

MINISTRE DE LA JUSTICE, UN OXYMORE ?

Assurément non, le ministre de la Justice n'est pas un ministre 131
comme les autres ! D'abord, son titre. Lorsque le secrétaire général de l'Élysée égrène les noms des personnalités retenues, la longueur de l'intitulé « ministre de la Justice, garde des Sceaux » est d'emblée singulière. Elle conduit parfois à des méprises, tel le confondant avec un ministre d'État, tel autre le croyant doté d'un double portefeuille ministériel.

Ensuite son aura, en tout cas celle qui s'attache à son domaine ministériel. Le ministre de la Justice n'est pas un juge, du moins pas au titre de ses fonctions. C'est un ministre régalien qui, pour faire respecter la justice, doit protéger les magistrats et contribuer à la sécurité judiciaire, tous éléments vecteurs de pacification sociale.

Enfin, ses attributions. À l'inverse de ses collègues, le ministre de la Justice n'a besoin d'aucun décret encadrant ses compétences : il porte en lui les exigences de la balance de la justice et les attentes de ses concitoyens.

Par définition, cette place en surplomb mais nécessairement engagée n'est pas exempte de soupçon. Elle est pourtant légitime.

SINGULIER

Un capital symbolique puissant

Le poids de la tradition imprègne encore la Place Vendôme. Les boiseries du bureau d'angle de Danton, les tableaux en pied des anciens chanceliers de France, la presse à sceaux du bureau du Garde, tout dans cet hôtel de Bourvallais dit ce qu'a été l'histoire de la justice de notre pays. De manière plus symbolique encore, le ministère se nomme d'abord chancellerie : celui qui est à sa tête est le lointain héritier du chancelier, grand officier de la Couronne, inamovible ministre de la Justice et

gardien des Sceaux. Il occupait une place particulière sous la royauté et cette singularité est toujours vivace aujourd'hui. Une anecdote en témoigne : lorsque les membres de mon cabinet parlaient du ministre, ils ne me désignaient pas comme « la ministre » mais comme « la garde » !

Le garde des Sceaux ne garde pas la Constitution : il est le gardien du grand sceau de France apposé sur la Constitution. Cette mission singulière, pour laquelle il est épaulé par une direction des affaires civiles et du Sceau, lui donne un rôle de premier plan dans l'écriture des textes constitutionnels. J'ai ainsi présenté deux projets de révision. Le projet de loi constitutionnelle du 9 mai 2018 (pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace) a mobilisé une grande énergie au sein du ministère. Sous l'impulsion du président de la République et sous l'autorité d'un Premier ministre impliqué, il fallut consulter largement, 132 argumenter, écrire et présenter le texte au Parlement. L'affaire Benalla empêcha tout débat et vint clore douloureusement le chapitre. Cet épisode permit aux oppositions de droite comme de gauche de cristalliser bruyamment leurs désaccords sur le texte, arguant d'une attaque portée au bicamérisme et à la démocratie parlementaire. Le projet de loi constitutionnelle du 30 août 2019 (pour un renouveau de la vie démocratique : environnement, participation citoyenne, collectivités territoriales, justice) ne vint pas devant le Parlement. Il était déjà trop tard dans le quinquennat et l'opposition sénatoriale avait douché nos maigres espoirs. Je porte donc le regret de n'avoir pu sceller une révision dont notre Constitution a réellement besoin.

Le capital symbolique du garde des Sceaux se vérifie également auprès des interlocuteurs étrangers. Sa force de proposition peut se traduire par la création de groupes de travail comme le « groupe Vendôme », institué avec six de mes collègues européens pour coordonner la lutte contre le terrorisme. La capacité d'action offerte par cette singularité ministérielle n'est toutefois pas sans contrainte.

Un réseau de contraintes

« Ce ministère doit être administré ! » soutient Didier Migaud¹. Et il est vrai que la complexité est grande : les quatre-vingt mille personnes rassemblées sous une même bannière, issues de familles différentes (magistrats, surveillants pénitentiaires, éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse...), exigent un pilotage ferme et transversal. Un secrétaire

1. Audition devant la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale, 1^{er} juin 2016.

général désormais puissant coordonne l'action des cinq grandes directions et un seul corps d'inspection regroupe celles de la justice, de la pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Ces évolutions s'imposaient pour dépasser un fonctionnement en silo.

