

La gauche et la justice

Réflexions sur l'expérience
gouvernementale
1981 – 2002

Henri Nallet

Avant-propos d'Alain Bergounioux

La gauche et la justice

Henri Nallet

Avant-propos d'Alain Bergounioux

AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

S O M M A I R E

Avant-propos	5
Les rapports entre la gauche gouvernementale et la justice : un sujet encore peu étudié par les chercheurs	11
Une première délimitation du sujet	13
Trois niveaux d'analyse	15
La gauche gouvernementale au travail	17
L'élargissement des libertés	17
L'amélioration et la démocratisation de l'accès à la justice ...	18
La modernisation de l'institution	18
L'au-delà de l'institution	19
Vers « l'empire du droit » ?	22
L'impossible réforme	26
Quelle conception de l'Etat et de la justice ?	30
L'introuvable « théorie de la justice »	42
Quelques orientations de recherche	48
<i>Annexe : Chronologie 1981-2011</i>	59

AVANT-PROPOS

Alain Bergounioux

Le texte que publie Henri Nallet aujourd'hui ne pouvait pas tomber dans une plus grande actualité. Le mouvement de protestation sans réel précédent qui, début février 2011, a saisi toutes les professions judiciaires manifeste le malaise de l'institution. Au-delà des malaises – volontaires pour une grande part et involontaires pour le reste – de Nicolas Sarkozy, la crise de la justice interroge tous les responsables politiques. Les socialistes sont à l'aise avec les valeurs que représente la justice, et ils ont un héritage qui mérite d'être rappelé et défendu. Mais les problèmes de la justice, son rôle dans une société où la place du droit a crû en importance, ses

Alain Bergounioux est président de l'Office universitaire de recherche socialiste (Ours).

difficultés pour faire face aux diverses demandes sociales doivent conduire à une réflexion à frais nouveaux.

Pour les « Rendez-vous de l'histoire » de Blois, la Fondation Jean-Jaurès et l'Office universitaire de recherche socialiste (Ours) organisent chaque année une conférence sur le thème proposé. En 2010, autour de la question « Faire justice », nous avons demandé à Henri Nallet, ancien ministre de la Justice, de présenter non pas des pensées quelque peu intemporelles, mais un inventaire de ce qu'ont été historiquement les relations entre les socialistes et la justice et ce qu'elles peuvent être demain. La question quelque peu provocatrice, « Qu'est-ce qu'être un ministre socialiste de la justice sous la V^{ème} République ? », posée à Henri Nallet, a permis d'entrer dans une réflexion lucide et profonde.

Après les mois de lumière qui ont suivi le 10 mai 1981, avec les grandes réformes conduites par Robert Badinter, qui ne se résument pas à la seule abolition de la peine de mort, les socialistes et la gauche ont affronté des périodes

plus rudes, où la question des moyens – toujours récurrente cependant – n'est peut-être pas la plus importante, dans la mesure où la droite (souvent sous la pression de l'extrême-droite) a eu tendance à faire de la justice un enjeu directement politique dans sa volonté de faire de la sécurité sa marque identitaire. L'orientation libérale de la politique judiciaire n'a ainsi pas cessé d'être dénoncée. Les socialistes ont été de fait placés dans une position défensive. Leur vision d'ensemble a perdu de sa netteté. Malaisés – et anciens – sont les problèmes des rapports avec le pouvoir politique. La notion d'indépendance paraît faire consensus dans l'opinion. Et, le plus souvent, les gouvernements socialistes l'ont respectée. Il est plus malaisé cependant de lui donner une traduction institutionnelle précise.

Je ne souhaite évidemment pas résumer préalablement l'essai de Henri Nallet. Je dirai simplement qu'au-delà de son intérêt historique pour les politiques menées par les gouvernements de gauche depuis 1981, il permet de faire le point sur les interrogations essentielles qui sont (et

seront) dans le débat public : comment organiser une justice efficace et respectueuse des libertés ? Comment articuler l'indépendance et la responsabilité de la justice ? Comment rendre la justice accessible à tous ? Et comment établir un système d'évaluation incontestable de ce service public qu'est la justice ? Ce sont là les questions que le texte d'Henri Nallet permet de mettre en perspective et d'éclairer.

LES RAPPORTS ENTRE LA GAUCHE GOUVERNEMENTALE ET LA JUSTICE : UN SUJET ENCORE PEU ÉTUDIÉ PAR LES CHERCHEURS

On trouve quelques thèses, celle de Pascal Mbongo sur « La gauche au pouvoir et les libertés publiques », des travaux collectifs, en particulier ceux qu'animent Jean-Pierre Royer (« Histoire de la justice en France »), des articles sur certains aspects de ces rapports, notamment ceux de Jean-Paul Jean sur l'évolution du droit pénal, la question du parquet, l'avenir du juge d'instruction, et d'Alain Bancaud qui a étudié la pratique du président Mitterrand dans la gestion du corps des magistrats.

En revanche, les réflexions sociologiques de qualité sur les rapports de la société française avec sa justice dans la période qui nous intéresse sont déjà beaucoup plus

Henri Nallet est vice-président de la Fondation Jean-Jaurès et vice-président de la Fondation européenne d'études progressistes (FEPS). Il a été ministre de l'Agriculture et garde des Sceaux, ministre de la Justice.

nombreuses. Il faut faire là une place particulière aux travaux d'Antoine Garapon, de Denis Salas, de Lucien Karpik, de Daniel Soulez Larivière et de Laurent Cohen-Tanugi.

Puis vient le torrent de ce que j'appellerais la « littérature d'épanchement ». D'abord les témoignages – bilans –, justifications des principaux acteurs politiques de la période : Robert Badinter, Jacques Toubon, Elisabeth Guigou, moi-même ; puis les innombrables écrits de magistrats, d'avocats, de journalistes, au sujet de la « crise de la justice », sur tous les tons et sous tous les angles. Mention spéciale aux juges d'instruction médiatiques qui livrent leurs états d'âme et leurs faits d'armes dans de gros tirages et qui focalisent l'attention de l'opinion sur les « affaires », c'est-à-dire sur le pénal et le rapport au politique. Dans cette avalanche, retenons le livre de Laurent Greilsamer et Daniel Schneidermann, *Les juges parlent*¹, qui en 1992 est le premier à donner à entendre la parole des juges dans leurs différentes fonctions.

1. Laurent Greilsamer et Daniel Schneidermann, *Les juges parlent*, Fayard, 1992.

UNE PREMIÈRE DÉLIMITATION DU SUJET

Entre 1981 et 2002, la gauche gouverne pendant quinze ans, avec François Mitterrand à l'Élysée puis Lionel Jospin à Matignon. Cette période compte deux intermèdes (1986-88 et 1993-97) durant lesquels la droite détient le pouvoir et conduit dans le secteur de la justice une politique différente, opposée à celle de la gauche, sur les questions liées à la sécurité des personnes. Toujours le pénal...

Les observateurs ont donc tendance à ne retenir de cet écheveau compliqué qu'une distribution simple de séquences contrastées :

- Le moment lumineux de l'abolition de la peine de mort ;
- La sombre période des affaires politico-financières du second septennat ;
- La démarche réformatrice du gouvernement Jospin.

Cette partition événementielle dominante² est, on le voit, elle aussi gouvernée par la prééminence du pénal et du

2. Cf. par exemple Vincent Giret et Bernard Pellegrin, *Vingt ans de pouvoir. 1981-2001*, Seuil, 2001.

rapport au politique. Elle est certes commode mais elle ne rend pas compte de la variété et de la profondeur des « questions de justice » autres que celles qui relèvent du droit pénal et du rapport au politique que doivent aborder tous les gouvernants de la période et les réponses qu'ils y apportent. Tout ce qui concerne le fonctionnement de la justice dans le règlement rapide des conflits quotidiens, la compréhension des décisions de justice, la prise en charge de la défense, le travail ordinaire des juridictions est négligé, quand il n'est pas passé sous silence. Cette partition ne dit rien non plus des réactions du corps social au traitement de ces sujets par ceux à qui il a confié le soin de les résoudre... On ne doit pas oublier en effet que les deux plus lourdes défaites électorales de la gauche dans la période (1993 et 2002) ont quelque chose à voir avec la place du droit, du juge et de la sanction dans notre société. Il faut donc aborder la question avec prudence et humilité.

