

Daniel Chabanol
Conseiller d'État honoraire

ÉTAT ET JUSTICE

UDK: 347.9 : 321
Primljeno: 1. rujna 2018.
Izvorni znanstveni rad

L'administration de la justice est par sa nature même une mission d'Etat (CE section 27 février 2004, Popin, n° 217257 : « *la justice est rendue de façon indivisible au nom de l'Etat* »). Ce qu'exprime la rédaction des actes juridictionnels français officiels, qui tous sont prononcés « *au nom du peuple français* », et donc jamais au nom d'une région, ou d'une commune : la justice officielle ne saurait être décentralisée.

Avec elle nous abordons un pan de l'action d'Etat qui n'est pas réductible à une quelconque mécanique organisationnelle. Si les missions de défense, de sécurité, de maintien de l'ordre, de gestion monétaire, de santé publique peuvent, quelque délicates parfois qu'elles soient, se ramener à la mise en place de moyens adaptés aux fins poursuivies, la mission de justice ne saurait s'apprécier à l'aune des seuls moyens mis en œuvre. A dire le vrai, toutes les actions publiques sont soumises au jugement (et donc à l'objectif) de justice : la fiscalité, l'éducation, la santé, l'équipement du territoire, la dépense publique non affectée (correspondant par exemple à l'action de sécurité, ou de défense), sont évalués, entre autres, au regard d'une exigence de justice, laquelle n'est donc pas l'apanage du ministère de la justice. Mais, à l'inverse des autres départements ministériels, qui ont pour mission de « *faire* », de « *fabriquer* » (des recettes publiques, de la sécurité, de l'éducation, des routes, de la santé publique...), et qui placent plus ou moins de justice dans cette œuvre de fabrication, le ministère de la justice n'est pas responsable...de la justice dans le pays, mais d'une administration qui a pour seul objet de mettre fin aux conflits opposant soit les sujets de droit entre eux (différends civils), soit ces sujets à la puissance publique (différends pénaux ou administratifs). C'est là sa seule mission, mais elle est fondamentale : il faut à toute société organisée une instance qui décide du terme définitif des litiges, que ce soit par la manifestation supposée de la volonté divine (les ordalies) ou par le jeu de mécanismes qui peuvent être brutaux (les procès staliniens) ou sophistiqués (les sociétés démocratiques).

Si l'on veut bien se souvenir de ce que Hobbes nous a exposé quant à l'origine de l'Etat, dire ce qui est « *le juste* » est la mission de l'Etat, dont nous attendons qu'il mette en œuvre les moyens qui nous permettront de savoir « *ce qui est juste* », non point dans l'organisation générale de la société (qu'est-ce qu'une fiscalité juste ?) mais dans le règlement des litiges.

Mots clés: *L'etat, justice, France*

1/ LA MISSION DE JUSTICE ÉCHAPPE À TOUTE « JURIDICITÉ »

La justice n'est pas un principe juridique, pas plus que la fraternité¹. C'est une vertu, et le paradoxe est d'avoir consacré un ministère (donc une catégorie gouvernementale et administrative) à une vertu... Comment enfermer une vertu dans des codes et un appareil ?

1.1. L'impossible définition de la mission

Faire que la solution imposée par la juridiction soit reconnue et admise comme « juste » par les deux parties, c'est pour une part mission impossible.

Impossible parce que nous manquons de critères non discutables de ce qui est juste. Tous les débats qui font suite à des verdicts pénaux, emblématiques ou non, révèlent cette évidence : est « juste » une sentence qui correspond à ce que j'aurais jugé si j'avais été juge, et vice-versa. Chacun voit la justice, comme midi, à sa porte. Il est difficile de dégager une vision collective sur laquelle tous s'accordent, alors surtout que la solution d'un litige fait appel, de plus en plus, à des corpus juridiques complexes et peu connus. Exposer que la convention européenne des droits de l'homme impose dans certains cas de conserver sur le territoire une personne étrangère que la loi interne prescrit de reconduire à la frontière est juridiquement correct. Ce n'en sera pas moins reçu comme « injuste » par certaines catégories de la population.

En régime autoritaire, ce défaut est peu préoccupant, pour la bonne raison que le pouvoir ne se soucie pas de savoir si sa justice est perçue comme juste. Elle est, et s'impose sans qu'il y ait lieu à discussion. Malheur à celui qui ose mettre en question son autorité : une sorte de dogme de l'inafaillibilité régit la décision juridictionnelle, dont il ne convient pas de discuter la vertu, puisque la justice, par essence, est ce qu'a décidé le juge, et que donc cette décision fixe en même temps la juste vérité. On juge, on exécute les sentences, au besoin par la force publique, et tout cet édifice est, par essence, tenu pour juste, peu important comment il a été bâti.

