

**DISCOURS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
DEVANT LA COUR DE CASSATION**

Paris – Lundi 15 janvier 2018

Monsieur le Premier président,
Monsieur le Procureur général,
Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,
Monsieur le Président de la Cour européenne des droits de
l'homme, Madame la Garde des sceaux,
Monsieur le Vice-Président du Conseil d'État,
Mesdames, Messieurs les Parlementaires,
Mesdames et Messieurs en vos grades et qualités,
Mesdames, Messieurs,

C'est la première fois, vous l'avez rappelé Monsieur le Premier président, que j'ai l'honneur de m'exprimer devant vous à l'occasion de cette rentrée solennelle et déjà il me faut, à regret mais c'est une règle d'airain, prendre congé de figures essentielles de notre institution judiciaire.

Je souhaiterais en premier lieu rendre hommage au procureur général Jean-Claude MARIN qui, comme il l'a souligné, prononçait ici son dernier discours ès-qualité. J'ai eu l'occasion très récemment de dire le caractère exceptionnel de sa carrière et ce départ précède d'un an le vôtre, monsieur le Premier président, et aussi celui du vice-président du Conseil d'État dont je salue ici la présence.

Vous avez aussi fait preuve durant ces années de détermination, porté l'action de vos juridictions avec conscience et talent et, par une étrange coïncidence, dans peu de temps les visages des personnes qui président aux destinées des plus hautes juridictions françaises auront ainsi changé. Il me revient donc aujourd'hui tout à la fois de vous présenter mes vœux pour l'année qui s'ouvre, de partager quelques convictions qui guideront mon jugement sur l'autorité judiciaire et de saluer ses éminents magistrats.

Or les saluer, c'est saluer l'institution judiciaire dans son ensemble pour sa haute conscience des enjeux de notre République, sa connaissance intime des conflits qui traversent notre société et son travail inlassable à les résoudre afin de réparer, réconcilier, rétablir ce qui dans nos sociétés prend la pente parfois de la brutalité ou du chaos. Car ce n'est pas un service public comme les autres que celui de la justice, je serais même tenté de dire qu'il n'est pas souhaitable que nos concitoyens conçoivent jamais la justice comme une prestation quotidienne offerte par l'État à eux-mêmes.

Je suis persuadé que doit rester attachée à la justice une forme de hauteur et parfois même de distance qui seules donnent à ces décisions leur indispensable autorité. Et un peu comme, en effet, cette allégorie qui est au-dessus de nos têtes montre cette place de la justice toujours dans la Cité mais un peu éminente. Une justice faite d'empathie et d'humanité n'est pas contradictoire avec la persistance de cette hauteur. Car la justice, cher président, est tout à la fois puisque vous rappeliez la succession de mes prédécesseurs, le service du justiciable et celui du bien commun.

Et je crois que si elle cherche à n'être que le service du bien commun oubliant le justiciable, elle se perd, tout en oubliant la part nécessaire de hauteur qui est la sienne et qui est cette part de bien commun qu'elle poursuit. C'est pourquoi je suis particulièrement sensible aux propos qui viennent d'être tenus par monsieur le Premier président et par monsieur le Procureur général. Ils attestent cette volonté persistante au sein du monde de la justice d'examiner sans cesse à nouveaux frais le lien qui existe entre les fondements moraux et politiques de l'institution judiciaire, l'organisation de ses missions et la réalité sociale qui en est le sous-jacent.

C'est une manière de redire inlassablement ce principe qui nous définit profondément, à savoir que l'État de droit est le cœur de la démocratie politique et que, par conséquent, l'institution judiciaire occupe dans notre système démocratique une place centrale. Elle s'inscrit en effet à la confluence et dans la tension de ce qui, chaque jour, fabrique notre vie démocratique. Je veux dire ce débat constant entre les mouvements et les aspirations de la société, parfois aussi en ce qu'ils sont portés par l'exécutif, et le principe moral, le droit, le légal.

Cette tension a fait l'objet de nombreux débats philosophiques et je crois qu'ils irriguent pour partie – j'y reviendrai – le débat que vous avez largement choisi de traiter. Je ne suis pas sûr qu'une partie de ces débats ne soit d'ailleurs pas aporétique. Il n'en demeure pas moins que c'est dans cette tension entre le légal et le social que réside l'utilité profonde et la légitimité de l'autorité judiciaire, tout particulièrement dans nos démocraties. Et lorsque le projet démocratique s'affaiblit, lorsque la vitalité sociale s'étiole sous l'exercice d'un pouvoir despotique, lorsque la prévalence du droit est remise en question, c'est l'édifice de la justice qui est sapé. Et partout où la démocratie libérale est attaquée, la justice en est la première cible.

C'est ce que manifestent les situations portées devant la Cour européenne des droits de l'homme et, en particulier, les dossiers mettant en cause la Turquie ou la Russie. C'est aussi ce qui est en train de se jouer au sein de l'Union européenne avec, comme vous l'avez évoqué, la préoccupation légitime que nous avons aujourd'hui tous pour la Pologne. Cela montre combien la démocratie et son fondement ne suffisent plus à garantir l'État de droit de manière inconditionnelle et ont besoin de garde-fous, qu'ils soient dans sa Constitution ou dans les traités qui les lient comme le sont la Convention européenne des droits de l'homme ou les traités européens. Je veux saluer ici le travail permanent indispensable à la fois de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne.

