

DÉBAT A L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES OBSTACLES À L'INDÉPENDANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE

Assemblée nationale

Le jeudi 14 janvier 2020

> [Lien vers le débat sur les conclusions de la commission d'enquête](#)

La commission des Lois de l'Assemblée nationale a créé une commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui a rendu ses conclusions, dans le cadre d'un rapport d'enquête, le mercredi 2 septembre 2020. La commission d'enquête a été présidée par **Ugo BERNALICIS** (LFI, Nord) et rapportée par **Didier PARIS** (LREM, Côte-d'Or).

L'Assemblée nationale a organisé le jeudi 14 janvier 2021 un débat, en séance publique, permettant à chaque groupe parlementaire de présenter ses positions.

SYNTHÈSE DES DÉBATS

1. En préambule

Ugo BERNALICIS, président de la commission d'enquête, a rappelé son attachement à plusieurs propositions formulées par le rapport d'enquête, notamment :

- Le **renforcement des attributions du Conseil supérieur de la magistrature (CSM)**
- La **possibilité pour un magistrat de saisir le CSM** lorsqu'il « *observe un dysfonctionnement ayant trait à l'indépendance, à la partialité ou à la neutralité de la justice* »
- **L'alignement des régimes de nominations et de procédures disciplinaires des magistrats du siège et du parquet**
- La **modification de l'article 64** de la Constitution afin de supprimer la mention selon laquelle le Président de la République est « *garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* » au profit du CSM qui en deviendrait le garant
- Le **rattachement de l'Inspection générale de la justice au CSM**, tout en laissant la possibilité au Garde des Sceaux de pouvoir la saisir. Cela permettrait « *un positionnement beaucoup plus clair* » de ladite inspection ainsi qu'un renforcement de son « *indépendance dans l'exercice de ses missions, notamment celle d'enquête disciplinaire* ».
- Le **renforcement des moyens de la justice** « *directement liées à celle de l'indépendance* »
- La **possibilité pour les chefs de cour d'être « à la tête d'un budget opérationnel, de programmes »** et qu'ils puissent disposer de la compétence « *de répartir les moyens et d'entretenir un véritable dialogue de gestion avec la direction des services judiciaires* ».

Didier PARIS (LREM, Nord), rapporteur de la commission d'enquête, a critiqué « *le dépôt de 63 propositions du président* », à titre personnel, celles-ci n'ayant été ni « *discutées ni validées par la commission elle-même* » et qui vont plus loin que les propositions de la commission d'enquête.

Le rapporteur a présenté les **41 propositions du rapport d'enquête** autour des objectifs suivants :

- Garantir l'indépendance de la justice « *grâce notamment au triptyque fondamental motivant la réforme constitutionnelle* » :
 - L'alignement du mode de nomination et du régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège
 - **L'extension des pouvoirs du CSM**
 - **La suppression de la Cour de justice de la République** au profit des juridictions ordinaires
- Permettre à l'autorité judiciaire de « *disposer de moyens adaptés à sa charge et de donner plus de respiration budgétaire et d'autonomie de gestion aux juridictions* »
- **Clarifier les remontées d'informations** afin de « *de garantir un meilleur contradictoire dans les enquêtes, tout en proposant une réflexion complémentaire sur la durée de celles-ci* ».

Le Garde des sceaux a indiqué qu'un certain nombre des propositions du rapport de la commission d'enquête ont « **d'ores et déjà été prises en compte** » (celles relatives à la justice pénale et celles qui sont constitutionnelles). Toutefois, il considère que certaines propositions doivent être « *appréhendées avec attention et prudence, tant elles sont susceptibles d'affecter l'équilibre des droits, des intérêts publics et privés et des pouvoirs* ».

2. Position des groupes parlementaires sur différentes propositions de la commission d'enquête

BUDGET

❖ Poursuivre la trajectoire d'augmentation des moyens alloués à la justice (proposition n°13)

Cette proposition a été publiquement partagée par les **groupes LT** (« *la première des garanties que nous devons conférer à l'autorité judiciaire, afin de renforcer son indépendance et son efficacité, est bien de le doter des moyens nécessaires* »), **GDR, PS** et **UDI** (« *une année budgétaire ne suffira pas à rattraper les 40 ans de renoncement à la justice et aux moyens dont celle-ci a besoin dans notre pays* »).

Le garde des sceaux a rappelé qu'il a contribué dans ce sens à la hausse des crédits pour 2021.