Les *contraintes budgétaires* sont prégnantes. Bien que le ministère de la justice soit très largement sous-doté et depuis longtemps, les efforts faits en sa faveur par les derniers gouvernements doivent être soulignés. Mais ce n'est pas encore assez pour se hisser au niveau des investissements réalisés par les pays européens comparables. L'obtention d'une loi de programmation a constitué un véritable atout mais ce n'est pas un processus magique ! La création de nouveaux postes doit se conjuguer avec les difficultés à recruter ou le temps de formation des personnels. Construire des établissements pénitentiaires ou des palais de justice prend du temps et génère une sous-consommation budgétaire, terreau récurrent d'échanges vifs avec Bercy. Le ministre de la Justice doit donc relever le défi permanent « d'aller chercher son budget avec les dents² ».

133

Cette sous-dotation chronique a entraîné des retards notamment en matière *numérique*. Rattraper cet arriéré mais aussi reprendre ce qui a été dégradé par le sous-investissement précédent est un enjeu majeur : il faut mettre à niveau les réseaux dans les mille huit cents sites du ministère, penser de nouvelles applications qui doivent précéder la mise en œuvre des réformes et former les personnels à de nouveaux usages. La volonté d'avancer s'est concrétisée par des résultats avec le portail Justice.fr, qui permet aux justiciables d'accéder à leur procédure en ligne, ou le déploiement de la procédure pénale numérique, grâce à laquelle, du dépôt de plainte au jugement, tout est numérisé.

La *complexité de gestion des professions* ne peut être ignorée. Le ministre doit composer avec des organisations syndicales puissantes. Au sein de l'administration pénitentiaire, elles portent les problématiques propres à leurs corps avec toujours un regard comparatif sur le ministère de l'Intérieur puisqu'il s'agit de la troisième force de sécurité intérieure. Pour les services judiciaires, aucune mesure ne peut être envisagée sans qu'elle ait au préalable été travaillée avec les quatre « conférences » représentant la hiérarchie judiciaire et sans qu'elle ait fait l'objet d'une concertation avec les syndicats. Sur la forme, le ministère est souvent pris en étau entre l'indispensable concertation et les exigences temporelles du travail parlementaire. Au fond, nos lois longues et protéiformes contiennent toujours

2. Éric Dupond-Moretti, cité par *Le Figaro*, 30 septembre 2020.

des dispositions qui heurtent et rendent ce dialogue complexe. Mais force est de reconnaître qu'usés par la pénurie récurrente des moyens, placés en situation d'émulation revendicative, et assez fortement politisés, les syndicats de magistrats sont de plus en plus contestataires. Les professions de la grande famille du droit ne peuvent non plus être tenues à l'écart. Je pense particulièrement à celle des avocats, dont la diversité sociologique est génératrice d'une complexité qui peut conduire à une rigidification excessive des positions publiques. Il faut aussi apprendre à conjuguer des mesures acceptables à la fois par les avocats et les notaires, deux professions aux intérêts parfois antagonistes. Sans évoquer la crise profonde concernant la retraite des avocats, qui s'inscrivait alors dans la logique gouvernementale, il est désormais indispensable de travailler étroitement avec avocats et magistrats pour dépasser la méfiance qui s'est progressivement installée entre les deux professions et sceller cette communauté judiciaire revendiquée par tous.

134

Les contraintes imposées par *les médias* ne doivent pas être négligées. Ils constituent à la fois un atout et un frein dans l'émergence des politiques publiques. L'atout est réel lorsque, sur la base d'un point d'accroche, on peut expliquer et développer la nécessité d'une politique publique. La question sensible de la justice des mineurs retient ainsi l'attention en raison des phénomènes de bandes. Mais c'est aussi un frein lorsqu'un événement, grave mais isolé, sature l'espace médiatique au point de faire oublier la réalité de la politique conduite. Le gros plan réalisé sur telle évocation spectaculaire, inadmissible en termes de sécurité, ne témoigne pas de la multiplicité des efforts entrepris en détention. À cela s'ajoutent bien entendu les buzz médiatiques, très dommageables, liés à une intonation ou à un terme prononcé à tort. Pour le ministre de la Justice, mots ou silences sont parfois également risqués !

