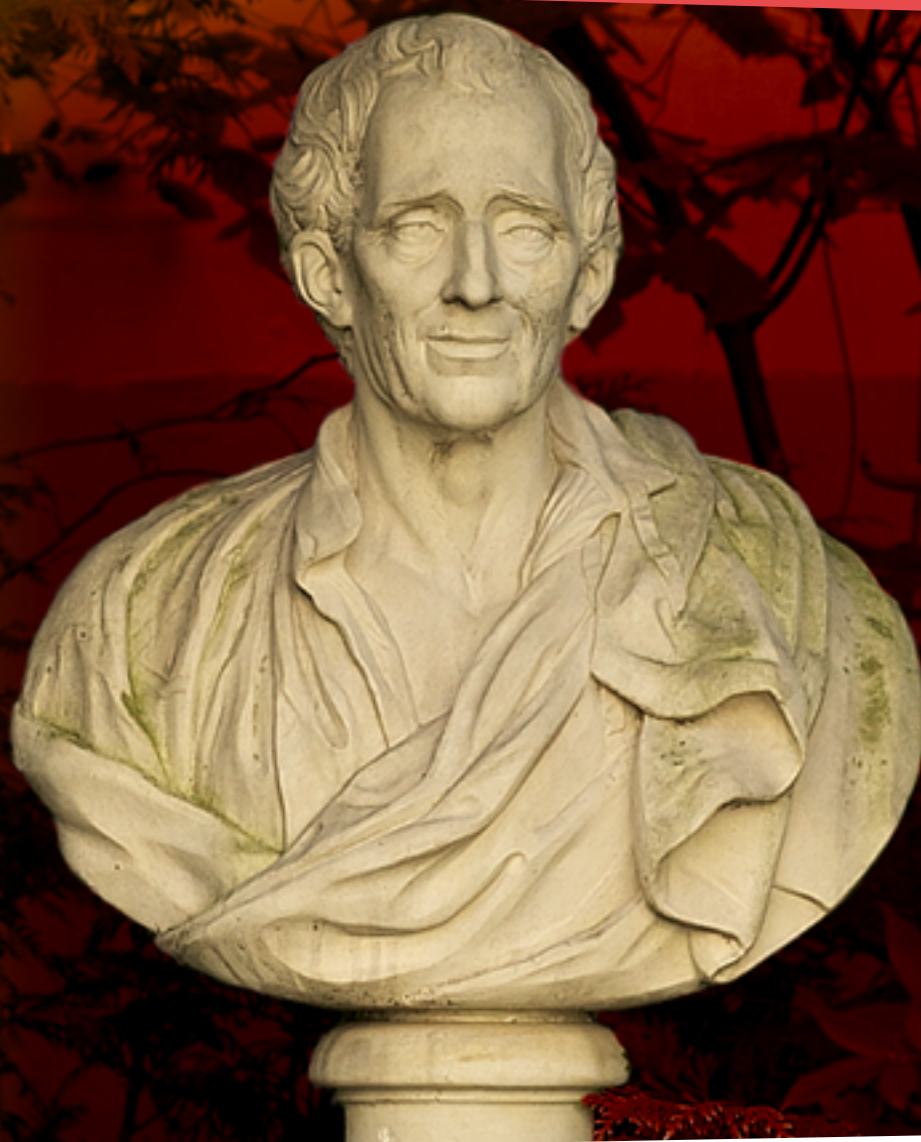


Issue | October
No.3 | 2015

Montesquieu Law Review

Some remarks on judicial reform: between the slings and arrows of history
Sophie Delbrel, Associate Professor, University of Bordeaux



Program supported by the ANR
n°ANR-10-IDEX-03-02

FORUM
MONTESQUIEU
Faculté de droit et science politique

université
de **BORDEAUX**

Remarques sur la réforme de la justice, entre vents et marées de l'histoire

Sophie Delbrel, Maître de conférences HDR en histoire du droit, Université de Bordeaux

Réformer indique la capacité à rétablir une forme initiale qui aurait été corrompue, comme à produire une nouvelle forme sous couvert d'une amélioration. Au regard de la justice, l'aspiration à la réforme accompagne historiquement le constat d'abus, de dysfonctionnements auxquels il faut remédier. Or la liste des problèmes structurels et conjoncturels s'allonge à mesure que l'appareil de justice se développe, ce qui nourrit, à l'évidence, l'interrogation relative à la réforme.

