



**UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS**

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

E-mail : [contact@union-syndicale-magistrats.org](mailto:contact@union-syndicale-magistrats.org)

Site : [www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)

Paris, le 10 mars 2016

## **DEMANDES DE SIMPLIFICATION PORTEES PAR L'USM**

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (72,5% des voix aux élections au Conseil supérieur de la magistrature en 2014).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine

### **I – droit et procédure pénale**

#### **1 - Observations de l'USM devant la Commission de modernisation du ministère public – 11 octobre 2013 (extraits)**

##### **1-1 - Les attributions juridictionnelles pénales**

De manière régulière la question se pose d'un possible changement de dynamique et d'une réduction du champ d'intervention judiciaire du parquet, et logiquement, du siège, dans le cadre premier de ses attributions pénales, par le biais notamment de la contraventionnalisation de certains délits, voire leur déjudiciarisation.

Les rapports Coulon et Guinchard ont amplement démontré les difficultés rencontrées dès que cette question, totalement à rebours de l'esprit de la société, est envisagée. L'exemple de la dépenalisation des chèques sans provision, qui s'est faite en deux décennies, est à ce titre exemplaire.

Il existe pourtant, à la marge, quelques domaines susceptibles de justifier, sans difficulté majeure, une telle hypothèse.

Il en est ainsi de la coordination des transports, des infractions les moins graves en droit de la consommation ou de l'urbanisme.

Dans ces dernières hypothèses, les sanctions administratives d'ores et déjà en place paraissent suffisantes pour ôter toute opportunité à l'intervention judiciaire.

Il en est de même pour certaines infractions contraventionnelles de nature commerciale, telle le non-dépôt des comptes annuels pour laquelle la mesure d'injonction sous contrainte est suffisamment dissuasive.

En outre, l'Union Syndicale des Magistrats se montre favorable à la dépenalisation du droit de la presse, hors les infractions d'injures et de diffamation aggravées (à caractère racial etc...).

D'autres domaines du droit pénal sont beaucoup plus discutables lorsqu'est évoquée une « déconventionnalisation ».

En matière familiale : l'USM approuve la généralisation de la procédure de recouvrement public des pensions alimentaires, le souci prioritaire devant être d'assurer au créancier les revenus nécessaires à assurer le quotidien de la famille. Le délit d'abandon de famille serait alors réservé aux comportements de mise en échec volontaire de cette mesure.

S'agissant du délit de non-représentation d'enfants, l'USM souligne l'importance de garantir le respect des liens familiaux et des droits tant de l'enfant que des parents et se montre défavorable à une dépenalisation de cette infraction.

En matière d'usage des stupéfiants, l'Union Syndicale des Magistrats rappelle qu'il s'agit d'une question sociétale qui dépasse largement la problématique de la gestion des flux par les parquets et est donc opposée, à une dépenalisation de cette infraction.

S'agissant de son éventuelle conventionnalisation, qui permettrait d'assurer un traitement forfaitisé des amendes, elle souligne que cela impliquerait ipso facto de mettre fin aux réponses alternatives à visée thérapeutique, que certains grands parquets ont abandonnées mais qui sont quasi généralisées en province.

Par ailleurs, le délit d'usage de stupéfiants est fréquemment à l'origine de la découverte de réseaux de trafics de stupéfiants et contribue parfois au démantèlement de ces trafics.

En matière de contentieux routier : l'USM a bien conscience de la masse que représentent les infractions liées au contentieux routiers (atteintes involontaires à l'intégrité physique, conduite sous l'empire de l'état alcoolique, conduite sous l'emprise de stupéfiants, conduite sans permis ou avec un permis invalidé par perte de points, défaut d'assurance, etc.).

L'USM note qu'une conventionnalisation pourrait être envisagée s'agissant des défauts d'assurance (délit qui était jusqu'à 2004 une contravention de 5ème classe) et des blessures involontaires entraînant une faible incapacité totale de travail sans violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence ou de sécurité.

Néanmoins, la lutte contre la violence routière est au cœur des politiques publiques et, hormis les contraventions de petit excès de vitesse, fait l'objet d'un consensus social massif.

Un bon nombre de délits routiers, dont celui de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, quelle que ce soit la réalité de son mode de poursuite actuel, peut difficilement être, d'un point de vue symbolique, conventionnalisé.

Une telle proposition, qui se fonde sur le seul souci de gérer les flux, ne peut être encouragée.

Incidentement, l'USM fait observer que les détracteurs de l'indépendance du parquet ne manqueraient pas de mettre en avant les suggestions de dépenalisation ou de conventionnalisation les plus controversées pour inquiéter l'opinion publique sur les risques que cette indépendance ferait courir... La politisation de telles décisions serait inévitablement mise en avant.

