucunement le but recherché.

**Réformer la composition du CSM pour y rendre les magistrats majoritaires,  
conformément aux standards européens**

**Revoir les conditions de nomination des membres non magistrats au CSM**

### **I.2.C. La question de l'indépendance de l'enquête.**

Alors que les magistrats sont fortement dépendants de l'activité de la police judiciaire, la question de l'indépendance des services de police judiciaire à l'égard du pouvoir exécutif peut s'avérer difficile, particulièrement dans des affaires très sensibles, peu nombreuses mais emblématiques.

L'engagement d'une réflexion sur l'indépendance des enquêtes par rapport au pouvoir exécutif se heurte à de nombreuses inquiétudes et réticences, tant le statut et la polyvalence (administrative et judiciaire) des policiers doivent être préservés.

**Engager une réflexion, avec l'ensemble des acteurs concernés,  
sur l'éventuel rattachement de certains services spécialisés de police judiciaire  
aux services judiciaires**

### **I.3 – L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, POINTE AVANCEE DE LA PRIVATISATION DE LA JUSTICE**

Les établissements pénitentiaires ouvrent ou évoluent en gestion déléguée (privée). Mais cette gestion déléguée, particulièrement onéreuse, se développe au détriment des autres établissements entièrement gérés par le secteur public, et crée de fortes disparités de prise en charge des détenus.

62 % du budget de fonctionnement de la Direction de l'Administration Pénitentiaire sont ainsi affectés à la gestion déléguée alors qu'elle n'accueille que 50% des personnes détenues.

La situation actuelle de la gestion patrimoniale à deux vitesses des établissements pénitentiaires est en outre accentuée par les problématiques de compétences techniques disponibles au sein des établissements à gestion publique.

Enfin, le champ pénitentiaire ne doit pas devenir un espace d'initiatives privées, avec des publics triés sur le volet, et des subventions étatiques correspondant aux moyens qui sont refusés aux actuels établissements.

**Réaffirmer le caractère régalien de la mission d'exécution des peines**  
**Privilégier la maîtrise d'ouvrage publique pour la construction des  
nouveaux établissements afin que l'État soit propriétaire de ses prisons**

## Chapitre 2

### POUR UN MEILLEUR ACCES A LA POLICE ET A LA JUSTICE

Dans notre système démocratique fondé notamment sur un principe d'égalité de tous devant la loi, un égal accès au droit, à la sécurité et à la Justice doit être préservé.

Pour autant, les citoyens-justiciables sont de plus en plus confrontés à des carences dans l'organisation géographique et financière du système de sécurité et de justice français. Ainsi, les conditions d'accès, puis d'accueil au sein des établissements de police et de justice sont souvent déplorables et contribuent bien évidemment à en donner une image dévalorisée, qui prévaudra ensuite, quelle que soit l'issue du problème du citoyen.

En la matière, de nombreuses évolutions paraissent indispensables.

#### II.1 . UNE NECESSAIRE REORGANISATION TERRITORIALE

##### II.1.A. En matière de police

L'exigence d'une sécurité assurée par l'Etat de façon homogène, et adaptée aux problématiques locales sur l'ensemble du territoire national est une évidence.

Pour autant, les réformes engagées ces dernières années montrent leurs limites pour :

- déterminer une dimension territoriale pertinente pour les structures déconcentrées des forces de police,
- prendre en compte les dimensions humaines et professionnelles de ces fonctions,
- maintenir les CRS dans leurs statut et missions.

**Répartir la sécurité en fonction des besoins locaux objectifs,  
et non plus au regard de la baisse de moyens**

**Envisager des passerelles entre les emplois de la police  
et de la gendarmerie nationales**

**Préserver les missions de maintien de l'ordre de la police nationale**

##### II.1.B. Vers une désertification judiciaire ?

La réforme de la carte judiciaire, réalisée sans concertation et sans critères lisibles et cohérents, est totalement inadaptée aux besoins des justiciables.

Le développement des audiences foraines ne saurait pallier ces difficultés et ne peut en tout état de cause être généralisé pour compenser les déserts judiciaires créés en certaines zones.

Une concertation pour une nouvelle réforme de la carte judiciaire devrait pouvoir être engagée sur la base d'une réflexion préalable sur les différents types de contentieux et d'une localisation des juridictions en fonction de ces différents types de contentieux.

**Entamer la réflexion pour une refonte de la carte judiciaire plus juste et équilibrée sur la base d'une réflexion préalable sur les différents types de contentieux et sur le respect de la taille efficiente des juridictions**

### **II.1.C. De contestables suppressions de Chambres Régionales des Comptes.**

La loi du 13 décembre 2011 entraîne la suppression de sept chambres régionales des comptes en métropole, soit plus du tiers, au moment où la réforme des collectivités territoriales prévue en 2010 n'arrive pas à voir le jour et a été reprise par la loi du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.

**Réformer la carte des juridictions financières en adéquation avec la réforme territoriale**

### **II.1.D. Une administration pénitentiaire parfois inadaptée aux réalités territoriales.**

Les établissements pénitentiaires sont souvent construits selon des considérations politiques et financières, plus que des besoins. Peu accessibles aux familles des détenus, ces nouvelles implantations, trop éloignées des centres villes, sont inadaptées aux personnels et partenaires, au détriment des objectifs de réinsertion pourtant mis en avant.

La cartographie des établissements pénitentiaires doit absolument être adaptée aux nécessités locales, de même que la cartographie des secteurs d'intervention de l'administration pénitentiaire revue pour plus de cohérence, notamment avec celle des services judiciaires.

Par ailleurs, le caractère inadapté de la carte pénitentiaire avec la carte judiciaire et le manque de cohérence d'une implantation territoriale de l'administration pénitentiaire posent problème.

**Analyser les besoins et origines géographiques des personnes écrouées préalablement à toute implantation d'établissement pénitentiaire**

**Favoriser l'accessibilité des établissements pénitentiaires**

**Harmoniser les cartes judiciaire et pénitentiaire**

**Désigner un interlocuteur de l'administration Pénitentiaire dans chaque département pour les partenaires institutionnels**

### **II.1.E. Une territorialisation de la PJJ inadaptée**

La PJJ a connu une réorganisation sans précédent de ses structures régionales, territoriales et de ses implantations locales, bouleversant parfois sans discernement un équilibre patiemment édifié. La suppression de la moitié des directions territoriales insuffisamment accompagnée, conduit à un affaiblissement de l'institution dans ses rapports avec les préfets, les présidents de Conseils Généraux, les autorités judiciaires.

La nouvelle carte territoriale qui mutualise l'activité de plusieurs départements est inadaptée et éloigne, de fait, le niveau politique local PJJ de ses indispensables partenaires institutionnels.

Il est nécessaire qu'enfin, le paysage institutionnel soit stabilisé et qu'existent un partage des compétences bien identifié et une gestion humaine du temps d'appropriation des incessantes réformes subies ces dernières années.

**Stabiliser l'implantation territoriale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse**  
**Mieux identifier les compétences respectives des différents intervenants de la Protection Judiciaire de la Jeunesse**

## **II.2. RESTAURER L'ACCES A LA JUSTICE**

### **II.2.A. Revoir l'existence de taxes préalables à toute action en justice**

Le principe français de gratuité de l'accès à la Justice est remis en cause par l'instauration d'un droit d'un montant de 150 euros dû par toutes les parties au stade de l'appel et d'une taxe de 35 euros mise à la charge des justiciables engageant une action devant les juridictions civiles, commerciales, rurales, prud'homales ou sociales, ou devant une juridiction administrative.

Si des exonérations sont prévues dans certains cas, ces taxes limitent l'accès à la Justice des personnes aux revenus modestes qui ne peuvent pour autant pas bénéficier de l'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, de nombreuses difficultés pratiques se posent pour les professionnels.

**Supprimer les taxes pour accéder à la Justice judiciaire**

### **II.2.B . L'Aide Juridictionnelle**

Des dépenses considérables sont engagées pour le financement de l'aide juridictionnelle, sans que l'on voie réellement comment arrêter ou freiner cette tendance, particulièrement en période de crise.

Alors que le nombre des demandes s'accroît, il faut rappeler que l'aide juridictionnelle est, en application des textes, subsidiaire à la mise en œuvre des contrats de protection juridique et peut être accordée trop largement.

Plusieurs difficultés sont relevées au titre de l'aide juridictionnelle :

- Les délais de traitement des demandes des justiciables, dont on peut regretter qu'ils soient considérés comme critères de performance.
- La maîtrise des dépenses, nécessairement liée à l'effectivité des contrôles des demandes et critères d'octroi.
- La gestion des attestations de fin de mission, par les greffiers pour les auxiliaires de justice, particulièrement chronophage.
- Le financement de l'aide juridictionnelle et la réflexion sur les barèmes des actes.

**Engager une réflexion, avec l'ensemble des professionnels,  
sur le financement de l'AJ et ses conditions d'octroi**

**Renforcer les contrôles de l'aide juridictionnelle**

**Renforcer dans toutes les juridictions les bureaux d'aide juridictionnelle**

### **II.3.L'AMELIORATION DE L'ACCUEIL DU JUSTICIABLE**

Les professionnels de la police et de la justice regrettent de ne pouvoir accueillir dans de meilleures conditions les plaignants et justiciables, particulièrement s'agissant des personnes handicapées, même si des évolutions positives peuvent d'ores et déjà être notées.

#### **II.3.A. L'accueil dans les commissariats**

La qualité de l'accueil dans les commissariats est une priorité et connaît des progrès indéniables alors que le public concerné, majoritairement des victimes, est bien souvent fragilisé. Mais, on ne peut que regretter que l'état de certains commissariats de police ne soit pas digne de l'accueil du public et en donne une image dévalorisée.

Par ailleurs, les modalités d'évaluation de la qualité de l'accueil ne doivent pas être négligées. L'administration doit avoir une connaissance la plus affinée possible de données qualitatives afin d'améliorer ses pratiques.

Enfin, il est primordial que soit affecté à cette mission d'accueil un personnel volontaire, ayant des pré-requis et formé.

**Exploiter au niveau central des registres de doléances**

**Tester la qualité de l'accueil, selon un protocole strict et des indicateurs identiques**

**Ne plus appréhender la qualité de façon globale mais en fonction des territoires**

**Poursuivre la rénovation des zones d'accueil dans les commissariats afin qu'elles  
soient conviviales, confidentielles, pratiques pour tous  
et accessibles aux handicapés**

**Recruter et former un nombre suffisant de personnels d'accueil**

#### **II.3.B. L'accueil dans les juridictions**

Le Guichet Unique de Greffe (GUG), qui correspond à une attente des justiciables et professionnels se heurte en réalité aux difficultés de sa mise en place dans toutes les juridictions.

Faute de moyens en personnels suffisamment formés et expérimentés, de locaux et de matériels informatiques adaptés, la confidentialité des problématiques des justiciables ne peut

pas toujours être assurée.

Par ailleurs, les services d'accueil et d'orientation dans les différents services du tribunal, particulièrement ceux recevant un public nombreux (tribunal pour enfants, juge aux affaires familiales...) doivent être renforcés et les conditions matérielles d'accueil améliorées.

Enfin, de très nombreuses juridictions doivent être adaptées à l'accueil des handicapés.

**Doter toutes les juridictions des moyens suffisants (personnels, matériels et locaux) pour constituer un Guichet Unique de Greffe**

**Envisager le maintien des services d'accueil spécialisés au sein de certains services**

**Consacrer la spécificité de la fonction d'accueil**

**Poursuivre une réflexion sur la qualité de l'accueil au sein des juridictions (Référentiel Marianne)**

**Doter l'ensemble des juridictions des moyens d'accueillir les personnes handicapées**

### **II.3.C. L'accueil dans les prisons**

L'accueil des familles et des détenus est un champ de travail majeur de l'administration pénitentiaire depuis plus de 20 ans. Si les règles pénitentiaires européennes et leur consécration par la labellisation ont permis d'améliorer le confort et le fonctionnement de quartiers arrivants dans la moitié des établissements, la baisse des moyens alloués ne favorisera pas cette évolution.

La surpopulation carcérale, inacceptable en maison d'arrêt, nécessite des moyens humains conséquents tant pour l'administration pénitentiaire que pour les autres partenaires qui n'ont pas les moyens de mettre en place l'ensemble des interventions et suivis pourtant nécessaires.

Enfin, l'effort est à maintenir dans la prise en compte des personnes à mobilité réduite en détention.

**Développer l'accueil des détenus, de leur famille et des intervenants en détention :**

**Soutenir les associations locales accompagnant les familles de détenus**

**Maintenir les moyens d'accueil des nouveaux arrivants en détention**

**Favoriser les interventions extérieures de professionnels en détention**

**Développer les soins adaptés, notamment psychologiques ou psychiatriques, aux détenus**

**Intensifier l'effort pour l'accessibilité des établissements pénitentiaires aux personnes handicapées**

### **II.3.D. L'accueil par la Protection Judiciaire de la Jeunesse**

La suppression des Services Educatifs Auprès des Tribunaux et leur remplacement, au mieux, par des UEAT (Unités Educatives) ou des permanences éducatives (PEAT) ont pour conséquence directe une diminution de la qualité de l'accueil des mineurs et de leur famille.

Il est essentiel que soit réinstaurée une présence systématique et organisée, dans chaque juridiction ayant une activité suffisante et dans tous les cas, au plus près du tribunal avec une présence reconnue de la PJJ.

**Recréer des services dédiés (avec des bureaux dans les locaux du tribunal)  
dans toutes les juridictions comportant au moins 6 juges des enfants  
et implanter des Unités Éducatives Auprès des Tribunaux  
dans les petites et moyennes juridictions**

### **II.4. L'ACCOMPAGNEMENT DU JUSTICIABLE**

#### **II.4.A. Les problèmes rencontrés par les associations d'aide aux victimes**

Les associations d'aide aux victimes bénéficient d'un soutien affiché...mais peu concret. Elles alertent sur leurs difficultés à assurer leurs missions, compte tenu de leurs difficultés financières et de la baisse de leur nombre.

En pratique, les associations doivent alors faire des choix sur les permanences assurées lors des audiences et leur accompagnement.

Il est indispensable que les victimes puissent être accompagnées dans leurs démarches de plaintes et soient suffisamment informées.

**Maintenir le financement des associations d'aide aux victimes**

#### **II.4.B . Le nécessaire renforcement des bureaux d'exécution des peines**

Les bureaux d'exécution des peines ont une réelle utilité pour réduire le nombre de petites peines inexécutées et devraient pouvoir être généralisés. Mais les moyens affectés sont trop insuffisants pour en assurer un fonctionnement adapté.

**Généraliser les Bureaux d'Exécution des Peines**  
**Doter les Bureaux d'Exécution des peines des moyens de fonctionner,  
en personnels et locaux adaptés**

## Chapitre 3

### OBLIGATIONS ET CHOIX

Chacune des professions représentées est soumise à des règles de fonctionnement ou d'intervention très précises, souvent modifiées.

Certains textes sont incontestables en ce qu'ils permettent de favoriser le contradictoire ou de renforcer les droits des justiciables. Mais cet empilement législatif de textes parfois incohérents entre eux, complexifie à outrance les règles de procédure malgré un affichage de simplification.

Ce « mille-feuilles législatif » a des conséquences souvent très négatives sur le fonctionnement des services, au regard d'obligations légales inutiles ou trop complexes (I). Soumis à d'importantes contraintes budgétaires, les professionnels sont contraints de faire des choix (II) tout en étant parallèlement soumis à des considérations politiques voire politiciennes (III).

#### **III.1. DES OBLIGATIONS LEGALES INUTILES OU TROP COMPLEXES**

Une simplification de certaines procédures s'avère indispensable.

Il est essentiel que puissent être supprimées certaines obligations légales inutiles ou trop complexes, supprimées certaines expertises obligatoires et allégées certaines procédures. Les exemples de l'instruction, des expertises et de quelques autres procédures peuvent être cités.

##### **III.1.A. L'instruction**

La procédure d'instruction a été modifiée à de multiples reprises depuis 1993 afin, de manière générale, de rendre la procédure plus contradictoire et d'assurer en particulier le respect des droits de la défense. Mais, il est essentiel de supprimer du code de procédure pénale des obligations qui, au contraire, n'apportent rien, ni à l'efficacité de l'enquête ni aux droits des parties.

Tel est le cas notamment :

- de l'obligation pour le Juge d'instruction, en présence de scellés fermés, de ne les ouvrir et « dépouiller » qu'en présence de la personne mise en examen et de son avocat et, le cas échéant, du tiers chez lequel la saisie a été faite (article 97 du CPP).
- de l'obligation de notifier les missions d'expertise aux avocats des parties et au procureur de la République (article D161-1 du CPP).
- du délai laissé aux parties, en fin d'instruction, pour demander des actes supplémentaires au juge et pour répondre aux réquisitions du ministère public (article 175 du CPP).

##### **III.1.B. Le problème des expertises psychiatriques et obligatoires**

Les expertises psychiatriques répondent à des exigences différentes selon les professionnels, enquêteurs ou médecins. Les objectifs de chacun sont différents et parfois incompatibles avec la notion d'urgence.

Par ailleurs, l'utilisation des expertises, de plus en plus souvent obligatoires, est dévoyée quant au sens de l'expertise. Le recours, trop large, aux experts, les éloigne de leurs missions les plus essentielles.

Il est devenu indispensable de supprimer certaines de ces obligations dans des cas particuliers et de s'interroger sur l'opportunité de limiter les expertises, non pas aux peines au quantum le plus lourd, mais aux individus ayant déjà présenté des signes de troubles mentaux.

Enfin, la confusion entre les objectifs des réquisitions et expertises est fréquente. De nombreux parquetiers sont contraints de recourir à des praticiens non inscrits sur les listes d'experts pour leurs réquisitions, au regard du refus des experts de répondre à ces réquisitions.

Tous ces éléments expliquent que les experts, accaparés par de nombreuses expertises obligatoires, sont contraints de retarder leur intervention dans des dossiers plus lourds et que des expertises confiées à des experts co-désignés ne peuvent plus être ordonnées.

**« Ne pas judiciaireiser la psychiatrie ni psychiatriser la justice ». Et pour cela :**

**Limiter les expertises obligatoires**

**Restaurer l'appréciation de l'opportunité d'une expertise, par le magistrat,  
y compris en concertation avec les parties**

**Limiter les expertises en urgence et leur contenu**

### **III.1.C. Des formalités peu pertinentes dans leurs modalités**

Certaines formalités, aussi utiles qu'elles puissent être, voire aussi incontestables qu'elles puissent paraître, détournent cependant les professionnels du cœur de leurs missions.

Ainsi en est-il notamment des pactes civils de solidarité et des warrants agricoles qui représentent une charge importante pour les greffes des tribunaux d'instance, qui pourraient être déjudicialisés. Des formalités peu pertinentes au cours des rendus des délibérés en audience correctionnelle, ou devant le juge aux affaires familiales pourraient être revues.

**Recentrer les professionnels sur leur cœur de métier**

### **III.2. DES CONTRAINTES BUDGETAIRES QUI IMPOSENT DES CHOIX ...**

Les professionnels sont soumis à d'importantes, et parfois insurmontables, contraintes budgétaires.

Dans ces conditions, les professionnels doivent déterminer des priorités entre leurs différentes missions. Tel est notamment le cas face à des lois inapplicables, faute de moyens adaptés, dans le cadre des expertises, face à une volonté de rationalisation des méthodes contre-productives ou en l'absence de moyens modernes adaptés.

#### **III.2.A. Des lois sans moyens....donc inapplicables**

Sans forcément contester l'utilité ou le bien-fondé des nombreuses réformes mises en œuvre depuis plusieurs années, force est de constater qu'elles ne se sont pas accompagnées des

moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

C'est notamment le cas de :

- La loi pénitentiaire, ambitieuse mais difficilement applicable. Dans les faits, les prisons n'ont jamais autant été surpeuplées ; l'administration pénitentiaire ne peut pas remplir son obligation d'organiser des activités pour les détenus et de préparer leur réinsertion ; faute de pouvoir appliquer la loi pour l'ensemble des condamnés non détenus concernés, les juges et services doivent continuer à prioriser certains dossiers, au détriment d'autres.

- La réforme de l'instruction : le travail en collégialité ne peut se mettre en place ; la co-saisine n'est pas en œuvre pour les juridictions pôles, tandis que les cabinets infra-pôles sont noyés sous les tâches du service général ; les délais d'instruction s'allongent.

- Les tribunaux d'instance : ils ont été soumis à plusieurs réformes alourdissant considérablement leurs charges de travail : la réforme de la carte judiciaire, la loi du 5 mars 2007 sur la protection des majeurs, la loi portant réforme du crédit à la consommation, la suppression des juridictions de proximité fin 2011... En conséquence, les juges d'instance doivent, soit continuer à traiter l'ensemble des contentieux qui leur sont confiés de manière égale au risque de voir s'accumuler des retards et des stocks dans l'ensemble des contentieux, soit en prioriser certains, pour lesquels le retard et les stocks seraient moindres, au détriment d'autres, pour lesquels les retards et stocks seraient considérables.

- La réforme de la garde à vue, dont le premier bilan ne fait pas apparaître d'incident ou de dysfonctionnement notable dans les enquêtes traitées. Toutefois, parallèlement, le taux d'élucidation des infractions est en baisse au détriment des victimes. Surtout, des aménagements procéduraux sont nécessaires.

- La réforme des soins sans consentement entrée en vigueur à moyens constants : pour créer des audiences du juge des libertés et de la détention, d'autres audiences sont supprimées (audiences civiles par exemple) et les délais de traitement vont nécessairement augmenter ; pour les services médicaux, on assiste à une multiplication des certificats médicaux et procédures administratives et judiciaires ; les patients ont le sentiment de subir une machine judiciaire et d'être victimes de l'approche pénale du droit des libertés.

- La loi sur l'introduction des citoyens assesseurs en correctionnelle : moins de dossiers pouvant être traités au cours d'une même audience, les juridictions vont devoir supprimer d'autres audiences, ou trouver des solutions de contournement des audiences...en multipliant les CRPC....

Ainsi, chaque réforme entrant en vigueur à moyens constants contribue à dégrader un peu plus la qualité du service rendu au justiciable et au citoyen. Soit la qualité de la motivation de la décision s'amointrit, soit le délai d'attente s'allonge. Et lorsque le service concerné parvient à assumer les charges nouvelles qui lui sont confiées, c'est souvent par le redéploiement des effectifs venant d'autres services.

### **Cesser l'empilement législatif**

**Evaluer l'efficacité et l'utilité des réformes déjà entrées en vigueur**

**Envisager la simplification, voire la suppression, de certaines lois (obsolètes ou redondantes)**

**Permettre un dialogue social, en amont des textes,  
avec les Ministères établissant les projets de loi, sur l'applicabilité des textes**

**Procéder à une étude d'impact avant tout vote d'une loi nouvelle,  
y compris en cas de proposition de loi ou d'amendements gouvernementaux**

**Accompagner tout nouveau texte des moyens nécessaires à son application  
avant son entrée en vigueur**

### **III.2.B. Les problèmes de l'expertise**

Aucun système judiciaire moderne ne peut fonctionner sans experts de qualité. Sans une prise de conscience et une amélioration urgentes des conditions d'intervention des experts et de leur recrutement, les problèmes ne feront que s'aggraver, au détriment de l'ensemble des justiciables.

#### **1. La méconnaissance des problématiques expertales**

Les experts sont le plus souvent des professionnels, qui poursuivent leur activité principale et qui, parallèlement, assurent des missions d'expertise à titre annexe. Il est alors important qu'ils puissent conserver leur pratique professionnelle, qui donne du sens à l'expertise, tout comme ils doivent pouvoir comprendre le sens et la portée de leur mission.

Il est par ailleurs utile que la qualité des prestations des experts puisse être évaluée réellement, et non à l'aune de leur disponibilité ou de la rapidité de leur intervention, et que la qualité d'expert soit suffisamment protégée et contrôlée.

#### **2. Le problème du montant de la rémunération**

Les rémunérations des actes des experts intervenant dans le cadre de la procédure pénale sont fixées forfaitairement. Mais compte tenu de la faiblesse de ces rémunérations, de l'importance de leurs charges et de leurs contraintes, de nombreux experts ont le sentiment de participer bénévolement à la Justice.

#### **3. Le problème de paiement des honoraires**

La lourdeur de la procédure ne permet pas aux experts d'être payés de leurs honoraires avant de longs mois, voire années.

Les difficultés de paiement des experts se traduisent non seulement par une plus grande difficulté à trouver des experts, qui avancent souvent leurs frais (particulièrement à l'étranger) mais aussi par un travail de greffe accru, pour la gestion du « contentieux » des mémoires.

#### **4. Les problèmes d'exercice matériel**

Les conditions dans lesquelles sont contraints d'exercer les experts contribuent à expliquer le manque de candidats experts : convocations tardives, problèmes de sécurité dans certains ressorts, et difficultés matérielles très pratiques auxquelles il pourrait être aisé de remédier ; pour les interprètes traducteurs, pour les experts déposant aux assises, pour les expertises en détention...

## **5. De nouvelles dispositions législatives.**

La participation de représentants des experts traducteurs interprètes est souhaitable pour rédiger les textes relatifs à la transposition de la directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Europe du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures en droit français.

Par ailleurs, les dispositions interdisant aux praticiens hospitaliers de réaliser leurs missions expertales pendant les heures ouvrables (de travail) et dans les locaux hospitaliers (lieux de travail) doivent être revues pour ne pas priver l'Institution judiciaire de la coopération de ces praticiens.

Toutes ces difficultés, à l'origine d'une pénurie d'experts au quotidien, devraient être atténuées, voire résolues, par la création, sur les conditions de laquelle une vaste réflexion est nécessaire, d'un Institut de l'expertise.

**Valoriser et protéger les fonctions officielles de l'expert**

**Revaloriser le montant des expertises tarifées et prévoir, pour les cas complexes, des possibilités d'indemnités complémentaires**

**Assurer le paiement régulier et dans des délais raisonnables, des prestations**

**Faciliter les conditions d'exercice matériel des experts**

**Associer les représentants des experts traducteurs interprètes dans les prises de décision concernant l'exercice de leur fonction et notamment pour la transposition en droit français de la directive 2010/64/UE**

**Engager un débat sur les modalités pratiques de la création d'un Institut de l'expertise**

**Permettre un contrôle adapté des experts**

**Prévoir une formation spécifique à l'expertise, quelle que soit la matière, soit dans le cursus universitaire, soit de manière distincte**

**Envisager que cette formation fasse partie des éléments pris en compte avant l'inscription sur la liste des experts**

**Revoir les modalités d'inscription et de réinscription sur les listes d'experts, avec une procédure transparente de validation des compétences par des professionnels de la catégorie concernée et non par les seuls magistrats**

### **III.2.C. Une rationalisation des méthodes contre-productive**

#### **1. La réforme des extractions judiciaires mal préparée**

Alors que la charge liée aux extractions judiciaires est estimée entre 2 000 ETPT et 3 000 ETPT de policiers et gendarmes, seuls 800 ETPT sont prévus à cette fin au sein de l'Administration Pénitentiaire qui récupèrera à terme l'ensemble des extractions.

Au vu des problèmes posés lors des expérimentations en cours et malgré la réorganisation imposée aux juridictions et le changement de culture annoncé comme indispensable, les professionnels ne peuvent que prévoir d'importantes difficultés pratiques et craindre une détérioration des relations entre l'administration pénitentiaire, les tribunaux et les forces de l'ordre... au détriment de la qualité d'intervention de tous ces services et des justiciables.