La justice est aussi au cœur du projet politique français. C'est pour cela que rien de ce qui touche la justice ne peut laisser indifférent ni n'est jamais innocent. Vous avez rappelé combien notre justice s'enracine profondément au-delà des lieux qui nous accueillent, monsieur le Premier président, dans

notre histoire et combien du roi Saint-Louis au Parlement jusqu'aux juges, bouches de la loi, cette histoire est celle d'une action indispensable de l'État pour son équilibre propre et la vie de ses citoyens. Aussi, deux principaux enjeux se trouvent à mes yeux devant nous.

Le premier, c'est celui de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice et je mettrai donc, à mon tour, mon petit caillou blanc dans cet ensemble que vous avez retracé devant nous. Je souhaite y revenir humblement après tous mes prédécesseurs que vous venez de citer en mesurant, sans doute, ce que ce débat a d'inachevé et peut-être d'inachevable mais en partageant quelques convictions.

Le second enjeu, c'est celui de l'effectivité de la justice c'est-à-dire celui de rendre notre justice efficace, réelle, tangible pour nos concitoyens et à leur service. Pour moi, ces deux débats sont inséparables mais penser que nous restaurons la totalité de la confiance dans la justice et de nos équilibres en ne réglant que le premier serait oublier que, pour nos concitoyens, c'est le second qui bien souvent prime davantage. Je crois que, si nous savons apporter dans les années qui viennent des réponses plus robustes, si nous agissons en conformité avec ces objectifs, nous aurons résolument fait œuvre utile.

La séparation des pouvoirs embarque une double question. Celle d'abord de l'indépendance des juges, celle ensuite de la relation entre le judiciaire et l'exécutif. Il est loin, en effet, le temps où le tribunal de cassation n'était que l'auxiliaire du corps législatif chargé de s'assurer que les juges se cantonnaient bien à n'être que les bouches de la loi. Vous l'avez l'un et l'autre rappelé. Le juge statue au nom du peuple français, c'est-à-dire comme un représentant chargé de faire respecter la volonté générale. Le juge a, en effet, acquis un rôle bien supérieur à ce que certains parfois ont encore en tête.

En jugeant dans ses décisions des 6 et 14 octobre 2010 que l'examen de la question prioritaire de constitutionnalité portait non sur la disposition législative telle qu'adoptée mais sur la disposition législative telle qu'interprétée par les juges, le Conseil constitutionnel a lui-même clairement signifié que ce sont les juges qui donnent aux lois, par leur interprétation, leur portée effective. Qui plus est, les juges ont acquis ces dernières décennies la possibilité de combiner, faire dialoguer dans un ordre clairement établi les normes nationales européennes, internationales et même constitutionnelles.

Ces dernières décennies, par le dialogue des droits et le dialogue des juges – j'ai révoqué, en effet en me rendant devant la Cour européenne des droits de l'homme – les juges contribuent plus profondément qu'autrefois à la définition de l'intérêt général et avec plus de latitude par rapport à l'exécutif. C'est ce qu'illustre parfaitement le protocole additionnel de la Cour européenne des droits de l'homme signé par la France. C'est ce qu'illustre la pénétration dans les décisions de justice rendues en France de normes et de lois issues d'autres juridictions notamment européennes. Et comme je m'y étais engagé lors de mon intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme, le processus de ratification du protocole de la CEDH destiné à favoriser le dialogue des plus hautes cours françaises, votre cour, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État avec la CEDH, a été lancé. Le texte se trouve sur le bureau de l'Assemblée nationale et poursuivra donc son chemin.

Il est tout à fait remarquable qu'ayant été interrogées, ces trois hautes juridictions françaises aient souhaité ce mécanisme. Cela témoigne de la vitalité de ce dialogue mais aussi de ce rôle tout à fait contemporain, nouveau que les juges ont pris dans le rapport à l'intérêt général et à cette capacité justement nouvelle. Il est tout à fait remarquable aussi, je le sais Monsieur le Premier président, que votre cour ces derniers mois a été plus loin en envisageant une réforme touchant aux modalités même du contrôle que vous exercez en tirant les conséquences du fait que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme bouleverse l'économie du pourvoi, dans la mesure où cette juridiction exerce un contrôle de proportionnalité au cours duquel elle aborde les questions en droit mais aussi en fait.

C'est dans ce travail d'interprétation, de dialogue que se trouve la dimension presque politique du pouvoir du juge, et c'est là que se joue la réalité de son rôle dans une démocratie attachée à ses libertés. Il forge aujourd'hui, bien plus qu'il n'y a quelques décennies, une part de l'intérêt général. On établit la haute dignité démocratique de sa mission, et partant la nécessité d'en permettre l'accomplissement indépendant, quand des régimes y voient un danger pour la suprématie de l'exécutif et en tirent comme conclusion l'urgence d'une mise sous contrôle. C'est presque en réaction à ce mouvement européen que nous voyons poindre, dans de nombreux pays, des doutes, des remises en cause profondes et des balbutiements.

En France, l'indépendance est tenue pour la source de la légitimité de la justice et c'est cela que nous devons œuvrer à affermir. L'indépendance n'interdit pas, bien au contraire, la remise en question ni même l'évaluation. Elle implique une responsabilité propre. Elle n'interdit pas non plus la relation et je dirais même l'articulation des pouvoirs entre eux. Chacun des pouvoirs de notre République doit fonctionner dans le respect des prérogatives de l'autre et dans le dialogue. Les juges du siège ont une indépendance acquise et je crois que nul ici ne revient sur ce point. C'est bien le sujet du parquet à la française qui fait dans ce contexte discussion et sur lequel vous êtes l'un et l'autre revenus.

