

Rapport moral de Ludovic FRIAT, Secrétaire général de l'USM



Chers adhérents, chers amis,
« Imaginer les choses vaut mieux que de se les rappeler » écrivait John Irving, écrivain disruptif, dans « *Le monde selon Garp* ». Mais l'imagination n'est pas l'objet de cet exercice !

Je ne vais rien imaginer, puisque me revient l'honneur, comme secrétaire général de l'USM prenant la suite de Jacky COULON, jeune retraité que je salue chaleureusement, de vous faire le bilan exhaustif de l'action syndicale exercée en votre nom au cours de l'année écoulée.

J'en profite également pour saluer les anciens membres du bureau : Nathalie LECLERC-GARRET, Nina MILESI, Florent BOITARD, Emmanuel RODRIGUEZ. Merci pour leur dévouement et pour leurs conseils et encouragements, même à distance.

Il me faut également saluer les nouveaux arrivants : Catherine VANDIER, Natacha

AUBENEAU, Stéphanie CAPRIN, Aurélien MARTINI. Merci pour leur engagement sans faille.

Merci à Cécile MAMELIN, Marie-Noëlle COURTIAU-DUTERRIER, David MELISON, Thierry GRIFFET et bien évidemment à notre présidente, Céline PARISOT, pour avoir maintenu leur fort engagement dans cette période difficile.

* * *

Donc, exit l'imagination mais en même temps qui aurait pu imaginer les événements survenus au cours de cette année 2020-2021 ?

Année sous le signe de la pandémie mondiale de la Covid 19 et d'un état d'urgence sanitaire qui n'en finit pas de finir.

Année sous le signe d'une activité législative tous azimuts.

Année sous le signe d'une quasi-absence de relations avec notre ministre et son cabinet malgré la persistance des liens avec les directions de notre ministère... même si je constate aujourd'hui l'absence des directeurs, pourtant invités.

Année sous le signe d'attaques constantes contre notre profession. À longueur de tribunes, « spontanées » n'en doutons pas, nous sommes désignés comme étant des êtres irresponsables, cultivant « l'entre-soi », dépourvus d'empathie et déconnectés des réalités politiques, administratives, sociales, économiques, policières... Bref une profession composée d'êtres évanescents et in-conséquents mais désireuse de conserver ses privilèges.

Oui, mais lesquels ?

Celui de siéger au pénal douze heures d'affilée ? Celui de tenir une permanence pour une somme de 40 à 80 € ? Celui de sacrifier une partie de notre temps libre à rédiger pour réduire les stocks au détriment de nos proches et de notre santé ?

Et ce serait la conservation de tels privilèges qui justifierait la fantasmée « association de malfaiteurs judiciaires » visant à imposer un « gouvernement des juges » ? Soyons sérieux un instant ! Si j'étais provocateur je dirais que c'est du niveau du « Protocole des Sages de Sion » appliqué à la magistrature.

Attaques contre le PNF, accusé d'être un organe de justice politique en ce qu'il s'intéresse, mais c'est objectivement sa raison d'être première, aux infractions « politico-financières ».

Attaques contre le juge d'instruction, toujours un peu plus marginalisé et dépouillé de ses prérogatives au profit d'un juge des libertés et de la détention, sorte de juge-orchestre.

Attaques enfin de façon nominative, et donc nécessairement vindicative, contre des collègues servant l'institution avec ténacité et dévouement malgré les trop maigres moyens qui leur sont octroyés.

Malgré tout une année sous le signe du droit, pour les faibles comme les puissants, avec une plainte déposée notamment par l'USM devant la Cour de Justice de la République à l'encontre du garde des Sceaux pour prise illégale d'intérêt.

La réaction outrancière de certains à ce sujet, n'hésitant pas à taxer notre syndicat

Rapport moral de Ludovic FRIAT, Secrétaire général de l'USM

de comportement anti-républicain, masque une situation ubuesque : un garde des Sceaux mis en examen pour des faits délictueux, possiblement commis dans l'exercice-même de ses fonctions.

C'est en réalisant le difficile exercice d'introspection que constitue la rédaction du rapport moral que je m'aperçois mieux de la richesse et de l'importance de notre activité syndicale. Et c'est cela qu'il m'incombe et m'importe de rappeler, ici et maintenant.

J'en profite pour marteler avec conviction que l'action syndicale participe de la démocratie sociale voulue par le constituant de 1946 (art. 5 et 6 du préambule intégré au « *bloc de constitutionnalité* »).

Il est vain, voire dangereux, d'opposer la « *bonne* » légitimité démocratique - celle du politique - à une légitimité démocratique « *inférieure* » - celle des syndicats et corps intermédiaires -. Il faut tout de même rappeler que, concernant notre profession, le taux de participation aux élections est sans commune mesure avec celui des élections politiques.

Grand merci à vous tous pour votre soutien constant. Nul ne doute ici que nous en aurons plus que jamais besoin en 2022 !

Ce congrès de Paris est le premier à se tenir en présentiel depuis l'annulation du congrès d'Aix-En-Provence 2020. Que tous les membres de cette UR soient ici salués pour la belle énergie déployée.

Grand merci également aux membres du précédent bureau qui ont su faire vivre nos instances démocratiques, par voie électronique, lors du congrès dématérialisé de 2020.

Mais malgré toutes ces difficultés, quel plaisir de se retrouver et d'échanger.

Le temps m'étant compté, je tâcherai d'être exhaustif mais bref en abordant les sujets traités selon les grandes thématiques de notre objet syndical : faire progresser le

droit et l'institution judiciaire (I), défendre les intérêts des magistrats (II), asseoir l'indépendance et la place de l'autorité judiciaire (III).

I - FAIRE PROGRESSER LE DROIT ET L'INSTITUTION JUDICIAIRE

L'USM a été sollicitée sur des sujets très divers, techniques comme sociétaux, tant par les assemblées ou des groupes parlementaires que par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), le Conseil d'État, la Cour des comptes, l'Inspection Générale de la Justice (IGJ), des Missions ou par les Directions de notre ministère.

