



HAL
open science

”Justice québécoise et justice française”, Le Dossier : De l'accès au droit à l'exercice de la citoyenneté, Actes du colloque de Clermont-Ferrand des 24-25 septembre 2015, textes réunis par F. Faberon et A. Habrial, La Revue du Centre Michel de l'Hospital [édition électronique], 2017, n° 12, pp. 87-91

Dominique Turpin

► **To cite this version:**

Dominique Turpin. ”Justice québécoise et justice française”, Le Dossier : De l'accès au droit à l'exercice de la citoyenneté, Actes du colloque de Clermont-Ferrand des 24-25 septembre 2015, textes réunis par F. Faberon et A. Habrial, La Revue du Centre Michel de l'Hospital [édition électronique], 2017, n° 12, pp. 87-91. La Revue du Centre Michel de l'Hospital [édition électronique], 2017, n° 12, pp. 87-91. hal-01657196

HAL Id: hal-01657196

<https://uca.hal.science/hal-01657196v1>

Submitted on 3 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

JUSTICE QUEBÉCOISE ET JUSTICE FRANÇAISE

*Dominique TURPIN,
Professeur honoraire de droit public,
Doyen honoraire de la Faculté de droit et de science politique de Clermont-Ferrand,
Président honoraire de l'Université d'Auvergne,
chercheur associé, Université Clermont Auvergne, Centre Michel de l'Hospital EA 4232,
F-63000 Clermont-Ferrand, France*

L'intitulé de cette séance conduisant à dépasser le thème central de « l'accès au droit » et à évoquer de façon plus panoramique, « le fonctionnement de la justice française », je voudrais, en quelques propos introductifs, aborder cette question très largement. Aujourd'hui, en France, les événements récents conduisent à s'interroger sur l'efficacité réelle du service public de la justice, mais la prochaine discussion au Parlement d'un projet de loi organique sur l'indépendance et l'impartialité des magistrats (judiciaires) et l'ouverture de la magistrature sur la société, puis d'un projet de loi ordinaire portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle, peut nous donner quelques raisons d'espérer.

Aujourd'hui, plus que jamais, les citoyens ont « soif de justice », tandis que l'émergence des droits fondamentaux et la pénalisation de la vie sociale (et politique) renforcent le rôle des juges.

Pourtant, c'est peu dire qu'en France la justice a mauvaise presse et qu'il est de longue tradition de « maudire ses juges ». Depuis La Fontaine (« *Selon que nous serez puissant ou misérable les jugements de cour vous rendront blanc ou noir* ») jusqu'à Montesquieu réduisant les juges à n'être que « *bouche qui prononce les paroles de la loi : des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur* », en passant par Bossuet qui, dans son *Oraison funèbre de Michel Le Tellier*, louait « *tout l'esprit et les maximes d'un juge qui, attaché à la règle, ne porte pas dans le tribunal ses propres pensées, ni des adoucissements ou des rigueurs arbitraires, et qui veut que les lois gouvernent et non point les hommes* », la prévention semble continue.

De même, après 1789, les révolutionnaires ont voulu en finir avec les « Parlements » d'Ancien Régime qui avaient abusé de leur « droit de remontrance » et avec la noblesse de robe qui, par ses arrêts (à tous les sens du mot) et son souci de défendre ses privilèges, auraient empêché toute évolution de la société et donc rendu inéluctable la Révolution. Ainsi Danton, ministre de la Justice, qualifiait la caste judiciaire de « *plaie du genre humain* » et Robespierre voulait « *rayé du vocabulaire cette détestable institution* ». Dès lors, les lois des 16 et 24 août 1790 (toujours en vigueur) et du 16 fructidor an III sont venues interdire aux magistrats de se mêler des affaires de l'administration, en vertu du principe de séparation des pouvoirs proclamé à l'article 16 de la « Déclaration ». Cela a entraîné l'émergence d'une justice administrative d'abord « retenue » (entre les mains de l'administration elle-même, en quelque sorte juge et partie avec, jusqu'en 1884, la théorie du « ministre juge », faisant dire à Béranger que, créé par Napoléon, « *le Conseil d'Etat menace trop nos libertés pour ne pas être l'objet d'une protestation continuelle* »), puis « déléguée », à partir de 1872, à une magistrature indépendante et impartiale.

