

**Intervention de Madame le Ministre devant les premiers présidents et  
procureurs généraux de cour d'appel  
Mardi 11 juillet 2017 9h 30 – 10 h 30**

Mesdames et Messieurs les premiers présidents,  
Mesdames et Messieurs les procureurs généraux,

C'est un honneur et un réel plaisir pour moi de venir à votre rencontre moins de trois semaines après ma nomination comme Garde des Sceaux. Trois semaines, c'est court. Mais en trois semaines, j'ai déjà pu découvrir une communauté judiciaire dont le dévouement et la compétence forcent le respect.

Je me suis rendue il y a tout juste une semaine au tribunal de grande instance de Reims. J'ai pu voir une juridiction dynamique. En présence des chefs de cour, le premier président Jean SEITHER et le procureur général Jean-François BOHNERT que je remercie de leur accueil, j'ai également rencontré des magistrats et des fonctionnaires enthousiastes et fiers de leur métier. J'ai également entendu leurs préoccupations et leurs attentes.

Le Président de la République et le Gouvernement ont une véritable ambition pour la justice. Cette ambition est aussi la mienne. Je la porterai avec énergie et conviction d'autant plus que nous avons une opportunité historique pour moderniser en profondeur notre institution judiciaire au service de nos concitoyens.

Par tempérament (ou par connaissance de l'histoire), je ne crois pas aux réformes brutales. Je crois à la concertation et au dialogue. Je sais que, pour relever ce défi, j'aurai besoin de vous. C'est la raison pour laquelle, je souhaite engager très rapidement un dialogue nourri avec vous et avec vos deux conférences.

Le discours du Président de la République au Congrès et la déclaration de politique générale du Premier ministre ont tracé les grands axes de la feuille de route que je déploierai. Elle comporte différents axes (loi de rétablissement de la confiance, prisons...) mais je n'en détaillerai que deux devant vous aujourd'hui

I. Il tient, en premier lieu, au projet de loi constitutionnel.

Comme Garde des sceaux, je porterai la révision constitutionnelle annoncée par le Président de la République au congrès. Elle est ambitieuse et concerne de nombreuses thématiques sur de nombreux sujets. Mais, comme ministre de la justice, deux sujets me concernent plus particulièrement.

Le premier, tend à la suppression de la Cour de Justice de la République, qui traduit l'existence d'une justice d'exception pour les ministres.

Le second, qui est essentiel, et que le Président de la République a surtout annoncé traduira sa volonté d'assurer la pleine indépendance de la justice en réalisant enfin la séparation entre l'exécutif et le judiciaire par la réforme du statut du ministère public. Cette réforme me semble nécessaire pour lever les soupçons injustes qui pèsent sur les magistrats du parquet. Elle permettra de satisfaire les exigences européennes.

Ancien membre du Conseil constitutionnel, je suis attachée à sa jurisprudence affirmant la valeur constitutionnelle de l'unité du corps judiciaire. Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 juillet 2010, en vertu de l'article 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et ceux du parquet.

(Décision n°2010-14 QPC du 30 juillet 2010)

Cela ne signifie pas que les magistrats du siège et ceux du parquet exercent les mêmes fonctions. Certains ont soutenu que la jurisprudence de la CEDH remettait en cause le statut du parquet (arrêt MEDVEDYEV du 29 mars 2010). Je ne le pense pas. Sa jurisprudence rejoint celle du Conseil constitutionnel qui juge, depuis sa décision du 20 janvier 1981 sécurité et liberté, que la protection de la liberté individuelle implique l'intervention d'un magistrat du siège pour les mesures de privation de liberté.

Mais nul ne peut nier que les modalités actuelles de nomination des membres du parquet jettent une suspicion sur l'action du parquet.

Aussi, suis-je déterminée à renforcer l'indépendance du parquet. C'est une nécessité démocratique et une exigence juridique pour sécuriser notre procédure pénale.

Les positions sur les modalités d'y parvenir sont diverses :

J'ai vu que la conférence nationale des procureurs généraux souhaitait un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature pour toutes les propositions de

nominations des membres du ministère public ainsi que le transfert du pouvoir disciplinaire. J'ai également vu que la conférence nationale des procureurs de la République souhaitait aller plus loin en prévoyant un alignement complet des procédures de nomination des magistrats du parquet sur les magistrats du siège. Je sais que parmi les procureurs, cette position est discutée. Certains envisagent encore d'autres solutions.