Nos notes, issues du travail collectif des membres du bureau et de nos précieux chargés de mission - notamment merci à Claire BARBIER, Christine KHAZNADAR, Arthur SCHLOMOFF et Jérôme COTTERET - s'appuient, et il convient aussi de les en remercier, sur les matériaux et réflexions collectés auprès de nos adhérents. Nos notes peuvent être consultées sur notre site (www.union-syndicale-magistrats.org) ; j'en profite pour remercier notre collègue et administrateur, Philippe DESLOGES.

D'une façon générale, il faut regretter que de plus en plus de formats courts et de tables rondes, en distanciel, nous soient proposés, voire imposés, même sur des sujets importants.

La plupart des thèmes qui vont être abordés, ainsi que nos inquiétudes, ont été rappelés aux partenaires européens de la France, Commission européenne et GRECO, notamment à l'occasion d'une table ronde organisée par la Commission sur la situation de l'État de droit en France en avril 2021.

I - CONCERNANT L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

La Cour des Comptes a entendu le bureau en novembre 2020 dans le cadre d'une enquête sur les plans de continuation d'activité (PCA) des juridictions judiciaires pendant le premier confinement. L'USM a rappelé que les magistrats et les

personnels judiciaires s'étaient montrés, quoique certains aient pu dire, à la hauteur de ce défi inédit en dépit de difficultés majeures - mais assez habituelles dans notre ministère - telles que :

- L'absence de véritable démarche préalable et le manque de consignes nationales,
- Le sous-équipement informatique et la quasi-impossibilité d'utilisation à distance de la plupart des applicatifs métiers,
- Des protections sanitaires largement insatisfaisantes.

Nous avons rappelé que cette crise, succédant à la longue grève des avocats, a entraîné un allongement des délais de convocation dans nombre de contentieux déjà mal en point et une augmentation des stocks dans certaines juridictions.

L'USM a également été sollicitée en mars 2021 par le Conseil d'État dans le cadre de son étude annuelle sur le thème « *Les états d'urgence* ». Nous avons notamment rappelé que les juridictions de l'ordre judiciaire ont à de nombreuses reprises statué sur ces textes d'exception, souvent imprécis et soumis à des interprétations divergentes. Le juge judiciaire, contrairement au juge administratif, statue sur un cas d'espèce et non pas sur la loi en général, ce qui implique des délais de traitement parfois considérés comme longs.

Convenons cependant qu'en égard à la réalité du « *temps judiciaire* », les arrêts de la Cour de Cassation rendus en trois mois sur le sujet fondamental du renouvellement de la détention provisoire, ont constitué des réponses plutôt rapides et adaptées... même si elles ont été diversement appréciées comme censurant l'interprétation issue des circulaires officielles.

Le rapport final du Conseil d'État du 8 juillet 2021, récemment publié (« *Les états d'urgence : la démocratie sous contrainte* », in « *La Documentation française* »), rappelle le rôle de garants de la préservation de l'État de droit des magistrats et préconise l'aménagement d'une demande d'avis des juges du fond confrontés à une difficulté d'interprétation des règles de droit édictées sous l'empire de l'état d'urgence, et transmise à la Cour de cassation.

2 - CONCERNANT L'ACTIVITÉ CIVILE

L'USM est intervenue auprès de la Direction des Affaires Civiles et du Sceau (DACS) et de la Direction des Services Judiciaires (DSJ), sur divers thèmes comme l'activité civile du JLD au titre du contrôle des mesures de contention et d'isolement des personnes hospitalisées sous contrainte en mars puis en septembre 2021.

L'USM, en lien avec le syndicat des psychiatres des hôpitaux, a dénoncé cette charge nouvelle, lourde, soumise à des délais très brefs pour statuer. Le décret de procédure s'est fait attendre plusieurs mois, laissant les praticiens dans l'expectative et incitant au « bricolage » local. Peut-être faudrait-il y voir une façon de défier les « bonnes pratiques » chères à notre ministère ?

Pour mémoire cette disposition légale, portée par le PLFSS 2021, a été annulée par le Conseil Constitutionnel et nous reviendra, modifiée, dans le PLFSS suivant. Faire et refaire avec une qualité légistique en déclin !

L'USM a apporté en janvier 2021 son expertise à l'IGJ pour un travail de réflexion sur l'attractivité des fonctions civiles. Parmi les pistes de réflexion, retenons par exemple la valorisation de la « carrière civile » par la reconnaissance de la technicité et de la complexité de ces fonctions ainsi que leur utilité sociale ou le développement de la collégialité. Mais nous avons également rappelé que sans moyens adéquats, la politique de rentabilité menée depuis plusieurs années dans un contexte de quasi-indigence ne pouvait se faire qu'au détriment de la qualité de la justice.

L'USM a également été entendue par l'IGJ sur la problématique des dossiers civils longs et complexes en mars 2021 et a rédigé une note que l'on peut retrouver sur notre site internet. Le Bureau a rappelé les difficultés dans le repérage de ces dossiers, faute d'outils dédiés fiables, et a proposé des pistes d'amélioration comme l'optimisation des pouvoirs du juge de la mise

en état ou le développement de l'équipe autour du juge.

3 - CONCERNANT LA JUSTICE DES MINEURS

L'USM est intervenue à de nombreuses reprises sur le Code de Justice Pénale des Mineurs (CJPM), notamment au Sénat en janvier 2021, mais également en CTSJ au détour d'une nouveauté légistique « terriblement disruptive » en termes d'inversion de la hiérarchie des normes : l'examen du texte réglementaire précédant celui du texte législatif !

Encore plus « disruptif » fut l'envoi d'une circulaire concernant cette loi alors non encore adoptée par les assemblées ! Les sénateurs auxquels nous avons fait part de cette avancée méthodologique majeure l'ont appréciée à sa juste mesure.

