



RAPPORT

du groupe de travail relatif à la protection des magistrats

Remis à Jean-Jacques URVOAS, garde des Sceaux, ministre de la Justice
le mardi 28 juin 2016



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

www.justice.gouv.fr
@justice_gouv

RAPPORT

du groupe de travail relatif à la protection des magistrats

A l'occasion du discours de clôture du 10^e anniversaire des Juridictions Interrégionales Spécialisées (JIRS) prononcé le 3 octobre 2014, Madame la Garde des sceaux a confié à la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), la Direction des services judiciaires (DSJ) et la Direction des affaires civiles et du sceau (DACS), la mission de conduire un groupe de travail chargé de réfléchir aux moyens d'améliorer la prise en charge des magistrats victimes de menaces et de tentatives de déstabilisation.

Depuis son installation le 10 décembre 2014, ce groupe de travail a procédé à l'audition de nombreuses personnalités (magistrats, organisations syndicales, associations professionnelles, représentants des services de police et représentants du barreau), et a rencontré les présidents du Conseil supérieur de la magistrature afin de les associer à cette réflexion.

A chaque fois, ces auditions ont eu pour objet de mettre en relief ce qui, dans la réponse institutionnelle, apparaissait satisfaisant ou au contraire susceptible d'être amélioré.

Si les problématiques spécifiques posées par l'exercice de fonctions pénales spécialisées, notamment dans les JIRS, ont occupé une part importante de ses travaux, le groupe de travail s'est également intéressé aux différentes attaques (menaces, outrages, violences) subies, au quotidien, par l'ensemble des magistrats. Les propositions qu'il formule ne se limitent donc pas à l'exercice de fonctions au sein des JIRS, même si cette problématique spécifique a constitué le point de départ de cette réflexion.

A l'issue de ces auditions, il apparaît que le constat d'une augmentation des menaces et des attaques à l'encontre des magistrats et de l'institution judiciaire est largement partagé et peut notamment s'expliquer par le renforcement de l'action judiciaire intervenu ces dernières années (I). Les auditions menées ont également permis de dégager des propositions destinées à améliorer l'action de l'administration centrale du ministère de la justice (II), ainsi que la prise en charge dont peuvent bénéficier, au niveau local, les magistrats (III).

Le rapport relatif à la protection des magistrats a été remis par le directeur des affaires criminelles et des grâces, le directeur des services judiciaires et la directrice des affaires civiles et du sceau de la Chancellerie à Jean-Jacques URVOAS le mardi 28 juin 2016.

Le constat partagé d'une augmentation des attaques à l'encontre des magistrats et de l'institution judiciaire

L'augmentation et la diversification des attaques

A côté des incivilités, outrages ou violences régulièrement commis contre des magistrats, le suivi de l'action publique réalisé par la DACG ainsi que l'action de la DSJ en matière de protection statutaire ont permis de constater, depuis plusieurs mois, une recrudescence des menaces graves pesant sur certains magistrats spécialisés.

Ainsi, entre le mois d'avril 2014 et le début de l'année 2015, 5 procédures judiciaires ont été ouvertes des chefs d'association de malfaiteurs en vue de commettre un assassinat sur un magistrat exerçant au sein d'une JIRS ou du pôle anti-terroriste de la cour d'appel de Paris.

Si l'existence de menaces graves ne constitue pas en soi un fait nouveau, la multiplication de ces procédures revêt néanmoins un caractère inhabituel susceptible de révéler une aggravation des risques encourus.

Ce phénomène est en outre renforcé par la montée en puissance de tentatives de déstabilisation émanant de la défense et prenant la forme de dépôts de plainte à l'encontre des magistrats instructeurs ou de campagnes médiatiques particulièrement violentes.

Ces éléments ont été largement confirmés par les magistrats affectés dans les JIRS lors de leurs auditions. En effet, ces derniers ont indiqué exercer leur métier dans un climat de plus en plus difficile, marqué par des tensions importantes avec les mis en examen et certains avocats spécialisés en criminalité organisée.

Le constat préalable à l'installation de ce groupe de travail a ainsi été confirmé et même renforcé puisque les échanges ont révélé l'ouverture, en fin d'année 2014, d'une nouvelle information judiciaire relative à un projet criminel visant un magistrat instructeur de la JIRS de Lille. Début 2015, trois informations judiciaires relatives à des associations de malfaiteurs visant les trois magistrats instructeurs de la JIRS de Lille étaient d'ailleurs en cours.

Les évolutions susceptibles d'expliquer ce constat

Certains magistrats ont estimé que les attaques subies par les JIRS et les magistrats qui les composent étaient avant tout le reflet de l'efficacité de ces structures.

