

Discours de Michel Mercier
Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés
Cérémonie de vœux aux personnalités du monde judiciaire
Mercredi 18 janvier 2012

Monsieur le Vice-Président du Conseil d'Etat,
Monsieur le Défenseur des droits,
Mesdames et Messieurs les parlementaires,
Monsieur le Premier Président de la Cour de cassation,
Monsieur le Procureur Général près la Cour de cassation,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil supérieur de la magistrature,
Monsieur le Préfet de police,
Mesdames et Messieurs les Hauts magistrats,
Monsieur le Contrôleur général des lieux de privation de liberté,
Mesdames et Messieurs les représentants des professions du droit,
Mesdames et Messieurs les magistrats et personnels du ministère de la Justice,
Mesdames et Messieurs les journalistes,
Mesdames, Messieurs,

C'est un plaisir de vous retrouver aujourd'hui en cette nouvelle année, alors que nous venons de vivre douze mois particulièrement riches d'avancées pour notre justice et notre droit.

Nous avons mené de nombreuses réformes nécessaires à la modernisation et à l'efficacité de notre justice. Je sais l'effort d'adaptation qu'a impliqué pour chacune et chacun d'entre vous cette dynamique de changement, et je veux vous remercier de votre engagement pour la justice.

Beaucoup de règles et procédures nouvelles sont entrées en application avec succès et je suis convaincu que cette réussite doit beaucoup à l'esprit de dialogue qui a présidé à nos échanges tout au long de l'année écoulée. Bien sûr nous n'avons pas été d'accord sur tout, mais c'est bien grâce à cette écoute mutuelle qu'y compris dans les moments difficiles que nous avons pu connaître, nous avons su prendre de la hauteur et construire des solutions pour une justice de qualité, respectueuse des droits et libertés.

Ce dialogue, je l'ai conduit tant avec les partenaires de l'institution judiciaire qu'avec les magistrats, les greffiers et l'ensemble des fonctionnaires de ce ministère ; permettez à cet égard que je souligne l'avancée que représente la mise en place toute récente des nouvelles instances du dialogue social, en application de la loi du 5 juillet 2010.

*

Mesdames et Messieurs,

Je crois pouvoir dire qu'au cours de l'année écoulée nous avons à la fois atteint les objectifs que nous nous étions fixés sur l'organisation du service public de la justice, et répondu avec efficacité aux nouvelles exigences induites par la question prioritaire de constitutionnalité.

Sur ce dernier point, le défi était d'importance : 2 500 QPC ont été déposées et 174 ont donné lieu à une décision du Conseil constitutionnel. Autant dire que les justiciables et les professionnels du droit ont pleinement investi cette procédure. Je tiens à saluer l'implication des hautes juridictions, tant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation dans leur rôle de filtrage, que bien sûr le Conseil constitutionnel. Toutes ont permis à la nouvelle procédure de déployer l'ensemble de ses effets. Ceux

qui pensaient que la QPC ne changerait rien, comme ceux qui redoutaient qu'elle ne mette à bas notre édifice juridique ont été démentis : la procédure constitue un formidable outil d'approfondissement de notre Etat de droit.

Mais cela implique naturellement que le législateur procède aux adaptations nécessaires. Le ministère de la justice est tout particulièrement concerné puisque le domaine pénal, pour n'évoquer que lui, représente environ 20% des QPC. Pas moins de huit réformes législatives ont été adoptées cette année afin de se conformer, dans les domaines intéressant la Chancellerie, aux décisions du Conseil.

Il nous a donc fallu combiner la conduite de la politique définie par le Gouvernement avec les exigences nouvelles inhérentes au respect de la hiérarchie des normes. Pour autant, de cette double inspiration il a résulté une action profondément cohérente.

I. Des progrès considérables ont ainsi été accomplis en quelques mois pour renforcer les droits et libertés de nos concitoyens, et je suis convaincu que les Français sauront en prendre la mesure.

