



Paris, le 26 mai 2011

JEAN-PIERRE SUEUR

—
SENATEUR
DU LOIRET

—
VICE-PRESIDENT
DE LA
COMMISSION
DES LOIS

—
ANCIEN
MINISTRE

Monsieur le Garde des Sceaux,

J'ai récemment rencontré, à leur demande, les représentants des magistrats du siège et du parquet ainsi que des personnels du greffe du tribunal de grande instance d'Orléans.

Les magistrats et personnels que j'ai rencontrés aiment leur métier, ils sont très motivés, et sont profondément attachés à ce que le service public de la Justice fonctionne dans de bonnes conditions.

Ils m'ont fait part de leurs préoccupations dans de nombreux domaines. Celles-ci expliquent le malaise qui s'est récemment manifesté.

J'ai pensé qu'il serait utile que je vous fasse part, par cette lettre, de ces préoccupations afin que vous puissiez les connaître, les prendre en compte et apporter les solutions qui apparaissent nécessaires.

Celles-ci sont les suivantes :

1) Personnels

Si le tribunal ne déplore à ce jour qu'une seule vacance de poste de magistrat par rapport à son effectif théorique, le parquet a subi la suppression récente d'un poste de vice-procureur.

Sur un effectif théorique de 70 fonctionnaires, le greffe est en déficit de 2 agents de catégorie C, 3 de catégorie B et surtout du poste de greffier en chef responsable du service civil et de celui de responsable du service pénal, ce qui prive la juridiction d'un encadrement intermédiaire indispensable à son bon fonctionnement.

Monsieur Michel MERCIER
Garde des Sceaux
Ministre de la Justice et des libertés
13, Place Vendôme
75001 PARIS



Les départs en retraite des fonctionnaires les plus expérimentés se multiplient.

2) Frais de justice

Alors que les frais de fonctionnement courant continuent d'être en diminution, la dotation en frais de justice – qui pour l'essentiel sont des coûts non maîtrisables – est de 1 060 000 euros pour 2011, ce qui est nettement insuffisant comme le montre le fait que le reste à payer 2010 s'élève déjà à plus de 940 000 euros après mise en paiement pour un montant de 1 890 000 euros.

3) Chambre de la famille

Depuis 2009, ce service a connu :

- La diminution du secrétariat qui est passé de 3 à 1 fonctionnaire, puis à un fonctionnaire et un greffier, lequel a été affecté intégralement à la nouvelle compétence du Juge des Affaires Familiales (JAF) en matière de tutelle des mineurs en septembre 2010. Une vacataire est venue en renfort à temps partiel pendant quelques mois, et depuis mars 2011, une fonctionnaire à 50% de son temps.
- L'impossibilité pour la juridiction de procéder au remplacement d'un magistrat en arrêt maladie pendant plusieurs semaines à l'automne 2009 : les 2 autres JAF ont dû prendre en charge une partie de ses audiences en plus de leur propre service, et d'autres audiences ont été reportées. D'autres arrêts de travail de plus courte durée ont nécessité les mêmes mesures par la suite.
- Un quatrième magistrat est venu à temps partiel (environ 50%) pendant quelques mois, mais sans apport de greffier supplémentaire, de sorte qu'aucune audience supplémentaire n'a pu être créée.

Ces difficultés diverses ont considérablement allongé les délais de traitement des affaires.

J'ajoute que, comme vous le savez, des lois récentes ont confié au juge aux affaires familiales des attributions supplémentaires (liquidations partagées ; ordonnances de protection ; tutelles et administrations légales) sans prévoir les modalités pratiques et financières d'accompagnement de ces nouvelles compétences.

La conséquence des restrictions budgétaires et des réformes non accompagnées de moyens est le traitement d'un nombre toujours plus important d'affaires aux audiences, ce qui a pour effet de ne disposer que de quelques minutes (actuellement à peine un quart d'heure en moyenne) pour que les personnes se sachent véritablement entendues et prises en compte, et



pour appréhender une problématique familiale avant de prendre une décision qui impactera directement la vie d'enfants et de parents en souffrance du fait d'une séparation parentale, ce qui impliquera aussi de retarder la date à laquelle la décision sera rendue, faute de temps suffisant pour rédiger les décisions.

4) Services de l'Instruction

En quinze mois (septembre 2009-janvier 2011), le greffe de l'instruction a subi la mutation d'une greffière et le départ en congé maternité de 3 greffières sur 4. Sur ces 3 congés maternités qui se sont succédés, un seul a été remplacé par l'affectation d'un greffier placé titulaire d'octobre 2009 à août 2010.

