



www.justice.gouv.fr

**Intervention de Monsieur Jean-Jacques URVOAS
garde des Sceaux, ministre de la Justice**

**Discussion du projet de loi constitutionnelle portant réforme
du Conseil supérieur de la magistrature**

Mardi 5 avril 2016

Seul le prononcé fait foi

Monsieur le Président,
Monsieur le rapporteur,
Mesdames et Messieurs les députés,

Le texte que je vous propose aujourd'hui d'adopter, doit rassembler l'Assemblée Nationale :

- Parce qu'il est le point de consensus entre les deux Chambres ;
- Parce qu'il correspond à une évolution souhaitée par tous, et que votre Assemblée l'a d'ailleurs déjà adopté, non seulement le 4 juin 2013, mais aussi le 3 juin 1998 et encore le 6 octobre 1998 ;
- Parce qu'il vient enfin mettre le droit en conformité avec une pratique suivie par tous les gardes des Sceaux depuis 2009 ;
- Parce qu'il s'inscrit dans une certaine vision de la Justice.

1- Ce point est un consensus

Il y a 3 ans, le 14 mars 2013, le gouvernement déposait un projet de loi portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Sa vocation était de renforcer les pouvoirs de cette instance, en la mettant à l'abri de toute intervention politique, tant en ce qui concerne sa composition que son fonctionnement.

Son article 1^{er} revenait sur sa composition pour que les magistrats soient majoritaires.

Elle marquait ainsi une différence avec la révision constitutionnelle de 2008.

Et son article 2 prévoyait que la nomination de l'ensemble des magistrats du parquet, y compris les procureurs généraux, soit subordonnée à l'avis conforme du CSM.

Deux mois plus tard, votre Commission des lois, sous la responsabilité éclairée de son rapporteur, Dominique Raimbourg, en modifiait substantiellement le contenu.

En effet, le 22 mai 2013, le texte adopté faisait évoluer la composition du CSM, pour établir une parité entre magistrats et personnalités extérieures. Parallèlement, votre Commission des lois amendait les modes de désignation de ces dernières, et ajustait enfin quelques attributions.

Mais l'article qui prévoit que les magistrats du parquet doivent faire l'objet d'une nomination par avis conforme, fut conservé.

Par la suite, lors des débats en séance, dans cet hémicycle, le 28 mai 2013, puis lors du vote solennel le 4 juin, ce même article fut, à chaque fois, adopté.

Lors de son examen par le Sénat, d'abord en commission le 19 juin, puis en séance publique, les 3 et 4 juillet, les débats furent pareillement riches.

Et naturellement, l'écriture du texte fut, à nouveau, conséquemment modifiée.

Ainsi toutes les dispositions concernant la composition du CSM furent-elles rejetées.

Mais aucun changement ne vint altérer la volonté affichée par le Gouvernement, en matière de nomination du parquet.

Bref, à *aucun* moment, dans *aucune* des deux Chambres, l'avis conforme ne fut remis en question.

Cependant, le Gouvernement, constatant l'écart entre ses ambitions initiales et les textes adoptés par les deux assemblées, décida alors de suspendre le parcours législatif de ce projet de loi.

C'est dans ce cadre que j'avais déclaré que, dans la mesure où le texte était vidé « *de son cœur* » (la modification du CSM), je comprenais l'attitude du Gouvernement. La confrontation sur la composition du CSM paraissait indépassable.

Et la déception était forte.

Trois ans plus tard, pourquoi alors vous re-saisir ?

➤ Parce que dans tous les débats que je viens brièvement de rappeler, l'ensemble des orateurs a souligné que cette disposition est « *une avancée essentielle* ».

➤ Parce que dans tous les débats, l'ensemble des orateurs a souligné qu'elle est un réel point de *consensus*.

Pas de *compromis*, mais de *consensus*. De rassemblement.