1. Les droits des personnes placées en garde à vue, tout d'abord, ont été redéfinis par la loi du 14 avril 2011, qui a instauré le droit à l'assistance effective par un avocat tout au long de la mesure. Nous avons su trouver dans cette loi, sous le contrôle du Conseil constitutionnel qui l'a jugée conforme à la Constitution, un nouvel équilibre entre deux exigences de même valeur, celle du respect des droits de la défense et celle de la sécurité des biens et des personnes.

La loi du 5 juillet 2011 a, pour sa part, considérablement renforcé le contrôle judiciaire sur les mesures d'hospitalisation sans consentement, en permettant un contrôle effectif, par le juge, de toutes les mesures privant ces malades de leur liberté d'aller et venir.

La mobilisation de l'institution judiciaire et de l'ensemble des auxiliaires de justice a permis que ces nouvelles mesures soient mises en œuvre de manière aussi harmonieuse que possible, en dépit des difficultés pratiques de tous ordres qu'il a fallu résoudre en peu de temps. Nous restons bien sûr très attentifs aux conditions d'application de ces réformes, mais je tiens en cet instant à renouveler mes remerciements à l'ensemble des acteurs qui ont concouru à ce résultat.

J'ai naturellement veillé à ce que l'ensemble de ces évolutions soient accompagnées de moyens supplémentaires. Sans doute ces efforts ne sont-ils pas suffisants, car je sais les fortes contraintes qui pèsent sur les acteurs de la justice. Mais je veux rappeler aussi, alors que nous nous trouvons dans une situation budgétaire sans précédent, que le Gouvernement et le Parlement ont continué à se mobiliser pour la justice : entre 2007 et 2012, le budget de la justice aura ainsi augmenté de 20%, et la hausse atteint près de 4 % pour la seule année 2012. Encore faut-il que les emplois supplémentaires que nous avons obtenus soient pourvus, et je m'y attacherai dans l'organisation des concours de recrutement de l'année 2012.

2. Toujours en matière de protection des droits, je ne saurais oublier que, grâce à une loi organique que j'ai eu l'honneur de défendre au Parlement, cette année a vu la création d'une nouvelle autorité constitutionnelle dédiée à la protection et à la défense des droits des citoyens : le Défenseur des droits.

Il a été doté de moyens et de prérogatives sans précédent pour l'exercice des missions qui lui ont été dévolues, que ce soit en matière de relations avec les administrations, de défense des droits des enfants, de lutte contre les discriminations ou de contrôle de la déontologie des activités de sécurité. Monsieur le Défenseur des droits, d'excellentes relations de travail se sont d'ores et déjà tissées entre vos services et ceux de la Chancellerie. Cette collaboration est le gage d'une bonne articulation entre votre intervention, non contentieuse, et celle de la justice ; bonne articulation qui contribuera, j'en suis sûr, à mieux protéger les droits de nos concitoyens.

3. Et puis je tiens à saluer les nouveaux pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), à l'égard notamment des nominations des procureurs généraux. Depuis un an, nous avons appris à travailler ensemble, dans le respect de nos compétences respectives, et j'ai veillé à ce que les avis que le CSM a rendus soient systématiquement suivis. Cette pratique va se prolonger puisque le Président de la République a annoncé il y a quelques jours, dans son discours de vœux aux hautes juridictions, qu'à l'avenir ces nominations ne pourraient se faire que sur avis conforme du CSM, ce dont je me réjouis.

II. Les douze derniers mois ont par ailleurs été consacrés à bâtir une institution judiciaire modernisée, plus accessible et plus proche.

1. Rapprocher la justice des citoyens a constitué, vous le savez, un objectif majeur de notre action.

Parce qu'une complexité inutile éloigne les Français de leur justice, nous avons veillé à leur offrir des structures plus lisibles et à simplifier les procédures. La réforme de la représentation devant les cours d'appel, inscrite dans la loi du 25 janvier 2011, ou la loi relative à la répartition des contentieux et à l'allégement de certaines procédures ont apporté des clarifications et des simplifications indispensables.

