

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

« LES MISSIONS DE LA RÉPUBLIQUE (SÉCURITÉ ET JUSTICE) »

Animateur

Nathalie GRIESBECK
Députée européenne.

Contributeurs

Olivier HENNO
Maire de Saint-André-lez-Lille (Nord), 1er vice-président de Lille Métropole.

Cécile PETIT
Premier avocat général à la Cour de Cassation. Depuis 2006, Déléguée interministérielle à la sécurité routière et directrice de la sécurité et de la circulation routières au ministère des Transports.

Dominique VERSINI
Cofondatrice du Samu social. Défenseuse des enfants de 2006 à 2011. Ancienne Secrétaire d'Etat chargée de la Lutte contre la précarité et l'exclusion.

Intervenants

Catherine BAILLOT
Médiateur du Procureur de la République au Tribunal de Grande Instance de Thionville (Moselle).

Nicolas BASTUCK
Journaliste professionnel. Chef d'édition au Républicain Lorrain, spécialiste des questions juridiques. Enseignant à l'Ecole Supérieure de Journalisme (ESJ) de Lille (Nord).

Marie-Anne BAULON
Vice-présidente aux affaires familiales du Tribunal de Grande Instance de Paris.

Philippe BILGER
Magistrat honoraire. Ancien avocat général à la Cour d'appel de Paris.

Fouziya BOUZERDA
Avocate en droit immobilier à Lyon (Rhône).

Bernard CATEAU
Commissaire divisionnaire honoraire de la police nationale. Ancien Directeur départemental de la sécurité publique du Loiret.

Yvon CHOTARD
Avocat pénaliste à Nantes (Loire-Atlantique).

Fabrice DORIONS
Conseiller d'insertion et de probation, référent national des travailleurs sociaux à la CGT pénitentiaire.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

Magistrate. Secrétaire générale de l'Union Syndicale des Magistrats (USM).

Kaltoum GACHI

Avocate au Barreau de Paris. Maître de conférences en droit privé.

Philippe GENIN

Avocat associé au sein du cabinet « SCP Lamy & Associés ». Ancien Bâtonnier de l'Ordre des avocats de Lyon. Président de la Chaire universitaire lyonnaise des droits de l'Homme de 1997 à 2001.

Xavier GERBAUD

Avocat au sein du cabinet « Gerbaud & Associés ».

Hervé GUILLOU

Magistrat administratif. Vice-président du Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA).

Florence HUGODOT

Première femme nommée sous-préfète. Ancienne avocate et conseillère de Tribunal administratif.

Pierre JACQUET

Inspecteur général des Armées de 1996 à 1998. Ancien major général de la Gendarmerie nationale.

Claude JORDA

Président honoraire à la Cour nationale du droit d'asile et Juge à la Cour pénale internationale. Ancien président du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Ancien Procureur Général près de la Cour d'Appel de Bordeaux et de Paris.

Fanny KHAU-CHASTAING

Avocate à Nantes (Loire-Atlantique). Ancienne cadre d'une assurance de protection juridique.

Régis LEMIERRE

Secrétaire général du Syndicat des Personnels de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (UNSA-SPJJ). Chef de service éducatif au tribunal pour enfants de Nanterre (Hauts-de-Seine).

Frédéric M'BU

Directeur de police municipale.

Delphine MENGEOT

Juriste collaboratrice au sein du cabinet d'avocats « Lissarrague Dupuis Boccon-Gibod ».

Haïba OUAISSI

Avocat au Barreau de Paris, spécialiste en droit du travail et en droit de la sécurité sociale.

Jean-Marie PETITCLERC

Fondateur de Valdocco, association implantée à Argenteuil et sur le Grand Lyon qui réalise des actions auprès des jeunes en faveur de la prévention, de l'éducation et de l'insertion professionnelle.

Fabienne QUIRIAU

Directrice générale de la Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE). Présidente de la commission « Enfance en France » de l'Unicef.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

Olivier RAYNAUD

Magistrat, chargé de la déontologie et de la lutte contre le blanchiment.

Christophe REGNARD

Président de l'Union Syndicale des Magistrats (USM).

Emmanuelle SAULNIER

Professeur de droit public à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines. Directrice du centre de recherche en droit public « Versailles Saint Quentin Institutions Publiques ».

Sylvie SMANIOTTO-GRUSKA

Conseiller référendaire à la Cour des comptes. Ancienne avocate spécialisée en droit économique et financier.

Francis TEITGEN

Avocat associé au sein du cabinet américain Weil Gotshal & Manges. Ancien Bâtonnier du barreau de Paris.

François ZOCCHETTO

Sénateur de la Mayenne, président du groupe de l'Union centriste et républicaine.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

« LES MISSIONS DE LA RÉPUBLIQUE (SÉCURITÉ ET JUSTICE) »

Contribution d'Olivier Henno

Sécurité

Dans le mouvement au long cours et les crises de la mondialisation qui travaillent en profondeur notre planète depuis la fin des années 1970, on observe dans la société française une demande de sécurité exacerbée, à mesure que cette société s'est trouvée plus désorientée, fragilisée, dans un monde globalisé.

L'accélération des communications, les progrès technologiques et la progression des mobilités ont plusieurs conséquences : moins l'espace et le temps sont des facteurs de repérage et d'identité, plus l'individu demande à être sécurisé.

La sécurité, droit naturel reconnu par la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, est un bien collectif. Il est selon moi clair, quoi qu'il en soit du débat sur la décentralisation, que la réponse globale à la demande de sécurité ne passera pas par des mesures désordonnées, mais par une politique d'Etat susceptible de fournir des réponses locales appropriées.

Rapidement, je voudrais vous exposer deux points qui me semblent majeurs pour une politique de sécurité alternative à celle mise en place par le gouvernement actuel. En vous parlant tout d'abord de la police.

Largement instrumentalisée par les médias et la politique, la police pâtit aujourd'hui d'un lourd déficit de confiance de la part de la population. La « loi du chiffre » mise en place par les réformes des dix dernières années a éloigné le policier des citoyens. La mission qui incombe à l'autorité policière est incomprise, et celle-ci est donc de moins en moins respectée. La valeur de la police est comptabilisée en termes de rentabilité, non plus d'efficacité. Quelque soit le domaine, on lui demande de faire du chiffre. Les policiers ont en fait perdu l'essence de leur mission, celle de modérateurs, de juges de paix. En les replaçant au cœur de la Cité et des politiques de prévention de la délinquance, il est possible de rétablir le lien de confiance entre les forces de l'ordre républicaines et les Français.

Bien entendu, la police doit se réformer pour apaiser ces relations. La seule crainte qu'elle doit inspirer est celle de l'autorité légitime. On doit à la fois mettre l'accent sur le retour à la relation entre la police et la population, et replacer le corps policier au centre du dispositif de sécurité.

Le sentiment d'insécurité ne doit pas engendrer de réponses démagogiques. Il doit au contraire entraîner une réponse pragmatique, par laquelle l'Etat prouve sa ferme intention de faire respecter la loi, dans le plus strict respect du droit des personnes.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévenir

par la multiplication des lois et des décrets quant à la répartition de leurs missions, de leurs effectifs et de leurs territoires, ce qui altère leur efficacité. Nous devons proposer d'engager des réformes majeures sur ce sujet, et d'évaluer en permanence l'adéquation des moyens aux multiples exigences procédurales qui se superposent avec l'accumulation des textes législatifs.