TROIS NIVEAUX D'ANALYSE

Si on laisse donc de côté cette distribution historique commode mais superficielle, on peut tenter d'articuler notre sujet autour de trois questions qui affleurent dans le récit des événements rappelés plus haut et qui constituent, elles, des questions « vraiment » politiques :

- Quelles sont les différences entre une politique judiciaire de gauche et une politique judiciaire de droite à partir des séquences gauche-droite de notre période, si contrastées et scandées par des élections générales ?
- Quel est le bilan complet (pas seulement le pénal et le rapport au politique) de la pratique judiciaire de la gauche au pouvoir ?
- Quelle est la place de l'institution judiciaire dans notre organisation politique à la lumière de la « tradition socialiste » ?

Je n'aborderai pratiquement pas la première question qui demanderait des investigations plus vastes et plus systématiques sur la période que celles auxquelles je me

suis livré. Je traiterai le deuxième point de manière rapide dans le but d'éclairer le troisième thème de réflexion auquel je consacrerai l'essentiel de mon propos parce que je peux le traiter, non à partir de mes lectures, mais à partir de mon expérience de garde des Sceaux.

LA GAUCHE GOUVERNEMENTALE AU TRAVAIL

De manière empirique, j'ai établi un tableau complet (en annexe) du travail législatif de la période qui peut servir de critère parmi d'autres de l'activité gouvernementale. Les gardes des Sceaux de gauche ont fait adopter une centaine de lois en quinze ans de présence au gouvernement ! Je ne sais s'il faut se féliciter de cette effervescence législative, mais elle indique que la gauche, dans ce domaine, ne fut pas attentiste.

Dans cette production foisonnante, on voit émerger clairement les quatre « blocs » suivants.

L'élargissement des libertés

Abolition de la peine de mort, suppression des tribunaux spéciaux, dépénalisation de l'homosexualité, contrôle des écoutes téléphoniques, renforcement de la présomption d'innocence, appel des jugements de cours d'assises, PACS, etc. : le bilan est considérable et peut être l'objet

d'une légitime fierté. C'est la justice selon Jean Jaurès, la Ligue des droits de l'homme et les dreyfusards. Robert Badinter est le beau et respecté symbole de ce travail qui s'étend sur toute la période et pas seulement en son début.

L'amélioration et la démocratisation de l'accès à la justice

Aide juridictionnelle, accès au droit, rénovation immobilière, ... : c'est la justice vue par la gauche sociale, celle qui réclame l'égalité devant le service public, qui défend l'Etat-providence... C'est la gauche qui s'appuie sur le Syndicat de la magistrature et le Syndicat des avocats de France, la gauche qui repeint les cages d'escalier et se préoccupe de la justice de tous les jours, des conflits quotidiens.

La modernisation de l'institution

Amélioration du statut des magistrats, fusion des conseils juridiques avec les avocats, création du pôle financier, création du service des affaires européennes introduisant enfin

le droit communautaire dans l'institution, amélioration indispensable et constante de la dotation budgétaire du ministère, ... : c'est la gauche « modernisatrice », la social-démocratie des années 1980.

Ces trois premiers domaines d'action doivent être portés au crédit de la gauche puisque, dans l'ensemble, ils n'ont pas fait l'objet de « démontages » systématiques lors des alternances et ne sont plus, aujourd'hui, discutés. Ce n'est pas le cas du quatrième « bloc ».

L'au-delà de l'institution

La gauche s'est appliquée à proposer dans tous les domaines des alternatives aux poursuites et aux courtes peines d'emprisonnement : travaux d'intérêt général (TIG), médiation, réparation, maisons de justice... Elle a maintenu une politique compréhensive à l'égard des jeunes : protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), aide sociale à l'enfance – respect des droits de l'enfant, accès des parents au dossier, motivation des décisions, recours au juge, etc.

Cela s'est fait au risque de la caricature sous les traits d'un comportement laxiste et ambigu à l'égard de la délinquance.

Mais, au final, la gauche a beaucoup fait dans le secteur de la justice et conformément à ses valeurs, sans trop céder aux tendances répressives de la « droitisation » de la société et de certains élus musclés de gauche.

Alors pourquoi si peu d'observateurs lui accordent *quitus*, pourquoi son bilan fait-il l'objet de tant de critiques ? Parce qu'elle n'a pas été capable d'apporter une réponse durable au « malaise des politiques et des juges ». Toujours le pénal et le rapport au politique. « Révolution manquée », soutient Daniel Soulez Larivière qui instruit ainsi le procès des uns et des autres : « Cet échec politique est en réalité le résultat d'une absence complète de capacité à voir clairement les problèmes en face, les expliquer, les trancher [...]. Le politique n'a-t-il donc aucune conviction, aucune conception sérieuse de la justice ? »³.

3. Daniel Soulez Larivière et Hubert Dalle, *Notre justice. Le livre vérité de la justice française*, Robert Laffont, 2002, p. 18.

Nous y voilà... « Monsieur le ministre, avez-vous une conception sérieuse de la justice ? Sérieuse, c'est-à-dire une conception où la justice est enfin indépendante ? » Telle est l'antienne qui court tout au long de la période et à l'aune de laquelle sont dressés les bilans et, éventuellement, les bâchers. Daniel Soulez Larivière se fait ici le porte-parole averti d'un mouvement social réel qu'il faut rapidement rappeler.

VERS « L'EMPIRE DU DROIT » ?

Il est assez communément admis que nous nous dirigeons vers une société où « le droit doit être, et sera de plus en plus le seul régulateur de la vie sociale »⁴ et où, par voie de conséquence, doit être assurée la stricte séparation des pouvoirs afin de garantir l'indépendance du juge. On renvoie aussi sur ce point aux analyses nuancées d'Antoine Garapon⁵ et de Denis Salas⁶.

Ce discours a son point de départ objectif dans le recul de l'État-providence sous l'effet de la mondialisation et de l'idéologie libérale. Depuis 1983, il est clair pour tous, en particulier pour les socialistes français qui ont eu du mal à l'admettre, que l'État doit s'incliner devant les forces extérieures (c'est l'aspect négatif) et qu'il n'est plus le seul maître de la norme (le droit communautaire et l'arrêt Nicolò de 1989, le droit du Conseil de l'Europe et de la

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales). Tout cela est très éloigné du programme commun et de la « culture socialiste » qui accordent un rôle central à l'État national dans la conduite de la société.

Cet affaiblissement de l'État national et républicain est particulièrement sensible en France : qui va réguler, trancher, protéger si ce n'est plus l'État lui-même et ses représentants ? « Les juges », répondent en chœur, à la fin des années 1980, les libéraux et les jeunes juges qui commencent à s'armer du droit pour régler les rapports sociaux. « Les juges », répondront bientôt en chœur les citoyens consommateurs détenteurs de droits qu'ils veulent à tout prix faire valoir *erga omnes*. « Les juges », ajoutent-ils bientôt, pour jouir de leurs droits à l'abri de la délinquance. Justice et sécurité.

Cette judiciarisation prend plus de force avec les conflits de normes qui se multiplient. Le droit devient incertain avec les jurisprudences de la Cour européenne des droits

4. Pierre Manent, *Cours familier de philosophie politique*, Gallimard, 2004, p. 283.

5. Antoine Garapon, *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, Odile Jacob, 1996.

6. Denis Salas, *Le tiers pouvoir. Vers une autre justice*, Hachette, 1998.

de l'homme, le contrôle de constitutionnalité, les directives européennes, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes... Les avocats ont obtenu récemment de la justice supranationale ce que les citoyens ne parvenaient pas à obtenir de l'Etat et de la représentation nationale ! Dans la France toujours supposée jacobine...

Il est donc évident que l'émergence dans l'instance politique de la question du rôle et de la place du juge dans la société actuelle n'est pas l'effet d'un complot ou de la lutte droite-gauche, mais le résultat d'un mouvement de fond qui travaille notre pays depuis une trentaine d'années, qui interroge aussi bien la droite que la gauche et qui, jusqu'à présent, n'a reçu de réponse satisfaisante ni des uns ni des autres.