L'USM estime nécessaire de privilégier les réformes de nature procédurale, afin de concilier les nécessités d'une politique publique affichant une volonté répressive avec les capacités de gestion des juridictions.

Ainsi, une extension de la transaction pénale, déjà préconisée par la commission Guinchard, est tout à fait envisageable.

Cela a été fait partiellement par l'article 41-1-1 du CPP. Mais ne sont pas visés les délits routiers et la procédure impose que le président du tribunal homologue la transaction. Or, dans la procédure actuelle, c'est le procureur de la République qui valide la proposition de l'administration.

Cette transaction serait possible dans tous les contentieux dans lesquelles l'administration intervient d'ores et déjà. C'est le cas du contentieux routier.

Il pourrait être ainsi envisagé que l'intervention du préfet, dans le cadre du prononcé d'une mesure de suspension, soit complétée par une proposition d'amende transactionnelle (émanant de l'administration chargée du contentieux et sous le visa du parquet) et dont le paiement par le mis en cause éteindrait l'action publique. En cas de non-paiement ou de refus de la transaction, ou selon les cas d'espèce, le procureur exercerait les poursuites.

Cette transaction apparaîtrait sur le relevé du permis de conduire, ce qui permettrait de ne l'appliquer qu'aux primo-délinquants.

Si un individu qui avait fait l'objet d'une transaction devait récidiver, le procureur pourrait le poursuivre en joignant à la procédure le relevé intégral du permis caractérisant cette réitération. On est assez proche du cas d'une poursuite de conduite en état alcoolique (CEA) qui aura donné lieu à composition pénale, laquelle ne peut pas servir de premier terme en cas de récidive.

Il y a lieu de rappeler que la constitutionnalité de ce type de transaction, de nature délictuelle, a fait l'objet d'un examen par le Conseil d'Etat, dans le cadre d'une réforme du Code de l'environnement. Après une invalidation, (CE 30 juin 2006), le dispositif a été modifié pour répondre aux réserves du Conseil.

Il s'applique désormais, y compris pour des délits punis jusqu'à 2 ans d'emprisonnement, ce qui est le cas de la CEA.

Cf. rapport de la Commission de modernisation de l'action publique (J-LNADAL) : (extraits)

*PROPOSITION n°30 -Encourager et développer le recours à la transaction pénale dans certains contentieux techniques*

*Comme le rappelle implicitement l'article 1er du code de procédure pénale, les magistrats du ministère public ne « disposent » pas de l'action publique pour l'application des peines. Ils se bornent à « exercer » cette action, qui n'appartient qu'à la société.*

*Cette règle, combinée au principe, applicable en matière de délits et de crimes, de la séparation entre autorités chargées de l'action publique et autorités de jugement, s'oppose, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a solennellement rappelé par une décision du 2 février 1995, à ce que le procureur de la République, autorité chargée de l'action publique, transige avec l'auteur d'une infraction pénale en mettant à sa charge des obligations susceptibles de porter atteinte à la liberté individuelle et assimilables à une peine, que seul un juge peut imposer.*

*Ces principes ne font cependant pas obstacle à ce qu'une administration, dont les agents sont chargés de constater certaines infractions pénales, transige avec l'auteur d'un délit ou d'une contra-*

vention, avec l'autorisation et sous le contrôle du procureur de la République et sous réserve que l'action publique n'ait pas été mise en mouvement.

*De nombreuses dispositions législatives accordent aujourd'hui un tel droit de transaction pénale dont la mise en œuvre a pour effet d'éteindre l'action publique lorsque la loi le prévoit expressément, conformément au troisième alinéa de l'article 6 du code de procédure pénale.*

*Il en va ainsi en matière de douanes et de contributions indirectes. Il en va de même, dans le domaine de la concurrence et de la consommation, pour un nombre important d'infractions en matière de liquidations, ventes au déballage, soldes et autres ventes en magasins d'usine, de publicité à destination du consommateur, de respect des règles relatives à la facturation ou aux délais de paiement, de pratiques commerciales trompeuses, de règles relatives à l'information des consommateurs et à la formation des contrats ou encore de conformité et sécurité des produits et des services. Le code forestier, le code de l'environnement, le code des transports et le code rural et de la pêche maritime accordent également aux administrations compétentes le droit de transiger sur la poursuite de certaines infractions pénales.*

*Si la Commission juge donc indispensable d'encourager le recours par les administrations compétentes de l'Etat aux dispositions législatives existantes leur offrant le droit de transiger, elle considère en outre que l'arsenal législatif pourrait être complété sur deux points.*