C'est pourquoi, si je ne devais retenir que deux éléments d'une future politique démocrate de sécurité, je proposerais – sans aujourd'hui entrer dans le détail :

- la création d'une Police de Tranquillité Publique décentralisée, pour l'occupation du terrain, et dont les effectifs seraient maîtrisés par les collectivités territoriales,
- le renforcement des Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention De la délinquance, rendus obligatoires pour les communes ou intercommunalités de plus de 20 000 habitants, avec accès inconditionnel aux Fonds d'Intervention de Prévention de la Délinquance (FIPD) et libre utilisation de ses moyens.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

TABLE RONDE 1 : « LES MISSIONS DE LA RÉPUBLIQUE (SÉCURITÉ ET JUSTICE) »

Contribution de Cécile Petit

Justice et Sécurité

Le Doyen Carbonnier qui fut mon maître à la faculté et qui est probablement le plus grand juriste de notre siècle, disait fort justement : "Affaiblir la Justice, c'est affaiblir la démocratie". Or, la justice est un des piliers de cet édifice et, sans équilibre des pouvoirs, il n'existe pas de réelle démocratie ou alors, une démocratie bancaire. Malheureusement, il faut le reconnaître, le pilier "Justice" vacille dans notre pays. C'est normal car il a été tellement malmené, fragilisé, qu'il est au bord de la rupture...

Je pense donc qu'il est grand temps de repenser la place et le rôle de la Justice dans notre société du XXIème siècle, l'enjeu étant de trouver sa juste distance, sa juste place, vis-à-vis d'un pouvoir politique qui, historiquement et généralement, n'aime la justice que soumise.

Or, dans une démocratie adulte - et nous sommes tous ici réunis dans cet espoir, j'en suis sûre - le pouvoir politique doit tolérer **LA** justice et non **SA** justice.

Aurons-nous, aujourd'hui, le courage de mettre enfin en place, dans notre pays, une Justice réellement indépendante (et bien sûr responsable car la responsabilité est le corollaire de l'indépendance), responsable dans une logique de collaboration des pouvoirs et non d'asservissement.

Dans la crise que nous traversons, je suis personnellement convaincue que les valeurs que représentent le Droit et la Justice constituent notre meilleure chance de construire un autre monde.

Malheureusement, le constat pour la France est aujourd'hui désolant : les clignotants européens sont passés au rouge. La Cour européenne stigmatise et condamne régulièrement depuis plusieurs années le fonctionnement de nos institutions judiciaires pour violation du procès équitable, pour atteinte au droit à la liberté et à la sûreté.

A l'évidence, des réformes urgentes s'imposent : je me bornerais pour ma part, à évoquer **la réforme du statut du Ministère public** car elle m'apparaît être un enjeu démocratique déterminant.

En effet, chargé, dans l'intérêt général, de l'exécution de la politique pénale de la Nation et de la gestion de l'opportunité des poursuites, le MP à la française, a été en quelque sorte "dégradé" (le mot est à la mode...) que ce soit par la Cour européenne ou par la chambre criminelle de la Cour de cassation, puisqu'il a perdu à ce jour son label d'"autorité judiciaire", contrairement à ce que proclame notre Constitution.

C'est grave, car il n'a plus de légitimité pour intervenir dans le contrôle des libertés individuelles ou des droits de l'homme. Et, c'est une des raisons pour laquelle, après avoir

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

catastrophe, faire voter en juin dernier une loi réformant la Garde à vue, loi qui s'avère du fait de sa précipitation, loin d'être satisfaisante.

Et pourtant, dès l'année 2000, Le Conseil de l'Europe, dans une Recommandation sur le statut du Ministère public, nous dictait la voie à suivre. Ses prescriptions étaient limpides : **“Les Etats doivent veiller à ce que le recrutement, la promotion et la mutation des membres du Parquet soient mis en oeuvre, selon des procédures justes, impartiales, permettant d'éviter l'intervention de tout élément partisan ou corporatiste et excluant toute discrimination [...] Les critères de carrière doivent être connus, tels que la compétence et l'expérience [...] les membres du parquet doivent avoir un droit effectif à la liberté d'expression [...] et pouvoir demander à ce que les instructions qui leur sont données, soient écrites [...] le gouvernement doit exercer ses pouvoirs de manière transparente”**.

Qu'en est-il en 2012 ? La France, contrairement à certains de ses voisins européens, fait la sourde oreille à ces invitations :

- Les chefs du Parquet continuent à être proposés, voir imposés, par le gouvernement, selon des critères, selon des tractations dépourvus de toute transparence, éminemment subjectifs, tout ceci contribuant, de façon détestable, à susciter la défiance.

- Le Chef hiérarchique des Parquets reste toujours le Garde des sceaux, membre du gouvernement, même si les instructions individuelles sont en principe prohibées et doivent être versées au dossier.

Sauf à rester la lanterne rouge de l'Europe, un nouveau statut du Ministère public s'impose et il doit être défini de telle sorte qu'il ne soit plus possible de nourrir aucun doute légitime sur son objectivité, sur son équité et ce, quelles que soient les procédures judiciaires en cours.

Alors, **2 propositions me semblent pouvoir et même devoir être retenues :**

1) La chaîne hiérarchique du Parquet doit cesser d'être dans la dépendance du Ministre de la Justice, c'est-à-dire du gouvernement. Pour ce faire, la conduite de la politique pénale du pays, politique qui doit rester bien sûr déterminée par le gouvernement, devrait être confiée à **un Procureur général de la Nation** qui sera le chef de tous les parquets de France. C'est déjà le choix opéré par plusieurs pays d'Europe.

Ce magistrat jouera le rôle d'interface avec le pouvoir politique dont il sera l'interlocuteur. Il fera ainsi écran dans la relation directe existant avec l'ensemble des magistrats du parquet et il lui reviendra également de protéger leur indépendance dans la conduite de l'action publique.

Proposé sur une liste d'au moins 3 noms par le gouvernement au Parlement, ce Procureur Général de la Nation sera choisi par une majorité qualifiée de parlementaires de la majorité et de l'opposition. Il ne pourra effectuer qu'un seul mandat de 5 ans, non renouvelable, de façon à renforcer sa force morale et son impartialité.

Comptable devant la Représentation nationale de la politique pénale menée et de l'activité des parquets, il présentera chaque année un rapport public d'activités devant le gouvernement et les assemblées.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévenir

Ce système, beaucoup plus transparent, présentera l'avantage d'obliger le gouvernement à définir publiquement et annuellement sa politique pénale ; il obligera également le représentant des parquets à porter sur la place publique le travail effectué, les résultats obtenus, au regard bien sûr des moyens qui lui seront alloués. La justice et la démocratie ne pourront que sortir renforcées de cet exercice de transparence.

2) **Mais la Réforme du statut du parquet passe aussi nécessairement par une réforme urgente du processus de nomination de ses membres**, processus qui doit enfin échapper à l'emprise du pouvoir exécutif.

Il est absolument anormal qu'à l'heure actuelle en France, toutes les propositions de nomination des magistrats du parquet soient encore le fait du seul pouvoir exécutif, le Conseil Supérieur de la Magistrature se bornant à donner un avis consultatif ! Sans indépendance statutaire, il n'existe pas d'impartialité.

Les propositions de nomination, faites au Conseil Supérieur de la Magistrature, devraient donc dorénavant émaner du Procureur général de la Nation.

Pour les postes les plus importants, le choix entre plusieurs noms, au moins 3, devrait garantir une plus grande objectivité, une plus grande transparence. Les propositions devraient être motivées pour ne plus nourrir des doutes parfois légitimes et assurer ainsi une plus grande confiance de l'ensemble de nos concitoyens envers l'institution.

En un mot et pour conclure, j'estime que le temps est venu de couper le cordon ombilical reliant le Ministère public français au pouvoir exécutif.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévenir

« LES MISSIONS DE LA RÉPUBLIQUE (SÉCURITÉ ET JUSTICE) »

Contribution de Dominique Versini

LA JUSTICE DES MINEURS

I. CONSTATS :

Depuis une dizaine d'années, le discours politique a mis l'accent en permanence sur une augmentation des chiffres de la délinquance.