« La justice est la grande affaire de la V^{ème} République.[...] Le choc des discussions autour de l'indépendance, le fait même qu'on l'évoque et qu'on se dispute à son propos, montre que le mouvement culturel est entamé. Il constitue sans doute la plus profonde transformation du système

politique français », expliquent Hubert Haenel et Marie-Anne Frison-Roche.⁷

On voit que l'on n'hésite pas sur les mots à propos de cette « grande affaire » qui touche à notre « culture » et au « système politique français », rien de moins. Comment la gauche, dans son action gouvernementale, a-t-elle pris en compte cette évolution et les demandes qu'elle suscite ?

7. Hubert Haenel et Marie-Anne Frison-Roche, « Conclusions ouvertes », in Collectif, *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, p.183.

L'IMPOSSIBLE RÉFORME

Ces « demandes du temps » – la sécurité, la lutte contre toutes les formes de délinquance, le pénal, le rapport de l'institution aux politiques... – n'ont pas été ignorées par la gauche. Elles l'ont même beaucoup occupée, avec des résultats bien mitigés. Elle traîne, elle hésite, la droite défait ce que la gauche a fait, la gauche revient sur les décisions de la droite et, même lorsqu'on peut penser que l'ensemble des politiques s'accordent⁸, l'affaire dérape, comme si, décemment, « toucher à la justice est un travail d'Hercule »⁹, au-dessus des forces des humains.

Certes, Alain Bancaud¹⁰ a montré qu'au début du premier septennat la gestion de l'institution judiciaire par l'exécutif reste étroitement contrôlée, conformément « au modèle jacobin traditionnel », alors qu'on aurait pu s'attendre à une autonomisation de la justice (51^{ème} des

« 110 propositions » : « L'indépendance des magistrats sera assurée par la réforme du Conseil supérieur de la magistrature »). Ce système classique maintenu sans hésitation par François Mitterrand deviendra intenable dès lors que les aspirations à l'indépendance des nouvelles générations de magistrats s'affirment contre ledit « modèle jacobin » jusqu'aux affrontements violents des années 1990.

Plus tard, Lionel Jospin, candidat à l'élection présidentielle de 1995, s'engage lors de la campagne à renforcer l'indépendance de la justice en coupant « le lien qui existe aujourd'hui entre le garde des Sceaux et le parquet »¹¹. Devenu Premier ministre en 1997, il ouvre ce chantier. Mais il n'aura pas longtemps à attendre avant de payer très cher, en 2002, l'angoisse sécuritaire qu'alimentent la droite et une partie de la gauche face à ce « désarmement » de l'Etat.

On navigue bien entre deux écueils : perpétuer le contrôle de l'Etat sur l'institution judiciaire au risque d'essayer la critique des juges, des médias et des bien-pensants du

8. Commission nationale consultative des droits de l'homme présidée par Pierre Truche, 1999.

9. Daniel Soulez Larivière, *op. cit.*, p. 39.

10. Alain Bancaud, « Le paradoxe de la gauche française au pouvoir : développement des libertés judiciaires et continuité de la dépendance de la justice », *Droit et Société*, 44-45, 2000, pp. 61-81.

11. Lionel Jospin, *Propositions pour la France*, mars 1995, p. 112.

moment ; ou assurer le plus d'indépendance possible à l'institution au risque de provoquer l'exaspération des policiers, de la droite dure et des sécuritaires de tout poil.

D'où des résultats en demi-teinte et incertains :

- Les cache-cache de la carte judiciaire. On sait bien qu'il faut rationaliser l'archaïque patchwork des différentes juridictions qui empêche toute gestion efficace du système, mais la détermination politique fait défaut face aux corporatismes judiciaires et à la situation de conflit d'intérêts dans laquelle se trouvent tous les parlementaires élus locaux ;
- Le yo-yo de la procédure pénale où l'on revient en partie sur les décisions sécuritaires spectaculaires mais sans effet de la droite musclée jusqu'à la logorrhée législative du pouvoir actuel qui légifère au moindre fait divers ;
- L'indépendance du procureur, moderne supplice de Tantale, toujours affirmée, jamais complètement réalisée, récusée par la droite mais progressivement imposée par les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), ce

tabernacle de la corporation, toujours présidé par le président de la République « qui nomme aux emplois civils et militaires », mais dont le fonctionnement quotidien a été progressivement abandonné aux représentants désignés des magistrats qui s'auto-promeuvent dans la plus complète opacité. Jusqu'à ce que le Conseil d'Etat, exaspéré par ce corporatisme servile, s'en mêle...

Tout cela, qui concerne directement la « fabrique à jugements », la façon dont marche l'institution, reste peu transparent, incertain, aléatoire, lointain, comme nous le redisent tous les sondages d'opinion, sans que l'on soit parvenu à apporter des réponses durables et « soutenables » à ces situations qui appellent manifestement la réforme.

Pourquoi la gauche, en vingt ans, car il faut ici inclure les cinq années d'opposition, période bénie où l'on peut réfléchir, n'est pas parvenue à produire un discours clair sur l'institution et sa place dans la société ou, à tout le moins, à accepter et penser les contradictions dans lesquelles elle s'est débattue ? D'où provient cette difficulté ?

QUELLE CONCEPTION DE L'ÉTAT ET DE LA JUSTICE ?

Le projet socialiste, tel qu'il est diffusé en 1980, traite de la justice en quatre pages, sous le titre « Restituer la justice au peuple français »¹². La principale modification institutionnelle qu'annonce le Parti socialiste consiste à « mettre les juges hors de portée du pouvoir en confiant leur carrière à un conseil supérieur de la magistrature réellement indépendant et en remplaçant le système hiérarchique actuel par une large autogestion. Il faut également rapprocher la justice du peuple au nom duquel elle est rendue en démocratisant le recrutement de la magistrature et en laissant se développer en son sein un pluralisme analogue à celui du corps social. Il faut associer plus étroitement les citoyens au fonctionnement des tribunaux ».

Ces propositions, inspirées des revendications du Syndicat de la magistrature, dont certaines seront mises en œuvre à

l'exception notable de la réforme du CSM, sont assez classiques et, en tout cas, bien en deçà de ce qui sera exigé du pouvoir politique une dizaine d'années plus tard. Cela ne suffit pas pour en déduire une incapacité ou une impréparation de la gauche. Tout simplement, l'idée qu'elle se fait du rôle et de la place de la justice dans notre société vient d'ailleurs, de plus loin, et ne suppose pas l'indépendance de l'institution.

Il faut, sans doute, pour la faire apparaître clairement, remonter à Léon Blum, qui avant d'être le leader politique que nous connaissons bien fut un juriste professionnel du Conseil d'Etat que nous connaissons mieux grâce à la thèse récente de Vincent Le Grand¹³.

A la fin du XIX^{ème} siècle, la France de la III^{ème} République, en plein essor industriel, doit développer ses infrastructures, ses équipements publics et ses premiers services

13. Je me réfère ici à :

- Olivier Duhamel, « La pensée constitutionnelle de Léon Blum », *Cahiers Léon Blum*, 1986, n° 19-20.

- Jérôme Michel, « Léon Blum et le droit », *Recherche socialiste*, janvier-juin 2010, n° 50-51.

- Vincent Le Grand, *Léon Blum (1872-1950) : gouverner la République*, LGD, 2008.

12. Parti socialiste, *Le projet socialiste*, 1980, p. 269.

sociaux. Le rôle de l'Etat se transforme et s'élargit à l'ensemble de la vie sociale. Pour rendre compte de cette transformation, une école de juristes de haute volée, avec à leur tête le doyen Duguit, les professeurs Jèze et Bonnard, élabore la « théorie du service public » qui justifie l'intervention de la puissance publique dans des secteurs relevant jusqu'alors de l'initiative privée. Ces services publics fonctionnant selon des procédures de droit public relèvent donc logiquement du juge administratif.

Ils ont pour mission d'accomplir l'intérêt général qui devient le but de l'Etat. Ce dernier fait de sa puissance le moyen de réaliser le but. Et ce but, ce peut être la réalisation d'une société plus juste, plus sociale... Rien là ne s'oppose aux doctrines socialistes de la fin du XIX^{ème} et le doyen Hauriou, dans son *Précis de droit administratif et de droit public*¹⁴, parle à propos de l'Ecole du service public de « socialisme juridique ».