2 – Ce point correspond à une évolution largement souhaitée

Les magistrats du parquet vivent leur métier avec passion, mais comme le procureur général Jean Louis Nadal le rappelait dans son rapport remis à Christiane Taubira, en novembre 2013 ; « *ils ressentent un malaise devenu insupportable face aux critiques sur l'ambiguïté de leur statut* ».

Membres de l'autorité judiciaire en vertu de la Constitution, chargés par la loi de veiller au respect des droits et libertés des justiciables, ils réclament régulièrement la reprise de la procédure de révision constitutionnelle.

Cette évolution est aussi et surtout largement souhaitée par bien des responsables des formations représentées sur les bancs de cet hémicycle.

C'est le Président Roger Gérard Schwartzberg, qui, dans une tribune publiée dans le journal Le Monde le 13 décembre 2011, écrivait en parlant du parquet, que : « *l'exécutif ne pourra plus procéder aux nominations n'ayant pas reçu un avis favorable du CSM* ».

C'est, lors de ses derniers vœux aux hautes juridictions le 13 janvier 2012, le Président Nicolas Sarkozy qui indiquait vouloir dorénavant demander « *au CSM de rendre un avis conforme pour la nomination des magistrats du parquet, comme c'est le cas avec la nomination des magistrats du siège* ».

C'est Eric Ciotti qui proposait dans une proposition de loi datant du 5 mai 2014 « *une nouvelle étape* » en soumettant « *les nominations au parquet à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature* ».

C'est, plus récemment encore, Georges Fenech répondant aux questions du quotidien l'Opinion, le 3 juin 2015, qui estime que cette « *réforme du Conseil supérieur de la magistrature (lui) paraît aller dans le bon sens* ».

C'est, chacun d'entre vous peut le lire, Alain Juppé, qui, dans son livre « Pour un Etat fort », écrit à la page 155 : « *il faut à mon sens inscrire cette pratique dans la loi pour que nul n'ait de doute sur les conditions d'indépendance dans lesquelles sont nommés les membres du Parquet* ».

Je pourrais même rajouter une phrase du livre « Faire », de François Fillon, même si la justice n'occupe pas l'essentiel de l'ouvrage, qui proclame, page 190, en parlant du parquet que « *leur indépendance doit être renforcée à l'égard du pouvoir* », sans préciser toutefois les modalités de cette indépendance.

Au demeurant, tous ces engagements ne doivent pas surprendre.

Le 3 juin 1998, lors du vote solennel qui engageait l'Assemblée nationale, bien des députés RPR avaient alors adopté cette disposition :

Bernard Accoyer, Gilles Carrez, Patrick Devedjian, Thierry Mariani, Patrick Ollier, François Vannson, Jean-Luc Reitzer, Marie Jo Zimmermann, Jean Luc Warsmann, André Schneider et un certain ... Christian Jacob !

Ils étaient 83 à l'époque à l'approuver, seuls 10 s'étaient prononcés contre, dont Jacques Myard, et 5 abstentions.

Pourtant, j'entends ici où là que ces expressions, que ces votes, sont à contextualiser, qu'ils ne se comprennent, qu'en tenant compte d'autres modalités, que ne contient pas le texte que je vous propose.

Je peine à comprendre ces tentatives d'amodiations.

Par exemple, je ne crois pas à la pertinence de l'observation, qui explique que, si cette réforme va dans le bon sens, elle est insuffisante pour endiguer un réflexe corporatiste à l'intérieur de la magistrature.

Cet argument ne tient pas dans la mesure où, justement, la révision du CSM en 2008 fut déjà motivée par cette crainte.

« *Toutes les critiques sur le corporatisme vont disparaître* », s'était écriée Rachida Dati, lors de son audition devant votre Commission des lois, le 30 avril 2008 en présentant son texte.

Au demeurant, c'était déjà l'ambition du Constituant en 1958, si l'on veut bien se rappeler les propos de Paul Coste-Floret, rapporteur du projet de Constitution, devant l'Assemblée constituante :

Il estimait que « *cette composition, qui se tient à égale distance d'une subordination de la magistrature à l'Assemblée nationale et d'une inadmissible composition corporative du Conseil, paraît devoir donner toute satisfaction et réaliser le but à atteindre.* »

C'était aussi celle de la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993.