L'USM a notamment plaidé, et obtenu, le report de la mise en œuvre de ce texte en l'absence de préparation des TPE et des stocks, de l'absence de trames, et « accessoirement » du reconfinement sanitaire alors en vigueur... Rien que de très habituel dans notre ministère, hormis la pandémie ! L'USM a rappelé que, si elle n'était pas

opposée aux principes directeurs de cette réforme, elle redoutait néanmoins que :
- Le temps consacré au pénal ne croisse au détriment de l'assistance éducative,
- L'absence de moyens, personnels PJJ et judiciaires, ne vienne davantage paralyser la justice des mineurs.

Nous avons savouré la récente communication ministérielle sur le CJPM annonçant qu'il s'agissait d'une « Révolution ». Rien que ça ! Ce n'est pas rien la Révolution dans notre récit national.

Cette « glorieuse révolution » se fait, dans notre réalité du judiciaire, avec nos moyens de « pauvres guérilleros » : les trames étant arrivées sur Cassiopée le jour de la mise en œuvre de la réforme, et encore, pas dans toutes les juridictions, en ayant eu pour conséquence de bloquer la fusion des trames « ordonnance de 45 ».

Décidément nous serons toujours, nous les magistrats et personnels judiciaires, les soldats de l'An II sublimés par Victor Hugo : « ils chantaient, ils allaient, l'âme sans épouvante et les pieds sans souliers ».

« Sans souliers, sans trames et sans greffiers » aimerais-je ajouter !



4 - CONCERNANT LES CONDITIONS INDIGNES DE DÉTENTION

L'USM a produit entre mars et juin 2021 des notes à destination du Sénat et de la DACG sur le dispositif de recours contre les conditions indignes de détention.

Ce dispositif ne peut être compris que comme l'ultime aveu de l'échec d'une politique pénitentiaire qui a pour « totem », depuis 1875, l'encellulement individuel.

Finalement, et par un raisonnement encore une fois schizophrénique, le législateur confie au juge judiciaire la charge de libérer l'individu que celui-ci aura pourtant condamné à une peine d'emprisonnement non aménagée, faute pour l'administration pénitentiaire de pouvoir lui assurer des conditions dignes de détention.

C'est pourtant à ce même juge que le « tribunal médiatico-politique » demandera des comptes, à l'occasion d'un énième procès en laxisme si un tel individu, ainsi libéré, récidive. Gageons que le bras du politique « ne tremblera pas » à l'encontre de l'imprudent collègue qui aura osé appliquer le droit !

L'USM s'est inquiétée à la fois des risques de recours en masse, compte tenu de la réalité du parc pénitentiaire français, et aussi de l'extrême complexité de cette procédure nécessitant plusieurs décisions préalables, faisant courir des délais successifs. Procédure qui laisse jusqu'au dernier moment la possibilité à l'administration pénitentiaire de « baluchonner » (déplacer en argot pénitentiaire) le détenu, rendant le travail judiciaire jusqu'alors réalisé sans objet.

Les réponses, cyniques, de l'administration ont été les suivantes :

- « Nous sommes bien obligés de nous soumettre aux décisions des juges européens, constitutionnels et judiciaires ! » - oubliant que l'état dégradé des prisons relève de non-choix politiques et non des juges ;
- « Nous ne sommes pas certains d'affronter des recours en masse, les détenus ne voulant pas prendre le risque d'être éloignés de leurs

proches » - pariant ainsi sur la friolité d'une catégorie de justiciables à user d'une voie de droit, ce qui est un comble.

5 - CONCERNANT L'IRRESPONSABILITÉ PÉNALE

À la suite de l'arrêt du 14 avril 2021 de la Cour de Cassation confirmant l'irresponsabilité pénale de Kobili TRAORÉ pour l'assassinat à caractère antisémite de Sarah HALIMI, l'USM a été sollicitée par les médias pour expliquer cette décision, taxée par certains commentateurs de « faute judiciaire » et alors que ces mêmes commentateurs s'emploient à dénoncer « le gouvernement des juges » à la moindre jurisprudence perçue comme non-orthodoxe.

Au vu de l'émoi suscité, le pouvoir exécutif a décidé d'une évolution législative et l'USM a été sollicitée par la DACG en mai 2021, puis par le législateur en septembre 2021.

Si l'USM ne conteste nullement le pouvoir du législateur de créer la norme, il lui appartient de rappeler les grands principes du droit et de la procédure pénale mais également les conséquences pratiques des textes sur les juridictions, au-delà de l'optimisme souvent « stakhanoviste » des études d'impacts de la chancellerie.

En l'espèce, l'USM a indiqué douter de la pertinence des choix rédactionnels des infractions nouvelles dont le Conseil d'État a souligné diplomatiquement le « caractère inédit ».

En effet, cette infraction tend à pénaliser rétroactivement un comportement initialement constitutif d'une mise en danger d'autrui, mais produisant finalement des dommages au vu d'un résultat, intervenant dans un délai non défini, résultat qui n'est pas pénalement imputable à l'auteur de l'acte en raison d'une abolition du discernement. Bref juridiquement simplissime !

Ce texte va renforcer les débats techniques liés à l'état de santé mentale de la personne poursuivie et ainsi, paradoxalement, accroître le rôle et le pouvoir

d'appréciation des experts psychiatres et des magistrats.

6 - CONCERNANT LE TERRORISME

Depuis des années la lutte contre le terrorisme est un sujet majeur pour nos sociétés.

Les initiatives législatives en la matière se sont multipliées, voire chevauchées. Ainsi, l'USM a produit au mois de mai 2021 deux notes, sur une proposition de loi du Sénat sur les terroristes sortant de détention, l'autre sur un projet de loi du gouvernement portant sur la prévention du terrorisme et le renseignement.