D'avantage encore, le doyen Hauriou reprend ici l'une des expressions qu'à la même époque Friedrich Engels et Karl Kautsky utilisent dans la polémique qui les oppose au philosophe du droit autrichien Anton Menger, auteur de l'ouvrage *Le droit au produit intégral du travail*¹⁵ où il soutient que l'on peut utiliser le discours juridique pour transformer la société. Nos vigilants marxistes lui reprochent de ne pas conduire à son terme la critique juridique de la propriété. Plus intéressant encore : Carlos-Miguel Herrera établit que Jean Jaurès, ayant eu écho de cette polémique, se range aux thèses d'Anton Menger et fait traduire les travaux du professeur autrichien à qui il reconnaît le mérite d'avoir accordé au droit une place décisive dans la transformation sociale¹⁶. Il utilise même le concept de « droit au produit intégral du travail » pour définir le socialisme. On peut donc affirmer que les socialistes français, derrière Jean Jaurès puis Léon Blum, n'ont jamais

15. Anton Menger, Alfred Bonnet, Charles Andler, *Le droit au produit intégral du travail : étude historique*, Editeurs V. Giard et E. Brière, 1900.

16. Carlos-Miguel Herrera, « Jean Jaurès et l'idée du droit social », *Droit et gauche. Pour une identification*, Presses de l'Université Laval (CA), 2001, pp. 9-27.

14. Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 1^{ère} édition en 1892, réédition Dalloz, 2002.

adhéré aux conceptions marxistes du droit et de la justice bourgeoise et qu'ils ont pu participer de plain-pied à la doctrine juridique du service public qui reprend le cœur même de la conception du socialisme juridique.

Cette théorie française du service public emporte évidemment une conception de l'Etat, fédération de services publics soumis au droit et parmi lesquels figure la justice. Autrement dit, pour citer l'heureuse formule de Jean-Marc Sauvé : « la théorie française du service public ignore la justice et la séparation des pouvoirs, tout en consacrant l'assujettissement des services publics au droit »¹⁷. Dans cette cathédrale doctrinale de l'Etat en France, qui est au cœur de notre histoire politique depuis le début du XX^{ème} siècle, le juge judiciaire n'a pas de place réservée. Selon Pierre Legendre, « aucun système autre que celui d'une justice rendue par des fonctionnaires nommés d'en haut n'est praticable en France »¹⁸.

17. Jean-Marc Sauvé, « La justice dans la théorie française du service public », in Collectif, *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, p. 65.

18. Pierre Legendre, *Histoire de l'administration, de 1750 à nos jours*, PUF, 1968, p. 269.

Léon Blum participa pleinement pendant les vingt ans qu'il passa au Conseil d'Etat à l'élévation du monument jurisprudentiel que mettaient en forme de récit systématique les maîtres de l'école française du droit administratif. Attaché, par sa participation active à la jurisprudence du Conseil d'Etat, à « l'exigence du respect absolu de la loi érigée en règle suprême »¹⁹ qui permet, par le recours pour excès de pouvoir, de borner l'arbitraire étatique, Léon Blum est, naturellement, logiquement, partisan résolu de la souveraineté parlementaire. On retrouvera cette inclination chez de nombreux dirigeants socialistes qui auront quelques difficultés à accepter le parlementarisme rationalisé de la V^{ème} République. Mais il restera chez eux, et tout au long de la période qui nous intéresse, la conviction que la légitimité du législateur élu est infiniment supérieure à celle du juge, ce qui leur vaudra quelques déconvenues lorsqu'ils se trouveront face à des juges émancipés... Et quand ils finiront par accepter l'organisation des pouvoirs de la V^{ème} République et l'élection du

19. Vincent Le Grand, *op. cit.*, 2008, p. 531.

président au suffrage universel, ils reporteront sur lui une part de la souveraineté. Mais ce partage de souveraineté ne change rien, au contraire, à la place de la justice dans l'organisation des pouvoirs publics.

Les socialistes français, avec Léon Blum, par le biais de la doctrine du service public, se rattachent donc pleinement à la grande tradition intellectuelle française de l'Etat administratif. Et, jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle, le « socialisme juridique » fait bon ménage avec le « trésor historique de l'Etat français »²⁰. Cette tradition remonte à Jean Bodin et ses *Six livres de la République*²¹. C'est en ce sens que Blandine Barret-Kriegel, dans *Les chemins de l'Etat*, énonce que la promotion de l'Etat administratif au détriment de l'Etat de justice, trait structurel de notre puissance publique, « date, peut-être, en raison de l'influence considérable qu'exercera l'auteur des *Six Livres de la République* de cette double définition de la citoyenneté par la souveraineté et de la fonction publique par

20. Pierre Legendre, *op. cit.*, 1968.

21. Jean Bodin, *Les Six livres de la République*, Fayard, 1986.

l'autorité »²². Poursuivant sa démonstration, elle expose que « le droit de glaive sera l'épée de justice et non l'épée de conquête. Notre souveraineté ne sera pourtant pas judiciaire. L'épée de justice cédera à l'autorité de la décision législative obtenue au nom de l'intérêt public par une promulgation de la volonté souveraine. En France, l'homme de l'Etat ne sera pas celui qui aspire à rendre un jugement mais celui qui désire exercer une autorité (...). L'acte politique par excellence sera une décision de l'autorité. La volonté générale l'emportera sur l'entendement jurisprudentiel »²³. Cette idée qui puise ses racines dans la construction de l'Etat permet sans doute d'expliquer pourquoi la France a opté pour la prééminence du haut fonctionnaire alors que l'Angleterre a favorisé l'émergence du juge.

François Mitterrand reste, dans sa pensée et sa pratique de président, dans cette ligne doctrinale illustrée par Léon Blum et qui n'a guère évolué depuis lors. On trouve bien

22. Blandine Barret-Kriegel, *Les chemins de l'Etat*, Calmann-Lévy, 1994, p. 51.

23. *Ibidem*, p. 51.

dans ses discours parlementaires des invocations de l'indépendance de la justice et de la séparation des pouvoirs, « fondement de notre droit public depuis la déclaration des droits de l'homme et du citoyen »²⁴, mais pas ce qui pourrait s'analyser comme une « théorie de la justice » différente de la tradition du « service public ».

Et lorsque, président de la République, il s'adresse, le 25 juin 1981, pour la première fois au CSM et après en avoir annoncé « à terme » la réforme, il précise : « L'indépendance de l'autorité judiciaire c'est aussi faire en sorte que, dans la succession des actes quotidiens, la justice remplisse sa fonction à l'abri de tout empiètement illégitime, de toute intimidation d'où qu'elle vienne, de toute subordination envers des intérêts particuliers qu'ils soient politiques, économiques ou sociaux. Je veillerai à ce qu'il en soit bien ainsi ».

Dix ans après, le 3 janvier 1991, à l'occasion de la présentation des vœux aux corps constitués et alors que la tension

24. Débat sur le projet de loi « Sécurité et liberté », Assemblée nationale, 11 juin 1980.

entre l'institution judiciaire et le pouvoir politique est à son paroxysme, il ne lâche pas un pouce de terrain : garantir l'indépendance de la justice, qui est un des principes fondamentaux de la République, « ce n'est pas, évidemment, une volonté subjective livrée à elle-même, celle d'un homme, d'un ordre ou d'une corporation comme ce fut sans doute le cas il y a des temps très lointains. Garantir l'indépendance du juge, c'est le mettre à l'abri de toute influence, à l'écart de tout obstacle qui serait de nature à le détourner d'appliquer les lois de la République. [...] La justice indépendante est celle qui ne reconnaît d'autre maître que la volonté de la souveraineté nationale. Loin d'affirmer son indépendance, le juge qui ferait un tri entre les lois de la République, selon qu'elles lui paraîtraient bonnes ou mauvaises, contreviendrait par là même à des principes reconnus et proclamés dès les premières journées de la Révolution française ».