En effet, dix ans après leur création, ces juridictions spécialisées ont su trouver leur place dans notre organisation judiciaire et constituer des équipes compétentes et expérimentées, au parquet comme à l'instruction.

Parallèlement, le renforcement de notre arsenal législatif, notamment en matière de saisie et de confiscation des avoirs criminels, a permis à l'autorité judiciaire de s'attaquer efficacement au patrimoine illégalement constitué des délinquants, ce qui leur est particulièrement insupportable.

Ces évolutions sont d'une part venues perturber gravement l'activité de certains groupes criminels, suscitant une grande animosité de leur part à l'encontre des magistrats instructeurs, notamment lorsque ceux-ci mènent une action patrimoniale efficace.

Elles ont d'autre part incité les avocats à se spécialiser et à adopter une défense beaucoup plus agressive avec l'institution judiciaire, dans un but évident de perturber le cours normal de la justice. Ces stratégies de tension se diffusent désormais largement, y compris dans des barreaux qui n'étaient pas adeptes d'une défense de rupture, sous l'influence d'une part de quelques cabinets qui interviennent sur l'ensemble du territoire national, et d'autre part d'une nouvelle génération d'avocats qui n'hésitent plus à s'attaquer directement aux magistrats.

Si ces comportements poursuivent incontestablement une volonté de déstabiliser les magistrats en charge des investigations, ils contribuent également à présenter ces derniers comme des ennemis, voire les relais de certains groupes criminels rivaux, avec tous les risques que cela peut comporter pour leur sécurité.

Ces avocats délaissent en conséquence le rôle d'apaisement et d'explication normalement dévolu à un auxiliaire de justice, lequel n'est pourtant pas exclusif d'une défense vive et sans concession à l'égard de l'accusation.

L'augmentation des attaques et le climat difficile qu'elles entretiennent nécessitent d'adapter les réponses habituellement formulées au niveau de l'administration centrale du ministère de la justice ainsi qu'à l'échelon local.

Le renforcement de l'action de l'administration centrale du ministère de la justice

Parmi les éléments intéressant l'action de l'administration centrale du ministère de la justice, les échanges ont notamment permis d'aborder la gestion des ressources humaines et la protection statutaire. Ils ont également amené à proposer la nomination, au sein de la DSJ, d'un référent spécialement compétent pour orienter et guider les magistrats concernés.

L'adaptation de la gestion des ressources humaines aux difficultés soulevées par les attaques contre les magistrats

- La prévention des attaques par la collégialité

Les échanges ont souligné combien la concentration des pouvoirs entre les mains d'une seule personne peut favoriser la mise en cause de celle-ci, alors que l'intervention d'une pluralité de magistrats évite la personnalisation des procédures et rend malaisée la mise en place d'une stratégie de déstabilisation efficace.

Ce constat, partagé depuis longtemps s'agissant des magistrats instructeurs, apparaît également pertinent pour le ministère public, le procureur de la République d'un grand parquet ayant souligné qu'il convenait d'éviter toute personnalisation excessive des contentieux.

En conséquence, afin de prévenir, autant que faire se peut, la mise en cause des magistrats, il apparaît indispensable de renforcer, à l'instruction la collégialité, et au parquet un travail en équipe fondé sur une connaissance réellement partagée des dossiers et une représentation plurielle du ministère public lors des audiences les plus sensibles.

Si la collégialité est déjà pratiquée à l'instruction, notamment dans les JIRS, elle est souvent limitée aux actes les plus importants (ordonnance de règlement notamment), sans se révéler concrètement « visible » pour les mis en examen, notamment à l'occasion des interrogatoires.

Dans ces conditions, elle n'évite pas la personnalisation des dossiers et ne constitue pas une protection pour les magistrats en charge des investigations.

Cette mise en œuvre imparfaite de la collégialité s'explique notamment par la charge de travail des magistrats affectés dans ces juridictions, laquelle rend difficile la multiplication des tâches qu'implique la collégialité, ainsi que par des habitudes de travail qui tendent à privilégier un exercice parfois plus individuel que collectif de la fonction de juge d'instruction.

Ainsi, au regard des éléments rappelés ci-dessus et de la place centrale attribuée à cette question par de nombreux intervenants, il convient de favoriser la mise en œuvre d'un travail véritablement collectif, d'une part en veillant à ce que les effectifs des JIRS soient adaptés à leur charge de travail et d'autre part en encourageant la mise en œuvre de la collégialité à tous les stades importants de la procédure.