L'USM ne conteste pas la nécessité d'outils juridiques et répressifs adaptés pour lutter contre le fléau terroriste, notamment celui issu du fondamentalisme religieux islamique.

Toutefois, l'USM reste attentive à la poursuite du mouvement d'interpénétration des polices administrative et judiciaire, à l'intégration au droit commun de dispositions issues de législations d'exception, à la complexification de la procédure pénale en opposition à la facilitation de l'action de renseignement et au risque, pour l'autorité judiciaire et les services pénitentiaires d'insertion et de probation, d'assumer des mesures de sûreté sans en avoir les outils ou les moyens.

7 - CONCERNANT LE DROIT PÉNAL ET LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Les deux sujets apparaissent désormais intimement liés, les dernières propositions de textes mélangeant les deux matières étant portées collectivement par les ministères de l'Intérieur et de la Justice, sous le couvert du Premier Ministre.

- Les sujets abordés n'ont pas manqué :
- L'accès élargi des autorités préfectorales à des secrets protégés (dont le secret médical),
 - La nouvelle réforme de la prescription en matière de violences sexuelles,

- La protection maximale du secret professionnel de la défense et du conseil de l'avocat, même hors des cabinets avec des possibilités de recours suspensifs,
- Les délais couperets et l'ouverture facilitée au contradictoire pour les enquêtes préliminaires,
- Le renforcement de la minorité de faveur aux assises, qui va mécaniquement entraîner des acquittements,
- La communication judiciaire « sous-traitée » aux FSI et/ou encadrée par des agences privées de communication.

Je clos là une liste non exhaustive. Bref, en quelques mois des pans entiers de notre droit pénal et de notre procédure pénale ont été modifiés et surtout complexifiés.

L'USM est intervenue à de nombreuses reprises sous forme de notes, d'interventions et propositions d'amendements entre janvier et septembre 2021.

L'USM n'a cependant pas souhaité s'associer à toutes les initiatives ministérielles. Ainsi, en janvier 2021 contrairement à sa pratique habituelle, l'USM a refusé de participer aux travaux de la « *Commission Mattei* » compte tenu de :

- Sa composition, privilégiant « *l'entre-soi* » d'avocats pénalistes,
- De la brièveté de ses travaux, laissant suspecter que les grandes orientations étaient déjà arrêtées,
- Et du contexte dans lequel elle a été installée, le même jour que les annonces de procédures disciplinaires à l'encontre des collègues du PNF.

L'USM redoutait que cette commission ne serve de trompe-l'œil à une remise en cause des méthodes d'investigations, plutôt efficaces, développées par le PNF en matière de lutte anti-corruption....

Cette prédiction était malheureusement exacte ainsi que l'a rappelé Madame la procureure générale de Paris à l'occasion de son départ à la retraite.

L'USM rappelle que la confiance, dans la justice comme dans toute autre institution, ne se décrète pas par le seul pouvoir assertif de la Loi.



La confiance se construit sur le soutien apporté sur le long terme par les autres pouvoirs constitutionnels aux acteurs du pouvoir judiciaire :

- Au quotidien, en leur donnant les moyens de fonctionner normalement,
- En temps de crise, lorsqu'ils sont violemment et injustement mis en cause.

Et cela sans attendre qu'une crise médiatisée ne braque les projecteurs sur des dysfonctionnements qui ne sont, en réalité, que la conséquence d'un fonctionnement dégradé, voire très dégradé.

Ce fonctionnement dégradé reste actuellement le seul possible, à la hauteur de l'investissement consenti par le gouvernement et la représentation nationale.

L'USM a malheureusement constaté, malgré les discours de façade, la multiplication de dispositions de circonstance visant à créer de la norme pour chaque cas d'espèce, à réduire le pouvoir d'appréciation des magistrats et à multiplier les mesures de sûreté.

L'USM a également constaté que les commissions sollicitées par le ministère ne sont bien souvent que des « *alibis* » ; l'exécutif ne faisant même plus mine d'en attendre les conclusions. Ainsi, en juillet 2021 un appel d'offre a été lancé par la Chancellerie au profit de sociétés de conseil en communication alors même que la « *commission*

Guigou » sur la présomption d'innocence nous interrogeait notamment sur le sujet de la communication judiciaire.

Souhaitons que cette méthodologie ne soit pas celle retenue s'agissant des futurs, et bien mystérieux, États Généraux de la Justice dont nous ignorons encore tout à ce jour... à J-10 ou -15 de leur lancement.

Pourquoi tant de mystère ?

II - DÉFENDRE LES INTÉRÊTS DES MAGISTRATS

L'USM s'est employée, cette année encore, à défendre sur des sujets divers les intérêts des magistrats et auditeurs de justice.

I - SUJETS LIÉS AU STATUT

Le sujet de la **responsabilité des magistrats** a occupé le bureau tant avant qu'après la saisine du CSM par le président de la République sur ce sujet.

Ainsi, dès le mois de décembre 2020, l'USM a adressé au CSM une note sur le fonctionnement des commissions d'admission des requêtes (CAR), organes filtrant les plaintes des particuliers. À cette occasion, l'USM a rappelé clairement les limites à ne pas dépasser :

- La mise en cause des magistrats ne doit pas être utilisée à des fins de déstabilisation,

Rapport moral de Ludovic FRIAT, Secrétaire général de l'USM

- Les magistrats ne doivent pas pouvoir être sanctionnés pour le sens de leurs décisions.

L'USM a rappelé que les garanties offertes aux magistrats, notamment en termes de recours contre les décisions du CSM, ne satisfont pas aux standards européens sur un recours effectif de plein exercice. De même, les magistrats français, contrairement aux standards européens, sont minoritaires au sein du CSM.

L'USM a également contribué au mois de mai 2021 à la réflexion du CSM à l'occasion d'une autre note portant sur les garanties et procédures de soutien au bénéfice de magistrats publiquement mis en cause.