Sur ce point, je me suis déjà exprimé clairement naguère. Je ne souhaite en effet pas instaurer un parquet général de la nation. En cela, monsieur le Procureur général, nos opinions divergent mais je vous rejoins cependant dans une partie de l'appréciation que vous faites du parquet à la française. Les magistrats du parquet exercent une mission majeure au carrefour des politiques publiques et de l'activité juridictionnelle. Au pénal, ils gèrent de fait la quasi-totalité des affaires puisque le juge d'instruction n'instruit plus qu'environ 3 % de celles-ci. Les lois adoptées au fil des décennies lui ont donné de telles responsabilités que d'aucuns ont pu le qualifier de quasi juge, et parfois dans nos débats nous donnons le sentiment de vouloir régler la spécificité du parquet à la française en traitant du sujet de l'indépendance. Ce sont parfois les échos que j'ai pu entendre.

Or, le parquet dans la tradition française n'est en effet pas le siège. On convoque souvent la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme consacrée à l'article 5 de la Convention, qui a essentiellement pour but de protéger l'individu contre une privation de liberté arbitraire ou injustifiée. Dans ses arrêts Medvedyev et Moulin, la Cour européenne des droits de l'homme indique que pour l'application de ces garanties, le parquet n'est pas l'autorité idoine pour contrôler la prévention de liberté.

On en déduit trop souvent que la jurisprudence condamne le modèle français du parquet. Je crois qu'il n'en est rien à cet égard. Le parquet n'est simplement pas en raison de son rôle et non pas en raison d'un sujet lié à son indépendance, mais en raison de son rôle dans le procès, de sa fonction, il n'est pas ce tiers de confiance. C'est ainsi. Ce n'est ni en raison des modalités de nomination ou de promotion, mais par sa place et son rôle dans le procès.

La fonction du parquet en France fait que le procureur, comme partie poursuivante, applique la politique pénale du gouvernement avec la marge de manœuvre offerte par le principe de l'opportunité des poursuites. Il ne le fait pas en tant qu'agent administratif mais bien comme magistrat participant au procès. C'est cela qui aujourd'hui justifie en effet notre organisation. Je ne voudrais pas que par nos débats nous pensions répondre à la Cour européenne des droits de l'homme en voulant tout écraser par le sujet de l'indépendance. Il y a bien un sujet profond qui est notre propre organisation de justice, nos spécificités.

Elles sont nombreuses chez nos voisins. Il en est qui élisent, il est en qui ont décidé en effet de séparer différemment les fonctions, mais je crois que traiter du sujet de l'indépendance ne réglera pas ce point spécifique. Pour autant, le parquet a en effet cette spécificité que vous avez rappelée, monsieur le Premier président, en renvoyant en quelque sorte aux deux traditions concurrentes. J'ai théorisé dans d'autres champs le « en même temps » ; je crois qu'il s'applique parfaitement pour ce qu'il s'agit du parquet.

Le parquet, en effet, participe tout à la fois de l'activité judiciaire et de l'action publique. Et c'est parce qu'il est en même temps les deux qu'il y a cette adhérence. C'est aussi pour cela que ce magistrat en effet doit relever à mes yeux de l'Autorité de la garde des Sceaux et donc être nommé par le garde des sceaux. Le pouvoir exécutif rend des comptes. Le gouvernement devant le Parlement et le président de la République devant les citoyens français. En plus d'être en charge de la politique pénale, le parquet prend part plus globalement à la mise en œuvre au niveau local des politiques publiques, comme c'est le cas par exemple en matière de prévention de la radicalisation.

Et donc pour toutes ces raisons, il faut qu'à la fin quelqu'un rende les comptes des décisions que nous prenons en matière pénale. C'est bien ce pourquoi, in fine, je crois très profondément qu'il est bon que le garde des Sceaux puisse porter la politique pénale du gouvernement, que cette politique puisse être débattue devant celles et ceux qui représentent la nation et qu'il puisse y être responsable politiquement à tous égards, et que ce soit au nom de cette légitimité politique, démocratique profonde, sa racine première étant le peuple, que le magistrat du parquet puisse ensuite exercer cette mission.

Dans ce contexte, il est normal qu'un gouvernement qui porte une politique pénale puisse la défendre, l'expliquer, en répondre, qu'elle puisse être débattue et le parquet doit donc continuer à mes yeux à appartenir à une chaîne hiérarchique dont le sommet est une autorité qui porte cette responsabilité politique, l'assume, car c'est l'exécutif qui est dépositaire du mandat du peuple. Je crois à la nécessité d'une politique pénale donc définie par l'exécutif, responsable devant le Parlement et appliquée par le parquet.

Je crois que si nous allions plus loin, nous céderions à cette fascination qui a d'ailleurs plusieurs fois précédé notre histoire républicaine et habité la République, qui serait de confondre l'indépendance et une forme de pureté absolue. Qui pourrait assurer la pureté absolue de la politique pénale en autonomie complète dans une forme de lieu atopique ? Qui ne réponde à rien ni à personne mais se porte sur lui-même ? Je ne le connais pas. Dans notre démocratie à la fin, tout doit procéder quelque part d'une légitimité du peuple. Et c'est à ce moment où nous avons la fascination pour cette espèce de centre absolu qui pourrait être déconnecté à un moment de toute forme de légitimité démocratique que des inquiétudes peuvent poindre.