Les chiffres qui sont annoncés sont toujours ceux des **mis en cause par la police et la gendarmerie**, ce qui n'a rien à voir avec les chiffres des condamnations de la justice qui, montrent bien une augmentation de la délinquance mais pas du tout dans les mêmes proportions.

La délinquance des adultes (marquée par une augmentation des violences intrafamiliales) **est bien supérieure à celle des mineurs** :

- Tous types d'infractions confondus, chez les adultes, il y a eu plus de 65 000 condamnations en 2006¹, principalement pour des délits et des contraventions, la part des crimes étant très faible (838) et relativement stable.
- Concernant les mineurs : le nombre de condamnations a doublé en dix ans, atteignant environ 9 000 à 10 000 condamnations par an, toutes infractions confondues, avec **une augmentation des incivilités**, beaucoup de bagarres, beaucoup de vols avec ou sans coups, de la consommation de stupéfiants et des violences verbales.

Il faut préciser que le nombre de condamnations de mineurs a beaucoup augmenté du fait de la tolérance zéro de la société, qui a amené le législateur à créé de nouvelles infractions ces dix dernières années : par exemple l'outrage envers un enseignant, puni d'une amende avant 2002 et d'emprisonnement depuis cette date, le défaut de permis et le défaut d'assurance devenus des délits en 2004...

Il est important de souligner que les crimes commis par des mineurs représentent entre 0,5 et 1 % de la délinquance des mineurs, et concernent des rapports sexuels avec un autre mineur.

- Ainsi en 2005, sur 528 mineurs condamnés pour crime, plus des deux-tiers, soit 398, l'ont été pour viols, et 80 pour atteinte aux biens.
- Sur ces 398 viols, 70 % ont été commis par des moins de 16 ans, dont 46 par des moins de 13 ans (souvent une fellation imposée à un enfant du même âge ou plus jeune).

¹ Il est difficile de trouver des chiffres de la délinquance des mineurs plus récents.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévenir

cousins, copains...)

Cette délinquance sexuelle en augmentation est fortement liée à un dysfonctionnement de la société, qui expose les mineurs à la sexualité, à la facilité de voir des films pornographiques sur Internet, et aux réseaux sociaux.

Précisons que **50 % de la délinquance des mineurs est concentrée dans les grands centres urbains et notamment dans les zones sensibles**, là où il y a la plus grande désagrégation du lien social et où les figures de l'autorité, la famille et l'école, sont le plus affaiblies, et où les adolescents vivent beaucoup entre eux sur l'espace public.

On constate que **la délinquance est moins importante en zone rurale, où les adultes sont plus présents.**

Au cours des cinq dernières années, le débat sur la délinquance des mineurs a été permanent, et a été relancé après chaque fait divers par la proposition d'une énième réforme de l'ordonnance de 1945.

La stigmatisation et la peur à l'égard d'une partie de la jeunesse, ont été entretenues auprès de nos concitoyens en médiatisant avec une parfaite mauvaise foi les chiffres du nombre de mineurs mis en cause par la police ou la gendarmerie. Par exemple : la ministre de la Justice affirmait en 2008 dans l'émission « A vous de juger » de France 2 : « il y a 204 000 mineurs qui sont mis en cause pour des actes graves... des mineurs délinquants, des violeurs, des gens qui commettent des enlèvements, des trafics de produits stupéfiants, qui brûlent des bus dans lesquels il y a des personnes ... ».

Ces propos, qui ne reflètent en aucun cas la réalité de la délinquance des mineurs, avaient pour principal objectif de :

- **réformer l'ordonnance du 2 février 1945** considérée par l'exécutif comme inadaptée à la prise en charge de la jeunesse délinquante (alors qu'elle a été modifiée environ trente fois en 60 ans)²,
- « **exécuter les juges des enfants** » considérés comme « trop laxistes »
- **transformer notre modèle de justice des mineurs**, axé sur la protection/éducation du mineur, vers un modèle de contention
- juger certains mineurs récidivistes de plus de 16 ans comme des adultes
- supprimer les moyens éducatifs de la Protection judiciaire de la Jeunesse
- **justifier la création des centres d'enfermement** (Centres éducatifs fermés et établissements pour mineurs), et **la fermeture de nombreuses structures de milieu ouvert** réalisant pourtant un vrai travail de prévention, **et de placement classique.**

Depuis dix ans, avec une accélération depuis 2007, les lois se sont succédées à une cadence infernale, sans études d'impact pertinentes, pour réformer cette ordonnance de 1945, objet de débats passionnés :

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévenir

- ans (encourant des peines supérieures ou égales à 5 ans) et des Centres éducatifs fermés (CEF)
- Loi 9 mars 2004 (Perben II) : garde à vue portée à 96h pour les 16-18 ans
 - Loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance : extension du contrôle judiciaire aux 13-16 ans pour qui un placement est ordonné (non-respect entraînant séjour en CEF, non-respect du contrôle judiciaire entraînant la détention)
 - Loi du 10 août 2008 relative à la récidive des majeurs et des mineurs : obligation d'appliquer une peine avec la création des peines-planchers, et possibilité d'écarter l'atténuation de responsabilité pour certains mineurs de 16-18 ans, ayant commis certains crimes en 2^{ème} récidive légale.
 - Loi du 14 mars 2011 (LOPSSI II) : elle avait pour objectif de généraliser les peines-planchers, ce que le Conseil constitutionnel a rejeté au nom de la priorité éducative
 - Loi du 10 août 2011 relative à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et au jugement des mineurs : création des Tribunaux correctionnels pour mineurs (TCPM).

Parmi les lois votées ces dernières années, beaucoup de dispositions s'éloignent des conventions internationales ratifiées par la France. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies s'est beaucoup inquiété de l'évolution de notre justice des mineurs dans son dernier rapport de 2009³.

Le Conseil constitutionnel a censuré à plusieurs reprises certaines dispositions totalement contraires à notre Constitution.

Toutes ces réformes successives marquent fortement une **régression de notre modèle de protection de justice des mineurs**, qui considère qu'un mineur délinquant est une personnalité en construction, que sa conduite est liée à des carences des instances de socialisation (notamment la Famille et l'Ecole) et que l'intervention judiciaire a pour but de l'aider à se réinsérer dans la vie sociale. Ce qui n'exclut ni les sanctions, ni même la prise en charge en milieu fermé.

- a) Tous les dispositifs de contrainte (garde à vue, retenue...), hors incarcération, ont été étendus ou renforcés :

³ Les règles de Beijing édictées par les Nations Unies sur l'administration de la justice (1985) et la Convention internationale des droits de l'Enfant des Nations Unies (20 novembre 1989) nous engagent à maintenir ou mettre en place :

- la primauté de l'éducatif sur le répressif
- la proportionnalité des peines en fonction de l'âge et de la personnalité du mineur
- la spécialisation des professionnels chargés de la délinquance des mineurs
- la fixation d'un âge-seuil de responsabilité pénale (jamais été fixé en France).