**Réunir les parties prenantes pour une mise à plat exhaustive  
du dossier des extractions judiciaires**

**Mettre en place la réforme sur plusieurs années, au fur et à mesure des recrutements  
et redéploiements nécessaires**

## **2. La visioconférence**

La visioconférence peut s'avérer un bon outil si elle est utilisée avec discernement. Mais trop généralisée, elle place les professionnels dans une situation paradoxale, entre nécessité d'économies budgétaires d'une part, et déshumanisation, manque d'interactivité et problèmes de confidentialité d'autre part. Les problèmes de la visioconférence sont particulièrement prégnants dans le domaine des soins sans consentement et en matière d'interprétariat et de traduction par exemple.

L'utilisation de la visioconférence ne doit en aucun cas entrer dans les critères d'efficacité d'un service ou tribunal.

Les professionnels, favorables à l'utilisation de la visioconférence avec parcimonie, ne peuvent qu'appeler au respect de l'avis du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté en date du 14 octobre 2011.

**Éviter la généralisation de la visioconférence**

**Respecter l'avis du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté  
du 14 octobre 2011**

**Ne plus considérer la visioconférence comme un critère de performance  
d'un service**

### **III.2.D. Des outils « modernes » inadaptés**

Si les professionnels n'ont pas d'opposition de principe à une rationalisation des méthodes dès lors que celle-ci leur permet de consacrer plus de temps au justiciable et à leur cœur de métier, ils déplorent que les « outils modernes » mis à leur disposition soient obsolètes, inadéquats, ou entraînent une perte de temps supplémentaire.

Les applications informatiques ne sont pas à hauteur des annonces. Tel est ainsi le cas de l'application Cassiopée, visant à simplifier la saisie informatique tout au long de la chaîne

pénale, des services enquêteurs jusqu'à l'exécution des peines ; de l'application APPI pour les services d'application des peines, d'exécution des peines, d'insertion et de probation et les services pénitentiaires ; de l'extension de l'application Chorus au Ministère de la Justice à compter de janvier 2011.

**Ne déployer les applications informatiques que lorsqu'elles n'entraînent pas d'insécurité juridique**

**Ne déployer un nouvel applicatif qu'après une étude d'impact sérieuse sur les temps de travail**

### Une meilleure adaptation aux techniques d'enquête ?

La privatisation et l'externalisation induisent une dépendance technologique et opérationnelle en matière de preuves scientifiques, là où l'Etat devrait imposer les exigences liées à sa mission de sécurité. L'Etat doit rester maître de son rôle en exprimant ses prérogatives de puissance publique vis à vis des activités privées qui présentent un risque entrant dans sa mission de sécurité ou qui constituent un moyen nécessaire pour répondre à un besoin de sécurité.

**Fixer un cahier des charges très précis aux entreprises privées concourant aux missions de service public, hors marchés publics**

### **III.3. ...ET DES CHOIX IMPOSES PAR DES CONSIDERATIONS POLITIQUES VOIRE POLITIENNES**

Si le fait que des orientations politiques puissent s'imposer aux professionnels qui concourent aux missions régaliennes de l'Etat est incontestable, ces choix ne devraient pas céder le pas devant des considérations politiciennes, écartant certains critères de qualité ou secteurs d'intervention.

#### **III.3.A. L'évaluation statistique ...mise en avant au détriment de la qualité**

Il est indispensable que les seules statistiques ne soient pas l'unique indicateur de l'activité des services de la police ou de la justice, notamment pour l'attribution de primes ou la répartition des effectifs. Le critère qualitatif doit être intégré et une plus grande transparence des statistiques mise en place. Enfin, l'établissement des statistiques par les professionnels eux-mêmes, pour pallier les carences informatiques, ne doit pas éloigner ces professionnels de leur cœur de métier.

#### **III.3.B. ...et outil d'instrumentalisation de la police et de la justice**

L'action de la police est à la frontière entre les impératifs et priorités de l'ordre public et les nécessités de l'action judiciaire contre la délinquance. La mission de sécurité s'avère alors autant un enjeu politique qu'un outil politique, compte-tenu du rôle du pouvoir exécutif pour orienter l'action publique.

La sur-réactivité des autorités publiques au vu des évolutions statistiques ou de la médiatisation de certains faits pénalise la cohérence et la continuité du travail de fond contre la délinquance et donne l'image d'une sécurité menée "au coup par coup", sans ligne de conduite... où la réaction

instantanée prime sur l'analyse et la construction.

Dans ce contexte les policiers ont le sentiment de voir leur activité instrumentalisée au point de se trouver en décalage avec les besoins réels de sécurité qu'ils constatent au quotidien.

**Cesser de poser des exigences quantitatives comme critères de performance  
et restaurer l'exigence qualitative**

**Ne pas instrumentaliser les statistiques**

### **III.3.C. Le traitement de la délinquance des mineurs mis à mal**

La PJJ, dont les moyens ne cessent de diminuer, est une administration sinistrée et au bord du gouffre. Les récentes créations de postes sont uniquement consacrées aux CEF (Centres Educatifs Fermés), EPM (Etablissements Pénitentiaires pour Mineurs) et EPPOO (Etablissements de Placement Provisoire d'Observation et d'Orientation).

Les dispositifs d'insertion sociale et professionnelle qui recelaient un véritable savoir-faire des professionnels de la PJJ ont progressivement disparu. Il est de plus en plus difficile de répondre aux besoins des mineurs qui sont confiés à la PJJ. Il est pourtant primordial de moduler les types de prise en charge et d'hébergement pour s'adapter aux problématiques spécifiques de ces jeunes, à leur parcours ainsi qu'à leur évolution.

La PJJ a besoin d'un projet, clair, lisible pour tous ses partenaires avec des moyens humains et budgétaires à la hauteur des enjeux de son intervention, et un audit préalable est important. Parallèlement, il est indispensable de revenir sur les dernières modifications de l'ordonnance du 2 février 1945.

**Engager un audit global de la Protection Judiciaire de la Jeunesse,  
sous la responsabilité d'une commission parlementaire, avec un bilan des réformes  
engagées ces dernières années et leurs conséquences sur l'ensemble des échelons  
administratifs (site central, inter-régions, directions territoriales et services)**

**Donner à la PJJ les moyens d'exercer ses missions**

**Stabiliser le paysage institutionnel de la PJJ**

**Simplifier l'ordonnance du 2 février 1945  
et cesser ses réformes incohérentes et contraires aux principes  
constitutionnels de spécialisation de la justice des mineurs et  
de primauté de l'action éducative sur la répression**

### **III.3.D. La justice financière écartée...**

#### **1... dans ses aspects judiciaires...**

Les enquêtes économiques et financières paraissent de plus en plus en danger. Malgré les annonces politiques, la réalité est que la justice financière judiciaire est de plus en plus affaiblie, comme le montre la situation des services d'enquête (justice, police et gendarmerie) à Paris.

**Redéployer les moyens en personnels de police et de justice nécessaires à la lutte contre la délinquance financière**

2 ... et pour les Chambres Régionales des Comptes

Sept chambres régionales des comptes, qui contrôlent les comptes des collectivités locales, vont être supprimées.

Parallèlement, la loi du 13 décembre 2011 relève le seuil de l'apurement administratif et retire de la compétence des Chambres Régionales des Comptes les communes de moins de 5 000 habitants (au lieu de 3 500) dont les recettes ordinaires sont inférieures à 3 millions € (au lieu de 1 million €), ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 10 000 habitants (au lieu de 5 000 habitants) dont les recettes ordinaires sont inférieures à 5 millions € (au lieu de 2 millions €). Dans certaines régions cela peut alléger les chambres de plus d'un tiers de leur champ de compétence.

**Concerter une architecture cohérente dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur les missions et moyens des juridictions financières**

**Mettre en œuvre une réforme avec des mesures d'accompagnement concertées dans un délai compatible avec une vie normale**

**III.3.E. Le délaissement d'une réelle politique pénale du travail**

L'absence d'une politique pénale du travail est telle qu'elle ne constitue même pas aujourd'hui un objet de réflexion.

Certes, les représentations et les pratiques commencent à évoluer avec certaines incriminations mais des pans entiers d'infractions liées au travail et notamment à la sécurité au travail restent ignorés par le juge pénal, particulièrement pour les grands groupes industriels. Différents paramètres peuvent expliquer le manque de moyens alloués à la lutte contre cette délinquance.

Pour renverser cette situation, une véritable impulsion politique est nécessaire pour définir, en lien avec les associations, les partenaires sociaux et les acteurs du monde judiciaire, les objectifs et priorités d'une politique pénale en ce domaine. La mobilisation et la promotion du rôle des associations dans la lutte contre la délinquance industrielle (sens large) doit être recherchée à l'image de la lutte contre la violence routière.

**Réfléchir à l'évolution du droit pénal du travail et de la procédure pénale sans pour autant entrer dans une logique de grande réforme**

**Définir une réelle politique de lutte contre la délinquance du travail et réfléchir sur les moyens qui y sont réellement accordés**

## INTRODUCTION

Alors que la Justice est de plus en plus sollicitée, les professionnels de la justice déplorent de ne plus être en mesure d'exercer leurs missions efficacement.

Les chiffres sont inquiétants. La surpopulation carcérale continue de battre un triste record : 66 445 détenus au 1er mars alors que les prisons comptent 57 213 places....

Depuis 2002, l'activité civile des tribunaux a augmenté de 67% et l'activité pénale s'est accrue de 55%. Parallèlement, le budget global de la Justice n'a augmenté que de 46% et paraît inadapté aux besoins concrets des professionnels et justiciables.

La Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice relève d'ailleurs qu'il existe « *un effet de ciseaux sur le budget de la Justice judiciaire, entre une évolution négative ou stagnante des crédits et une évolution croissante des besoins, qu'il s'agisse des personnels, des crédits de fonctionnement ou des frais de justice* ».

Au-delà même des moyens, des difficultés organisationnelles, liées à des lois parfois incohérentes entre elles, ajoutées les unes aux autres et prises sans considération des avis des professionnels, ensuite chargés de les appliquer, rendent encore plus complexe le fonctionnement quotidien de la Justice.

Tous les acteurs de la Justice en général, sont confrontés à des problématiques inhérentes à leur profession. Mais, tous ont en commun de devoir assumer des choix pour que le système judiciaire en son entier puisse continuer à fonctionner tant bien que mal pour les justiciables.

C'est ainsi que des associations et syndicats qui, de prime abord, peuvent paraître divisés par des objectifs différents, voire opposés, ont travaillé ensemble pour proposer une vision concrète et globale de la Justice à l'heure d'un débat sur l'évolution de la Justice.

Il peut paraître opportun à certains de masquer l'ampleur des difficultés réelles en opposant les professionnels les uns aux autres.

Mais, loin de toute considération corporatiste ou politique, plusieurs syndicats et associations ont souhaité œuvrer ensemble pour, au vu de la situation actuelle, proposer des solutions visant à réaffirmer les fonctions régaliennes de l'Etat en matière de police et de Justice, à favoriser l'accès de tous à la Police et à la Justice, et à éviter que les professionnels ne soient plus soumis à des contraintes et choix inadaptés.

Se sont ainsi réunis pour travailler ensemble :

L'USM - Union Syndicale des Magistrats

Le SNOF SCSJ - Syndicat des Cadres de la Sécurité Intérieure

Le SJF - Syndicat des Juridictions Financières

Le SNDP – Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires

Le SDGF – Syndicat des Greffiers de France

L'UNSA SPJJ – Syndicat des Personnels de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

L'AFMI – Association Française des Magistrats Instructeurs

L'ANPHEJ – Association Nationale des Psychiatres Hospitaliers Experts Judiciaires

Le SPH – Syndicat des Psychiatres des Hôpitaux

L'UNETICA – Union Nationale des Experts Traducteurs et Interprètes des Cours d'Appel

La FNATH – Association des Accidentés de la Vie

L'ANDEVA – Association Nationale des Victimes de l'Amiante

L'ASPMP – Association des Secteurs de Psychiatrie en Milieu Pénitentiaire

Les mesures proposées n'ont pas nécessairement vocation à modifier complètement l'architecture de notre système judiciaire et policier. Mais, elles visent à améliorer, plus ou moins rapidement, et de façon très pragmatique l'un des piliers de toute démocratie : le système judiciaire.

## Chapitre I :

### DES MISSIONS REGALIENNES A REAFFIRMER

Les fonctions de police et de justice doivent demeurer des missions régaliennes de l'Etat, qu'il ne peut déléguer à des partenaires privés sans un contrôle essentiel et réel, et dont il doit absolument en permettre l'accès, de manière égalitaire, à l'ensemble des citoyens.

Or, ces missions doivent aujourd'hui être réaffirmées compte tenu du désengagement de l'Etat dans sa police (I.1), de la nécessité d'une Justice indépendante (I.2), et de la préservation de l'administration pénitentiaire pour éviter une privatisation de la Justice (I.3).

#### I.1. LE PROBLEME DU DESENGAGEMENT DE L'ETAT EN MATIERE DE POLICE ET DU RÔLE GRANDISSANT DES POLICES MUNICIPALES

La police d'État prend son origine dans la fusion de polices municipales hétéroclites opérée en 1941, et dans sa structure fixée à l'après-guerre, en 1944.

Si l'enjeu d'après-guerre était pour l'État d'assumer ses responsabilités de protection des citoyens et du territoire, et d'assurer l'unité du pays, presque 70 ans plus tard ces valeurs et devoirs, sont toujours d'une actualité brûlante.

La mission de sécurité est ainsi aujourd'hui comme hier un service public de l'État, cette *force publique instituée pour l'avantage de tous*. Son existence et les fondements de son action quotidienne sont dans les valeurs républicaines, constitutionnelles, qui tendent pourtant à reculer.

En l'espace d'une vingtaine d'années, le nombre de communes dotées d'un service de police municipale a doublé : elles sont aujourd'hui près de 3 500, pour un total de 20 000 policiers municipaux (4 000 dans les années 80).

L'État n'assumant plus pleinement sa mission régalienne de protection des personnes et des biens, on assiste logiquement à un retour en force des polices municipales. Ce mouvement est une conséquence de la décentralisation de l'action publique, de la territorialisation des politiques de sécurité et de la RGPP, qui permet le report sur les collectivités territoriales de certaines contraintes financières.

La loi du 15 avril 1999 a fixé un véritable cadre juridique : professionnalisation, renforcement des contrôles étatiques et coordination avec les services de police et de gendarmerie nationale.

Néanmoins, complétant les prérogatives traditionnelles du maire en matière d'ordre public, la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a consacré le rôle de la police municipale dans ce domaine, et la convention-type de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat devrait être prochainement modifiée. De fait, ce nouveau régime de «coproduction» de la sécurité favorise l'expansion des polices municipales.

Par ailleurs, si leurs compétences sont fixées au niveau national, le cadre de leurs interventions varie sensiblement d'une commune à l'autre, créant des disparités importantes avec l'exercice de missions à géométrie variable. En effet, les maires n'orientent pas l'action de la même manière, certains s'attachant à une police municipale préventive alors que

d'autres s'inscrivent dans un registre d'actions plus sécuritaire, encouragés en cela par le législateur qui n'a cessé d'étendre leurs prérogatives (relevé d'identité, police de la route, etc.).

En ce sens, il convient de relever pour s'en féliciter qu'une circulaire du Ministre de l'intérieur du 20 juillet 2011 adressée aux Préfets vient rappeler "qu'il ne peut être confié à la police municipale de mission de maintien de l'ordre".

Il est donc impératif que les missions régaliennes de l'Etat en matière de sécurité soient confortées pour préserver la sécurité de nos concitoyens d'enjeux politiques ou financiers. Le contrôle des polices municipales, qui n'ont pas vocation à être une force supplétive de la police et de la gendarmerie nationales, doit être renforcé. Le droit à la sécurité doit être identique pour les citoyens en tous points de l'hexagone, principe égalitaire qui devrait constamment guider le législateur dans ses réflexions et productions.

Par ailleurs, l'armement des polices municipales ne constitue pas un gage de sécurité et encourage en revanche une dangereuse confusion des rôles et des genres avec les forces de l'Etat. Cet armement doit certes faire l'objet d'une législation plus stricte mais avant tout, une définition claire des missions de chacun est indispensable.

En ce sens, la mise en place de conventions cohérentes entre les mairies et l'Etat sur l'ensemble du territoire peut concourir à uniformiser les pratiques mais ne pourra dispenser le législateur d'intervenir en définissant à l'échelon national un cadre suffisamment contraignant pour empêcher les dérives.

Par ailleurs, approfondir la formation professionnelle des policiers municipaux s'avère essentiel, y compris en proposant, sur certains modules, une formation au sein des écoles du Ministère de l'Intérieur.

L'Etat doit assumer intégralement sa mission de sécurité, qui ne doit pas céder sous les prétextes d'un "cœur de métier" réducteur, alibi d'un désengagement, ni étouffer sous les charges indues, palliatives des carences d'autres administrations.

Il est crucial de rendre cohérente la complémentarité des missions entre police d'Etat et polices municipales sous peine, sinon, de voir émerger un recours de plus en plus important aux sociétés de sécurité privée, ou aux polices privées.

Enfin, s'agissant des dispositifs de « réserve », l'ouverture aux citoyens fait craindre un désengagement supplémentaire de l'Etat qui, en confiant des missions de sécurité à des non-professionnels, redéfinirait à la baisse le périmètre de sa compétence régalienne. Leur emploi devrait se limiter aux tâches indues dont les policiers n'auraient pas encore été déchargés, ou à des missions ponctuelles de soutien ne demandant aucune connaissance professionnelle spécifique.

En outre, le recours aux réservistes ne doit pas être considéré comme un palliatif à la pénurie de personnels administratifs dont les recrutements sont toujours insuffisants.

## **NOS PROPOSITIONS**

**Consacrer la sécurité comme mission régalienne de l'État**

**Définir précisément les missions des polices municipales**

**Renforcer le contrôle des missions des polices municipales**

## **Renforcer la formation des policiers municipaux**

**Limiter les recrutements de réservistes de la police aux missions de soutien ne nécessitant pas de connaissances professionnelles spécifiques**

### **I.2. LA NECESSITE D'UNE JUSTICE INDEPENDANTE**

La France, pays de Montesquieu, n'a jamais connu de véritable pouvoir judiciaire : la Justice reste soumise au pouvoir exécutif.

Loin de constituer un confort pour les magistrats, l'indépendance de la Justice est une exigence pour les justiciables qui doivent pouvoir être assurés que tous les magistrats, du siège comme du parquet, se déterminent de manière égalitaire et impartiale pour tous, quels que soient leurs revenus, leur statut social, leurs fonctions ou leurs connaissances....

L'indépendance de la Justice ne peut qu'être le premier pas vers la restauration d'une totale confiance des justiciables en leur justice.

La France ne peut avoir qu'intérêt à être en conformité avec les standards européens à plusieurs niveaux : le statut des magistrats du parquet, la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature et l'indépendance des enquêtes.

#### **I.2.A. La réforme du statut du parquet**

La question du statut des magistrats du parquet est ancienne. Les coups de semonce délivrés par la Cour Européenne des Droits de l'Homme à l'occasion des arrêts « Medvedyev » et « Moulin », de même que la gestion de l'affaire dite « Woerth - Bettencourt », qui a démontré que le statut actuel entretenait le soupçon permanent sur l'activité des magistrats du parquet, ne peuvent que conduire à une profonde réforme.

Le 8 décembre 2009, les conseils consultatifs des juges et des procureurs européens, ont adopté une résolution commune à l'attention du Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe rappelant que « l'indépendance du ministère public constitue un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire ».

La Résolution 1685 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux « Allégations d'utilisation abusive du système de justice pénale, motivée par des considérations politiques, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » adoptée à Strasbourg le 30 septembre 2009 a conclu dans le même sens.

Cette réforme passe par deux évolutions majeures, afin d'éviter le soupçon, justifié ou non, de politisation des décisions rendues :

**- l'alignement total des conditions de nomination et de discipline des magistrats du parquet sur celles applicables aux magistrats du siège.**

L'avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature pour les nominations de tous les magistrats du parquet, maintenant consensuel, est totalement insuffisant pour assurer l'indépendance des magistrats du parquet.

En effet, le Conseil Supérieur de la Magistrature ne peut assurer un réel contrôle que s'il dispose parallèlement du pouvoir de proposition pour les postes de hiérarchie : Procureurs, Procureurs Généraux et Membres du parquet général de la Cour de Cassation. A défaut, le Conseil Supérieur de la Magistrature ne peut qu'être lié par la proposition, hors toute transparence, du Ministre et ne peut envisager la nomination d'un autre magistrat, dès lors qu'il n'a pas connaissance des autres candidats.

Parallèlement, il est primordial que les décisions disciplinaires relèvent du CSM et non plus du Ministre de la Justice, pour éviter toute pression.

- la fin des instructions individuelles, même de poursuite dans les dossiers particuliers.

Il est concevable, voire tout à fait souhaitable, que, pour permettre une uniformisation des pratiques sur le territoire national et une politique pénale dont le Ministre rend compte au Parlement, des instructions générales soient adressées aux magistrats du parquet.

Mais il en va autrement pour les instructions dans des dossiers particuliers. Celles-ci sont actuellement, dans la loi, limitées aux instructions de poursuite écrites, jointes au dossier et depuis peu motivées.

Mais chacun sait que ces instructions transparentes sont extrêmement rares, voire même inexistantes et que les vraies instructions, pas seulement de poursuites, existent, données par tout autre moyen....

L'existence d'instructions individuelles de poursuites impose, en réalité, une incessante remontée d'informations dans d'innombrables dossiers, au détriment des tâches juridictionnelles.

Une interdiction de toute instruction, quelle que soit sa forme et son objet, paraît plus claire et davantage de nature à garantir la nécessaire indépendance des magistrats, qu'ils soient du siège ou du parquet, et assurer la séparation des pouvoirs.

## **NOS PROPOSITIONS**

**Aligner totalement le statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège :**

**Avis conforme du CSM pour l'ensemble des magistrats du parquet**

**Pouvoir de proposition du CSM pour les postes de Procureurs, Procureurs Généraux et membres du parquet général de la Cour de Cassation**

**Décisions prises par le CSM en matière disciplinaire**

**Interdiction de toute instruction individuelle dans les dossiers particuliers**

## **I.2.B. La réforme de la composition du CSM**

Cette évolution est essentielle : il serait insuffisant de prévoir un avis conforme pour les magistrats du parquet si le CSM n'était pas, parallèlement, doté d'un pouvoir de proposition et si sa composition n'était pas modifiée pour répondre aux critères européens.

Les standards européens sont clairs et constants dans la durée : les conseils de Justice doivent être composés, au moins à parité, de magistrats :

- Article 1.3 de la Charte européenne sur le statut des juges édictée par le Conseil de l'Europe en 1998
- Articles 26 et 27 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités adoptée le 17 novembre 2010
- Article 13 de la « Magna Carta » édictée par le Conseil Consultatif des Juges Européens (CCJE) adoptée le 17 novembre 2010.

Au-delà des textes, des exigences imposées à tous les pays nouvellement entrants dans l'Union Européenne relatives à la nécessité de revoir la composition du Conseil de Justice pour y rendre les magistrats majoritaires, plusieurs institutions ont eu l'occasion de constater la situation française :

- Résolution de l'Association Européenne des Magistrats adoptée à Vilnius (Lituanie) en mai 2006
- Résolution de l'Association Européenne des Magistrats adoptée à Turku (Finlande) le 23 mai 2008
- Résolution 1685 (2009) de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en date du 7 août 2009 sur les allégations d'utilisation du système pénal, motivée par des considérations politiques.

Par ailleurs, les conditions de désignation des membres non magistrats du CSM doivent être revues.

Si la présence de membres extérieurs à la magistrature n'est pas contestée, en ce qu'elle apporte à l'évidence un autre regard, il est essentiel d'éviter une politisation de ces désignations -et par conséquent de la jurisprudence du CSM-, et des carrières dans la magistrature.

Pour ce faire, il existe deux moyens : une diversification des origines des membres à l'instar de ce qui avait été envisagé à l'occasion de la réforme constitutionnelle inachevée de 1998 ou une validation des candidatures des personnalités désignées par les présidents des assemblées et par le président de la République à la majorité des 3/5<sup>e</sup>, le veto à la même majorité n'assurant aucunement le but recherché.

### **NOS PROPOSITIONS**

**Réformer la composition du CSM pour y rendre les magistrats majoritaires, conformément aux standards européens**

**Revoir les conditions de nomination des membres non magistrats du CSM**

### **I.2.C. La question de l'indépendance de l'enquête.**

Les magistrats sont fortement dépendants de l'activité de la police judiciaire, notamment en termes de personnels affectés à l'enquête, et même si dans certains services spécialisés, les mêmes enquêteurs interviennent très régulièrement.

Or, la question de l'indépendance des services de police judiciaire à l'égard du pouvoir exécutif peut s'avérer difficile.

Le problème, en termes d'indépendance de l'enquête, peut ne se poser que pour un nombre minime d'enquêtes, particulièrement sensibles et emblématiques, par leur connotation politique importante.

Dans certains cas, cette difficulté peut avoir des conséquences mal perçues par les policiers, par exemple lorsque le magistrat chargé de l'enquête n'informe pas préalablement les services d'enquête d'un acte, pour ne pas être confronté à leur obligation d'en informer, eux mêmes, leur hiérarchie policière.

Les magistrats souhaitent que soit engagée une réflexion sur les modalités qui pourraient favoriser une plus grande indépendance des enquêtes de police judiciaire, notamment en matière de nomination ou de mutation des enquêteurs....

Ils s'interrogent sur l'opportunité de rattacher certains services très spécialisés de police judiciaire à l'Institution judiciaire. Cependant, si l'on admettait un tel système, ce rattachement poserait lui-même de nombreuses questions. Le rattachement au Ministère de la Justice n'aurait aucun sens puisque ce ministère fait partie, au même titre que le Ministère de l'Intérieur, du pouvoir exécutif. Un rattachement hiérarchique, par exemple, à la chambre de l'instruction, pourrait éventuellement être envisagé.

La réflexion pourrait, selon les magistrats, être engagée sur le nombre de fonctionnaires spécialisés nécessaires, voire indispensables, dans chaque cour d'appel, et sur la création de services spécialisés pour lesquels les policiers seraient volontaires, conserveraient la possibilité d'être affectés dans d'autres services et ne seraient pas pénalisés dans le déroulement de leur carrière.

Pour autant, les réticences des enquêteurs sont compréhensibles.

Le SNOP-SCI est quant à lui opposé à une telle évolution, vécue comme une défiance à l'égard des policiers et qui impliquerait une réforme structurelle du Ministère de la Justice et du Ministère de l'Intérieur, susceptible de léser les enquêteurs, en termes statutaires, notamment...

Il apparaît en outre totalement inenvisageable que la Justice gère l'ensemble de la police.

Au-delà même, il paraît impossible pour les policiers de voir les commissaires dépossédés de leurs prérogatives au profit de magistrats, dont le statut est, de fait, différent.

Enfin et surtout, les policiers s'inquiètent d'une remise en cause de l'essentielle dualité de leurs fonctions, administrative et judiciaire. La trop grande spécialisation de certains services d'enquête, et la création de statuts distincts, seraient de nature à mettre fin à l'indispensable polyvalence des policiers, au détriment d'une cohérence des missions.