L'USM a récemment pris connaissance du rapport du CSM, qui rejoint partiellement nos propositions, et ose espérer que les États Généraux de la Justice ne se résumeront pas à un habillage médiatique du renforcement, déjà acté voire rédigé, de la responsabilité des magistrats pour les rendre plus dépendants des autres pouvoirs constitutionnels.

Le bureau de l'USM a également remis en janvier 2021 une note à destination de l'IGJ concernant la **procédure, nouvelle, d'enquête de situation**. Cette procédure permet à la DSJ de faire diligenter rapidement par l'IGJ un audit sur une situation de blocage ou de mal-être et de proposer des solutions pour y remédier.

L'USM n'est pas opposée, en soi, à cette procédure réactive mais exige un encadrement clair pour éviter qu'elle ne constitue une enquête « *para-disciplinaire* », débouchant sur des sanctions qui ne disent pas leur nom, comme des mutations imposées.

Concernant le disciplinaire, l'USM a obtenu des avancées concernant la **procédure d'inspection administrative**, dans le respect des principes généraux issus de la CEDH, et notamment :

- La délivrance d'une copie de la procédure à l'assistant syndical,
- La convocation des intéressés dans des

délais permettant la préparation d'une défense effective,

- Le droit de produire des pièces, de faire des demandes d'actes, de poser des questions et de formuler des observations en cours d'audition.

Bref des droits paraissant juste élémentaires, sauf apparemment pour les magistrats !

L'USM a également interpellé la DSJ et la directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) en mars 2021, au profit des collègues issus de voies de recrutement latérales et afin qu'ils puissent jouir d'un statut similaire à celui mis en œuvre pour les corps issus de l'ENA concernant les conditions d'avancement, plus rapides, et de reprise d'ancienneté, plus favorables.

Enfin, depuis juin 2021, l'USM a diffusé plusieurs propositions concernant le recrutement des magistrats, principalement concernant les voies latérales d'accès, et adressé cette réflexion à la ministre de la

fonction publique, au cabinet du garde des Sceaux, à la DSJ, et à la DGAFP sans pour l'instant susciter de réaction concrète voire de réel intérêt.

Plus que jamais nous aurons besoin de vous, vous les « *magistrats heureux* » que le garde des Sceaux affirme rencontrer en juridiction, pour être entendus !

2 - SUJETS LIÉS AUX TROP FAIBLES MOYENS ATTRIBUÉS À L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

L'USM a porté en février 2021 et comme tous les ans, les demandes des juridictions s'agissant des besoins de postes à l'occasion de sa note remise à la DSJ sur la circulaire de localisation des emplois (CLE).

Le bureau s'est interrogé sur la pertinence du classement des TJ par groupes de juridictions, lequel remonte à 2012, et a rappelé l'inadéquation de la CLE pour faire face à la réalité de la charge de travail : les juridictions fonctionnant, le plus souvent, au prix de l'épuisement professionnel des personnels judiciaires.



3 - SUJETS LIÉS À LA CRISE SANITAIRE

L'USM est intervenue à de nombreuses reprises concernant les plans de reprise d'activité, la situation sanitaire dégradée des outre-mers ou l'accès prioritaire des personnels judiciaires à la vaccination.

J'en profite pour remercier vivement notre chargé de mission, Jérôme COTTERET, qui est souvent intervenu lors de réunions à la chancellerie.

L'USM s'est ainsi adressée aux directions de notre ministère, à la DGAFP et même au Premier Ministre. Les réponses ont été, il faut l'avouer, décevantes... lorsque nous en avons reçu ! Le principal souci de l'administration a été de maintenir l'activité tout en résorbant les stocks issus de la grève des avocats et du premier confinement.

Clairement les personnels judiciaires, en interministériel, n'ont pas été considérés comme « essentiels à la nation » puisque si les tribunaux restaient ouverts, ses personnels ont été vaccinés au même titre que les autres citoyens.

À ce jour aucun passe sanitaire n'est exigé du public des salles d'audience tandis qu'il l'est pour les usagers de salles de spectacle ou des terrasses de café ce qui interpelle en termes de cohérence sanitaire et alors même que les jauges dans les salles d'audiences viennent d'être levées.

4 - SUJETS LIÉS À LA CHARGE DE TRAVAIL DES MAGISTRATS

L'USM participe aux ateliers organisés par la DSJ sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats, fonction par fonction, visant à la création de référentiels.

L'USM rappelle que cette démarche, fondée sur un travail commun d'experts dont les magistrats, a été initiée il y a maintenant bien des années... jusqu' alors vainement.

Est-ce l'indice qu'enfin, après des années consacrées à éradiquer le taux de vacance des emplois dans la magistrature au prix

d'un gel partiel de la CLE, la problématique du sous-dimensionnement des personnels de justice, objectivée tous les deux ans par la CEPEJ, va être enfin prise en compte ?

L'USM espère que ce travail n'aboutira pas au prix de choix méthodologiques visant à minorer la réalité de nos besoins auxquels nous pallions quotidiennement en mettant en jeu santé et responsabilité.

Une fois ces manques objectivés, l'USM attend des recrutements en conséquence de magistrats et de greffiers : « *L'équipe autour du magistrat* » si elle est nécessaire ne comblera jamais le manque de magistrats ! Ainsi en Allemagne les magistrats, en nombre suffisant, disposent en outre d'une équipe autour d'eux.

En l'état, le pouvoir politique ne s'y est nullement engagé. La communication officielle est plutôt inquiétante puisque le GDS assène, sans justifier son calcul, « *un juge avec un assistant, c'est deux fois plus de décisions rendues* » et plus récemment, au sujet du nombre de magistrats, que « *l'on n'est pas loin du bon chiffre* ».

Former des professionnels qualifiés, magistrats, fonctionnaires ou contractuels, va prendre du temps. Le risque est le suivant :
- Surinvestir dans les « *sucres rapides* » de contractuels créant une équipe composée « *d'intermittents de la justice* » ;
- Recruter largement et rapidement des professionnels ou des retraités, dans d'autres professions du droit, au titre de « *l'interprofessionnalisation* ».