C'est pourquoi la question revient sans cesse, dès la fin du Moyen Age, avec le développement de la justice royale. La réponse apportée par les institutions monarchiques se veut simple : de nouveaux textes prescrivent la voie à suivre pour que la justice (re)prenne un cours normal dont elle n'aurait jamais dû s'écarter. Les nouvelles prescriptions poursuivent un double but, en finir avec les errements et mettre en place un système amélioré pour le bien-être de tous. Les sujets du roi de France prennent très tôt le pli de la nouveauté textuelle propre à la « réformation », vocable longtemps usité à la place de la « réforme ». Ils y sont d'ailleurs associés, puisque les Etats généraux trouvent leur fondement dans la volonté de corriger les abus constatés dans l'administration de la police et de la justice. Naissent de la sorte certaines ordonnances de réformation au XVIe siècle, dont la plus connue reste celle de Blois de 1579 relative à la « police générale du royaume » (1).

La réformation implique la quête d'un ordre antérieur idéal, sans empêcher cependant l'adoption de mesures novatrices. En effet, le monarque profite de l'exercice de réformation pour créer du droit, afin de pourvoir à l' « ordre public » ou à la « tranquillité des sujets » (2). De manière symptomatique, la grande ordonnance civile de 1667 met en exergue la « réformation de la justice », moyen de souligner la volonté continue d'améliorer le droit existant. Pour autant, la démarche change (3), car la réforme ne résulte pas ici de la prise de parole des Etats généraux. Tout au contraire, il s'agit par excellence d'une décision venue d'en haut, ce qui conduit très vite à qualifier les ordonnances de Colbert d' « ordonnances de codification ». Quant à l'idée de réformation, elle se cantonne désormais à des cas bien précis, concernant la juridiction des eaux et forêts ou encore le droit ecclésiastique.

En sorte que le XVIIIe siècle, bien qu'il n'ait pas totalement oublié la notion de réformation, lui préfère celle de réforme, tout au moins pour évoquer les grandes questions telles celles relatives à la justice. Au siècle des Lumières, les discours foisonnent sur le thème de la réforme, dont la fonction restauratrice s'estompe au profit de la fonction constructrice. La réforme suppose dès lors un changement profond, affectant tout autant l'esprit que la lettre des normes ou des institutions. La monarchie se veut quant à elle toujours réformatrice, comme le montre la réforme du Chancelier Maupeou à la fin du règne de Louis XV (4). Les réformateurs tendent vers un but ultime, le changement de la société, par des moyens présentés comme les plus rationnels possibles. En matière de justice, la réforme criminelle suscite beaucoup d'attentes (5), aussi participe-t-elle des dernières mesures d'importance prises par la monarchie (6). L'humanisation

de la justice devient l'un des enjeux de la réforme, si brusque et si violente qu'elle en devient révolution, terme au demeurant emprunté aux Anglais et aux Américains (7). En tout cas, le rapporteur du travail fourni par le premier comité de constitution au sujet de l'organisation du pouvoir judiciaire ne s'y trompe pas, lorsqu'il affirme le 17 août 1789 : « il est indispensable qu'une révolution absolue s'opère dans le système de nos tribunaux » (8).