En tout état de cause, l'unité de la police, judiciaire et d'ordre public, demeure indispensable. Et une quelconque réflexion sur ces sujets ne devrait être engagée qu'en présence de l'ensemble des acteurs concernés.

## **NOS PROPOSITIONS**

**Engager une réflexion, avec l'ensemble des acteurs concernés,  
sur l'éventuel rattachement de certains services spécialisés de police judiciaire  
aux services judiciaires**

### **I.3. L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, POINTE AVANCEE DE LA PRIVATISATION DE LA JUSTICE**

Les 190 établissements pénitentiaires français connaissent aujourd'hui deux modes de gestion budgétaire, avec des gradations : gestion 100% publique ou gestion privée (contrat de concession de service public dit « gestion déléguée »). Cette dernière a été inaugurée par le «Programme 13 000» d'Albin Chalandon en 1987, et concernait une vingtaine d'établissements.

Depuis 25 ans, tous les établissements construits sont ouverts en gestion déléguée et un mouvement de bascule de la gestion publique vers la gestion déléguée se dessine pour ceux qui ne l'étaient pas encore. Les derniers établissements construits (Annoeullin, Réau, Le Havre...) ont été ouverts selon les dispositifs AOT-LOA (Autorisation d'Occupation Temporaire du domaine public - Location avec Option d'Achat par l'Etat après 30 ans) ou en « full PPP » (partenariat public-privé pour tous les domaines hors le « coeur de métier » de l'Administration Pénitentiaire)...

Ainsi, à titre d'exemple, pour le Centre Pénitentiaire du Havre qui accueille environ 600 personnes détenues, un montant de 8 000 000 d'euros est versé annuellement pour le loyer intégrant le coût de la construction.

La Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires du Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Haute-Normandie comprend 22 établissements. 70% de son budget sont réservés aux établissements en gestion dite déléguée alors que ces derniers n'accueillent que 40% des détenus.

Les établissements en gestion publique accueillant 60 % des détenus ont une enveloppe budgétaire de fait limitée et en inadéquation avec leur besoins en fonctionnement.

Par exemple, une maison d'arrêt datant du début du siècle pouvant accueillir 560 détenus reçoit 18 000 euros par an pour entretenir ses locaux. Les établissements en gestion publique se voient attribuer en moyenne le même budget qu'en 2006 alors que les coûts des fluides, nourritures et entretien des locaux ont augmenté de plus de 20%.

A l'échelle nationale 62 % du budget de fonctionnement de la DAP (Direction de l'Administration Pénitentiaire) sont affectés à la gestion déléguée qui accueille seulement 50% des personnes détenues.

La situation actuelle de la gestion patrimoniale à deux vitesses des établissements pénitentiaires est en outre accentuée par les problématiques de compétences techniques

disponibles au sein des établissements à gestion publique.

La quasi-absence de recrutement de personnels techniques compétents au sein de la DAP (et la volonté de faire disparaître ces corps de métier de la fonction publique) aboutit à la pérennisation de vacances de postes de spécialistes en établissement. Les petites et moyennes structures, par nature plus anciennes, sont, pour beaucoup, privées de personnels techniques, tant en restauration collective qu'en entretien de bâtiment.

Le recours à des personnels non qualifiés, bien que souvent de bonne volonté, ne permet plus de mettre en place un projet de maintenance sur le long terme, ni même de gérer, à ressources internes, divers travaux d'entretien. L'obligation croissante de recourir à des entreprises privées constitue un impact rigide non négligeable sur les budgets de fonctionnement.

La Cour des comptes, dans des rapports de 2006 et 2010, a souligné le manque de clarté et d'objectivité quant au mode de financement de ces nouveaux établissements. Les gouvernements successifs et la Direction de l'Administration Pénitentiaire n'ont pas mis en place une réelle évaluation des coûts des établissements en gestion déléguée.

Une nouvelle menace potentielle pour le service public pénitentiaire est apparue avec le projet d'établissement dit « Botton » ou « Prison du cœur », issu d'une initiative privée mais sans la moindre concertation avec les services habilités ou organisations syndicales, ni étude sérieuse antérieure.

Le champ pénitentiaire n'a pas à devenir un espace d'initiatives privées, avec des publics triés sur le volet, et des subventions étatiques correspondant aux moyens qui sont refusés aux actuels établissements.

La « piste américaine » (système pénitentiaire inégalitaire, prisons privées marchandes ou confessionnelles, etc.) ne doit pas être empruntée par la France et l'égalité des citoyens devant la loi, y compris en matière pénitentiaire, doit être préservée.

## **NOS PROPOSITIONS**

**Réaffirmer le caractère régalien de la mission d'exécution des peines**

**Privilégier la maîtrise d'ouvrage publique pour la construction des nouveaux établissements afin que l'État soit propriétaire de ses prisons**

## Chapitre II :

### POUR UN MEILLEUR ACCES A LA POLICE ET A LA JUSTICE

Dans notre système démocratique fondé notamment sur un principe d'égalité de tous devant la loi, un égal accès au droit, à la sécurité et à la Justice doit être préservé.

Pour autant, les citoyens-justiciables sont de plus en plus confrontés à des carences dans l'organisation géographique et financière du système de sécurité et de justice français. Ainsi, les conditions d'accès, puis d'accueil au sein des établissements de police et de justice sont souvent déplorables et contribuent bien évidemment à en donner une image dévalorisée, qui prévaudra ensuite, quelle que soit l'issue du problème du citoyen.

En la matière, de nombreuses évolutions paraissent indispensables.

L'organisation territoriale en matière de police, services judiciaires, administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse doit être revue (I).

Au-delà, tous les citoyens, même lorsqu'ils ne disposent pas de moyens suffisants, doivent être mis en capacité d'engager une action devant une juridiction ou d'y être assisté ou représenté (II).

Parallèlement, l'accueil du justiciable doit être amélioré (III), de même que son accompagnement (IV).

#### II.1. UNE NECESSAIRE REORGANISATION TERRITORIALE

Les services de police, gendarmerie, judiciaires, pénitentiaires et de protection judiciaire de la jeunesse sont implantés selon des critères géographiques distincts et complexes, malgré un critère commun contestable : une répartition basée non sur les besoins, mais sur les moyens.

Les réformes engagées dans chaque domaine ont une même conséquence : le manque de cohésion d'ensemble, préjudiciable aux citoyens.

##### II.1.A. En matière de police

L'exigence d'une sécurité assurée par l'État de façon homogène sur l'ensemble du territoire national est une évidence, tout comme l'est le fait que la demande et l'offre de sécurité diffèrent selon les lieux.

La problématique territoriale principale concerne la mission de « sécurité publique » au travers de la concurrence entre Police et Gendarmerie nationales. Il faut rappeler que la doctrine d'emploi de la police nationale se fonde sur la continuité dans le temps de la présence et de l'action, tandis que celle de la gendarmerie nationale repose sur le maillage territorial.

Ces doctrines répondent aux risques de sécurité qui s'expriment diversement selon les caractères des territoires concernés : densité de population, distances, tissu économique, urbanisation et habitat, voies de communication, sites sensibles, etc., dont les évolutions obligent à une adaptation corrélative des moyens et des fonctionnements des forces de sécurité.

Or pour faire face aux besoins de sécurité d'un urbanisme en extension constante avec la contrainte d'une fonction publique d'État en diminution, la solution avancée depuis de nombreuses années consiste à transférer les circonscriptions de police les plus petites et isolées sous le contrôle de la Gendarmerie, tandis que des territoires péri-urbains sont intégrés dans la compétence des circonscriptions de police plus importantes.

S'y ajoute depuis 2009 le développement d'une « police d'agglomération » visant à adapter l'organisation de la police nationale à la dimension des plus grandes plaques urbaines et « bassins de délinquance », tandis qu'il est évoqué pour l'avenir que la police nationale soit absente de départements entiers et que des villes jusqu'à 50.000 voire 100.000 habitants passent sous la compétence de la Gendarmerie.

Le bilan de ces évolutions est pourtant très mitigé :

- La dimension territoriale pertinente pour chaque structure déconcentrée des forces de sécurité de l'État peine à être trouvée.

Tout au plus peut-on dire que la police d'agglomération permet une action plus cohérente dans les « bassins de délinquance » par la simple adaptation de la compétence territoriale des policiers à l'entier périmètre de l'agglomération.

De plus, l'absorption dans une police d'agglomération de services jusque là autonomes aboutit à une gestion centralisée des effectifs qui, dans l'objectif d'une économie statistique d'ETPT, réduit les effectifs présents sur les créneaux horaires jugés les moins sensibles.

Le modèle du service public de la sécurité « police nationale » n'a donc aucune vocation à disparaître des villes petites et moyennes puisqu'il répond à une offre de sécurité de qualité, à la fois permanente et profondément implantée dans le tissu local, gage d'adéquation à l'ensemble des besoins locaux de sécurité et de proximité.

On ne peut que dénoncer la tendance à répartir l'offre de sécurité davantage au regard de la baisse constante et programmée des moyens qu'en fonction des besoins locaux objectifs, aboutissant à une diminution du niveau global de sécurité.

- La dimension humaine et professionnelle est très insuffisamment prise en compte.

La modification de la répartition territoriale entre deux forces de sécurité aux statuts dissemblables tend à aggraver les inégalités entre les personnels, brouille les correspondances des grades et des responsabilités, et s'oppose à l'idée d'un rapprochement global. En effet, le passage de circonscriptions sous la compétence de la gendarmerie, la concentration des zones police sur les grandes plaques urbaines, ainsi que les restructurations, modifient très sensiblement l'organisation des services, au détriment de la police nationale.

Les policiers estiment nécessaire de mettre en place des passerelles statutaires (ou des possibilités de détachements) entre les emplois de la police et de la gendarmerie nationales, à tous les grades, pour chaque transfert de compétence territoriale (passage d'une zone gendarmerie en zone police ou inversement).

Au plan humain il est tout aussi dommageable de vouloir ramener vers l'hyper-urbanité la totalité des effectifs de la police nationale. Cela signifierait une perte de savoir faire en termes de polyvalence et de proximité et provoquerait une dégradation évidente des conditions moyennes de l'exercice professionnel des policiers, et donc obérerait encore l'idée d'un rapprochement.

L'obligation pour les policiers d'exercer en milieu hyper-urbain constituerait une forme de contrainte statutaire nouvelle, justifiant des mesures de compensation dont la prise en charge du logement.

Ces difficultés seraient bien moindres si tous les personnels policiers et gendarmes bénéficiaient d'équivalences de grades, de rémunérations, et de passerelles statutaires permettant le choix d'exercer indifféremment dans chacune de deux forces.

*- La question des forces mobiles.*

En matière de maintien de l'ordre, la co-existence de deux forces de sécurité a conduit à la duplication des forces mobiles, Compagnies Républicaines de Sécurité et Escadrons de Gendarmerie Mobile, ayant toutes deux une compétence territoriale nationale.

Les unités mobiles des deux forces n'échappent pas pour autant aux rigueurs de la RGPP et voient leur nombre ou leur format se réduire de façon continue depuis quelques années, dans le cadre d'un questionnement global sur la dimension de l'ensemble des forces mobiles.

L'idée d'une régionalisation partielle des CRS a notamment été envisagée, qui permettrait une gestion et un emploi plus proches des besoins urbains ainsi qu'une réduction des coûts de mobilité.

Le SNOP-SCSI ne peut que s'opposer à une telle orientation qui, une fois encore, se ferait au détriment statutaire, missionnel et fonctionnel des policiers, puisque la mission nationale de maintien de l'ordre serait alors majoritairement accomplie par la Gendarmerie Mobile, force militaire qui, en outre, détiendrait alors de fait le monopole des missions extérieures, internationales et outre-mer.

En tout état de cause, une réforme globale des forces mobiles ne pourrait se réaliser sans l'harmonisation du statut de tous ces personnels sous un régime civil, uniformisant les doctrines et conditions d'emploi et permettant l'égal accès des policiers et gendarmes aux mêmes missions.

## **NOS PROPOSITIONS**

**Répartir la sécurité en fonction des besoins locaux objectifs,  
et non plus au regard de la baisse de moyens.**

**Envisager des passerelles entre les emplois de la police et de la gendarmerie  
nationales**

**Préserver les missions de maintien de l'ordre de la police nationale**

### **II.1.B. Vers une désertification judiciaire ?**

Lorsqu'elle a été débutée en juin 2007, la réforme de la carte judiciaire a été présentée par le Ministère de la Justice comme nécessaire dans l'intérêt des justiciables souhaitant une justice de qualité, pour :

- améliorer le fonctionnement des juridictions,

- favoriser une politique judiciaire coordonnée, adaptée aux évolutions du droit et mieux comprise,
- assurer une bonne administration de la justice.

Une refonte de la localisation des juridictions, datant de 1958, apparaissait nécessaire à tous les professionnels.

Hélas, c'est sans tenir compte de leur avis que la Ministre de la Justice de l'époque, Rachida DATI, a annoncé en octobre 2007 la suppression de 387 des 1206 juridictions existantes (tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance, tribunaux de commerce, conseils de prud'hommes), (soit 32 %) dont :

- 21 tribunaux de grande instance, fermés au 31 décembre 2010 (12%),
- 178 tribunaux d'instance et juridictions de proximité, fermés au 31 décembre 2009 (50%), outre 85 greffes détachés de tribunaux d'instance,
- 62 conseils de prud'hommes,
- 55 tribunaux de commerce et chambres commerciales.

Les critères de la réforme ne sont pas lisibles et sont contredits par de nombreuses exceptions, en fonction de considérations politiques.

Le résultat en est une carte judiciaire inadaptée, qui ne tient pas compte des délais de route ni des moyens de transport des justiciables.

Certains territoires, suite à des accords politiques, connaissent un maillage suffisant, voire très dense. A l'inverse, des déserts judiciaires se sont constitués dans d'autres zones géographiques.

Le développement des audiences foraines, où le juge se déplace pour la tenue d'audiences dans une mairie ou une juridiction supprimée, ne saurait pallier ces difficultés. Le déplacement des magistrats par leurs propres moyens, l'absence de prise en compte de ces déplacements dans le temps de travail, l'absence de greffe et l'absence de sécurisation de ces « locaux d'accueil » rendent impossible la généralisation d'audiences foraines.

Une nouvelle réforme de la carte judiciaire pourrait être envisagée sur des critères clairs, toujours dans le cadre d'une réelle concertation :

- une réflexion préalable sur les différents types de contentieux : contentieux de proximité (affaires familiales, droit des mineurs, application des peines, surendettement ...) qui ont vocation à être traités au plus près des justiciables ; contentieux techniques ou spécialisés qui peuvent être traités dans des juridictions au niveau régional.
- une localisation des différentes juridictions en fonction de ces différents types de contentieux selon un principe simple applicable tant en première instance et que pour les cours d'appel : celui de la taille efficiente des juridictions. Trop petites elles peinent à fonctionner. Trop grandes elles sont ingérables. Cela pourrait entraîner des créations de juridictions.

## NOS PROPOSITIONS

**Entamer la réflexion pour une refonte de la carte judiciaire plus juste et équilibrée sur la base d'une réflexion préalable sur les différents types de contentieux et sur le respect de la taille efficiente des juridictions**

### **II.1.C. De contestables suppressions de Chambres Régionales des Comptes.**

Les Chambres régionales des comptes ont été mises en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 1983 sur le principe d'une chambre par région, d'où leur nom.

Ce principe d'adéquation avec la carte régionale a été rediscuté en 2009 par Philippe Séguin, Premier président, dans le cadre d'une réforme d'ensemble des juridictions financières incluant la Cour des comptes pour proposer sept à neuf chambres interrégionales intégrées à cette dernière.

L'article 46 de la loi du 13 décembre 2011 fixe à vingt le nombre maximum de Chambres régionales sans indiquer de minimum. Les chambres d'outre-mer, de Corse et d'Alsace ont été exclues du champ sans réelle explication ; or, le Premier président communique sur la nécessité d'une taille critique qui n'est guère atteinte par ces dernières.

Arithmétiquement, il faut donc supprimer sept chambres en métropole, soit plus du tiers : c'est ce qu'énonce le décret 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes. Par exemple, Orléans devient le siège de la chambre du Limousin et augmente la distance avec les collectivités à contrôler.

Ceci intervient au moment où la réforme des collectivités territoriales prévue par la loi du 16 décembre 2010 n'arrive pas à voir le jour et a été reprise par la loi n°2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.

### **NOS PROPOSITIONS**

**Réformer la carte des juridictions financières  
en adéquation avec la réforme territoriale**

### **II.1.D. Une administration pénitentiaire parfois inadaptée aux réalités territoriales.**

#### *Une géographie des nouveaux établissements pénitentiaires inappropriée*

Depuis longtemps le rapprochement familial des personnes détenues constitue l'une des priorités majeures de l'Administration Pénitentiaire, mais les nouveaux établissements sont construits en fonction du coût des terrains et des accointances politiques, et non selon l'origine des personnes et de l'activité judiciaire des tribunaux.

Une réelle analyse des besoins en établissements devrait être effectuée en amont et prendre en compte les origines géographiques des personnes écrouées, afin d'aboutir à une cartographie adaptée.

Par exemple, le centre pénitentiaire du Havre, ouvert en 2010, est doté d'un quartier centre de détention et d'un quartier maison d'arrêt. Or, très peu de détenus de la région « grand nord » souhaitent être affectés dans ce centre de détention compte tenu de son éloignement géographique et de son accessibilité difficile.

De même, la création en 2015 d'un établissement à Beauvais ne correspond pas nécessairement aux nécessités locales (présence d'un établissement à Liancourt).

En outre, l'éloignement des nouveaux établissements des centres villes ne permet

pas un accès rapide tant par les familles souvent dépourvues de moyen autonomes de locomotion que par les partenaires (hospitaliers, éducation nationale, associatifs...) et personnels pénitentiaires, ce qui, entraîne des difficultés supplémentaires.

#### Une organisation interne à revoir

L'administration pénitentiaire présente un maillage serré sur le territoire, mais d'une cohérence discutable : 100 Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) représentant plus de 300 antennes, 190 établissements et leurs dépendances, chapeautées par 10 directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP).

D'une part les DISP couvrent des superficies trop vastes, d'autre part il est parfois difficile pour les autorités judiciaires d'identifier le bon interlocuteur de l'AP. La désignation d'un interlocuteur départemental, le DSPIP ou le chef du plus gros établissement selon les endroits, pourrait être une solution clarifiante.

Par ailleurs, la non juxtaposition des cartes pénitentiaire et judiciaire accroît le temps passé en réunions de toutes sortes créées par les lois successives (sur l'application des peines par exemple).

### **NOS PROPOSITIONS**

**Analyser les besoins et origines géographiques des personnes écrouées  
préalablement à toute implantation d'établissements pénitentiaires**

**Favoriser l'accessibilité des établissements pénitentiaires**

**Harmoniser les cartes judiciaire et pénitentiaire**

**Désigner un interlocuteur de l'Administration Pénitentiaire dans chaque  
département  
pour les partenaires institutionnels**

#### **II.1.E. Une territorialisation de la PJJ inadaptée**

*« Mieux utilisés, les moyens de la PJJ sont susceptibles de nourrir le partenariat et d'assurer la proximité aux différentes échelles nécessaires (tribunaux pour enfants, cour d'appel, inter-départements et inter-régions). Or, c'est exactement l'inverse qui s'est produit depuis la réforme territoriale, la PJJ est de moins en moins repérée par ses partenaires. »  
(Comité des coûts et rendement du secteur public. Cour des Comptes Juillet 2009)*

Outre une réduction massive de ses moyens humains, essentiellement dans les fonctions support, cette administration a connu une réorganisation sans précédent de ses structures régionales, territoriales et de ses implantations locales, bouleversant parfois sans discernement un équilibre patiemment édifié !

Il y avait, en 2009, 98 directions territoriales à la PJJ, en 2012 on en compte 53. Cette suppression de près de la moitié des directions territoriales n'a pas été convenablement accompagnée et a conduit à un affaiblissement de l'institution dans ses rapports avec les préfets, les présidents de Conseils Généraux, les autorités judiciaires.

Les complications ont surgi dans l'articulation avec les conseils généraux et les associations qui, subissant au passage des coupes claires dans leurs budgets de fonctionnement, ne sont souvent plus en mesure d'assurer la continuité dans la prise en charge d'adolescents dont la situation ne nécessite plus un suivi strictement judiciaire.

Les effets, au plan social comme en matière de rechute pénale peuvent s'avérer dramatiques en premier lieu pour ces jeunes et ensuite pour la société, qui en supportera le coût, d'une manière ou d'une autre.

Par ailleurs, le lien avec les juridictions, consubstantiel du fonctionnement et des missions de la PJJ, se distend, du fait d'une nouvelle carte territoriale qui mutualise l'activité de plusieurs départements et éloigne, de fait, le niveau politique local PJJ de ses indispensables partenaires institutionnels.

Dans un contexte de rationalisation drastique des moyens qui entraîne des difficultés à accompagner et conforter réellement ces évolutions, il est à craindre une nette déperdition de l'efficacité des actions de la PJJ au bénéfice du public dont elle a la charge.

Les personnels d'encadrement et d'éducation, l'ensemble de ceux qui exercent dans les fonctions support/soutien et les partenaires souhaitent qu'il soit mis fin à l'érosion des moyens financiers et humains que connaît cette administration.

Il est nécessaire qu'enfin, le paysage institutionnel soit stabilisé (de la direction interrégionale jusqu'à l'unité !), et qu'existent un partage des compétences bien identifié et une gestion humaine du temps d'appropriation des incessantes réformes subies ces dernières années.

## **NOS PROPOSITIONS**

**Stabiliser l'implantation territoriale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse**

**Mieux identifier les compétences respectives des différents intervenants de la Protection Judiciaire de la Jeunesse**

Au-delà du problème de l'accès aux juridictions elles-mêmes, la justice devient de plus en plus difficilement accessible.

## **II.2. RESTAURER L'ACCES A LA JUSTICE**

### **II.2.A. Revoir l'existence de taxes préalables à toute action en justice**

En France, depuis des décennies et en tous cas depuis la Libération, l'accès gratuit aux soins et à la justice est garanti ; pourtant depuis quelques années, ces principes sont remis en cause.

Certains suggèrent que, comme en Allemagne, toutes les actions en justice soient tarifées, afin qu'en se lançant dans une procédure chacun puisse savoir à l'avance combien il lui en coûtera.

La loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 a introduit un droit d'un montant de 150 euros dû par les parties (tant l'appelant que l'intimé) au stade de l'appel, lorsque la constitution d'avocat est obligatoire, pour l'alimentation du fonds d'indemnisation des avoués.

La loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011 a créé une taxe de 35 euros mise à la charge des justiciables engageant une action devant les juridictions civiles, commerciales, rurales, prud'homales ou sociales, ou devant une juridiction administrative à compter du 1er octobre 2011.

Certes, des exonérations sont prévues :

- pour les personnes bénéficiaires de l'Aide Juridictionnelle et l'Etat
- pour saisir la commission d'indemnisation des victimes d'infraction
- devant le juge des enfants, le juge des tutelles et le juge des libertés et de la détention (notamment en matière de détention provisoire ou d'hospitalisation psychiatrique sans consentement)
- pour le surendettement ou les procédures collectives
- pour les recours devant le tribunal administratif contre une décision relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ou relative au droit d'asile.

Mais dans tous les autres cas, ces taxes limitent l'accès à la Justice, particulièrement pour les personnes dont les revenus sont certes supérieurs au plafond de l'AJ mais pour autant restreints ; ce d'autant que selon le décret du 28 septembre 2011, le non-paiement des taxes de 35 et 150 euros est cause d'irrecevabilité de la demande.

Les justiciables hésiteront à faire valoir leurs droits pour demander une pension alimentaire, introduire une action en paiement ou dans le cadre d'une procédure à l'encontre d'un employeur....

Par exemple, un salarié, dont les revenus déclarés ne lui permettent pas de bénéficier de l'aide juridictionnelle et qui veut engager une action prud'homale contre son employeur pour non-paiement des salaires depuis plusieurs mois, pourra être empêché d'engager cette action, même fondée, s'il ne peut verser immédiatement ces 35 euros. De même, le parent qui souhaiterait engager une action au titre de la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant, devant le juge aux affaires familiales.

De la même manière, en cas d'appel, celui qui a pourtant gagné en première instance, doit lui aussi payer la taxe de 150 euros si l'autre partie fait appel ... quand bien même cet appel serait dilatoire ou abusif.

De nombreuses difficultés pratiques se posent en outre puisque les timbres n'ont pas été mis à disposition pour l'entrée en vigueur de la réforme et que des ruptures de stocks sont régulièrement constatées.

De plus, à l'heure de la dématérialisation des procédures, rien n'était initialement prévu pour une apposition électronique du timbre, obligeant les barreaux qui se sont lancés dans l'expérimentation de la mise en état électronique, à un retour en arrière et aux procédures papier pendant plusieurs mois (entre l'entrée en vigueur de ces taxes et l'accessibilité aux timbres dématérialisés).

Enfin, se pose la question d'un éventuel effet pervers de ce système dans les cas où la représentation par avocat n'est pas obligatoire : de très nombreux justiciables introduisaient eux-mêmes leurs instances, sans solliciter le bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Désormais, afin de ne pas payer la taxe ils pourraient être amenés à solliciter l'assistance d'un avocat et le bénéfice de l'aide juridictionnelle, ce qui finalement coûtera plus cher à l'Etat.

## NOS PROPOSITIONS

**Supprimer les taxes pour accéder à la Justice judiciaire**

### II.2.B. L'aide Juridictionnelle

L'aide juridictionnelle permet, en considération des ressources du justiciable, la prise en charge par l'Etat de tout ou partie des frais du procès.

Les auxiliaires de justice (avocats, huissiers, experts ou enquêteurs sociaux) sont rétribués sur production d'une attestation de fin de mission délivrée au moment du rendu de la décision judiciaire, par le greffe, en fonction des barèmes prévus par les textes ou par ordonnance du magistrat taxateur au vu de la justification de l'exécution de la mission.

En l'espèce, des dépenses considérables sont engagées, sans que l'on voie réellement comment arrêter ou freiner cette tendance, particulièrement en période de crise : l'augmentation du nombre des bénéficiaires (831 000 en 2004, 948 000 attendus en 2012) se poursuit et même s'amplifie (+5,33% depuis 2007, selon les documents budgétaires).

Alors que le nombre des demandes s'accroît, il faut rappeler que l'aide juridictionnelle est, juridiquement, subsidiaire à la mise en œuvre des contrats de protection juridique et de fait, peut être accordée trop largement.

Plusieurs difficultés sont relevées au titre de l'aide juridictionnelle :

- Les délais de traitement des demandes des justiciables
- La maîtrise des dépenses, nécessairement liée aux contrôles des demandes.
- La gestion des attestations de fin de missions, par les greffiers pour les auxiliaires.
- Le financement de l'aide juridictionnelle.

Les demandes d'aide juridictionnelle sont examinées par le bureau d'aide juridictionnelle, composé d'un magistrat ou d'un greffier en chef, d'un représentant des services fiscaux, d'un représentant des affaires sanitaires et sociales, d'un usager, d'un huissier et d'un avocat.

Ce bureau peut obtenir de très utiles renseignements des services de l'Etat (notamment services fiscaux), des collectivités territoriales ou des organismes de sécurité sociale aux fins de vérifier que l'intéressé satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide juridictionnelle.