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévenir

encourues pour permettre le recours à ces dispositifs)

- **Ces dispositifs ont été étendus à des tranches d'âge inférieures** (création de la retenue pour étendre le régime de garde-à-vue aux 10-13 ans, extension du contrôle judiciaire délictuel aux enfants de moins de 13 ans sous couvert de placement en centre éducatif fermé (CEF) puis hors CEF).

b) Les peines et l'enfermement ont été facilités :

- **Les peines-planchers ont créé une obligation de prononcer des peines-planchers réduites de moitié par rapport aux majeurs** (précisons que le Tribunal pour enfants peut ne pas les appliquer en motivant sa décision)
- **Possibilité d'écarter l'atténuation de responsabilité pour les mineurs de 16 ans au moins, récidivistes ou réitérants ayant commis certains actes graves** (alors que l'atténuation de responsabilité demeure un principe à valeur constitutionnelle).

c) La loi du 10 août 2011 relative à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et au jugement des mineurs marque une nouvelle étape :

1. **Elle généralise la présentation immédiate** qui est une sorte de comparution immédiate (dans un délai de dix jours à deux mois) **à l'initiative du Parquet, directement devant le Tribunal pour enfants :**
 - **dès l'âge de 13 ans**, lorsqu'il lui est reproché d'avoir commis un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement⁴
 - soit **dès l'âge de 16 ans**, lorsqu'il lui est reproché d'avoir commis un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement.
2. **La loi crée un Tribunal correctionnel pour mineurs (TCPM) âgés d'au moins 16 ans**, s'ils sont poursuivis pour un même délit, commis en état de récidive légale et puni d'au moins trois ans.

4 A noter que les quatre-cinquièmes des délits commis par un mineur, sont punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement :

- par exemple, le fait que deux jeunes commettent une infraction (tel que le vol aux abords d'un établissement scolaire, ou la menace ou la moindre dégradation) est une circonstance aggravante de réunion, et entraîne une peine de cinq ans d'emprisonnement
- une bagarre entre deux jeunes est punie de trois ans dès que le jeune n'agit pas seul (art.222-13 du Code pénal)
- la simple possession d'un portable volé est passible de 5 ans d'emprisonnement (art.321-1 du Code pénal) et l'on sait qu'il est fréquent que des jeunes soient trouvés en possession de portables achetés entre eux.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévenir

c'est la moyenne d'âge des actes de délinquance, et que trois ans de prison sanctionnent un simple vol.

En outre, seul le président est un juge des enfants, les autres juges n'étant pas spécialisés et les assesseurs spécialistes des enfants étant écartés, au profit de l'expérimentation de jurys populaires composés de citoyens assesseurs choisis sur la liste des jurys d'assises.

Le Conseil constitutionnel a atténué l'effet de cette réforme, en posant que le TCPM ne pouvait être saisi que par un juge des enfants ou un juge d'instruction.

On a désormais la boîte à outils pour un modèle de contention, qui considère que seul compte l'acte commis et peu importe qu'il l'ait été par un enfant ou un adolescent. Seule la sanction est efficace, ainsi que l'enfermement, jusqu'à ce qu'il accepte de s'intégrer.

En outre, d'un point de vue strictement budgétaire, le modèle de la contention visant à augmenter les places de prisons et à embaucher quelques surveillants, coûte moins cher que d'embaucher des éducateurs et de créer des foyers pour jeunes en difficulté.

<p>POUR UNE JUSTICE DES MINEURS CONFORME A NOS ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX</p>

A la veille de cette élection présidentielle, la question est : quelle politique publique adopterons-nous pour prévenir et réduire la délinquance des mineurs ? Et quel modèle de justice des mineurs choisirons-nous pour éduquer et punir les enfants et adolescents qui commettent des actes de délinquance ?

Cette réflexion doit être appréhendée à partir d'une compréhension des évolutions de notre société, des problématiques actuelles de la jeunesse. Elle doit s'inscrire dans une réforme plus globale de l'éducation, de la prévention et des modes de travail pluridisciplinaires.

Toute réforme devra permettre de trouver un équilibre entre l'intérêt de l'enfant et sa nécessaire protection d'une part, et d'autre part, l'intérêt de la société et la nécessaire protection des victimes.

Plus aucune réforme ne devra être imposée par la force comme si notre jeunesse représentait un danger pour notre pays, alors qu'elle en est l'espoir et le devenir.

Avant toute réforme, il faudrait passer par un grand dialogue « apaisé » avec tous les acteurs de la société et notamment les représentants des familles, les professionnels de l'enfance et de l'adolescence, mais aussi des représentants des jeunes eux-mêmes qui ont bien des choses à dire sur toutes ces questions, et bien des constats et des recommandations à nous faire ⁵ :

⁵ Cf : 200 propositions pour construire ensemble leur avenir – Livre d'or de la Consultation nationale « Parole aux jeunes » : www.defenseuredesenfants.fr.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévenir

4 propositions d'orientation en vue de ce dialogue :

- Evaluation de l'ordonnance de 1945 au regard des engagements internationaux de la France et de l'efficacité des différents outils mis en place
- Quelle stratégie pour une prévention renouvelée de la primo-délinquance ?
- Vers un « Code des mineurs » ou « Code de l'enfance et de l'adolescence » rassemblant l'ensemble des dispositions civiles et pénales concernant les mineurs en danger, victimes ou auteurs, libres, placés ou détenus, français ou étrangers sur le territoire français ?
- Vers la création de « Pôles Enfance-Famille » dans chaque Tribunal de grande instance pour une meilleure coordination entre magistrats et une plus grande harmonisation des décisions ?

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

Animateur

Daniel GARRIGUE

Député de la Dordogne et conseiller général de Bergerac.

Contributeurs

Pierre ALBERTINI

Professeur des Universités, ancien maire et député.

Bertrand FESSART DE FOUCAUT

Diplomate. Ancien ambassadeur de France au Kazakhstan.

Jacqueline GOURAULT

Sénateur du Loir-et-Cher, présidente de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat. Maire de La Chaussée-Saint-Victor. Vice-présidente de l'Association des Maires de France.

Intervenants

Jean ARTHUIS

Sénateur de la Mayenne, président du Conseil général. Ancien ministre de l'économie et des finances.

Vanik BERBERIAN

Président des Maires ruraux de France. Maire de Gargillesse-Dampierre (Indre).

Paul BERNARD

Préfet honoraire. Ancien président de l'association du Corps préfectoral.

Jean-Luc BŒUF

Chargé de mission à la Direction du développement territorial et du réseau à la Caisse des Dépôts et Consignations. Ancien Directeur général des services des Conseils généraux de l'Eure et du Val d'Oise, et du conseil régional de Franche-Comté.

Didier BOROTRA

Maire de Biarritz, vice-président de l'agglomération Côte basque Adour. Sénateur des Pyrénées-Atlantiques de 1992 à 2011.

Paul CASSIA

Professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

Georges DE LA LOYERE

Ancien Président de l'Autorité de Contrôle Commune de Schengen (ACC). Ancien membre du Comité Economique et Social (CES). Ancien conseiller régional de Basse-Normandie.

Guillaume DEROUBAIX

Directeur éditorial de LexisNexis France.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

Adjointe au maire de Suresnes (Hauts-de-Seine).

Françoise GATEL

Maire de Châteaugiron (Ille-et-Vilaine). Présidente de la Communauté de communes du pays de Châteaugiron et de l'association des Maires d'Ille-et-Vilaine.

Arnaud HAQUET

Professeur de droit public à l'Université d'Amiens.

Xavier JAGLIN

Conseiller général de l'Orne, conseiller municipal et intercommunal d'Argentan.

Pierre JAMET

Conseiller maître à la Cour des Comptes. Ancien directeur général des services et directeur de cabinet du président du Conseil général du Rhône.

Danielle JUBAN

Conseillère municipale de Dijon (Côte d'Or) déléguée à l'attractivité de la ville, conseillère communautaire du Grand Dijon.

Rosalie KERDO

Présidente fondatrice de l'association Fraternité - Solidarité – Emploi (FSE), conseillère municipale à Bourg-lès-Valence (Drôme).

Jean LASSALLE

Député des Pyrénées-Atlantiques, maire de Lourdios-Ichère.