La vision de la justice qui se dégage de ces interventions confirme l'analyse d'Alain Bancaud : président de la République, François Mitterrand exerce pleinement les

prérogatives qu'il tient de la Constitution en matière de nomination et de réformation des décisions de justice (droit de grâce). De même, il renoncera à réformer le CSM après avoir laissé se développer un débat confus à partir d'un questionnaire envoyé par Robert Badinter aux magistrats et argué des propositions contradictoires pour abandonner la réforme constitutionnelle nécessaire à la transformation du CSM. Quinze ans plus tard, Jacques Chirac montrera qu'il avait retenu la leçon...

Mais ce maintien de la justice sous la dépendance du politique est-il propre à François Mitterrand dont on évoque classiquement la méfiance à l'égard des magistrats ? Explication commode... Selon moi, l'attitude de François Mitterrand par rapport à l'institution judiciaire vient de beaucoup plus loin que sa propre histoire individuelle et, par ailleurs, elle était largement partagée parmi les dirigeants socialistes et dans son entourage immédiat (Jean Kahn, Jacques Fournier, Jean-Louis Bianco, Michel Charasse, Paul Legatte...).

A l'appui de cette analyse, je pourrais évoquer son opposition à la création en 1991 de la Direction générale du droit à la Chancellerie. J'avais proposé de regrouper la Direction des affaires civiles et la Direction des affaires criminelles dans une grande et puissante Direction qui aurait été chargée de préparer la loi et d'en surveiller l'application. Cela revenait à donner enfin au ministère de la Justice le moyen de peser d'un poids décisif dans la préparation des textes législatifs et réglementaires et d'en suivre l'application, de devenir le grand ministère du Droit qui aurait manifesté cette évolution vers une plus grande place accordée au droit et au juge dans la régulation sociale. A peine connu, mon projet mobilisa contre lui tous les autres producteurs de droit : le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat, le secrétariat général du gouvernement... qui voyaient d'un mauvais œil le ministère de la Justice devenir le porte-parole de cet Etat de droit que, par ailleurs, tous les adversaires du projet appelaient de leurs vœux. Finalement, François Mitterrand m'expliqua que je devais renoncer à mon projet : il soulevait trop d'oppositions auxquelles il était sensible car il donnerait trop de pouvoir aux magistrats... qui en avaient déjà bien assez !

L'INTROUVABLE « THÉORIE DE LA JUSTICE »

Daniel Soulez Larivière a donc, apparemment, raison : face à la crise de la justice, le politique, ici la gauche, n'a pas de « conception d'ensemble de la justice ». Il reste cramponné à une « conception jacobine » dépassée, ce qui explique ses échecs à réformer l'institution. Telle est l'explication dominante.

Robert Badinter, lors du colloque qui s'est tenu en avril 2005 à l'occasion du centenaire du Parti socialiste, examine lui aussi le hiatus entre la contribution majeure des socialistes dans tous les combats pour la justice et les libertés et leurs difficultés à concevoir une « conception globale de la justice ». Il propose, pour l'expliquer, l'absence chez les socialistes, même chez Léon Blum, de « théorie de la justice »... « Il y a finalement une sorte d'indifférence à la justice comme institution essentielle dans une démocratie », précise-t-il. Pourquoi ? Parce que la doctrine du Parti socialiste, selon Robert Badinter, est encore trop imprégnée de *marxisme*. Or, chez Karl Marx, il ne peut pas y avoir de

« théorie judiciaire » puisque la justice fait partie de la « superstructure » aujourd'hui au service de la bourgeoisie qui se transformera d'elle-même « lorsque la révolution socialiste sera advenue »...

Il est bien possible que cette indifférence à l'institution judiciaire soit présente chez beaucoup de militants et de responsables socialistes. Mais il n'en reste pas moins que la pensée de Léon Blum sur l'Etat ne fut pas remise en question (on n'en voit aucune trace dans *La Revue socialiste*) par la SFIO et les dirigeants du Parti et que la pensée et la pratique de François Mitterrand, malgré les engagements du programme commun de gouvernement, ne s'éloignent pas, sur le fond, de la construction doctrinale du service public. L'affaire est donc plus compliquée...

Ce ne sont pas des restes de marxisme qui empêchent les socialistes français de concevoir une « théorie de la justice » indépendante des autres pouvoirs, mais bien leur appartenance maintenue à une tradition intellectuelle de l'Etat administratif français qui va au-delà de la gauche socialiste,

qui fonde l'Etat-providence issu de la Résistance et irrigue encore la période de modernisation gaulliste de la République...

Ce dispositif s'est maintenu dans les têtes de la classe dirigeante jusqu'au milieu des années 1980. Enseigné dans toutes les facultés de droit, dans les Instituts d'études politiques, à l'ENA, conservé comme un trésor par le Conseil d'Etat, il reste peu ou prou au cœur de l'idéologie dominante jusqu'à la « révolte des juges » des années 1990. Comme la plupart des nouveaux dirigeants du Parti socialiste sont passés par l'ENA et que l'idée qu'ils se font de leur place prééminente dans l'Etat est consubstantielle à l'enseignement qu'ils reçoivent, l'irruption brutale des juges en tant qu'autorité indépendante à qui ils devraient, éventuellement, rendre des comptes est difficile à penser. Il faut se souvenir, par exemple, de la sidération qui s'empare des dirigeants lorsqu'un juge, en 1990, ose perquisitionner au siège du Parti socialiste... Certains juristes, et non des moindres, n'expliquaient-ils pas à l'époque que, dans la « tradition républicaine », les sièges nationaux des partis politiques

jouissaient d'une sorte « d'extraterritorialité » qui devait les mettre à l'abri de ce type de désagrément judiciaire !

On voit mieux où réside le cœur de la difficulté : les élites politiques issues de la haute administration (on peut y adjoindre les élites du réseau des attachés parlementaires et des membres des cabinets) et qui n'ont pas une culture du droit ont du mal à accepter et concevoir l'hypothèse (ou la chimère selon Pierre Manent...) d'une régulation par le droit qui apparaît comme un recul du politique au profit de juristes réputés majoritairement conservateurs et qui possèdent une vision du monde spécifique. Comment penser son propre effacement ? Laurent Cohen-Tanugi, dans *Le droit sans l'Etat*²⁵, avait bien vu cette opposition, notamment dans son chapitre sur les cultures juridiques où il confronte les *lawyers* américains aux énarques français.

On comprend, dès lors, que toucher à l'une ou l'autre clef de voûte de la construction, comme par exemple les

25. Laurent Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'Etat*, PUF, 1984.

rapports du parquet avec l'exécutif, peut concerner l'ensemble du système politique français et pourquoi c'est si difficile à faire bouger.

C'est là qu'il nous faut franchir un pas dans notre réflexion. Si toucher à la justice, c'est toucher à l'ensemble, au pouvoir et à ses formes dans la société, alors la recherche d'une « théorie de la justice » ou d'une « conception d'ensemble de la justice » n'est peut-être pas la bonne façon d'aborder le sujet posé à la gauche qui gouverne. S'il s'agissait de s'interroger sur ce qui fait qu'une société est juste ou non, nous nous engagerions dans un débat philosophique qui dure depuis Aristote et dont John Rawls a proposé le paradigme pour les sociétés pluralistes modernes. Mais il s'agit ici de s'intéresser à l'organisation de l'Etat et à la place qu'y prend – ou que doit y prendre – la fonction judiciaire. Alors, nous avons besoin d'une théorie de l'Etat, et non pas d'une théorie de la justice.

Il y a même un risque à autonomiser la réflexion sur la justice. Cela revient à céder au péché mignon des

professions judiciaires qui habillent ainsi leurs corporatismes et baladent les décideurs politiques dans l'indétermination et les tâtonnements sans fin. Si nous déplaçons l'interrogation vers une réflexion sur les institutions et l'organisation de l'Etat, nous verrons apparaître de nouvelles et différentes questions à propos de la justice.

QUELQUES ORIENTATIONS DE RECHERCHE

On sait que nous ne pouvons pas en rester aux interrogations et aux hésitations qui furent les nôtres sur la place de la justice dans l'organisation de l'Etat lorsqu'il fallut répondre aux revendications d'indépendance des professions judiciaires et de l'opinion.