Le fait que le bureau ne puisse se réunir pour étudier l'ensemble des dossiers ne paraît pas critiquable et permet de consacrer ce temps de réunion aux dossiers problématiques, dès lors que le Président peut statuer seul en cas d'urgence et que l'octroi de l'AJ est parfois automatique (bénéficiaire du RSA par exemple).

Mais, on ne peut que regretter que le délai de traitement des dossiers soit considéré comme un indicateur de performance. Selon les documents budgétaires, ce délai de traite-

ment des admissions (52 jours en 2010, soit deux jours de plus qu'en 2009) se dégrade, de plus en plus de juridictions (23%) ne pouvant traiter les demandes à moins de 60 jours.

Alors qu'une majorité importante de dossiers (notamment ceux déposés directement par les particuliers) est incomplète et insuffisamment renseignée, ce critère de performance peut conduire les bureaux à statuer immédiatement (bien souvent, en faisant droit à la demande) plutôt qu'à recourir à des mesures d'enquêtes, qui pourraient s'avérer plus économiques mais plus chronophages.

Le système peut parfois être très lourd, un même dossier pouvant faire l'objet de plusieurs demandes d'aide juridictionnelle (ex : dossier d'assistance éducative portant sur une fratrie, donnant lieu à autant de demandes que d'enfants de la fratrie...), et les contrôles peuvent s'avérer insuffisants, particulièrement en cas d'occultation d'une partie des revenus ou lorsque le bureau n'a pas de temps ni de moyens d'utiliser toutes ses prérogatives (comparution personnelle notamment).

Il est essentiel de pouvoir contenir les dépenses d'aide juridictionnelle tout en montrant à ceux qui en abusent, les risques encourus.

Des économies conséquentes pourraient en effet être réalisées en systématisant un contrôle réel des demandes, ou en prévoyant le rejet des dossiers incomplets.

Il est essentiel de supprimer les délais de traitement comme critère de performance afin de restaurer les BAJ dans leur fonction de contrôle et d'appréciation de l'opportunité de la demande en fonction du litige (éviter des demandes répétitives, par exemple).

Une réflexion devrait par ailleurs être engagée pour l'harmonisation des critères d'attribution de l'AJ (par exemple sur la prise en compte, ou non, des biens meubles ou immeubles et du train de vie du demandeur) et sur le développement de la procédure de retrait de l'AJ (après obtention de fonds importants postérieurement à l'octroi de l'AJ, ou lorsque la procédure est manifestement dilatoire).

En outre, il paraît important de réfléchir aux barèmes des actes effectués au titre de l'aide juridictionnelle, les forfaits n'étant plus forcément adaptés aux nombreuses modifications législatives.

Enfin, le financement de l'AJ doit pouvoir faire l'objet d'une réflexion de l'ensemble des secteurs concernés, au-delà de la nécessaire augmentation des ressources publiques consacrées au financement de l'Aide juridictionnelle, rappelée dans de nombreux rapports.

## **NOS PROPOSITIONS**

**Engager une réflexion, avec l'ensemble des professionnels,  
sur le financement de l'Aide Juridictionnelle et ses conditions d'octroi**

**Renforcer les contrôles de l'Aide Juridictionnelle**

**Renforcer dans toutes les juridictions les bureaux d'aide juridictionnelle**

## **II.3. L'AMELIORATION DE L'ACCUEIL DU JUSTICIABLE**

Les professionnels de la police et de la Justice regrettent de ne pouvoir accueillir dans de meilleures conditions les plaignants et justiciables, particulièrement s'agissant des personnes handicapées, même si des évolutions positives peuvent d'ores et déjà être notées.

### **II.3.A. L'accueil dans les commissariats**

La Charte d'accueil du public entrée en vigueur en janvier 2004 et affichée dans tous les services de police et de gendarmerie depuis le 15 janvier 2004 constitue une avancée indéniable. Avec elle, l'accueil du public devient une priorité donnant à chaque citoyen le droit d'être assisté ou secouru. Elle précise notamment que « *la qualité de l'accueil s'appuie sur un comportement empreint de politesse, de retenue et de correction. Elle se traduit par la prise en compte immédiate des demandes du public* ».

La qualité de cet accueil est d'autant plus importante dans les commissariats et gendarmeries que le public concerné est en majorité constitué de victimes bien souvent psychologiquement fragilisées.

Ainsi, l'accueil des victimes constitue le premier acte d'une enquête.

Aussi, si l'accueil connaît des progrès indéniables, on ne peut que regretter que l'état de certains commissariats de police ne soit pas digne de l'accueil du public, donnant à la population une image dévalorisée, bien éloignée de celle « agitée » par la classe politique. Il est fort dommageable de voir des polices municipales mieux équipées que la police nationale.

Par ailleurs, les modalités d'évaluation de la qualité de l'accueil ne doivent pas être négligées.

En effet, il est primordial que l'administration ait une connaissance la plus affinée possible de données qualitatives afin d'améliorer les pratiques.

Les données statistiques sur l'activité des services sont nombreuses (nombre d'affaires élucidées, de gardes à vue...), mais jusqu'à présent il existe peu d'indicateurs qualitatifs ou du moins ces derniers demeurent très généraux (conditions de réception des appels téléphoniques, délais d'attente dans les locaux...) sortis du contexte très particulier des locaux de police.

L'amélioration de l'accueil dans les locaux de police ne peut être dissociée de l'évaluation de sa qualité.

On ne saurait se contenter des préconisations du Préfet Gaudin et de M.Bauer dans leur livre blanc de la sécurité publique sorti au dernier trimestre 2011, visant à :

- diversifier le recrutement des agents d'accueil en ayant davantage recours aux fonctionnaires administratifs, aux réservistes et aux volontaires citoyens.
- traiter des pré-plaintes en ligne, avec une possibilité de prise de rendez vous pour formaliser le dépôt de plainte.

En effet, des connaissances juridiques minimales sont absolument nécessaires pour permettre la détermination de ce qui relève du civil et non du pénal. Par ailleurs pour des raisons évidentes de confidentialité, cette mission d'accueil ne peut relever que de fonction-

naires du Ministère de l'intérieur. Enfin, des pré-plaintes en ligne supposent un suivi très organisé, réactif pour éviter la déperdition des preuves et un personnel en nombre suffisant.

Il est primordial que soit affecté à cette mission un personnel volontaire, ayant des pré-requis et formé, y compris en langues étrangères. La formation initiale doit être basée, outre un volet théorique de gestion de documents et de connaissances juridiques, sur des techniques de communication, de gestion des conflits et de gestion du stress notamment. Une formation continue doit pouvoir compléter l'initiale.

En tout état de cause, si l'intérêt technique au maintien de personnels policiers à l'accueil n'est pas contestable, il ne doit pas être réalisé au détriment des autres fonctions des policiers. Les personnels d'accueil, notamment réservistes, doivent être professionnalisés ; ces fonctions ne doivent pas être déléguées à des volontaires citoyens.

## **NOS PROPOSITIONS**

<p><b>Exploiter au niveau central des registres de doléances</b></p> <p><b>Tester la qualité de l'accueil, selon un protocole strict et des indicateurs identiques</b></p> <p><b>Ne plus appréhender la qualité de façon globale mais en fonction des territoires</b></p> <p><b>Poursuivre la rénovation des zones d'accueil dans les commissariats afin qu'elles soient conviviales, confidentielles, pratiques pour tous et accessibles aux handicapés</b></p> <p><b>Recruter et former un nombre suffisant de personnels d'accueil</b></p>
---

### **II.3.B. L'accueil dans les juridictions**

Lorsque plusieurs juridictions sont localisées sur un même site, le Guichet Unique de Greffe (GUG) constitue le point d'accueil et d'accès du justiciable au tribunal.

Créé pour assurer un meilleur accueil du justiciable tout en favorisant la sécurité de tous, il est également censé faciliter les démarches procédurales et orienter les justiciables vers les partenaires de Justice adéquats (avocats, centre d'accès au droit, associations...) ou les services de greffe de la juridiction.

Cette structure, qui correspond à une attente des justiciables et professionnels se heurte en réalité aux difficultés de sa mise en place. Faute de moyens en personnels suffisamment formés et expérimentés, de locaux et de matériels informatiques adaptés, la confidentialité des problématiques des justiciables ne peut pas toujours être assurée.

Peu nombreux sont les GUG permettant aux justiciables d'obtenir des informations sur l'état d'avancement de leur procédure ou sur les démarches nécessaires à leur situation juridique.

Le personnel de greffe affecté au GUG est parfois mal considéré et ne peut souvent s'investir pleinement dans ces fonctions, compte tenu des manques criants dans d'autres services de greffe au sein des juridictions.

De fait, de nombreuses juridictions ne disposent pas d'un Guichet Unique de Greffe, malgré les demandes en ce sens.

Le GUG et les services d'accueil de la juridiction ou de ses divers services, nécessitent en effet une certaine polyvalence des personnels qui y sont affectés, une bonne connaissance des services et des compétences de chacun pour permettre une orientation adaptée du justiciable, s'assurer, lors du dépôt d'un dossier que toutes les pièces justificatives y soient annexées (ex : dépôt de dossier d'AJ...).

Les manques de personnel ont pour conséquence qu'on y affecte en réalité des personnels moins expérimentés, voire même qu'on organise une permanence tournante, assurée tour à tour par les différents services qui vivent cela comme une sanction.

Cette tâche de conseil et d'orientation est pourtant essentielle.

Le développement de techniques modernes (consultation de l'état d'avancement d'une affaire, à une borne informatique au guichet unique de greffe ou au commissariat) pourrait contribuer à améliorer les conditions d'accueil et d'orientation des plaignants et justiciables.

Au-delà même, les GUG ne doivent pas occulter le nécessaire renforcement de l'accueil et de l'orientation dans les différents services du tribunal, particulièrement ceux recevant un public nombreux (tribunal pour enfants, juge aux affaires familiales...).

Il est indispensable que l'aspect qualitatif de l'accueil (explications quant au temps d'attente, à la procédure...visant notamment à atténuer l'appréhension liée à la présence au sein d'une juridiction) guide au choix de toutes les décisions d'affectation des personnels. De ce fait, il est important que certains services d'accueil puissent être maintenus en considération des besoins.

Enfin, on ne peut que regretter que les conditions matérielles d'attente des justiciables soient, souvent, déplorables (absence de salles d'attentes adaptées, distinctes pour les parties (agresseurs-victimes), absence de chaises, d'espaces confidentiels pour les entretiens avec les avocats...). De réels moyens devront être dégagés sur ce point.

Surtout, de très nombreuses juridictions sont totalement inadaptées à l'accueil des handicapés.

## **NOS PROPOSITIONS**

**Doter toutes les juridictions des moyens suffisants (personnels, matériels et locaux) pour constituer un Guichet Unique de Greffe**

**Envisager le maintien des services d'accueil spécialisés au sein de certains services**

**Consacrer la spécificité de la fonction d'accueil**

**Poursuivre une réflexion sur la qualité de l'accueil au sein des juridictions (Référentiel Marianne)**

**Doter l'ensemble des juridictions des moyens d'accueillir les personnes handicapées**

### **II.3.C. L'accueil dans les prisons**

La loi du 22 juin 1987 puis celle du 24 novembre 2009 ont établi puis réaffirmé le caractère de service public de l'activité de l'administration pénitentiaire, donc concernée par la question de l'accueil comme les autres services publics.

L'accueil des familles a fait l'objet d'attentions récentes et soutenues, intégré dans le cahier des charges des nouveaux établissements. La délégation au secteur privé commence à se pratiquer, mais les résultats ne sont pas très satisfaisants, moindres que ceux rendus par les associations locales, qui subissent, malheureusement, une baisse de leurs subventions.

L'accueil des détenus est aussi un champ de travail majeur de l'Administration pénitentiaire depuis plus de 20 ans. Outre la rénovation du parc et les réflexions autour du « choc carcéral » pour les primo-arrivants, la prévention du suicide est une politique prioritaire, avec des résultats moins mauvais qu'il n'y paraît.

Les règles pénitentiaires européennes et leur consécration par la labellisation ont permis d'améliorer le confort et le fonctionnement de quartiers arrivants dans la moitié des établissements, mais il est à craindre que faute de moyens (avec des crédits de fonctionnement en baisse de 20% en 2012), cette tendance entre en stagnation.

Cependant, un bon accueil nécessite du temps, donc « des gens », tant des personnels pénitentiaires (notamment conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et surveillants) que des personnels médicaux (notamment en psychiatrie). Trop de postes ne sont pas pourvus.

La gestion des personnes atteintes de troubles mentaux est un problème considérable et quotidien pour l'Administration Pénitentiaire, même si au sein des « quartiers arrivants », l'administration pénitentiaire souhaiterait l'aide des soignants pour l'orientation des détenus alors que les soignants considèrent que cette gestion des orientations ne relève pas de leur rôle.

La surpopulation carcérale en maison d'arrêt nécessite des moyens humains conséquents tant pour l'administration pénitentiaire que les autres partenaires y intervenant. Les professeurs des écoles, infirmiers, psychologues, psychiatres, conseillers pôle emploi ou de la mission locale... n'ont ni le nombre ni les budgets pour mettre en place l'ensemble des interventions et suivis pourtant nécessaires.

Dans les établissements pour peine, si la surpopulation pénale est inexistante du fait du *numerus clausus*, certains établissements éloignés géographiquement de toute structure hospitalière ne peuvent permettre aux personnes détenues un réel suivi psychologique ou psychiatrique.

Ainsi, la Direction de l'Administration Pénitentiaire a-t-elle spécialisé 22 établissements dans la prise en charge des auteurs d'infractions sexuelles, sans concertation avec le ministère de la santé ni état des lieux des personnels médicaux présents.

Par exemple, le centre de détention de Bapaume, identifié comme établissement spécialisé, n'a eu aucun renfort en psychiatre ni psychologue alors que l'administration centrale y affecte de plus en plus de détenus condamnés pour des infractions sexuelles. L'affichage et le but - louable - d'une telle politique, ne se trouvent pas concrétisés par des moyens adaptés, ce qui met à mal tout le système.

Enfin, l'effort est à intensifier pour mettre en place l'accessibilité des lieux privatifs de liberté aux personnes handicapées.

### **NOS PROPOSITIONS**

**Développer l'accueil des détenus, de leur famille et des intervenants en détention :**

**Soutenir les associations locales accompagnant les familles de détenus**

**Maintenir les moyens d'accueil des nouveaux arrivants en détention**

**Favoriser les interventions extérieures de professionnels en détention**

**Développer les soins adaptés, notamment psychologiques ou psychiatriques, aux détenus**

**Intensifier l'effort pour l'accessibilité des établissements pénitentiaires aux personnes handicapées**

#### **II.3.D. L'accueil par la Protection Judiciaire de la Jeunesse**

La direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) a supprimé les Services Educatifs Auprès des Tribunaux (SEAT) dans la quasi-totalité des juridictions et ce en lien avec la réduction drastique des effectifs de ce service.

Les SEAT permettaient, au sein même des juridictions, la présence d'éducateurs afin de recevoir les mineurs et leur famille, souvent en urgence, dans ce lieu bien identifié, et d'intervenir très rapidement. Cette présence favorisait par ailleurs les échanges avec les magistrats et entre les différents services intervenant pour les mineurs en danger et délinquants.

Les SEAT ont été transformés en UEAT (Unités Educatives) ou en permanences éducatives (PEAT). Il arrive donc très régulièrement que la présence de la PJJ au tribunal ne soit plus permanente mais seulement ponctuelle, lorsqu'un déferrement d'un mineur est annoncé, les éducateurs conservant alors parallèlement leurs autres missions. Ces services d'aide à la décision des magistrats sont tout simplement amputés de leurs moyens en personnels.

La conséquence très directe en est une diminution de la qualité de l'accueil des mineurs et de leur famille. Il est essentiel que soit réinstaurée une présence systématique et organisée, dans chaque juridiction ayant une activité suffisante et dans tous les cas, au plus près du tribunal avec une présence reconnue de la PJJ.

### **NOS PROPOSITIONS**

**Recréer des services dédiés (avec des bureaux dans les locaux du tribunal) dans toutes les juridictions comportant au moins 6 juges des enfants et implanter des Unités Éducatives Auprès du Tribunal dans les petites et moyennes juridictions.**

## **II.4. L'ACCOMPAGNEMENT DU JUSTICIABLE**

### **II.4.A. Les problèmes rencontrés par les associations d'aide aux victimes.**

Depuis plusieurs années, les associations d'aide aux victimes bénéficient d'un soutien affiché...mais peu concret. Elles alertent sur leurs difficultés à assurer leurs missions, compte tenu de leurs difficultés financières.

En effet, malgré les annonces gouvernementales centrées sur les victimes, les budgets alloués aux dispositifs d'aide, déjà en régression dans le budget 2011, sont une nouvelle fois amputés de près de 300 000 euros (soit - 2,74 %) dans le budget 2012.

La première conséquence, d'après les données du ministère lui-même, est que le nombre d'associations d'aide aux victimes financées va baisser (de 180 en 2010 à 170 prévues en 2012), que leur nombre de salariés va également diminuer (de 466 en 2010 à 450 en 2012), de même que les permanences de ces associations dans les juridictions (de 179 en 2010 à 163 en 2012).

Si le rapport annexé au projet de loi de programmation relative à l'exécution des peines affirme que les Bureaux d'Aide aux Victimes (BAV) « accueillent un nombre croissant de victimes d'infractions pénales », les documents budgétaires à l'appui du projet de loi de finances pour 2012 rappellent que le nombre de victimes ayant pu rencontrer les associations d'aide aux victimes est en baisse depuis 2009, et le nombre de personnes suivies, ayant bénéficié d'au moins deux entretiens, a chuté de 8,33% depuis 2009, passant de près de 101 000 à 92 500, sans que les prévisions pour 2012 soient en augmentation.....

Sur le terrain, il en résulte la nécessité pour les associations de faire des choix sur les permanences assurées lors des audiences : soit les audiences collégiales, comportant les cas les plus lourds, soit les audiences à juge unique, comportant les cas les plus nombreux... En tout état de cause, les audiences de comparution immédiate sont souvent délaissées alors que c'est dans ce cas que les victimes sont les plus désemparées.

Outre cette assistance ponctuelle, il faudrait que les associations puissent se concentrer sur l'accompagnement psychologique, notamment dans les affaires intra-familiales, de mœurs, l'aide pour faire une demande d'indemnisation en l'absence d'avocat....

### **NOS PROPOSITIONS**

**Maintenir le financement des associations d'aide aux victimes**

### **II.4.B. Le nécessaire renforcement des bureaux d'exécution des peines**

Institués par le décret n° 2004-1364 du 13 décembre 2004 pris pour l'application de la loi 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, les bureaux de l'exécution des peines (BEX) permettent la mise à exécution des peines « en temps réel ».

Il ont pour mission de notifier et d'expliquer à la personne condamnée le sens de sa condamnation, les obligations imposées (par exemple dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve), de délivrer les convocations devant le service d'insertion et de probation ou la protection judiciaire de la jeunesse, de permettre le paiement immédiat des amendes et des

frais de justice (par l'installation de terminaux permettant le paiement par carte bancaire et du fait de l'application de la réduction de 20% du montant des amendes et frais en cas de paiement dans le mois de la condamnation).

Les BEX ont donc une réelle utilité pour réduire le nombre de petites peines inexécutées.

Leur développement apparaît dès lors devoir être généralisé.

Mais les moyens affectés au fonctionnement de ces bureaux sont très largement insuffisants. En effet, souvent, faute de personnels, les horaires d'ouverture des BEX ne peuvent correspondre aux horaires des audiences, fréquemment tardifs.

Les recrutements envisagés par le projet de loi de programmation relative à l'exécution des peines (moins d'un personnel de greffe par juridiction) ne suffiront pas à combler les manques existants.

Il pourrait également être envisagé que ces bureaux soient renforcés par transfert de postes du Trésor Public, la charge de recouvrement des amendes étant, de fait, transférée aux TGI.

Par ailleurs, les locaux des BEX sont matériellement inadaptés à l'ensemble de leurs missions. Les personnels des SPIP et de la PJJ ne peuvent y assurer de permanence.

En tout état de cause, ces BEX ne sont réellement efficaces que si les personnes condamnées s'y rendent. Or bien qu'avisées à l'audience par le Tribunal, de nombreux justiciables ne s'y présentent pas, rendant ainsi ce dispositif sans effet.

## **NOS PROPOSITIONS**

### **Généraliser les Bureaux d'Exécution des Peines**

**Doter les Bureaux d'Exécution des peines des moyens de fonctionner, en personnels et locaux adaptés.**

## Chapitre III :

### OBLIGATIONS ET CHOIX

Chacune des professions représentées est soumise à des règles, de fonctionnement ou d'intervention très précises, souvent modifiées.

Certains textes sont incontestables en ce qu'ils permettent de favoriser le contradictoire ou de renforcer les droits des justiciables. Mais cet empilement législatif de textes parfois incohérents entre eux, complexifie à outrance les règles de procédure malgré un affichage de simplification.

On peut notamment citer :

- la loi du 18 mai 2000 portant création du Fichier National Automatisé des Empreintes Génétiques
  - la loi du 15 juin 2000, présomption d'innocence et droits des victimes
  - la loi du 5 mars 2007 renforçant l'équilibre de la procédure pénale
  - la loi du 14 avril 2011 sur la garde à vue
- qui ont principalement impacté les services enquêteurs, l'instruction et le parquet
- la loi du 13 décembre 2000 entraînant la judiciarisation de l'application des peines
  - la loi du 10 août 2007 instaurant les peines planchers
  - la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009,
- impactant les services d'exécution et d'application des peines, les SPIP, les établissements pénitentiaires
- la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs
  - la loi du 13 décembre 2011 relative « à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles » notamment en ce qu'elle supprime les juridictions de proximité, créées en 2002
  - la réforme de la carte judiciaire
  - la loi du 5 juillet 2011 relative aux droits et protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge impactant les juridictions civiles
  - la loi du 12 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs
  - la loi 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative « à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles » qui, en son article 46 pose le principe de la compétence du décret en Conseil d'Etat pour fixer le siège et le ressort des chambres régionales des comptes et limite leur nombre à vingt,
  - le décret 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes supprime sept chambres régionales en métropole.

Ce « mille-feuilles législatif » a des conséquences souvent très négatives sur le fonctionnement des services, au regard d'obligations légales inutiles ou trop complexes (1). Soumis à d'importantes contraintes budgétaires, les professionnels sont contraints de faire

des choix (II) tout en étant parallèlement soumis à des considérations politiques voire politiciennes (III).

### **III.1. DES OBLIGATIONS LEGALES INUTILES OU TROP COMPLEXES**

Une simplification de certaines procédures s'avère indispensable.

Il est essentiel que puissent être supprimées certaines obligations légales inutiles ou trop complexes, supprimées certaines expertises obligatoires et allégées certaines procédures. Les exemples de l'instruction, des expertises et de quelques autres procédures peuvent être cités, à titre non exhaustif.

#### **III.1.A. L'instruction**

Le travail du juge d'instruction et de son greffier a évolué vers de plus en plus de paperasserie au détriment du travail de fond et de la célérité de la Justice. Qui plus est, alors que dans un passé qui n'est pas si éloigné chaque juge d'instruction avait un greffier, de plus en plus souvent des cabinets d'instruction se retrouvent sans greffier attiré pour faire face à de plus en plus de tâches formelles. Il s'agit là d'un paradoxe qui en dit long sur la difficulté actuelle de faire fonctionner les cabinets d'instruction.

Plus on a besoin de greffiers, moins on en a, quand le greffier n'est pas de surcroît obligé d'effectuer les tâches des agents administratifs manquants.

La procédure d'instruction a été modifiée à de multiples reprises depuis 1993.

Ces réformes ont eu, d'une manière générale, pour but de la rendre plus contradictoire et d'assurer en particulier le respect des droits de la défense. Si chacun se félicite de toute avancée procédurale de nature à limiter, notamment et surtout, les risques d'erreur judiciaire, il convient néanmoins de souligner que ces multiples réformes se sont traduites par des obligations procédurales qui pèsent lourdement sur le fonctionnement des cabinets d'instruction.

Comme il est hors de question de revenir sur de véritables progrès, comme par exemple le droit des parties de faire des demandes d'actes dès qu'elles l'estiment utile, il est essentiel de nettoyer notre code de procédure pénale des obligations qui, au contraire, n'apportent rien, ni à l'efficacité de l'enquête ni aux droits des parties.

Certaines de ces règles sont anciennes, d'autres nouvelles. A l'épreuve de la pratique, elles ont montré leur nuisance.

En voici quelques exemples :

- L'obligation pour le juge d'instruction, en présence de scellés fermés, de ne les ouvrir et « dépouiller » qu'en présence de la personne mise en examen et de son avocat et, le cas échéant, du tiers chez lequel la saisie a été faite (article 97 du CPP).

Cette règle est d'une lourdeur inimaginable.

Certes, les Juges d'instruction et les policiers agissant sur commission rogatoire font tout pour contourner le problème en privilégiant les scellés ouverts et les scellés fermés transparents, mais au prix de journées entières passées à percer des tomes et des tomes de

papiers pour y passer une petite cordelette ou à constituer un scellé transparent pour chaque objet.

Il y a de toute façon des cas où il est impossible de constituer un scellé ouvert et de pouvoir par la suite exploiter le scellé sans l'ouvrir. Par exemple, les lecteurs de DVD acceptent rarement la lecture d'un DVD relié à un carton de scellé par une ficelle.

Plutôt que d'organiser une séance de projection avec tous les mis en examen du dossier et d'établir un interminable procès-verbal d'exploitation, le juge confie alors le scellé à un expert dont la seule mission, consistera à lui raconter ce qu'il a vu sur le DVD ou à dupliquer le DVD.

Cette situation confine à l'absurde et est vide de sens : pourquoi un expert peut-il ouvrir et refermer un scellé fermé sans avoir à convoquer qui que ce soit, alors qu'un juge, pourtant assisté de son greffier, ne le peut pas, même lorsqu'il est important, voire crucial, de présenter rapidement un scellé à un témoin ou à une victime hors la présence des mis en examen ?

La solution à ce problème est simple : il faut autoriser le juge, assisté de son greffier, à ouvrir les scellés fermés pour effectuer leur exploitation avant de les reconstituer.

- L'obligation de notifier les missions d'expertise aux avocats des parties et au procureur de la République (article D161-1 du CPP).

Les parties disposent d'un délai de dix jours pour demander la modification ou l'ajout de questions ainsi que pour solliciter l'adjonction d'un expert.

Or, la pratique a montré que les avocats n'utilisent que très rarement cette possibilité, et que pour de nombreuses expertises, aucune question complémentaire n'apparaît opportune. Quand il s'agit, par exemple, de comparer l'ADN d'un suspect à l'ADN trouvé sur une pièce à conviction, quel est l'intérêt de notifier cette mission d'expertise ?

Il s'agit donc d'une lourdeur procédurale sans réel intérêt pratique, d'autant que les parties, ensuite informées du résultat de l'expertise, peuvent alors faire des observations, demander de contre-expertises ou un complément d'expertise.

En réalité, la notification de la décision ordonnant une expertise n'a d'intérêt que lorsqu'il s'agit d'une expertise au cours de laquelle des précisions pourraient être utiles, dans un souci du contradictoire et de l'efficacité de l'expertise, apportées aux experts par l'une des personnes mises en examen.