En régime démocratique, l'inadéquation d'une mission tout aussi difficile à définir ne peut être camouflée ou traitée par un froncement de sourcils de policier. Les juges ne peuvent décider n'importe quoi, non plus que s'installer à demeure dans l'injustice. Les justiciables s'expriment, les débats sur la chose jugée naissent, les mises en cause de jurisprudences tenues pour injustes se développent (pour ne point parler des recours à des juridictions internationales). Et à laisser s'installer l'impression qu'elle n'est pas juste, la justice se place en porte à faux vis-à-vis de la société, des justiciables, mais aussi des institutions devant collaborer avec elle.

¹ On consultera utilement, s'agissant de la fraternité, l'ouvrage de Jérôme Michel « Malraux, apocalypse de la fraternité », Paris, Michalon éditeur, 2018

En témoignent, en France, certaines réactions des institutions policières comprenant mal certains jugements visant des petits délinquants.

Certes, la liberté donnée, en régime démocratique, de discuter de la qualité (juste ou injuste) de la décision de justice n'ôte pas à ce service sa vocation essentielle, qui est de mettre fin aux litiges, par une sentence revêtue de l'autorité de chose jugée, mais l'expérience montre qu'une justice qui perd l'apparence d'être juste se décrédibilise peu à peu, ce qui réduit l'autorité et donc la portée de ses décisions. Autrement dit, à n'être pas perçue comme juste, la justice va faillir à sa mission, puisque les litiges agitant la société ne seront pas tenus pour réglés par elle.

1.2 Les moyens d'une bonne apparence de justice

A la différence des autres services publics, dont on assure la crédibilité en améliorant leur efficacité au regard des objectifs qui leur sont assignés, la justice ne peut gagner en apparence que si l'Etat se tient éloigné d'elle. Un maître mot commande ici l'apparence, bonne ou mauvaise, de la justice : l'indépendance. Tout doit être mis en œuvre, en démocratie (et l'on peut dire que c'est une des conditions de la démocratie), pour que la justice n'apparaisse jamais comme étant aux ordres de l'Etat. C'est à ce prix qu'elle peut remplir la mission que l'Etat lui confie.

« Pas aux ordres », cela implique beaucoup d'abnégation pour les autorités publiques peu accoutumées à être confrontées à des agents publics formés à ne pas obéir ! Et aussi beaucoup de tentations ! Un magistrat espère légitimement parcourir une carrière brillante, ou rejoindre la localité de ses rêves... Pour ceux qui, agissant au nom de l'Etat, vont avoir à signer les décrets de nomination ou de promotion, comment ne pas être tenté de récompenser les magistrats compréhensifs, ou à l'inverse de rappeler à d'autres que l'indépendance n'est pas forcément goûtée du pouvoir politique...

Face à ces tentations, à ces risques de dérives, il est des barrières, sans lesquelles l'indépendance officiellement affirmée des magistrats n'est que spectacle d'ombres défilant au fond de la caverne de Platon. Ces barrières sont de deux ordres :

- Sur le versant statutaire, il convient, c'est l'évidence, d'ôter au représentant du pouvoir exécutif (ou législatif) toute compétence pour choisir les magistrats bénéficiant d'une promotion, ou nommés sur une affectation géographique déterminée, comme bien entendu tout pouvoir disciplinaire. Cela s'obtient en mettant en place un organe collégial (Conseil de la magistrature, ou Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel) dont les compétences lient l'autorité politique, laquelle ne peut s'écarter des propositions qui lui sont faites. Ces conseils doivent naturellement procéder, dans leur majorité, de l'élection par les magistrats. Et si leur composition peut faire la place à des autorités gouvernementales, ces dernières ne sauraient, d'évidence, y détenir la majorité des voix. Banale à

exprimer, la mise en place de cette institution est souvent l'occasion de débats farouches. On note par exemple que le Conseil supérieur de la magistrature français continue à n'émettre, sur le déroulement de la carrière des membres du Parquet, que des avis purement consultatifs ne liant absolument pas le gouvernement...