❖ Modifier la maquette budgétaire de l'actuelle mission Justice afin de créer une mission consacrée uniquement à la justice judiciaire (proposition n°14)

Cette proposition est partagée par le **groupe AGIR**. Si le **groupe LT** ne s'est pas prononcé sur la proposition, il a indiqué qu'il est favorable aux propositions visant à associer les juridictions au dialogue budgétaire. Le **groupe LR** propose quant à lui que le « *budget de la Justice soit distinct de celui de la pénitentiaire* ».

Le Garde des Sceaux n'y est pas favorable pour 3 raisons :

- « (...) l'autorité judiciaire, pour conduire à bien ses missions, a nécessairement besoin de l'action des autres acteurs du ministère de la justice et des services qui concourent à la préparation ainsi qu'à l'exécution de ses décisions. Il m'est inconcevable que l'on qualifie de périphériques les missions confiées à la protection judiciaire de la jeunesse et à l'administration pénitentiaire »
- La nécessité de « conserver la cohérence de l'examen du budget du ministère de la justice par le Parlement, pour lui permettre d'avoir une vision complète »
- La nécessité de la « transversalité des fonctions support du ministère de la justice » tels que les moyens informatiques qu'il conviendrait, selon lui, de « mutualiser entre les différents métiers de la justice pour gagner en efficacité »

❖ **Les propositions visant à associer les juridictions au dialogue budgétaire, notamment**

- **Instaurer un « dialogue de décision » entre l'administration centrale et les conférences de chefs de cour et de juridiction** sur les orientations budgétaires retenus par le Gouvernement (proposition n° 15)
- **Soumettre pour avis l'avant-projet de budget de la justice au Conseil supérieur de la magistrature** (proposition n° 16)
- **Revenir à un système où chaque cour d'appel est un budget opérationnel de programme, tout en poursuivant l'objectif de faire coïncider les ressorts des cours d'appel avec les régions administratives** (proposition n° 17)
- **Poursuivre la modernisation du dialogue de gestion entre la direction des services judiciaires et les chefs de cours afin de laisser à ces derniers une marge d'action plus importante**(proposition n° 18)
- **Approfondir la formation budgétaire des auditeurs de justice et des magistrats en formation continue** (proposition n° 19)
- **Limiter les mécanismes de régulation budgétaire afin d'accroître l'autonomie des chefs de cour dans la gestion des crédits qui leur sont alloués** (proposition n° 20)

Ces propositions sont partagées par les **groupes GDR, MODEM** (qui soutient les propositions visant à « la maîtrise par les juridictions de leur budget ») et **PS** (considère qu'il revient à la justice « de s'organiser de manière autonome » car « l'effort financier qui s'impose doit s'accompagner de plus de précisions dans l'analyse des flux des affaires traitées par les tribunaux et une responsabilité identifiée des juges comme de l'ensemble des professionnels de la justice »).

Le **groupe LT** soutient les propositions visant à limiter les mécanismes de régulation budgétaire (n°20) et à permettre à chaque cour d'appel de gérer un budget opérationnel (n°17). En revanche, il s'oppose « catégoriquement » à l'objectif de « faire coïncider les ressorts des cours d'appel avec les régions administratives ».

Le **groupe LR** est lui opposé à la proposition n°17 car « outre le fait d'éloigner encore plus le justiciable des juridictions, elle aurait pour conséquence de rallonger de manière inacceptable les délais de prise de décision, décourageant ainsi d'autant le justiciable du recours légitime dont il dispose aujourd'hui ».

Le **groupe AGIR** soutient la proposition visant à soumettre pour avis l'avant-projet de budget de la justice au CSM (n°16) car cette « expertise globale » permettrait d'affiner les approches des parlementaires sur « un document très technique qui a des incidences quotidiennes sur le réseau juridique et judiciaire ».

Le Garde des Sceaux n'est pas favorable aux propositions qui ont pour objet « *d'associer les juridictions au dialogue budgétaire* » en ce qu'elle relève de la compétence du Gouvernement.

INDEPENDANCE DES MAGISTRATS

- ❖ **Alignement du mode de nomination et du régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège (proposition n°1)**

L'ensemble des groupes politiques y sont favorables.

Le Garde des sceaux considère lui que « *certaines règles encadrant le statut, la déontologie et le recrutement des magistrats doivent être modifiées* » afin de renforcer la confiance des citoyens dans l'autorité judiciaire.