L'évolution de notre société depuis trente ans (mondialisation, domination de la finance, individualisme) a balayé les structures, les institutions et l'idéologie de la « théorie du service public » sur laquelle reposait la conception que les socialistes se faisaient de la justice. Il faut en prendre acte sérieusement, d'autant plus que, sous la pression des faits, beaucoup de pas ont été accomplis dans le sens de l'autonomie, mais « concédés », en désordre, sans ligne directrice ni certitude.

C'est donc d'une réflexion sur l'Etat et la place du juge et du droit dans notre société dont nous avons besoin et non d'un xième numéro de trapèze sur l'indépendance du

parquet ou d'une théâtrale empoignade sur la disparition du juge d'instruction... En effet, si nous nous en tenons à l'antienne de « l'indépendance de la justice » où risquent malheureusement de nous condamner les détestables comportements de la droite dans les affaires dont parlent les médias, nous ne répondrons pas à la question que pose le statut de la justice. La gauche doit clarifier sa pensée sur ce point décisif et plein de pièges. Et dire clairement ce qu'elle fera pour assurer une véritable séparation des pouvoirs et le respect des institutions.

La justice n'est pas une substance à l'essence de laquelle on pourrait rattacher comme attribut l'indépendance, considérée comme un absolu intransitif. Si elle est une fonction de l'Etat, la question est de savoir quelles sont ses relations avec les autres fonctions et ce qu'elles doivent être pour que cette fonction se manifeste dans de bons jugements. La gauche, précisément parce qu'elle croit que la justice doit être rendue au nom du peuple et pour le peuple, est attachée à ce qu'elle ne puisse être soumise à aucune puissance établie, qu'elle soit du Prince, de

l'argent, de la morale ou de la religion, ce qui n'est pas le cas de la droite, en particulier pour ce qui concerne les puissances d'argent. Mais il faut se souvenir que la droite ne croit pas non plus que l'Etat en général puisse jouer contre les puissances d'argent ou les forces économiques. Au risque de désordre, elle préfère aisément l'injustice. Une fois que l'on a dit cela et que l'on a réaffirmé que l'on est « pour l'indépendance de la justice », on n'a donc rien dit...

Car il s'agit de concevoir une indépendance transitive et non absolue : indépendance à l'égard de quelque chose (des pouvoirs, des forces sociales,...) et non indépendance dans l'absolu, comme un attribut... de quoi au juste ? De la machine judiciaire ? De la magistrature ? Dans les sociétés modernes, tout dépend de tout et l'indépendance absolue est un songe creux. Voyez le serpent de mer de la « coupure du cordon » entre le parquet et le pouvoir exécutif. Il est évident que tout cela finira par la constitution de deux corps séparés (siège, parquet) et étanches avec une organisation hiérarchique à la tête de laquelle on

trouvera, non plus le garde des Sceaux, mais quelque chose qui ressemblera au procureur de la Nation. Il faudra veiller au système de choix et de nomination et réaffirmer, en face, la place prééminente du ministre de la Justice dans la définition de la politique pénale de la Nation. Séparation et équilibre des pouvoirs et des contre-pouvoirs. Car la vraie question est bien celle des pouvoirs et des contre-pouvoirs : si la machine judiciaire ne doit pas être *soumise* aux autres pouvoirs de l'Etat, la question est de savoir à qui alors elle doit rendre des comptes. Et la réponse ne peut être ni « à elle-même » (le mécanisme de l'appel des décisions qui structure la réflexion judiciaire), ni « à sa hiérarchie » qui a fourni des témoignages surabondants de son absence d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs sociaux établis. Une façon plus concrète de le dire est que l'indépendance de la magistrature ne suffit pas à garantir qu'une bonne justice sera rendue. L'affaire Bettencourt (il suffirait de nommer un juge d'instruction indépendant...) ne doit pas faire oublier l'affaire d'Outreau. Que faut-il donc de plus que cette indépendance-là ? Et qu'est-ce qu'un « bon jugement » ?

Il ne m'appartient plus de répondre dans le détail à ces questions, mais il me semble que l'on pourrait réfléchir à quelque chose qui ressemblerait à une haute autorité, ayant des garanties d'indépendance à l'égard de tous les pouvoirs de l'Etat (y compris le pouvoir judiciaire), devant lequel la machine judiciaire aurait à rendre des comptes jurisprudentiels et disciplinaires lorsque le besoin s'en ferait sentir, c'est-à-dire lorsque s'élèverait dans l'opinion un doute sérieux quant à l'indépendance du jugement rendu. Rien à voir avec la Cour de cassation ni avec le CSM actuel, mais quelque chose comme une Halde dont aucun magistrat ne serait administrateur, en vertu du principe que... l'on ne peut être juge et partie.

Le débat sur l'indépendance, qui nous a tant occupés, a aussi l'inconvénient (ou l'avantage) de faire passer au second plan, sinon plus loin encore, le reste, auquel je me suis beaucoup attaché lorsque j'étais garde des Sceaux, c'est-à-dire le fonctionnement quotidien et ordinaire de la justice, et là encore, on l'a dit, nous n'avons pas de motif à baisser la tête. La gauche a été à l'origine d'une revalorisation

de la fonction judiciaire aussi bien sur le plan symbolique que sur le plan matériel et c'est souvent l'appareil judiciaire, surtout sa hiérarchie, qui n'a pas fait sa part. Si les nouvelles libertés que nous avons ouvertes ont, comme il est inévitable dans notre société, surtout bénéficié aux plus puissants et si la justice reste trop lente, pas assez efficace et peu compréhensible, mon sentiment, profondément sincère, est que ce n'est pas d'abord le fait des responsables politiques dont la volonté de modernisation n'a pas manqué.

Bien sûr, je m'appuie ici sur ma tentative de réorganiser le fonctionnement de l'institution en la départementalisant. On ne touchait à aucun tribunal existant, car j'avais compris que l'exercice de refonte de la carte judiciaire était condamné à l'avance, mais on confiait des tâches de gestion du personnel et de rationalisation des moyens au président du plus important tribunal de grande instance du département. Par ailleurs, on instituait un parquet départemental dont le chef pèserait d'un poids plus grand face au directeur départemental des polices, avec des adjoints ou

des substituts qui pourraient se spécialiser, rendant l'ensemble plus efficace. En somme, on bouleverserait profondément, mais sans révolution, les habitudes de travail du monde judiciaire. En plus, on prit le temps de discuter la réforme avec toutes les parties prenantes, longuement, puis Michel Sapin, alors ministre délégué, et moi allâmes la présenter dans de nombreuses juridictions. Bref, du travail sérieux... Jusqu'au jour où les premiers présidents de cours d'appel, après s'être concertés en douce, firent connaître dans une véritable motion syndicale leur opposition radicale à une réforme qui leur retirait du pouvoir de gestion sur les magistrats que, par ailleurs, ils n'exerçaient pas. Ils mobilisèrent très facilement les barreaux et les élus locaux sur le thème : « C'est la première étape d'une route qui conduit à la disparition de votre tribunal »... Il aurait fallu plus de temps, leur résister, mobiliser les magistrats de base contre leur hiérarchie, convaincre les syndicats d'abandonner leur méfiance, mais tout cela ne se fait pas en quelques mois et mes successeurs, plus prudents, ont laissé la départementalisation dans le vaste et profond tiroir des réformes avortées...

Indépendance de l'institution ? A l'expérience, je garde un doute. Je suis certain que le haut, le pouvoir, n'en veut pas vraiment et je me demande si le bas, les magistrats, sont prêts à en acquitter le prix, à savoir la prise en main de soi-même, la responsabilité, le travail collectif, le contrôle... Il reste encore, de part et d'autre, pas mal de travail à accomplir !

De mon passage place Vendôme, je conserve la question suivante comme centrale à la réforme dont tout le monde parle : comment sortir d'un mode de gestion du service public de la justice où trop souvent encore une compétence médiocre s'ajoute au corporatisme ? J'ai tourné autour de quelque chose comme des établissements publics décentralisés (probablement au niveau départemental) avec un conseil d'administration, un président unique, un agent comptable et rendant compte de sa gestion à l'État dans les mêmes conditions que n'importe quel autre établissement public décentralisé. Il y aurait un progrès considérable à considérer la justice dans les mêmes termes que les autres fonctions de l'État...