Dans ces conditions, la Révolution rend-elle l'idée de réforme obsolète ? Oui, à considérer l'ampleur et la dynamique du changement qui dépassent, en quelque sorte, la mesure de la réforme. La Révolution vide-t-elle la réforme de sa substance ? Sur ce point, la réponse apparaît quelque peu délicate. Si la Révolution, par son objet même, semble ôter toute raison d'être à la réforme, elle n'en épuise pas tous les ressorts. La question anime toujours les esprits parce que rien, au fond, ne satisfait vraiment ni ne semble tout à fait définitif, comme en témoigne le nombre des constitutions. La fièvre réformatrice, de fait, attend l'ère napoléonienne pour retomber. Certes, le caractère autoritaire du régime napoléonien explique ce reflux. Mais au-delà, Napoléon Bonaparte parvient à faire accroire à la durabilité de ses créations, ce qui touche à l'essence des institutions. La justice participe des fameuses « masses de granit » jetées « sur le sol de la France » (9), en vue de clore définitivement la Révolution. Un coup d'arrêt se trouve par conséquent donné à la thématique de la réforme, donnant acte par la même occasion du lien entre réforme et révolution.

L'achèvement de la Révolution élude pour longtemps toute réforme digne de ce nom, si bien que la justice semble à bien des égards figée dans un temps immobile. Le phénomène surprend, au regard de la succession des régimes politiques entre 1814 et 1958. Y voir un signe de perfection napoléonienne serait fort exagéré, car des motifs d'insatisfaction apparaissent, et, partant, des envies de réforme (10) se manifestent assez vite au sujet de l'institution judiciaire. Dès lors, appréhender la réforme de la justice et ses ressorts conduit surtout à s'interroger sur ses non-lieux et ses non-dits.

En tout état de cause, à partir de 1814, la réforme de la justice se révèle une entreprise ardue quel que soit le régime politique considéré. Amender la *masse de granit* exige une forte volonté politique, au final autant révolutionnaire dans l'esprit que proprement réformatrice.

I - La réforme ardue d'une *masse de granit*

Au rang des éléments les plus durs du *granit* judiciaire au XIXe siècle se placent les magistrats, dont les rémunérations représentent la plus grande part du budget de la justice (11). Ils forment un groupe très hétérogène au regard de leurs fonctions ou de leurs grades, bien sûr, mais aussi au regard de leurs rémunérations (12). Napoléon Bonaparte a fait retrouver à la justice un lustre oublié sous la Révolution, mais cette distinction bénéficie surtout à la haute magistrature. Un fossé profond existe ainsi entre un juge de paix (13) et un conseiller à la Cour de cassation, aux antipodes de la hiérarchie judiciaire. Cependant, le juge et le conseiller partagent un destin commun, celui de l'asservissement à l'égard du pouvoir politique, tant leur entrée dans la carrière comme le déroulement de celle-ci dépendent des réseaux de relations dans lesquels ils parviennent à s'insérer. De ce point de vue, les mentalités n'évoluent guère depuis le Consulat. Pour reprendre les mots de Thiers, « il y avait alors (...) une expression courante, qui peignait parfaitement l'état des esprits. Il faut *se montrer*, disait-on ; il faut prouver que, loin de vouloir créer des obstacles au nouveau gouvernement, on est prêt au contraire à l'aider » (14).

Les changements de régime fournissent autant d'occasions de faire et de défaire les clientèles politiques, par la voie de l'épuration s'agissant de l'administration de la justice. Un tel mouvement de balancier empêche, à l'évidence, la sérénité indispensable à l'exercice de la justice. Aussi une réforme essentielle consiste-t-elle à établir véritablement l'inamovibilité des magistrats, perspective dangereuse aux yeux du pouvoir politique. Pourtant, l'inamovibilité en elle-même n'évacue pas toute pression politique, comme le fait remarquer Lefèvre-Pontalis aux Constituants en 1875 (15). Mais elle fait figure de réforme par trop osée pour un régime qui, à l'image de ses prédécesseurs, regarde intrinsèquement les juges comme les agents serviles du pouvoir politique. La III^e République commençante montre d'ailleurs une grande hostilité à l'endroit des magistrats. La réforme de la justice anime les esprits et les débats (16). Jules Grévy, Président de la Chambre des députés, s'exprime crûment sur le sujet : « Je ne connais qu'une réforme à réaliser dans la magistrature, c'est sa suppression » (17). De façon paradoxale, tandis que les opportunistes font de la réforme de la magistrature leur priorité, ils s'attachent à ne modifier que fort peu la situation des juges (18). En effet, la loi du 30 août 1883 dresse le cadre d'une vaste épuration, mais elle ne réalise pas à proprement parler une grande réforme, pas plus qu'elle n'aboutit aux économies annoncées.