Les contraintes politiques, enfin, sont majeures. Le ministre est au cœur d'un paradoxe permanent. Il représente en effet le pouvoir politique face au monde de la justice. C'est à son ministère qu'il revient d'écrire la loi non seulement dans son domaine, comme ce fut le cas pour la loi de réforme pour la justice du 23 mars 2019, mais dans de nombreux autres : le logement (avec le ministre qui en était chargé, nous avons travaillé sur la réforme des copropriétés, la lutte contre le logement insalubre), la laïcité (ce sujet a justifié la présence du ministre de la Justice à l'Élysée lors des nombreuses réunions préparatoires au texte « confortant les principes républicains »), la lutte contre le terrorisme (lors des réunions du conseil de défense) ou la lutte contre la fraude fiscale en étroite collaboration avec Bercy. Cela suppose un engagement personnel du ministre

auprès de l'ensemble de ses collègues. À titre d'exemple, l'ouverture de la procréation médicalement assistée, portée au sein de la loi bioéthique avec Agnès Buzyn et Frédérique Vidal, alors respectivement ministre des Solidarités et de la Santé et ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, a constitué un moment de travail interministériel et parlementaire intense pour trouver les réponses adéquates aux questions sensibles posées par l'établissement de la filiation. Le ministre est donc bien au cœur des choix politiques qui s'imposent au monde de la justice.

Mais il représente aussi la justice face aux pouvoirs politiques. Bien sûr, pour être respectée, l'autorité judiciaire ne doit pas être vue comme un « porteur d'ordres »³ politiques. Le ministre doit faire valoir l'indépendance de la justice mais il doit tout autant défendre les principes et valeurs de l'État de droit. Cela suppose d'exercer une vigilance permanente et d'anticiper les réunions interministérielles puisque le détail potentiellement liberticide se cache parfois dans les interstices d'une disposition législative. Par construction, de tels échanges sont quasi quotidiens avec le ministère de l'Intérieur. Le travail conduit sur les stupéfiants, les bandes, l'école, le terrorisme, les discriminations... a été l'occasion d'un dialogue serré et parfois vif avec mes collègues Gérard Collomb puis Christophe Castaner. Sur tous ces sujets, nous devons être parfaitement calés car l'État ne peut avoir qu'une parole.

135

Cette situation paradoxale peut connaître des pics de tension. La question des quotas de professions pour l'accueil des immigrés ou celle du retour des enfants de Syrie en fournissent des exemples. Ces jeunes mineurs n'ont pas à payer le prix des erreurs funestes de leurs parents et nous avons des structures suffisamment solides pour les prendre en charge. Mais une telle décision est politiquement complexe ! En toute hypothèse, entre le désir de faire entendre une voix particulière et la solidarité gouvernementale, cette dernière est, de mon point de vue, indépassable. La singularité ministérielle a ses propres limites !

SOUPÇONNÉ

Questionnements

Indépendance et impartialité sont les deux piliers de tout système judiciaire. Surgit cependant une double crainte : que le ministre ne

3. Christian Vigouroux, « Les Sceaux ont-ils besoin d'être gardés ? », *Après-demain*, n° 41, 2017, p. 23.

donne pas suffisamment de gages de cette impartialité; qu'il puisse porter atteinte à l'indépendance des juges.

L'impartialité de la justice se traduit par une exigence de neutralité. Le ministre de la Justice ne peut y déroger alors qu'il marche quelquefois sur un chemin de crête, soumis à une forte demande sociale. Deux exemples sont révélateurs.

À l'issue de l'instruction conduite après le meurtre de Sarah Halimi, une profonde émotion est née de la décision prise par la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris de déclarer le suspect pénalement irresponsable. Les juges, au constat de plusieurs experts, ont considéré que le discernement de ce consommateur régulier de substances illicites était aboli au moment de l'acte. Des tribunes ont paru pour exposer une vive incompréhension: le comportement volontaire d'un individu qui
 136 aurait généré des bouffées délirantes peut-il l'exonérer de sa responsabilité? Il m'a été reproché d'intervenir dans cette affaire. Non que j'eusse la volonté d'influer sur la procédure, mais pour expliquer comment la décision d'irresponsabilité avait été prise (à la suite d'une audience publique et contradictoire, ce que beaucoup ignoraient) et pour lancer une mission de réflexion sur ce sujet sensible⁴. Le ministre est là, me semble-t-il, pleinement dans son rôle.