5 - SUJETS CONCERNANT LES AUDITEURS DE JUSTICE (ADJ) ET LES RECRUTEMENTS

En janvier 2021, l'USM est intervenue sur la limitation par la DSJ des recrutements latéraux au titre des quotas de l'article 18-1 du statut, et ce malgré une jurisprudence constante de la commission d'avancement.

En février 2021, l'USM s'est émue de la réduction du nombre des postes offerts à l'ENM.

L'USM s'est mobilisée, à distance et sur place malgré l'état d'urgence sanitaire, pour soutenir les ADJ dans le choix des postes. À cette occasion l'USM a, de nouveau, relancé la DSJ sur la problématique des postes outre-mer, souvent les moins attrayants et les plus difficiles, imposés aux auditeurs, parfois à leurs frais. Pour autant de nombreux postes continuent à être proposés, voire imposés, aux ADJ.

6 - SUJET DE LA RÉFORME DE L'ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE

Ce sujet est une source d'inquiétude grandissante pour l'USM car l'ENM, école d'application républicaine, est le creuset de notre culture judiciaire.

Dès novembre 2020, l'USM a rencontré la directrice nouvellement nommée, afin de connaître sa feuille de route au-delà de tonitruantes déclarations sur la fin de « *l'entre-soi* » ou d'annonces issues du rapport Thiriez.

L'USM a ainsi découvert le choix de recourir à un audit, confié à une société privée sans culture ou références judiciaires, pour réfléchir sur les orientations stratégiques de l'ENM. Surprenant et coûteux !

L'USM a constaté que malgré des assurances d'un travail collectif, le rôle des syndicats de magistrats s'est limité, en l'état, à un seul échange.

Finalement, si l'ENM ne disparaît pas et garde son autonomie, elle devra sacrifier 105 heures au profit d'un tronc commun avec les autres écoles de la fonction publique sur les sujets suivants : « *les valeurs de la République* », « *la transition écologique* », « *la transition numérique* », « *la précarité et la pauvreté* » et « *le rapport à la science* ». Bref, des sujets de culture générale déjà largement abordés dans la préparation du concours et au détriment de matières d'application sur un programme déjà surchargé.

La formation continue, elle, sera dispensée sous le « *principe de l'interprofessionnalité* », c'est-à-dire en clair, des enseignements

Rapport moral de Ludovic FRIAT, Secrétaire général de l'USM

professionnels pointus, financés par des deniers publics, largement ouverts aux avocats et donc au profit du secteur privé. L'USM reste plus que jamais présente et déterminée sur ce sujet essentiel.

7 - INTERVENTION CONCERNANT LA SITUATION MATÉRIELLE DES MAGISTRATS

Le bureau a interpellé la direction des services judiciaires en février 2021 aux fins de connaître les raisons pour lesquels les magistrats avaient été le seul corps ou presque de la fonction publique à être exclu du régime indemnitaire de fidélisation en Seine-Saint-Denis.

La DSJ nous a répondu que, contrairement aux personnels de greffe qui en bénéficient, elle n'avait pas de difficulté à recruter des magistrats pour servir à Bobigny compte tenu de sa proximité immédiate avec Paris. La DSJ n'a cependant pas su, ou voulu, préciser si la situation était fondamentalement différente pour les administrateurs civils ou les commissaires de police.

Moins anecdotique, dès janvier 2021, l'USM a écrit à la ministre de la fonction publique ainsi qu'au GDS pour leur rappeler son souhait, comme représentant la majorité des magistrats, de participer aux discussions sur la réforme de la protection sociale complémentaire.

L'enjeu est de taille ! Les magistrats seront-ils tenus, en échange d'une participation financière de l'employeur - ce qui est un progrès - de souscrire à titre obligatoire leur complémentaire santé uniquement auprès de la mutuelle agréée ? Cette couverture sera-t-elle de meilleure ou de moins bonne qualité que l'actuelle ?

L'USM a également et plus récemment écrit aux mêmes interlocuteurs et au Premier Ministre concernant l'importante réforme des instances de dialogue social dans la fonction publique (CTSJ) et CHSCT remplacés par des conseils supérieurs de l'administration (-CSA).

Sur le mode de scrutin, sachez qu'il n'y aura qu'un seul collègue électoral de sorte

que la question de la prise en compte du vote des magistrats, numériquement très minoritaires, et de leur représentation effective se pose.

Le risque identifié est que les syndicats de magistrats ne puissent obtenir de sièges sauf à faire, obligatoirement, liste commune avec un syndicat de fonctionnaires.

Une façon de mieux diluer notre corps et ses spécificités ou d'affaiblir les syndicats, même si notre représentativité syndicale restera calculée, mais jusqu'à quand, sur les élections à la commission d'avancement ?

Les spécificités de notre corps, numériquement restreint, sont peu connues en interministériel et pas assez portées par notre administration. L'USM s'emploie à combler ce déficit.

L'USM a également porté en septembre 2021 auprès du GDS, de la DSJ, mais également de la ministre de la fonction publique et de la DGAFP dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique, des revendications sur la grille indiciaire des magistrats et un déroulement de carrière raccrochant la magistrature judiciaire aux autres magistratures. Ainsi, nous avons sollicité officiellement l'ouverture de négociations salariales.

La récente réponse du cabinet du GDS est carrément condescendante : sollicitez le politique, donc le ministre, et souffrez d'attendre le résultat de la réforme de la haute-fonction publique ! On ne pourra pas prétendre que l'on nous berce de promesses alors que des avancées sensibles ont pourtant été accordées aux collègues des juridictions administratives !

8 - LE SOUTIEN DANS LES INSTANCES DISCIPLINAIRES

L'USM intervient au soutien de collègues faisant l'objet de procédures disciplinaires. Certaines sont médiatiques, d'autres totalement anonymes.