Michel LORENTZ

Maire de Roeschwoog (Bas-Rhin).

Marc MATTERA

Conseiller général de Dordogne et conseiller régional d'Aquitaine.

Fadila MEHAL

Présidente et fondatrice des « Marianne de la diversité », association qui entend promouvoir le rôle des femmes dans le champ politique, l'entreprise, les médias et la haute administration.

Fabien ROBERT

Adjoint au Maire de Bordeaux (Gironde). Enseignant en Sciences Economiques et Sociales en lycée.

Jacques SAVATIER

Conseiller du président et directeur des affaires territoriales et du service public de La Poste. Ancien directeur commercial du Futuroscope au conseil général de la Vienne.

Colette SCOTT

Présidente de la Communauté de communes du Vallon de l'Artolie (Gironde).

Alain TANTON

Premier adjoint au maire de Bourges et président de l'agglomération. Conseiller régional du Centre.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

Contribution de Daniel Garrigue

Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales ont souvent fait office de repoussoir au cours des cinq dernières années, pour des raisons de contingences politiques mais aussi pour des raisons plus profondes de conception de la politique.

Elles ont fait l'objet de réformes conduites à l'envers – les ressources avant l'organisation et les compétences.

Elles ont été privées d'une part importante de leurs ressources – la taxe professionnelle – au profit d'une autre logique, certes légitime – celle des entreprises – mais sans que les conséquences sur leur fonctionnement et sur leur devenir soient clairement évaluées.

Elles ont été peu à peu enfermées dans un dialogue étroit entre le corps préfectoral et les exécutifs des collectivités les plus fortes, au détriment de la transparence et de la démocratie locale.

A – Associer étroitement les élus locaux

Il faut d'abord associer étroitement les élus locaux à toute initiative de réforme de notre organisation territoriale – exigence qui n'a pas été respectée depuis des années.

1 – Il faut sortir du mépris : derrière l'expression péjorative, le « mille-feuilles », il y a une réalité humaine et sociale qui est l'une des forces de notre pays.

- Celle de milliers d'élus locaux qui sont engagés quotidiennement dans des responsabilités et dans des tâches, pour lesquelles les garanties qui leur sont assurées sont très éloignées du « statut de l'élu local » qui revient périodiquement dans le débat. Si ces élus n'assumaient pas leurs missions, ce sont des milliers de fonctionnaires qu'il faudrait recruter à leur place.
- Celle de communes, même les plus petites, qui sont un espace irremplaçable de lien social. Dans le nouveau monde rural qui se développe sous nos yeux, anciens et nouveaux ruraux partagent de plus en plus les mêmes aspirations, et c'est dans le cadre de la commune qu'ils peuvent le mieux les exprimer.

2 – Il faut assurer la concertation : l'organisation territoriale, ses élus, s'appuient sur une double légitimité, celle de la Constitution qui garantit leur autonomie, celle du suffrage universel d'où procède leur élection.

Il est donc essentiel qu'ils soient associés en amont des réformes – à travers les différentes organisations qui la représentent – et non pas placés devant le fait accompli.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

menée de façon hâtive par les représentants de l'Etat – comme cela s'est passé dans un certain nombre de départements pour les regroupements d'intercommunalité.

3 – Il faut permettre l'expérimentation : C'est un préalable utile aux réformes – cela a déjà été pratiqué. Mais il faut aussi ouvrir l'expérimentation à des initiatives venues des collectivités ou des élus eux-mêmes. Un projet de loi préparé de façon concertée pourrait en définir le cadre.

Entre la République et les collectivités territoriales, entre le Président et les élus locaux, c'est la confiance qu'il faut rétablir.

B – Répondre aux besoins du territoire

Les critiques adressées à l'organisation territoriale et les tentatives de réforme, trop souvent dictées par des considérations politiciennes, ne doivent pas faire perdre de vue que la décentralisation a répondu à trois ambitions :

- Répondre de manière plus adaptée aux besoins des territoires et de leurs habitants ;
- Permettre de traiter près du terrain des questions que leur complexité ne permettait plus de gérer de manière centralisée ;
- Permettre aux citoyens de s'approprier plus directement les affaires qui les concernent.

Ce sont ces objectifs qui doivent rester au coeur de toute réforme portant sur l'organisation et les compétences des collectivités territoriales. Ajoutons que le choix de la proportionnelle pour l'élection des conseillers régionaux a fait de cette élection un vecteur – qui, à ce jour, n'a pas d'autre équivalent – de la parité et de la représentation de la diversité des forces politiques.

Plusieurs évolutions nous paraissent essentielles :

- **Réaffirmer la vocation des régions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire**

La contractualisation doit être au coeur de ces missions :

- contractualisation avec l'Etat, la moitié au moins des éléments contractualisés devant relever de l'initiative régionale et le volet territorial devant être systématiquement rétabli ;
- contractualisation avec les départements et, le cas échéant, avec les métropoles, pour assurer une répartition adaptée aux besoins de l'ensemble du territoire.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

La formule de conseiller territorial, écartelé entre deux collectivités, paraît peu adaptée et ne peut, par elle-même, assurer cette association. En outre, elle détruit la proportionnelle. Il paraît préférable de prévoir une représentation régionale mixte associant des élus issus de la proportionnelle à l'échelle départementale et des représentants élus par les assemblées départementales elles-mêmes ou issus des exécutifs départementaux.

➤ **Permettre aux départements d'assurer plus sereinement leurs missions de services aux personnes**

Les transferts de compétences – dépendance, RSA, personnes handicapées – ont lourdement grevé les finances des départements et créent des situations de profonde inégalité entre ces derniers.

La réforme de la dépendance et sa prise en charge à l'échelle nationale – ce qui n'exclut pas le traitement au niveau départemental – et le réexamen de la charge de financement du RSA et du handicap devraient assurer un meilleur équilibre entre collectivités départementales.

➤ **Autoriser une plus grande différenciation des structures selon les besoins des territoires**

Il convient sans doute d'étudier des structures plus spécifiques selon que l'on est en agglomération urbaine ou en zone villes moyennes – communes rurales. En zone d'agglomération, des structures de type métropoles pourraient s'imposer, à condition que leurs compétences ne soient pas concurrentes de celles des départements ou des régions, qui doivent garder leur pouvoir d'arbitrage sur l'ensemble du territoire. En zone rurale – villes moyennes, le Conseil général constitue un échelon intermédiaire irremplaçable.

Il est enfin indispensable de bâtir une structure particulière pour l'agglomération parisienne, avec notamment pour souci majeur, la solidarité qui n'existe pas entre les départements. Sinon, il est vain de parler de « politique de la Ville » en région parisienne.

➤ **Introduire le suffrage universel direct dans le choix des exécutifs intercommunaux**

Compte tenu de l'extension des pouvoirs des structures intercommunales, il n'est plus pensable que leurs exécutifs soient élus au 2ème degré. L'élection des exécutifs au suffrage universel devrait être progressivement étendue : dans un premier temps, les intercommunalités de plus de 50 000 ou de plus de 100 000 habitants.

Ce sont la démocratie locale mais aussi la clarté des choix qui sont en jeu.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

de la responsabilité

Il faut arrêter la recentralisation des moyens des collectivités territoriales, mais il faut que ces collectivités apportent leur part au redressement financier du pays. C'est pourquoi nous proposons :

1 – Une loi organique sur les finances des collectivités territoriales

Cette loi organique fixerait un cadre garantissant l'autonomie et l'évolution des ressources des collectivités territoriales. Elle fixerait également les mécanismes de réévaluation des différentes bases – bases fiscales, bases de dotations d'Etat – et de péréquation des ressources entre collectivités.

