



Allocution de

M. Bertrand Louvel

Premier président de la Cour de cassation

Audience solennelle de début d'année

Lundi 15 janvier 2018

Monsieur le Président de la République,

Peu après votre élection, vous avez bien voulu recevoir des mains de Monsieur le Procureur général et moi-même, les rapports annuels de la Cour de cassation et du Conseil supérieur de la magistrature, les deux institutions-pilotes de notre ordre judiciaire, unies par un lien constitutionnel étroit qui consolide mutuellement leur autorité et leur indépendance.

Dans la tradition suivie par vos prédécesseurs depuis les débuts de la IV^e République, vous faites aujourd'hui à la Cour l'honneur de votre présence à la première audience de rentrée suivant votre élection.

Nous reviendrons sur le contexte où se situe votre venue et les attentes qu'elle suscite.

Madame la garde des sceaux,

Vous nous avez reçus vous aussi pour de longs entretiens à votre prise de fonction, vous avez accompagné Monsieur le premier ministre lors de la visite qu'il a faite à la Cour en juillet dernier, vous avez tenu à rencontrer le Conseil supérieur de la magistrature à trois reprises à propos des réformes institutionnelles en cours d'élaboration, soit au siège du Conseil, soit à la Chancellerie.

Nous avons apprécié en ces occasions la qualité de votre écoute comme celle de vos questions.

Nous vous recevons aujourd'hui avec grand plaisir pour cette audience de rentrée, également dans la tradition des gardes des sceaux.

Cher Monsieur le président Raimondi,

La fidélité du président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme aux audiences de rentrée de la Cour de cassation française témoigne des liens à la fois institutionnels et personnels qui unissent nos deux juridictions, en particulier depuis la signature de la convention créant le réseau des cours supérieures des Etats-membres du Conseil de l'Europe en 2015. La Cour de cassation, vous le savez, est en recherche constante pour mieux occuper le terrain de la marge nationale d'appréciation qui lui permet de faire application pleinement et par elle-même du droit européen.

A Strasbourg, le 31 octobre dernier, Monsieur le Président de la République a lui-même décrit ce mécanisme dans des termes qui traduisent exactement l'interaction de nos deux Cours, et auxquels il ne peut qu'être renvoyé comme illustration et comme référence.

Madame le président de la Cour suprême fédérale d'Allemagne, Monsieur le procureur général près cette Cour, Monsieur le procureur général près la Cour suprême d'Autriche, Madame le procureur général près la Cour suprême d'Estonie, Madame le premier président de la Cour de révision de Monaco, vous êtes cette année les représentants parmi nous de l'Europe judiciaire en construction, à travers notamment le réseau des Cours supérieures de l'Union européenne, vivifié encore tout récemment par la conférence de Tallinn : nous aurons l'occasion de revenir sur l'importance du rapprochement de nos modèles judiciaires pour l'efficacité de l'action internationale de la justice, qu'elle soit civile ou pénale.

Monsieur le premier président de la Cour suprême du Sénégal, Cher Mamadou Badio Camara, qui représentez parmi nous le réseau des cours suprêmes et des conseils de justice francophones, vous nous faites cette année encore l'amitié de votre présence fidèle, après la rencontre de Dakar en novembre dernier, consacrée à la déontologie des magistrats confrontés aux nouvelles technologies. Les valeurs de la francophonie nous réunissent sur bien d'autres sujets : je pense en particulier à la construction actuelle d'un modèle de traitement judiciaire du terrorisme par les cours supérieures. Cette démarche a accompli des progrès sensibles dans les deux dernières années, grâce notamment à la coordination efficace que je tiens à saluer de notre secrétaire général, le président Jean-Paul Jean.

Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs, les représentants des Hautes autorités et des institutions civiles, militaires et religieuses qui honorez la Cour de cassation cette année encore de votre présence : vous témoignez ainsi de la portée pluridimensionnelle de l'œuvre de justice, de l'intérêt qu'elle suscite dans tous les secteurs de sa périphérie, et de l'estime que vous lui manifestez, estime si nécessaire à nos yeux pour l'accomplissement de notre mission.