- Sur le plan procédural, il faut privilégier la collégialité des formations de jugement, et, corollaire de cette dernière, le secret absolu des délibérés des juridictions. Et ce pour deux raisons :
 - chaque magistrat est assuré que la position qu'il a adoptée lors d'un délibéré collégial est couverte par ce secret, qui interdit de lui imputer la solution adoptée. Je sais que l'on discute de l'utilité de ce secret, certains systèmes juridictionnels admettant, par la publication des opinions dissidentes, qu'il ne soit pas garanti. Tout ce que je puis dire est que, tout au long de plus de quarante années de fonctions contentieuses, j'ai apprécié ce secret, et pu mesurer combien son absence aurait compromis l'indépendance que je devais à mon métier.
 - La confrontation, au sein de la collégialité, des opinions de magistrats dont la vie a suivi des itinéraires variés, et produit des sensibilités diverses, est une protection contre les décisions « *atypiques* », dans lesquelles le « peuple » ne se reconnaîtrait pas, et où il ne verrait certainement pas une œuvre « *juste* ».

Ne soyons pas angéliques : ces conditions étant remplies, le fonctionnement de la justice n'apparaîtra pas nécessairement juste. On a dit parfois que le juge idéal était un être humain dépourvu de nombril... C'est une autre façon de dire que les juges sont humains, donc imparfaits : l'Etat ne peut que les laisser faire, et doit impérativement leur laisser leur liberté d'être parfois injustes. Toute immixtion de l'Etat dans l'acte de justice est, en démocratie, mortifère.

Il reste qu'il appartient à l'Etat de définir l'ampleur des moyens dévolus à la mission de justice. L'importance et l'organisation de ces moyens ne sauraient être négligées. L'efficience de ce service public –écoutons les organisations professionnelles concernées, syndicats de magistrats, ou d'avocats – se mesure, abstraction faite des recherches d'indépendance, en des termes permettant de le comparer à d'autres, au vu de critères matériels banalisés : finalement, gérer la justice sans intervenir sur le fond des jugements, c'est résoudre une question de files d'attente, ce que sait faire n'importe quel gérant d'un commerce de grande surface ou d'une autoroute à péage : ouvrir assez de guichets pour que l'attente soit supportable, mais ne pas en ouvrir trop car l'opération est coûteuse...

2/ DES MOYENS ALLOUÉS PAR L'ÉTAT, ET SOUMIS À L'IMPÉRATIF D'EFFICACITÉ : LA DIFFICULTÉ DE LA VISION PRODUCTIVISTE

2.1 La gestion des flux : un rêve qui passe difficilement dans la réalité

Depuis cinquante ans, le nombre d'affaires nouvelles a augmenté de plus de 5 % par an dans les tribunaux administratifs, et de 8 % devant les cours administratives d'appel ! Les données du monde judiciaire sont de même nature. On a longtemps tenté de freiner ce flux en imposant une contribution forfaitaire, sorte de péage à l'entrée dans le système contentieux...Le coût de gestion de cette contribution, rapporté au nombre d'affaires qu'elle a peut-être évitées a montré qu'elle était inutile, voire nuisible...De plus faire payer un droit d'entrée dans le système de justice à ceux qui attendent que l'on dise ce qui est juste est vite apparu choquant.

La mode va aujourd'hui au développement des « modes alternatifs de règlement des différends » (MARD, ou MARC si les conflits remplacent les différends), que constituent la conciliation ou la médiation. Sans négliger l'utilité ponctuelle de ces solutions non juridictionnelles, ou pré-juridictionnelles, force est de constater que lorsque des parties veulent que l'on dise ce qui est juste elles ont quelque mal à se borner à consentir à un arrangement, fût-ce sous l'égide d'un tiers de confiance : la fonction des grands prêtres ne se délègue que difficilement à des sous-diacres.

Voici donc ce service confronté à des flux non maîtrisés ou peu maîtrisables

2.2 Le traitement des flux : une recherche d'efficacité en tension

Puisque la voie d'un ralentissement, voire d'un écrémage des flux semble ne pas porter les effets escomptés, les gestionnaires ont déployé des efforts en vue de permettre d'augmenter le nombre d'affaires traitées par emploi de magistrat. Passant sur les recettes classiques offertes par l'informatique et la dématérialisation, on insistera sur un courant de pensée qui, traduit dans les textes et les pratiques aux alentours de 1990 (loi du 25 juin 1990), continue actuellement d'alimenter les textes de procédure. L'idée de base est la suivante : il est des affaires dont la solution est évidente (méconnaissance d'une règle de procédure, incompétence de la juridiction saisie...), et point n'est besoin de mobiliser tous les moyens habituellement requis pour apporter à ces dossiers une réponse juridique exacte. On voit donc se développer un traitement par ordonnance, par un magistrat statuant seul, sans audience et souvent sans instruction, de ce genre d'affaires, dont l'énumération n'a cessé de se garnir (voir annexe): là où, au début de l'expérience, ne pouvaient faire l'objet de ce traitement express que les affaires dont la solution relevait d'une évidence de procédure objective, nous trouvons aujourd'hui des requêtes « manifestement infondées », ce qui traduit la prévalence du souci d'efficience