Dans un temps nécessairement court, et en fonction des modalités définies pour l'élaboration de cette révision, j'écouterai l'ensemble des propositions sur ce sujet, cela est très important pour moi.

Il me semble néanmoins nécessaire de réaffirmer qu'en application de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, ce qui inclue la politique pénale.

C'est en ce sens que, pendant la campagne présidentielle, le Président de la République a clairement indiqué qu'il était légitime qu'une autorité politique responsable devant les représentants de la nation ait la charge de définir les priorités de l'action publique en matière pénale et que cette autorité légitime était le garde des Sceaux.

Cette observation juridique me conduit à évoquer les relations entre le garde des sceaux et les parquets. Le cadre juridique dans lequel elles s'inscrivent est totalement clair depuis la loi du 25 juillet 2013.

L'article 30 du Code de procédure pénale prévoit que le garde des sceaux «ne peut adresser aucune instruction dans des affaires individuelles». L'article 35 prévoit les procureurs généraux établissent des rapports particuliers pour le garde des sceaux « soit d'initiative, soit sur demande du ministre de la justice ».

Les fondements et les finalités des signalements à la Chancellerie, énoncés dans une circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 31 janvier 2014, restent d'actualité.

Le signalement de certaines affaires par les parquets généraux à la Chancellerie doit me permettre de disposer d'éléments d'informations pour conduire la politique pénale définie par le Gouvernement et pour en rendre compte. Ce signalement est également indispensable pour me permettre d'être renseignée sur les procédures présentant une problématique d'ordre sociétal, un enjeu d'ordre public, ayant un retentissement médiatique national ou bien encore susceptibles de révéler une difficulté juridique ou d'application de la loi pénale.

Certains de mes propos sur les remontées d'informations des parquets ont pu laisser entendre que j'entendais revenir sur ces principes. Tel n'est pas le cas. J'étais interrogée sur des affaires précises pour lesquelles j'indiquais, ce qui était exact, que je n'avais pas d'autres informations que celles relayées par les médias.

Il ne fallait pas en tirer de plus amples conséquences.

Il me semble, en revanche, opportun de demander au prochain directeur des affaires criminelles et des grâces de faire, avec l'ensemble des procureurs généraux, un bilan de la circulaire du 31 janvier 2014 pour examiner s'il convient d'amender, ou non, l'annexe sur la remontée d'informations.

Sont ainsi brièvement dessinés les enjeux de la révision constitutionnelle pour notre ministère.

## II. La loi de programmation pour la justice.

Je n'ignore pas que les questions budgétaires sont lancinantes au sein de nos juridictions.

Je veux, sur ce point, vous tenir un discours de vérité.

D'une part, je ne souhaite pas m'engager à doter les juridictions d'une autonomie budgétaire. Le Conseil constitutionnel a jugé, à propos du Conseil supérieur de la magistrature, qu'une telle autonomie n'existait que pour les pouvoirs publics que sont la présidence de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat et le Conseil constitutionnel (décision n°2010/611 DC – 19 juillet 2010 Loi organique relative à l'article 65 de la Constitution).

Elle ne s'applique ni au Conseil d'Etat, ni à la Cour des comptes souvent pris en exemple.

D'autre part, le budget du Ministère de la justice participera, comme tous les autres ministères, à l'effort de redressement des comptes publics voulu par le Président de la République et le Premier Ministre.

Membre d'une équipe gouvernementale, je mettrai en œuvre les décisions prises par le Premier Ministre. Dans le cadre des mesures de redressement prises pour l'année 2017, à la suite de l'audit de la Cour des comptes, des crédits gelés seront annulés sur le programme des services judiciaires.

En revanche, je m'engage devant vous à me battre pour obtenir les moyens nécessaires au bon fonctionnement des juridictions.

J'ai ainsi été alertée, dès mon arrivée, par le secrétaire général et la directrice des services judiciaires sur les difficultés prévisibles de paiement des frais de justice à compter de cet été. J'ai donc obtenu du Premier Ministre le dégel des crédits destinés à régler les frais de justice, soit 45 M€.

Vous trouverez sans doute normal de dégeler des crédits qui sont absolument nécessaires pour ne pas recréer de dettes. Mais, le contexte d'un important plan d'économies de 4,5 milliards d'euros pesant sur l'ensemble des ministères, je peux vous assurer que cet effort n'est pas anodin.