2 – Un pacte financier pluriannuel entre l'Etat et les collectivités territoriales

Ce pacte déterminerait, dans le cadre de la loi organique, les conditions d'évolution des ressources des collectivités territoriales.

3 – L'affectation aux collectivités territoriales d'une fraction de grands impôts nationaux

Cette affectation pourrait être, le cas échéant, liée aux activités et aux revenus du territoire mais sous réserve de péréquation. Elle garantirait, en tout état de cause, une plus grande autonomie des ressources et un lien avec l'évolution de l'activité et des revenus à l'échelle nationale.

4 – La cessation de la séparation entre les ordonnateurs et les comptables

Les services comptables et financiers des collectivités territoriales se sont particulièrement développés. L'actuelle séparation n'est plus qu'une survivance de l'ancienne tutelle, à la fois lourde, formelle et coûteuse.

5 – En contrepartie, un contrôle beaucoup plus systématique, beaucoup plus rapide de la part des chambres régionales des comptes, avec une publicité beaucoup plus large et la possibilité de mettre en question les pratiques les plus contestables – par exemple, la duplication abusive de certains services à différents niveaux de collectivités.

TABLE RONDE 2 : « INSTITUTIONS : DES POUVOIRS ÉQUILIBRÉS »

Contribution de Pierre Albertini

POUR UN EQUILIBRE DES INSTITUTIONS

On sait depuis Montesquieu que la concentration du pouvoir, que l'hyperprésidence actuelle a portée à son comble, présente plus de risques et d'inconvénients qu'un gouvernement partagé. Décuplant la pression médiatique pesant sur les épaules d'un seul, elle multiplie la probabilité d'erreurs et de réactions impulsives. En cristallisant les attentes sur un unique personnage, elle ne peut qu'alimenter le scepticisme à l'égard d'un pouvoir incapable de répondre à toutes les sollicitations.

Au contraire, un équilibre institutionnel, fondé sur une répartition des responsabilités, est plus propice à la sérénité et à la stabilité auxquelles notre pays aspire plus que jamais.

Comment y parvenir ? En agissant sur les facteurs-clé qui conditionnent le fonctionnement du jeu politique : une plus claire répartition des rôles entre les organes suprêmes de l'Etat, l'adoption d'un mode de scrutin qui évite la confiscation de l'expression parlementaire par une seule famille politique, l'interdiction du cumul des mandats, enfin la reconnaissance d'un véritable pouvoir judiciaire, trop longtemps relégué dans notre pays à un rang subalterne.

Une claire répartition des rôles

Au sommet de l'Etat, c'est le couple Parlement-Président qu'il convient d'assoir sur des responsabilités mieux définies et respectées. Au chef de l'Etat, choisi par le corps électoral, il incombe de tracer les perspectives politiques du pays et d'assumer la réussite ou l'échec de son projet. C'est sa désignation qui lui procure cette légitimité et ce devoir. Le Gouvernement, composé par ses soins, met en musique, quotidiennement, les orientations présidentielles et mobilise pour cela l'administration française. Le Parlement, lui-même issu du suffrage, direct pour les députés, indirect pour les sénateurs, ne peut prétendre ni à la définition des grands choix ni à la détermination de leur priorité. Ce qui était possible sous la IIIe République ne l'est plus aujourd'hui. Pour autant, le contrepoids parlementaire, même transformé dans son objet, demeure nécessaire. Un Parlement, représentatif des grandes sensibilités du pays, doit accomplir pleinement deux fonctions qu'il n'assume aujourd'hui que de façon insuffisante et intermittente : le contrôle et l'évaluation de l'action gouvernementale, d'une part, la confrontation des opinions et la préparation de l'alternance, d'autre part. C'est à ce double niveau que se situe la revalorisation espérée de l'institution, à l'image des Parlements modernes. Quoi qu'on fasse, l'influence parlementaire sur la confection des lois restera marginale, dans notre pays comme dans les autres démocraties.

La révision constitutionnelle de 2008 qui a concerné près de la moitié des articles de notre loi fondamentale, ce qui n'est pas rien quantitativement, avait précisément pour objet de restaurer la fonction parlementaire. En volume, la correction rédactionnelle est impressionnante. On ne saurait en dire autant en termes d'effet. L'amenuisement sensible du rôle du Premier ministre, l'affirmation médiatisée sans cesse de la suprématie présidentielle n'ont été que partiellement compensés par un surcroît de contrôle parlementaire. Quant au regain qualitatif des débats dans l'hémicycle, il ne saute guère aux yeux. Pour l'opinion, le théâtre parlementaire donne lieu à une polémique inutile plus qu'à une confrontation constructive des idées. La seule réussite incontestable de la révision

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil peut ainsi censurer des dispositions qui avaient échappé à toute appréciation critique avant sa création ou même après, faute de saisine. Potentiellement, la protection des libertés publiques en sera mieux assurée dans notre pays.

L'interdiction du cumul des mandats

En vérité, l'effacement du Parlement, constant depuis un demi-siècle, a d'autres causes que la Constitution elle-même. S'il n'utilise pas à fond les prérogatives qui sont les siennes, c'est en raison de la culture de la soumission qu'entretiennent le cumul des mandats et la dictature des investitures. Sur le cumul des mandats, tout a été dit, peu a été fait. Cette singularité française que nos partenaires ont du mal à comprendre se porte toujours bien. Certes, quelques cumuls aberrants ont disparu. Mais la disparition de ces cas insensés ne saurait cacher l'extension du phénomène. Ainsi, de mémoire de parlementaire, les députés n'ont jamais été aussi nombreux à cumuler mandat national et mandat local. Aujourd'hui, 80 % des élus nationaux sont des « cumulards », proportion très supérieure à ce qu'elle était sous les régimes précédents et au début de la Ve République. Cela génère un absentéisme chronique en séances et même en commission. Mais là n'est pas l'essentiel.

La proportion de législateurs actifs, notamment à l'Assemblée nationale, a toujours été modeste. C'est la priorité accordée systématiquement à l'exercice des mandats locaux qui fait problème. Comment se montrer un contrôleur intransigeant ou un législateur critique lorsqu'on a à solliciter, pour sa ville, son département ou sa région, sinon un traitement de faveur, du moins des décisions favorables, de la part de tel ou tel ministère ? Ici, le maintien d'une caserne, d'une maternité ou d'un tribunal, ailleurs, l'ouverture d'une nouvelle filière de formation, la création d'un pôle de compétitivité ou la délocalisation d'un service de l'Etat. Mais surtout, un mandat local, fait de proximité et de contacts, valorise mieux son détenteur qu'un mandat national, lointain, souvent plus anonyme et dont les médias rendent moins compte. Or, un élu a besoin qu'on parle de lui et de son action pour se faire apprécier et mieux connaître de ses électeurs. Cette différence de traitement explique que beaucoup privilégient la dimension locale et oublient quelque peu leurs responsabilités nationales et les raisons de leur élection.

L'investiture accordée ou refusée par l'une des formations dominantes devient une caution indispensable sans laquelle une candidature isolée a toutes les chances de rester vaine. C'est pourquoi, les commissions d'investiture, toujours aux mains d'un petit nombre de sortants, ont un poids considérable et sont un frein naturel aux trop fortes velléités d'émancipation et de non-conformisme. Défier ouvertement ces états-majors, le plus souvent masculins d'ailleurs, c'est prendre le risque d'une mise à l'index qui compromet toute réélection à venir. La désignation des candidats et leur ratification par les militants est un bien modeste contrepois à l'influence prépondérante des appareils de partis, à supposer que cette consultation interne soit démocratique.