Mesdames et Messieurs, vous dont la présence dans et au-delà de cette salle, grâce à la diffusion en direct sur le site internet de la Cour de cassation, pour la première fois, de son audience de rentrée, vous dont la présence parmi nous est celle du peuple français lui-même au nom duquel la justice est rendue, et qui légitime ce que nous sommes et ce que nous faisons ici, nous vous recevons toutes et tous respectueusement dans cette maison qui est la vôtre.

Oui. La Cour, ses magistrats, ses fonctionnaires, ses avocats et ses auxiliaires, sont heureux de vous accueillir sur ce site dédié à la justice depuis deux mille ans sans interruption, depuis que l'occupant romain l'y a établie, que l'Empereur Julien en personne y rendait des arrêts, et que tous les régimes de l'Histoire de France l'y ont maintenue.

Saint Louis, le rédacteur de l'éthique du juge impartial, qui, aux termes mêmes de l'ordonnance sur les baillis de 1254, je cite, « doit faire droit à chacun, sans exception de personne, aussi bien aux pauvres qu'aux riches et à l'étranger qu'à l'homme du pays », Saint Louis, en qui notre imaginaire national a personnifié la Justice, vivait à quelques mètres d'ici.

A quelques mètres aussi, se tint, une vingtaine d'années avant la Révolution, le lit de justice dit de « la flagellation » où Louis XV refusa l'évolution de l'absolutisme vers la séparation des pouvoirs.

A quelques mètres encore, les victimes de la Terreur comparurent devant le Tribunal révolutionnaire qui les envoya par centaines à la guillotine.

A quelques mètres toujours, la Cour de cassation, constituée en Haute Cour, tenta de s'opposer au coup d'Etat de Louis-Napoléon Bonaparte, dans la nuit du 2 décembre 1851, avant d'être dispersée par la troupe : illustration terrible des rapports du droit et de la force,

du pouvoir et de la justice, dont la plume de Victor Hugo a dressé une fresque sans concession ni pour l'un ni pour l'autre.

A quelques mètres, et ici même, la Commune embrasa le siège de la justice après la chute du Second Empire, ce qui nous vaut d'être réunis sous ce décor chargé, à la gloire du droit et des grands législateurs, comme seule la Troisième République sut en produire, dans cette salle même où fut rétabli, au début du XXe siècle, l'honneur du capitaine Dreyfus, et, à travers lui, l'honneur de la Justice française.

Tous vos prédécesseurs, Monsieur le Président de la République, pour n'évoquer que la Ve République, ont tenu à honorer de leur présence l'audience de rentrée de la Cour de cassation après leur élection, en cette qualité de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire que l'article 64 de la Constitution confère au chef de l'Etat.

Tous, à l'exception du président Pompidou qui est demeuré silencieux, y ont pris la parole, et ils ont tous évoqué précisément le thème de l'indépendance comme si cette idée, revenant comme une litanie à chaque solennité, accompagnait une longue marche jamais achevée.

En 1959, le général de Gaulle, nouveau président du Conseil supérieur de la magistrature dont il désignait alors tous les membres et qui n'était compétent que pour les magistrats du siège, éprouve le premier le besoin d'affirmer l'indépendance de la justice : « Je tenais, dit-il, à vous apporter le témoignage de ma présence qui, à travers la Cour, s'adresse à la magistrature française. C'est en toute dignité et en toute indépendance que celle-ci remplit son incomparable fonction. Je le dis au nom de l'Etat et en connaissance de cause ».

Le sujet de l'indépendance était ainsi scellé pour les 15 ans qui allaient suivre.

A la rentrée de 1975, le président Giscard d'Estaing tient à dire quant à lui : « La première obligation est de préserver l'acquis de notre tradition judiciaire, et d'abord l'indépendance de la magistrature », ce qui mettait encore en lumière une certaine fragilité.

En janvier 1982, le président Mitterrand commence par relever, et nous serions bien avisés de ne pas l'oublier aujourd'hui, que la justice n'est pas seulement le service du justiciable, mais qu'elle est aussi le service du bien commun à travers chaque jugement. Puis, il déclare : « Le texte constitutionnel qui fait de l'autorité judiciaire la gardienne des libertés n'édicte pas un vague principe. Il assigne à la Justice un devoir. Et je veillerai [...] à lui en donner [...] les moyens, [...] notamment les moyens de son indépendance ».