*D'une part, la Commission ne peut que reprendre à son compte les conclusions tout à fait justifiées de la Commission Guinchard relatives au développement de la transaction en matière de droit pénal de l'urbanisme et de la construction. La création, par l'ordonnance du 11 janvier 2012, d'une procédure de transaction pénale applicable aux contraventions et délits prévus et réprimés par le code de l'environnement serait ainsi logiquement complétée par la création d'une procédure similaire dans le code de l'urbanisme.*

*D'autre part, il lui semble qu'en lien avec sa proposition tendant à supprimer l'exigence de la plainte préalable de l'administration en matière de fraude fiscale (proposition n° 28), il conviendrait de réfléchir à la création, au profit de l'administration fiscale, d'un droit de transaction pénale qui s'exercerait avec l'accord et sous le contrôle du parquet.*

Toujours dans le champ procédural, l'USM demande une rationalisation de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), dont le régime est chronophage pour le parquet. Dans certaines juridictions, il est même imposé aux parquetiers de recevoir les prévenus sans le concours du greffier, ils doivent alors eux-mêmes opérer les saisies nécessaires dans Cassiopée.

L'USM propose, dans un souci de gain de temps et de transparence de la procédure, de rétablir une véritable audience où, la culpabilité étant reconnue, le prévenu exposerait sa situation personnelle et professionnelle, le parquet proposerait la peine que le magistrat du siège homologuerait dans la foulée ou refuserait, auquel cas la procédure serait renvoyée à une audience du tribunal correctionnel (en conservant le recours à la COPJ).

L'USM souligne également la place qui doit être faite aux victimes dans le cadre de la procédure pénale, ce qui reste difficile pour la CRPC.

## **1-2 - Les attributions juridictionnelles non pénales**

Dans le contexte qui vient d'être décrit, la tentation est quotidienne d'un recentrage vers le cœur de métier compris comme l'exercice de l'action publique dans le cadre des attributions juridictionnelles pénales du parquet.

Toutefois, admettre de réduire ainsi l'action des parquets, faute de temps, faute de moyens, serait un constat d'échec, une régression et même, in fine, de nature à porter atteinte à la spécificité du ministère public à la française.

Le ministère public a un rôle important à jouer, soit en tant que partie principale, soit comme partie jointe, dans les contentieux notamment civils, etc. Le parquet y porte la défense des intérêts de la société (1929 dispositions prévoient l'intervention du parquet en matière civile : état-civil, mariages blancs, adoptions internationales et éventuels trafics d'enfants, enfants issus de mères porteuses et défense de l'ordre public, droits des personnes transsexuelles, etc.).

L'examen attentif des attributions juridictionnelles non-pénales des parquets montre que les secteurs les plus importants, de nature civile et commerciale, relèvent indiscutablement de l'office des parquets.

L'Union Syndicale des Magistrats demande à cet égard la mise en place des outils d'évaluation de cette activité, tant quantitativement que qualitativement, afin de réévaluer les besoins permettant au parquet d'investir pleinement et efficacement ces pans de son activité.

Elle rappelle que les statistiques actuelles (au niveau de la CEPEJ ou ne serait-ce qu'au plan budgétaire) ne se fondent que sur l'activité pénale et sont donc tronquées.

### **1-3 - Les attributions non-juridictionnelles**

Les tâches administratives des parquets doivent être réduites au strict nécessaire.

Il n'est plus justifié que le parquet (en l'occurrence le greffe) soit en charge de la gestion des débits de boissons, des transferts de licence, des déclarations en matière de démarchage, du dépôt légal etc...

L'Union Syndicale des Magistrats estime que ces missions ne relèvent pas nécessairement du ministère public.

D'autres compétences doivent être rationalisées, afin d'éviter une intervention superflue des parquets et des parquets généraux.

Il en est ainsi du suivi des professions réglementées, des officiers publics ministériels, assuré par les parquets et les parquets généraux. Il serait opportun de réfléchir à centraliser l'intégralité de ce suivi auprès d'une seule juridiction.

Enfin, s'agissant de l'implication des parquets dans les instances partenariales et la participation à de multiples commissions, il conviendrait également de rationaliser cette participation.

Une réflexion sur les instances redondantes mérite d'être engagée. Il pourrait également être opportun de reconfigurer ces instances autour de la personne du procureur de la République. Cette question renvoie directement à la question des moyens et à l'indigence dans laquelle sont tenus les procureurs de la République, en comparaison avec les partenaires institutionnels, notamment les préfets.