Je crois donc profondément que le parquet à la française se doit d'être rattaché par ses fonctions-mêmes au garde des Sceaux mais que notre travail est d'assurer plus fermement, plus clairement son indépendance. Vous l'avez dit, le débat relatif à l'indépendance est constant, soit qu'il s'agisse du réel, soit qu'il s'agisse de l'apparence mais il est là. Des évolutions multiples ont jalonné ces dernières décennies, nous devons parachever ce travail mais à mes yeux en nous arrêtant au bon endroit.

Comment assurer, dans l'équilibre démocratique que je viens de rappeler, l'indépendance pleine et entière des magistrats et, en particulier, des magistrats du parquet ? En étant d'une rigueur absolue sur les critères de nomination et de promotion et en étant d'une rigueur équivalente sur le sujet des affaires individuelles. Sur les affaires particulières, aucune instruction individuelle ne doit être donnée. La loi de 2013 l'a dit très clairement : c'est un principe intangible et qui sera maintenu.

Pour ce qui est de la nomination, je souhaite en effet que nous puissions apporter des garanties supplémentaires. Les magistrats du parquet seront donc nommés après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature et bénéficieront en matière disciplinaire de la même procédure que leurs collègues juges. C'est ce que je souhaite très profondément et ce qui me paraît cohérent avec ce que je viens d'énoncer. C'est ce qui sera donc présenté dans le cadre de la réforme constitutionnelle à venir.

S'agissant de la composition du Conseil supérieur de la magistrature auquel vous avez à juste titre rendu hommage, et je veux m'y associer, je ne souhaite pas revenir sur les équilibres atteints par la réforme de 2008. Le CSM n'est pas composé majoritairement de magistrats, ce qui favorise l'ouverture sur la société. Il est désormais présidé par les chefs de la Cour de cassation et je crois que ces équilibres sont satisfaisants. Les compétences pourront être affinées, le mode d'élection des membres revu afin de favoriser pleinement l'ouverture mais cela ne me paraît pas le sujet prioritaire.

La relation entre le judiciaire et l'exécutif ne se limite pour autant pas à cela. Elle pose aussi la question de la responsabilité ministérielle sur laquelle je souhaite qu'une réflexion soit engagée, parce que ces rapports sont évidemment réciproques et le rapport entre l'exécutif et la justice se vit chaque jour et émaille aussi cette relation de confiance à la fois entre l'exécutif et la justice en pleine indépendance et la confiance que nos citoyens ont dans notre organisation.

Il est clair aujourd'hui que la Cour de justice de la République ne remplit plus la fonction essentielle de traiter de la responsabilité des ministres. Je souhaite donc que cette Cour de justice de la République soit supprimée.

Mais les ministres s'ils doivent être naturellement jugés comme tous les citoyens dans leur vie non ministérielle doivent pouvoir être protégés légitimement dans l'action qui est la leur au quotidien. Il nous faut aussi penser cette relation dans le cadre d'une rénovation profonde de notre système. Notre pays a besoin d'un exécutif audacieux et non d'une génération de prudents ou d'empêchés qui, dans l'exercice de leurs fonctions ministérielles, seraient freinés sans cesse par la perspective de procédure pénale dont les contours aujourd'hui restent flous.

Il est donc indispensable là aussi, pour assurer la confiance de nos concitoyens de prendre en compte la spécificité de ce qu'est la fonction ministérielle, que nous puissions apporter, dans le cadre des réformes qui seront portées cette année, une réponse ferme qui ne doit pas passer par une juridiction d'exception mais plutôt par une définition plus précise de ce qu'est la responsabilité ministérielle.

Je crois enfin que l'indépendance de la justice, sa place toute particulière, essentielle à la fois aux équilibres de l'État et de notre vie en société, se fait par la clarté, la lisibilité, la force des jugements rendus. Un jugement, et vous le savez infiniment mieux que moi, même lorsqu'il est totalement définitif, porte ce rôle essentiel qui est celui du tiers de confiance dans la société. Il arrête le cycle infernal de la violence et des brutalités et permet justement de mettre un terme à une situation qui paraissait inarrêtable.

Il n'en demeure pas moins que le jugement est d'autant plus fort qu'il est clair, argumenté, nourri, compris. Nos sociétés démocratiques ont un rapport à la chose jugée qui se modifie et se déforme parce qu'ils ont besoin de comprendre le jugement, parce qu'il est constamment interrogé dans ses prémices, sa construction juridique et dans la compréhension de son évolution. Je crois d'ailleurs que le dialogue des juges que j'évoquais tout à l'heure nourrit cette exigence démocratique. Ce dialogue des juges pourrait in fine nous plonger collectivement dans une forme d'entre soi technique et il n'y aurait sans doute rien de pire.

Il est donc essentiel que la clarté, la lisibilité, l'intelligibilité tout à la fois des jugements et des évolutions jurisprudentielles puissent être perçues par nos concitoyens. Là encore, monsieur le Premier président, vous avez engagé un travail visant à motiver davantage les arrêts de la Cour, travail également mis en œuvre par le Conseil constitutionnel sous la présidence de Monsieur Laurent FABIOUS. Mais je souhaite que la force de la procédure et de la délibération puisse être affermie, mieux comprise et que nous réfléchissions collectivement à quelque chose qui n'appartient pas à notre tradition, je dois le dire, mais qui existe davantage dans d'autres univers juridiques, à l'introduction au moins dans les cours faïtières d'opinions dissidentes.