Nous avons également veillé à développer une politique active d'accès au droit pour permettre à chacun de mieux connaître ses droits et ses devoirs. Je veux rendre hommage aux professionnels et aux acteurs associatifs qui s'engagent à nos côtés, au sein des maisons de justice et du droit, des points d'accès au droit ou encore des bureaux d'aide aux victimes pour apporter écoute et conseil à nos concitoyens. Parce que nous devons accorder une attention toute particulière à ceux de nos concitoyens qui sont fragilisés, j'ai d'ailleurs souhaité que nous poursuivions l'ouverture de nouveaux bureaux d'aide aux victimes. 12 seront créés cette année en vue d'une généralisation sur le territoire qui est prévue par le projet de loi de programmation qui est actuellement à l'examen du Parlement.

En renforçant la participation des citoyens à l'œuvre de justice, la loi du 10 août 2011 a marqué une autre avancée particulièrement emblématique dans ce rapprochement de la justice et des citoyens. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier, les premiers citoyens assesseurs ont siégé aux côtés des magistrats dans les ressorts des cours d'appel de Dijon et de Toulouse, pour le jugement des délits graves d'atteinte aux personnes. Ils seront aussi appelés à rendre des décisions de libération conditionnelle. Les premiers retours de cette expérimentation sont positifs : les premiers participants expriment leur sentiment d'accomplir un acte civique, et mesurent mieux sans doute la responsabilité que représente le fait de rendre la justice. Je me rendrai sur place pour le vérifier mais c'est sans nul doute en expliquant la justice, en faisant œuvre de pédagogie, que nous renforcerons la confiance de nos concitoyens dans l'institution judiciaire.

2. Nous avons par ailleurs poursuivi la modernisation de notre justice pour garantir son efficacité et le service rendu au justiciable.

Les efforts déployés, cette année encore, pour la rénovation ou la réhabilitation des palais de justice, ont permis de mieux répondre aux impératifs d'accessibilité de l'institution judiciaire. En facilitant l'accueil du justiciable, en améliorant les conditions de travail des magistrats, des greffiers en chef, des greffiers et fonctionnaires, nous permettons aussi que l'œuvre de justice soit conduite en toute sérénité.

La modernisation de notre justice passe aussi par le recours aux nouvelles technologies. L'ensemble des auxiliaires de justice l'ont compris : après les avocats et les avocats aux Conseils, la dématérialisation des échanges a vocation à s'étendre aux huissiers de justice, aux administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires, aux greffiers des tribunaux de commerce ou encore aux experts judiciaires.

La communication électronique obligatoire devant les cours d'appel, qui ne porte depuis le 1^{er} septembre dernier que sur certains actes de procédure, sera généralisée d'ici l'année prochaine. Je tiens à remercier particulièrement les magistrats et greffiers, avocats et anciens avoués de leur implication essentielle dans la mise en place progressive de ce dispositif.

Je n'oublie pas, dans ce mouvement de modernisation, les réalisations accomplies cette année pour la justice administrative. Certes l'encombrement du calendrier parlementaire n'aura pas permis, au cours de cette législature, de soumettre au Parlement un projet de loi entièrement consacré aux juridictions administratives. Mais je me réjouis de voir que cette contrainte n'a pas fait obstacle à ce que la plupart des propositions élaborées par le Conseil d'Etat et portées avec toute la force de conviction de son Vice-président aient été finalement adoptées et mises en œuvre.

Ce n'est que justice s'agissant de magistrats, agents et juridictions qui ont consenti des efforts très importants ces dernières années pour réduire les délais de jugement avec le succès que l'on sait.