Dans la même veine, plus près de nous, Léon Blum assurait, en 1946, qu'il « *se représentait mal la loi soumise à des juges, si haut placés soient-ils* » et, de l'autre côté de l'échiquier politique, Charles Maurras vitupérait « *une poignée de bonshommes habillés de peau de lapin* » prétendant imposer leur volonté aux représentants du peuple. La critique de la justice semble d'ailleurs, dans notre pays, réconcilier la gauche et la droite, de François Mitterrand qui, agacé par certaines « *opérations mains propres* » à la française (affaire « Urba », etc.), assénait, le 30 novembre 1990 à la Cour de cassation : « *Les magistrats ne sont pas là pour faire la loi mais pour l'appliquer et la faire respecter* », à Nicolas Sarkozy, traitant les juges de « *petits pois* » tandis qu'un syndicat de la magistrature affichait dans ses locaux un « mur des cons » sur lequel beaucoup de politiques se retrouvaient.

Dès lors, c'est avec raison que Jean-Louis Nadal, alors procureur général près la Cour de cassation, évoquait, le 8 janvier 2007, « *la crise identitaire* » d'une justice par ailleurs confinée dans « *une sorte de banlieue constitutionnelle, à la périphérie des institutions centrales de la République* »¹, au titre VIII de notre Loi fondamentale, qui la réduit au rang de simple « autorité », dont la réforme, toujours annoncée (dès 1995, Jacques Chirac envisageait d'en faire l'un des cinq « grands chantiers » de son septennat), est sans cesse repoussée. Hier, après l'emblématique « affaire d'Outreau », les conclusions de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale « *chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice... et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement* »² n'ont débouché que sur la modeste loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats (de surcroît amputée de nombreuses dispositions par la décision n° 551 DC rendue par le Conseil constitutionnel le 1^{er} mars). Aujourd'hui, les libérations de psychopathes et de terroristes (le meurtrier d'un policier, la « veuve noire » de l'Isère ou l'indépendantiste corse Charles Pieri), le mécontentement affiché des avocats, des policiers et des personnels pénitentiaires

¹ Hervé de Charrette, « La Révolution judiciaire », *Le Monde*, 14 octobre 1994.

² Voir le rapport d'André Vallini, Doc. AN, n° 3125 du 6 juin 2006.

attestent de la réalité, de l'actualité et de la profondeur de la crise d'une justice qui, si l'on pousse un peu le bouchon, enferme les honnêtes gens et libère les assassins.

« Manque de moyens » a répondu, cette semaine, le procureur général de l'Isère ! Et il est vrai qu'avec un budget variant entre 1 et 2 % de la loi de finances annuelle, la France se situe au 17^e rang des pays de l'Union européenne et au 29^e rang de ceux du Conseil de l'Europe. Mais, au final, une justice qui manque à ce point de crédits ne risque-t-elle pas de présenter pour le justiciable un manque de crédibilité ?

Dans ce contexte, trois séries de questions me paraissent devoir être posées, qui ont trait à l'indépendance de la justice française, à son accessibilité et à son efficacité.

I. L'INDEPENDANCE

Elle n'est pas très fortement affirmée par la Constitution, dont l'article 64 § 1^{er} énonce seulement – et curieusement – qu'elle est garantie par le président de la République, ce qui semble porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs (même si le judiciaire n'est qu'une « autorité ») et poser problème lorsque ce dernier saisit la justice de contentieux personnels comme ce fut le cas avec Nicolas Sarkozy. Toutefois, le chef de l'Etat ne préside plus le Conseil supérieur de la magistrature mais il est simplement « assisté » par lui, ce qui est de nature à atténuer quelque peu les inquiétudes.

De plus, il est probable que, pour le justiciable lambda, cette question académique importe concrètement moins que celle de l'accessibilité. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a affirmé, le 22 juillet 1980³, qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne la juridiction administrative que l'indépendance des juridictions est garantie. Obligatoirement saisi des lois organiques régissant le statut des magistrats de l'ordre judiciaire (qui modifient et actualisent l'ordonnance n° 1270 du 22 décembre 1958), le Conseil constitutionnel a érigé en principes de valeur constitutionnelle l'indépendance et l'inamovibilité de ces derniers, selon une jurisprudence constante⁴.

Il n'empêche que cette indépendance n'est pas – à tort certainement – totalement acquise pour l'opinion publique.

Quid de la composition du Conseil supérieur de la magistrature ? Doit-il être corporatiste ou bien faire place à des personnalités extérieures (professeurs de droit par exemple) ? Et s'il n'est plus présidé par le président de la République, ne peut-on s'étonner que celui-ci reste le « garant » de l'indépendance de la magistrature ?