Le tollé a été plus grand encore en juin 2020 lorsque, après une énième expertise sur les circonstances du décès d'Adama Traoré, le comité Vérité pour Adama a appelé à des manifestations qui ont rassemblé plusieurs milliers de personnes. La situation était suffisamment tendue pour que je propose de le recevoir. Les organisations syndicales de magistrats et la presse ont crié à l'atteinte à l'impartialité. En réalité, il s'agissait pour le ministre non pas de sortir de sa neutralité mais d'exposer la procédure suivie. Ces explications, émanant du garant du bon fonctionnement du service public, auraient pu apaiser. Mais c'est bien parce que le comité connaissait mon devoir de non-ingérence que l'offre de rencontre fut déclinée! L'atteinte à l'impartialité est également invoquée en cas de suspicion de conflit d'intérêts. C'est à cette crainte que doit faire face mon successeur, dont les anciennes fonctions d'avocat l'ont conduit à connaître d'affaires qu'il doit aujourd'hui aborder sous un nouvel angle. Malgré un décret de déport vers le Premier ministre⁵, une plainte a été déposée devant la Cour de justice de la République. En somme, pour

4. Philippe Houillon et Dominique Raimbourg, *Rapport sur l'irresponsabilité pénale*, avril 2021.

5. Décret 2020-1293 du 23 octobre 2020.

tout ministre, la suspicion dont il est l'objet n'a d'égale que sa vigilance permanente ! D'autant que cette suspicion s'accroît dès lors que l'on est face à une affaire politico-financière...

C'est une crainte qui vient frontalement heurter *l'indépendance des juges* que celle de la collusion entre justice et politique⁶. La tenue du procès de l'ancien président de la République Nicolas Sarkozy et sa condamnation en mars 2021 ont ravivé ce rejet d'une fonction politique des juges. Cet *a priori* d'une justice « politique » qui ne serait ni indépendante ni impartiale est un puissant vecteur de défiance. Je le récuse, considérant comme le juge Popinot dans *La Comédie humaine* que « se défier de la magistrature est le commencement de la dissolution sociale ».

Bien sûr, des comportements alimentent ces soupçons ! En témoigne l'altercation que j'ai eue avec Jean-Luc Mélenchon, dans le salon Delacroix de l'Assemblée nationale, à la suite des perquisitions qui s'étaient déroulées en octobre 2018 au siège de La France insoumise et au domicile de ses principaux responsables. Le président du groupe parlementaire était absolument persuadé que ces actes de procédure avaient été diligentés sur ordre du pouvoir politique. Je lui expliquai qu'il n'en était évidemment rien (du fait de leur impact médiatique, le procureur de la République de Paris m'en avait toutefois informée après qu'ils avaient commencé) mais il ne voulut pas l'admettre. Il mit fin à notre conversation par un tonitruant « Mais si tu n'y es pour rien, alors à quoi tu sers ? ». Curieuse compréhension des mécanismes de fonctionnement de la justice ! La condamnation de mon antédécesseur par la Cour de justice de la République atteste également de collusions toujours possibles au sein du personnel politique : en raison de sa fonction, il était tenu au respect du secret qu'impose la nature des informations qui lui sont transmises.

L'erreur de certains ne saurait valoir condamnation du système, mais des critiques récurrentes visent l'organisation judiciaire française. À la source de ces suspicions, le statut des membres du parquet. À l'annonce de la nomination de chaque procureur emblématique, l'histoire se répète : tous les soupçons pèsent sur le garde des Sceaux, qui propose, après avis de la section compétente du Conseil supérieur de la magistrature, ceux qui seront nommés par décret du président de la République. Le ministre est soupçonné de rechercher quelqu'un de malléable ou de même sensibilité. Ce n'est pas exact : lors des rencontres qui précèdent

137

6. Voir, *supra*, Guy Canivet, « Indépendance, vous avez dit indépendance ? Questions sur une valeur essentielle de la justice », p. 21-35 ; Bertrand Mathieu, « Une justice politisée ? », p. 51-62.

la proposition, les vœux des candidats, leur profil, leurs aptitudes, leur projet pour le poste, entrent en ligne de compte.

138 Les procédures sont aussi décriées. Longtemps, le pouvoir de donner des instructions individuelles a été vilipendé. La loi Taubira du 25 juillet 2013 les a expressément interdites et c'est heureux ! Demeurent les remontées d'informations : leur nombre et l'absence de transparence qui entoure leur utilisation sont sujets à critiques. Mais que serait un ministre constamment sollicité par la représentation nationale, par les journalistes, s'il était dans l'incapacité de répondre à leurs questions ? Comment pourrait-il proposer des inflexions de la politique pénale s'il ignorait les contours précis et concrets des affaires qui en sont à l'origine ? La volonté d'Éric Dupond-Moretti de mieux encadrer ces remontées et d'en diminuer le nombre est salutaire car ni le cabinet ni, *a fortiori*, le ministre ne sont en mesure de prendre connaissance de toutes les informations qui parviennent à la direction des affaires criminelles et des grâces. Il faut cependant en conserver le principe, indispensable au bon fonctionnement de la justice. L'absence d'interférence dans les affaires individuelles est aujourd'hui totalement intégrée. En revanche, le lien avec les procureurs est précieux pour analyser tel phénomène (les violences entre bandes tchétchènes à Dijon en juin 2020) ou repérer telle évolution procédurale souhaitable (la lutte contre les discriminations).