Leur nombre a crû assez considérablement. Le bureau suit, à divers stades procéduraux, une douzaine de collègues alors

que, jusqu'à présent, il en suivait deux ou trois concomitamment.

L'USM est également intervenue au soutien de collègues qui font l'objet d'attaques médiatiques par exemple en interpellant, en février 2021, la procureure générale de Nîmes et le DSJ au sujet de la situation d'un collègue, par ailleurs membre du CSM, accusé d'avoir fréquenté un « restaurant clandestin ». Est-il besoin de préciser que ce collègue avait été accusé à tort et, sans doute, à la suite de fuites bien opportunes ?

Faut-il faire nôtre la phrase de Toni MORISSON, autrice afro-américaine et prix Nobel de littérature : « Les insultes faisaient partie des ennuis de l'existence comme les poux » ? L'USM ne pourra jamais s'y résigner.

9 - LE SOUTIEN LORS DES MOUVEMENTS DE POSTES

Plusieurs fois par an, l'USM porte la voix des collègues auprès de la DSJ à l'occasion des réunions bilatérales de transparence.

Il faut remercier Marie-Noëlle COURTIAU-DUTERRIER, Cécile MAMELIN et Stéphanie CAPRIN en charge de cette lourde tâche de synthèse et de recherche d'arguments pertinents pour appuyer les demandes des collègues.

10 - LE SOUTIEN INDIVIDUEL

L'USM continue de soutenir les collègues notamment en situation d'arrêts maladie de toutes sortes, voire de « burn-out » ou de harcèlement.

Récemment encore, l'USM a décidé de soutenir deux collègues qui intentaient des procédures, notamment devant les juridictions administratives, en se joignant à leur action.

11 - LES ACTIONS À L'INTERNATIONAL

Notre action à l'international, du fait du contexte sanitaire, a été limitée cette année. Cependant l'USM a pu participer, en distanciel, aux congrès de l'UIM et de l'AEM.

III - ASSEoir L'INDÉPENDANCE ET LA PLACE DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

La justice, dont il est rappelé à l'environnement qu'elle constitue une « simple » autorité et non pas un véritable pouvoir, qualité pourtant non contestée « au pouvoir des médias », est considérée comme le maillon faible d'une chaîne pénale qu'il conviendrait de mieux contrôler et muscler.

La justice civile est, comme trop souvent, oubliée sauf lorsque son activité a une répercussion pénale, comme les ordonnances de protection sollicitées en urgence auprès des JAF.

I - L'INDÉPENDANCE

Ce combat est plus que jamais d'actualité, les promesses de la précédente campagne présidentielle sur l'indépendance du parquet ou l'augmentation des pouvoirs du CSM s'étant une fois de plus fracassées



sur la confortable réalité politique d'un « parquet à la française ».

Pourtant les occasions n'ont pas manqué, comme par exemple, la création d'un parquet européen constitué de procureurs issus de tous les pays concernés. Le législateur français a préféré opter, s'agissant des procureurs européens français, pour la voie du détachement plutôt que de faire évoluer le statut de l'ensemble des parquetiers vers d'avantage d'indépendance, répondant aux exigences du droit communautaire.

Le temps politique, la campagne électorale étant lancée, n'est pas favorable à un débat dépassionné.

Les propositions les plus exotiques ont déjà fleuri : « interdire l'activité syndicale aux magistrats », « rendre les magistrats responsables de leurs décisions juridictionnelles, de préférence sur leurs deniers propres », « prévoir des peines automatiques », « abaisser la majorité pénale »...

À quand : « la scission du corps », « la fonctionnarisation des parquets », « l'obligation pour le juge de suivre la jurisprudence arrêtée par des conférences de consensus » ?

Nos craintes pour l'indépendance des magistrats en général, et non des seuls parquetiers, sont réelles s'agissant de la multiplication de procédures disciplinaires, de mises en causes nominatives, de l'absence de soutien institutionnel lors des mises en cause médiatiques, de la multiplication de textes visant à limiter le pouvoir d'appréciation ou d'individualisation.

L'USM aura besoin en 2022 de tout votre soutien pour affirmer que notre syndicat vous représente bien et qu'il est vain de tenter d'opposer un bureau national, accusé de mener une vendetta personnelle, aux magistrats « de base » enfin satisfaits de leurs conditions d'exercice.

2 - LES ACTIONS EN JUSTICE

L'USM est intervenue devant le Conseil Constitutionnel à l'occasion d'une QPC visant à rendre publique l'audience du

CSM en matière d'interdiction temporaire d'exercice (ITE), requête heureusement rejetée sauf à rendre cette mesure automatique puisque fondée sur la publicité négative que les agissements du collègue en cause font encourir à l'institution judiciaire.

L'USM a également saisi le conseil d'État d'une requête concernant l'absence du décret d'application nécessaire à la gestion du dossier des magistrats sur support électronique prévu par l'article 30 de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016. J'en profite pour vous inciter vivement à consulter votre dossier administratif de proximité, lequel ne devrait pas contenir de pièces autres que celles contenues dans le dossier numérisé. Or, à l'occasion de procédures disciplinaires, les collègues s'aperçoivent de la présence de documents anciens, voire très anciens, relatant des incidents sur lesquels ils seront interrogés par les inspecteurs.

Mais surtout, il convient d'aborder la plainte de l'USM, déposée conjointement avec le Syndicat de la Magistrature en décembre 2020, devant la CJR à l'encontre du garde des Sceaux.

Ce n'est pas « un acte de guerre » ou une « tentative de prise de pouvoir » des magistrats à l'encontre du politique. C'est une action réfléchie, pesée et nécessaire sauf à renier l'essence même de notre action.

Dès sa nomination, et lors de notre unique entretien avec le GDS, le bureau a attiré son attention sur le risque de conflit d'intérêt existant entre ses nouvelles fonctions ministérielles et sa précédente activité d'avocat de renom.