***2- Modernisation du Parquet. Observations de l'USM du 30 décembre 2013 sur les préconisations de la Commission de modernisation de l'action publique.***

**(extraits)**

**Proposition n°26 :** Recentrer l'activité du parquet sur l'exercice de l'action publique dans les affaires individuelles

Analyse de la Commission :

La Commission rappelle qu'il s'agit de la fonction première du ministère public. Elle estime que les propositions suivantes sont de nature à redonner des marges de manœuvre aux parquets afin qu'ils exercent une action publique de qualité.

Position de l'USM :

Il ne s'agit pas en l'espèce d'une proposition précise mais d'un objectif de principe, éminemment louable. Cela n'appelle donc pas de commentaire supplémentaire.

**Proposition n°27 :** Redonner son plein effet au principe de l'opportunité des poursuites

Analyse de la Commission :

La Commission rappelle que le principe de l'opportunité des poursuites demeure inscrit dans les dispositions du CPP (articles 40 et 40-1).

Il est cependant ébranlé par une conception politique de réponse systématique et par la construction d'indicateurs de performance s'appuyant sur le taux de réponse pénale (désormais de 88,7% en 2011). Cela induit une asphyxie des parquets, un affaiblissement de l'action publique (faute de pouvoir consacrer le temps nécessaire aux affaires les plus graves). La Commission suggère notamment de modifier l'article 40-1 afin de mieux faire apparaître la légitimité de cette éventuelle décision. Elle demande qu'une circulaire de politique pénale soit adressée aux parquets pour réaffirmer la légitimité du principe de l'opportunité des poursuites.

Enfin, elle demande que le taux de réponse pénale cesse d'être un indicateur de performance ou qu'il soit relativisé.

Position de l'USM :

L'USM défend depuis de nombreuses années l'objectif visé par la Commission.

Elle est donc favorable aux initiatives de nature à renforcer le principe de l'opportunité des poursuites, devenue au fil des ans une simple opportunité du choix du mode de poursuites.

Elle estime toutefois que la réforme de l'article 40-1 n'est pas nécessaire, les textes permettant, dans leur rédaction actuelle, de faire revivre ce principe.

La réelle difficulté relève d'une part du discours politique qui a accrédité l'idée que la justice pouvait (et devait) répondre à tout acte et, d'autre part, d'une réflexion budgétaire irrationnelle allouant des moyens sur la base d'un taux purement quantitatif.

L'USM soutient donc la demande d'une circulaire de politique pénale et, surtout, d'une réforme profonde, radicale, des "indicateurs de performance". Ces derniers doivent passer d'une logique quantitative à une logique qualitative.

**Proposition n°28 :** Supprimer l'exigence de la plainte fiscale préalable de l'administration en matière de fraude fiscale

Analyse de la Commission :

La Commission rappelle que, selon les dispositions de l'article L.228 du livre des procédures fiscales, la procédure actuelle laisse au seul ministre du budget le pouvoir de dénoncer à la justice (après avis conforme de la commission des infractions fiscales) d'éventuelles infractions.

Le ministre du budget n'est pas tenu de saisir la CIF, l'avis de cette dernière ne le lie pas. Cette commission n'a aucun pouvoir d'auto-saisine. Le parquet, enfin, ne peut légalement engager de poursuite en l'absence de plainte préalable.

La Commission estime que cette procédure dérogatoire porte atteinte au principe d'égalité devant la loi. Elle en demande donc la suppression. Elle estime que la mise en place de procédures transactionnelles, sous le contrôle désormais du parquet, permettrait de répondre à la masse que représente ce contentieux. Les affaires les plus significatives pourraient quant à elles être traitées par une réponse individualisée, désormais systématique.

#### Position de l'USM :

Depuis des années, l'USM demande la suppression du "verrou de Bercy", véritable anachronisme, inexplicable dans un Etat de droit. Elle l'a rappelé lors des travaux de la Commission et lors de l'examen au Parlement du projet de loi contre la fraude fiscale.

Elle soutient donc fortement cette proposition.

Elle note cependant que cette éventuelle réforme aurait d'autant plus de sens si elle accompagnait l'impérative réforme du statut du parquet, seule à même d'éviter qu'un soupçon ne succède à un autre.

**Proposition n°29 :** Assurer un traitement plus efficient de certaines infractions routières par le recours à la contraventionnalisation et à la forfaitisation.

#### Analyse de la Commission :

La Commission rappelle que le contentieux routier représente 34% des infractions pénales et entre 30 et 40% de l'activité des parquets.

Ce contentieux de masse est traité à 90% dans le cadre de procédures simplifiées, par nature peu individualisées.

L'éventuel cumul de sanctions administratives et judiciaires est peu lisible.

Pour autant, le succès de la politique publique de sécurité routière peut inciter à ne pas modifier l'arsenal répressif, de crainte de délivrer un message perçu comme laxiste.