Proposition n°1 : Favoriser la mise en œuvre d'un travail véritablement collectif au sein des JIRS, en encourageant le recours à la collégialité.

- L'examen des demandes de mutation consécutives à une attaque ou une tentative de déstabilisation

À l'occasion d'une attaque subie par un magistrat, la prise en charge de l'administration centrale du ministère de la justice et des chefs de juridiction doit permettre au magistrat concerné de reprendre normalement son activité professionnelle.

Néanmoins, force est de constater que certaines attaques peuvent être à l'origine d'un traumatisme suscitant une appréhension, voire un malaise à poursuivre l'exercice des mêmes fonctions.

Ainsi, il peut être aisément compris qu'un magistrat ayant subi une agression sur son lieu de travail ou une campagne médiatique virulente, puisse émettre le souhait de changer de fonction ou de juridiction.

Il est dès lors important, dans le respect des règles par ailleurs édictées par le Conseil supérieur de la magistrature, de porter une attention particulière aux demandes de mutation qui pourraient être formulées consécutivement à une attaque intervenue dans le cadre de l'exercice professionnel.

Au-delà des mesures mises en œuvre en urgence, cela répondrait d'ailleurs à la nécessité d'assurer une prise en charge s'inscrivant dans la durée et de répondre à des situations susceptibles d'être à l'origine d'une véritable souffrance au travail.

Ce suivi suppose une remontée d'information efficiente à l'attention de l'administration centrale, laquelle doit être informée par les chefs de cour et de juridiction des situations individuelles susceptibles de soulever une difficulté, ainsi que l'existence d'échanges entre le magistrat concerné et la DSJ.

Proposition n°2 : Améliorer la transmission d'information afin d'assurer la prise en compte des attaques et tentatives de déstabilisation subies par certains magistrats dans l'élaboration des projets de nomination.

La mise en œuvre de la protection statutaire

Les magistrats faisant l'objet de menaces ou d'attaques dans l'exercice de leur fonction peuvent bénéficier du dispositif de la protection statutaire.

Prévu à l'article 11 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, ce dispositif peut prendre classiquement la forme d'une assistance juridique, d'une indemnisation du préjudice subi ou d'un soutien psychologique.

Plusieurs fois évoquée lors des réunions du groupe de travail, celle-ci paraît bien maîtrisée par les chefs de cour ou de juridiction qui sont capables, en lien avec la DSJ, de la mettre en œuvre dans des délais très restreints, ce qui s'avère indispensable lorsque des poursuites sont immédiatement déclenchées devant le tribunal correctionnel.

La protection statutaire s'est en revanche révélée assez méconnue des autres magistrats.

L'existence de ces dispositions, ainsi que leur utilité, pourraient ainsi utilement être rappelées aux juridictions. La documentation relative à la protection statutaire pourrait également être davantage mise en valeur sur le site intranet de la DSJ, à travers la création d'un espace dédié visible et directement accessible.

Si son fonctionnement paraît globalement satisfaisant, les échanges ont néanmoins permis d'identifier une difficulté relative à l'absence de spécialisation des avocats désignés pour assister un magistrat. En effet, la protection statutaire étant susceptible d'être activée dans des circonstances très variées, il convient de s'assurer que l'avocat retenu dispose des compétences spécifiques nécessaires à l'accomplissement de la mission qui lui est confiée.

Ainsi, les auditions réalisées ont permis d'évoquer une situation dans laquelle un avocat, ne s'estimant pas suffisamment qualifié pour assumer la défense d'un magistrat, avait décidé d'y renoncer à une date proche de l'audience. Ces situations, si elles sont rares, ne sont pas acceptables en ce qu'elles mettent les magistrats concernés dans une situation particulièrement délicate et dévalorisent le soutien que l'administration centrale est susceptible de leur apporter.

A contrario, une magistrate a eu l'occasion de souligner qu'elle avait été particulièrement satisfaite de bénéficier d'un avocat spécialisé en e-reputation, cette problématique revêtant une grande importance pour elle en raison de la diffusion d'une vidéo diffamatoire sur internet.

Il convient donc de veiller à ce que les avocats désignés au titre de la protection statutaire bénéficient de la spécialisation nécessaire à la mission qui leur est confiée.

Proposition n°3 : Création, sur le site intranet de la DSJ, d'un espace dédié à la protection statutaire, à ses conditions d'accès et aux prestations auxquelles elle ouvre droit.

Proposition n°4 : Veiller, dans le cadre de la protection statutaire, à désigner des avocats bénéficiant des compétences requises pour assurer la mission qui leur est confiée.