Quid de la dualité magistrats du siège et magistrats du parquet, placés sous l'autorité du garde des Sceaux ? Les uns et les autres appartiennent à un corps judiciaire unique, sont issus de la même école et passent indifféremment d'un type de fonction à l'autre. Convient-il d'aligner les pouvoirs du CSA les concernant sur ceux qu'il détient à l'égard des magistrats du siège ou bien au contraire réaliser une séparation fonctionnelle et organisationnelle entre les uns et les autres comme dans la plupart des démocraties européennes et anglo-saxonnes, ainsi que le prônent certains, afin de mieux garantir leur indépendance ? Toujours est-il que la Cour européenne des droits de l'homme, par ses arrêts du 10 juillet 2008 et 29 mars 2010 (Grande chambre), *Medvedyev c/ France*, confirmés le 23 novembre 2010 (*Fr. Moulin c/ France*), considère que : « *Du fait de leur statut, les membres du ministère public, en France, ne remplissent pas l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif qui, selon une jurisprudence constante, compte, au même titre que l'impartialité, parmi les garanties inhérentes à la notion autonome de magistrat* » au sens de l'article 5 § 3 de la Convention, qui impose de « *traduire aussitôt devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires* » les personnes interpellées ou gardées à vue. Le 27 juin 2013, la Cour de Strasbourg a de nouveau condamné la France (à l'unanimité de ses membres) pour n'avoir pas présenté des trafiquants de drogue à un juge indépendant dès leur arrivée sur le territoire – après qu'ils aient été retenus en mer par l'armée pendant dix-huit jours – le procureur, qui les avait entendus, n'étant pas une « autorité judiciaire » (arrêt *Vassis et autres c/ France*) et elle a réitéré cette condamnation, le 4 décembre 2014, dans trois affaires concernant des pirates somaliens placés en garde à vue sous contrôle du procureur, celui-ci n'étant pas, encore une fois, « *un juge ou un magistrat habilité à exercer des fonctions judiciaires* » au sens de l'article 6 de la Convention car ne présentant pas « *les garanties d'indépendance* » requises, désavouant ainsi la chambre criminelle de la Cour de cassation et condamnant la France à verser de 2 000 à 9 000 euros de dommages-intérêts aux pirates.

Je noterai cependant que depuis ce colloque, une loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature établit de nouvelles règles pour prévenir les conflits d'intérêts des magistrats et prévoit l'instauration d'une déclaration de patrimoine des plus hauts d'entre eux (voire, pour certains, à tous les présidents de juridiction). Il organise également l'indépendance des juges des libertés et de la détention qui, depuis quinze ans, décident du placement en détention provisoire

³ N° 119 DC, Lois de validation.

⁴ Voir notamment les décisions n° 70-40DC du 9 juillet 1970, 80-123 DC du 24 octobre 1980, 80-197 DC des 19/20 janvier 1981, 92-305 DC du 21 février 1992, 94-355 DC du 10 janvier 1995, 98-396 DC du 19 juin 1998, 2002-466 du 29 août 2002, 510 DC du 20 janvier 2005 ou, pour les juges de proximité, 551 DC du 1^{er} mars 2007, etc.

des personnes mises en cause et statuent sur les demandes de mise en liberté, qui sont jusqu'à présent désignés et révoqués par le président de juridiction. Enfin, ce texte, sans revenir sur les liens du parquet avec la chancellerie, prévoit que les procureurs généraux ne soient plus nommés en Conseil des ministres (mais toujours par décret du président de la République) après « avis » du Conseil supérieur de la magistrature (un avis conforme nécessitant une révision de l'article 45 de la Constitution).

II. L'ACCESSIBILITE

L'accessibilité est le thème de ce colloque et c'est certainement le problème concret principal pour les justiciables. Si une société régie par le droit est une société civilisée et pacifiée, encore faut-il que tous les citoyens y aient accès et en comprennent les procédures comme le vocabulaire (le Conseil constitutionnel n'a-t-il pas érigé l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi au rang de principe constitutionnel ?).

De ce point de vue, il me semble que les lois des 10 juillet 1991 et 18 décembre 1998, ainsi que les conseils départementaux de l'accès au droit sont encore trop peu connus des justiciables. Bien souvent, pour un litige mineur, surtout si les parties ne sont pas à égalité (par exemple la confrontation du pot de terre – le consommateur, le locataire – contre le pot de fer – la société commerciale, le propriétaire), on répugne à aller en justice, considérée comme coûteuse, longue et aléatoire.

Quid, donc, des solutions alternatives : arbitrage, conciliation, Défenseur des droits, trop peu connues et développées ?