La Commission estime qu'une contraventionnalisation de certains délits, dès lors qu'elle serait associée à une forfaitisation du paiement de l'amende, renforcerait le caractère systématique de la répression et donc éviterait qu'une telle réforme soit perçue comme laxiste. Ceci suppose donc que ces contraventions soient traitées dans le cadre de procès-verbaux électroniques.

La Commission suggère donc la contraventionnalisation :

- des délits de défaut de permis de conduire et de défauts d'assurance ;
- du délit de conduite malgré injonction de restituer le permis invalidé par perte de points ;
- de l'actuel délit de CEA pour des taux compris entre 0,4 et 0,8 mg/l.

S'agissant de la CEA et du défaut de permis, la Commission suggère que la répétition de tels faits dans un délai de deux ans soit constitutive d'un délit.

#### Position de l'USM :

Si le constat est difficilement contestable, les parquets croulant effectivement sous ce contentieux de masse, les solutions préconisées laissent sceptiques.

Bien que présentées comme un moyen d'assurer "une plus grande efficacité" de la réponse à ce contentieux, les propositions de la Commission visent bien évidemment à désengorger les juridictions. Il est dès lors très vraisemblable que cet objectif de gestion des flux se heurte à un refus politique majeur, s'il est analysé comme un signe de laxisme.

L'USM regrette à cet égard que la Commission ait limité son analyse à cette unique proposition, dont l'échec prévisible implique que le quotidien des juridictions reste inchangé.

L'USM émet par ailleurs de fortes réserves sur la légalité du délit qui serait lié à la réitération d'un acte, qui vise à contourner l'impossibilité de relever une récidive dans la mesure où la forfaitisation a pour effet d'éteindre l'action publique.

L'USM suggère de manière alternative que la transaction pénale, désormais possible en matière délictuelle soit privilégiée à cette contraventionnalisation.

La transaction, parfaitement applicable à ce contentieux de masse dans lequel l'administration

préfecturale intervient déjà, aurait l'immense mérite de maintenir la qualification délictuelle. Si elle ne peut constituer le premier terme d'une récidive, elle apparaîtrait néanmoins dans les antécédents de la personne contrôlée et constituerait un élément d'appréciation du mode de poursuite en cas de réitération.

**Proposition n°30** : Encourager et développer le recours à la transaction pénale dans certains contentieux techniques

#### Analyse de la Commission :

La Commission suggère d'accroître le recours à la transaction pénale, sous réserve que le parquet assure son rôle d'examen des propositions de transaction.

Elle propose ainsi, comme l'a déjà fait la Commission Guinchard, d'étendre cette possibilité procédurale en matière de droit pénal de l'urbanisme et de la construction.

Elle rappelle que sa proposition de suppression de l'exigence de la plainte préalable en matière fiscale doit s'accompagner de la création d'une possible transaction en la matière, sous le contrôle du parquet.

#### Position de l'USM :

Cette proposition correspond à une demande de l'USM, qui ne peut donc qu'y être favorable.

Il paraît toutefois nécessaire de la renforcer afin que, par principe, toutes les administrations bénéficiant de pouvoirs propres de constatation des infractions bénéficient simultanément d'un pouvoir de transaction, sous le contrôle du parquet.

**Proposition n°31** : Rationnaliser l'intervention du ministère public dans les instances partenariales

**Proposition n°32** : Proscrire toute forme de contractualisation de l'action publique avec des acteurs privés

#### Analyse de la Commission :

La loi confie au procureur de la République un rôle d'animation de la politique de prévention de la délinquance, "dans sa composante judiciaire".

Cette mission l'a conduit à participer progressivement à de multiples instances, parfois redondantes. Cette activité, exercée sans moyen adapté, n'est reflétée par aucun indicateur d'activité ; elle ne donne lieu à aucune évaluation. Elle a conduit par ailleurs parfois à ce que la Commission considère être des dévoiements dans l'exercice de l'action publique, par l'établissement de protocoles avec des bailleurs sociaux, des gestionnaires de centres commerciaux... Elle invite à proscrire toute contractualisation de ce type.

Plus globalement, la Commission suggère de fusionner en une instance départementale unique, à visée opérationnelle, toutes les actuelles instances ayant la même finalité (état-major de sécurité, comité départemental de sécurité, CODAF etc...). Cette instance généraliste opérationnelle serait co-présidée par le préfet et le procureur et déclinée en groupes thématiques en fonction des besoins locaux.

Une deuxième instance, chargée de la prévention de la délinquance à plus long terme, serait maintenue. Non opérationnelle, elle serait à ce titre présidée par le préfet uniquement. La participation du procureur ne serait donc pas systématique. Elle correspondrait aux actuels COPEC, conseils départementaux de prévention de la délinquance, instances de lutte contre les violences faites aux femmes, de lutte contre les dérives sectaires...

