

Les difficultés de fonctionnement de la Justice en France

Questions

- ▶ Les principes de fonctionnement de la justice, pilier de la démocratie, peuvent-ils être appliqués quand les moyens publics alloués à l'institution sont insuffisants ?
- ▶ La question du défaut d'indépendance de la justice dans la République est-elle bien fondée ?
- ▶ La justice prend-elle suffisamment en compte les victimes ?

Les principes qui organisent le service public de la justice sont ceux de la continuité qui garantit l'exercice permanent des services judiciaires, la collégialité qui oblige à une décision à plusieurs pour les délits ou les crimes, la séparation des fonctions entre les magistrats du parquet (les procureurs généraux, les avocats généraux) qui réclament l'application de la loi et conduisent l'action pénale au nom de la défense de la société, et les magistrats du siège (les juges) qui ont le pouvoir de dire le droit pour trancher un litige. Égalité, neutralité, gratuité (ce qui n'exclut pas des frais de justice) et publicité (les audiences sont le plus souvent publiques) sont les principes de fonctionnement de la justice dans ses rapports avec les citoyens.

Une justice en manque de moyens

En 2017, la justice en France représentait 1 189 cours ou tribunaux, assurée par 83 216 agents de la fonction publique (4,3 % des fonctionnaires de l'État) pour un budget de 8,543 milliards d'euros (1,99 % des dépenses de l'État).

La justice en France en quelques chiffres (données de 2014)

Budget public du système de justice en % du total des dépenses publiques	1,8 %
Budget public du système judiciaire par habitant	64 euros
Budget public exécuté de l'aide judiciaire par habitant	5,50 euros
Nombre de juges pour 100 000 habitants	10 juges
Nombre de procureurs de la République pour 100 000 habitants	2,8 procureurs
Durée moyenne de résolution des affaires civiles et commerciales en première instance	348 jours

Extraits du rapport du Conseil de l'Europe,
« Systèmes judiciaires européens. Efficacité et qualité de la justice » (2016).

Un rapport du Conseil de l'Europe publié en octobre 2016, recensant des données de l'année 2014, permet de mesurer ce qui sépare la France de ses voisins en matière de moyens et de fonctionnement de la justice. En 2014, la France a consacré 1,8 % de ses dépenses publiques à la justice, ce qui est supérieur aux parts des dépenses en Allemagne, en Angleterre (1,6 %), en Italie (1,3 %) ou en Espagne (0,9 %). La France a consacré 64 euros par habitant en 2014 au fonctionnement des services judiciaires s'adressant directement aux citoyens (70 euros en 2016). L'Italie consacrait 73 euros par habitant, l'Espagne 88 euros, l'Angleterre 92 euros et l'Allemagne 113 euros.

Le budget consacré à l'aide juridictionnelle représente 5,50 euros par habitant en 2014 (inchangé en 2016), nettement inférieur à la moyenne européenne de 9 euros, et très loin derrière des pays comme la Suède, les Pays-Bas ou l'Angleterre qui consacrent de 26 à 38 euros par habitant. La somme moyenne allouée aux 901 986 bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en 2015 était de 393 euros.

On compte 10 juges du siège pour 100 000 habitants en France, alors que la moyenne européenne est de 21. On en compte 24 pour 100 000 habitants en Allemagne, et ce pays s'appuie sur de nombreux juges non professionnels dont le nombre atteint 120 pour 100 000 habitants contre 38 en France (juges consulaires et juges prud'homaux). Les magistrats du parquet sont 2,8 pour 100 000 habitants, très peu par rapport à l'Espagne (5,2), l'Allemagne (6,5), la Belgique (7,6) et surtout les pays scandinaves (10 à 12), ce qui contribue à expliquer la longueur des délais des procédures judiciaires. Le Conseil de l'Europe juge « inquiétante » la durée de résolution des affaires civiles et commerciales, de 348 jours en moyenne en 2014, contre 237 jours en moyenne en Europe, 192 jours en Allemagne et 132 jours aux Pays-Bas. En 2010, ce délai était de 279 jours en France, et de 266 jours en moyenne en Europe. En 2014, le taux de réponse pénale, mesurant l'efficacité de l'activité des juridictions (justice civile, justice administrative et justice pénale), est de 88,3 %.