Et ce fut aussi celle de 1998, voulue par le gouvernement de Lionel Jospin.

Reste qu'actuellement, le CSM bénéficie d'une « *composition pluraliste du Conseil, les membres extérieurs à la magistrature acquérant une place prépondérante* » pour reprendre la présentation faite par Jean-Luc Warsmann dans son rapport du 15 mai 2008 ; et que personne aujourd'hui ne propose de revenir sur cette avancée.

Comment craindre alors « *un corporatisme* » ?

Eric Ciotti explique, lui, que sa démarche n'était cohérente qu'avec l'adoption d'une autre PPL interdisant la syndicalisation des magistrats.

J'imagine alors que son ambition est de lutter contre « *les magistrats hautement politisés* », évoqués par Bernard Accoyer...

Outre le fait que cela ne résisterait pas une seconde devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme, interdire la syndicalisation n'empêchera pas les magistrats d'avoir des convictions.

Parce qu'ils ont bien évidemment des opinions politiques ! Et sans doute même que l'écrasante majorité d'entre eux, vote !

D'ailleurs, nous connaissons nombre de magistrats qui sont devenus des élus. Et personne n'imagine qu'ils aient fait ce choix, sans avoir auparavant partagé les idées du parti, dont ils eurent le soutien.

Ce fut vrai à gauche comme à droite, je pense par exemple à Jean-Paul Garraud, à Jean-Louis Debré, à Rachida Dati ou à... Georges Fenech...

Les magistrats n'évoluent pas dans un univers éthéré, suspendus dans l'abstraction des normes sous les lambris, même défraîchis, de leurs palais de Justice.

Certains, même, ont des convictions religieuses ! Mais j'ai noté que cela devait être moins grave, car vous ne proposez pas de leur interdire de fréquenter les églises, les temples, les mosquées ou les synagogues.

C'est d'ailleurs aussi le cas des milliers de citoyens qui, chaque année, rejoignent les cours d'assises comme jurés !

Mais, là non plus, leurs opinions politiques, qui peuvent pourtant apparaître pendant les débats, ne semblent pas vous perturber...

Il arrive même que certains juges soient choisis, en raison de leur appartenance syndicale ; je pense aux conseils de prud'hommes !

Et pourtant vous ne proposez pas de supprimer ces juges « *impartiaux* »...

Dans la même veine, puis-je me permettre de faire remarquer que la « *partialité* » des magistrats est souvent évoquée, mais qu'elle n'est jamais démontrée ? Or, quand on accuse, il faut expliquer et illustrer.

Où sont les faits, les phrases ambiguës ?

Quelles sont les pièces qui permettent de conclure que, telle « *dame* » a privilégié ses convictions politiques ou syndicales aux éléments du dossier ?

Car c'est le cœur de notre sujet : peu importent les opinions des magistrats.

Ce qui compte c'est qu'elles n'interfèrent pas avec l'analyse rigoureuse et objective du dossier qu'ils traitent.

Ce qui importe, c'est que la décision ne soit fondée que sur les seuls éléments du dossier et l'application du droit.

Chaque année, des centaines de milliers de justiciables n'obtiennent pas des décisions conformes à leurs souhaits. Et pourtant, ils continuent à respecter les magistrats !

Faut-il encore souligner que les matières du droit, qui laissent place aux convictions syndicales d'un juge, sont bien rares ?

Comment pourraient-elles se manifester, quand une juridiction statue en droit des contrats, en droit de la construction, en droit commercial, en droit rural... ?

Je rappelle par ailleurs que, s'il y a eu des excès, ils ont été rares.

Et surtout il existe des procédures disciplinaires permettant d'engager des procédures contre les responsables.

Ce n'est donc pas dans les faits qu'il faut chercher notre désaccord, mais dans une conception de la justice.