La nomination d'un référent spécifique au sein de la DSJ

Si les échanges ont souligné le rôle central que les chefs de cour et de juridiction devaient occuper (cf. infra), ils ont également mis en avant les réticences de certains magistrats à solliciter la mise en œuvre de mesures de protection ou d'accompagnement auprès de leur hiérarchie.

Ces réticences s'expliquent par une forme de retenue des magistrats concernés, mais également certaines difficultés à accéder aux chefs de juridiction, lesquels sont, selon leur personnalité, plus ou moins sensibilisés à ces questions et formés pour y répondre.

En tout état de cause, elles sont toujours préjudiciables à la qualité de la prise en charge, et peuvent aboutir à l'isolement du magistrat, qui a le sentiment de ne pas disposer d'interlocuteur utile.

Afin de remédier à cette difficulté, la nomination d'un référent placé auprès de la DSJ a été soumise aux participants. Elle a été accueillie très favorablement, les chefs de cour et de juridiction insistant néanmoins sur la nécessité de veiller à ce que l'existence de ce référent se fasse dans le respect de leurs prérogatives.

S'agissant de cette préoccupation, il va de soi que ce référent n'aurait pas vocation à se substituer à l'action des chefs de cours et de juridiction, lesquels devront être les premiers informés de toute difficulté et des démarches

entreprises auprès de ce référent afin de pouvoir prendre les mesures qui s'imposent.

Ce référent serait le point d'entrée unique, à la chancellerie, des magistrats victimes d'attaques ou de tentatives de déstabilisation. Il aurait d'une part un rôle de conseil sur le fonctionnement de la protection statutaire, la mise en place d'une protection policière ou le soutien psychologique dont peuvent bénéficier les magistrats. Il les orienterait d'autre part vers les personnes compétentes au sein du ministère de la justice ou de l'intérieur et les accompagnerait, le cas échéant, dans leurs démarches auprès de ces dernières.

Dans cette perspective, il lui appartiendrait notamment de nouer des relations avec les services du ministère de l'intérieur en charge des mesures de protection.

Afin de respecter les prérogatives des chefs de cour et de juridiction, ce référent veillera notamment à leur bonne information et invitera les magistrats concernés à respecter, en toute circonstance, la voie hiérarchique.

Proposition n°5 : Nommer, au sein de la DSJ, un référent compétent pour conseiller et orienter, dans le respect de la voie hiérarchique, les magistrats subissant des attaques ou des tentatives de déstabilisation.

Le développement des actions de communication

Les stratégies de déstabilisation prennent fréquemment la forme de campagnes de presse relayant, sans recul et sans tenir compte des éléments justifiant les décisions juridictionnelles rendues, les critiques émises par la défense contre le fonctionnement de l'institution judiciaire. Ces stratégies médiatiques, qui peuvent s'avérer particulièrement efficaces, nécessitent que l'autorité judiciaire ne reste pas silencieuse mais fasse au contraire valoir son point de vue.

Ainsi, les critiques formulées peuvent constituer une attaque générale contre l'institution judiciaire et son fonctionnement.

Dans cette hypothèse, la réponse la plus adaptée paraît pouvoir être portée par le Conseil supérieur de la magistrature, compte tenu de son positionnement institutionnel et du rôle qu'il joue pour garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Les stratégies de dénigrement médiatiques peuvent également aboutir à la désignation nominative de certains magistrats contre lesquelles de lourdes accusations peuvent être portées.

De telles situations sont particulièrement difficiles à vivre pour les magistrats concernés et renvoient une image négative du fonctionnement de la justice qu'il convient de prévenir.

Elles appellent en conséquence une prise de parole publique qui doit concilier la nécessité d'apporter une réponse aux critiques émises tout en préservant l'impartialité des magistrats connaissant ou susceptibles d'avoir à connaître la procédure critiquée.

Si l'impartialité du magistrat instructeur lui interdit de s'exprimer dans le cadre d'une procédure dont il est saisi, le niveau de réponse adapté pour procéder à cette intervention doit être défini.

Dans son avis en date du 4 décembre 2014, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) rappelle la recommandation (2010) 12 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe en date du 17 novembre 2010 aux termes de laquelle les juges « devraient pouvoir se tourner vers le conseil de justice ou vers une autre autorité administrative indépendante » lorsqu'ils estiment que leur indépendance est attaquée.

Néanmoins, compte tenu de ce que, en l'état de notre droit, la saisine du CSM n'est pas ouverte à un magistrat faisant l'objet d'attaques, celui-ci estime que la réaction la plus adaptée pourrait prendre la forme d'une déclaration publique factuelle des chefs de cours et de juridiction, ayant notamment pour objet de rappeler les grands principes guidant le fonctionnement de l'autorité judiciaire.

