

Projets de loi sur la justice : des progrès et des inquiétudes

Mediapart, par Michel Deléan et Camille Polloni, le 2 juillet 2023

<https://www.mediapart.fr/journal/france/020723/projets-de-loi-sur-la-justice-des-progres-et-des-inquietudes>

Les deux textes examinés par l'Assemblée nationale à partir de lundi mettent l'accent sur le recrutement de personnels judiciaires et pénitentiaires. Aux yeux de l'opposition de gauche, ces avancées sont insuffisantes et mal définies. Certains points doivent encore être tranchés en séance.

Un effort budgétaire « *historique* », une ambition « *inédite* » : dès qu'il en a l'occasion, le garde des Sceaux se félicite d'avoir mis fin à « *trente ans d'abandon* » de la justice française.

Alors que le rapport final des états généraux de la justice, rendu par Jean-Marc Sauvé en juillet 2022, constatait « *l'état de délabrement avancé* » de l'institution judiciaire, Éric Dupond-Moretti et la majorité parlementaire estiment apporter une réponse à la hauteur des enjeux à travers deux textes examinés par l'Assemblée nationale cette semaine, après [leur adoption par le Sénat](#) mi-juin : la « loi d'orientation et de programmation pour la justice 2023-2023 » et la loi organique sur « l'ouverture, la modernisation et la responsabilité de la magistrature ».

Ce patchwork de mesures qui touchent à tous les domaines de la justice – des prud'hommes aux tribunaux de commerce, en passant par l'indemnisation des victimes ou la carrière des magistrats – comporte quelques points d'inquiétude sur les libertés publiques, comme [l'activation à distance des appareils électroniques pour les besoins d'une enquête](#) (article 3) et [la réécriture par ordonnance du Code de procédure pénale](#) (article 2).

Les deux projets de loi sont en grande partie orientés vers les recrutements d'effectifs judiciaires et pénitentiaires, qui font l'unanimité sur le principe. Lors de l'examen en commission, l'opposition de gauche a toutefois interrogé la « ventilation » des moyens annoncés et les priorités retenues.

- **1 500 magistrats en plus : est-ce suffisant ?**

Parmi les 10 000 créations d'emplois annoncées, le gouvernement ne détaille pas la répartition de 7 000 postes mais promet de recruter « *1 500 magistrats et 1 500 greffiers* ».

« *Même avec ces augmentations, on restera très en deçà des ratios de nos voisins* », regrette la députée La France insoumise (LFI) Élisabeth Martin. Comme son collègue Ugo Bernalicis, elle s'appuie sur [les chiffres de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice](#) (Cepej), contestés par le gouvernement et la majorité.

« Selon l'opération de recensement pilotée par la Direction des services judiciaires en février 2022, il manque 5 000 magistrats », renchérit leur collègue écologiste Jérémie Iordanoff. « Pas raisonnable », répond le rapporteur du texte, Erwan Balanant, pour qui « l'École nationale de la magistrature n'arrivera pas, en quatre ans, à former 5 000 magistrats, alors qu'elle en a formé 9 000 au total depuis sa naissance » (en 1958). À ses yeux, les 1 500 postes envisagés représentent déjà « un effort considérable ».

Les gardes des Sceaux Nicole Belloubet et Éric Dupond-Moretti « ont mis des moyens dans la justice comme jamais », poursuit le rapporteur, appelant les parlementaires à « acter ces progrès historiques ». La Nouvelle Union populaire, écologique et sociale (Nupes) réclame, en vain, des précisions sur l'affectation de ces nouveaux magistrats et les fonctions qui nécessitent le plus de renforts.

Alors que le texte prévoit de transférer les compétences civiles du juge des libertés et de la détention (JLD) – comme le contentieux des étrangers et de l'hospitalisation sous contrainte – à des magistrats moins spécialisés, la députée PS Cécile Untermaier reproche au gouvernement de « gérer ainsi une pénurie de personnel, notamment dans les juridictions de taille moyenne où il n'y a qu'un JLD ».