Je crois qu'au fond, le projet de ceux qui s'opposent à ce texte, est celui d'une transformation fondamentale du rôle du juge.

Vous souhaitez, notamment dans le domaine pénal, transformer le juge en maillon tant espéré d'une chaîne sécuritaire.

Vous espérez en faire une machine vassalisée, dont l'unique mission serait la distribution automatique des peines.

C'était déjà la philosophie de vos « *peines planchers* ».

Vous le destinez à une application mécanique de la loi.

Bref, votre projet est un retour à la magistrature du Second Empire et à des juges clonés dans une discipline hiérarchique sans faille.

Nous ne partageons évidemment pas une telle conception réductrice de la Justice.

3 – Ce projet de loi met le droit en conformité avec les pratiques

Oui, depuis quelques années, les gardes des Sceaux suivent sans mot dire les avis du CSM.

Mais cela ne fait que depuis quelques petites années :

En 2003, à 5 reprises, le garde des Sceaux a nommé des procureurs à rebours du CSM.

En 2004, il y a eu 6 « *passer outre* », tout comme en 2006. Et même 10 en 2007.

C'était une période où la garde des Sceaux s'autoproclamait « *chef des procureurs* », au nom de « *la légitimité suprême* », celle qu'ont « *confiée les français au Président de la République élu* » ;

où la Chancellerie convoquait des magistrats du parquet pour les houspiller, comme des gamins un peu trop turbulents ;

où l'inspection générale des services judiciaires était mandatée, en pleine nuit, pour procéder à des contrôles des parquetiers sommés de s'expliquer.

Alors oui, cette pratique vertueuse ne remonte qu'à 2008.

Mais je confesse que je pensais ce sujet définitivement tranché, car je croyais que nous en avions fini avec le temps de la suspicion et des fantasmes.

Je pensais que plus personne ne chercherait à contester l'indépendance de l'autorité judiciaire ou à caporaliser le parquet.

Et pourtant, à l'occasion de ce débat, sont réapparues des déclarations nostalgiques d'une justice aux ordres, respectueuse du pouvoir en place et de ceux qui en sont des titulaires.

Cela rappelle ceux que l'on appelait, avant la Révolution Française, « *les gens du Roi* », qui étaient le bras armé de l'exécutif.

Il m'a semblé voir poindre à nouveau un refus de renoncer à faire des procureurs, le bras armé d'une politique partisane.

Au demeurant et curieusement, à cette tentation paraît répondre une autre dérive, tout aussi surprenante qu'inquiétante, de certains juges, qui semblent vouloir retrouver la place qui était celle des Parlements d'Ancien régime.

Je veux croire que ces impasses ne sont pas majoritaires et que ce texte saura nous rassembler, au nom de cette phrase de Jean Monnet, dans ses *Mémoires* : « *rien n'est possible sans les Hommes ; mais rien n'est durable sans les institutions* » !

Pour le gouvernement, pour sa majorité, ce pas vient en cohérence avec des actes posés depuis longtemps.

Ce fut d'abord, sous la 12^{ème} législature, entre 1997 et 2002, la décision d'Élisabeth Guigou et Marylise Lebranchu, de renoncer à la possibilité d'adresser de telles instructions individuelles, de quelque nature qu'elles soient.

Puis la loi du 25 juillet 2013, défendue par Christiane Taubira, aux termes de laquelle, le ministre de la Justice n'a plus la possibilité d'adresser des instructions individuelles aux magistrats du parquet.

Et enfin ce projet de loi constitutionnelle, dont la disposition principale a été votée, je le rappelle, en termes identiques dans chacune des Chambres.

4 – Ce projet de loi n’organise par l’autonomie d’un contre-pouvoir judiciaire

J’ai lu aussi cette critique, je ne la crois pas fondée.

Evidemment, la montée en puissance du juge conduit à s’interroger sur la légitimité de son pouvoir.