Cette dépendance entretient à l'Assemblée nationale (plus qu'au Sénat dont le collège électoral laisse plus de place aux individualités) un climat peu propice à la liberté de ton, de parole, d'initiative et de vote et à l'audace des récalcitrants et des rebelles. L'esprit de groupe, la solidarité politique qu'il fait naître expliquent le caractère souvent convenu des débats et des votes. Ces derniers ne réservent au fond que peu de surprises. D'où leur faible retentissement médiatique. Un bon mot ou une petite phrase assassine recueillie à coup sûr un plus fort écho que l'intervention, même très argumentée, d'un parlementaire de base. Autrefois scène vivante des passions politiques parcourant le pays, l'hémicycle n'est plus aujourd'hui qu'un circuit fermé, réservé à une minorité d'initiés, le pâle reflet d'une opinion sceptique ou indifférente à son rituel suranné.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

Une loi électorale plus juste

Combinée avec l'interdiction du cumul, l'adoption d'un autre mode de scrutin faciliterait la rupture avec cette culture de prudence et de soumission, obstacle à la réhabilitation de l'institution parlementaire. Sans revenir au « régime des partis », perspective funeste, plusieurs voies s'ouvrent à nous pour mieux concilier efficacité gouvernementale et revalorisation du Parlement, en vue d'un meilleur équilibre des pouvoirs.

La correction la plus modeste est l'introduction d'une dose de proportionnelle (de l'ordre de 20 % des sièges à pourvoir) dans un mode de scrutin qui resterait, pour la plus grande part, ce qu'il est. Ainsi, une bonne centaine de députés seraient issus, non de circonscriptions, mais d'un choix garantissant la présence, à l'Assemblée, des diverses familles de pensée. Sans porter atteinte à l'existence d'une majorité et d'une opposition pour structurer le débat, les grandes voix pourraient au mois se faire entendre, de l'extrême gauche à l'extrême droite : au sein de l'hémicycle, elles ne pourraient d'ailleurs se réfugier dans une critique systématique, comme le font aujourd'hui les mouvements protestataires. A l'amélioration de la représentation politique, s'ajouterait l'avantage d'une transparence accrue.

Un changement plus ambitieux consiste à remplacer l'actuel mode de scrutin, déformant et artificiel, par une représentation proportionnelle corrigée par divers mécanismes ayant prouvé leur efficacité. Des seuils et des primes, éliminant les micro-formations et avantageant les plus grandes, permettent en effet d'élargir l'expression parlementaire sans tomber dans une cacophonie paralysante. Entre le dialogue de sourds de deux camps qui se font face, comme c'est le cas actuellement, et l'extrême dispersion en une multitude de groupes impuissants, il y a la place pour une partition plus harmonieuse.

Enfin, existe le système du double vote appliqué, avec succès, chez notre voisin allemand. L'absence de majorités et la dispersion des groupes parlementaires, sous le régime de Weimar, y avaient pourtant laissé de cuisants souvenirs. Or, loin de provoquer la confusion fatale à la République précédente, ce scrutin a permis à l'Allemagne de connaître, sur plus d'un demi-siècle, des alternances politiques, sans en entraver le gouvernement et le formidable redressement. On objecte au double vote son excessive complexité, entretenue par la méconnaissance totale de son fonctionnement. Pourtant, on ne voit guère en quoi le système que nos voisins pratiquent depuis soixante ans serait inaccessible aux Français.

La vérité est que, pour le parti au pouvoir ou celui qui est destiné à le remplacer, tous les prétextes sont bons pour ne rien changer à la situation actuelle dont ils profitent tour à tour. Les discussions oiseuses sur les méfaits de la proportionnelle, partielle ou complète, ne sont que des alibis pour conserver un statu quo confortable et avantageux. Qui osera dire, par exemple, qu'autour de nous, beaucoup de pays européens appliquent déjà une représentation proportionnelle corrigée ou des systèmes mixtes sans sombrer dans l'émiettement parlementaire et l'impuissance gouvernementale ? Les Pays-Bas, l'Allemagne, la Norvège, la Suède, la Suisse, l'Espagne et même l'Italie, pour citer quelques exemples proches, ne sont pas devenus des enfers indignes et infréquentables, leur gouvernance n'a pas à rougir d'être comparée avec la nôtre. En outre, ils ont su mieux que nous assurer la diversité des sexes, par une proportion de femmes élues nettement plus élevée qu'en France.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

aucune revision constitutionnelle ne parviendra a lui procurer, sinon l'audace, du moins l'ardeur indispensable pour se constituer en un organe moderne, ouvert à une culture de la confrontation et de l'évaluation, à l'opposé du rôle croupion qu'elle joue aujourd'hui. Même si le Sénat demeure une instance utile de réflexion, il ne peut compenser la défaillance de la chambre basse.

Un véritable pouvoir judiciaire

Enfin, dans ce que les anglo-saxons appellent de manière révélatrice les *checks and balances*, favorables à l'équilibre institutionnel attendu en vain dans notre pays, la place du juge et, à travers lui, du pouvoir judiciaire justifie une réflexion particulière. Chez nous, la justice fait l'objet de longue date d'une méfiance instinctive qui a pour origine le corporatisme des Parlements de l'Ancien Régime. Oubliant que ceux-ci ont été aussi des contrepoids à l'autorité royale et des avocats de la liberté, les révolutionnaires n'ont plus retenu, après 1789, que la défense souvent crispée des prérogatives de la noblesse. Aussi, les relations du corps législatif et des juges ont été marquées par une volonté de restreindre leur rôle, au point de considérer, de manière réductrice, qu'ils n'étaient que la « bouche de la loi », c'est-à-dire son exécuter aveugle et insensible.

Tout au long du XIXe et du XXe siècle, le pouvoir judiciaire ne parvient pas à s'émanciper du pouvoir politique, jaloux de le garder sous son contrôle, par le choix et la promotion des magistrats, par exemple. La Constitution de 1958 est dans la droite ligne de cette méfiance historique à l'égard des juges : ainsi, la loi fondamentale prend soin de n'utiliser que l'expression d' « autorité » et non de « pouvoir » judiciaire dans son titre VIII. Le comble est atteint avec l'attribution de la présidence du Conseil supérieur de la magistrature au chef de l'Etat qui ne lui sera ôtée qu'avec la révision de 2008. Comment imaginer que l'indépendance des magistrats, concrétisée par leur nomination, leur promotion et l'exercice de sanctions disciplinaires, soit garantie impartialement par le président de la République, élu au suffrage universel direct, chef de la majorité parlementaire et principal bénéficiaire de la concentration et de la personnalisation du pouvoir ? Cette conception d'un autre âge est inconcevable dans les grandes démocraties.

Dans une société où le droit est un véritable enjeu, par l'encadrement des rapports humains, par la sécurité et la protection qu'il procure, reconnaître le pouvoir juridictionnel comme un véritable pouvoir et veiller à son indépendance serait un progrès décisif. Cette reconnaissance permettrait d'abord une répartition des rôles, plus claire et plus sereine, entre le législateur et le juge. On dénonce souvent l'inflation des règles, leur énoncé trop détaillé, fait de procédures plus que de principes, leur remise en cause fréquente, sans vraiment y remédier. Tout cela rend l'accès au droit et sa compréhension plus difficiles, creusant ainsi, au sein du pays, des fractures supplémentaires entre ceux qui disposent de connaissances et de conseils et ceux qui subissent, sans les maîtriser, la complexité et la multiplicité des normes. Or, ce sont les plus faibles et les plus vulnérables qui sont les victimes de cette inégalité.