La mise en relief de ce que la décision de justice peut avoir de plurivoque, de complexe, le cas échéant de contestable est à mes yeux un moyen utile de lui conférer sa part d'humanité et d'intelligibilité et de faire du juge le porteur d'une décision qui engage et qui, en effet, choisit parmi des possibles. Le souhait d'entrer dans la complexité des choses, de ne pas subir passivement une

verticalité vécue comme une suggestion fait entièrement partie de l'esprit de notre temps et vous le voyez tous les jours dans l'exercice de vos responsabilités.

Cette préoccupation de nos concitoyens m'amène à partager avec vous quelques convictions sur le second sujet essentiel à l'institution judiciaire qui est l'effectivité de la justice. En effet, il ne s'agirait pas que nous ayons simplement clarifié le sujet de l'indépendance et la place du juge pour changer la vie de nos concitoyens. L'effectivité des droits, au sens où la philosophe Simone WEIL convoquait ce terme d'effectivité, est la clé de toute confiance dans la justice et partant dans la démocratie. Rien ne ruinerait davantage notre édifice démocratique que le sentiment d'une justice dont les principes resteraient une construction théorique et déjà point le sentiment parfois que le citoyen le plus vulnérable ne bénéficie pas, dans la réalité des droits qui lui sont en théorie octroyés et c'est là que se joue notre capacité collective, celle que vous portez au quotidien, à rebâtir pleinement la confiance de nos concitoyens.

C'est aussi là que se joue, je dois vous le dire – c'est ma conviction profonde, Monsieur le Premier Président, la véritable attractivité du modèle français. Nos modèles sont habitués à être pluriels et il n'y en a d'ailleurs pas qu'un auquel nous serions seuls opposés, mais c'est en adaptant nos réponses dans les faits, la rapidité de leur réaction, la bonne organisation concrète que nous pouvons avoir en effet un modèle juridique attractif et qui réconcilie tout à la fois la confiance de nos concitoyens partout dans la République et la confiance des investisseurs ou des justiciables parfois à l'autre bout du monde.

Pour lutter contre cette corrosion, il nous faut d'abord une justice qui sache répondre aux défis de son temps. C'est ainsi que nos concitoyens sont extrêmement attentifs aux litiges du quotidien et au fait que les petites infractions fassent l'objet d'une réponse pénale effective, c'est-à-dire rapide, appliquée, proportionnée. Depuis de nombreuses années, ce débat est au cœur de la justice et il convient d'y apporter une réponse. Là aussi, c'est un débat qui est pris dans des tensions constantes, celle de vouloir adapter nos réponses pénales aux réalités que souvent les magistrats connaissent et ce besoin d'une réponse rapide, visible par nos concitoyens face à ce qu'ils constatent au quotidien.

Les réformes qui seront lancées permettront de répondre à l'attente légitime des magistrats et des enquêteurs d'alléger et de simplifier leur tâche. J'ai déjà dit mon souhait de voir certaines contraventions ou certains délits faire l'objet d'une procédure forfaitisée. C'est l'ensemble des dispositions pénales, qu'elles soient législatives ou réglementaires, qui sera systématiquement peigné pour y trouver matière à simplification. Il en va ainsi des dispositions concernant les scellés ou encore de celles particulièrement complexes concernant les techniques spéciales d'enquête. Elles ont vocation à s'articuler avec la mise en œuvre également de la police de sécurité du quotidien. Ce travail, cette refonte profonde concrète et détaillée, c'est-ce que la garde des sceaux, depuis plusieurs mois, conduit, ce qui fait l'objet d'une partie des chantiers de la justice sur lesquels des documents seront remis à la garde dès cet après-midi et je me réjouis à ce titre du travail de partenariat entre les ministères de la Justice et de l'Intérieur, indispensable pour construire cet édifice.

Une justice effective, c'est aussi une justice qui entend les souffrances de nos concitoyens, c'est tenir compte des situations de déclassement et d'exclusion. Ainsi, nous le savons tous, notre société

vieillit et les cas se multiplient des demandes de mise sous tutelle. Il s'agit, par essence d'une justice de proximité qui touche à l'intimité des familles, le plus souvent à leur douleur. La justice ne peut se soustraire à l'attente sociale en la matière, mais ne peut non plus être l'unique recours disponible pour des familles plongées dans le désarroi et c'est là encore l'un des sujets concrets, éminemment importants sur lesquels il conviendra de porter des réformes.

Comme l'a très clairement établi la cour de cassation dans sa jurisprudence, les régimes civils d'incapacité ont pour objet, d'une façon générale, de pourvoir non seulement à la protection des biens, mais à la personne de ceux qui sont dits incapables, c'est-à-dire des personnes dont les capacités mentales sont jugées insuffisantes pour mener leur vie de façon autonome. Aujourd'hui, ce sont environ 700 000 majeurs qui font l'objet d'une mesure de protection. La France n'a jamais connu un nombre aussi élevé de majeurs protégés parce que le dispositif, initialement destiné à protéger les majeurs souffrant d'une altération de leurs facultés mentales, est de plus en plus utilisé pour les personnes en grande difficulté sociale.

Cela explique que le droit français des majeurs protégés, scruté par les diverses instances nationales et internationales, fasse parfois l'objet de critiques au regard du nombre de mesures de tutelle qui privent la personne de sa capacité juridique alors que les réflexions actuelles s'accordent sur la nécessité de lui laisser davantage d'autonomie et de suivre sa volonté lorsqu'elle peut s'exprimer. Sur ce sujet, il nous faut sans doute revoir quelques règles mais là aussi prendre acte du fait que la réponse ne passe pas automatiquement par l'intervention du juge des tutelles, mais par une lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui dépend d'autres ministères.