L'AFMI propose que le Juge motive dans son ordonnance d'expertise le fait que les parties (ou certaines d'entre elles) ne sont pas susceptibles, étant donné la nature de la mission, d'améliorer la qualité de l'expertise par la modification et l'ajout de questions à l'expert. Cette motivation, s'agissant d'une ordonnance, ferait l'objet d'un recours a posteriori devant la chambre de l'instruction.

- Le délai laissé aux parties, en fin d'instruction, pour demander des actes supplémentaires au juge et pour répondre aux réquisitions du Ministère public (article 175 du CPP).

Lorsqu'existe un détenu dans le dossier, le délai est de 1 mois pour les demandes d'actes, plus dix jours pour répondre au réquisitoire du procureur de la République. Les délais sont de trois mois plus un mois quand il n'y a pas de détenu.

Force est de constater que dans la plupart des cas les parties n'utilisent pas ce droit et que les dossiers attendent en pure perte de temps dans les cabinets des juges des demandes d'actes et des observations qui ne viendront pas.

Ces délais peuvent certes être utiles... mais uniquement quand une partie entend les utiliser. Cela peut être lié à la charge de travail des avocats, ou à une stratégie de défense pour préserver des arguments en vue de l'audience, notamment dans les dossiers criminels.

Un meilleur système consisterait à obliger les parties à se manifester bien avant pour faire savoir au juge qu'elles entendent utiliser ce droit.

Par exemple, dans les dix jours de la notification prévue à l'article 175 du CPP, les parties devraient faire savoir au juge qu'elles entendent déposer une demande d'actes et sollicitent un délai supplémentaire de dix jours pour la formaliser si ce n'est pas déjà fait. Dans ce cas de figure, ce délai supplémentaire serait de droit. Un délai unique de dix jours serait enfin offert pour répondre aux réquisitions du ministère public dès que celles-ci seraient notifiées, même si le délai pour effectuer de demandes d'actes n'est pas expiré.

Une autre solution serait de rétablir la possibilité, qui existait avant l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007, d'une renonciation expresse à ces délais, par l'ensemble des parties dont les droits seraient ainsi préservés.

De nombreuses autres règles de procédure pourraient être données en exemple.

### **III.1.B. Le problème des expertises psychiatriques et obligatoires**

#### **- L'objectif des expertises**

La question des expertises psychiatriques, surtout lorsqu'elles sont obligatoires, est essentielle mais répond à des exigences différentes selon les professionnels.

Pour les policiers ou magistrats, l'expertise a un intérêt direct en terme de procédure, notamment pour mieux appréhender la personnalité du mis en cause ou pour participer du faisceau d'indices, à charge ou à décharge. C'est ainsi que l'urgence est très souvent invoquée, particulièrement lorsque l'expertise est obligatoire.

Mais, pour les experts, l'urgence est incompatible avec la notion d'expertise psychiatrique efficiente, dès lors justement qu'une expertise doit apporter un éclairage sur une personnalité, sur l'existence ou non de troubles mentaux.

Pour les experts, la récurrente question « le mis en cause est-il redevable d'une injonction de soins » s'avère aberrante, particulièrement lorsque les faits sont niés.

L'expertise doit par ailleurs avoir un intérêt pour celui qui peut également avoir besoin de soins. Dès lors qu'un individu exempt de troubles mentaux est normalement accessible à une sanction, il pourrait alors être suffisant (voire indispensable pour les experts), de limiter les expertises à la détermination de l'existence, ou non, de troubles mentaux, ce qui, rappelons le, correspond à l'utilité initiale de l'expertise.

#### **- De trop nombreuses expertises obligatoires**

Alors qu'on assiste à un dévoiement de l'utilité des expertises, l'accroissement de la place et de l'importance des expertises dans notre système judiciaire ne s'est pas

accompagnée d'une revalorisation corrélative de celles-ci et des conditions dans lesquelles elles peuvent effectivement être effectuées. C'est ainsi que les expertises psychiatriques ordonnées ont augmenté de + 149% entre 2002 et 2009...Avec évidemment une incidence directe sur les frais de justice.

Certaines obligations d'expertises ne sont pas contestées ni contestables, en ce que ces expertises étaient, de fait, déjà sollicitées par les professionnels avant que la loi vienne les imposer : par exemple, la contre-expertise à la demande de la partie civile en cas d'irresponsabilité pénale, les expertises psychiatriques et psychologiques pour tous les crimes, les expertises psychiatriques pour statuer sur une demande de libération conditionnelle présentée par une personne condamnée à une peine de réclusion criminelle à perpétuité, ou supérieure ou égale à 15 ans pour des faits pour lesquels le suivi socio judiciaire est encouru....

Pour autant, ce développement des expertises obligatoires, dans de trop nombreux domaines accentue encore le dévoiement du système.

Exemples d'expertises obligatoires :

- *lorsqu'un suivi socio judiciaire est encouru* : l'extension, au fil des ans, des infractions pour lesquelles un suivi-socio judiciaire est encouru et qui recouvrent des réalités très disparates, ne fait qu'augmenter le nombre d'expertises devant être ordonnées, sans qu'elles ne présentent toujours un réel intérêt. Si une telle expertise peut paraître logique, pour les magistrats, pour les qualifications les plus graves, et pourrait éventuellement être obligatoire, elle devrait être laissée à l'appréciation du magistrat.

- *expertise psychiatrique obligatoire pour bénéficiaire d'une permission de sortie, d'une réduction de peine si elle entraîne libération immédiate, ou un aménagement de peine lorsque le suivi socio-judiciaire est encouru* (article 712-21 du CPP) : cette mesure paraît inadaptée, notamment pour les peines les plus courtes. Vu les délais d'expertise liés à la surcharge des experts, les personnes concernées ne peuvent pas, concrètement, prétendre à la moindre permission, y compris pour chercher un travail et préparer leur réinsertion. Les intéressés ne comprennent pas toujours pourquoi une demande, même ancienne, ne peut être examinée au seul motif que le rapport n'a pu être déposé, a fortiori quand ils font de réels efforts et qu'une expertise récente existe au dossier.

Il en va ainsi, par exemple, de la personne condamnée à une peine de 6 ou 8 mois en comparution immédiate, avec une expertise réalisée en garde à vue (donc relativement actuelle) qui doit attendre la fin de sa peine sans le moindre aménagement, car l'expert n'est pas en mesure de déposer son rapport d'expertise, ordonnée par le juge d'application des peines. Il existe en outre une distorsion à ce qu'une expertise préalable soit indispensable à toute Réduction de Peine Supplémentaire (RPS) alors que l'essentiel des réductions de peine est constitué par les Crédits de Réductions de Peines (CRP), automatiques, et sans expertise.

- *pour les personnes bénéficiant d'une mesure de protection et poursuivies devant une juridiction pénale* (article 706-115 CPP). Si l'objectif de l'expertise, visant à évaluer la responsabilité pénale au moment des faits, est louable, le caractère systématique de cette expertise est inadapté pour de nombreux majeurs protégés et pour de nombreuses infractions. Une expertise psychiatrique systématique paraît tout autant chronophage lorsque la mesure de protection est prononcée non pas à raison d'une maladie mentale mais d'une fragilité liée par exemple à la consommation d'alcool. Il faut cependant privilégier le versement au dossier de la décision de protection et de l'expertise psychiatrique réalisée dans ce cadre, le juge pouvant alors apprécier de l'opportunité d'une expertise complémentaire.

Dans de nombreuses situations, l'instruction et le jugement du dossier sont alourdis par cette obligation, au détriment du majeur protégé, du curateur ou tuteur, et de l'éventuelle victime.

- *pour apprécier de l'opportunité d'une surveillance judiciaire* (article 723-31 du CPP) : Une fois de plus, il convient de faire confiance au juge.

Parfois, même lorsque l'utilité d'une expertise n'est pas contestable, s'agissant des peines les plus lourdes, ces dispositions et leur élargissement progressif contribuent à alourdir encore davantage la charge des experts, qui ne peuvent finalement plus répondre aux missions les plus essentielles.

Au-delà même, il conviendra de s'interroger sur l'opportunité de limiter les expertises non pas aux peines au quantum les plus lourds, mais aux individus ayant déjà présenté des signes de troubles mentaux.

En tout état de cause, la conséquence de la multiplicité des expertises obligatoires est qu'elles peuvent souvent être vidées de leur contenu : l'obligation légale est formellement respectée mais le contenu est de moindre qualité, faute de temps suffisant pour les experts.

On retrouve une problématique similaire dans le cadre des réquisitions-expertises.

- Une frontière ténue entre réquisition et expertise

Au sens du code de procédure pénale il y a lieu de distinguer entre l'expertise (article 156 du CPP) et la réquisition adressée par le procureur de la République (article 77-1 du CPP) aux fins de faire procéder, par une personne qualifiée, à des constatations, des examens techniques ou scientifiques « qui ne peuvent être différés ».

Cette confusion entre les deux notions conduit parfois les parquets à donner, dans le cadre de réquisitions, des missions portant plus sur de l'analyse, de la prospection et en tout état de cause sur des examens pouvant ou devant être différés.

Ainsi, si l'examen en garde à vue peut permettre d'identifier une pathologie mentale, les conditions mêmes de l'examen ne permettent pas au psychiatre d'avoir un avis sur le degré de dangerosité de l'individu examiné, pas plus qu'un médecin légiste ne pourra donner son avis sur les différents postes de préjudice corporel tant que les blessures n'auront pas été consolidées.

De ce fait, de nombreux experts inscrits refusent ce type de missions et les parquets recherchent donc parmi des praticiens non inscrits des volontaires pour travailler sur réquisitions, avec pour conséquences une désaffection des parquets pour les experts inscrits et des rapports établis sur réquisitions par des professionnels non rôlés à l'expertise et qui peuvent engager l'avenir d'une personne sur plusieurs décennies (ex : analyse sur la dangerosité d'une personne faite sur réquisition, dans le temps de la garde à vue, avant une comparution immédiate pour agressions sexuelles, et qui sera la seule pièce versée au dossier).

Le système est d'autant plus pernicieux qu'accaparés par les expertises obligatoires, urgentes, pour des dossiers pour lesquels elles ne se justifient pas toujours, les experts sont contraints de retarder leur intervention, essentielle, dans des dossiers pouvant paraître moins urgents mais plus lourds, en termes de conséquences et d'attente (des victimes et des mis en cause). Il en va ainsi dans des dossiers d'instruction, qui de fait, demeurent en attente du dépôt des expertises, malgré la fin des autres investigations.

Surtout, les magistrats regrettent de ne plus pouvoir envisager la co-désignation de deux experts dans les cas les plus lourds...

## **NOS PROPOSITIONS**

**« Ne pas judiciaireiser la psychiatrie ni psychiatriser la justice ». Et pour cela :**

**Limiter les expertises obligatoires**

**Restaurer l'appréciation de l'opportunité d'une expertise, par le magistrat, y compris en concertation avec les parties**

**Limiter les expertises en urgence et leur contenu**

### **III.1.C. Des formalités peu pertinentes dans leurs modalités**

Certaines formalités, aussi utiles qu'elles puissent être, voire aussi incontestables qu'elles puissent paraître, détournent cependant les professionnels du cœur de leurs missions.

Ainsi en est-il notamment des pactes civils de solidarité et des warrants agricoles, qui représentent une charge importante pour les greffes des tribunaux d'instance, qui pourraient être déjudiciarisés.

#### **- Les rendus des délibérés**

Les rendus de délibérés aux audiences correctionnelles s'accompagnent de nombreuses formalités qui, pour utiles qu'elles puissent être, dévient le sens de l'audience du prononcé de la peine et de la condamnation à des dommages et intérêts.

Surtout, ces formalités peuvent induire un sentiment de schizophrénie d'une audience où immédiatement après avoir prononcé et explicité une peine, le tribunal doit expliciter les modalités pour aménager celle-ci...

Ainsi, une déclaration de culpabilité s'accompagne, outre le prononcé de la peine et d'éventuels dommages et intérêts, de l'obligation pour le tribunal de notifier au condamné, par oral et écrit :

- le droit fixe de procédure et la possibilité de réduction de celui-ci
- la réduction du montant de l'amende, si celle-ci est prononcée
- le principe et les conséquences d'un sursis
- les éventuelles obligations en matière de sursis avec mise à l'épreuve ou de travail d'intérêt général
- les possibilités d'aménagement de peine pour les peines inférieures à deux ans
- le rendez vous avec le service d'insertion et de probation ou avec le juge d'application des peines
- l'inscription au Fichier Judiciaire des Auteurs d'Infractions Sexuelles (FIJAIS) et les obligations qui en découlent

- la possibilité pour la victime de saisir la Commission d'Indemnisation des Victimes d'Infractions...

Concrètement, toutes ces informations délivrées en fin d'audience éludent toute l'importance de la déclaration de culpabilité et du prononcé de la peine et, de fait, amoindrissent leur impact, donnant l'impression parfois d'une négociation, d'un marchandage, notamment quant aux modalités de paiement de l'amende.

L'audience doit être restaurée dans sa fonction de « prononcé du droit ».

Ainsi, pourrait être mis en place un imprimé établi par la Chancellerie, synthétisant les différentes notifications légales et remis à toute personne condamnée sachant lire, seules les notifications des mentions relatives à la peine, aux conséquences d'une réitération ou d'une récidive pourraient être maintenues.

- Devant le juge aux affaires familiales :

Il pourrait être opportun de prévoir une procédure simplifiée lorsque le recours au JAF n'a pour but que de voir constater l'impécuniosité d'un des parents, afin que l'autre puisse obtenir le paiement par la CAF du montant de la pension.

Cette exigence posée par la CAF est à l'origine d'un contentieux de masse, techniquement très simple mais chronophage dans le système actuel de comparution des parties. Il pourrait être envisagé une procédure sur dossier, avec production de tous les justificatifs, la comparution des parties pouvant toutefois être ordonnée à la demande de l'une d'elles, ou d'office, si le juge l'estime nécessaire.

Cela vaudrait aussi pour la simplification de la procédure de constat d'impécuniosité d'un des parents dans le cadre de la perception, par l'autre, de l'allocation de parent isolé.

## **NOS PROPOSITIONS**

**Recentrer les professionnels sur leur cœur de métier**

### **III.2. DES CONTRAINTES BUDGETAIRES QUI IMPOSENT DES CHOIX ...**

Les professionnels sont soumis à d'importantes, et parfois insurmontables, contraintes budgétaires.

Dans ces conditions, les professionnels doivent déterminer des priorités entre leurs différentes missions. Tel est notamment le cas face à des lois inapplicables, faute de moyens adaptés, dans le cadre des expertises, face à une volonté de rationalisation des méthodes contre-productives ou en l'absence de moyens modernes adaptés.

#### **III.2.A. Des lois sans moyens... donc inapplicables**

Sans forcément contester l'utilité ou le bien-fondé des nombreuses réformes mises en œuvre depuis plusieurs années, force est de constater qu'elles ne se sont pas accompagnées des moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

Quelques exemples peuvent être cités.

## 1. **La loi pénitentiaire : ambitieuse mais difficilement applicable**

Longtemps attendue, la « loi pénitentiaire » du 24 novembre 2009 a déçu au vu des ambitions qui auraient dû la caractériser.

Ainsi de l'énième moratoire sur l'encellulement individuel, malgré les conséquences difficiles du taux d'encombrement des maisons d'arrêt.

Le SNDP demande l'application du numerus clausus "un humain, une place" en maison d'arrêt pour garantir la sécurité comme la dignité des personnes détenues, et partant l'efficacité de la période passée en détention.

Cependant, pour les autres membres du groupe de travail commun, si la dignité des personnes détenues est évidemment une priorité absolue et si la gestion de la surpopulation carcérale est éminemment difficile, le numerus clausus ne saurait représenter, une solution acceptable.

En effet, ce numerus clausus, qui pose le problème de l'exécution des décisions de justice, porte atteinte à la décision juridictionnelle en ce qu'elle viserait à ne prévoir l'incarcération d'une personne que si une autre est parallèlement libérée, même si les conditions de sa réinsertion sont insatisfaisantes. Le prononcé et l'exécution d'une décision de justice doivent résulter de l'examen des faits et de la personnalité de leur auteur et non de contingences matérielles. Si la peine, pour être utile, doit évidemment s'exécuter dans des conditions dignes et permettant la réinsertion, c'est à l'Etat de prendre ses responsabilités pour que la Loi puisse s'appliquer de manière égalitaire, quels que soient le lieu et le moment de l'infraction.

Par ailleurs, alors que la loi pénitentiaire a mis en place l'obligation d'activités pour les personnes détenues, compte tenu d'une surpopulation permanente et du manque de moyens en maison d'arrêt, les temps d'attente pour être inscrit à une activité ou une formation sont nécessairement longs. Parallèlement, les budgets des SPIP qui financent les activités sont en diminution régulière.

Cet écart entre le discours officiel et la réalité se mesure également dans l'extension des conditions d'éligibilité aux aménagements de peine : le reliquat de peine pouvant être aménagé est passé de un à deux ans. Or, quel parlementaire a mesuré l'impact psychologique d'un régime de semi-liberté ou de placement sous surveillance électronique durant deux années entières ?

Par ailleurs, pour les suivis en milieu ouvert, les moyens n'ont pas plus été à la hauteur de la réforme.

Alors que l'étude d'impact menée sur le projet de loi pénitentiaire préconisait le recrutement de 1 000 conseillers d'insertion et de probation, la loi est entrée en vigueur à moyens constants. Au budget 2010 a été prévu le recrutement de 262 personnels, CIP et directeurs confondus ; 79 en 2011. Soit moins d'un tiers des recrutements alors jugés nécessaires plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi.

Malgré l'affaire « dite de Pornic » qui a montré la misère dans laquelle se trouvent les services d'insertion et de probation, aucun recrutement n'est prévu pour 2012 (hormis 88 SPIP placés envisagés dans le cadre du projet de loi de programmation sur l'exécution des peines par redéploiement).

Pour les SPIP, tandis que les lois de plus en plus répressives se succèdent, que les parquets ont pour instruction de mettre à exécution le maximum de peines prononcées, les SPIP ont pour ordre de « vider les établissements pénitentiaires » en se voyant attribuer des objectifs uniquement numériques dans le cadre de leurs missions.

Or, les missions des SPIP se sont amplifiées et complexifiées. La mise en place de nouveaux dispositifs permettant la sortie des détenus (surveillance électronique de fin de peine) et la nécessité d'augmenter le taux d'aménagements de peines et donc les suivis des personnes à l'extérieur n'ont pourtant pas été accompagnés d'un renforcement conséquent des effectifs des SPIP. Comment un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation peut-il sérieusement suivre 150 personnes simultanément ?

L'absence d'effectifs de référence, tant concernant les personnels d'insertion et de probation que les personnels administratifs, entretient un manque de transparence sur la gestion des besoins en ressources humaines des services. La mise en œuvre de critères d'allocations de ressources pertinents permettant de définir un niveau d'emplois adapté est indispensable. Pour l'heure, le renforcement des SPIP par le biais de créations d'emplois liées aux conséquences du drame de Pornic en janvier 2011 demeure un simple effet d'annonce, s'agissant davantage de ré-attributions de ressources au préjudice d'autres services sans aucune évaluation objective des besoins.

Quid -au delà du nombre de dossiers- du temps consacré à la mise en place d'un réseau partenarial dans des lieux où le tissu associatif est exsangue, des interventions dans le cadre de permanences délocalisées impliquant des temps de déplacement,...?

Conséquence : les prisons n'ont jamais autant été surpeuplées. L'administration pénitentiaire ne peut pas remplir son obligation d'organiser des activités pour les détenus et de préparer la réinsertion des détenus.

Faute de pouvoir appliquer les règles légales pour l'ensemble des condamnés non détenus concernés, les juges et services doivent continuer à prioriser certains dossiers, au détriment d'autres.

## **2. La réforme de l'instruction**

La réforme de l'instruction, issue de la loi du 5 mars 2007 et faisant suite aux préconisations de la commission parlementaire dite d'Outreau, a renforcé le contradictoire à l'instruction.

Elle a prévu la mise en place progressive jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010 de la collégialité de l'instruction, dans des pôles, en parallèle de la suppression des juges d'instruction dans les juridictions non pôles, celles-ci perdant leur compétence criminelle à compter du 1<sup>er</sup> mars 2008.

Les pôles ont été mis en place sans que soient créés de manière corrélative de 3<sup>ème</sup> cabinet d'instruction dans chacun d'eux.

A l'horizon 2010, faute de financement, le gouvernement a fait reporter l'entrée en vigueur de la collégialité au 1<sup>er</sup> janvier 2011... puis au 1<sup>er</sup> janvier 2014, suite à l'annonce de la suppression des juges d'instruction faite par le président de la République.

Aujourd'hui, les juges d'instruction exerçant dans les juridictions non pôles sont absorbés par le service général du TGI, vu la baisse de leurs saisines ; à l'inverse, dans les juridictions pôles, les postes qui avaient parfois été créés en vue de l'entrée en vigueur de la

collégialité sont peu à peu supprimés, mettant en péril l'application de la loi en 2014 et plus généralement le traitement des dossiers d'instruction, dans des services exsangues.

Les dispositions renforçant le contradictoire sont quant à elles entrées en vigueur au 1er juillet 2007. Il en est résulté une augmentation du travail de greffe estimé à 20% (selon l'étude d'impact). Pourtant, non seulement les greffes de l'instruction n'ont pas été renforcés, mais dans de nombreuses juridictions, la pénurie de greffiers a entraîné la mutualisation des greffiers d'instruction et la suppression des secrétariats communs... quant au manque de fonctionnaires de catégorie C, il a reporté sur les greffiers les tâches de reprographie et de numérisation des dossiers.

Conséquence : le travail en collégialité ne peut se mettre en place. La co-saisine n'est pas en œuvre pour les juridictions pôles, tandis que les cabinets infra-pôles sont noyés sous les tâches du service général. Les délais d'instruction s'allongent.

### **3. Les tribunaux d'instance**

De nombreuses réformes ont entraîné un fort alourdissement de la charge de travail au sein des tribunaux d'instance, qui jusqu'alors étaient des juridictions qui fonctionnaient très bien.

La réforme de la carte judiciaire a entraîné un transfert de l'ensemble des contentieux, sans parallèlement, de transfert des personnels. De nombreux postes ont été purement et simplement supprimés à l'occasion de la fermeture de la moitié des TI (178) en décembre 2009.

Cette réforme n'a pas été accompagnée de textes visant à faciliter ces suppressions. Il en est résulté un lourd travail pour le greffe qui a dû en outre assurer le classement de l'ensemble des dossiers « papiers » de la juridiction absorbée, leur nouveau référencement (compte tenu de problèmes d'incompatibilité de logiciels)...

Pourtant, déjà, la loi du 5 mars 2007 sur la protection des majeurs, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, avait depuis un an considérablement augmenté la charge des tribunaux d'instance en imposant au juge d'instance la révision sur 5 ans de l'ensemble des mesures en cours, à moyens constants. Alors que l'étude d'impact (manifestement sous-évaluée) avait conclu à la nécessité de 29 ETPT de magistrats supplémentaires, 51 ETPT greffiers et 5 greffiers en chef supplémentaires, le nombre de magistrats dans les tribunaux d'instance a été diminué de 12...

Conséquence : la révision de l'ensemble des dossiers ne sera pas effective au 31 décembre 2013 malgré les choix des magistrats entre les situations déjà réexaminées.

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2011, a eu également un impact sur la charge de travail des juges d'instance, en augmentant le seuil maximal des crédits à la consommation de 21 500 à 75 000 euros. Par ailleurs, le taux de compétence des tribunaux d'instance est passé de 7.600 euros à 10 000 euros en matière civile.

Depuis, la situation des tribunaux d'instance n'est guère plus encourageante puisque, faute d'avoir pu recruter des juges de proximité en nombre suffisant, le législateur a fait choix de supprimer purement et simplement les juridictions de proximité par la loi du 13 décembre 2011.

Si, en l'absence de juge de proximité sur un ressort, la charge de travail était de fait assurée par le juge d'instance, cette suppression constitue autant de travail supplémentaire

pour le juge d'instance et le greffe (qui devra réenregistrer l'ensemble de dossiers au tribunal d'instance, délivrer de nouvelles convocations, informer des nouvelles références du dossier...). La chancellerie refuse de tenir compte de cette nouvelle charge de travail en prétendant que les juges d'instance seront forcément délestés de certaines tâches au tribunal de grande instance... Conjecture bien fantaisiste...

Conséquences : les juges d'instance doivent, soit continuer à traiter l'ensemble des contentieux qui leur sont confiés de manière égale au risque de voir s'accumuler des retards et des stocks dans l'ensemble des contentieux, soit prioriser certains contentieux, pour lesquels le retard et les stocks seraient moindres, au détriment d'autres, pour lesquels les retards et stocks seraient considérables.

#### 4. **La réforme de la garde à vue.**

Pourtant réclamée par les professionnels depuis plus de 3 ans, suite à des condamnations prononcées par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la réforme de la garde à vue démontre l'absence de vision globale du processus pénal et des dysfonctionnements qui en résultent. Elle n'a pas été anticipée par le Gouvernement qui a attendu d'y être contraint par le Conseil Constitutionnel pour penser cette réforme et les moyens de la mettre en œuvre.

Votée en urgence, sans concertation réelle, la loi du 14 avril 2011 est donc entrée en vigueur à moyens constants dans les services de police, de gendarmerie, et dans les parquets (traitement en temps réel des procédures) alors qu'elle entraîne un formalisme beaucoup plus lourd et des temps d'attente plus longs, au détriment du temps consacré aux investigations.

Elle laisse par ailleurs un goût d'inachevé à notre procédure pénale qui mélange inquisitoire et accusatoire, en retenant toutes les contraintes de chaque système sans aucun des avantages.

Enfin, elle a un impact indéniable sur les budgets de fonctionnements des services, au détriment de nécessaires investissements des outils de lutte contre la délinquance.

Conséquence : le premier bilan de l'application de cette réforme ne fait pas apparaître d'incident ou de dysfonctionnement notable dans les enquêtes traitées. Toutefois, parallèlement, le taux d'élucidation des infractions est en baisse au détriment des victimes. Surtout, des aménagements procéduraux sont nécessaires.

#### 5. **La réforme des soins sans consentement**

La loi du 5 juillet 2011 instaurant un contrôle judiciaire sur les soins sans consentement est également entrée en vigueur à moyens constants, dans la précipitation, entraînant une insécurité certaine pour les justiciables.

Si cette réforme a été imposée par la décision du Conseil Constitutionnel statuant sur question prioritaire de constitutionnalité, empêchant toute anticipation sur les recrutements pour le premier volet de la réforme (estimés à 69 magistrats et 69 greffiers, en 1<sup>ère</sup> instance), un choix différent aurait pu être fait pour d'autres dispositions dont l'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2013 : le regroupement des contentieux judiciaires et administratifs... Les recrutements opérés ne correspondront à des arrivées en juridiction qu'en septembre 2014 au mieux.

Parallèlement, pour les psychiatres, cette loi, loin d'être plus protectrice et satisfaisante, renforce l'aliénation des malades mentaux, de sorte que les services médicaux essaient au maximum d'éviter l'audience judiciaire, déstabilisante pour le malade. Une réelle loi de protection est indispensable.

Conséquence : pour créer des audiences du juge des libertés et de la détention, d'autres audiences sont supprimées (audiences civiles par exemple) et les délais de traitement vont nécessairement augmenter.

Pour les services médicaux, on assiste à une multiplication des certificats médicaux et procédures administratives et judiciaires. Les patients ont le sentiment de subir une machine judiciaire et d'être victimes de l'approche pénale du droit des libertés.