- ❖ **Inscrire dans la Constitution que tout magistrat doit pouvoir saisir le CSM s'il estime que son indépendance ou son impartialité est mise en cause (proposition n°3) et que le CSM peut se saisir, d'office, de toute question relative à l'indépendance de l'autorité judiciaire (proposition n° 4)**

Ces propositions sont partagées par les **groupes LT, GDR, MODEM** (qui est favorable aux propositions ayant trait à l'indépendance des magistrats) et **PS** (« *le CSM doit être revu dans sa composition, notamment s'agissant de la surreprésentation de la hiérarchie judiciaire* »).

Si le Garde des Sceaux est favorable à la possibilité pour le CSM de se saisir d'office de toute question relative à l'indépendance de l'autorité judiciaire et au renforcement de ses pouvoirs d'investigation, il n'est pas favorable à ce que chaque magistrat puisse saisir le CSM. Une telle saisie du CSM entrerait « *en contradiction avec des mécanismes qui existent déjà* ». Il n'est pas non plus favorable à accorder un pouvoir de proposition au CSM pour les emplois de procureur général et de procureur de la République, la majorité des procureurs généraux n'y étant « *pas favorables* ».

- ❖ **Compléter les rubriques de la déclaration d'intérêts que doit remplir le magistrat judiciaire sur le modèle de la déclaration d'intérêts du magistrat administratif afin de prévoir l'obligation de déclarer les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts et les fonctions et mandats électifs exercés par son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin (proposition n° 9)**

Cette proposition est partagée par les groupes **AGIR, GDR, MODEM** et **PS**.

Le Garde des Sceaux y est également favorable car rien ne justifierait, selon lui, que « *la déclaration d'intérêts des magistrats de l'ordre judiciaire soit moins complète que celle des magistrats administratifs ou financiers* ».

- ❖ **Prévoir un nouveau cas d'irrecevabilité pour les plaintes déposées par les justiciables devant le CSM**, qui viseraient, après l'audience de jugement, un juge pour un motif d'impartialité, dès lors que le plaignant n'a pas fait valoir son droit de récusation et qu'il connaît la composition de la formation de jugement et les motifs de sa saisine (proposition n°11)

Le **groupe LR** a marqué son opposition à cette proposition car « *elle aurait pour conséquence de ne pas permettre au justiciable de faire état d'un comportement inadapté du juge a posteriori alors qu'initialement rien de laissait penser qu'il était envisageable* ».

- ❖ **Compléter le serment du magistrat** pour prévoir qu'il se conduise comme « **un magistrat indépendant, impartial, digne et loyal** » (proposition n°12)

Cette proposition est partagée par les groupes **GDR** et **MODEM**.

Si le Garde des Sceaux y est favorable, il souhaite aller plus loin et propose une extension de « *la définition de la faute disciplinaire* » afin qu'elle soit non seulement complétée « *pour viser expressément le manquement à l'impartialité* » mais également les manquements « *à l'intégrité et à la probité* ».

Qui plus est, il considère que « *les garanties statutaires accordées doivent être consolidées, par un renforcement des obligations déontologiques et du régime de responsabilité des magistrats* ».

Depuis 2015 :

- 1 369 justiciables ont adressé une plainte au CSM
- 39 ont été déclarées recevables
- 3 ont abouti à une procédure discipline
- Aucune à une condamnation

TRANSPARENCE, ENQUÊTE ET INFORMATION JUDICIAIRE

- ❖ **Sur la remontée de l'information** prévue aux fins de la conduite de la politique pénale, **inscrire dans la loi les critères de signalement des procédures ainsi que le contenu des informations** pouvant faire l'objet d'une transmission (proposition n°24) et **prévoir que les demandes d'information émanant du garde des Sceaux ou de son cabinet soient motivées** (proposition n°25)

Cette proposition est partagée par les **groupes GDR, MODEM** (pour « *davantage de transparence* ») et **PS** (qui souhaite que les « *conditions dans lesquelles ils sont transmis au garde des Sceaux et l'usage qu'il peut en faire* » soient précisés).

Le **groupe LT** y est favorable mais souhaite « *aller plus loin* » car « *même encadrées par une circulaire, celles-ci laissent toujours planer un doute sur d'éventuelles pressions exercées à l'égard de magistrats. Il convient d'en réduire drastiquement le nombre, voire de les supprimer, au regard des critères très larges incluant des remontées pour toutes les affaires susceptibles d'être médiatisées* ».