La situation surréaliste du greffe de l'instruction a atteint son paroxysme de septembre à novembre 2010 car, pour trois cabinets d'instruction (le 4^{ème} cabinet d'instruction, ouvert en septembre 2008 a été supprimé en septembre 2010), il y avait un greffier titulaire, et un greffier placé en formation. Seul un greffier pouvait assister les 3 magistrats pour les interrogatoires et auditions.

Depuis janvier 2011, les greffiers sont au nombre de 3 (dont un à 80%). Il n'y a plus de secrétariat commun. Les greffières de l'instruction doivent donc gérer, en supplément de leurs missions déjà nombreuses, les permis de visite, les appels téléphoniques, les demandes des avocats, ce qui leur fait prendre du retard dans leurs autres tâches. La conséquence directe risque d'être une fermeture aux avocats du greffe de l'instruction et du secrétariat commun cinq ou six demi-journées par semaine. Cela nuit aux relations de l'institution judiciaire avec les avocats.

La conséquence de la situation de l'année 2009-2010 a été pour les magistrats l'obligation de convoquer peu. Actuellement, chaque magistrat ne peut convoquer que trois jours par semaine.

De surcroît, au travail habituel lié aux détentions provisoires (demandes de mise en liberté, saisine du juge des libertés et de la détention aux fins de prolongation, etc.), s'est ajoutée, depuis une décision du Conseil Constitutionnel de décembre 2010, l'obligation de notifier à l'avocat et au mis en examen les réquisitions du parquet et la saisine du juge des libertés et de la détention par le magistrat instructeur en cas de rejet d'une demande de mise en liberté.

J'ajoute qu'à partir du mois d'octobre 2010, greffiers et magistrats de l'instruction n'ont pas eu d'autre choix que de travailler uniquement sur Cassiopée. Cela a entraîné de réelles difficultés dues aux défauts inhérents au logiciel Cassiopée notamment en matière de suivi des détentions et la mauvaise reprise automatique des données des dossiers d'instruction lors de l'installation de Cassiopée. Il a donc fallu que les greffiers reprennent l'ensemble des données de chaque dossier pour les enregistrer sur Cassiopée.



Or, l'enregistrement des données sur Cassiopée est long et fastidieux. Aucun acte ne pouvant être pris tant que la remontée n'était pas faite, cette tâche est apparue comme une urgence au détriment des autres tâches.

J'ajoute enfin que faute de moyens, les experts judiciaires sont payés dans des délais extrêmement déraisonnables, ce qui les dissuade d'accepter les expertises.

5) Juge des libertés et de la détention

Le cabinet du Juge des libertés et de la détention du Tribunal de Grande Instance d'Orléans compte un magistrat à 100%, un magistrat remplaçant pour les journées chargées ou en cas d'empêchement du magistrat titulaire, un greffier titulaire à temps plein selon l'activité du service, et comptera, à partir du 30 mai 2011, un greffier suppléant.

Il doit être noté que la gestion des hospitalisations d'office ou à la demande d'un tiers lui impose, le cas échéant, de mettre en place des audiences afin d'étudier les demandes de mainlevée des mesures de placements, émanant des personnes placées en hôpital psychiatrique suite à l'application de la loi du 21 août 2010. Cela entraînera, sans aucun doute, un accroissement de la charge de travail, tant pour le Juge des libertés et de la détention que pour la Cour d'appel et pour les experts. En effet, le texte impose la désignation de deux experts pour chaque dossier ce qui, en l'état actuel, paraît difficilement réalisable, la Cour d'appel d'Orléans, ne disposant plus que d'un seul expert psychiatre pour le Loiret.

6) Service de l'application des peines

Depuis plusieurs années, le nombre de dossier pris en charge s'accroît de façon régulière. Ainsi, le service de l'application des peines d'Orléans est actuellement en charge de près de 1 400 dossiers, une centaine restant en attente de préparation d'un éventuel aménagement de peine. Parmi eux, on recense à ce jour 1 000 dossiers de sursis avec mise à l'épreuve (756 en 2008), 230 dossiers de travail d'intérêt général, 34 dossiers de suivi socio-judiciaire (25 en 2008), 14 dossiers d'interdiction de séjour, 54 mesures de libération conditionnelle ou suspension de peine médicale (39 en 2008), 2 dossiers de surveillance judiciaire avec bracelet électronique mobile, 8 mesures de semi-liberté et 41 placements sous surveillance électronique. 671 peines d'emprisonnement susceptibles d'être aménagées ont été adressées au service de l'application des peines en 2010 (496 en 2008).

Le ressort du tribunal de grande instance d'Orléans comprend une maison d'arrêt qui se caractérise par une surpopulation pénale constante avec un taux d'occupation de 250% en moyenne, aménagements de peine compris. Elle dispose d'un quartier pour les femmes, les hommes et les mineurs.