Quid de l'aide juridictionnelle qui semble ne satisfaire ni le gouvernement (cela revient trop cher), ni les avocats (c'est trop mal payé surtout si, en plus, on veut la faire financer en partie par les avocats eux-mêmes), ni par les justiciables (le plafond de revenus y donnant droit est trop bas et, une fois de plus, c'est la classe moyenne qui trinque). Et ne pourrait-on envisager l'instauration d'une sorte de « sécurité juridique », comme il existe une sécurité sociale, déjà présente, il est vrai, au niveau des assurances (défense-recours) mais n'est pas accessible aux plus défavorisés ?

Peut-être le développement des « *class actions* » à la française (par exemple contre Volkswagen) contribuera-t-il à régler, en partie, cette question.

Et il convient de rappeler ici, Monsieur le Bâtonnier, le rôle irremplaçable joué par les avocats, d'ailleurs régulièrement salué par la Cour européenne des droits de l'homme.

Je note à cet égard que la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015, dite « loi Macron », traite, à son article 51, des règles de postulation des avocats mais que, selon le Conseil constitutionnel (décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015), cela n'affecte pas les conditions d'accès au service public de la justice. Quant à la fixation de leurs honoraires, les dispositions de cet article conférant de nouveaux pouvoirs aux agents chargés de la concurrence et de la consommation pour s'assurer du respect de l'obligation, pour un avocat, de conclure une convention d'honoraire, dans le respect du secret professionnel, elle ne méconnaît pas les droits de la défense et ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée (et il en va de même de l'article 58 qui fixe les règles équivalentes pour les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation). En revanche, si l'article 50, relatif aux tarifs réglementés des notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires et greffiers de tribunal de commerce, a précisé de façon suffisante les conditions dans lesquelles ces tarifs sont fixés, si les dispositions prévoyant la possibilité d'accorder des remises ne portent pas atteinte à la liberté d'entreprendre des professionnels concernés et si l'avis requis de l'autorité de la concurrence sur ces tarifs ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle, son paragraphe III, instituant une contribution à l'accès du droit et à la justice, habilitant le Gouvernement à fixer les règles relatives à cette taxe, avait méconnu la compétence attribuée au législateur par l'article 34 de la Constitution.

III. L'EFFICACITE

Enfin, si « dire le droit » (*juris-dictio*) est une chose, le faire appliquer réellement en est une autre. On dénonce régulièrement, à cet égard, les lenteurs de la justice française, parfois très éloignées du « délai raisonnable » auquel la Cour européenne des droits de l'homme veille avec attention, ce qui a valu à la France de nombreuses condamnations (moins que l'Italie, mais ça n'est pas une consolation !).

Mais surtout, notre dualité d'ordres de juridiction (judiciaire et administrative), sur laquelle il n'est certes pas question de revenir, entraîne, pour le justiciable, lenteurs et complications. De ce point de vue, je me réjouis par exemple de ce que la montée en puissance du « référé-liberté » créé par la loi du 30 juin 2000 sur les procédures d'urgence devant les juridictions administratives ait eu pour effet de réduire le champ d'application de la théorie de la voie de fait, « *folle du logis* » (René Chapus), qui bouleverse la répartition des compétences et contribue à perturber le justiciable.

À cet égard, le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle, adopté par le Conseil des ministres le 31 juillet 2015 et bientôt soumis au Parlement, vise, notamment, à instituer un service d'accueil unique des justiciables, permettant aux citoyens d'éviter de se déplacer, parfois très loin de chez eux, pour accomplir les démarches préparatoires à leur audience, ce qui concerne tout autant l'accès au droit que l'efficacité de la justice. Le projet valorise également le règlement amiable des litiges en rendant obligatoire la tentative de conciliation avant saisine du juge pour les petits litiges. De plus, ce projet fournit un cadre légal commun aux actions de groupe en matière judiciaire et administrative, ainsi qu'en matière de discrimination. Il facilite l'accès à la justice des plus fragiles en réformant les juridictions sociales et en transférant aux tribunaux de grande instance le contentieux qui relevait des tribunaux des affaires de la sécurité sociale, des tribunaux du contentieux de l'incapacité et des commissions départementales d'aide sociale (contentieux de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé et à la couverture maladie universelle remplacée depuis 2016 par la protection maladie universelle). Par ailleurs, ce projet simplifie l'organisation judiciaire et le traitement de certaines démarches citoyennes, par exemple en confiant l'enregistrement des PACS aux officiers d'état civil. Quant à la répression de certaines infractions routières (défaut d'assurance ou de permis de conduire), elle sera plus systématique dès la commission du premier fait (contraventionnalisation et forfaitisation), si toutefois cela est validé par les parlementaires. Enfin, dès décembre 2015, une plateforme informatique orientera les justiciables et permettra de suivre leur dossier en ligne.