Le CSM souligne l'importance de cette question en indiquant que la capacité des chefs de cour et de juridiction à prendre la parole de façon claire, mesurée, pondérée, mais également déterminée lorsque des magistrats sont attaqués, devra être pris en compte lors des projets de nomination.

Afin que les chefs de cour et de juridiction puissent assumer pleinement ce rôle, il convient de leur fournir les outils permettant, en dépit de l'urgence inhérente à ce type de situation, de préparer et diffuser des interventions pertinentes et respectueuses de l'impartialité de leur juridiction.

La direction des services judiciaires, et notamment son pôle communication, sont en situation de fournir aux chefs de juridiction une formation théorique et pratique leur permettant de mieux appréhender les situations de communication de crise susceptibles d'intervenir.

Le pôle communication est également en mesure, en urgence, d'apporter son expertise pour la rédaction d'un communiqué ou l'organisation d'une prise de parole publique ainsi que sa diffusion la plus large possible.

Il va de soi que la réussite d'une telle opération de communication nécessite la préexistence de contacts entre le chef de juridiction et les directeurs des médias locaux, afin que les communiqués de l'autorité judiciaire soient efficacement relayés.

Là encore, la direction de la communication de la DSJ est tout à fait disposée à fournir aux chefs de juridiction des conseils leur permettant, dès leur prise de fonctions, de nouer des contacts avec les dirigeants des journaux locaux.

Il conviendra également de développer des contacts directs entre le pôle communication de la DSJ et les chefs de juridiction, afin d'apporter une expertise directe et rapide dans les situations de communication de crise.

Proposition n°6 : Rappeler la nécessité de mener des actions de communication lorsque des attaques sont portées contre l'autorité judiciaire ou des magistrats. Cette communication pourrait être réalisée par le CSM en réponse à des attaques générales dirigées contre l'institution judiciaire et par les chefs de cours et de juridiction en réaction à des critiques ciblées contre un magistrat ou le déroulement d'une procédure.

Proposition n°7 : Renforcer les actions de formation du pôle communication de la DSJ en insistant d'une part sur les actions de communication répondant à la mise en cause de l'institution judiciaire ou d'un magistrat, et d'autre part en aidant les chefs de cour et de juridiction à nouer des contacts avec les organes de la presse locale.

L'action des chefs de juridiction et du ministère de l'intérieur en charge des mesures de protection

Le rôle central des chefs de cour et de juridiction

- L'accompagnement des magistrats placés sous leur autorité

Les auditions réalisées ont souligné que les chefs de cour et de juridiction devaient constituer les interlocuteurs naturels et incontournables des magistrats subissant menaces ou pressions.

Il leur revient en effet logiquement, en tant qu'autorité hiérarchique, de prendre les mesures d'accompagnement qui s'imposent lorsqu'un magistrat placé sous leur autorité est attaqué. En outre, en raison des répercussions que ces événements sont susceptibles d'avoir sur le fonctionnement d'une juridiction, il est indispensable qu'ils en soient informés et mis en mesure d'y apporter une réponse.

Il leur appartient également, lorsque la situation l'exige et dans le respect de leur devoir d'impartialité, de communiquer afin de rappeler les grands principes régissant l'action de l'autorité judiciaire et faire ainsi contrepoids aux critiques qui pourraient être émises sur son fonctionnement.

Si le rôle central des chefs de cour et de juridiction n'a pas été contesté, les auditions menées par le groupe de travail ont néanmoins mis en exergue l'existence de différences importantes dans la prise en charge de magistrats pourtant confrontés à des situations similaires.

Ainsi, la révélation d'une association de malfaiteurs ayant pour objet d'attenter à la vie d'un magistrat a pu donner lieu, dans certains tribunaux, à la mise en œuvre d'une prise en charge très complète et personnalisée décidée lors d'une réunion associant le chef de juridiction, le magistrat concerné et les représentants des services d'enquête.

Dans d'autres circonstances en revanche, des situations identiques ont abouti à une réponse plus lacunaire, se limitant à un entretien avec le chef de cour ou de juridiction.

Ces disparités révèlent tout d'abord la nécessité de renforcer la formation des chefs de cour et de juridiction afin de leur fournir les outils nécessaires à la formulation de réponses adaptées à des situations qui restent très variées (mise en cause par voie de presse, menaces directes, dépôt de plainte, association de malfaiteurs en vue de commettre un assassinat etc.).