« Vous dites "pénurie" et moi je dis "souplesse" », répond le ministre, pour qui la loi « va permettre d'embaucher et d'améliorer la situation » dans les tribunaux. Plutôt que de « flécher » les recrutements à venir vers telle ou telle priorité, il promet de « donner au terrain davantage de liberté », selon les besoins locaux.

- **Attachés de justice, surveillants adjoints : des emplois au rabais ?**

Fervent promoteur du concept d'« équipe autour du magistrat », Éric Dupond-Moretti se félicite d'avoir recruté 2 000 contractuels, surnommés les « sucres rapides ». « On ne peut plus se passer d'eux, on va les CDI-ser », promet le ministre, affirmant répondre à une demande des chefs de juridiction.

« Les attachés de justice vont venir remplacer les juristes assistants » au statut précaire, ajoute le rapporteur Philippe Pradal (Horizons), pour qui ces renforts « participent au bon rendu de la justice et apportent une aide précieuse aux magistrats, qui peuvent se recentrer sur leurs fonctions principales ».

« Nous sommes contre », rétorque Andrée Taurinya, députée Nupes. À ses yeux, « les attachés de justice viennent pallier le travail excessif des magistrats ». De manière générale, l'opposition de gauche plaide pour la création de postes de fonctionnaires – greffiers et magistrats – plutôt que pour la multiplication des statuts.

Dans la pénitencière, où le constat du « manque d'attractivité » est unanime, le ministère cherche désespérément à recruter. Pour attirer les candidats, il compte passer par deux voies. D'une part, l'extension de la réserve pénitencière, que les anciens surveillants pourront rejoindre jusqu'à cinq ans après la retraite. D'autre part, la création d'un statut de « surveillant adjoint » contractuel, sans concours et avec une formation plus courte, l'équivalent des « policiers adjoints » au ministère de l'intérieur.

Ces contrats s'adresseraient en priorité aux « nouvelles générations », susceptibles de reculer devant un concours de la fonction publique mais qui pourraient être intéressées par un recrutement plus souple et plus local. « *Une ressource humaine de proximité* », résume Éric Dupond-Moretti. Là aussi, la Nupes accuse le gouvernement d'être « *complètement en dehors de la réalité* ». « *Si vous offrez des conditions de travail dignes et respectueuses, les gens viendront travailler.* »

« *Ils ont besoin de monde dans les coursives* », commente de son côté Caroline Abadie (Renaissance). « *Le manque d'effectifs mine leur travail au quotidien. Il faut pourvoir ces postes, faire appel à ces surveillants adjoints en cas de carence. Quant à la réserve, elle permet un engagement citoyen.* »

En parallèle, le gouvernement promet aux agents titulaires une revalorisation de leur statut et de leur salaire. Les agents de catégorie C passeraient en catégorie B, les officiers en catégorie A, ce qui n'est pas exempt [d'effets pervers](#) : pour prétendre à la catégorie B, il faut être titulaire du baccalauréat, alors que 40 % des surveillants n'ont que le brevet des collèges. Ces profils risquent donc de se retrouver confinés au statut de contractuel.

- **En prison, beaucoup trop de détenus... mais des caméras-piétons**

Au 1^{er} mai, la France a battu son record absolu de surpopulation carcérale pour la quatrième fois en six mois : 73 162 détenus pour 60 867 places (soit un taux d'occupation de 120 % en moyenne).

De 2017 à 2027, 15 000 nouvelles places de prison doivent être mises en service, grâce à la construction de nouveaux établissements – dix doivent être livrés cette année, soit 2 000 places – et à la rénovation des bâtiments existants. C'est, pour l'instant, la piste principale du gouvernement pour faire diminuer la pression, au risque que cela ne marche pas du tout.

Pendant ce temps, [le Contrôleur général des lieux de privation de liberté](#), [le rapport final](#) des états généraux de la justice, [le Conseil de l'Europe](#) et l'administration pénitentiaire elle-même l'appellent à mettre en place un mécanisme de « régulation carcérale » pour éviter de dépasser des seuils critiques. Selon ce principe, lorsque des établissements dépassent un taux d'occupation raisonnable, il faut trouver un moyen de faire sortir des détenus.