Au-delà de cette mesure particulière qui concerne le budget 2017, le Gouvernement entend faire de la justice une priorité. La première mesure annoncée par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale concerne ainsi la préparation d'une loi quinquennale de programmation des moyens de la justice, qui sera présentée au Parlement dès 2018.

Je me battraï pour que cette loi de programmation prévoit des moyens supplémentaires pour notre ministère. C'est un impératif.

Un de mes prédécesseurs m'a indiqué qu'il fallait que le budget du ministère augmente de 1 milliard d'euros. J'espère que nous atteindrons cet objectif particulièrement ambitieux.

Mais les moyens ne sont pas tout. Il faut qu'ils soient utilisés au profit d'une justice efficace, lisible et accessible. Cela suppose donc une réforme globale et en profondeur de notre organisation judiciaire.

J'ai lu, avec intérêt, les réflexions de vos conférences sur l'organisation judiciaire. J'ai compris que vous appeliez de vos vœux une évolution de l'organisation des cours d'appel et des juridictions de première instance.

Mais ma conviction, c'est que cette réforme ne peut se faire indépendamment d'une réflexion sur l'évolution de nos procédures civiles et pénales ni même sans la mise en œuvre d'un plan de transformation numérique.

La simplification des procédures doit nous permettre d'être plus efficaces tout en répondant mieux aux attentes des justiciables.

Nous devons ainsi réfléchir à une nouvelle simplification de la procédure civile. Je sais que la conférence des Premiers présidents travaille déjà avec la direction des affaires civiles et du sceau sur ce sujet. Nous serons sans doute conduits à repenser la chaîne des recours civils pour renforcer le poids de la décision de première instance et concentrer le procès d'appel sur les points essentiels.

Nous devons également évaluer les évolutions récentes de la procédure pénale et examiner la possibilité de nouvelles voies de réforme dans le respect des libertés individuelles. La contraventionnalisation ou la forfaitisation délictuelle de certaines infractions a été introduite par la loi sur la justice du XXI<sup>e</sup> siècle. Elle pourrait être étendue à d'autres infractions comme l'usage de stupéfiants. Le développement des sanctions administratives et l'harmonisation des régimes des techniques d'enquêtes pourraient être aussi des vecteurs de simplification.

Ces évolutions procédurales doivent être prises en compte dans le vaste plan de numérisation.

Le plan de transformation numérique doit en effet conduire à doter l'ensemble des magistrats d'outils performants. Il doit nous permettre de sécuriser le projet Portalis pour la justice civile. Il doit nous permettre d'arrêter une véritable politique de dématérialisation de la chaîne pénale du procès-verbal de l'enquêteur jusqu'au jugement puis à la phase d'exécution. Il doit enfin nous permettre de développer des capacités agiles pour généraliser les projets innovants développés par les juridictions.

J'ai bien conscience que ce plan de transformation ne sera pas possible sans une mise à niveau de nos infrastructures techniques. On ne peut pas parler de transformation numérique s'il faut une minute pour charger une page en consultant un site juridique...

Il faut par ailleurs moderniser la gestion des ressources humaines des juridictions. Un effort a été entrepris pour développer les équipes autour du magistrat. Nous devons consolider le changement de paradigme faisant du magistrat un chef d'équipe par la poursuite du recrutement de juristes assistants et de greffiers. Le Conseil d'Etat va être saisi de façon imminente du décret sur les juristes assistants, qui constitue une vraie avancée.

Il est dans ce cadre essentiel de développer la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences. La directrice des services judiciaires m'a ainsi proposé de fixer un calendrier des transparences permettant de vous donner plus de visibilité sur les mouvements. C'est une bonne idée et ce calendrier va vous être communiqué.

La réorganisation des juridictions ne peut, à mon sens, être pensée indépendamment de ces évolutions. Ce n'est qu'en utilisant l'ensemble de ces leviers que l'on pourra envisager une organisation facilitatrice pour les magistrats et fonctionnaires et réellement au service du justiciable.

A l'évidence, je ne cherche pas à optimiser les moyens pour de simples raisons comptables mais à faire évoluer profondément notre organisation et nos procédures.

La loi de programmation doit être l'occasion de penser cette réforme globale et d'y associer les moyens correspondants. Elle doit également nous permettre de penser cette évolution sur une période longue de cinq années.

Pour mener à bien ce programme ambitieux, j'aurai besoin de vos idées et de vos connaissances intimes du monde de la justice. J'ai le désir profond de vous entendre et l'énergie de vous accompagner.