Obéissant aux mêmes réserves, la réforme des règles relatives au recrutement et à l'avancement des magistrats tarde (19) et reste très en-deçà de ce qui serait envisageable dans la perspective de séparation des pouvoirs. De plus, la méthode retenue concrètement pour réformer surprend dans le cadre du régime parlementaire, puisque des décrets – et non des lois – décident desdits changements de règles. *A posteriori* ces dispositions réglementaires apparaissent particulièrement importantes car elles introduisent le principe du concours d'entrée dans la magistrature, finalement repoussé au profit d'un examen professionnel. Quoi qu'il en soit, la technique des décrets en dit long sur l'estime accordée à la justice par la III^e République. Cependant le régime républicain « s'était peu à peu affermi, et l'on pouvait penser, aux environs de 1900, qu'il n'avait plus d'adversaire valable », à en croire Maurice Garçon (20). Simplement le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif n'entendent pas apporter des limites à leurs expressions, ce qui rend illusoire toute évolution vers l'indépendance de la justice (21), réforme sous-jacente aux questions d'inamovibilité et de carrière au sein de la magistrature.

Outre cette dimension qualitative, la réforme de la justice revêt une dimension quantitative, à travers l'interrogation sur la myriade des magistrats, étroitement liée à celle du nombre des tribunaux. Pour imparable qu'il soit, l'argument budgétaire toutefois ne suffit pas à décider, jusqu'à la III^e République, d'une réduction réelle des sièges de justice. Là encore l'absence de mesure effective frappe sur le long XIX^e siècle, alors que l'occupation faible, voire inexistante de nombreux juges dans les campagnes se trouve constamment dénoncée. Le développement de la statistique judiciaire sert à déterminer les seuils attendus de l'activité juridictionnelle et, en conséquence, à entreprendre la réforme à la faveur du redressement des finances publiques orchestré par Poincaré en 1926 (22). Des décrets-lois organisent la réduction drastique du nombre des tribunaux et évitent par là même toute discussion parlementaire. La réforme est si brutale qu'elle déclenche une opposition généralisée dans les petites villes touchées par les suppressions. Aussi connaît-elle dès 1929 des altérations, avant d'être vidée de son sens en 1930 (23).

En réalité, la réforme soulève des questions auxquelles le pouvoir politique ne souhaite pas vraiment apporter de réponse, parce qu'elles sont trop dépendantes du rehaussement de la justice

dans l'Etat. L'amélioration de la justice passe en effet par la pleine considération du juge et implique notamment sa reconnaissance sociale. Une telle reconnaissance n'exigerait pas l'érection d'un troisième pouvoir constitutionnel mais appellerait dans les faits une révolution, au sens d'une transformation complète du regard jeté sur la justice et des moyens qui lui sont dévolus.

II - La réforme en substitut de révolution

Après la triste expérience de l'Etat français, le terme de révolution (24) n'apparaît guère approprié aux changements que la fin de la Seconde Guerre mondiale rend nécessaires. La réforme peut donc être menée avec une grande latitude pour recomposer une justice ô combien atteinte (25). Une première réponse aux problèmes de recrutement est trouvée dans l'ouverture de la magistrature aux femmes, même si ce n'est pas l'objet principal de la loi du 11 avril 1946. Cependant la féminisation ne saurait évidemment suffire au redressement de la justice, dont les difficultés structurelles perdurent. La profession de magistrat n'attire pas, pour des raisons aussi bien d'ordre moral que matériel. Dans ces conditions, la mise en place du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) (26), comme la reconnaissance des associations de magistrats laissent penser que la réforme s'opérera rapidement. Las ! Dans la reconstruction de la République, la mise en place d'une « justice [qui] soit la justice » (27) n'a pas lieu, en dépit des nouvelles règles constitutionnelles posées en 1946. Le manque de stabilité des gardes des Sceaux n'y est, du reste, sans doute pas étranger.