Elles révèlent également la nécessité, pour le ministère de la justice, d'une part de faire connaître aux chefs de cour et de juridiction les ressources qui peuvent être mobilisées pour faire face à des situations de cette nature, et d'autre part de définir les grands principes devant guider la prise en charge des magistrats.

Certains de ces principes ont été dégagés au cours de la réflexion menée par le groupe de travail.

Ainsi, aucun fait constitutif d'une attaque contre un magistrat ne doit être banalisé ou minimisé par le chef de juridiction. S'il importe de ne pas réagir de façon disproportionnée, afin de ne pas donner à l'incident en question une dimension qu'il n'a pas, le chef de cour ou de juridiction doit systématiquement, a minima, aller au-devant du magistrat afin de l'assurer de son soutien et recueillir, le cas échéant, ses demandes.

Il doit également veiller à prendre l'initiative des mesures utiles (ouverture d'une enquête pénale, mise en place d'une protection policière...) et ne pas subordonner leur mise en œuvre à une demande du magistrat concerné ou à un dépôt de plainte. En effet, de nombreux magistrats entendus ont souligné leurs réserves à formaliser une demande de protection ou un dépôt une plainte, par souci de discrétion ou pour ne pas être à l'origine de mesures coûteuses.

En outre, une prise en charge réussie doit non seulement être mise en place rapidement afin de répondre aux difficultés que soulève, à court terme, cette situation, mais également s'inscrire dans la durée.

Enfin, au regard de l'émoi que peuvent susciter des faits de cette nature parmi l'ensemble des magistrats et des fonctionnaires d'un tribunal, ces situations doivent donner lieu à des échanges nourris entre la hiérarchie du siège et du parquet ainsi qu'à un effort d'explication des actions entreprises, vis-à-vis du magistrat concerné évidemment mais également le cas échéant, vis-à-vis de ses collègues.

Ces principes, et les actions qu'ils impliquent, pourraient le cas échéant être détaillés par voie de circulaire.

Proposition n°8 : Renforcer, en lien avec l'école nationale de la magistrature, la formation des chefs de cour et de juridiction afin de leur permettre de répondre de façon adaptée à la mise en cause des magistrats placés sous leur responsabilité.

Proposition n°9 : Diffusion d'une circulaire ayant pour objet de rappeler aux chefs de cour et de juridiction les outils à leur disposition ainsi que les principes devant guider leur action lorsqu'un magistrat fait l'objet d'une attaque.

- L'instauration, avec les représentants du barreau, d'un dialogue destiné à établir des mécanismes de prévention et de règlement des difficultés

Tout au long des travaux, les relations difficiles voire conflictuelles entretenues avec certains avocats spécialisés en criminalité organisée ont été fréquemment évoquées.

Dans leur pratique quotidienne, les magistrats entendus ont en effet souligné qu'ils se trouvaient confrontés à des conseils qui, loin de participer à l'émergence de la vérité, s'inscrivaient dans une opposition systématique à l'action de l'autorité judiciaire.

Comme indiqué précédemment, cette opposition est susceptible de prendre plusieurs formes (dépôts de plainte, prise à partie médiatique) s'éloignant singulièrement des procédures de recours offertes par notre procédure pénale et dont le principal objet est de déstabiliser le cours de la procédure judiciaire.

Compte tenu du rôle spécifique des avocats, il est logique de leur reconnaître une liberté d'action et de parole importante, afin de préserver leur capacité à représenter et défendre effectivement les justiciables.

Néanmoins, cette liberté n'est pas absolue et ne doit pas les autoriser à s'affranchir des principes déontologiques guidant l'exercice de leur profession ou des limites édictées par la jurisprudence européenne.

Ainsi, si la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a eu récemment l'occasion de rappeler l'importance de la liberté d'expression dont bénéficient les avocats, elle a également souligné que la critique ne saurait franchir certaines limites, lesquelles « se retrouvent dans les normes de conduites imposées en général aux membres du barreau (Kyprianou, précité, § 173), à l'instar des dix principes essentiels énumérés par le CCBE¹ pour les avocats européens, qu'il s'agisse notamment de « la dignité, l'honneur et la probité » ou de « la contribution à une bonne administration de la justice » (paragraphe 58 ci-dessus). Elle a d'ailleurs ajouté que « de telles règles contribuent à protéger le pouvoir judiciaire des attaques gratuites et infondées qui pourraient n'être motivées que par une volonté ou une stratégie de déplacer le débat judiciaire sur le terrain strictement médiatique ou d'en découdre avec les magistrats en charge de l'affaire² ».