Enfin, subsisteraient à l'échelon local les CLSPD/CISPD.

#### Position de l'USM :

L'architecture proposée par la Commission a le mérite de toiletter un ensemble disparate.

Pour autant, l'USM estime que la notion de "politique de prévention de la délinquance, dans sa composante judiciaire", particulièrement floue, est à l'origine de cette multiplication d'instances.



Tout en étant donc favorable à la proposition de la Commission, l'USM estime nécessaire de la compléter en modifiant l'article 39-2 du CPP pour définir cette "composante judiciaire" et circonscrire la compétence du parquet à une politique de prévention opérationnelle, ciblée, visant une effectivité à brève échéance.

Ce rôle implique par ailleurs l'allocation de moyens adaptés, d'outils de pilotage et d'évaluation, à défaut desquels il ne peut être effectivement rempli. Il est dès lors impératif que les indicateurs d'activité rendent compte de cette mission éminemment chronophage.

**Proposition n°33** : Garantir l'intervention du ministère public en matière civile et commerciale

Analyse de la Commission :

La Commission rappelle que cette activité civile et commerciale correspond à une part importante des missions des parquets et qu'elle n'est quasiment pas reflétée par les indicateurs d'activité.

Elle rappelle que le parquet est, dans le cadre de ses attributions civiles, le garant des droits fondamentaux de la personne et des libertés publiques et, en matière commerciale, le garant du respect de l'ordre public économique et du bon fonctionnement de la justice consulaire. La Commission estime que ces missions relèvent pleinement de l'office du ministère public à la française et souhaite que ce rôle soit donc maintenu voire renforcé.

Position de l'USM :

L'USM considère également que ce rôle fait pleinement partie des attributions du parquet et regrette en conséquence la faiblesse des outils d'évaluation en la matière, seuls à même de faire apparaître l'inadéquation incroyable entre l'importance de ces missions et les moyens qui y sont dévolus. Les dernières réformes en matière de tutelles et de soins psychiatriques sans consentement en sont l'illustration. Or, face à la lourdeur de leur charge, ces contentieux sont parfois délaissés par certains parquets, au moins en ce qui concerne leur présence à l'audience.

La proposition de la Commission relevant essentiellement du vœu, l'USM revendique plus concrètement des moyens permettant de remplir ces différentes missions.

**Proposition n°34** : Rendre facultative la présence du ministère public à certaines audiences

Analyse de la Commission :

La Commission suggère que la présence du ministère public devienne officiellement facultative aux audiences de la CIVI et aux audiences du premier président de la cour d'appel statuant en matière de réparation des détentions provisoires, le parquet pouvant donner un avis écrit.

Position de l'USM :

L'USM n'est pas opposée à cette proposition dont les effets devraient toutefois rester symboliques.

**Proposition n°37** : Transférer ou supprimer certaines attributions administratives

Analyse de la Commission :

La Commission suggère une rationalisation des attributions administratives passant par un regroupement auprès du seul procureur général ou du seul procureur de la République d'attributions qui sont aujourd'hui partagées (auprès du procureur général : instruction des dossiers de candidature à l'ENM, instruction des candidatures d'experts, accès aux fonctions de greffier du tribunal de commerce, établissement de la liste des interprètes prévue au CESEDA ; auprès du procureur de la République : notation des OPJ).

Elle propose que certaines attributions soient désormais exercées par d'autres acteurs, magistrats du siège ou autorités administratives (transfert au JAP de l'établissement de la liste des médecins coordonnateurs, au juge d'instance de l'instruction des dossiers de candidatures aux fonctions de conciliateurs, établissement par le président du TGI de la liste des enquêteurs sociaux,

traitement des demandes d'apostilles par les services préfectoraux...).

Elle suggère enfin que certaines attributions administratives soient simplement abandonnées (débits de boissons).

#### Position de l'USM :

L'USM réclame depuis de nombreuses années des transferts de cette nature ou l'abandon d'attributions administratives obsolètes.

Elle est donc particulièrement favorable à cette proposition de la Commission.

### ***3 - Projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines – Observations de l'USM – 13 février 2014 (extraits concernant les carences du projet)***

#### **3-1 – La codification**

Ainsi que le rappelle l'introduction de l'exposé des motifs « le droit de la peine a été modifié à de très nombreuses reprises ces dernières années, souvent au gré de l'actualité et sans cohérence d'ensemble ». Ce propos rejoint ce que ne cesse de dénoncer l'USM depuis de nombreuses années, conformément d'ailleurs à la préconisation 119 du COR de la loi pénitentiaire.