Là encore, les termes employés évoquent comme un besoin d'affermissement de cette indépendance.

Il y a 20 ans, à la rentrée de 1998, le président Chirac, s'exprimant pour la première fois devant la Cour de cassation, reconnaît d'abord que, je cite, « nous n'avons pas su répondre à l'explosion du besoin de justice ». Il ajoute : « Il est temps aujourd'hui de présenter un plan d'ensemble de modernisation de la Justice », avant d'énoncer un certain nombre de thèmes qui occupent toujours nos réflexions, vingt ans plus tard, notamment à travers les « chantiers » qui ont été ouverts par Madame la garde des sceaux.

Puis, le président Chirac aborde à son tour la question de l'indépendance : « S'agissant de l'indépendance de l'autorité judiciaire dont je suis le garant, j'avais souhaité, pour lever un soupçon qui pèse sur notre vie publique, que soient examinées sans préjugé toutes les solutions, y compris les plus radicales. Peut-être d'ailleurs auriez-vous remarqué - ajoute le président - que du jour où j'ai moi-même envisagé la possibilité de la rupture du lien entre le ministère de la Justice et le parquet, cette solution a paru perdre de son

attire au point que seuls ses détracteurs semblent aujourd'hui s'exprimer ».

On ne pouvait si bien dire puisqu'à la rentrée 2009, le président Sarkozy, après avoir posé la question-réponse suivante : « Qui aujourd'hui peut nier qu'il existe dans notre pays un réel pouvoir judiciaire ? », n'en distingue pas moins, je cite, « l'indépendance nécessaire des magistrats du siège » et « l'autonomie tempérée par la règle hiérarchique qui est l'honneur des magistrats du parquet ».

Cependant, à la rentrée 2013, le président Hollande semble fixer une nouvelle étape dans la longue marche. Il déclare alors : « Il est nécessaire d'aller au-delà [de la dernière réforme du Conseil supérieur de la magistrature,] vers plus d'indépendance encore », et le président d'annoncer une nouvelle révision de la Constitution qui, comme l'on sait, n'a pas abouti.

Ce qui est frappant à travers ce bref panorama, c'est la constance du thème de l'indépendance dans les interventions successives, mais c'est aussi l'incertitude très mouvante sur le contenu et le périmètre de l'indépendance, et, partant, sur la notion de garant de l'indépendance.

Garant de quelle indépendance ?

Le sujet est considérable et il est très difficile de dégager une pensée, tout à la fois, globale, cohérente et consensuelle.

Ce qui est certain, en revanche, c'est que la question du parquet occupe la place centrale dans la problématique de l'indépendance judiciaire dans son ensemble, tant les connexions sont évidentes et nombreuses entre les deux bras de la magistrature, aussi bien au plan de leur statut qu'au plan de leurs fonctions et au plan de la perception qu'en ont les citoyens.

Notre histoire judiciaire a hésité entre les deux rattachements possibles de l'action publique, conçue comme la mise en œuvre des lois intéressant l'ordre public, et en particulier des lois pénales.

On peut penser que l'action publique est une des modalités de l'exécution des lois et rattacher en conséquence le ministère public à l'exécutif. C'est cette conception qui, notamment, donnerait son plein développement, en levant toute ambiguïté, à la notion de politique pénale déterminée par le Gouvernement.

Ce fut d'ailleurs la vision de la Révolution qui limita l'autorité judiciaire aux seuls juges, selon la doctrine stricte de la séparation des pouvoirs à l'anglo-saxonne qui influençait alors l'Assemblée Constituante.

On peut au contraire considérer que le ministère public nourrit l'activité judiciaire, et donc s'y rattache et s'y intègre.

C'est la conception qui s'est installée à la faveur de la réforme napoléonienne de l'organisation judiciaire, moins toutefois alors pour consacrer le modèle identifié comme l'idéal, que pour répondre au souci de mieux encadrer les juridictions en plaçant auprès d'elles des procureurs unis au gouvernement par un lien hiérarchique.

Depuis cette époque, et en raison même de l'architecture ainsi mise en place, l'histoire de l'évolution de l'indépendance de la magistrature en général est tributaire dans l'opinion publique de celle du ministère public en particulier.