La relation entre législateur et juge a pourtant un fondement simple : il appartient respectivement au premier de poser les cadres, d'énoncer les principes et au second de les faire vivre, en les interprétant et en les adaptant à l'évolution des besoins et des techniques. C'est d'ailleurs ainsi que s'est construit, dans notre pays, le droit de la responsabilité. Quoi qu'en disent les conservateurs, ce rapport n'enlève en rien au législateur l'initiative et l'élaboration de la loi. Si d'aventure, l'interprétation donnée par la jurisprudence était contraire à l'objectif poursuivi par le législateur, ce dernier pourrait surmonter cette divergence en adoptant de nouvelles dispositions plus précises que les précédentes. Dans l'ensemble, malgré le foisonnement de notre droit (10 000 lois en vigueur), de tels conflits manifestes d'interprétation sont rares. En revanche, on pourrait attendre de la complémentarité affirmée loi-jurisprudence une législation moins inspirée par les

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

Si l'on sait, depuis Montesquieu, que les « lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires », les lois trop longues, confuses et bavardes, sont aussi des « calamités publiques », selon le mot de Saint-Just. Plus grave encore, plus le droit se répand, plus il perd en effectivité. L'inflation quantitative, le changement perpétuel, la dégradation rédactionnelle de la loi minent la perception de son utilité et la conscience du devoir de le respecter.

C'est le signe d'un pouvoir faible, agité, que de vouloir s'affirmer – vainement – par la multiplication des gages qu'il donne à une opinion qui s'empresse de les oublier. L'exemple le plus édifiant à cet égard est celui des incriminations pénales. Leur nombre n'a cessé de croître, il dépasse aujourd'hui 10 000, contenues dans une foultitude de codes. Or, à l'usage, seules quelques centaines sont réellement utilisées par les magistrats. A l'inverse, la force d'un pouvoir stable, bénéficiant d'une large assise, est de limiter ses interventions législatives, de conduire des actions publiques dans la durée, laissant ainsi au juge la mission de régulation qui est la sienne, par la résolution des litiges et la répression des infractions.

La reconnaissance du pouvoir judiciaire comme pouvoir régulateur indépendant aurait un avantage supplémentaire, celui d'assurer une protection plus efficace des libertés publiques. La France se proclame « patrie des droits de l'homme ». Elle l'est, si l'on se fonde seulement sur les libertés qu'elle a énoncées, depuis deux siècles, dans des textes solennels. Elle l'est assurément moins si l'on considère leur respect effectif. Nous sommes plus un peuple de libertés formelles que de libertés réelles. Qu'on en juge par la fréquence et la durée de la détention provisoire et de l'instruction, l'état de nos prisons, la montée régulière des violences sur les personnes, la diminution du taux d'exécution des jugements ou encore les privilèges exorbitants dont jouit l'administration fiscale ou douanière. Les pays qui sont attachés à l'indépendance de la justice comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne ou les pays scandinaves, garantissent-ils moins bien les droits fondamentaux ? Les délinquants y sont-ils moins poursuivis qu'en France, l'efficacité de la police y est-elle moindre, le taux de récidive des détenus plus élevé et la fraude fiscale et la corruption plus répandues ? Poser ces questions, c'est les résoudre. Les autres démocraties ne sont pas des modèles parfaits, à imiter en tous points. Mais ce n'est pas une raison pour ignorer ce qui s'y fait et refuser, par condescendance, de s'inspirer de ce qui y fonctionne bien.

En vain, évoque-t-on, chez nous, le risque d'un « gouvernement des juges ». A qui fera-t-on croire que ces derniers sont une menace pour les libertés et pour la cohésion de la société ? C'est un de ces vieux poncifs éculés qu'on utilise à bout d'arguments et sans véritable étude comparative. Les magistrats ne revendiquent guère le pouvoir de faire la loi mais, plus modestement, celui de l'appliquer, en toute égalité, aux puissants comme aux faibles, aux riches comme aux pauvres. D'où leur insistance à jouir de garanties statutaires qui les mettent à l'abri des pressions qui, dans le champ politique ou économique, s'exercent sur eux. La collégialité du délibéré est, dans cette perspective, un meilleur rempart que le secret des antichambres et des cabinets. Enfin, si les juges ne détiennent pas leur légitimité de l'élection, ils la reçoivent de la Constitution. C'est tout aussi respectable.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

TABLE RONDE 3 : « PARTAGEONS LES RESPONSABILITES »

Animateur

Anne-Marie IDRAC

Ancienne Ministre du Commerce extérieur. Présidente de la RATP de 2002 à 2006, puis de la SNCF de 2006 à 2008.

Intervenants.

Jean-François BEVILLARD

Vice-président de France Nature Environnement (FNE).

Olivier CABRERA

Directeur de la communication de Max Havelaar France.

Jean-Vincent CAROL

Syndicaliste. Représentant du personnel dans une collectivité de 150 000 habitants.

Mikael CORRE

Etudiant en alternance au Centre de Formation des Journalistes (CFJ). Rédacteur associé au Monde des religions.

Antidia CITORES

Coordinatrice lobbying et juridique du pôle environnement au sein de l'association « Surfrider Foundation Europe ».

Hervé COUPEAU

Président de la Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FDSEA) de l'Indre. Ancien membre du Comité Economique et Social Européen (CESE).

Christophe DELOIRE

Directeur du Centre de Formation des Journalistes (CFJ) à Paris.

Bernard DEVERT

Fondateur du mouvement « Habitat et Humanisme » qui aide au relogement et à l'insertion de personnes mal logées.

Xavier DUTHEIL

Journaliste, ancien directeur départemental du quotidien « La Nouvelle République du Centre Ouest ».

Ahmed EL KHADIRI

Délégué général d'Animafac, représentant la Conférence Permanente des Coordinations Associatives.

Michel GOLDSTEIN

Directeur adjoint du service des Sports de France Télévision.

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

Journaliste et blogueur.

Jean GROSSET

Secrétaire Général Adjoint de l'Union Nationale des Syndicats Autonomes (UNSA), en charge des questions économiques et juridiques.

Claire GUICHET

Membre du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE).

Bernard IBAL

Vice-Président de la CFTC. Membre du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE).

Jean-François KAHN

Journaliste et écrivain, cofondateur de Marianne.

Axel KRAUSE

Journaliste, correspondant à Paris de publications américaines. Secrétaire général de l'Association de la presse anglo-américaine de Paris.

Laurence LAIGO

Secrétaire nationale de la CFDT, en charge de la fonction publique, de la politique des garanties collectives, des salaires, de la consommation et du pouvoir d'achat.

Marie LE MOUËL

Economiste en organisation internationale, spécialisée dans les questions d'innovation. Ancienne Directrice du Programme G20/G8 du think tank « Youth Diplomacy », qui vise à donner des clés de lecture transpartisanes de la mondialisation à la jeunesse.

Philippe LOUP

Président de la Fédération des Associations Générales Etudiantes (FAGE).

Jean-Philippe MOINET

Fondateur de la « Revue civique ». Directeur du Master 2 « Les métiers de l'information et de la communication » à l'Institut catholique de Paris.

Sophie MOSCA

Journaliste indépendante, collaboratrice à différents médias européens (belges, français et luxembourgeois).

Nordine NABILI

Journaliste et rédacteur en chef de Bondy Blog, un média en ligne qui a pour vocation d'être la voix des quartiers dans les débats qui animent la société française.

Childéric MULLER

Animateur et producteur d'émissions télévisées et radiodiffusées. Co-fondateur de Skyrock.

Jean PELIN

Directeur général de l'Union des Industries Chimiques (UIC).

Edwy PLENEL

AGENDA 2012-2020

Gouverner, c'est prévoir

Philippe REINHARD

Editorialiste et journaliste politique.

Jean-Luc TROTIGNON

Vice-président d'Anticor, association qui rassemble des élus de toutes tendances politiques décidés à combattre la corruption au sein de la vie politique.

Cyprien VIET

Étudiant à l'École Supérieure de Journalisme (ESJ) à Lille (Nord).