Je vous renvoie d’ailleurs à l’excellent ouvrage du professeur Bertrand Mathieu, professeur de droit constitutionnel à la Sorbonne Université et ancien membre du CSM.

« *Justice et politique : la déchirure ?* »

La Justice ne peut être liée qu’à la fonction d’un tiers impartial, remplie par le juge. Et s’il est doté par la loi du pouvoir d’empêcher, le juge ne doit pas usurper le pouvoir de vouloir, qui appartient au pouvoir politique.

La séparation des pouvoirs n’est pas l’autonomie de l’autorité judiciaire.

Les prérogatives, que la Constitution confère à l’autorité judiciaire, s’articulent avec les prérogatives qu’elle reconnaît à d’autres, notamment au pouvoir exécutif.

C’est pourquoi, l’article 20 de la Constitution garde toute son actualité et sa pertinence, lui qui prévoit que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ».

La politique, c’est-à-dire toute la politique, y compris pénale.

Cette dernière implique que le Garde des Sceaux, reçoive des parquets généraux et des parquets, une information fiable et complète sur le fonctionnement de la justice.

C’est l’objet des rapports annuels et particuliers établis par les procureurs généraux et les procureurs de la République.

En organisant la remontée d’information, ils permettent au ministre de la justice :

- de veiller à une application uniforme de la loi pénale ;
- de garantir l’égalité des citoyens devant la loi ;
- et d’inciter à la résolution d’éventuels conflits de compétences.

Ainsi donc, il revient au ministre de la Justice de définir les priorités de la politique pénale et aux procureurs généraux et aux procureurs, de décliner ces orientations générales dans leur ressort.

C’est l’objet des circulaires générales de politiques pénales adressées aux chefs des parquets de France. Auxquelles ces derniers ont obligation de rendre compte.

Il ne saurait en être autrement : c’est le principe de l’égalité devant la justice sur tout le territoire. C’est la garantie d’une réponse cohérente de la Justice dans tout le pays.

Mesdames et messieurs les députés, ce texte ne devrait pas nous diviser.

La réforme du CSM est à la fois un devoir et un droit républicain. Son adoption réglerait, de surcroît, une question statutaire qui pèse, depuis trop longtemps, sur les magistrats du ministère public.

Elle ferait taire ce « *murmure insupportable* », que dénonçait le procureur général Jean Claude Marin, dans son discours prononcé à l'occasion de la rentrée solennelle de la Cour de Cassation, le 9 janvier 2012.

Ce « *soupçon de la dépendance des procureurs à l'égard du pouvoir exécutif* » qui nie leur « *qualité même de magistrats* ».

Cette réforme n'est pas une correction à la marge, mais au contraire un pas déterminant pour l'Etat de droit !

Si les convictions supplantent les postures,
Si les idéaux supplantent les idéologies,
Si la congruence supplante les hypocrisies,
Alors, l'espace existe pour un consensus général !

Henri IV aurait dit un jour : « *Si je n'étais pas roi de France, j'aurais voulu être conseiller au parlement de Bordeaux* ».

Au-delà de ce que cette phrase signifie, quant à la beauté du métier de ceux qui font œuvre de justice, c'est une réflexion avant-gardiste sur la séparation des pouvoirs.

La séparation des trois pouvoirs ne signifie pas leur indifférence mutuelle. Elle ne signifie pas non plus leur compétition mutuelle.

Au contraire, la séparation est la condition nécessaire pour qu'il y ait, articulation, coordination et équilibre.

Pour qu'il y ait, surtout, un respect mutuel de chacun de ces trois pouvoirs, les uns envers les autres.

Ce respect, c'est une politesse ; une politesse républicaine. Et sans ce respect républicain, il ne peut y avoir ce que Cicéron appelait dans son « Oraison pour Cluentius » : « *la confiance publique* ».

Mesdames et Messieurs les députés, en votant ce texte, en choisissant de constitutionnaliser l'indépendance de la Justice, vous contribuerez à construire cette confiance publique !