Le problème de l'indépendance des juges du parquet

Un sujet récurrent dans le débat public sur la justice en France est son indépendance, dans une démocratie où la séparation des pouvoirs doit être en principe réelle. Cette question porte en France plus précisément sur le lien hiérarchique bien établi entre les magistrats du parquet (essentiellement les procureurs de la République) et le ministère de la Justice. Ce sont les procureurs de la République qui décident d'entamer une procédure judiciaire avec inculpation d'un citoyen aux vues de premiers éléments rassemblés par les enquêteurs de la police ou de la gendarmerie qui travaillent sous leurs ordres ; donc le risque de nominations de procureurs ayant des affinités politiques avec les gouvernements en place et ouvrant des enquêtes à la demande des groupes ou personnalités politiques au pouvoir est un risque réel. En 2007, la promotion de Philippe Courroye, magistrat instructeur au pôle financier du Tribunal de Paris, qui enquêta sur des affaires concernant le RPR de Jacques Chirac, alors président de la République, au poste de procureur

général au tribunal de Nanterre, fut très critiquée. Le président Chirac était dans son droit et tous les présidents de la V^e République ont toujours procédé ainsi, comme leur autorise la Constitution.

C'est le rôle du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) de garantir l'indépendance des magistrats du siège par rapport au pouvoir exécutif. Il a une fonction d'autorité de contrôle sur le travail des magistrats qu'il peut sanctionner en cas de fautes dans l'exercice de leur charge. Il propose ou donne un avis sur les nominations des juges du parquet, et la réforme voulue par le président François Hollande début 2016 fut essentielle en rendant l'avis du CSM contraignant sur les nominations des magistrats du parquet voulues par le ministère de la Justice ou par le Président de la République. Cette réforme du CSM a été adoptée par le Parlement en avril 2016, mais la révision constitutionnelle nécessaire alors fut ajournée, et c'est une loi organique promulguée le 8 août 2016 qui fit mettre en application cette réforme. Il est à noter que les textes de réforme de la justice sont traditionnellement des projets de lois de gouvernements, et non des propositions de lois de parlementaires.

Une administration pénitentiaire en difficulté

L'État français est dénoncé régulièrement par l'Observatoire international des prisons pour le problème du taux de sur-occupation de ses prisons, ainsi que pour celui de leur vétusté. Ce problème matériel, et donc budgétaire, remet en cause une des missions premières des prisons en France qui est de préparer la réinsertion du condamné dans la société. L'administration pénitentiaire désigne le service public destiné à assurer l'exécution des condamnations pénales et à favoriser l'individualisation des peines ainsi que la réinsertion sociale. Au 1^{er} janvier 2017, le nombre de détenus en France est de 68 432. La France compte 186 établissements pénitentiaires, et 58 681 places de détention, et atteint donc un taux d'occupation de 116 %. Les maisons d'arrêt (82) qui sont chargées de recevoir les prévenus en attente de leur procès, ainsi que les détenus condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure à deux ans, ont un taux moyen d'occupation de 142 %. Plus de 11 000 personnes écrouées ne sont pas hébergées et 9 826 (en 2016) sont sous surveillance électronique.

L'administration pénitentiaire met en place, avec le concours de l'Éducation nationale, des actions d'alphabétisation et de formation générale afin de s'adapter au niveau scolaire généralement très faible des personnes incarcérées. Environ 400 enseignants à temps plein exercent ainsi leur activité en détention. Près d'un quart des détenus participe aux activités scolaires. L'administration pénitentiaire favorise également le travail et la formation professionnelle rémunérée, afin de ne pas faire coïncider l'incarcération avec une période d'inactivité. Environ 40 % des détenus exercent ainsi une activité professionnelle en détention et près de 15 % d'entre eux bénéficient d'une formation professionnelle. Les détenus peuvent exercer une activité pour le compte de la prison ou d'une entreprise partenaire qui s'installe en détention : ils sont alors rémunérés à hauteur de 20 à 45 % du

SMIC. Cet argent est néanmoins géré par l'administration pénitentiaire et peut être allouée à l'indemnisation des victimes et à la préparation d'un pécule pour la sortie de prison.

L'administration tente également de favoriser le maintien des liens familiaux, la France rattrapant progressivement un important retard dans ce domaine. Ainsi, 47 unités de vie familiale, réparties dans 17 établissements pour peines, permettent l'accueil par un détenu de sa famille pendant quelques jours.