Hypothèses

Disons-le d'emblée : la confiance dans le rôle du ministre de la Justice ne peut découler que d'une *éthique irréprochable*, personnelle mais aussi politique. La « théorie de l'apparence », celle d'une justice bien rendue, interdit au garde des Sceaux de saper d'une quelconque manière la dignité de l'autorité judiciaire.

L'organisation du système judiciaire est aussi une garantie et une protection pour les juges et les citoyens. Elle est désormais largement surdéterminée par *les jurisprudences européennes*. La Cour européenne des droits de l'homme, refusant d'assimiler le ministère public français à une véritable autorité judiciaire, a rendu nécessaire la fin des instructions individuelles⁷. Plus récemment, la Cour de justice de l'Union européenne a examiné la possibilité que le parquet français ait la qualité d'« autorité judiciaire d'émission » dans le cadre des mandats d'arrêt

7. CEDH, Gde ch., 29 mars 2010, *Medvedyev et autres c. France* ; 23 novembre 2010, *Moulin c. France*.

européens⁸. Sa réponse positive a notamment reposé sur l'existence de règles statutaires et organisationnelles garantissant que cette autorité ne risquait pas d'être soumise à des ordres individuels de la part du pouvoir exécutif. Ces jurisprudences constituent un socle de réflexion: même hors de l'Union européenne, on s'appuie sur le respect de ces principes considérés comme des « standards internationaux ».

Traduction maximaliste des jurisprudences européennes surplombantes, certains imaginent une solution radicale pour assurer une réelle indépendance de la justice: *la disparition du ministre de la Justice*. « Et s'il n'existait plus ? » interroge Christian Vigouroux⁹. La question est au moins posée ! La répartition des attributions serait assez facile à opérer : l'administration pénitentiaire pourrait être transférée au ministère de l'Intérieur; la protection judiciaire de la jeunesse, rattachée à un grand ministère des affaires sociales; la direction des services judiciaires, attribuée, avec les corps d'inspection correspondants, au Conseil supérieur de la magistrature, qui aurait alors pleine compétence pour gérer la carrière et la discipline des magistrats. Cette disparition serait d'autant plus envisageable que les découpages ministériels varient selon les États. Aux Pays-Bas, le ministère de la Sécurité et de la Justice est compétent en matière d'administration du système judiciaire et pénitentiaire, mais aussi de lutte contre le terrorisme, d'immigration et de sécurité publique. Qui peut le plus pourrait donc le moins !

139

Sans aller jusqu'à cette solution radicale, des *évolutions notables* sont esquissées. Dominique Rousseau considère qu'« il serait parfaitement logique de “sortir” la justice du gouvernement. Elle ne peut rester entre les mains d'un ministre marqué politiquement¹⁰ ». Il rejoint Jean-François Burgelin, ancien procureur général près la Cour de cassation revendiquant « un suzerain » pour le parquet qui ne devra plus être membre du gouvernement mais une personnalité extérieure à celui-ci possédant également une légitimité démocratique¹¹. Dans le même sens, Terra Nova proposait en 2011 de faire du pouvoir judiciaire le troisième pouvoir de notre démocratie. La justice ne serait plus « une administration d'État, l'un des bras armés du pouvoir exécutif, mais une institution indépendante » dont le « rôle premier est de protéger les citoyens contre les abus

8. CJUE, 12 décembre 2019, *Parquet général du grand-duché de Luxembourg et Openbaar Ministerie (procureurs de Lyon et de Tours)*.

9. « Ministère de la justice », in Loïc Cadet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, Paris, PUF, 2004, p. 889.

10. *La Croix*, 21 février 2018.