Le droit pénal et le domaine de l'application des peines connaissent depuis plus de dix ans une inflation législative qui rend l'exercice de la fonction particulièrement technique et parfois insécurisant, d'autant que beaucoup de ces textes sont d'application immédiate, exigeant une mise en pratique faite dans l'urgence au détriment d'une parfaite concertation entre les services concernés. Chaque loi ou décret d'application est accompagné de circulaires qu'il convient d'assimiler dans les plus brefs délais. L'exemple récent de la procédure simplifiée d'aménagement de peine (résultant de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et du décret du 27 octobre 2010 complétés par les circulaires des 10 novembre et 10 décembre 2010) en est une parfaite illustration.

Ainsi, comme vous le savez, en un peu plus d'une dizaine d'années, 12 lois ont été votées modifiant le droit de l'application des peines.

Le juge de l'application des peines est confronté de plus en plus à des exigences légales et humaines difficilement conciliables : la protection des victimes et des intérêts de la société d'une part, l'insertion du condamné et la prévention de la récidive d'autre part. Ceci concerne aussi bien les mesures d'emprisonnement que les mesures alternatives. Il est régulièrement demandé de gérer en urgence la dégradation de situations et le risque de récidive. La question de la protection de la victime est souvent délicate.

J'ajoute que les juges de l'application des peines sont confrontés à l'exigence d'expertise psychiatrique préalable pour certaines infractions avant toute permission de sortir ou aménagement de peine. Or, l'insuffisance du nombre d'experts génère des délais de traitement nécessairement plus longs, aboutissant à retarder ou compromettre l'aboutissement d'un projet d'aménagement de peine.

Le service de l'application des peines d'Orléans ne dispose que d'un médecin coordonnateur chargé du suivi des condamnés au profil dangereux.

Il apparaît que le juge de l'application des peines et l'administration pénitentiaire chargée de travailler avec lui ne peuvent mener à bien leurs missions de contrôle, de réinsertion et de prévention de la récidive sans être dotés de moyens suffisants. Or les moyens actuels sont nettement insuffisants.

7) Tribunal pour enfants

Les juges des enfants rencontrent des difficultés croissantes de prise en charge des mineurs en raison du manque de moyens des partenaires institutionnels que ce soit dans le cadre d'accompagnements en milieu ouvert ou bien encore pour des placements de mineurs par manque de place aussi bien au pénal qu'au civil :

- Les décisions de suivi éducatif en milieu ouvert sont régulièrement



prises en œuvre après plusieurs mois d'attente : ainsi, au civil, 52 mesures sont en attente en milieu ouvert. Or, la demande de création d'un poste d'éducateur pour faire face à cette charge n'a pas été acceptée, pas plus que l'augmentation de temps de travail du psychologue et du secrétariat ;

- Il n'est pas devenu rare qu'en assistance éducative, les décisions de placement, qui concernent, par hypothèse, les mises en danger les plus importantes, ne soient mises en exécution qu'après plusieurs mois en particulier dans des situations compliquées d'adolescents ; il arrive même qu'ils ne soient pas effectifs, par manque de places ou de lieux adaptés. Cela entraîne une dégradation supplémentaire des situations, voire des passages à l'acte (violences au sein de l'institution sur mineurs ou adultes, dégradations, pouvant donner lieu à des poursuites pénales, ou mises en danger notamment à travers des fugues).

La Cour des Comptes a, comme vous le savez, relevé une « insuffisance des systèmes d'information dispersés et peu fiables ». En toute hypothèse, force est de constater que des problèmes réels d'effectivité des décisions existent.

Au pénal, régulièrement, des placements envisagés ne sont pas prononcés faute de places dans des structures adaptées. Il est arrivé que la détention soit prononcée en l'absence de place dans un établissement éducatif, notamment lorsque l'éloignement s'imposait pour protéger la victime des faits. Le département du Loiret a connu la perte de 7 postes éducatifs et 3 postes administratifs au sein de la Protection Judiciaire de la Jeunesse. Et si le budget a augmenté entre 2008 et 2010, en lien avec la création d'un CEF, et pour faire face à des besoins spécifiques, en 2011, le budget a diminué de 9%. L'organisation territoriale de la PJJ complique désormais les relations puisque l'ancien directeur départemental est devenu directeur territorial en charge du Loiret et de l'Eure et Loir.

L'ensemble de ces éléments démontre une dégradation générale des moyens par la diminution de ceux-ci, à l'heure où la justice des mineurs constitue pourtant une préoccupation majeure des pouvoirs publics.

8) Tribunal d'Instance d'Orléans

Le Tribunal d'instance dont les effectifs étaient déjà insuffisants a affronté la forte augmentation des contentieux directement liés à la dégradation de la situation économique et sociale du ressort (impayés, surendettement, etc.).