## **6. La loi sur l'introduction des citoyens assesseurs en correctionnelle**

La loi du 12 août 2011 instaurant la présence de citoyens assesseurs dans les tribunaux correctionnels, les tribunaux d'application des peines et les tribunaux correctionnels pour mineurs, va nécessairement entraîner des choix de poursuites entre les contentieux.

A ce jour, seules sont concernées les juridictions de deux cours d'appel (Toulouse et Dijon) qui voient le temps des audiences pénales et des délibérés doubler voire tripler, sans aucun renfort.

Si renforts il y a pour cette loi, ils seront en réalité effectifs au mieux en 2014.

Conséquence : moins de dossiers pouvant être traités, les juridictions vont devoir supprimer d'autres audiences ou trouver des solutions de contournement des audiences...en multipliant les CRPC....

Ainsi, chaque réforme entrant en vigueur à moyens constants contribue à dégrader un peu plus la qualité du service rendu au justiciable et au citoyen.

Soit la qualité de la motivation de la décision s'amointrit, soit le délai d'attente s'allonge. Et lorsque le service concerné parvient à assumer les charges nouvelles qui lui sont confiées, c'est souvent par le redéploiement des effectifs venant d'autres services ou par le délaissement d'autres tâches.

## **NOS PROPOSITIONS**

### **Cesser l'empilement législatif**

**Evaluer l'efficacité et l'utilité des réformes déjà entrées en vigueur**

**Envisager la simplification, voire la suppression, de certaines lois (obsolètes ou redondantes)**

**Permettre un dialogue social, en amont des textes, avec les Ministères établissant les projets de loi, sur l'applicabilité des textes**

**Procéder à une étude d'impact avant tout vote d'une loi nouvelle, y compris en cas de proposition de loi ou d'amendements gouvernementaux**

**Accompagner tout nouveau texte des moyens nécessaires à son application  
avant son entrée en vigueur**

### **III.2.B. Les problèmes de l'expertise**

Aucun système judiciaire moderne ne peut fonctionner sans experts de qualité.

Ce constat est criant en matière pénale mais également en matière civile où les parties ont de plus en plus recours aux experts (qu'elles rémunèrent elles-mêmes).

Bien que des professionnels demandent leur inscription sur les listes parce que l'activité d'expert leur apparaît humainement et intellectuellement intéressante, les expertises sont loin d'être rémunératrices.

Pourtant, elles représentent un coût non négligeable pour les juridictions : 60 % des dépenses globales d'une juridiction sont induites par les frais en matière pénale par exemple.

Certes, aucun texte ne limite la liberté des magistrats d'ordonner les expertises qu'ils estiment être utiles à la découverte de la vérité, mais la réalité est tout autre.

Sans une prise de conscience et une amélioration urgentes des conditions d'intervention des experts et de leur recrutement, les problèmes ne feront que s'aggraver, au détriment de l'ensemble des justiciables.

#### **1. La méconnaissance des problématiques expertales**

Les experts, quelle que soit leur spécialité, sont le plus souvent des professionnels qui poursuivent leur activité principale et qui, parallèlement, assurent des missions d'expertise à titre annexe. Ils doivent donc parvenir à concilier ces deux modes d'intervention.

C'est grâce à l'expérience qu'ils ont acquise sur le terrain qu'ils peuvent intervenir en qualité « d'experts » pour éclairer les magistrats avant leur prise de décision. En l'absence de pratique professionnelle, l'expertise n'a aucun sens et se limite à un savoir livresque.

De plus, l'expert doit comprendre le sens et la portée de la mission qui lui est confiée et l'importance, par exemple, du vocabulaire utilisé.

Les magistrats chargés de dresser la liste des experts ne bénéficient pas toujours d'informations suffisantes sur les candidats ou sur les besoins qui se font sentir sur le terrain et les critères de recrutement sont parfois établis sur le fondement de considérations peu pertinentes.

Il serait par exemple logique qu'un expert traducteur et/ou interprète soit traducteur et/ou interprète de métier. Or, nombre d'experts sont désignés pour la simple raison qu'ils sont nés dans un pays étranger et en parlent la langue, ce qui n'en fait pas des traducteurs ou des interprètes.

Il serait surtout utile que la qualité des prestations des experts puisse être évaluée réellement, et non à l'aune de leur disponibilité ou de la rapidité de leur intervention.

Mais, dans la pratique, policiers et magistrats sont confrontés à des pénuries car le nombre d'experts est réparti de façon très disparate selon les spécialités et les juridictions.

S'agissant des médecins experts, leur absence est parfois criante et problématique, au risque de voir des actes de procédures ou des audiences reportées même en ayant recours à des experts de ressorts voisins, également très sollicités (cf. livre blanc USM 2010 - le manque d'experts)

Pour les interprètes, les policiers et magistrats sont parfois contraints d'avoir recours à des personnes non expérimentées pour intervenir dans des dossiers urgents (garde à vue, audience correctionnelle), voire même, dans des cas extrêmes, de solliciter l'intervention d'un membre de la famille... juste parce qu'il parle la même langue que le prévenu.

A l'inverse, d'autres juridictions ont tendance à recruter dans des langues non courantes aux dépens des langues dites courantes. Le problème est particulièrement criant en anglais, par exemple, sur la cour d'appel de Versailles, où les traducteurs et interprètes sont la moitié de ce qu'ils étaient il y a 11 ans avec un nombre encore plus réduit d'interprètes. Or, l'anglais est la langue « refuge » pour un grand nombre de prévenus et de victimes pour lesquels il est difficile de trouver un interprète dans leur langue maternelle.

Par ailleurs, la multiplication des listes sème la confusion aussi bien dans le public que parmi les auxiliaires de justice (listes des cours d'appel, liste nationale, liste des procureurs de la République dans le cadre de la loi d'immigration de 2003, listes des tribunaux administratifs, etc...).

Surtout, il existe un sentiment d'absence de contrôle des experts qui ne sont pas tous en règle avec la législation sociale et fiscale, ce qui crée de fait une discrimination au niveau de la rémunération entre ceux, en règle, qui payent des charges sociales et des impôts et ceux qui ne le sont pas.

Le ministère de la Justice ne doit-il pas s'assurer que tous ses intervenants respectent la loi ?

Par ailleurs, la reconnaissance de la qualité « d'expert » peut paraître insuffisamment protégée et contrôlée.

Par exemple, en dehors de leur travail pour la justice, les experts traducteurs ont également une mission de service public relativement à la traduction des actes d'état civil (dont ils ont le monopole), des contrats, testaments, jugements, assignations, pouvoirs, etc. De ce fait, ils sont amenés à apposer leur cachet sur les documents pour attester de la conformité de leur traduction par rapport au document d'origine. Or, ce cachet peut être obtenu auprès de n'importe quelle boutique de quartier et, de ce fait, de nombreux justiciables font faire de traductions à des personnes qui se disent « traducteur juré », « traducteur officiel » ou autre appellation fantaisiste.

En outre, certains experts radiés, non réinscrits ou frappés par la limite d'âge continuent de faire des traductions et d'apposer leur cachet alors qu'ils ne sont plus habilités à intervenir en tant que tels.

Il serait judicieux que le cachet soit normalisé, délivré par la cour d'appel et rendu à la cour d'appel lors du départ de l'expert.

Il pourrait être envisagé de constituer un corps d'interprètes dédiés exclusivement à la justice par une contractualisation ou une fonctionnarisation. Pourrait alors se poser la

question de l'indépendance et de la neutralité de l'interprète qui subirait plus facilement des pressions de sa hiérarchie.

## **2. Le problème du montant de rémunération**

Les rémunérations sont, pour certains experts, fixées par un décret en Conseil d'État, repris aux articles R106 et suivants du code de procédure pénale.

Exemples des montants tarifés de rémunérations des experts :

Expertise psychologique : 192,48 euros

Expertise psychiatrique : 257,25 euros

Enquête sociale : 375,41 euros

Enquête rapide : 85,30 euros

Pour les traducteurs interprètes, les tarifs sont fixés par l'article R122 du CPP :  
Traduction : 25€HT la page de 250 mots français, quelle que soit la langue concernée.  
Interprétation : 30€HT l'heure depuis 2009, pour toutes les langues, avec une augmentation de 40 % pour la première heure pour compenser légèrement le temps de déplacement, plus 25 % pour toute interprétation effectuée la nuit (entre 22h et 7h), le samedi, le dimanche et les jours fériés.

Les experts traducteurs interprètes rencontrent une difficulté supplémentaire en droit et procédure civils, où ils ne peuvent appliquer un tarif différent de celui fixé dans le cadre pénal.

Ces tarifs incluent le temps d'expertise, le temps de rédaction du rapport, les frais de secrétariat, matériels, et les charges sociales étant précisé que les montants perçus par les experts sont désormais soumis à la TVA à partir de 34 600€ de chiffre d'affaires professionnel.

Les frais de déplacement sont indemnisés suivant la réglementation relative aux frais de déplacement des personnels civils de l'État : ainsi le tarif kilométrique, de 0.25 euros, n'a pas été revalorisé depuis 2006 et est bien loin du barème retenu par l'administration fiscale pour le calcul des frais réels et surtout de l'augmentation importante du coût du carburant et du coût de la vie.

Mais souvent, compte tenu des charges induites par l'activité expertale et du temps nécessaire (déplacements, attente, réalisation de la mission et rédaction éventuelle du rapport) de nombreux experts ont le sentiment de participer bénévolement à la Justice.

Et ce, d'autant plus que les honoraires des experts souffrent de graves et importants retards de paiement.

## **3. Le problème de paiement des honoraires**

Les experts doivent adresser leurs mémoires de frais au service de la régie des juridictions, souvent dans l'impossibilité de les traiter sans retard.

En effet, y compris pour les expertises tarifées, lorsque le montant est supérieur à 150 euros, l'état de frais doit être communiqué au parquet pour réquisitions, puis au juge pour taxation, avant de retourner à la régie, et, le cas, échéant, passé un certain montant, au Service Administratif Régional, pour mise en paiement.

Supprimer cette obligation de « circuit long » pour toutes les missions tarifées permettrait déjà de gagner un temps précieux. Le recours à ce circuit pourrait cependant être maintenu dans les hypothèses où le régisseur envisage de réduire le montant sollicité par l'expert.

Ce circuit oblige de nombreux experts à devoir patienter de longs mois, voire plusieurs années, avant de pouvoir percevoir leurs honoraires pour deux raisons principales :

- Le manque de personnel et des demandes inadaptées : la mise en place du logiciel Chorus au ministère de la Justice impose pour autoriser la dépense de solliciter un devis préalable, en totale contradiction avec le code de procédure pénale qui ne prévoit de devis qu'au delà d'une somme de 460 euros, entraînant le non paiement de nombreuses missions alors que l'expert a respecté les contraintes qui lui sont imposées par la loi.

- Le manque de crédits : la mise en paiement ne peut en outre intervenir que lorsque des fonds sont encore disponibles. Force est de constater que les budgets « frais de justice » sont insuffisants et que le ministère de la Justice fait depuis quelques années de la véritable cavalerie.

Or il n'est pas facile pour un magistrat de faire appel à un expert en sachant que celui-ci ne sera pas payé avant une année, voire plus. Il est encore plus difficile de solliciter pour une nouvelle mission un expert qui n'a pas été encore payé de la précédente.

Les difficultés de paiement des experts se traduisent non seulement par une plus grande difficulté à trouver des experts mais aussi par un travail de greffe accru.

Nombreux sont en effet les experts se plaignant de voir leurs états de frais systématiquement diminués.

Par exemple, les experts traducteurs-interprètes déplorent que leurs mémoires de frais des traductions soient systématiquement diminués dans certaines juridictions au mépris de l'article R122 du CPP qui dispose que la rémunération se fait sur la base de pages de 250 mots français. Les régies se plaignent quant à elles de la difficulté de contrôler le nombre de mots dans une traduction.

On pourrait à ce titre imaginer que les traducteurs indiquent systématiquement le comptage informatique de chaque traduction rendue.

La gestion du « contentieux » des mémoires (appels des experts, discussion avec la régie, multiplication de devis, transmission des mémoires) pèse sur les cabinets des juridictions.

Par ailleurs, toujours faute de moyens, les experts doivent avancer leurs frais de déplacement et de séjour dans le cadre de l'exécution de commissions rogatoires, y compris à l'étranger.

Ceci mis en parallèle avec le fait que les frais ne sont ensuite remboursés que plusieurs mois (au mieux) après la mission, cette situation explique que, souvent, des experts ne puissent accepter de tels déplacements.

C'est ainsi que les services d'enquête et les magistrats qui poursuivent, depuis de longs mois, une enquête ayant des ramifications à l'étranger sont souvent contraints de se déplacer à l'étranger sans l'expert traducteur-interprète qui pourtant s'est investi dans la connaissance de la technicité d'un dossier et pourrait s'avérer indispensable pour reconnaître rapidement des contre-sens. Ou, ils peuvent être contraints de travailler sur

place avec un expert pour lequel ils n'ont pas forcément pu donner un avis préalable sur le recrutement, ni même s'assurer des conditions de son recrutement.

Par exemple, de nombreux pays ne mettent pas à disposition du juge français un interprète gratuit pour l'assister. Or, il est très difficile de faire appel à un interprète local qui accepte d'être payé au tarif français dans un an ou deux. Très souvent, l'interprète et d'ailleurs tous les experts locaux voudront être payés dès le service fait.

Les exemples de problèmes rencontrés en la matière sont légion : un interprète suédois présente sa facture selon le tarif en vigueur en Suède mais la régie du tribunal rejette le mémoire ; un garagiste en Afrique met à disposition du matériel de levage pour soulever de lourdes pièces et permettre ainsi l'inspection de ces pièces par des experts et va le jour même présenter sa facture à l'ambassade de France ; une dactylo est proposée au juge pour taper les interrogatoires menés par le juge d'instruction mais son service est payant (finalement le juge français choisira de taper les PV lui-même) ; un témoin qui doit être entendu au Canada demande qu'on lui paye en avance le billet de train nécessaire pour se rendre au lieu prévu de l'audition et qu'on lui paye la journée de travail perdue et une nuit d'hôtel. Or la convention franco-canadienne prévoit que c'est le pays requérant qui assume les frais du témoin (en l'espèce, la gendarmerie royale du Canada acceptera de payer la note).

En étant contraints de plaquer le système français de paiement différé sur justificatifs, alors qu'une certaine souplesse est indispensable à l'étranger, les services d'enquête et les magistrats ne peuvent travailler normalement.

#### **4. Les problèmes d'exercice matériel**

Les conditions dans lesquelles sont contraints d'exercer les experts contribuent à expliquer le manque de candidats experts, malgré l'importance et l'intérêt de ces missions.

Outre les problèmes liés à leur sécurité dans certains ressorts, les experts sont confrontés à des difficultés matérielles très pratiques auxquelles il pourrait être aisé de remédier.

Par exemple, les experts traducteurs reçoivent les traductions par courrier postal ou électronique, le plus souvent sans en avoir été avisés au préalable. Ils sont censés travailler dans les deux sens à partir du français et vers le français. Certains traducteurs ne travaillent cependant que vers leur langue maternelle.

Les interprètes sont souvent convoqués par les juridictions le matin pour l'après-midi et ne sont que rarement informés du type d'affaires dont il s'agit. Avec l'expérience, ils savent au bout d'un moment qu'une chambre est spécialisée en affaires financières ou en presse, par exemple, mais la seule information dont ils disposent, c'est du nom de la personne pour laquelle ils vont devoir interpréter. La situation est différente en instruction où ils sont convoqués un certain temps à l'avance et où ils peuvent demander quelques informations préalables.

Il serait judicieux, comme c'est le cas notamment en Allemagne et aux Etats-Unis, d'avoir accès au dossier avant une audience pour préparer l'intervention car il est impossible qu'un interprète connaisse le vocabulaire de toutes les disciplines abordées dans une salle d'audience, notamment aux assises (rapports médicaux, psychiatriques, chimiques, balistiques, etc.).

La plupart des policiers et magistrats n'étant pas formés pour travailler avec des interprètes, il est parfois difficile pour ceux-ci de faire comprendre la meilleure manière de procéder pour parvenir à une interprétation de qualité (emplacement de l'interprète par rapport au prévenu ou à la victime, choix de la technique d'interprétation utilisée pour faciliter les débats, etc.).

Cette méconnaissance se retrouve parfois entre experts. Par exemple, certains experts ne considèrent pas les traducteurs-interprètes comme des experts mais comme de simples échangeurs de mots alors que leur travail repose non seulement sur des connaissances sémantiques mais aussi sur une connaissance d'un mode de pensée, d'une culture et d'une organisation différents.

Dans d'autres domaines, beaucoup d'experts refusent certaines missions lorsqu'elles sont susceptibles de devoir les amener à déposer ensuite devant les assises : malgré la bonne volonté des présidents d'assises pour les prévenir au plus tôt de la date et de l'heure de leur convocation, les aléas d'une audience entraînent souvent de nombreuses heures d'attente, outre la durée du déplacement, le fait d'avoir dû, souvent, annuler d'autres engagements et d'avoir parfois le sentiment d'être « accusé » par certains acteurs du procès. Ce n'est pas le montant de la rémunération de l'expert psychiatre venant déposer aux assises (34,50 euros) qui permet de compenser une journée de travail perdue.

Les conditions d'accueil des experts dans les lieux de détention (où ils interviennent souvent notamment dans le cadre des détentions provisoires et des aménagements de peine) sont très généralement insatisfaisantes et entraînent un surcroît de travail chronophage (accès au lieu, puis au détenu, au dossier médical, aux interprètes...).

## **5. De nouvelles dispositions législatives.**

La directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Europe du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales déclare dans ses préliminaires que *l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacrent le droit à un procès équitable (point 5). Elle établit des règles minimales communes à appliquer dans les domaines de l'interprétation et de la traduction dans le cadre des procédures pénales afin de renforcer la confiance mutuelle entre les États membres (point 12).*

Elle doit être transposée en droit français avant le 23 octobre 2013. La participation de représentants des experts traducteurs interprètes est souhaitable pour rédiger les textes relatifs à la transposition de la directive européenne en droit français. En effet, ces experts sont régulièrement absents de toute prise de décision concernant leur fonction.

Le décret du 29 septembre 2010, d'application de la loi HPST (Hôpital Patient Santé Territoire) interdit aux praticiens hospitaliers de réaliser leurs missions expertales pendant les heures ouvrables (de travail) et dans les locaux hospitaliers (lieux de travail).

La loi de programmation relative à l'exécution des peines devrait lever cette difficulté... à condition que ses décrets d'application soient adoptés et publiés. Il est important de demeurer vigilant tant le Ministère de la Santé, si ces dispositions étaient maintenues, priverait le Ministère de la Justice de la possibilité de recourir à des médecins hospitaliers (fonctionnaires) pour contribuer au service de la Justice ... alors pourtant que la majeure partie des experts psychiatres ou en matière d'évaluation du préjudice corporel, sont des praticiens hospitaliers.

Tous ces éléments se traduisent par une pénurie d'experts au quotidien.

Même si l'expertise a été au cœur des préconisations de la Commission d'Enquête Parlementaire dite d'Outreau « pour améliorer la qualité des expertises », les conditions de réalisation des expertises justifient à nouveau une vaste réflexion sur l'expertise.

Toutes ces difficultés pourraient être résolues, en tout cas atténuées, par la création d'un Institut de l'expertise, favorisant la formation des experts judiciaires, les échanges entre experts et magistrats quant à leurs difficultés respectives, facilitant leur recrutement, sur l'ensemble du territoire et leur formation, tout en assurant leur contrôle, régulier.

La création d'un tel Institut poserait d'essentielles questions organisationnelles :

- De quel ministère pourrait dépendre cet institut ? Ministère de la Justice ? de la Santé, s'agissant des médecins ?
- Comment permettre le respect de l'éthique et de l'indépendance de chacune des professions présente au sein de cet Institut ?
- Quel pourrait être le statut des experts ? Contractuels ? Fonctionnaires ? Avec quelle place pour leur métier d'origine ?

## **NOS PROPOSITIONS**

**Valoriser et protéger les fonctions officielles de l'expert**

**Revaloriser le montant des expertises tarifées et prévoir, pour les cas complexes, des possibilités d'indemnités complémentaires**

**Assurer le paiement régulier et dans des délais raisonnables, des prestations**

**Faciliter les conditions d'exercice matériel des experts**

**Associer les représentants des experts traducteurs interprètes dans les prises de décision concernant l'exercice de leur fonction et notamment pour la transposition en droit français de la directive 2010/64/UE**

**Engager un débat sur les modalités pratiques de la création d'un Institut de l'expertise**

**Permettre un contrôle adapté des experts**

**Prévoir une formation spécifique à l'expertise, quelle que soit la matière, soit dans le cursus universitaire, soit de manière distincte**

**Envisager que cette formation fasse partie des éléments pris en compte avant l'inscription sur la liste des experts**

**Revoir les modalités d'inscription et de réinscription sur les listes d'experts, avec une procédure transparente de validation des compétences par des professionnels de la catégorie concernée et non par les seuls magistrats**

### **III.2.C. Une rationalisation des méthodes contre-productive**

#### **1. La réforme des extractions judiciaires mal préparée**

Fin septembre 2010, un « accord » du Ministère de la Justice et du Ministère de l'Intérieur a entériné le transfert de la charge des extractions judiciaires des personnes détenues et de la sécurisation des sites judiciaires, jusqu'alors dévolue aux services de police et de gendarmerie, au Ministère de la Justice.

La Révision Générale des Politiques Publiques n'est pas étrangère à cette décision. Mais, officiellement, l'enjeu de cette réforme était de recentrer les services de police et de gendarmerie sur leur cœur de métier... quoique, pour les services de Justice, cette mission de protection de lieux judiciaires relève de leur compétence. En tout état de cause, un réel débat entre tous les acteurs aurait pu être envisagé.

Depuis septembre 2011, le transfert de la charge des extractions judiciaires vers l'administration pénitentiaire est ainsi progressivement développé jusqu'en 2013.

Cette charge est estimée entre 2 000 ETPT (Cour des Comptes) et 3 000 ETP (selon l'administration pénitentiaire) de policiers et gendarmes. Mais seuls 800 ETPT sont prévus à cette fin au sein de l'Administration Pénitentiaire, et une centaine, seulement, au titre de l'année 2012 au titre des documents budgétaires.

L'extension de l'expérimentation à compter du 1er septembre 2011 aux ressorts des cours d'appel de Metz, Nancy (25 personnels pour 10 juridictions) et Riom a eu des débuts catastrophiques, entravé l'action des juridictions et augmenté les délais, au détriment des justiciables, notamment des victimes.

Malgré la réorganisation imposée aux juridictions, des renvois d'audiences correctionnelles et d'auditions par les juges des libertés et de la détention et les juges d'instruction, faute d'extractions, ont eu lieu de même que quelques mises en liberté dues au non respect des délais en matière de détention.... jusqu'au renforcement des effectifs de l'administration pénitentiaire et à l'intervention des services de police et de gendarmerie pour renforcer les extractions, malgré des suppressions d'effectifs à ce titre.

Mais, de nouvelles difficultés vont nécessairement se poser dans les prochains mois, faute de moyens adéquats.

Après un court moratoire, le calendrier prévu pour le déploiement du transfert de charge reste très serré et il paraît inenvisageable de pouvoir y faire face en l'état, et de bénéficier du recul nécessaire sur la matière et les expérimentations menées dans certains départements.

La communication reste défailante, tant au sein de l'Administration Pénitentiaire qu'à l'égard des personnels extérieurs. La lisibilité sur les moyens mis à disposition des services pénitentiaires paraît, à ce jour, inexistante, alors que les besoins en termes de matériels (véhicules), d'effectifs et de formation (notamment armement) sont colossaux et essentiels.

Le changement de culture annoncé comme indispensable (développement de la visioconférence, mise en place d'agendas partagés...) ne saurait se réaliser concrètement par une simple volonté.

Au final, dans ce contexte particulièrement difficile, les relations entre l'administration pénitentiaire, les tribunaux et les forces de l'ordre risquent, au contraire de l'objectif, de se

détériorer... au détriment de la qualité d'intervention de tous ces services.

## NOS PROPOSITIONS

**Réunir les parties prenantes pour une mise à plat exhaustive  
du dossier des extractions judiciaires**

**Mettre en place la réforme sur plusieurs années, au fur et à mesure des recrutements  
et redéploiements nécessaires**

### 2. La visioconférence

Développée depuis 2005, la visioconférence tend à se généraliser en Europe, à toutes les communications, non seulement transfrontalières mais aussi pour les échanges multipoints à l'intérieur d'une même région ou d'un même pays et ce, afin d'économiser des frais de déplacement. La France a ainsi recours à la visioconférence dans de nombreuses hypothèses, notamment dans le cadre des lieux de privation de liberté, des hôpitaux psychiatriques et de la procédure pénale, y compris l'exécution de la peine.

Mais, la visioconférence place les professionnels dans une situation paradoxale : d'un côté, les magistrats sont incités à y recourir de plus en plus, au titre des économies budgétaires réalisées. D'un autre côté, cette technique déshumanise complètement les entretiens, actes ou audiences pour lesquels le justiciable n'est pas présent et freine l'interactivité des échanges... Et des silences ou attitudes... Et que dire des droits de la défense lorsque l'avocat n'est pas physiquement présent près de son client ?

Par ailleurs, ces communications soulèvent le problème de la confidentialité des échanges (lorsque la personne n'est pas en détention, comment savoir si elle est bien seule dans la pièce ?), de la garantie de l'identité de cette personne, de la sécurité des lignes utilisées pour établir la liaison...

C'est la raison pour laquelle, malgré les « sanctions financières » mises en place par le Ministère (diminution du budget de fonctionnement ou des enveloppes pour les vacataires, notamment) pour les juridictions n'augmentant pas leur taux d'utilisation de la visioconférence, de nombreux magistrats n'ont que peu recours à cette technique.

Lors de la réforme de la judiciarisation des soins sans consentement, au contraire, la visioconférence a été une nouvelle fois présentée comme le moyen d'absorber le surcroît d'activité et d'éviter les nombreux transferts de patients.

Pourtant plusieurs obstacles s'opposent au recours massif à ce dispositif en un tel domaine. Des obstacles matériels, au moins dans les premiers mois d'application, puisque les services hospitaliers n'étaient pas dotés de matériel de visioconférence sécurisé et compatible avec celui des services judiciaires. Surtout, un obstacle lié au type de contentieux traité : alors que cette loi est censée renforcer les droits des patients, elle impose un système de traitement inadapté à de nombreuses pathologies mentales (en développant une forme de paranoïa, par exemple).

Les professionnels ne peuvent à l'inverse y avoir recours dans les cas où elle pourrait constituer une plus-value, pour réduire les contraintes d'escortes ou d'extractions par exemple... mais les services de police et de gendarmerie n'en sont que peu dotés.

Dans le cadre de l'interprétariat, la visioconférence est de plus en plus utilisée. Cependant, malgré les progrès réalisés pour améliorer la qualité des liaisons, des problèmes techniques se posent encore souvent en raison de la position de l'interprète par rapport à l'écran, de la qualité du son, du décalage fréquent entre l'image et le son, etc., ce qui provoque, chez l'interprète, un plus grand niveau de stress et de fatigue. Il lui devient aussi difficile de donner un signal visible pour interrompre le locuteur, par exemple pour indiquer qu'il a mal compris, que la personne parle trop vite, etc. Dans beaucoup de langues, l'interprète a besoin de voir le langage corporel, notamment en langue des signes. Trop souvent, l'interprète n'est pas avisé qu'une visioconférence va avoir lieu alors qu'il faudrait pouvoir la préparer pour déterminer le meilleur emplacement de chacun, se mettre d'accord sur la vitesse d'élocution, sur le cadrage de l'image, etc.