11. Cité par Jacques Krynen, *L'État de justice*, t. 2, Paris, Gallimard, 2012, p. 413.

des gouvernements, et non de relayer leur politique »¹². Ce changement radical de conception, la légitimité de la justice reposant sur l'ensemble du peuple français et non sur sa majorité élue, aurait pour conséquence une autre organisation, avec la désignation d'un procureur général, irrévocable, dont le statut serait constitutionnellement reconnu et qui, seul, disposerait du pouvoir hiérarchique sur les membres du parquet. Quel rôle resterait-il au ministère de la Justice puisque, dans ce schéma, la gestion de la carrière des magistrats serait transférée au « Conseil supérieur de la justice » et l'action publique confiée au procureur général de la République ? Il serait recentré sur son domaine législatif actuel, l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse et la définition de la politique pénale, mais sans moyen d'en assurer l'effectivité. Avec un champ d'attributions ainsi défini, le ministre ne perdrait-il pas son autorité politique pour n'être plus, au fond, qu'un puissant secrétaire général du ministère ?

D'autres évolutions sont suggérées. Il ne s'agit pas de bannir le politique du fonctionnement de la justice et de supprimer le ministre, écrit Arnaud Montebourg¹³, mais seulement de fixer des règles de fonctionnement garantissant une justice au-dessus de tout soupçon : le garde des Sceaux conserve un rôle en matière de politique judiciaire et demeure « la tutelle hiérarchique des magistrats du parquet qu'il nomme après avis conforme du Conseil supérieur de la justice ». Ces derniers pourraient d'ailleurs rendre compte de leurs activités de poursuite devant la représentation nationale. Le ministre de la Justice disposerait ainsi d'une « autorité forte, mais bornée par des institutions solides, de sorte que toute transgression serait rendue impossible, non par la seule probité du garde des Sceaux, mais par des règles précises et incontournables ».

De chaque conception systémique, selon que la justice repose sur une légitimité d'application, concurrente ou créatrice, découle une organisation différente. Le cœur du débat est bien de s'accorder sur le meilleur modèle possible pour légitimer la justice, non pas comme contre-pouvoir mais comme puissance armée des outils juridiques nécessaires pour trancher les conflits en protégeant les droits et libertés des justiciables.

12. *La Justice, un pouvoir de la démocratie* (rapport), mars 2011.

13. « Les paradoxes du garde des Sceaux », *Après-demain*, n° 15, 2010, p. 16.

LÉGITIME

Pour assurer l'indépendance de la justice, les systèmes juridictionnels trouvent des traductions propres en fonction des racines démocratiques et juridiques des États. Sans décréter la supériorité de tel ou tel, il est indispensable d'en apprécier la cohérence. Celle du système français est puissante et articulée. Elle légitime le rôle du garde des Sceaux, clef de voûte de l'organisation judiciaire.

Cohérence du système

La France est marquée par son histoire. Dans la représentation française de la démocratie, c'est le suffrage universel qui confère toute légitimité. S'il paraît difficile de concevoir un État où serait organisée une légitimité concurrente, la justice et les magistrats doivent être considérés comme porteurs d'une véritable puissance créatrice qui s'exprime dans le respect de la volonté du peuple constituant, du législateur national et européen. Le système juridictionnel français est très cohérent avec cette conception. Christian Vigouroux souligne à juste titre « la spécificité de la justice, puissance, mais non pouvoir issu de l'élection comme les deux autres¹⁴ ». Dans cette logique, celle d'un régime parlementaire, le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Membre du gouvernement, le garde des Sceaux est chargé de l'application des textes votés dans son domaine de compétences. En ce sens, les instructions générales qu'il donne aux magistrats du parquet, selon la chaîne hiérarchique dessinée par l'article 30 du code de procédure pénale, contribuent à l'effectivité de la politique dessinée par le Parlement. Le gouvernement est pleinement responsable devant le Parlement de la politique qu'il conduit. En son sein, le garde des Sceaux est un responsable politique assumant ses initiatives, voire ses erreurs ! Cette responsabilité joue chaque semaine lors des questions au gouvernement ; elle s'exerce aussi lors des auditions parlementaires ou dans le cadre de commissions d'enquête, telle celle demandée par le groupe La France insoumise sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire¹⁵. À partir du moment où des cliquets de protection sont installés, notamment pour les membres du parquet (pas d'instruction individuelle, opportunité d'engager des poursuites, liberté de parole à l'audience), la cohérence même du système parlementaire s'articule parfaitement avec l'indépendance de la justice.

141

14. « Les Sceaux ont-ils besoin d'être gardés ? », art. cité, p. 23.