Le Garde des Sceaux indique que « *la direction des affaires criminelles et des grâces procède déjà à un tri visant à la limiter et à la rationaliser* ». Il considère que la pratique ainsi mise en œuvre

apparaît « satisfaisante », ce qui conduirait « à reconsidérer l'intérêt d'une définition normative de ses critères ».

- ❖ **Procéder à la création d'un « juge de la mise en état de l'enquête pénale », ayant seul le pouvoir d'autoriser le procureur de la République à poursuivre une enquête préliminaire au-delà d'un certain délai, les dispositions relatives au contradictoire de l'article 77-2 du CPP étant par ailleurs applicables (proposition n° 29)**

Si les groupes **GDR** et **PS** y sont favorables, le **groupe LT** la considère « intéressante ».

Le **groupe PS** propose lui d'aller plus loin et considère que « les droits de la défense doivent être introduits au cœur de l'enquête préliminaire » afin de « réorganiser les rapports du parquet et de l'avocat, lequel doit devenir un acteur fort de la procédure ». Le groupe **PS** souhaite également « introduire les droits de la défense au cœur de l'enquête préliminaire ».

Le Garde des Sceaux y est également favorable car, selon lui, « la transparence passe nécessairement par la recherche d'un meilleur équilibre entre droit à l'information et secret de l'enquête et de l'instruction ». Le ministre de la Justice confirme que des « réflexions sont en cours pour [...] proposer un projet de loi avant l'été ».

- ❖ **Prévoir, à l'instar des interceptions téléphoniques et électroniques, un cadre procédural spécifique aux relevés d'appels téléphoniques, garantissant les libertés individuelles et le secret professionnel (proposition n° 28)**

Cette proposition est partagée par le **Garde des Sceaux** et les **groupes GDR** et **MODEM**.

- ❖ **Ouverture du corps des magistrats (proposition n°40)**

Cette proposition est partagée par le **Garde des Sceaux** et les **groupes GDR** et **UDI** (« permettrait d'élargir les capacités »). Le **groupe UDI** souhaite plus particulièrement une multiplication des passerelles « entre les postes des magistrats du parquet, des magistrats du siège et l'extérieur ».

- ❖ **Prévoir la motivation des ordonnances de mise en examen par le juge d'instruction, celles-ci étant, par ailleurs, susceptibles de publicité (proposition n°32)**

Le Garde des Sceaux n'y est pas favorable car « le risque majeur est de figer les choses en début de procès et de ne pas permettre la fluidité indispensable qui doit prévaloir tout au long d'une procédure dont la mise en examen est, d'une certaine façon, le préambule ».

- ❖ **Reprendre la pratique**, introduite par la loi du 25 juillet 2013, **du rapport annuel du gouvernement dressant le bilan de la politique pénale et organiser, à cette occasion, lors des semaines de contrôle de l'Assemblée nationale, un débat sur les grandes orientations de la justice** (proposition n° 23)

Cette proposition est partagée par les **groupes GDR et MODEM**. Le **groupe LR** souhaite qu'elle soit « *complétée par un débat [annuel] au niveau départemental* » au cours duquel « *les magistrats viendraient, devant des citoyens tirés au sort sur les listes électorales, rendre compte de leur activité annuelle et l'expliquer* ».

Le **groupe AGIR** propose quant à lui la « *tenue d'un débat annuel sur la jurisprudence dans les commissions permanentes des chambres parlementaires, sur la base des rapports d'activité de la Cour de cassation et du Conseil d'État* » afin d'intégrer les apports de la jurisprudence dans la loi.

Le Garde des Sceaux précise son « *intention de publier chaque année le rapport sur l'application de la politique pénale prévu à l'article 30 du CPP et d'en rendre compte devant la représentation nationale* ». En revanche, il ne souhaite pas un renforcement du contrôle du Parlement sur la conduite de la politique pénale décidée par le Gouvernement.

- ❖ **Améliorer la sensibilité des magistrats à la relation à la presse et approfondir les enseignements de media-training à destination des magistrats**, en formation initiale comme en formation continue (proposition n°37)

Cette proposition est partagée par les **groupes GDR et MODEM**.

- ❖ **Nomination du ministre de la Justice**

Le **groupe LR** propose que la nomination du ministre de la Justice « *intervienne sur proposition, et après avis conforme à la majorité des 3/5^{èmes}, des commissions parlementaires compétentes* » afin d'asseoir sa légitimité par « *la reconnaissance de ses qualités par la représentation nationale* ».

Un tableau joint à ce document retrace et synthétise l'ensemble des positions du Gouvernement et de chaque groupe politique