En commission des lois, les amendements sur la régulation carcérale proposés par la Nupes ont été écartés, au profit d'« échanges transpartisans » qui doivent déboucher sur de nouvelles discussions en séance. Sur ce sujet essentiel, rien n'est donc tranché à ce stade.

En revanche, le gouvernement, la majorité, Les Républicains (LR) et le Rassemblement national (RN) s'accordent sur un leitmotiv qui peut paraître dérisoire : la généralisation des caméras-piétons pour les surveillants pénitentiaires.

Selon le garde des Sceaux, ces appareils « *protègent les surveillants pénitentiaires et la vérité : [ils] peuvent dissuader un certain nombre d'agresseurs potentiels, parce qu'il y a une preuve, et sont de nature à pacifier les choses* ». « *Les syndicats de surveillants y sont tous favorables* », ajoute le rapporteur Philippe Pradal. « *On protège tout le monde avec ces moyens de vidéoprotection* », conclut Jordan Guillon pour le RN.

S'appuyant sur [une analyse de l'Observatoire international des prisons](#), les députés Nupes dénoncent au contraire une généralisation hâtive « *qui va coûter des millions* », alors que, selon un premier bilan, les caméras expérimentées jusqu'ici ont été très peu utilisées et n'ont pas servi à grand-chose. « *L'expérimentation n'a duré que huit mois au lieu des trois ans prévus* », déplore la députée Émeline K/Bidi. « *À l'international, le bilan est soit nul, soit négatif* », ajoute Ugo Bernalicis, qui réclame une « *étude scientifique* » sur la question.

- **Une alerte sur la liberté d'expression et la liberté syndicale des magistrats**

En commission des lois, les députés ont levé une menace sur la liberté d'expression et la liberté syndicale des magistrats, qui s'était nichée dans l'article 1 de la loi organique. Ils ont en effet rectifié, jeudi 22 juin, un amendement du Sénat pour le moins pernicieux. Au motif de mieux garantir l'impartialité des magistrats, les sénateurs (en majorité LR) avaient ajouté une condition à l'ordonnance statutaire de 1958 garantissant leurs droits en ces termes : « *Le droit syndical est garanti aux magistrats [...] dans le respect du principe d'impartialité qui s'impose aux membres du corps judiciaire.* »

« *L'impartialité d'un magistrat* » ne peut être mise en cause « *au seul motif* » de son appartenance à un syndicat, avait pourtant rappelé début mai le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), après les vives critiques d'un député LR au sujet d'une décision de justice rendue à Mayotte : il avait accusé une magistrate de ne pas avoir été impartiale en traitant une affaire liée à l'opération « Wuambushu », au motif qu'elle était syndiquée. Dans cette rare mise au point, le CSM avait rappelé que « *la liberté syndicale est reconnue aux magistrats* ».

Le curieux amendement sénatorial, adopté le 8 juin, avait été vivement dénoncé par les syndicats. L'Union syndicale des magistrats (majoritaire) y voyait une « *volonté de museler les magistrats, y compris à titre syndical* », et de remettre en question leur « *liberté d'expression, pourtant garantie par la Convention européenne des droits de l'homme* ». « *Il s'agit de brider la liberté syndicale des magistrats et plus largement la liberté d'expression dans la magistrature* », avait surenchéri le Syndicat de la magistrature. Cet amendement risquait, en outre, de jeter le discrédit sur les décisions de justice rendues par des magistrats syndiqués.

Didier Paris, rapporteur du texte à la commission des lois de l'Assemblée nationale, s'est opposé à cette « *restriction du droit syndical des magistrats* », précisant que « *la liberté syndicale leur est parfaitement reconnue* » et qu'on ne peut « *vider le droit syndical de son sens* ». Les députés Cécile Untermaier (PS), Elsa Faucillon (PCF), Ugo Bernalicis (LFI) et Caroline Abadie (Renaissance) ont soutenu son amendement rectificatif. Même le garde des Sceaux Éric Dupond-Moretti, souvent aux prises avec les syndicats de magistrats, s'y est déclaré favorable.