L'effectivité de la justice concerne également les grands enjeux nationaux. En ce sens, la France peut être fière de sa justice antiterroriste. Pionnière dès 1986, cette justice, en se spécialisant, a permis de maintenir le combat entre une menace déstabilisant toute la société et le maintien du cadre du droit. Dans un État de droit, la lutte contre le terrorisme est une lutte judiciaire dans le sens où, ultimement, les auteurs de tels actes devront être traduits devant les tribunaux et condamnés. C'est une justice hautement spécialisée, en mesure à la fois de comprendre les enjeux géopolitiques et de maîtriser les techniques d'enquêtes innovantes qui sont indispensables.

C'est aussi une justice que les citoyens perçoivent concrètement et qui leur inspire confiance. Lorsqu'il faut expliquer, décrire, rassurer, cette justice sait s'incarner et parler à nos concitoyens. Cela revêt à mes yeux une valeur considérable, comme du reste aux yeux des Français, et je veux à cet égard saluer le travail du procureur de la République de Paris, François MOLINS, dont la parole tournée vers nos concitoyens a su prendre le ton et le poids qu'ils attendent de la justice, sans jamais en atténuer l'indispensable gravité.

Pour autant, les attaques djihadistes que nous subissons depuis plusieurs années, inégalées dans leur ampleur, les dommages qu'elles causent et leurs objectifs qui sont de remettre en cause notre modèle de société et de fragiliser notre État de droit, doivent nous inviter à une adaptation constante et rapide. C'est le sens que j'ai donné aux nouvelles dispositions en matière de sécurité. En mettant un terme à l'état d'urgence le 1^{er} novembre dernier, j'ai voulu que nos concitoyens restent protégés contre le risque terroriste tout en donnant au juge un rôle accru dans la préservation des droits fondamentaux.

Mais il semble que nous devons aller plus loin. À cette fin, la ministre a annoncé la création d'un procureur national antiterroriste qui nous permettra d'accroître encore l'efficacité des poursuites. Il faut que le magistrat instructeur puisse se consacrer entièrement à la conduite de ses investigations pour que les auteurs d'actes terroristes puissent être jugés plus rapidement. Il importe également de traiter de manière adaptée le profil des revenants, notamment mineurs, et les conditions de détention des terroristes. Autant de projets qui sont sur la table.

La spécificité de ces situations et de ce droit doit d'autant mieux être prise en compte que si nous ne le faisons pas, le risque est une bascule complète, le risque est d'utiliser des instruments juridiques trop larges, en tout cas bien plus larges que la seule réponse à la menace antiterroriste. C'est tout l'esprit de la sortie de l'état d'urgence et la mise en place de ces nouveaux textes et de cette nouvelle organisation.

Une justice effective est aussi une justice correspondant à la réalité du pays et notamment à sa réalité géographique. L'organisation territoriale de la justice ne correspond plus à la réalité démographique, administrative et économique du pays. Il ne s'agit pas d'une logique quantitative qui consisterait à rapporter un nombre d'affaires traitées annuellement au nombre de personnels en poste, mais bien plutôt d'une logique qualitative. La France compte 36 cours d'appel. Leur ressort, très variable, ne coïncide pas avec les territoires des 13 régions actuelles. Nous avons des régions avec plusieurs cours d'appel, nous avons des cours d'appel coupées entre deux régions, nous avons des tribunaux de grande instance sous l'autorité de chef de cour relevant d'une région voisine, les ressorts des cours d'appel ne coïncident pas non plus avec ceux des inter_régions, des services déconcentrés du ministère de la Justice, ceux de l'administration pénitentiaire et ceux de la protection juridique de la jeunesse.

La carte de la gestion budgétaire des juridictions divise la France en zones également sans concordance avec la répartition des cours d'appel ou des régions administratives. Nous avons donc mis le maximum de chances de notre côté pour réussir à avoir une justice efficace, en tout cas efficacement organisée. Par ailleurs, il est nécessaire de mieux organiser la participation des services judiciaires aux politiques publiques auxquelles ils contribuent et qui sont pilotées au niveau régional. Cette amélioration de l'organisation n'implique pas qu'on lui sacrifie la nécessaire proximité pour l'accès aux renseignements judiciaires, pour l'assistance aux démarches ou pour l'accès à certains procès.

On s'est parfois interrogé sur mon engagement à ne fermer aucun site. La nouvelle organisation judiciaire que je souhaite et sur laquelle la garde des sceaux travaille depuis là aussi plusieurs mois ne vise pas tant la suppression de tribunaux ou de cours d'appel qu'une redistribution des services et des contentieux sans fermer de juridiction donc en conservant la proximité. Il s'agit de répartir des contentieux au sein d'un ressort en spécialisant certaines juridictions sur tel ou tel contentieux, en simplifiant aussi la lisibilité de l'accès à nos juridictions dans un même territoire.

Le rôle là aussi de l'ensemble des magistrats sera déterminant et, avec eux, de tous les professionnels du droit. La réponse n'est ni une réponse qui serait dictée d'en haut, sans cohérence avec la réalité de nos territoires et sans prise en compte de la nécessaire proximité ni le statu quo

qui, comme je viens de vous le décrire cliniquement, est absolument intenable et contribue largement à l'inefficacité collective.