L'urgence est à la codification des dispositions relatives à la peine, pour leur redonner une cohérence d'ensemble, tant dans l'esprit que dans la lettre, et éviter l'éparpillement des textes entre code pénal, code de procédure pénale et loi pénitentiaire, plusieurs chapitres d'un même code traitant même parfois du même sujet.

La chancellerie a annoncé que ce chantier serait mis en œuvre dans les prochains mois pour une codification avant la fin du quinquennat. Si l'USM ne peut que s'en féliciter, il est dommage que les 18 mois écoulés depuis le lancement des travaux de la conférence de consensus n'aient pas permis d'avancer sur cette question. De fait, les professionnels devront s'adapter à une nouvelle réforme de ces dispositions, sans simplification de leur lecture.

#### **3-2 L'absence de suppression des automatismes contenus dans la loi**

Alors que l'exposé des motifs rappelle la nécessité d'un retour au principe d'individualisation de la peine et de la suppression de l'ensemble des automatismes instaurés par les lois votées au cours des dix dernières années, il est dommage de constater que seuls deux d'entre eux sont supprimés :

- les peines planchers
- la révocation automatique des sursis simples en cas de nouvelle condamnation.

De nombreux automatismes demeurent donc dans le code pénal et le code de procédure pénale, notamment les :

- dispositions relatives à la rétention et à la surveillance de sûreté ;
- dispositions de l'article 132-41 al 3 du code pénal issu de la loi du 12 décembre 2005 instaurant l'interdiction de cumuler les SME pour des infractions identiques ou assimilées commises en état de récidive légale et créant, de fait, une obligation de prononcer de l'emprisonnement ferme dans certains cas, sans motivation spéciale ; (*prévu dans le projet de loi sur la criminalité organisée et la simplification de la procédure pénale en cours de discussion*)
- dispositions de l'article 465-1 du code de procédure pénale, issu de la loi du 12 décembre 2005 obligeant à décerner mandat de dépôt dans certains cas de récidive, sans motivation ;
- dispositions issues de la loi LOPPSI II du 14 mars 2011 instaurant une peine automatique de confiscation du véhicule ou dispositions prévoyant l'automaticité de la peine complémentaire

d'annulation du permis de conduire dans certains cas de récidive.

### **3-3 les expertises psychiatriques obligatoires**

Dans le cadre d'un rapport « Penser autrement la sécurité et la justice » établi en 2012 avec 12 associations et syndicats du monde de la justice (SNOP-SCSI, SNDP, ANDEVA, SPH, ANPHEJ, UNETICA, SDGF-FO, ...) l'USM avait préconisé la suppression de l'obligation faite au juge dans certains cas d'ordonner des expertises psychiatriques.

C'est une nouvelle fois une mesure de défiance envers le juge privé de son appréciation sur l'utilité ou non d'une mesure d'expertise.

Surtout, dans de nombreux cas, cette mesure d'expertise obligatoire n'apparaît pas utile, des éléments de personnalité pouvant être recueillis dans un autre cadre ; elle a un coût non négligeable et, du fait de la charge de travail des experts, entraîne parfois des retards conséquents dans le traitement des dossiers.

Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'un majeur protégé est poursuivi devant une juridiction pénale, le juge doit ordonner une expertise « médicale » portant sur une éventuelle irresponsabilité pénale (la question posée rendant le recours à un médecin psychiatre nécessaire). Or, des expertises existent déjà dans le dossier du juge des tutelles, voire dans de précédents dossiers pénaux, qui pourraient utilement renseigner le juge, celui-ci pouvant, à défaut, ordonner une nouvelle mesure d'expertise.

## **II - droit et procédure civile**

### ***1 - Protection juridique des majeurs - Observations de l'USM sur le projet de loi de finances 2014 - Programme n° 106 - 23 octobre 2013 (extraits)***

L'USM sollicite des règles plus souples en matière de protection des majeurs pour permettre aux greffes des services des tutelles de gérer l'ensemble des tâches qui leur sont confiées malgré la pénurie.

Par exemple, une consultation médicale, à la charge du majeur protégé, est indispensable pour solliciter le maintien de la mesure. Si la mesure a besoin d'être aggravée, le certificat médical doit être établi par un médecin spécialiste, pour un coût bien supérieur à une simple consultation. Or, le juge d'instance ne peut désigner lui-même un médecin spécialiste car cela reviendra à s'auto-saisir de la demande d'aggravation de la mesure, et certains parquets refusent d'ordonner cette mesure d'instruction, le budget de la justice ne pouvant se permettre de prendre en charge ou de faire l'avance de tels frais. Si le majeur protégé ne peut pas payer le certificat avec ses modestes ressources ou s'il refuse de faire procéder à cet examen médical en raison de la maladie qui imposerait l'aggravation de la mesure, cette dernière ne pourra être ordonnée. La mesure en cours sera finalement caduque et la personne ne sera plus protégée.