Les progrès accomplis depuis le tournant des années 1990, marquées par les affaires dites « politico-financières », ont été significatifs grâce à la prise de conscience collective qui s'est produite à cette époque, de ce que l'indépendance du ministère public n'est pas qu'une question théorique, et grâce aux réformes successives qui se sont dès lors imposées, à savoir, principalement, l'entrée dans le paysage du Conseil supérieur de la magistrature des magistrats du parquet, et la fin des instructions individuelles données par le ministère dans l'exercice des poursuites.

Se pose désormais la question de la consolidation ou non de ce modèle judiciaire à la française par l'alignement complet du statut des magistrats du siège et de ceux du parquet.

Le fond de la question n'est pas corporatiste, comme on le dit parfois pour mieux éluder l'enjeu véritable.

Le défi s'est en réalité déplacé au cours des vingt dernières années, et il tient désormais à l'internationalisation de la justice qui connaît le formidable essor que nous savons.

Notre ministère public est engagé et le sera de plus en plus dans des enquêtes et des actions à dimension transnationale, et sa crédibilité, en tant qu'organe dégagé des influences, doit s'imposer auprès de ses partenaires extérieurs partageant les mêmes valeurs démocratiques.

Notre justice civile quant à elle doit se montrer attractive aux justiciables internationaux. Peut-elle l'être sans que son degré d'indépendance, non seulement réelle mais aussi apparente, la rende suffisamment concurrentielle face aux autres systèmes ? N'y va-t-il pas de la place de notre pays dans l'organisation socio-économique du monde en complet renouvellement, et dont les systèmes judiciaires sont étroitement parties prenantes ?

Le contexte de la reconstruction internationale, qui appelle les systèmes judiciaires, tout à la fois, à coopérer et à se concurrencer, ne favorise pas les modèles en déficit de transparence, c'est-à-dire d'indépendance, de simplicité et de prévisibilité.

En effet, tout est lié.

Dans la compétition qui se met en place, à travers cette phase d'accélération impressionnante des phénomènes que nous vivons, le succès de notre modèle juridictionnel français ne dépendra pas seulement de sa capacité à surmonter ses ambiguïtés sur l'indépendance, mais aussi de son aptitude à vaincre la trop grande complexité de son organisation et de ses procédures qui est à la source

de tant d'incertitudes et de lenteurs. Ceci explique pour beaucoup, par exemple, que la Cour de cassation, selon les statistiques qui vous ont été remises, a encore reçu plus de 30 000 pourvois en 2017, et n'est parvenue à en évacuer que 90% en matière civile, alourdissant ainsi son en-cours de plus de 2 000 affaires supplémentaires en un an, et cela, il faut le souligner, en dépit de l'excellence de son équipement informatique.

Complexité, incertitudes et lenteurs de la procédure civile qui attend une réorganisation générale des trois degrés de juridiction. Les progrès fulgurants qu'accomplit, actuellement encore, l'intelligence artificielle, imposent d'assigner à chaque étape du procès un rôle renouvelé, en même temps qu'ils nous font espérer un vaste redéploiement des énergies des différents acteurs de la justice et une redéfinition de leurs métiers.

Attente de réorganisation qui s'exprime aussi à l'égard de la procédure pénale afin de donner à la justice répressive un fonctionnement lisible et efficace aux yeux du plus grand nombre. L'autorité de la justice pénale est aujourd'hui diluée dans les strates de réformes partielles, qui ont été à la fois trop nombreuses et insuffisantes pour répondre à l'évolution combinée de la criminalité et des droits fondamentaux. Ceci explique, par exemple, que les premiers présidents de cour d'appel se sont récemment ouverts à moi de leur inquiétude à propos de l'engorgement de certaines cours d'assises et de ses conséquences sur les détentions provisoires.

On le voit, l'étendue des questionnements judiciaires est devenue immense, mais leur appréhension globale peut être une clé et une chance pour les résoudre avec une cohérence d'ensemble.

En tous cas, recevez l'assurance, Monsieur le Président de la République, Madame la garde des sceaux, que, si la frilosité, avec sa

crainte du changement et de l'avenir, devait une fois encore dominer le débat qui s'ouvre, la responsabilité ne devrait pas en être recherchée ici, tant nous sommes convaincus que la réforme de la justice française ne passe pas par des demi-mesures.

Bertrand Louvel