sur la mission originelle du service. Le souci principal tend à se focaliser sur les critères quantitatifs (nombre d'affaires jugées, état des stocks, durée moyenne de l'instruction), faisant ainsi place à des appréciations globales.

Est-il possible d'échapper à cette dérive « *productiviste* » ?

Le fait social des sociétés développées est la juridicisation des relations entre les sujets de droits. Je ne me risquerai pas à une tentative d'explication de ce fait, faute de compétences sociologiques. Qu'il suffise d'en constater l'existence, qui se traduit sur le moyen terme, voire le long terme, par des taux d'augmentation générant une croissance exponentielle (au sens mathématique du terme) des recours au service. Un taux de croissance annuel de 7 % correspond à un doublement sur dix ans, et donc à un quadruplement sur vingt ans ! Or aucune donnée supposant une consommation d'un élément du revenu national (tel étant le cas des dépenses de justice) ne saurait, à long terme, connaître un taux de croissance supérieur à celui de ce revenu. Force est donc d'imaginer une régulation, et la recette est malheureusement simple : ou la régulation se fait par les prix (et l'on en a une première idée avec le développement des processus d'arbitrage, justice privée et payante), ou elle se fait par la file d'attente : en Italie, dans les années 70, la juridiction administrative a trouvé un équilibre entre entrées et sorties en laissant dériver les délais de jugement, qui ont atteint huit ans, durée suffisante pour décourager un nombre significatif de plaideurs...

Comme les engagements pris au sein du Conseil de l'Europe et traduits notamment dans l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'autorisent plus désormais le recours à ce mode de régulation qui fait bon marché du « *délai raisonnable* », et qu'il semble difficile d'envisager un droit d'entrée significatif, force est de se tourner vers une régulation autoritaire des flux, prenant la forme de ce que l'Etat estime bon de juger avec tous les attributs juridictionnels, le reste (connaissant une extension progressive) faisant l'objet de traitements expéditifs, dont on estime que leur faible intérêt ne met pas en cause la recherche de la « *justice* ».

Cette réponse de gestionnaire, dont on peut difficilement discuter la légitimité, n'est pas nouvelle. Elle systématise le vieux principe du droit romain « *de minimis non curat praetor* », dont il faut surtout éviter qu'il ne se traduise par une formule selon laquelle « *les demandes des pauvres sont le plus souvent de pauvres demandes* » (CARBONNIER, Jean, *De minimis...*, in *Mélanges dédiés à Jean Vincent*, Dalloz, 1981).

La justice est, dit-on en France, un appareil, un appareil, et une apparence.

L'apparat des salles d'audience et parfois des tenues, manifeste le souci d'affirmer, dans l'acte de justice, l'imperium de l'Etat, et à ce titre n'est pas

l'apanage de la justice, le souci d' « en imposer » étant plus ou moins partagé par d'autres services de l'Etat.

Appareil, forcément, et ce d'autant plus que, le diable étant dans les détails, il a fallu prévoir toutes les règles et hypothèses procédurales. Tout code de procédure est un monument dans lequel se perdent les visiteurs même habituels. L'Etat, qui valide ces règles de procédure, y trouve une preuve de l'objectivité de sa justice, preuve qui vient étayer l'image que l'on doit donner de la justice.

Apparence, enfin, qui participe fondamentalement de l'équilibre du système. La justice exprime idéalement la contrainte d'Etat : ce n'est certes pas une contrainte procédant de la violence physique comme peut l'être l'action militaire ou policière, mais ce service demeure l'expression d'une contrainte forte, pesant sur la liberté individuelle (l'enfermement pénitentiaire) ou imposant sa solution aux différends qui lui sont confiés. Cette contrainte d'Etat ne peut être tolérée, en démocratie, que si l'Etat met tout en œuvre pour y paraître étranger : là où le gouvernement doit s'affirmer comme le chef rigoureux et obéi de la police ou de l'armée, il doit veiller à ce que sa justice non seulement soit indépendante de lui, mais présente et affiche toutes les apparences de cette indépendance.