Des peines non accomplies

« L'affaire de Dreux » (Eure-et-Loir) d'août 2013, qui avait vu la remise en liberté décidée par un magistrat du parquet local de trois individus condamnés à des peines de deux à trois mois de prison, selon le motif que la maison d'arrêt de Chartres était pleine, a illustré une autre conséquence du manque de moyens de la justice qui est la non exécution de peines prononcées par les tribunaux, avec donc comme conséquence majeure l'inefficacité de l'institution et l'image dégradée auprès des citoyens qui n'ont plus alors le sentiment d'être correctement protégés (la sécurité est un droit inaliénable défini par la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, dans son article 2). Cette affaire avait illustré les affrontements politiques que la question de la justice en France suscite régulièrement entre la droite et la gauche, et plus précisément ici dans le contexte d'une longue charge que l'opposition de droite avait menée contre la garde des Sceaux socialiste Christiane Taubira (2012-2016). Placement en semi-liberté, peine de substitution, peine de probation étaient privilégiées par le gouvernement socialiste. Le parti Les Républicains incarne une lecture ferme et punitive de la fonction judiciaire ; Nicolas Sarkozy, président, avait mis l'accent sur le recours aux « peines planchers » dans les réquisitoires des avocats généraux lors des procès, sur lesquelles la présidence de François Hollande était revenue ensuite. La peine plancher est une peine incompressible imposée par la loi, ce qui est en contradiction avec le principe d'individualisation des peines.

L'État et l'indemnisation des victimes

Pour la justice civile, tout dommage causé à une victime doit être réparé par celui qui en est à l'origine. Pour le droit administratif, le juge a longtemps exigé une « faute lourde », dans certains domaines comme les services fiscaux ou les services judiciaires, pour que soit mise en cause la responsabilité de l'État. La tendance est à abandonner l'exigence d'une faute lourde afin de faciliter l'indemnisation de la victime, y compris dans des domaines où l'action de l'administration est particulièrement complexe (les activités médicales, les services de lutte contre l'incendie ou de secours en mer). La responsabilité de l'administration peut dorénavant être engagée y compris pour une faute mineure. Même sans faute, le juge peut reconnaître la responsabilité de l'État et lui imposer d'indemniser la victime, qui n'a pas besoin d'établir que l'État a commis une erreur. Cette mise en cause

de la responsabilité de l'État est fondée sur la notion de risque. Une personne peut subir un dommage du fait d'un risque créé par l'administration dans sa recherche de l'intérêt général, sans pour autant que l'administration ait commis de faute. C'est le cas par exemple en matière de travaux publics ou dans le cas de dommages subis par un usager du service hospitalier du fait de la défaillance de produits ou de matériels utilisés.

Des régimes de responsabilité sans faute de l'État ont été mis en place par la loi pour assurer que des victimes souffrant d'un préjudice soient indemnisées alors que les auteurs du préjudice ne sont pas identifiables. Ainsi, un fonds d'indemnisation des victimes des actes de terrorisme permet d'indemniser les préjudices subis par une personne victime d'un attentat sur le territoire français ou à l'étranger. L'Office national d'indemnisation des accidents médicaux vise à indemniser les victimes d'accidents médicaux ayant des conséquences anormales sur l'état des patients.

Dans le domaine médical, en particulier, l'aléa est de plus en plus mal accepté. Ainsi, « l'affaire Perruche » (1989-2002) a suscité de nombreux débats. La mère d'un enfant ayant contracté la rubéole durant sa grossesse, son enfant risquait de naître handicapé. Des tests avaient alors été effectués, et le médecin en avait conclu que l'enfant ne risquait rien. La mère n'avait donc pas avorté. Pourtant, l'enfant est né très lourdement handicapé. Les parents ont alors intenté un procès envers le médecin. La Cour de cassation a donné raison aux époux Perruche, affirmant que le laboratoire avait commis une erreur en empêchant la mère d'interrompre sa grossesse, et validant la réparation du préjudice subi par l'enfant. Pour la première fois, la Cour consacra le droit pour un enfant handicapé de demander réparation pour le fait d'être né handicapé. La Cour ne reconnut pas seulement le préjudice subi par les parents, mais aussi celui subi par l'enfant. Face au débat provoqué par cette affaire, une loi de 2002 a exclu l'indemnisation du « préjudice d'être né », affirmant que le coût de soins aux personnes handicapées doit être pris en charge par la solidarité nationale, et non relever de l'indemnisation d'un préjudice.

Dans son rapport public de 2005, intitulé *Responsabilité et socialisation du risque*, le Conseil d'État dressait un bilan de la prise en charge croissante par l'État des risques inhérents à la société et il avertissait que l'État ne pouvait se transformer en « assureur multirisque ». Le Conseil d'État argumentait donc en faveur d'une socialisation raisonnée du risque, pour que s'établisse un équilibre entre ce qui relève de la prévoyance individuelle et d'une solidarité plus ou moins large.