Une justice effective, c'est aussi une justice qui utilise les moyens disponibles pour se simplifier et se rapprocher des justiciables. C'est tout l'enjeu de la numérisation de la justice. En matière de numérisation, Monsieur le Premier Président, la cour de cassation fut pionnière dès le début des années 2000 et je veux ici rendre hommage au premier président honoraire, Guy CANIVET.

Je souhaite que la numérisation complète de notre justice puisse être déployée à l'été 2020. Il ne s'agit pas simplement de dématérialisation, comme bien souvent on confond ces deux notions. Il nous faut créer profondément une organisation nouvelle qui, grâce aux innovations, nous permette en profondeur de revoir aussi bien souvent nos organisations. Il nous faut créer une plateforme de justice civile pour les petits litiges et parvenir à une procédure pénale numérique. Je souhaite que la prime soit donnée à l'innovation et que se déploient fortement des initiatives déjà en cours qui rapprochent les citoyens et les avocats ou encore les professionnels du droit et les magistrats.

Le numérique n'apportera rien si, en quelque sorte, nous lui répliquons toutes les lourdeurs que nous connaissons aujourd'hui et qui sont parfois devenues obsolètes. Si à chaque étape de la procédure numérique, nous remettons des procédures d'homologation sans réinterroger leur pertinence, nous créerons un monstre numérique dont l'État – et la justice n'en ont pas l'exclusive, je vous rassure – ont le secret, dont l'efficacité et la probabilité même qu'il se déploie seront à discuter. Le numérique n'est pas la transposition digitale des dispositifs physiques. Il importe dans les relations entre acteurs des méthodes nouvelles, des usages nouveaux et c'est cela qu'il nous faut prendre en compte parce que, de fait, est en train d'émerger une organisation nouvelle dans le monde judiciaire, non pas une simple modernisation, mais une véritable refonte de la conception que nous nous faisons des rapports qui existent entre l'institution, ses composantes et les justiciables.

Les simplifications qui permettent aux magistrats de se concentrer sur l'important mais aussi un vrai changement, bien souvent, des relations entre le justiciable, ses conseils, les magistrats qui invitent à repenser l'ensemble de la procédure.

Nous allons, dans les prochains mois, déployer un plan de transformation numérique de la justice. Il permettra aux justiciables, aux avocats et aux huissiers de justice, à tous les partenaires de la justice de suivre en ligne le déroulement de l'instruction de leur affaire et d'accomplir en ligne les actes de procédure et à l'ensemble des acteurs du procès de travailler sur la base d'un dossier numérique dématérialisé. En matière civile, la saisine des juridictions sera effective dès début 2019 et la dématérialisation complète déployée à partir de 2020. En matière pénale, une équipe de projet, conjointe avec le ministère de l'Intérieur, est mise en place pour parvenir à une procédure pénale numérique et la justice pénale nécessite une approche spécifique à la fois parce qu'elle associe en amont les forces de l'ordre et en aval l'administration pénitentiaire et, bien sûr, parce qu'elle est soumise à des garanties fondamentales renforcées.

Ce sujet n'est pas un sujet ancillaire, il impliquera une refonte profonde du quotidien de nombre de professionnels du droit et il impliquera une refonte profonde de notre organisation collective où il

faut à la fois saisir l'opportunité qui nous est offerte d'un accès plus simple, rapide et parfois d'un traitement des litiges plus rapide que le numérique permet et le maintien des garanties fondamentales, mais avec un certain esprit de distinction.

Une justice effective, c'est enfin une justice qui pense l'effectivité de son action et notamment de la peine. La justice ne doit pas seulement être dite, elle doit se concrétiser. Cela va d'ailleurs bien plus loin que la simple question de l'exécution des décisions. Bien davantage, il en va du sens même de la fonction de juger. S'agissant, par exemple, de la justice pénale, aujourd'hui, il n'est plus possible que le juge prononce des peines d'emprisonnement qui, non seulement pour une bonne part, ne seront pas exécutées dans des délais décents, mais qui seront transmues de fait en une autre peine. Cela, nos concitoyens ne le comprennent pas.

Je suis certain que la situation ne satisfait pas les magistrats qui prononcent ces peines sans visibilité, notamment les juges correctionnels. Je souhaite que l'on puisse distinguer entre une peine utile et une peine inutile. Je souhaite aussi qu'une peine prononcée soit une peine effectuée. À l'heure actuelle, les articles 723-15 et suivants du code de procédure pénale conduisent à examiner de fait un aménagement pour toute peine de prison ferme inférieure ou égale à deux ans. Cette disposition est utilisée essentiellement comme dispositif de gestion de la surpopulation carcérale. Je me suis exprimé devant la Cour européenne des droits de l'homme pour dire combien la situation des prisons en France était indigne : indigne ce taux d'occupation de 139 %, indigne les matelas au sol, indignes les conditions de travail des personnels pénitentiaires.

Pour autant, cette surpopulation est un symptôme et je ne veux pas d'une réforme qui ne cherche qu'à faire tomber la fièvre plutôt qu'à s'attaquer à la maladie. Les réformes que portera la garde des sceaux donneront donc une réponse à cette exigence d'effectivité tout en offrant des réponses très novatrices pour ne pas faire de la prison l'alpha et l'oméga de la peine. Et je crois que la réponse qui consiste à dire qu'un juge peut prononcer une peine de prison et que celle-ci a vocation à n'être jamais appliquée est une décrédibilisation pour les magistrats qui la prononcent, comme pour tous ceux qui portent l'action publique.