En janvier 2009, l'absorption du Tribunal d'instance de Pithiviers a majoré le nombre de mesures de protection des majeurs suivies à Orléans de près de 18%, sans fonctionnaire supplémentaire.

En l'absence de fonctionnaires supplémentaires, l'intégralité des mesures de



protection ne pourra pas être révisée avant le 31 décembre 2013 et un tri devra être opéré quant aux mesures les plus urgentes à renouveler. Plusieurs centaines de personnes vulnérables risquent de se retrouver sans l'aide et le contrôle d'un tuteur ou curateur (risques de dilapidation du patrimoine, non paiement des charges, etc.).

Les comptes annuels déposés par les tuteurs et curateurs doivent être vérifiés par le Greffier en Chef de la juridiction (article 511 du code civil). Or, l'absence permanente d'un second Greffier en Chef ne permet la vérification que d'environ 5% des comptes de gestion ce qui rend nécessaire de trier les dossiers à vérifier en priorité.

L'absence de vérification des comptes de gestion réduit l'intérêt des mesures de protection qui impliquent contrôle et surveillance des opérations effectuées par les tuteurs et curateurs et fait encourir le risque de malversations non détectées et d'engagement de la responsabilité de l'État.

S'agissant du surendettement, le stock élevé des affaires à juger permet de remplir des audiences jusqu'en janvier 2012. Or, la suspension des voies d'exécution liée à une décision du Juge de l'exécution (ancienne loi) soit à la recevabilité du dossier (loi du 1^{er} juillet 2011) n'est permise que pour une année maximum. Dès lors, au regard des délais de jugement des affaires, des saisies sur les biens des débiteurs pourraient reprendre dans certains dossiers avant même que le Juge n'ait eu le temps de statuer sur la contestation.

En matière de départage prud'homal, le non respect du délai raisonnable de jugement des affaires prud'homales prévu à l'article 6 de la Cour Européenne des Droits de l'Homme est de nature à engager la responsabilité de l'État sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire. Il est à noter que le 24 janvier 2011, 71 salariés ont fait assigner l'État devant le Tribunal de Grande Instance de Paris en responsabilité pour non respect du délai raisonnable dans les instances prud'homales.

La juridiction de proximité est marquée par l'explosion du contentieux pénal avec une hausse de 162,02% des décisions rendues entre 2008 et 2010 alors que l'effectif de 3 juges de proximité est stable. Les difficultés de la juridiction à faire face à une telle augmentation font encourir un risque de prescription de certaines contraventions.

La discordance de plus en plus prégnante entre la charge d'activité et les effectifs de la juridiction conduit à une dégradation de la qualité de la justice rendue (délais, durée des audiences, qualité des jugements) au détriment des personnes les plus vulnérables ou fragiles socialement (personnes surendettées, présentant une altération de leurs facultés, salariés licenciés, etc.). La persistance de cette situation justifiera à terme de poser des restrictions dans les plages d'accueil du public et à opérer des priorités dans le traitement des contentieux et entre les affaires, et ce au détriment de la notion



de service public et d'égalité des justiciables.

9) Greffes Correctionnelles

Depuis le départ d'un greffier, début février 2011, il n'y a plus que deux personnes pour assumer les tâches du greffe correctionnel.

A l'heure actuelle, il n'est possible que de gérer les urgences : une semaine sur deux, le personnel doit assurer l'accueil du public, ce qui ne lui permet pas de se consacrer à des tâches qui demandent de la concentration comme la frappe des jugements ou l'élaboration des pièces d'exécution. D'autre part, entre la journée de courrier qui incombe à tous et les appels téléphoniques, il est difficile de suivre son travail comme cela serait souhaitable. Il faut préciser d'ailleurs que traiter le courrier du jour relève actuellement de l'exploit : il n'y a dès lors aucun traitement du courrier en instance pour le moment sauf urgences.

Le problème du manque de personnel pourrait être légèrement contrebalancé par une réorganisation du service comme celle qui consisterait à n'ouvrir le greffe et à ne recevoir les appels téléphoniques qu'une demi-journée au lieu de la journée entière, tout comme le greffe de la chambre des appels correctionnels.

Monsieur le Garde des Sceaux, cet « état des lieux » permet de mesurer très concrètement les difficultés auxquelles les magistrats et personnels sont confrontés.

Je vous serais reconnaissant pour tout ce que vous pourrez faire, Monsieur le Ministre, pour y apporter les réponses appropriées.

Vous en remerciant et restant à votre disposition pour évoquer ces sujets, je vous prie de croire, Monsieur le Garde des Sceaux, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Pierre SUEUR