Il conviendrait donc de réserver la visioconférence aux cas exceptionnels, quand les personnes devant intervenir se trouvent à une distance trop importante, pour garantir le respect des droits que les magistrats ne peuvent pour l'instant pas contrôler (dans le cadre des renouvellements de garde à vue, par exemple), pour des experts devant déposer devant une cour d'assises, ou, dans le cas des interprètes, quand il s'agit d'une langue peu répandue dans le ressort d'un tribunal ou sur un territoire national.

En tout état de cause, seules des communications au moyen de lignes sécurisées et dans des lieux sécurisés pourraient permettre d'utiliser la visioconférence avec toutes les garanties qui s'imposent.

Surtout, l'utilisation de la visioconférence ne doit en aucun cas entrer dans les critères d'efficacité d'un service ou tribunal.

Dans son avis relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard des personnes privées de liberté, en date du 14 octobre 2011, le Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté rappelle d'ailleurs que « *si l'usage de la visioconférence peut être un palliatif parfois inévitable, il ne doit en aucun cas devenir une commodité inconditionnelle et doit surtout être précisément encadré* ».

Les professionnels, favorables à l'utilisation de la visioconférence avec parcimonie et discernement, ne peuvent qu'appeler au respect de cet avis.

Extraits de l'avis du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté.

*D'une manière générale, le recours à la visioconférence ne peut s'effectuer sans texte qui l'instaure et qui en fixe les conditions d'usage.*

*De même ne peut-il y avoir visioconférence sans recueil du consentement éclairé de toute personne demanderesse ou défenderesse ou d'un tiers responsable hors administration.*

*Et plus précisément, dans les matières où les questions de fait l'emportent sur des questions de pur droit ou quand la personnalité de l'intéressé ou ses explications sont un élément déterminant de la décision à prendre, le recours à la visioconférence doit être l'exception.*

*Seule une loi doit alors l'autoriser exclusivement dans trois cas (alternatifs) : si la présence de l'intéressé aux débats met en péril l'ordre public, notamment l'intégrité physique du*

*comparant, de tiers, de victimes ou de témoins ; si c'est le seul moyen pour qu'un conseil assiste l'intéressé ; si c'est l'unique moyen de respecter le délai raisonnable dans lequel la procédure doit s'accomplir.*

*Le développement inconsidéré d'une telle technique emporte le risque de porter atteinte aux droits de la défense. Dans certains cas, la visioconférence peut faciliter ceux-ci. En effet, cette manière de faire peut éviter, lorsque la comparution d'une personne paraît difficile, que le juge ne renvoie l'affaire (prolongeant ainsi les délais) ou même décide de se prononcer en renonçant à entendre la personne appelée à comparaître. Dans de telles hypothèses, elle est positive.*

*Dans de nombreux autres cas toutefois, la visioconférence constitue un affaiblissement des droits de la défense en ce qu'elle met fin à la présence physique du comparant qui est aussi un moyen d'expression (d'autant plus que bon nombre de prévenus ont de grandes difficultés à s'exprimer oralement).*

## NOS PROPOSITIONS

### **Éviter la généralisation de la visioconférence**

**Respecter l'avis du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté  
du 14 octobre 2011**

**Ne plus considérer la visioconférence comme un critère de performance  
d'un service**

### **III.2.D. Des outils « modernes » inadaptés**

A l'heure des nouvelles technologies, les Ministères de la Justice et de l'Intérieur doivent aussi se moderniser, s'interconnecter pour plus d'efficacité.

Les professionnels n'ont aucune opposition de principe à une rationalisation des méthodes dès lors que celle-ci leur permet de consacrer plus de temps au justiciable et à leur cœur de métier.

Or non seulement le travail est complexifié par l'accumulation des réformes, mais encore les « outils modernes » mis à disposition des professionnels sont soit obsolètes, soit inadéquats, soit entraînent une perte de temps supplémentaire.

Ainsi, les codes « papier » ne sont jamais à jour du fait de l'inflation législative et dans la quasi-totalité des juridictions depuis plusieurs années, les greffiers et magistrats ne disposent plus individuellement de cet outil de travail essentiel. La situation était déjà la même dans les commissariats et les gendarmeries depuis de nombreuses années.

Pour autant, les bases informatiques de données juridiques ne sont pas plus accessibles, faute de moyens pour les juridictions pour payer les abonnements...

#### **Les applications informatiques**

L' « application Cassiopée » est le nom donné au « bureau d'ordre national » visant :

- à simplifier la saisie informatique tout au long de la chaîne pénale, depuis les services enquêteurs jusqu'à la phase d'exécution de la peine (casier judiciaire, administration pénitentiaire, trésor public...), chaque acteur n'ayant vocation qu'à compléter un dossier et non à saisir à nouveau toutes les données d'identité, de qualification pénale, etc....
- à permettre une mise en commun, sur tout le territoire, des données relatives aux procédures pénales, alors que jusque là, chaque juridiction gérait ses procédures dans une application informatique cloisonnée par juridiction et par service.

Si l'idée est séduisante en termes de gains de temps, de sécurité sur l'enregistrement des données, d'avantages pratiques et d'efficacité pour les acteurs de la chaîne pénale, l'ampleur du projet pré-supposait une sécurisation accrue et un déploiement limité à l'expérimentation tant les problèmes étaient majeurs : inadaptation aux procédures complexes, rigidité du cadre de saisie informatique, erreurs juridiques, sous-dimension du serveur informatique nécessitant de longues périodes de maintenance pendant les horaires de travail des utilisateurs....

Le logiciel est inadapté pour certains services spécialisés. Ainsi, les tribunaux pour enfants travaillent sous 3 applications : Wineurs pour l'assistance éducative, APPI pour l'application des peines et Cassiopée pour le pénal, sans vision d'ensemble sur la situation d'un même mineur. La version « instruction » n'a pas quant à elle pas été mise à jour depuis l'annonce de la suppression des juges d'instruction par le président de la République en janvier 2009. Ainsi les cabinets d'instruction doivent travailler avec un outil inadapté, notamment aux dossiers complexes et procéder à un double enregistrement sous l'ancienne application (Instru ou Winstru) et Cassiopée.

Au lieu de résoudre toutes ces difficultés avant de poursuivre le déploiement, malgré les inquiétudes des professionnels et des organisations syndicales et malgré les retards accumulés dans les juridictions (4 mois en moyenne, résorbés en 15 mois), le déploiement s'est poursuivi à marche forcée. C'est ainsi que Cassiopée va prochainement être installé dans les juridictions parisiennes, avec de considérables moyens mis en œuvre dans ces juridictions, pour ne plus susciter de rejet massif.

Par ailleurs, malgré le rattachement de la gendarmerie au Ministère de l'Intérieur et le projet de bureau d'ordre national avec interconnexion de tous les services de la chaîne pénale depuis le début d'enquête jusqu'à la phase d'exécution de la peine, les services de police et de gendarmerie ne sont pas dotés d'un logiciel commun de traitement de procédures. En conséquence, les interconnexions avec l'application Cassiopée sont différées entre les divers services enquêteurs dépendant d'un même Ministère et les frais sont accrus pour la mise en place de logiciels de reprises de données...

D'autres difficultés ou inquiétudes ont été mises à jour : l'infocentre Cassiopée, censé permettre l'extraction des statistiques de l'activité pénale, n'est toujours pas efficient... et la déclaration auprès de la CNIL de ce traitement d'informations nominatives (déployé depuis fin 2008) n'a été régularisée qu'en 2010.

APPI : Depuis 6 ans, les services d'application des peines, d'exécution des peines, d'insertion et de probation et les services pénitentiaires sont dotés d'une application informatique « APPI » permettant l'enregistrement et le suivi des dossiers des personnes condamnées, ainsi que l'échange entre services de l'administration pénitentiaire et les services judiciaires sur le suivi des personnes condamnées (détenues ou probationnaires).

Cette application n'a fait l'objet d'aucune déclaration à la CNIL avant la fin 2011.

Elle ne permet toujours pas l'extraction de données statistiques, comme cela avait été reconnu et déploré dans les suites de l'affaire de Pornic. Il est donc en l'état impossible pour les juges et les services d'application des peines de connaître leur charge réelle de travail, ni d'opérer un suivi renforcé des dossiers (alertes informatiques par exemple).

Les applicatifs informatiques des tribunaux d'instance sont pour la plupart obsolètes et il est de plus en plus difficile et périlleux d'y intégrer les nouvelles réformes. Dans ce contexte, le remplacement complet du logiciel de traitement des injonctions de payer aurait pu être salué comme un effort louable de facilitation du travail des magistrats et fonctionnaires. Mais, en réalité, ce logiciel va conduire à un accroissement du temps d'enregistrement des requêtes par le greffe et du temps de décision pour les magistrats.

Par ailleurs, de l'aveu même de la Chancellerie, les serveurs des tribunaux ne sont pour l'instant pas en mesure de supporter la dématérialisation et les mêmes problèmes de sous dimensionnements que pour Cassiopée sont relevés.

Malgré une demande des professionnels pour voir ajourner le déploiement en l'attente de la vérification des installations informatiques des tribunaux et d'une évaluation chiffrée de l'impact du logiciel sur l'activité du greffe et du magistrat, la Chancellerie s'y refuse.

Les professionnels ne sont pas opposés au progrès... Si progrès il y a.

On peut également évoquer l'extension de l'application Chorus au Ministère de la Justice à compter de janvier 2011. Chorus est l'application partagée par tous les acteurs financiers des services centraux et déconcentrés de l'Etat (gestionnaires, contrôleurs financiers, comptables, préfets....).

Cette application interministérielle suppose, pour l'engagement d'une dépense, l'enregistrement d'un devis préalable.... Elle ajoute en ce sens aux dispositions réglementaires du code de procédure pénale qui n'imposent aux experts de soumettre au magistrat un devis préalable que si le montant de l'expertise non tarifée risque de dépasser la somme de 460 euros (article R107 du Code de procédure pénale). Ainsi, dans la plupart des juridictions les retards de paiement des experts sont en partie imputables à l'utilisation de cette application, non adaptée au Ministère de la Justice, et imposant désormais aux services d'inventer des dispositifs de contournement pour le paiement de toutes les expertises et réponses inférieures à 460 euros ou tarifées non soumises à acceptation préalable d'un devis.

## **NOS PROPOSITIONS**

**Ne déployer les applications informatiques que lorsqu'elles n'entraînent pas d'insécurité juridique**

**Ne déployer un nouvel applicatif qu'après une étude d'impact sérieuse sur les temps de travail**

### Une meilleure adaptation aux techniques d'enquête ?

Les technologies que les intervenants privés développent sont devenues indispensables à la mission de sécurité, notamment pour les matériels professionnels et les moyens de l'investigation judiciaire qui doit faire une place plus large à la preuve scientifique.

Toutefois, dans ce défi permanent, la privatisation et l'externalisation induisent une dépendance technologique et opérationnelle, là où l'État devrait imposer les exigences liées à sa mission de sécurité.

Plus généralement, l'État doit rester maître de son rôle en exprimant ses prérogatives de puissance publique vis à vis des activités privées qui présentent un risque entrant dans sa mission de sécurité, ou qui constituent un moyen nécessaire pour répondre à un besoin de sécurité : télécommunications, transport aérien-maritime-ferroviaire (en particulier quand il est transfrontalier), vidéosurveillance des espaces publics, enquêtes et investigations, etc.

L'État doit pouvoir fixer pour ces activités un cahier des charges leur imposant d'assumer le coût des dispositifs de sécurité techniques et humains nécessaires, publics ou privés, et le cas échéant de répondre aux contraintes d'une mission de service public, notamment la continuité.

## **NOS PROPOSITIONS**

**Fixer un cahier des charges très précis aux entreprises privées concourant aux missions de service public, hors marchés publics**

### **III.3. ...ET DES CHOIX IMPOSES PAR DES CONSIDERATIONS POLITIQUES VOIRE POLITIENNES**

Si le fait que des orientations politiques puissent s'imposer aux professionnels qui concourent aux missions régaliennes de l'Etat n'est pas contestable, ces choix ne devraient pas céder le pas devant des considérations politiques, écartant certains critères de qualité ou secteurs d'intervention.

Tel est le cas des évaluations statistiques, qui nuisent à la qualité et servent à instrumentaliser la justice et la police, de lutte contre la délinquance des mineurs, mise à mal bien que présentée comme prioritaire, et de la justice financière et pénale du travail, toutes deux délaissées.

#### **III.3.A. L'évaluation statistique... mise en avant au détriment de la qualité**

Si l'outil statistique est essentiel pour adapter les forces de sécurité à l'évolution de la délinquance, il doit pouvoir être rapproché avec celui de la Justice, d'une part, mais aussi par une approche identique dans la saisie des données entre Police et la Gendarmerie.

Il est indispensable que les seules statistiques de lutte contre la délinquance ne soient pas l'unique indicateur de l'activité des services, notamment pour l'attribution de primes ou de la répartition des effectifs.

Pour les policiers, le critère qualitatif du service rendu tant dans la lutte contre la délinquance, que dans les relations entretenues avec la population, devrait être intégré.

Par ailleurs, une plus grande transparence et l'accès de l'ensemble des effectifs aux données statistiques permettraient, sans aucun doute, d'apporter aux services une meilleure cohésion afin d'atteindre les objectifs fixés.

Pour les tribunaux, le critère qualitatif ne doit absolument pas être écarté au profit d'attentes quantitatives, trop prises en compte. En effet, le nombre de décisions rendues n'est pas, à lui seul, représentatif de la qualité du travail.

Ce d'autant que, dans les services pénitentiaires par exemple, un certain nombre de statistiques ne peuvent être tenues (par exemple la ventilation des libérations conditionnelles selon leur motif, la répartition des décisions et des montants de cautionnement pénal, etc.), d'autres ne sont pas publiées ou expliquées (ce qui n'empêche pas le gouvernement de s'appuyer dessus pour élaborer une étude d'impact, puis choisir l'option la plus répressive dans le projet de loi de programmation sur l'exécution des peines par exemple).

Surtout, les statistiques, que les professionnels ne cessent d'établir, parfois même, en palliant les insuffisances des logiciels informatiques éloignent du cœur de métier... Les services sont trop exsangues pour pouvoir, en outre, se permettre de gérer ces données statistiques.

Enfin, si certains contentieux sont mis en avant comme étant prioritaires (ordre public apparent, sécurité routière, violences faites aux femmes), ces choix, souvent quantitatifs, sont en pratique effectués au détriment d'autres secteurs, écartés... chronophages donc moins « rentables numériquement ».

### **III.3.B. ...et outil d'instrumentalisation de la police et de la justice**

La mission de sécurité est au croisement des autorités exécutives et judiciaires qui, chacune pour leurs besoins propres, emploient les forces de l'ordre. Cette double tutelle participe de l'équilibre des pouvoirs mais constitue une ambiguïté qui place l'action de la police dans une certaine instabilité.

En effet la frontière entre les impératifs et priorités de l'ordre public et les nécessités de l'action judiciaire contre la délinquance est très fluctuante.

En outre, en initiant des politiques pénales répondant à des choix de politique générale, le pouvoir exécutif oriente l'action tant de la police que de la justice, tout au moins dans sa partie chargée des poursuites.

La mission de sécurité est donc autant un enjeu politique qu'un outil politique.

Les évolutions statistiques à court terme et la médiatisation de certains faits ou situations ont conduit ces dernières années à une sur-réactivité des autorités publiques, qui ont fixé sans cesse de nouveaux objectifs, créé autant de structures aussi spécialisées qu'éphémères dont les moyens et les effectifs étaient pris sur d'autres, et empilé les lois de circonstance.

Cette sur-réactivité pénalise la cohérence et la continuité du travail de fond contre la délinquance, et plus particulièrement celui des services généralistes, qui sont les plus impactés par ces changements périodiques dans les "commandes" des autorités.

L'ensemble a donné l'image d'une sécurité menée "au coup par coup", sans ligne de conduite, où la réaction instantanée prime sur l'analyse et la construction.

Dans ce contexte les policiers ont le sentiment de voir leur activité instrumentalisée au point de se trouver en décalage avec les besoins réels de sécurité qu'ils constatent au quotidien.

En interne, les axes de fonctionnement que sont la gestion par objectifs et la culture du résultat ont participé à ce ressenti en ayant ainsi trop souvent dérivé de façon péjorative vers « l'autoritarisme » et la « culture du chiffre », qui ont dégradé les relations professionnelles et modifié l'activité des services, tant dans leurs orientations que dans les pratiques, aboutissant à privilégier les apparences au détriment du fond.

Si la quantité des interventions des professionnels doit évidemment pouvoir être évaluée et étudiée, la qualité doit pouvoir être prise en compte de manière plus importante.

### **NOS PROPOSITIONS**

**Cesser de poser des exigences quantitatives comme critères de performance  
et restaurer l'exigence qualitative**

**Ne pas instrumentaliser les statistiques**

#### **III.3.C. Le traitement de la délinquance des mineurs mis à mal**

Pendant longtemps, le droit des mineurs, précurseur, a été à l'origine des textes progressistes peu à peu appliqués aux majeurs. Aujourd'hui, la justice des mineurs est le « parent pauvre » du Ministère de la Justice, bien que présentée comme une priorité des gouvernements successifs.

La PJJ est une administration sinistrée qui, du fait d'un recentrage de ses activités au pénal et par effet de la RGPP, a connu ces quatre dernières années une diminution importante et continue de ses moyens humains et financiers : baisse de 6% du budget entre 2008 et 2011 et suppression de 632 ETPT, soit 7% des effectifs, depuis 2008.

Les récentes créations de postes sont uniquement consacrées aux CEF (Centres Educatifs Fermés), EPM (Etablissements Pénitentiaires pour Mineurs) et EPPOO (Etablissements de Placement Provisoire d'Observation et d'Orientation).

Les injonctions politiques en matière de placement judiciaire se concrétisent par la transformation d'établissements existants, ce qui a pour conséquence de réduire l'offre diversifiée à même de répondre aux besoins des mineurs qui sont confiés à la PJJ. Il est pourtant indispensable de moduler les types de prise en charge et d'hébergement pour s'adapter aux problématiques spécifiques de ces jeunes, à leur parcours ainsi qu'à leur évolution.

Pour la première fois depuis plusieurs années, le budget de la PJJ est en légère augmentation en 2012 et des créations de postes ont été annoncées pour la mise en œuvre de la loi du 10 août 2011 sur le jugement des mineurs, ainsi que des investissements immobiliers de 30 millions pour la mise en place de 20 nouveaux Centres Educatifs Fermés.

Mais ces chiffres cachent d'autres réalités : les moyens en personnels vont diminuer. La communication sur les 60 emplois créés pour la mise en place de la loi du 10 août 2011 tait la réalité budgétaire.

Le nombre de lieux de placement (y compris les CEF) diminue de manière importante: de 1625 en 2010, il est de 1557 en 2011 (soit 68 fermetures). Les 20 CEF créés en 2012 correspondant à une transformation d'établissements déjà existants, ce n'est pas moins de 88 lieux de placements qui seront fermés en 2012, soit un centre par département.

Les magistrats sont confrontés à la difficulté, voire parfois l'impossibilité de trouver des lieux de placements adaptés aux problématiques des mineurs et doivent faire le choix entre renvoyer le mineur dans sa famille, le placer en détention ou ordonner son placement dans une structure inadaptée à sa situation.

La situation est devenue gravissime dans certaines régions, notamment en Ile de France où le nombre de places en alternatives à la détention est nettement insuffisant (il y a rarement plus de 5 ou 6 places disponibles quotidiennement dans toute l'inter-région !) ce qui engendre soit l'incarcération des mineurs déferés soit le retour chez eux dans des conditions précaires et nuisibles à leur évolution. Cela est inacceptable dans un pays comme le nôtre !

La multiplication des CEF dont l'autorité politique a cru qu'elle était une réponse générale en matière de placement éducatif a paradoxalement contribué à réduire la diversité nécessaire des offres de placement.

En effet, le coût moyen de ces structures est de 600 euros par jour et par mineur, certains établissements atteignant un prix de journée de plus de 1000 euros par jour et par mineur !

Tout cela ampute évidemment largement le budget de la PJJ et laisse beaucoup moins de place pour d'autres projets.

Par ailleurs, les dispositifs d'insertion sociale et professionnelle qui recelaient un véritable savoir-faire des professionnels de la PJJ ont progressivement disparu dans le secteur public. Cette situation éloigne un peu plus les mineurs pris en charge des structures de « droit commun » et crée une difficulté supplémentaire dans la recherche de solutions d'insertion pérennes au bénéfice de ces jeunes, sortis parfois depuis longtemps des circuits classiques (Education Nationale, Centres de formation et d'apprentissage...).

Avant tout autre projet pour l'Institution de la PJJ, un audit est nécessaire.

La succession infernale de réformes tant législatives qu'organisationnelles ainsi que la suppression drastique de fonctionnaires, particulièrement dans la filière administrative, ont conduit la PJJ au bord du gouffre. Cette institution a besoin d'un projet, clair, lisible pour tous ses partenaires avec des moyens humains et budgétaires à la hauteur de l'enjeu de société que représente une prise en charge humaniste de la délinquance des mineurs.

Il est par ailleurs indispensable de revenir sur les dernières modifications de l'ordonnance du 2 février 1945 qui ont en partie dénaturé ce texte en accentuant son caractère répressif et en y introduisant notamment des dispositions tirées du régime juridique des adultes. Il en va notamment ainsi du Tribunal Correctionnel pour Mineurs, compétent pour les mineurs récidivistes de plus de 16 ans.

Un cloisonnement des intervenants auprès des mineurs délinquants (policiers, magistrats, éducateurs) doit en tout cas être évité à tout prix.

## **NOS PROPOSITIONS**

**Engager un audit global de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, sous la responsabilité d'une commission parlementaire, avec un bilan des réformes engagées ces dernières années et leurs conséquences sur l'ensemble des échelons administratifs (site central, inter-régions, directions territoriales et services.)**

**Donner à la PJJ les moyens d'exercer ses missions**

**Stabiliser le paysage institutionnel de la PJJ**

**Simplifier l'ordonnance du 2 février 1945 et cesser ses réformes incohérentes et contraires aux principes constitutionnels de spécialisation de la justice des mineurs et de primauté de l'action éducative sur la répression**

### **III.3.D. La justice financière écartée...**

#### **1... dans ses aspects judiciaires...**

Les enquêtes économiques et financières paraissent de plus en plus en danger. Malgré les annonces politiques, la réalité est que la justice financière judiciaire est de plus en plus affaiblie.

Par exemple, depuis deux ans, le Ministère de la Justice réduit significativement les moyens humains et matériels des enquêtes au pôle économique et financier du TGI de Paris : les effectifs des juges d'instruction financiers (au sens strict) diminuent : 14 en 2009 (y compris contrefaçon), 10 aujourd'hui.

On pourrait croire que cette réduction de l'instruction s'accompagne d'une extension du parquet économique et financier. Il n'en est rien. Au contraire, les effectifs des parquetiers étaient de 12 en 2009 (section F2) et de 7 aujourd'hui !

Pour la section financière, on est donc passé en trois ans de 26 à 17 magistrats (juges d'instruction plus parquetiers), soit une baisse d'un tiers.

Par ailleurs, alors que le service nécessite des personnels spécialisés, particulièrement greffiers, il ne reste au pôle financier que 6 des 10 assistants spécialisés prévus à la naissance du pôle ; au secrétariat commun de l'instruction, il n'y a plus de greffiers dits volants (et jusqu'à 3 cabinets d'instruction financiers ont même manqué de greffier fin 2011) et les agents de catégorie C sont passés de 4 à 2 agents et demi.

S'agissant des services d'enquête, la brigade de répression de la délinquance fiscale à la Direction centrale de la police judiciaire s'est créée au détriment d'autres services.

Parallèlement, la brigade de recherches de Paris (service de gendarmerie) a été dissoute, alors qu'elle était spécialisée dans les affaires de délinquance astucieuse, qui rentrent dans le financier au sens large....

**Extrait du rapport de Transparence International France « quelques avancées, des reculs : la lutte contre la corruption n'est toujours pas une priorité politique en France » - 1<sup>er</sup> mars 2012**

*TI France dresse un bilan préoccupant des initiatives (...) qui ont eu une incidence sur les moyens de la justice pour lutter contre la corruption. Rien ne sert en effet d'améliorer le régime des incriminations et certaines procédures si, parallèlement à cela, on ne respecte pas l'indépendance de la justice et on réduit encore d'avantage les moyens nécessaires à sa mission.*

*(...) Pour ce qui est du pôle économique et financier de Nanterre, le nombre de cabinets d'instruction en charge de dossiers économiques et financiers est en baisse constante : 7 cabinets en 2007, 5 en 2009 et seulement 3 début 2012.*

*(...) En ce qui concerne les sept autres juridictions interrégionales spécialisées en criminalité organisée et infractions financières (Paris mis à part), les moyens humains n'ont pas évolué de manière significative depuis 2007.*

*S'agissant de la **police**, la désaffectation institutionnelle pour le traitement des grandes affaires économiques et financières s'est poursuivie (...). L'évolution de l'organisation de la police financière au cours des dernières années démontre que la lutte contre la grande corruption ne figure plus parmi les priorités : agents moins expérimentés, objectifs quantitatifs inadaptés à la matière financière, autres priorités telles que la lutte contre la falsification des moyens de paiement.*

*Un manque, voire une baisse des moyens humains, est par ailleurs constaté au niveau de la Brigade centrale de lutte contre la corruption et des services territoriaux de la police. Le rapport de politique pénale 2009, rédigé par la direction des affaires criminelles et des grâces de la Chancellerie confirme ce constat en précisant que « la quasi-totalité des parquets signalent le manque criant de services et unités d'enquête qualifiés pour diligenter les procédures pénales en matière économique et financière ».*

*(...) Les enquêtes financières autrefois conduites par des juges d'instruction indépendants ont été peu à peu transférées aux procureurs soumis hiérarchiquement au pouvoir exécutif. Or, plusieurs affaires récentes (« Woerth-Bettencourt », « biens mal acquis », « sondages de l'Elysée ») sont encore venues renforcer les soupçons d'intervention du gouvernement dans les dossiers sensibles.*

*(...). Pour le Président de l'Union syndicale des magistrats (USM), « ce sont les instructions dans les dossiers particuliers qui posent question (...) celles-ci sont actuellement dans la loi limitées aux instructions de poursuite écrites, jointes au dossier et depuis peu motivées. Mais chacun sait que ces instructions transparentes sont rares, pour ne pas dire inexistantes et que les vraies instructions, et pas seulement de poursuites, existent ». Le 8 décembre 2011, 126 des 163 procureurs français ont fait part de leur exaspération concernant les interférences du gouvernement dans leur travail. Ils ont rendu publique une résolution demandant au pouvoir exécutif de rendre le parquet indépendant.*

## NOS PROPOSITIONS

### **Redéployer les moyens en personnels de police et de justice nécessaires à la lutte contre la délinquance financière**

#### 2 ... et pour les Chambres Régionales des Comptes

Les lois de décentralisation de mars 1982 avaient pour objet de supprimer le contrôle de tutelle a priori exercé par le préfet sur les actes des collectivités territoriales pour mettre en place un contrôle a posteriori de nature juridictionnelle reposant sur deux piliers :

- le contrôle de légalité par les préfets disposant d'un pouvoir de déférer les actes devant le juge administratif ;
- le contrôle des comptes par un juge financier à créer ou à rénover.