Références

- ↳ Le Livre blanc sur les prisons (2017) :
http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/LIVRE_BLANC_sur_l_immobilier_penitentiaire_040417.pdf
- ↳ Sur le fonctionnement de la Justice :
<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/justice/fonctionnement/>

Lexique

Aide juridictionnelle: Aide financière publique, par l'État, et comprise dans le budget du ministère de la Justice, qui permet aux personnes aux ressources insuffisantes d'obtenir la prise en charge totale ou partielle de leurs frais engagés pour un procès.

Appel: Voie de recours qui permet à une personne ou à l'institution judiciaire, non satisfaite par un jugement rendu en premier ressort de faire rejurer l'affaire.

Chancellerie: Administration centrale du ministère de la Justice.

Code: Recueil de lois, décrets et règlements dans un domaine déterminé. Parmi les codes, on trouve: le code de la route, le code civil, le code pénal, le code de commerce, le code de procédure civile, le code de procédure pénale...

Cour d'assises: Juridiction compétente pour juger les crimes en première instance et en appel. Elle est composée de trois juges professionnels et de citoyens français tirés au sort à partir des listes électorales, au nombre de six en première instance et de neuf en appel.

Détention provisoire: Mesure ordonnée par le juge des libertés et de la détention de placer en prison avant son jugement une personne mise en examen pour crime ou délit. Cette décision peut être, entre autre, motivée par le fait de s'assurer de la présence de la personne à son procès ou de mettre à l'abri la société d'une personne dont l'acte délictueux ou criminel semble bien avéré.

Jurisprudence: Ensemble des décisions de justice. Elle est interprétée par les juristes, permet de préciser le sens des textes de loi et sert de référence aux juges pour les jugements.

Magistrat du parquet (du ministère public): Après des tribunaux de grande instance, ce sont le procureur de la République, le

vice-procureur et les substituts du procureur. Après de la cour d'appel, ce sont le procureur général, les avocats généraux et les substituts du procureur général. En matière pénale, ils sont destinataires des plaintes, signalements, dénonciations; ils déclenchent l'action publique, décident de mettre en œuvre les poursuites pénales, ils dirigent l'activité des gendarmes et des policiers. Ils réclament l'application de la loi devant les juridictions.

Magistrat du siège: Après du tribunal de grande instance, ce sont le président, le vice-président et les juges. Après du tribunal d'instance, ce sont le(s) juge(s) d'instance. Après de la cour d'appel, ce sont le premier président, les présidents de chambre et les conseillers. Ils examinent les affaires qui leurs sont soumises et rendent des décisions de Justice qui sont dénommées selon les cas: ordonnance, jugement ou arrêt. Ce sont eux qui rendent la Justice.

Mise en examen: Décision du juge d'instruction qui permet d'enquêter sur une personne que l'on soupçonne d'avoir participé, comme auteur ou comme complice, à la réalisation d'un crime ou d'un délit. La personne mise en examen a le droit à un avocat et peut prendre connaissance du dossier constitué par le juge pour organiser sa défense. Si elle n'est pas mise en examen, une personne soupçonnée peut être entendue comme témoin assisté.

Partie civile: Personne victime d'une infraction qui demande à un tribunal la réparation de son préjudice.

Personne morale: Groupement qui se voit reconnaître une personnalité juridique et qui, à ce titre, a des droits et des obligations, exemple: une entreprise, une association, une fondation... On la distingue des personnes physiques.

Vers une VI^e République ?

(Les réformes des institutions françaises)

Questions

- ▶ Comment la V^e République démontre-t-elle sa capacité à se réformer pour pouvoir durer ?
- ▶ Sur quels principes une VI^e République serait-elle fondée ?
- ▶ La question d'un changement de Constitution ne se résume-t-elle pas au choix entre un régime plus présidentiel et un régime plus parlementaire ?

Pourquoi une nouvelle constitution ?

Dès son instauration, la V^e République, née en 1958, voulue par Charles de Gaulle pour mettre fin à l'instabilité structurelle de la IV^e République, et dont le texte a été préparé par le général et les juristes Michel Debré et René Capitant, a fait l'objet de critiques. L'un des principaux opposants de gauche à de Gaulle, son adversaire du second tour à l'élection présidentielle de 1965, François Mitterrand, avait publié en 1964 un essai, *Le Coup d'État permanent* (éd. Plon) où il dénonçait la « toute puissance » que le texte de 1958, renforcé par la révision de 1962, donnait au Président de la République, sur l'action du gouvernement, du Parlement, et en matière de police. Mais paradoxalement, la lassitude du pouvoir gaullien manifestée en Mai 1968 ne remit pas en cause directement les institutions.