Dans certaines matières, en application de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, le rapporteur public peut désormais être dispensé de présenter ses conclusions à

l'audience. La loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles comprend un chapitre consacré aux juridictions administratives. D'autres mesures, de nature statutaire, sont en cours d'examen au Parlement. Enfin nous avons veillé, cette année, à définir une nouvelle articulation entre les interventions du juge administratif et du juge judiciaire dans le contentieux des étrangers, afin de parvenir à une plus grande lisibilité et à un traitement plus logique et plus efficace des dossiers, dans le respect du droit des personnes. Je sais l'accroissement de la charge de travail qui en résulte pour les juridictions administratives et les inquiétudes qui peuvent en résulter. Il y a là un sujet de réflexion.

J'estime enfin que moderniser notre système judiciaire, c'est aussi savoir développer les modes alternatifs de règlement des litiges. Certains conflits gagnent à être réglés autrement que dans le cadre d'un procès. C'est pourquoi le régime de la conciliation et celui de l'arbitrage ont été profondément rénovés en 2011. Nous avons également transposé une directive européenne relative à la médiation. En outre, la nouvelle « procédure participative » permettra aux parties, en présence d'avocats, de parvenir, dans le cadre d'une convention négociée, à un accord susceptible d'être rendu exécutoire par un juge. Et je crois pouvoir annoncer des avancées prochaines dans la mise en place de recours administratifs préalables obligatoires dans les contentieux de la fonction publique, ainsi que le législateur l'a souhaité.

III. Nous avons bien sûr aussi conduit, en 2011, d'importants chantiers pour mieux lutter contre la délinquance et prévenir la récidive.

Le Gouvernement s'est particulièrement mobilisé sur ces deux chantiers prioritaires afin d'imaginer les solutions les mieux adaptées et les plus efficaces, mais aussi pour répondre à une série de difficultés concrètes qui ont surgi cette année.

La justice ne peut être pleinement efficace si elle ne dispose d'outils diversifiés et adaptés à l'évolution des actes de délinquance. Je veux dire à cet égard ma conviction que la prison ne peut constituer la seule réponse. Je veux dire aussi que lorsque l'incarcération est nécessaire, elle ne doit pas être identique pour toutes les peines.

1. J'ai souhaité que nous développions les aménagements de peine et, plus généralement, toutes les solutions qui favorisent la prévention de la récidive.

Ainsi, au 1er janvier 2012, près de 10 700 condamnés bénéficiaient d'un aménagement de peine sous écrou sous forme de surveillance électronique, de semi-liberté ou de placement extérieur, soit 27 % de plus qu'il y a un an, 125 % de plus qu'en mai 2007. Ces données démentent, s'il en était besoin, l'idée que nous nous serions aveuglément engagés dans la voie du « tout carcéral ».

J'ai également donné une **nouvelle impulsion au travail d'intérêt général**, car je suis convaincu des vertus de ce dispositif pour la reconstruction du lien social.

2. Parallèlement nous avons poursuivi, et je l'assume pleinement, la nécessaire extension et la modernisation du parc pénitentiaire. Nul programme de réinsertion ne peut en effet prospérer sans des conditions dignes de détention. Avec le nouveau programme pour l'immobilier pénitentiaire, et son prolongement par le **projet de loi de programmation sur l'exécution des peines**, nous accroissons la capacité du parc, mais nous veillons aussi, et c'est très important, à diversifier les structures pour mieux les adapter à la diversité des profils des détenus. Qui peut comprendre, en effet, que nous appliquions les mêmes règles de sécurité à des détenus dont les profils sont radicalement différents ?

Beaucoup, évidemment, reste à faire pour améliorer nos prisons, et nous sommes particulièrement attentifs aux avis rendus par Monsieur le contrôleur général des lieux de privation de liberté que j'ai plaisir à saluer. L'inspection des services pénitentiaires est d'ailleurs chargée d'un dispositif de suivi de ses préconisations. Un travail commun est également mené avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse pour l'amélioration des quartiers pour mineurs comme des établissements pour mineurs, ainsi que des centres éducatifs fermés.