Ce risque a alors été balayé du revers de la manche, comme une incongruité.

Il n'a pas fallu attendre longtemps pour voir des collègues qui avaient fait l'objet de plaintes ou d'annonces de plaintes de la part de l'avocat faire l'objet d'enquêtes disciplinaires de la part du ministre.

Poursuites largement médiatisées, leurs noms étant jetés à la presse. Poursuites dé-

Rapport moral de Ludovic FRIAT, Secrétaire général de l'USM

clenchées malgré une enquête de fonctionnement, diligentée par sa prédécesseuse, concluant au respect de la procédure et à l'absence de faute individuelle.

Cette situation, juridiquement extraordinaire et politiquement intenable, a d'ailleurs abouti aux décrets des 23 octobre 2020 et 17 décembre 2020 déchargeant le GDS au profit du Premier Ministre des dossiers dont il avait eu à connaître comme avocat.

La plainte devant la CJR ne vise pas, pour les magistrats, à « choisir leur ministre » - ce qui n'a institutionnellement aucun sens - mais tout simplement à rappeler que les ministres, au premier rang desquels le GDS, doivent comme tout un chacun respecter la loi... même, et c'est stupéfiant je le confesse, à l'encontre des magistrats.

Faute de pouvoir se faire entendre de l'intéressé comme du gouvernement, il ne nous restait que la voie judiciaire afin qu'une juridiction, fût-elle d'exception, dise le droit.

Je ne résiste pas à l'envie de vous rappeler les recommandations du GRECO à la France en janvier 2020 « afin que des moyens supplémentaires, plus particulièrement en personnel, soient alloués au PNF et que son indépendance par rapport à l'exécutif soit assurée, notamment en ajoutant des garanties supplémentaires quant à la remontée d'informations vers l'exécutif sur les procédures en cours qui concernent des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif ».

Je vous laisse apprécier comment ces recommandations, liant moyens et indépendance, ont été prises en compte !

3 - LE BUDGET DE LA JUSTICE

L'augmentation du budget de la justice (8,1% en 2021) est systématiquement mise en avant dans la communication gouvernementale. C'est une réalité objective qu'il n'est pas question de nier.

Pour 2022, le gouvernement annonce faire des missions régaliennes sa priorité

et propose d'augmenter notre budget à hauteur de 660 millions d'euros, soit une seconde hausse de 8%.

Cependant, il convient de rappeler que l'augmentation « historique » de 2021 constituait, pour moitié, un rattrapage par rapport aux prévisions non respectées de la loi de programmation de la Justice 2018-2022 (LPJ).

La réalité est que nous partons de tellement loin - un précédent GDS avait employé le mot « clochardisation » - que cet effort devrait être poursuivi voire amplifié durant plusieurs quinquennats pour porter effectivement ses fruits.

Juste pour rappel, en 2018 la France consacrait - hors administration pénitentiaire - 69,5 €/habitant pour sa justice contre 84,1 € pour les pays européens (étude CEPEJ 2020).

Il y a en France :

- 10,9 juges pour 100.000 habitants contre 17,7 dans les pays comparables,
- 3 procureurs pour 100.000 hbts contre 11,2 sur l'ensemble des 48 pays étudiés.

Ces chiffres relativisent celui, systématiquement mis en avant, de la barre symbolique des 9.000 magistrats franchie en 2021.

Toujours pour rappel, sur le temps long, on estime qu'il y avait en France en 1830, 9.500 juges (en comptant les juges de paix), soit un juge pour 3.000 hbts (in « Histoire de la justice en France », Collection droit fondamental p. 518).

Les chiffres sont parfois cruels pour les communicants, même talentueux.

Par ailleurs, une bonne part de l'augmentation budgétaire est absorbée par le budget de l'administration pénitentiaire. Ainsi le budget de la DSJ n'augmente lui que de 3,1 %.

La réalité, c'est que la justice française travaille, depuis des années, en mode dégradé, voire très dégradé. Ainsi, le taux de vacance des greffes avoisine en moyenne

les 7% et grimpe, dans certains ressorts à 20 ou 25%.

Le faible taux de vacance des magistrats n'a été obtenu qu'au prix d'une sous-estimation des besoins ainsi que rappelé précédemment.

La réalité c'est, par exemple, la réforme d'ampleur du CJPM « armée » par la création de 72 postes de magistrats - dont des placés ou des surnombres pérennisés -, 100 greffiers et 40 éducateurs qui n'ont servi qu'à combler une partie des difficultés structurelles des 154 TPE.

Alors oui, cette augmentation budgétaire est une nécessité vitale ! C'est, pardonnez-moi cette image sanitaire, de l'oxygène apporté au malade du Covid placé en soins intensifs. Mais de là à penser que « le malade-justice », après deux exercices budgétaires à la hausse, aura la capacité de remplir correctement l'ensemble de ses missions, est une contre-vérité absolue. Les ambitions de l'USM pour la Justice sont simples : pouvoir fonctionner dignement, correctement, diligemment et à l'abri des pressions ou des instrumentalizations au service de nos concitoyens et de l'Etat de droit.

En conclusion, reprenant quasiment mot pour mot, celle du rapport moral de 2017 et sans doute des précédents, nos attentes sont encore et toujours immenses. Les atteintes à l'indépendance de la justice sont plus que jamais d'actualité.

Nous nous retrouverons l'an prochain à Aix-En-Provence pour faire un nouveau point d'étape. Je vous encourage à venir nombreux, profiter des charmes de cette très belle cour d'appel, du cours Mirabeau et de la Sainte Victoire mais aussi pour montrer notre détermination face aux tentatives de division.

C'est avec plaisir que je vous exposerai, je l'espère, les progrès constatés et, je le redoute, tous ceux qui restent à accomplir. D'ici là, je vous souhaite un excellent congrès et, pour citer Voltaire rappelons-nous que « Rien ne se fait sans un peu d'enthousiasme ».