La prison, quant à elle, au-delà des 15 000 places à construire, sur lesquelles je me suis engagé, doit être profondément modernisée, transformée. J'ai demandé à ce qu'un Plan pénitentiaire global me soit soumis avant la fin du mois de février 2018 qui concerne non seulement les questions immobilières, mais les personnels pénitentiaires, qu'il s'agisse des personnels de surveillance ou des personnels de probation et d'insertion. Il concernera également le renseignement pénitentiaire et, d'une façon générale, le statut de détenu. Cette exigence d'effectivité est essentielle pour nos prisons mais en ce qu'elles ne doivent pas être une réponse quasi systématique. D'autres peines doivent pouvoir être effectivement et massivement mises en œuvre : le travail d'intérêt général qui allie l'exigence de réparation du dommage causé à celle de la réinsertion, le bracelet électronique. Et il nous faut, dans le cadre de cette réforme, en assumer la place, en clarifier l'usage et apporter cette réponse complète.

Pour être effectives, les peines doivent aussi s'adapter aux personnes concernées et au monde qui nous entoure et c'est un des éléments d'ailleurs de l'attractivité qu'à juste titre, vous souligniez à l'instant, Monsieur le Premier Président. Malgré les polémiques, on doit à cet égard se réjouir de la

création d'une nouvelle peine de convention judiciaire d'intérêt public qui institue pour les personnes morales une transaction pénale permettant de lutter effectivement contre la corruption internationale. Nous savons tous que les sanctions en la matière étaient quasiment inexistantes et sans proportion avec les sommes en jeu. Sur l'incitation des organisations non gouvernementales concernées, la peine créée permet, dans la transparence, de mettre en œuvre un mécanisme de sanction concret et effectif.

Une justice effective, c'est enfin une justice où l'activité du juge est recentrée sur le traitement des litiges qui le justifient. Une partie des innovations que j'évoquais, je l'espère, le permettra, mais parce qu'il est un juge, avec la compétence et le rôle qui lui sont assignés par notre Constitution et par nos lois, le juge doit se consacrer aux situations dans lesquelles sa place est réellement nécessaire. Il s'agit donc de résister à cette tendance sociétale contribuant à l'extension permanente de son champ d'intervention.

La loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle en a fait un objet important en introduisant le divorce par consentement mutuel par acte d'avocats, en transférant la conclusion d'un Pacs aux communes ou en forfaitisant la poursuite des défauts d'assurance et de permis de conduire. Je souhaite que ces évolutions soient poursuivies partout où ce sera possible.

Il faut aussi se méfier de la fuite en avant des voies de recours qui font durer les procédures. La procédure est une garantie, pas un piège dans lequel on doit systématiquement s'enliser. Et ce sera aussi l'un des sujets importants que ces chantiers de la justice doivent à mes yeux pouvoir éclairer et sur lesquels des réformes importantes doivent être conduites. La première instance ne doit pas être une répétition de l'appel et la cour de cassation n'est pas un troisième degré de juridiction à qui l'on se réfère ultimement quand on a perdu. L'autorité de la chose jugée et la place de chaque niveau doivent ainsi être pleinement reconsidérées et cela fera partie, je crois, des réformes profondes que la garde des sceaux doit porter dans ce contexte.

Le peuple français, Mesdames, Messieurs, est un peuple épris de justice. Que ce trait de notre nation soit parfois poussé jusqu'au goût de la chicane est un fait connu. « Vivre sans plaider, est-ce contentement ? », disait RACINE. Mais cette justice dont notre peuple est si soucieux, c'est surtout celle qui sache faire des droits que promettent les principes de notre démocratie libérale l'expérience de tous nos concitoyens. Là est notre défi commun, refaire de l'efficacité de la justice un ciment de notre République.

Et pour cela, il faut savoir faire évoluer à la fois le droit et l'appareil judiciaire pour que l'un et l'autre soient au service de ce projet démocratique. Les moyens nécessaires seront affectés à ces évolutions de la justice et chaque fois, c'est l'effectivité de la justice qui sera notre guide et nous ferons une règle de ne pas continuer à soutenir des dysfonctionnements patents et connus, mais d'être au rendez-vous en termes de moyens lorsque les objectifs sont clairement déterminés. Ce sera aussi l'objectif du texte de loi porté par la garde des sceaux dans les prochains mois.

Cette rigueur nous est imposée de façon absolue par l'environnement national et international qui a remis en son cœur la question des droits et des libertés, que ce soit chez les uns pour les réduire, chez les autres – et la France et de ces autres – pour mieux les protéger et les garantir dans un

monde inquiétant. Il est de notre devoir d'offrir des réponses profondes et ambitieuses aux attentes qui existent à l'endroit de l'institution judiciaire.

Nous ne ferons jamais de la justice autre chose qu'une instance humaine et, à cet égard, forcément imparfaite. Nous continuerons à avoir sans doute, Monsieur le Premier Président, Monsieur le Procureur général, des débats interminables sur des sujets qui sont parfois irréconciliables parce que la justice est humaine. Et nous ne renoncerons jamais à offrir, précisément pour cette raison, ce qui je crois, est le cœur de votre vocation, de votre rôle et de ce que j'estime être une part de ma mission, l'espérance légitime que nos concitoyens doivent avoir dans la justice parce que la justice est toujours humaine, elle ne doit jamais se départir de cette part d'humanité et de l'espoir qu'elle porte pour nos concitoyens. Je vous remercie.