Pour soulager les juges des tutelles et les greffes des tribunaux d'instance de tâches chronophages et pas toujours utiles, l'USM sollicite également, que la notification d'une décision ne portant pas atteinte aux intérêts du majeur protégé puisse être faite par lettre simple, que l'approbation du budget prévisionnel de la mesure soit facultative, que le contrôle des comptes de gestion puisse n'avoir lieu que tous les deux ans ...

### ***2- rapport du groupe de travail sur les tribunaux d'instance - mai 2012***

Extrait des propositions les plus intéressantes selon l'USM et non encore mises en oeuvre:

- Palier l'absence de logiciel en matière de surendettement afin de pouvoir récupérer les données des secrétariats des commissions de la Banque de France et de permettre la formalisation des plans de surendettement et des décisions ; dématérialiser les notifications à effectuer dans cette matière, en particulier à destination des créanciers institutionnels.
- Harmoniser les différentes statistiques sollicitées avec les seules données qui peuvent être extraites des logiciels existants et éviter ainsi de demander des comptages manuels supplémentaires ;
- Simplifier les règles de notifications des décisions en matière de tutelle (recours à la lettre simple) lorsqu'il est fait droit à la requête et qu'il n'est pas porté atteinte à des droits spécifiquement protégés ;
- Pour les droits relatifs au logement, substituer l'avis du médecin traitant à celui du médecin inscrit sur la liste prévue à l'article 431 du code civil et définir le contenu du certificat médical qui doit être établi ;
- Supprimer l'obligation reprise dans l'instruction de la DSJ aux greffes, pour les greffiers en chef, de communiquer au déposant un acte d'approbation des comptes de gestion qui vaut quitus ;
- Rendre facultative l'approbation du budget prévisionnel de l'article 500 du code civil.
- Remédier à la multiplication de certains recours dépourvus d'intérêt pour l'usager de la justice (existence d'un recours contre la décision d'orientation vers le rétablissement personnel et d'un recours contre la mesure recommandant ce rétablissement personnel) et autoriser, par conséquent, le juge à statuer par une même décision sur l'orientation de la procédure vers le rétablissement personnel et le rétablissement personnel sans liquidation judiciaire.
- Dispenser les juges d'instance de leur participation aux commissions de propagande électorale.
- Décharger les TI de leur compétence en matière de procurations électorales.
- Transférer la compétence des greffiers en chef pour l'enregistrement du PACS vers une autre autorité publique.
- Décharger les greffiers de la gestion des warrants agricoles.

***3 - Mission parlementaire sur la justice aux affaires familiales - Commission des lois du Sénat - Observations de l'USM - 4 novembre 2013***

<http://www.union-syndicale-magistrats.org/web2/themes/fr/userfiles/fichier/reserves/rapports/2013/jaf5nov13.pdf>

**extraits :**

La procédure orale est la procédure usuelle devant les Tribunaux d'instance. Ces juridictions sont le symbole de la justice de proximité, hélas mise à mal avec la réforme de la carte judiciaire de 2008. Les juges d'instance sont également particulièrement concernés par le recours à la conciliation dans les litiges qui leur sont soumis.

Il pourrait alors paraître cohérent de transférer au sein des Tribunaux d'instance, pôles de proximité, le contentieux des affaires familiales relevant de la procédure orale.

Les juges d'instance seraient saisis en fonction des critères de compétence territoriale déjà prévus en matière familiale, notamment celui de la résidence de la famille.

Les référés touchant ces matières seraient également traités par les Tribunaux d'instance.

Dans la même logique, les tutelles relatives aux mineurs seraient également de nouveau traitées au sein des Tribunaux d'instance.

Une telle suggestion suppose bien évidemment l'affectation des effectifs nécessaires pour traiter les contentieux dévolus aux Tribunaux d'instance, tant en personnels de greffe qu'en magistrats.

Il conviendrait alors de recentrer la « fonction particulière » de juge aux affaires familiales sur les contentieux réellement techniques qui resteraient traités au sein des Tribunaux de grande instance, au sein de pôles de la famille avec une présidence de chambre efficiente, correspondant à un poste statutaire.

### **III - observations portant à la fois sur le droit pénal, le droit civil, et la procédure**

*Observations de l'USM sur le rapport Juge du XXIème siècle. 27 novembre 2013.*

*Observations de l'USM sur le rapport Juridictions du XXIème siècle. 27 novembre 2013.*

*(voir les publications le site de l'USM)*