Certes, la Cour des comptes avait compétence pour contrôler les comptes des collectivités locales mais selon un de ses anciens Premiers présidents, « elle ne le faisait pas ». Le législateur a institué une chambre régionale des comptes par région dès le 1<sup>er</sup> janvier 1983.

Ce principe d'adéquation avec la carte régionale a été rediscuté en 2009 par Philippe Séguin alors Premier président dans le cadre d'une réforme d'ensemble des juridictions financières incluant la Cour des comptes. Son architecture comportait la ré-articulation du dispositif territorial en sept à neuf chambres interrégionales intégrées à la Cour des comptes, une refonte de l'appel, l'intégration organique des magistrats en un seul corps et la responsabilité des ordonnateurs élus devant une cour de discipline budgétaire et financière rénovée.

Ce principe d'adéquation avec la carte territoriale est remis en cause par la loi du 13 décembre 2011 et le décret 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes. Les chambres d'outre-mer, de Corse et d'Alsace ont été exclues du champ sans réelle explication. Or le Premier président communique sur la nécessité d'une taille critique qui n'est guère atteinte par ces dernières. Arithmétiquement, il faut donc supprimer sept chambres en métropole, soit plus du tiers.

Corrélativement, l'article 39 de la loi du 13 décembre 2011 relève le seuil de l'apurement administratif et retire de la compétence des Chambres Régionales des Comptes les communes de moins de 5 000 habitants (au lieu de 3 500) dont les recettes ordinaires sont inférieures à 3 millions € (au lieu de 1 million €), ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 10 000 habitants (au lieu de 5 000 habitants) dont les recettes ordinaires sont inférieures à 5 millions € (au lieu de 2 millions €). Dans certaines régions cela peut alléger les chambres de plus d'un tiers de leur champ de compétence.

La loi a été promulguée le 13 décembre 2011, le projet de décret a été présenté par le Premier président le 25 janvier, le décret a été signé le 23 février 2012. Peu de textes peuvent se prévaloir d'une telle vélocité. Cependant, les modalités de mise en œuvre ne sont pas préparées.

## NOS PROPOSITIONS

### **Concerter une architecture cohérente dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur les missions et moyens des juridictions financières**

**Mettre en œuvre une réforme avec des mesures d'accompagnement concertées  
dans un délai compatible avec une vie normale**

### **III.3.E. Le délaissement d'une réelle politique pénale du travail**

L'absence d'une politique pénale du travail est telle qu'elle ne constitue même pas aujourd'hui un objet de réflexion.

On croise, ici et là, le champ du travail dans la sphère pénale de façon connexe lorsque le sinistre est collectif ou environnemental (exemple d'AZF) mais rarement de façon autonome et pour des cas individuels.

Certes, les représentations et les pratiques commencent à évoluer avec les incriminations liées au harcèlement au travail, qu'il s'agisse de harcèlement sexuel ou moral, ou encore les incriminations liées aux fraudes sociales (travail dissimulé ou escroquerie à la sécurité sociale). Reste que des pans entiers d'infractions liées au travail et notamment à la sécurité au travail demeurent ignorés par le juge pénal.

Plusieurs paramètres peuvent expliquer cette situation et tiennent à la disproportion entre le nombre d'inspecteurs du travail et le nombre des incriminations mais aussi des entreprises à contrôler :

- la politique des chancelleries successives que les parquets sont tenus de suivre et qui, depuis des années, font très peu de cas du respect du droit pénal du travail
- le peu de plaintes déposées et l'implication récente des associations et des syndicats dans le procès pénal et dans son déclenchement, notamment avec la constitution de partie civile
- l'absence de pôle spécialisé contre cette forme de délinquance même si les pôles de santé publique – avec les moyens insuffisants que l'on connaît - sont en charge des dossiers au sein desquels la dimension droit pénal du travail est très présente
- plus loin encore, on peut s'interroger sur la place laissée au droit pénal du travail au sein de la formation des magistrats et des forces de l'ordre comme à la faculté.

Il y a, en outre, des pressions régulières pour obtenir une dépénalisation de la réglementation du travail à l'image du mouvement de dépénalisation de la vie des affaires. Il faut constater que la responsabilité pénale des personnes morales est insuffisante à incriminer la criminalité ou la délinquance de grands groupes industriels.

Enfin, l'absence de toutes statistiques sérieuses et accessibles ainsi que d'un suivi organisé ne permet même pas de mesurer cette forme de délinquance.

Pourtant des chiffres effarants circulent. On cite 550 000 infractions en matière de préservation de la santé et de la sécurité des salariés, pour 1 700 procès-verbaux chaque année dont les 2/3 sont perdus. Selon la Direction générale du travail, seuls 36% des PV dressés entre 2004 et 2009 ont été transmis au parquet pour d'éventuelles poursuites judiciaires. Une enquête menée conjointement par le magazine Santé et Travail et l'association d'inspecteurs du travail L.611-10 indique que près d'un PV sur deux est oublié ou classé sans suite. Le magazine précise que « *environ 30% des PV transmis débouchent sur une condamnation. Soit environ un PV sur dix par an, et 0,03% des infractions constatées...* ».

En tout état de cause, on ne peut écarter l'importance de la charge de travail des parquetiers, les contraignant à délaisser ce contentieux très technique.

Pour renverser cette situation, c'est d'abord une véritable impulsion politique qui est nécessaire. Il faudrait d'abord définir, en lien avec les associations, les partenaires sociaux et les acteurs du monde judiciaire, les objectifs et priorités d'une politique pénale en ce domaine, ce qui implique une meilleure connaissance de cette délinquance.

La question du suivi et du retour des constats d'infractions dressés par l'inspection du travail doit être appréhendée par une cellule ou une interface dédiée qui doit s'appuyer sur des instructions précises de la Chancellerie lorsque, pour commencer, les infractions causent des atteintes physiques ou psychiques aux salariés.

A ce titre, la mobilisation et la promotion du rôle des associations dans la lutte contre la délinquance industrielle (sens large) doit être recherchée à l'image de la lutte contre la violence routière.

## **NOS PROPOSITIONS**

**Réfléchir à l'évolution du droit pénal du travail et de la procédure pénale sans pour autant entrer dans une logique de grande réforme**

**Définir une réelle politique de lutte contre la délinquance du travail et réfléchir sur les moyens qui y sont réellement accordés**

## CONCLUSION

Les attentes à l'égard de la Justice et de la Police sont fortes, les professionnels en sont conscients et c'est sans doute la raison pour laquelle les débats en la matière sont parfois si passionnés.

Au-delà des réformes structurelles, ou non, pouvant être mises en œuvre, le besoin de moyens ne saurait être écarté d'un revers de manche au motif que cette antienne est trop connue.

On ne peut éluder le fait qu'alors que la France augmente les budgets alloués au système judiciaire, les autres grandes démocraties européennes les augmentent 3 à 4 fois plus, laissant à la France la 37<sup>ème</sup> place (sur 43) pour le budget public annuel total alloué au système judiciaire (tribunaux, ministère public et aide juridictionnelle) rapporté au Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant.

Et les professionnels devraient s'en contenter.

Mais, il n'est pas envisageable pour les policiers de reculer, faute de moyens, face à la délinquance en constante évolution.

Il n'est pas envisageable pour les magistrats de continuer à ne pouvoir traiter l'ensemble des dossiers qui leur sont soumis ou de ne les traiter numériquement qu'au détriment du fond ou du respect de certaines règles procédurales.

Il n'est pas envisageable pour les greffiers de renoncer à leurs missions d'assistance du juge, de garant de la procédure et d'authentificateur des actes.

Il n'est pas envisageable pour les experts traducteurs interprètes de continuer à exercer leurs fonctions dans des conditions contraires aux critères professionnels et de supporter des retards de paiement inacceptables.

Il n'est pas envisageable pour l'administration pénitentiaire de continuer à gérer la surpopulation dans les prisons, y administrer la maltraitance, aménager les peines à la chaîne en privilégiant le nombre au contenu, ligoter son budget aux loyers du PPP.

Il est inenvisageable pour la protection judiciaire de la Jeunesse de ne pas garantir la qualité de la prise en charge des mineurs confiés en tout lieu « Le jeune est au centre du dispositif, l'éducation est un droit pour tous ».

Il n'est évidemment pas envisageable pour les justiciables d'assister à cette mise à mal des institutions et à la garantie du respect de leurs droits.

Les professionnels ne sont pas, par principe, hostiles à toute réorganisation de leurs méthodes de travail, sous certaines conditions.

Que cette réorganisation soit concertée ; qu'elle s'accompagne de corollaires indispensables : la réévaluation des budgets de fonctionnements, le recrutement des personnels en nombre suffisant, leur rémunération à la hauteur de leurs missions, la restauration de la considération à leur égard et la prise en compte de leur stress au travail ; et qu'elle permette le décroisement des professionnels.

Les travaux menés en commun par de nombreux professionnels d'horizons divers, soucieux d'une meilleure police et d'une meilleure Justice le montrent : le dialogue favorise une confiance réciproque et ébauche des solutions communes, respectueuses des spécificités de chacun.

Nos travaux ont été denses, les débats nombreux, les découvertes réciproques... et ont eu, au-delà de l'intérêt d'envisager des propositions communes, d'autres conséquences positives : l'envie de travailler sur d'autres questions, plus spécifiques.



Issue de la transformation en 1974 en syndicat de l'Union Fédérale des Magistrats, née après guerre, l'Union Syndicale des Magistrats compte aujourd'hui environ 2200 adhérents, soit plus d'un quart du corps ; elle a recueilli 62% des voix aux dernières élections professionnelles.

Aux termes de ses statuts, l'USM se donne pour mission 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 des auditeurs de justice, notamment en ce qui concerne leur recrutement, leur formation et l'évolution de leur vie professionnelle, de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine* ».

Apolitique, l'USM se fonde sur les critères internationaux pour défendre l'indépendance de la Justice et revendiquer des évolutions majeures : l'avènement d'un pouvoir judiciaire ; l'affirmation de la nécessaire unicité du corps ; la création d'un CSM indépendant dans sa composition et doté des plus larges pouvoirs ; l'alignement du statut des magistrats du parquet sur celui plus favorable des magistrats du siège ; une réforme organisationnelle incluant une réflexion sur la carte judiciaire, le périmètre d'intervention du juge et le développement des nouvelles technologies ; un budget des services judiciaires à la hauteur des missions exercées.

L'USM est membre fondateur de l'Union Internationale des Magistrats (UIM), qui regroupe 78 pays et de l'Association Européenne des Magistrats (AEM), ayant respectivement qualité d'observateur à l'ONU, et auprès du Conseil de l'Europe. Depuis 2008, Christophe REGNARD, président de l'USM est également vice-président de l'Union Internationale des Magistrats.



Le SNOP-SCSI qui fête ses quarante ans cette année, est l'organisation majoritaire tant au plan national qu'en Ile de France résolument ancrée dans le respect de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et dans la tradition républicaine dont il se réclame. Il s'appuie sur des cadres professionnels, organisés en un large réseau de délégués de service, départementaux et régionaux.

Parce que nous sommes tous concernés, notre organisation forte de son expertise, entend poursuivre son combat pour être partie prenante aux débats relatifs à la sécurité des concitoyens, à la police, à la gendarmerie, à la défense du métier de Policier et à la justice.

En effet, ces questions ne peuvent s'analyser sans l'avis des professionnels indépendamment de toute considération politique et partisane. Ainsi, nous entendons être une force de propositions et de contre propositions à l'encontre de tous les décideurs (gouvernement, parlementaires nationaux et européens, élus, institutions européennes...).

### **INDEPENDANT, LIBRE et MAJORITAIRE**

Parallèlement, notre organisation s'attache à assurer la défense individuelle et collective de l'ensemble des cadres actifs de la sécurité intérieure (Elève Lieutenant/Commissaire, Capitaine, Commandant, Commissaire et Commissaire Divisionnaire, Contrôleur Général et Inspecteur Général) dans tous les aspects de la vie professionnelle : mutations, avancements, discipline, blessures, décès...



Créé en 2010, le Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires représente 42% de la profession et détient la moitié des sièges dans l'instance représentative du corps.

Sa vocation est de faire connaître l'analyse du corps de direction et de conception de l'administration pénitentiaire sur tous les sujets qui concernent son champ d'intervention, voire sur les champs connexes.

Sa méthode pour parvenir à une meilleure reconnaissance de l'administration pénitentiaire en général et de ses personnels de direction en particulier est d'établir des contacts directs avec les organisations professionnelles de ses partenaires institutionnels, ainsi que vers les acteurs associatifs concernés, les médias et les élus.



L'UNETICA (Union nationale des experts traducteurs près les cours d'appel) est une association régie par la loi du 1er juillet 1901, créée en 1986.

Son objet social est de :

- développer et resserrer les liens d'entraide et de confraternité entre ses adhérents aux échelons national et local ;
- assurer la concertation avec les autorités de tutelle dans l'intérêt de ses membres ;
- défendre le titre d'expert judiciaire et le protéger contre toute usurpation ;
- étudier, analyser, faire connaître et respecter les textes portant règlement du titre d'expert judiciaire ;
- définir et faire respecter les règles de déontologie devant présider à l'accomplissement des tâches de l'expert traducteur et interprète ;
- veiller à l'évolution des taxes et frais de justice en matière pénale et civile ;
- promouvoir des réunions et des conférences de formation et d'information à l'échelon national et régional.

L'UNETICA se compose d'experts actifs inscrits en qualité de traducteurs et interprètes près les cours d'appel de France, lesquels se répartissent en deux catégories :

- les traducteurs professionnels non salariés
- les traducteurs professionnels salariés de leur propre entreprise.

Afin d'éviter tout abus susceptible de ternir l'image de l'association, ne pourront être membres de l'UNETICA que les experts traducteurs-interprètes qui auront fourni la preuve de la régularité de leur situation au regard d'éventuels travaux effectués hors du cadre judiciaire.

L'U.N.E.T.I.C.A. est membre de la FIT (Fédération internationale de traducteurs) et de son [Comité de traduction juridique et interprétation aux tribunaux](#), et d'[EULITA](#) (Association européenne de traducteurs et interprètes juridiques).



## **Association Nationale des Psychiatres Experts Judiciaires**

L'association a vocation à regrouper, promouvoir, diffuser les éléments scientifiques, de recherche et réflexions dans le domaine de l'expertise judiciaire psychiatrique et criminologique.

Elle concerne la pratique et la promotion de l'exercice expertal.

Regroupant les experts psychiatres hospitaliers publics et libéraux, membre de la Fédération Française de Psychiatrie, reconnue comme représentative, elle se trouve confrontée à une chute démographique majeure des experts psychiatres alors que croissent régulièrement les réquisitions et commissions d'experts, notamment dans le champ pénal.

L'absence totale d'attractivité statutaire, le poids des contraintes, la non reconnaissance sociétale sont complétées par l'inadéquation des lois de défense sociale et le rôle de caution affecté aux experts.

La psychiatrie médico-légale française, antérieurement valorisée, régresse actuellement, rencontre l'indifférence des gouvernants et des instances.

Les conditions difficiles d'exercice ne sont pas prises en compte, ou dévoyées dans des orientations législatives inadéquates.

Il est inconcevable que l'expertise médicale psychiatrique disparaisse ou soit disqualifiée par des substitutions ou des logiciels excluant la clinique psychiatrique et l'accès aux soins de personnes sous main de justice présentant des troubles mentaux ou troubles graves de la personnalité.



## **Syndicat des Psychiatres des Hôpitaux**

Le syndicat des psychiatres des hôpitaux regroupe les psychiatres exerçant à temps plein ou temps partiel en fonction dans un établissement de santé public ou détachés dans un établissement de santé public assurant l'exécution du service public hospitalier.

Il vise à transformer et améliorer de façon continue les conditions d'exercice de la psychiatrie publique, et favoriser notamment le perfectionnement des méthodes de prévention, traitement et assistance des malades mentaux.

Syndicat majoritaire dans la profession, il a aussi pour but de défendre les intérêts généraux et particuliers de ses membres.

Il rencontre ainsi depuis des années le démantèlement du service de psychiatrie, la diminution majeure des effectifs de psychiatres et personnels soignants, la dégradation de la politique de secteur psychiatrique, antérieurement reconnue au niveau international.

La défense du service public a rejoint celle des malades mentaux, victimes de stigmatisation, la mise en exergue des malades mentaux criminels ou dangereux.

La récente loi du 5 juillet 2011 qui représentait une avancée avec prévalence du rôle de la justice pour les soins sans consentement est pervertie par des contraintes administratives et la quasi pénalisation des malades mentaux.

L'importance des mesures de défense sociale menace l'accès aux soins et la liberté d'espace thérapeutique dans l'institution pénitentiaire.

Dans un contexte difficile, le SPH maintient ses orientations et perspectives.

Il est inconcevable que persistent la stigmatisation et l'exclusion des malades mentaux, et la dégradation du service public de psychiatrie. Actuellement inféodée à la maîtrise des dépenses et au pouvoir administratif, l'indépendance technique et médicale des psychiatres de service public doit être restaurée.



ASPMP

**Association des Secteurs de Psychiatrie  
en Milieu Pénitentiaire**

L'ASPMP réunit les professionnels de la psychiatrie exerçant ou ayant exercé en milieu pénitentiaire dans le cadre de leur mission soignante hospitalière. Elle a pour but d'aider au développement de la psychiatrie en milieu pénitentiaire tant dans son fonctionnement institutionnel que dans la recherche théorique et pratique, ainsi que, par le biais de l'enseignement et de la formation, de faire bénéficier toutes les personnes intéressées des expériences acquises. Elle est un lieu d'expression des professionnels de santé mentale exerçant une activité de soin en milieu pénitentiaire et elle les représente auprès des instances administratives et professionnelles.

L'ASPMP est très attachée au strict respect de la fonction thérapeutique auprès des personnes détenues qui doit être bien différenciée des missions expertales demandées par les juridictions ou l'administration pénitentiaire. L'ASPMP s'inquiète des difficultés grandissantes à mener des soins psychiatriques en milieu pénitentiaire comme le connaît également l'ensemble de la psychiatrie publique.

## FNATH, association des accidentés de la vie

Depuis 1921, la FNATH, association des accidentés de la vie, rassemble et défend les personnes victimes d'un accident, d'une maladie ou d'un handicap. La FNATH regroupe près de 150 000 adhérents sur l'ensemble du territoire. L'action de la FNATH se concrétise par un accompagnement de proximité grâce à un maillage territorial unique et un important réseau d'experts juridiques et médicaux sur toute la France : soutien social et juridique, conseil et défense pour une indemnisation, accompagnement pour une démarche administrative ou une réinsertion professionnelle et sociale...

Reconnue d'utilité publique, elle est habilitée à représenter ou à assister ses adhérents devant les juridictions de la Sécurité Sociale. Appuyés par un réseau de médecins et d'avocats spécialisés, les juristes de la FNATH traitent près de 20 000 litiges par an : contestation de taux d'incapacité, reconnaissance du caractère professionnel d'un accident ou d'une maladie, obtention d'une carte ou allocation, litige avec un employeur, une caisse primaire ou une maison départementale des personnes handicapées, rente pour la veuve d'un accidenté du travail, indemnisation d'une victime de l'amiante, de la route ou d'un accident thérapeutique, droits aux prestations sociales,... Lorsque les recours amiables ne suffisent plus, les services de conseil et de défense de la FNATH saisissent les juridictions.



## *Syndicat des Greffiers de France*

Le Syndicat des Greffiers de France existe depuis le 6 Octobre 1990.

Le Syndicat des Greffiers de France est le Syndicat représentatif de la profession avec 38% des voix aux dernières élections professionnelles.

Nous avons ainsi une vue de l'ensemble des préoccupations de nos collègues tant sur le plan national que régional.

Nous sommes à de nombreuses reprises intervenus devant le juge administratif face à la méconnaissance des textes de l'administration : Notation, Nouvelle Bonification Indiciaire, Droit à Congé etc.

En 2003 notre expérience du terrain nous a permis d'obtenir pour nos collègues le reclassement à Bac+ 2.

Le Syndicat Des Greffiers de France rencontre régulièrement les parlementaires de l'Assemblée Nationale et du Sénat chaque fois qu'un projet de loi concerne les services judiciaires, qu'il s'agisse des statuts ou des réformes du droit et de la procédure (audition sur le bilan des BEX, Commission de l'Aménagement du territoire et de la réforme de la carte judiciaire, audition sur le budget, rencontres avec divers députés etc..).

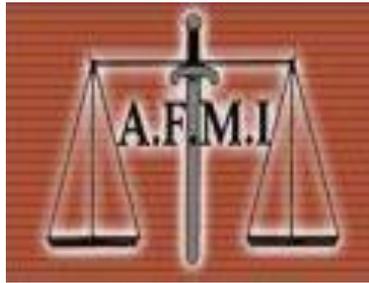
Nous sommes bien évidemment reçus par le Garde des Sceaux, son directeur de Cabinet et son Conseiller technique au gré des sujets de l'actualité ou à notre demande.

La mise en œuvre des réformes des codes et procédures fait l'objet de plus en plus systématiquement d'auditions à l'initiative des Commissions parlementaires, auxquelles le Syndicat est convié.

Les représentants locaux sont reçus par leurs élus de région.

Chaque année également, l'Assemblée Nationale et le Sénat, convient le Syndicat à présenter ses observations sur le projet de budget du Ministère de la Justice.

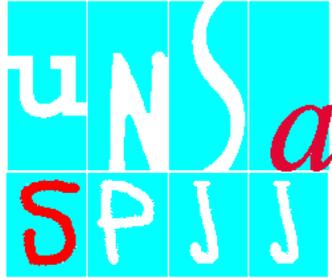
Les greffiers constituent un maillon essentiel de la chaîne judiciaire dont la solidité doit être affermie.



L'A.F.M.I., association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, a pour vocation depuis plus de trente ans à émettre des pistes de réflexion et élaborer des propositions sur la fonction du juge d'instruction et son évolution dans une société et un monde judiciaire en perpétuel mouvement, dans le souci de préserver des enquêtes indépendantes et efficaces respectant le principe du contradictoire.

Animée par des magistrats de terrain, elle accueille à titre de membres honoraires ou de correspondants toutes personnes de toutes nationalités désirant apporter leur concours moral, financier ou scientifique.

Ni syndicat, ni regroupement corporatiste, l'A.F.M.I. tient sa force de son ouverture à l'échange avec tous les interlocuteurs intéressés par notre système judiciaire et ses enjeux, en apportant innovation et dynamisme.



L'UNSA-SPJJ (syndicat des personnels de la Protection Judiciaire de la Jeunesse), créée en 1993, est l'une des 6 composantes de l'UNSA-JUSTICE, Union syndicale du Ministère de la justice, affiliée à l'UNSA (Union Nationale des Syndicats Autonomes), organisation syndicale interprofessionnelle qui regroupe des salariés du secteur public et du secteur privé, aujourd'hui deuxième syndicat de la fonction publique d'Etat. L'UNSA témoigne de son profond attachement aux valeurs républicaines, la laïcité, la démocratie, la défense du service public, le droit à l'emploi, la fraternité, la tolérance. L'UNSA prône et pratique un syndicalisme réaliste, pragmatique et réformiste en privilégiant le dialogue et la négociation pour faire aboutir ses revendications et faire progresser son projet pour l'institution, sans négliger le rapport de force nécessaire à ces objectifs.



## LE SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES (SJF)

[WWW.SJF-JURFI.ORG](http://WWW.SJF-JURFI.ORG)

Le SJF est l'organisation représentative des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

Le SJF est l'héritier de l'Association des Magistrats de Chambre Régionale des Comptes (AMCRC), association loi 1901 créée en 1983, devenue l'Association Professionnelle des Magistrats de Chambre Régionale des Comptes (APMCRC) en 1992. En 1997, l'APMCRC devient le Syndicat des Juridictions Financières, syndicat professionnel régi par le livre 1<sup>er</sup> de la 2<sup>ème</sup> partie du code du travail et par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique.

Le Syndicat compte aujourd'hui 220 adhérents et représente ainsi 70 % des magistrats financiers en activité dans les CRTC. Il compte également dans ses rangs des magistrats de Cour des comptes. Il est présent dans toutes les CRTC de métropole et de l'outre-mer. Sur le plan de son organisation, le syndicat se compose d'un bureau national (12 membres) et de sections régionales.

Le SJF entretient des relations permanentes avec d'autres organisations représentatives de magistrats, comme l'Association des magistrats de la Cour des comptes, l'Union Syndicale des Magistrats (USM) qui représente les magistrats de l'ordre judiciaire, ou les deux organisations de magistrats de l'ordre administratif, le Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA) et l'Union Syndicale des Magistrats Administratifs (USMA).

Le SJF est membre du Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique (plus connu sous le vocable de G 16). Le G16 a été créé en 1995 et regroupe les associations et syndicats représentant les corps civils de hauts fonctionnaires « administrants », soit environ 8 000 hauts fonctionnaires recrutés pour une large part d'entre eux à la sortie de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale d'Administration.

Le Syndicat des Juridictions Financières a pour objet la défense des droits et des intérêts moraux, professionnels et matériels, tant collectifs qu'individuels, des magistrats des juridictions financières, et le renforcement des liens de solidarité entre ses membres.

Représentatif des magistrats du corps des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), il étudie et promeut toutes les réformes concernant les juridictions financières, notamment par le biais de ses 6 représentants élus au Conseil Supérieur des chambres régionales des comptes.

Il est régulièrement sollicité par les différents interlocuteurs de la vie institutionnelle, qu'il s'agisse de la Cour des Comptes, des ministères intéressés, des assemblées parlementaires ou des associations d'élus.



L'Association nationale de défense des victimes de l'amiante (ANDEVA) a été créée en 1996 pour regrouper les victimes de l'amiante en vue de promouvoir l'entraide et la solidarité entre les victimes de l'amiante, les conseiller et défendre leurs intérêts, agir pour la mise en œuvre d'une politique de prévention, de santé publique et de réparation des risques liés à l'amiante.

A ce titre, l'Andeva a accompagné ou représenté des milliers de victimes dans des procédures judiciaires en indemnisation ou en responsabilité pénale. L'Andeva compte aujourd'hui près de 24 000 adhérents regroupés au sein de son réseau d'une soixantaine d'associations locales.

L'Andeva milite :

- pour la réparation intégrale des préjudices des victimes de l'amiante et des victimes du travail ; pour la reconnaissance des maladies liées à l'amiante (déclaration, recherche des expositions, aide juridique) ;
- pour que les responsables de la catastrophe sanitaire soient jugés au pénal, ce qui nécessite des moyens supplémentaires pour les magistrats du pôle de Santé publique et une réelle indépendance de la justice ;
- pour une réforme du code pénal permettant que les incriminations des responsables de catastrophes sanitaires soient à la hauteur des drames qu'ils ont provoqués ;
- pour un accès plus équitable des travailleurs exposés à l'amiante au dispositif actuel de cessation anticipée d'activité qui exclut en particulier les travailleurs du bâtiment ;
- pour une réglementation du risque amiante qui protège davantage, pour que la réglementation actuelle soit effectivement appliquée et que des sanctions soient prises envers les contrevenants.