La jurisprudence la plus récente (cf. décision rendue le 15 décembre 2015) dans une espèce proche de celle concernant Maître Morice illustre néanmoins que la CEDH porte la plus grande attention au respect de la liberté de parole de l'avocat dans l'exercice de la défense en examinant le contexte de propos dont le caractère outrageant pour les magistrats est par ailleurs

1) Conseil des barreaux européens

2) CEDH, 23 avril 2015, Morice c. France § 134

reconnu. Ainsi dans cette affaire, la CEDH a conclu, à l'unanimité, à la violation de l'article 10 (droit à la liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme, après avoir considéré que la sanction disciplinaire prononcée à l'encontre du requérant, avocat, en raison des propos tenus par celui-ci dans le cadre d'une instance judiciaire, portait une atteinte excessive à l'exercice de la mission de défense de l'avocat.

Pour mémoire, l'affaire concerne la condamnation de Me Bono, avocat et défenseur de S.A., suspecté de terrorisme, à une sanction disciplinaire pour des écrits consignés dans ses conclusions déposées devant la cour d'appel. Il y affirmait que les magistrats instructeurs français avaient été complices d'actes de torture commis à l'encontre de S.A. par les services secrets syriens, et demandait ainsi le rejet des pièces de procédure obtenues sous la torture.

Après avoir constaté que la sanction disciplinaire prononcée à l'encontre du requérant constituait une ingérence, au sens de l'article 10 de la Convention, prévue par la loi et poursuivant les buts légitimes de la protection de la réputation ou des droits d'autrui et celle de l'autorité du pouvoir judiciaire, la Cour a examiné si cette ingérence était nécessaire dans une société démocratique.

La Cour a relevé, d'une part, que les propos litigieux, de par leur virulence, avaient, à l'évidence, un caractère outrageant pour les magistrats en charge de l'instruction et, d'autre part qu'ils n'étaient pas nécessaires à la poursuite du but poursuivi par le requérant, à savoir faire écarter les déclarations de son client obtenues sous la torture.

Cependant, la Cour a considéré que « les écrits litigieux participaient directement de la mission de défense du client du requérant en vue de la poursuite de la procédure », dès lors que ces propos avaient été tenus dans le cadre de conclusions écrites ; qu'ils ne visaient pas nommément les magistrats concernés mais critiquaient leurs choix procéduraux et que, d'ailleurs, les juridictions nationales avaient fait droit à la demande de retrait formée par le requérant sur le fondement de la violation de l'article 3 de la Convention (interdiction de la torture).

La Cour a également relevé, d'une part, que ces propos, bien que relevant du jugement de valeur, reposaient sur une base factuelle et, d'autre part, que les critiques ainsi formulées n'étaient « pas sorties de la "salle d'audience" » et, partant, qu'elles n'avaient « donc pas pu porter atteinte ou menacer le fonctionnement du pouvoir judiciaire et la réputation des autorités judiciaires auprès du grand public ».

Au regard de ces éléments, la Cour a ainsi considéré que la sanction disciplinaire infligée au requérant n'était pas proportionnée, notamment après avoir relevé que le rappel à l'ordre adressé au requérant par le président de la chambre de la cour d'appel devant laquelle avait été jugé son client était suffisant.

En pratique, le comportement de certains avocats, qui s'avère très éloigné des principes essentiels rappelés par la CEDH, doit faire l'objet d'échanges réguliers avec les représentants du barreau. Ces échanges doivent permettre d'une part de signaler aux instances représentatives des avocats certaines situations individuelles susceptibles de soulever des difficultés et d'autre part de prévoir des mécanismes institutionnels ayant vocation à être mis en œuvre à l'occasion d'un litige.

Lorsqu'un magistrat est mis en cause, il apparaît en effet indispensable qu'un dialogue s'instaure rapidement entre les chefs de cour et de juridiction et les représentants de l'ordre. Néanmoins, dans une situation de crise, ces échanges ne pourront être fructueux et utiles que s'ils ont été préparés et anticipés.

Ces échanges réguliers devront également être l'occasion, pour les représentants de l'ordre des avocats, de faire part aux chefs de cour et de juridiction de leurs observations relatives au fonctionnement du tribunal ou à certains comportements individuels inappropriés.

Compte tenu des principes éthiques communs qui s'appliquent à la profession d'avocat et aux magistrats, il apparaît en effet que la pertinence des difficultés signalées par les chefs de cour et de juridiction ne pourra qu'être renforcée par l'attention portée aux observations qui pourraient être formulées par les instances représentatives des avocats.

Proposition n° 10 : Instaurer un dialogue régulier avec les instances représentatives des avocats afin d'évoquer les comportements susceptibles de caractériser des manquements aux principes éthiques et d'établir des mécanismes de prévention et de règlement des difficultés.