15. Rapport déposé à l'Assemblée nationale le 2 septembre 2020.

142 Le cadre étant dessiné, la justice doit être dotée d'une indépendance totale pour rendre ses décisions. C'est ce qui légitime sa puissance créatrice. François Molins l'exprime puissamment : « La légitimité du juge tient donc aujourd'hui à sa capacité à mettre en œuvre la garantie des droits fondamentaux en toute indépendance et impartialité¹⁶. » Un renforcement des garanties statutaires s'impose dans notre pays. Bien qu'en deçà de ses ambitions initiales, un projet de révision constitutionnelle a été voté en avril 2016 à l'Assemblée nationale, après avoir été adopté trois ans plus tôt par le Sénat. Il prévoit la nomination des magistrats du parquet après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. L'extension de ces garanties est le corollaire indispensable d'une responsabilité affirmée des magistrats et de l'accroissement des pouvoirs du parquet. Elle répond à la volonté de préserver l'unité du corps judiciaire sans renoncer à la conception du « parquet à la française ». Une réunion du Congrès, malgré les aléas politiques, permettrait de clore ce dossier et de graver dans le marbre constitutionnel une évolution essentielle, gage de crédibilité de la parole publique.

Présence ministérielle

Au-delà de l'impulsion quotidienne, la présence du ministre est indispensable au moins dans deux types de situations : face à des impératifs juridiques et sociétaux clivant ; en période de gestion de crise.

Les exigences sociétales ont transparu lors des débats relatifs au mariage pour tous. L'engagement de Christiane Taubira a été un élément fondateur. J'ai pris ma part dans l'engagement renouvelé de la justice pour lutter contre les violences faites aux femmes (bracelets anti-rapprochement, ordonnances de protection...). L'espoir lié à la baisse du nombre de féminicides en 2020, sans que l'on puisse s'en contenter, témoigne de cette volonté partagée. Pour la protection des enfants, la rapidité des évolutions proposées par mon successeur, après celles portées dans la loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, constituera sans nul doute un facteur d'apaisement.

La présence du ministre est essentielle dans la gestion des crises. Sans évoquer ici les tensions dans l'administration pénitentiaire, je retiendrai surtout les mois passés à organiser la justice au temps de la Covid-19, expérience forte à double titre :

– Pour élaborer des règles adaptées à cette période singulière de pandémie. Il faut se replacer dans la temporalité du mois de mars 2020.

16. Audience solennelle de la Cour de cassation, 11 janvier 2021.

On découvre le virus. Les craintes sont vives. Le gouvernement décide de confiner les Français. Il convient alors de prendre des décisions pour organiser la justice et protéger l'ordre public. Le rôle du ministre, avec l'appui de ses services, est fondamental : sans doute pas exempt d'erreurs (les dispositions sur la détention provisoire, plus tard censurées par le Conseil constitutionnel, auraient dû être mieux adaptées) mais d'abord guidé par la volonté de protéger les citoyens et les entreprises, ce que traduisent les mesures provisoires des ordonnances des 25 mars et 20 mai 2020.

– Pour conserver la cohésion de la communauté judiciaire. Il fallait alors, en premier lieu, assurer la protection sanitaire des personnels de justice, des justiciables, des détenus. Cela exigeait de maintenir une activité dans les tribunaux pour les contentieux essentiels, de prévoir des masques, d'organiser la vie judiciaire face aux craintes multiples. Cette gestion, évolutive, a été rendue possible grâce à l'engagement des personnels, aux liens très étroits entretenus avec les juridictions et à la présence permanente du ministre à leurs côtés. L'incarnation ministérielle contribue, dans ces situations de crise, à maintenir un réel sentiment d'appartenance institutionnelle.

143

La figure ministérielle concentre les regards à un point tel que, dans une juridicisation exacerbée des décisions qui relèvent de choix politiques, la Cour de justice de la République a été saisie de plaintes concernant cette gestion de crise. Une vingtaine d'entre elles, depuis classées sans suite, ont concerné la ministre de la Justice, accusée de mise en danger de la vie d'autrui pour n'avoir pas pris les mesures nécessaires afin d'éviter les risques de pandémie. La pérennité de la présence ministérielle est aussi justifiée par une exigence d'unité.