Toutes les familles politiques de la V^e République se sont interrogées sur la nécessité de faire évoluer la Constitution, avant tout pour mettre en avant leur capacité de réflexion sur les institutions, et parfois pour mieux afficher leur rupture avec la majorité sortante. L'élection à la présidence de la République de Valéry Giscard d'Estaing, avec une nouvelle équipe, jeune, centriste et se présentant comme libérale, avait semblé lancer le mouvement de réforme de la Constitution, mais le livre de la journaliste Michèle Cotta, *La VI^e République* (éd. Flammarion), publié au moment de l'élection présidentielle de 1974 évoquait la fin du gaullisme et une page de l'histoire de la V^e République qui se tournait, sans développer un projet de refondation. Pour François Mitterrand, qui évoquait toujours les « tares de la Constitution », lors d'un débat télévisé avec Michel Debré en 1979, la réflexion portait sur la stature du Président : envisageant le cas d'une cohabitation au sommet de l'exécutif, il estimait que le Président devait être un arbitre impartial dans la vie politique et garant du bon fonctionnement des institutions, et non plus un chef partisan. Sous les deux mandats présidentiels de François Mitterrand (1981-1995), la Constitution fut très peu amendée, et les pouvoirs du Président ne furent pas du tout modifiés.

L'expérience difficile de la première cohabitation (1986-1988) a ouvert le débat d'envisager une simplification de l'exercice du pouvoir exécutif, comme l'évoque en 1991 Simone Veil, députée européenne alors, quand elle appelle de ses vœux une « VI^e République à l'américaine », sans Premier ministre. La revendication d'une nouvelle constitution sert, en 1992, à de jeunes élus socialistes (Noëlle Lienemann, Jean-Luc Mélenchon et Julien Dray, qui fondent une éphémère « Convention pour la VI^e République »), de se démarquer, dans la dernière partie du second septennat de François Mitterrand de la figure tutélaire du chef, à la veille d'une lourde défaite électorale annoncée aux législatives de 1993. L'appel à une nouvelle constitution est utilisé par le candidat Jean-Marie Le Pen, à l'élection présidentielle de 1995, ou par le Front national dans la campagne des élections législatives prévues en 1998, pour cultiver l'image d'un parti capable de gouverner. Mais aucun projet n'est développé par le chef du parti d'extrême droite et l'idée n'est pas reprise lors de ses campagnes aux élections présidentielles de 2002 et de 2007.

Apparaît l'argumentaire de ceux qui réclament le passage à une nouvelle République afin d'améliorer la représentation démocratique face à des élus présentés comme une classe ne se renouvelant pas, éloignés des préoccupations des citoyens, et afin de mettre fin à un pouvoir démesuré, celui du Président. C'est dans cet esprit que le socialiste Arnaud Montebourg crée la C6R (« Convention pour la VI^e République ») en 2001. En 2007, pour la première fois, le thème du changement de la Constitution est un des sujets centraux de la campagne présidentielle, François Bayrou (UDF) et Ségolène Royal (PS) en défendant l'idée. Pour la campagne de l'élection présidentielle de 2012, ce sont Eva Joly (Europe écologie – les Verts) et Jean-Luc Mélenchon qui maintiennent le sujet dans le débat, ce dernier appelant sur la place de la Bastille à Paris, en mars, à une « insurrection civique » pour une VI^e République qui donnerait de nouveaux droits. À droite, le sujet n'émerge pas, seule Rama Yade (UMP) y semble alors favorable. Pour l'élection présidentielle de 2017, le candidat de la France insoumise reste constant et organise, de nouveau en mars, place de la Bastille, une « marche pour la VI^e République », qui réunit 130 000 personnes. Benoît Hamon (PS) est l'autre candidat de ce scrutin qui réclame une nouvelle République. Le sujet s'installe donc durablement dans l'offre politique, sans être jamais vraiment un sujet de débat lors des confrontations directes des candidats pendant les campagnes. En écho, et sans doute pour traduire un rejet de la vie politique à la fin du quinquennat de François Hollande, l'opinion publique est également majoritairement favorable (64 %) à l'instauration d'une VI^e République (sondage BVA de juin 2016).

Les propositions récentes pour une VI^e République

Voici quelques unes des 30 propositions pour une nouvelle République avancées par la Convention pour la VI^e République d'Arnaud Montebourg depuis 2001, développées dans le livre coécrit avec le constitutionnaliste Bastien François, *La Constitution de la VI^e République* (Paris, Odile Jacob, 2005) :