ANNEXE

CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

ARTICLE R 222-1

Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, les premiers vice-présidents des tribunaux et des cours, le vice-président du tribunal administratif de Paris, les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours et les magistrats ayant une ancienneté minimale de deux ans et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller désignés à cet effet par le président de leur juridiction peuvent, par ordonnance :

- 1° Donner acte des désistements ;
- 2° Rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative ;
- 3° Constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête ;
- 4° Rejeter les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens ;

- 5° Statuer sur les requêtes qui ne présentent plus à juger de questions autres que la condamnation prévue à l'article L. 761-1 ou la charge des dépens ;
- 6° Statuer sur les requêtes relevant d'une série, qui sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu'elle a déjà tranchées ensemble par une même décision devenue irrévocable, à celles tranchées ensemble par une même décision du Conseil d'État statuant au contentieux ou examinées ensemble par un même avis par le Conseil d'État en application de l'article L. 113-1, et, pour le tribunal administratif, à celles tranchées ensemble par un même arrêt devenu irrévocable de la cour administrative d'appel dont il relève ;
- 7° Rejeter, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Les présidents des cours administratives d'appel, les premiers vice-présidents des cours et les présidents des formations de jugement des cours peuvent, en outre, par ordonnance, rejeter les conclusions à fin de sursis à exécution d'une décision juridictionnelle frappée d'appel, les requêtes dirigées contre des ordonnances prises en application des 1° à 5° du présent article ainsi que, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes d'appel manifestement dépourvues de fondement. Ils peuvent, de même, annuler une ordonnance prise en application des 1° à 5° du présent article à condition de régler l'affaire au fond par application de l'une de ces dispositions.

STATE AND JUDICIARY

By its nature, implementing justice is a state mission (State Council, 27 February 2004, *Popin* : « Justice is inseparable from the state »). This expresses the opinion stated in every court judgement of the Republic of France, which are continuously handed down « in the name of the French people ». Namely, judgements are never passed in the name of the region or municipality. A part of state activity which can in no way be placed under organizational mechanism is approached in this way. Although defense, security, implementation of the law, monetary administration and public health can sometimes, even though a sensitive area is concerned, be reduced to establishing appropriate means to achieved aims. Despite the mission of justice being unable to be assessed merely with the help of material means, it is correct that all public activity is subject to evaluation and therewith the aim of implementing justice (taxation, education, health, public spending). This mentioned public activity is also assessed given the demands of the judiciary. The demands of the judiciary do not have to be under exclusive supervision of the Ministry of Justice. The Ministry of Justice is not responsible for the general concept of « justice» in the state, Rather, it is responsible for the bodies the aim of which is to finalize court disputes (civil court, criminal court, administration court etc.) Every properly regulated society needs to decide on dispute duration and must finalize proceedings within a reasonable deadline.

Key words: *State, judiciary, France,*

DRŽAVA I PRAVOSUĐE

Provedba pravde po svojoj je prirodi državna misija (Državno vijeće, 27. veljače 2004., *Popin*: «Pravda je neodvojiva od države»). Time se izražava mišljenje izneseno u svakoj sudskoj presudi Republike Francuske, koja se stalno izriče «u ime francuskog naroda». Naime, presude se nikada ne donose u ime regije ili općine. Na taj se način pristupa dijelu državne aktivnosti koji se ni na koji način ne može smjestiti u organizacijski mehanizam. Dakako, obrana, sigurnost, provedba zakona, monetarna uprava i javno zdravlje mogu se kao osjetljiva područja, ponekad, svesti na uspostavljanje odgovarajućih sredstava za ostvarenje ciljeva. Misija ostvarivanja pravde ne može se procijenjivati samo uz pomoć materijalnih sredstava, jer je ispravno da se svekolika javna aktivnost podvrgava procjeni i time cilju ostvarivanja pravde (opozivanje, obrazovanje, zdravstvo, javna potrošnja). Navedene aktivnosti ocjenjuju se i glede zahtjeva pravosuđa a oni u Francuskoj ne moraju biti pod isključivim nadzorom Ministarstva pravosuđa. Ministarstvo pravosuđa nije odgovorno za opći pojam «pravde» u državi, nego je odgovorno za ona tijela čiji je cilj dovršiti sudske sporove (građanski sud, kazneni sud, upravni sud itd.). Regulirano društvo mora odlučiti o trajanju spora i mora okončati postupak u razumnom roku.

Ključne riječi: *Država, sudstvo, Francuska*