UNITÉ DU DROIT ET DE L'ÉTAT

Le ministre de la Justice est garant de l'unité de l'application du droit. Son rôle n'est en rien comparable à celui de la Cour de cassation, qui veille à l'unité de l'interprétation jurisprudentielle. Mais, en amont, c'est lui qui propose les projets de loi et qui, par ses circulaires, veille à leur déclinaison sur le territoire. L'ensemble des textes que j'ai signés à l'attention des procureurs, qu'il s'agisse des modalités de suivi des plaintes des femmes victimes de violences, du traitement des violences à l'encontre des élus et des personnes dépositaires de l'autorité publique, de la régulation carcérale pour un meilleur suivi des personnes détenues... tout cela constitue un corpus d'instruments en faveur de l'égalité et de l'unité dans l'application du droit. C'est un puissant vecteur de cohésion.

La comparaison avec d'autres organisations est intéressante. Le modèle italien prévoit une répartition nette des compétences : le Conseil supérieur de la magistrature gère la nomination et la carrière des magistrats ; le ministère assure la gestion des services. Ce modèle d'« autogouvernement » concrétise le principe d'indépendance de la magistrature mais l'efficacité du système est parfois questionnée. Le ministre de la Justice ne dirige aucune politique pénale et n'a aucun lien hiérarchique avec le parquet. Quant au procureur général près la Cour de cassation, il n'est pas non plus le supérieur hiérarchique du ministère public et, malgré les réunions avec les procureurs généraux, il est en difficulté pour assurer une application harmonieuse et homogène des textes sur le territoire italien. Voilà pourquoi le système français me semble préférable : au nom même des principes qui fondent la République !

144

À l'unité du droit répond l'unité de l'État. « La justice, dans tous les États démocratiques, ne peut se concevoir que dans l'entité juridique de l'État dont elle est l'une des principales fonctions régaliennes¹⁷. » Dans notre système parlementaire, cette unité est organisée par l'article 20 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs considéré que cette architecture, précisément conçue afin de traduire l'égalité entre tous les citoyens, assurait « une conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution¹⁸ ». Une magistrature indépendante et un ministre qui, au sein du gouvernement, assume ses responsabilités face au Parlement sont des éléments qui garantissent l'unité de l'État. Le pouvoir judiciaire ne peut en être dissocié. Tout à la fois il statue au nom du peuple français et il impose la règle de droit, mais ce faisant il ne peut être que dans l'État, dont il doit avoir une connaissance intime pour mieux assurer son positionnement. C'est aussi une des raisons pour lesquelles, « en son sein, la justice a besoin de son ministre. À la condition que le ministre respecte les magistrats et pas seulement ceux du siège¹⁹ ». Le ministre de la Justice peut ainsi se présenter comme le charpentier du système, garant de sa cohérence, de sa solidité et de son unité.

17. François Molins, « L'indépendance », in Robert Salis (dir.), *Rendre la justice*, Paris, Calmann-Lévy, 2021, p. 29.

18. Décision 2017-680 QPC du 8 décembre 2017.

19. Christian Vigouroux, « Ministère de la justice », art. cité, p. 891.

*

Confiance et audace sont indispensables à tout ministre de la Justice. Dans un système où, par définition, la ligne hiérarchique est totalement ou partiellement rompue avec les magistrats, seules les relations de confiance permettent d'évoluer. La confiance dont les magistrats doivent investir le ministre en est le corollaire indispensable. C'est cette confiance, notamment, qui lui donne l'audace d'imposer, de s'imposer et d'incarner sa politique. « De l'audace, toujours de l'audace, encore de l'audace », disait Danton. N'est-ce pas une qualité consubstantielle à la fonction ministérielle et, en un sens, à la justice ?

145

R É S U M É

Parce qu'il n'est pas un ministre comme les autres, le ministre de la Justice occupe une place singulière qui, sans être exempte de soupçon, s'avère légitime. Le capital symbolique dont il bénéficie ne saurait faire oublier le réseau de contraintes (budgétaires, de la gestion des professions, des relations avec les médias, et surtout politiques) dans lequel il est enserré. Au cœur d'un paradoxe permanent, il représente le pouvoir politique face au monde de la justice mais aussi la justice face aux pouvoirs politiques. Des soupçons naissent quant à son influence supposée sur le cours de la justice (nomination des procureurs, instructions générales). Pour pallier ces doutes, des solutions sont préconisées, radicales (suppression du ministère de la Justice) ou graduées (instauration d'un procureur de la nation démocratiquement désigné). La place du ministre de la Justice est cependant légitimée par un triptyque indépassable : la cohérence de l'organisation judiciaire au sein de notre démocratie parlementaire, l'exigence d'une présence ministérielle notamment en période de crise, l'unité du droit et de l'État.