Les mesures de protection

De nombreux magistrats ont exposé leurs réticences à accepter la mise en place d'une protection policière, laquelle s'avère parfois nécessaire lorsque les menaces se font précises et susceptibles de constituer une atteinte grave à l'intégrité physique.

Si les motifs de ces réticences sont variés et ont déjà eu l'occasion d'être exposés (impact sur la vie personnelle,

refus de faire peser une charge sur l'administration ou volonté de ne pas attirer l'attention), il ressort également des auditions que les mesures de protection sont souvent imparfaitement expliquées aux magistrats concernés et qu'un effort de pédagogie supplémentaire serait susceptible d'aider à une prise de décision éclairée.

En effet, la mise en place d'une protection fait classiquement l'objet d'une proposition au magistrat concerné, lequel doit consentir à cette mesure. S'il est évident qu'il est le plus souvent inopportun d'imposer une mesure de protection, il convient également de reconnaître que le magistrat concerné est dans une position particulièrement inconfortable pour apprécier l'opportunité de cette mesure et demander sa mise en place.

En conséquence, il est indispensable que la proposition de protection soit précédée d'une analyse précise de la situation par les services spécialisés. Sur la base de cette analyse, il est évidemment nécessaire de recueillir l'avis du magistrat concerné, tout en soulignant que cet avis ne constituera qu'un élément d'appréciation parmi d'autres.

Par ailleurs seule la mise en place d'une protection rapprochée est généralement décrite aux magistrats menacés, sans que la levée d'une telle mesure soit explicitée.

Il en résulte fréquemment la crainte d'accepter une mesure soupçonnée d'être instaurée pour plusieurs mois voire plusieurs années. En réalité, cette protection n'est parfois nécessaire que pendant une période transitoire, le temps que le service de police judiciaire saisi parvienne à mettre en place les surveillances physiques ou techniques nécessaires à la prévention de tout passage à l'acte.

De la même façon, des mesures alternatives à la protection rapprochée existent mais ne sont pas systématiquement décrites aux magistrats concernés. Ce sont notamment :

- La communication d'un numéro dédié au sein du commissariat le plus proche ;
- La priorisation du numéro du magistrat concerné en cas d'appel au 17 ;
- La prise de contact fréquente réalisée par un OPJ ;
- La mise en place de rondes aux abords du domicile du magistrat.

S'agissant de cette dernière mesure, plusieurs magistrats ont expliqué qu'elle leur avait effectivement été proposée, qu'ils l'avaient acceptée mais qu'ils n'avaient par la suite jamais été informés des actions concrètement mises en œuvre (fréquence, horaire et résultats de ces rondes notamment).

Cela souligne une carence dans la protection mise en œuvre, laquelle doit nécessairement s'inscrire dans la durée et offrir une certaine visibilité pour le magistrat concerné.

Enfin, les magistrats auditionnés ont fréquemment insisté sur la nécessité de prévoir des mesures de protection applicables à leur famille, indiquant qu'il leur paraissait impensable d'accepter une protection, et donc de reconnaître l'existence d'une menace, sans que leur famille ne dispose de mesures similaires.

Il apparaît évident que l'affectation d'une protection rapprochée ne sera, pour des raisons budgétaires, que très exceptionnellement possible. En revanche, la priorisation des numéros de téléphone des proches ou la réalisation de rondes doivent être plus fréquemment envisagées.

En outre, l'installation de dispositifs de vidéo-protection aux abords des domiciles des magistrats concernés constituerait un outil de dissuasion, mais également de répression, tout à fait opportun.

Il convient en conséquence de réfléchir aux ressources susceptibles d'être allouées au financement de ces dispositifs.

Proposition n° 11 :

Améliorer la mise en place des mesures de protection rapprochée :

- L'avis du magistrat doit rester consultatif et pris en compte parmi d'autres éléments, notamment l'analyse de la menace réalisée par un service spécialisé ;
- Les modalités de levée ou de réajustement de la protection rapprochée doivent être exposées dès la présentation de la mesure.

Proposition n° 12 :

Élargir le champ des mesures de protection :

- Les alternatives à une protection rapprochée doivent être systématiquement présentées et la possibilité de financer des dispositifs de vidéo-protection doit être étudiée ;
- L'extension des mesures de protection aux membres de la famille doit être envisagée.

Robert GELLI

Directeur des Affaires
Criminelles et des Grâces



Carole CHAMPALAUNE

Directrice des Affaires
Civiles et du Sceau



Marielle THUAU

Directrice
des Services Judiciaires





www.justice.gouv.fr
@justice_gouv