3. Mais la justice ne peut être crédible si ses décisions ne sont pas exécutées : c'est pourquoi j'ai lancé en février dernier un plan national d'exécution des peines, notamment des peines d'emprisonnement. Les premiers résultats de cette action doivent être intensifiés, et tel est l'objet du projet de loi de programmation que j'évoquais il y a un instant et que je m'attacherai à faire adopter définitivement avant la fin de la législature.

Parce qu'il faut s'assurer de l'efficacité et de la continuité entre tous les maillons de la chaîne de l'exécution, les services de l'exécution et de l'application des peines seront renforcés ; les outils d'évaluation de la dangerosité et les soins en détention seront par ailleurs développés, car ils participent à une prévention toujours plus efficace de la récidive.

4. Enfin, j'ai souhaité, au cours de l'année passée, améliorer le fonctionnement de la justice des mineurs et adapter la réponse pénale à l'évolution de leur délinquance. La loi du 10 août 2011, avec le dossier unique de personnalité, la création du tribunal correctionnel pour mineurs ou encore l'élargissement des conditions de placement en centres éducatifs fermés, nous donne des outils efficaces pour apporter des réponses mieux adaptées.

Il importe maintenant de réduire les délais de prise en charge des mineurs délinquants et la loi de programmation pour l'exécution des peines prévoit à cet effet la création de postes d'éducateurs.

*
* *

Mesdames et Messieurs,

Notre justice est confrontée à des défis immenses et chacun à notre place, nous avons œuvré cette année à y répondre au mieux.

Nous l'avons fait, faut-il le rappeler, dans un cadre européen de plus en plus prégnant, et en même temps de plus en plus mouvant et incertain. Dans le champ du droit des étrangers, que j'évoquais il y a quelques instants, il nous a ainsi fallu mener de front la réforme de nos procédures contentieuses et la gestion des conséquences d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne interprétant la directive-retour de 2008 ; nous y sommes, je crois, maintenant parvenus. De même, la grande loi de modernisation du 28 mars 2011 renforçant le rôle et les moyens d'intervention des professions juridiques et judiciaires intervient à une période où leur statut est interrogé par les juridictions et institutions européennes ; soyez assurés, à cet égard, que dans les mois à venir nous serons attentifs à ce que rien ne vienne affaiblir la sécurité que nous devons garantir à nos concitoyens dans les relations juridiques. C'est dans ce même esprit que nous veillerons à ce que la proposition de règlement sur le droit européen de la vente ne fragilise pas la protection accordée aux consommateurs et aux petites et moyennes entreprises, ou encore à ce que la proposition de directive sur l'accès à l'avocat ne fragilise pas un équilibre maintenant satisfaisant entre les droits des gardés à vue et les nécessités de l'enquête. Plus que jamais, la clarté, la prévisibilité et l'accessibilité du droit européen sont des sujets majeurs.

Si nous avons parcouru une partie du chemin vers une justice mieux comprise, plus efficace et davantage respectée, beaucoup reste donc encore à faire car tous les chantiers, c'est évident, n'ont pu être menés à leur terme. Je pense, parmi bien d'autres exemples, à la réforme de notre droit des contrats, qui a été largement préparée et qui, j'en suis sûr, trouvera le moment venu sa concrétisation, car il y va de la compétitivité et de l'attractivité juridiques de notre pays.

A ce titre, le maintien de la cour internationale d'arbitrage à Paris a constitué un succès pour le Gouvernement qui est, aujourd'hui, pleinement mobilisé pour parvenir à obtenir le siège de la division centrale de la juridiction unifiée en matière de brevets.

Tous ces sujets seront, très naturellement, au cœur des enjeux des échéances électorales à venir. Je m'emploierai, pour ma part, à garantir, comme je l'ai toujours fait, l'indépendance et la sérénité de la justice, à rester à l'écoute de l'ensemble de ses acteurs et à veiller à la bonne mise en œuvre des réformes que je m'honore d'avoir portées.

Mesdames et Messieurs,

Que cette nouvelle année vous apporte toutes les satisfactions que vous en attendez sur le plan professionnel et personnel !

Je vous remercie.