Encore une fois, tout se tient : cette réflexion, à peine esquissée, montre bien qu'il ne faut surtout pas en rester à la seule institution judiciaire mais l'articuler à une vue d'ensemble sur l'adaptation de nos institutions à la société actuelle. Un dernier exemple pour conclure : il est inutile de concevoir et surtout d'annoncer une réforme de la carte judiciaire – qui est l'absolue pré-condition à la modernisation de la justice – s'il n'y a pas préalablement une mise en œuvre aussi complète que résolue de la limitation du cumul des mandats...

Tout se tient. Alors, réfléchissons bien à la structure porteuse de la « cathédrale », au rôle de l'exécutif, à la place du Parlement, aux rapports avec le droit communautaire, à l'exception française du juge administratif avant de proposer une énième « réforme de la justice » qui en assurera, enfin, l'indépendance.

*Les idées exprimées ici n'engagent que moi.
Je tiens toutefois à remercier pour leur aide, leurs critiques
et leurs suggestions David Chekroun, Jean-Pierre Dintillac,
Jean-Paul Jean, Léonor Mino et Jean Nestor.*

ANNEXE

CHRONOLOGIE 1981-2002

1981 à 1986 (avril) : 7^{ème} législature

- Loi n° 81-736 du 4 août 1981 portant amnistie
- Loi n° 81-737 du 4 août 1981 portant suppression de la Cour de Sécurité de l'Etat
- Loi n° 81-759 du 6 août 1981 relative à la Cour de cassation
- Loi n° 81-908 du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort
- Loi n° 81-927 du 15 octobre 1981 relative au droit d'action du ministère public dans les procédures collectives d'apurement du passif des entreprises
- Loi n° 81-1162 du 30 décembre 1981 relative à l'harmonisation du droit des sociétés commerciales avec la deuxième directive CEE du 13 décembre 1976
- Loi n° 82-621 du 21 juillet 1982 relative à l'instruction et au jugement des infractions en matière militaire et de sûreté de l'Etat et

- modifiant les codes de procédure pénale et de justice militaire (suppression des Tribunaux permanents des forces armées en temps de paix)
- Loi n° 82-1173 du 31 décembre 1982 relative à l'aide judiciaire, à l'indemnisation des Commissions et désignations d'office en matière pénale et civile
 - Loi n° 83-353 du 30 avril 1983 relative à la mise en harmonie des obligations comptables des commerçants et de certaines sociétés avec la quatrième directive CEE
 - Loi n° 83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 dite Sécurité et Liberté et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale (peine de substitution à l'emprisonnement)
 - Loi n° 83-520 du 27 juin 1983 rendant applicables le code pénal, le code de procédure pénale et certaines dispositions législatives dans les territoires d'outre-mer
 - Loi n° 83-608 du 8 juillet 1983 renforçant la protection des victimes d'infractions
 - Loi n° 83-1047 du 8 décembre 1983 portant homologation de dispositions pénales en Nouvelle-Calédonie
 - Loi n° 83-1114 du 22 décembre 1983 rendant applicables dans les territoires d'outre-mer certaines dispositions législatives ayant modifié le code pénal et le code de procédure pénale et modifiant la loi n° 83-520 du 27 juin 1983

- Loi n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et le règlement amiable des difficultés des entreprises
- Loi n° 84-576 du 9 juillet 1984 renforçant les droits des personnes en matière de placement en détention provisoire et d'exécution d'un mandat de justice
- Loi organique n° 84-833 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation
- Loi n° 84-1149 du 21 décembre 1984 modifiant l'ordonnance du 27 décembre 1958 et relative à la domiciliation des entreprises
- Loi n° 84-1150 du 21 décembre 1984 relative au transfèrement en France des Français condamnés détenus à l'étranger
- Loi n° 84-1211 du 29 décembre 1984 modifiant certaines dispositions de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques
- Loi n° 85-11 du 3 janvier 1985 relative aux comptes consolidés de certaines sociétés commerciales et entreprises publiques
- Loi n° 85-99 du 25 janvier 1985 relative aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprise
- Loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation
- Loi n° 85-697 du 11 juillet 1985 relative à l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée et exploitation agricole à responsabilité limitée

- Loi n° 85-705 du 12 juillet 1985 relative aux participations détenues dans les sociétés par actions
- Loi n° 85-1303 du 10 décembre 1985 portant réforme de la procédure d'instruction en matière pénale
- Loi n° 85-1372 du 23 décembre 1985 relative à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et dans la gestion des biens des enfants mineurs

Lois pour lesquelles la Chancellerie a apporté son concours :

- Loi n° 81-1134 du 23 décembre 1981 modifiant l'article 108 du code pénal et abrogeant les articles 184 alinéa 3 et 314 du même code (abrogation de la loi « anti-casseurs »)
- Loi n° 82-506 du 15 juin 1982 relative à la procédure applicable en cas de faute professionnelle commise à l'audience par un avocat (délit d'audience)
- Loi n° 82-372 du 6 mai 1982 relative aux Conseils de prud'hommes
- Loi n° 82-535 du 25 juin 1982 relative à la filiation naturelle
- Loi n° 82-683 du 4 août 1982 abrogeant l'alinéa 2 de l'article 331 du code pénal (délit d'homosexualité)
- Loi n° 84-341 du 7 mai 1984 relative à l'acquisition de la nationalité française par mariage
- Loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises
- Loi n° 85-1097 du 11 octobre 1985 relative à la clause pénale et au règlement des dettes

- Loi n° 85-1196 du 18 novembre 1985 modifiant diverses dispositions du code de procédure pénale et du code de la route et relative à la police judiciaire
- Loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal

1986 à 1988 (mai) : 8^{ème} législature

- Loi n° 86-912 du 3 septembre 1986 relative aux contrôles et vérifications d'identité
- Loi n° 86-1019 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance
- Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État
- Loi n° 86-1021 du 9 septembre 1986 relative à l'application des peines
- Loi n° 86-1322 du 30 décembre 1986 modifiant le code de procédure pénale et complétant la loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État
- Loi n° 87-9 du 9 janvier 1987 relative aux magistrats de l'ordre judiciaire servant dans les organisations internationales
- Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire
- Loi n° 87-541 du 16 juillet 1987 modifiant le code de procédure pénale et relative à la poursuite et aux jugements de certaines infractions commises à l'étranger

- Loi n° 87-962 du 30 novembre 1987 relative à la prévention et à la répression du recel et organisant la vente ou l'échange d'objets mobiliers
- Loi n° 87-1062 du 30 décembre 1987 relative aux garanties individuelles en matière de placement en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire et portant modification du code de procédure pénale
- Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif
- Loi n° 87-1157 du 31 décembre 1987 relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants et modifiant certaines dispositions du code pénal
- Loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988 portant maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance
- Loi n° 88-1092 du 1^{er} décembre 1988 instituant l'aide judiciaire devant les cours administratives d'appel et modifiant la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 relative à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions et désignations d'office

Lois pour lesquelles la Chancellerie a apporté son concours :

- Loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986 dite « Pasqua » relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France
- Loi n° 87-550 du 16 juillet 1987 relative aux juridictions commerciales et au mode d'élection des délégués consulaires et des membres des chambres de commerce et d'industrie

- Loi n° 87-1133 du 31 décembre 1987 tendant à réprimer la provocation au suicide
- Loi n° 88-14 du 5 janvier 1988 relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et à l'information des consommateurs
- Loi n° 88-17 du 5 janvier 1988 relative aux fusions et aux scissions de sociétés commerciales et modifiant la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales

1988 à 1993 (avril) : 9^{ème} législature

- Loi n° 89-377 du 13 juin 1989 relative aux groupements européens d'intérêt économique et modifiant l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique
- Loi n° 89-379 du 13 juin 1989 portant diverses dispositions relatives à l'organisation judiciaire en Nouvelle-Calédonie
- Loi n° 89-461 du 6 juillet 1989 modifiant le code de procédure pénale et relative à la détention provisoire
- Loi n° 89-473 du 10 juillet 1989 portant amnistie
- Loi n° 90-33 du 10 janvier 1990 portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle-Calédonie
- Loi n° 90-488 du 16 juin 1990 modifiant la loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire

- Loi n° 90-511 du 25 juin 1990 modifiant le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (partie législative) et complétant la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours d'appel administratives
- Loi n° 90-1010 du 14 novembre 1990 portant adaptation de la nouvelle législation française aux dispositions de l'article 5 de la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes
- Loi n° 90-1143 du 19 décembre 1990 relative aux atteintes à la sécurité de la navigation maritime et des plates-formes fixes situées sur le plateau continental
- Loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé
- Loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques
- Loi organique n° 91-71 du 18 janvier 1991 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature et relative à l'amélioration de la gestion du corps judiciaire
- Loi organique n° 91-358 du 15 avril 1991 modifiant la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 relative au statut de la magistrature
- Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications

- Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique
- Loi n° 91-1264 du 19 décembre 1991 relative au renforcement de la lutte contre le trafic de stupéfiants
- Loi n° 92-11 du 4 janvier 1992 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans les territoires d'outre-mer
- Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature
- Loi constitutionnelle n° 92-554 du 24 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre « Des Communautés européennes et de l'Union européenne »
- Loi n° 92-614 du 6 juillet 1992 relative à la responsabilité du fait des vols, pertes et détériorations des objets déposés dans les établissements de santé et certains établissements sociaux ou médicaux sociaux et à la vente des objets abandonnés dans ces établissements
- Loi n° 92-683 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions générales du code pénal
- Loi n° 92-684 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes
- Loi n° 92-685 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les biens
- Loi n° 92-686 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la Nation, l'Etat et la paix publique

- Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions du droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur
- Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale
- Loi n° 93-22 du 8 janvier 1993 modifiant le code civil, relatif à l'état civil et à la filiation et instituant le juge aux affaires familiales

Lois pour lesquelles la Chancellerie a apporté son concours :

- Loi n° 89-431 du 23 juin 1989 relative à la révision des condamnations pénales
- Loi n° 89-460 du 6 juillet 1989 tendant à modifier jusqu'au 31 décembre 1991 le régime des sanctions prévues par l'article 55 de la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises
- Loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relatif aux victimes d'infraction
- Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution
- Loi n° 91-791 du 15 mai 1991 modifiant le code de l'organisation judiciaire et instituant la saisine pour avis de la Cour de cassation
- Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

1993 à 1997 (juin) : 10^{ème} législature

- Loi n° 93-913 du 19 juillet 1993 reportant l'entrée en vigueur du nouveau code pénal
- Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI
- Loi n° 93-992 du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité
- Loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République
- Loi constitutionnelle n° 93-1256 du 25 novembre 1993 relative aux accords internationaux en matière de droit d'asile
- Loi n° 94-1 du 3 janvier 1994 instituant la société par actions simplifiée
- Loi n° 94-89 du 1^{er} février 1994 instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale
- Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature
- Loi organique n° 94-101 du 5 février 1994 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature
- Loi n° 94-443 du 3 juin 1994 relative à l'intégration des personnels de l'administration pénitentiaire de la Nouvelle-Calédonie dans les corps des services extérieurs de l'administration pénitentiaire de l'Etat

- Loi n° 94-653 du 29 juillet 1994 relative au corps humain et modifiant le code civil
- Loi n° 95-1 du 2 janvier 1995 portant adaptation de la législation française aux dispositions de la résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations unies instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables de violation grave du droit humanitaire commis sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991
- Loi de programme n° 95-9 du 3 janvier 1995 relative à la justice
- Loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature
- Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative
- Loi n° 95-884 du 3 août 1995 portant amnistie
- Loi n° 95-1349 du 30 décembre 1995 modifiant la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques
- Loi n° 96-1 du 2 janvier 1996 d'habilitation relative à l'extension et à l'adaptation de la législation en matière pénale applicable aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte
- Loi n° 96-359 du 29 avril 1996 relative au trafic de stupéfiants en haute mer et portant adaptation de la législation française aux dispositions de l'article 17 de la convention des Nations unies contre le trafic illicites des stupéfiants et substances psychotropes

- Loi n° 96-392 du 13 mai 1996 relatif à la lutte contre le blanchiment, le trafic des stupéfiants et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime
- Loi n° 96-432 du 22 mai 1996 portant adaptation de la législation française aux dispositions de la résolution 955 du Conseil de sécurité des Nations unies instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit humanitaire commis en 1994 sur le territoire du Rwanda, et s'agissant des citoyens rwandais, sur le territoire d'Etats voisins
- Loi n° 96-585 du 1^{er} juillet 1996 portant modification de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante
- Loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire
- Loi n° 96-1235 du 30 décembre 1996 relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme
- Loi n° 97-276 du 25 mars 1997 portant dispositions statutaires relatives au corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
- Loi n° 97-308 du 7 avril 1997 modifiant les articles 54, 62, 63 et 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques

Lois pour lesquelles la Chancellerie a apporté son concours :

- Loi n° 93-1013 du 24 août 1993 tendant à modifier la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale en vue de faciliter la conduite des enquêtes judiciaires et de l'instruction ainsi que le déroulement des audiences pénales
- Loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence
- Loi n° 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption
- Loi n° 97-395 du 23 avril 1997 relative à l'examen des pourvois devant la Cour de cassation

1997 à 2002 : 11^{ème} législature

- Loi n° 97-987 du 28 octobre 1997 modifiant le code civil pour l'adapter aux stipulations de la convention de La Haye sur la loi applicable aux régimes matrimoniaux et organiser la publicité du changement du régime matrimonial obtenu par application d'une loi étrangère
- Loi organique n° 98-105 du 24 février 1998 portant recrutement exceptionnel de magistrats de l'ordre judiciaire et modifiant les conditions de recrutement des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire
- Loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité
- Loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs

- Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie
- Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits
- Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 modifiant l'article 88-2 et 88-4 de la Constitution
- Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale
- Loi constitutionnelle n° 99-515 du 23 juin 1999 insérant au titre VI de la Constitution un article 53-2 et relatif à la Cour pénale internationale
- Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les hommes et les femmes
- Loi n° 99-929 du 10 novembre 1999 portant réforme du code de justice militaire et du code de procédure pénale
- Loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve et aux technologies de l'information et relatif à la signature électronique
- Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 dite « Loi Guigou » renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes
- Loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale et relative à la lutte contre la corruption
- Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives
- Loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques

- Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du président de la République
- Loi n° 2001-503 du 12 juin 2001 portant habilitation du gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer
- Loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats
- Loi n° 2002-268 du 26 février 2002 relative à la coopération avec la Cour pénale internationale

Lois pour lesquelles la Chancellerie a apporté son concours :

- Loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 relative au placement sous surveillance électronique pour l'exécution de certaines peines
- Loi organique n° 99-583 du 12 juillet 1999 relative au statut de la magistrature
- Loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité
- Loi n° 2000-596 du 30 juin 2000 relative à la prestation compensatoire en matière de divorce
- Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels
- Loi n° 2000-1354 du 30 décembre 2000 tendant à faciliter l'indemnisation des condamnés reconnus innocents et portant diverses dispositions de coordination en matière de procédure pénale

- Loi n° 2001-11 du 5 février 2001 relative à l'adoption internationale
- Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques
- Loi n° 2001-434 du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crimes contre l'humanité
- Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale
- Loi n° 2002-307 du 4 mars 2002 complétant la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes

COLLECTION DIRIGEE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-014-4

© EDITIONS FONDATION JEAN JAURES
12 CITE MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETSGRAPHICS
Achevé d'imprimer par l'imprimerie A.Trois
FEVRIER 2011

Henri Nallet

La gauche et la justice

Quelles réformes de la justice en cette période de crise ?

Dans cet essai, Henri Nallet analyse les rapports entre la gauche gouvernementale et la justice de 1981 à 2002 et dégage les interrogations essentielles que soulève le malaise de l'institution judiciaire : efficacité de la justice, respect des libertés, accessibilité à tous, indépendance de l'institution.

L'ancien garde des Sceaux invite ainsi à une réflexion neuve : il faut cesser d'isoler la justice de l'Etat et repenser la réforme de la justice dans le cadre de celle, nécessaire, de nos institutions.

www.jean-jaures.org

ISBN : 978-2-36244-014-4
6 €