Le changement de régime politique, en 1958, va se révéler propice à la conduite d'une véritable réforme, dont l'ampleur n'est pas sans rappeler celle conduite par Poincaré trente-deux ans auparavant. Le nouveau ministre de la Justice, Michel Debré, en est l'auteur. Selon Yves Guéna, son ancien directeur de cabinet, Michel Debré « partait d'un jugement très critique qu'il portait sur le fonctionnement de la Justice, sur le corps judiciaire en 1958, sujets sur lesquels il avait beaucoup écrit (...) il considérait que la Justice, le corps judiciaire, n'avait plus le prestige et la place dans l'Etat que justifiait sa mission éminente (...) Il voulait rendre à la Justice la place qu'elle doit avoir, et il lui fallait donc la réformer » (28). La réforme s'effectue par voie d'ordonnances et se révèle d'une grande cohérence. Pour la première fois depuis les mesures napoléoniennes, prédomine le souci d'appréhender simultanément les différents problèmes ayant constitué les points d'achoppements des réformes envisagées précédemment. Aussi le recrutement, le nombre des magistrats, de même que les règles relatives à leur avancement ou encore leur formation retiennent-elles toute l'attention du ministre. En toute logique, le CSM n'est pas épargné par la réforme, qui va dans le sens de meilleures garanties offertes aux magistrats dans le déroulement de leur carrière (29). Sur un plan matériel, la revalorisation des traitements contribue sans surprise à redonner de l'attrait à la profession, de même que de la considération sociale.

Il reste à s'interroger sur les raisons de la réussite de cette réforme d'envergure. La conjoncture, sans doute, s'avère très favorable, dans la mesure où la justice ne constitue pas l'objet le plus attendu de l'ensemble des réformes menées alors. L'opinion publique ne se saisit guère de la question, pas plus que le Parlement. Le gouvernement se retrouve ainsi libéré de toute entrave (30). Mieux, la réforme recueille l'assentiment des intéressés, ce qui n'était pas le cas en 1926. Or cet aspect s'explique par la façon dont la réforme a été conçue, avec une vraie mise en perspective. En effet, outre la situation des magistrats, celle des autres professions en lien avec la justice a été appréhendée dans le même temps (31), ce qui évite de créer des sources durables de mécontentement. Enfin, *last but not least*, la volonté politique se traduit en 1958 par l'adéquation

des moyens financiers, correspondant à une évaluation précise des besoins générés par l'activité juridictionnelle (32).

De fait, la réforme de la justice n'occupe guère une place de choix dans la tradition républicaine française, avec des changements essentiels opérés hors voie législative. La « translation » de l'administration pénitentiaire vers le ministère de la justice en 1911 illustre bien ce phénomène (33). Au-delà, la profondeur des évolutions décidées par les réformateurs ne saurait en vérité se déduire de l'existence ou de l'ampleur du débat public sur les questions traitées. La raison, d'ordre politique, est à rechercher, assurément, dans la crainte que « les petits juges » ne deviennent trop libres et ne ressuscitent la « terrible » époque des parlements » (34). A cet égard, la réforme de la justice – voire la révolution – reste encore à mener au début de la Ve République.

Notes

- (1) Longue de 363 articles, elle traite de diverses matières telles que l'organisation de la justice, le droit matrimonial ou encore de la discipline ecclésiastique ; elle est dite « de Blois » par référence aux Etats généraux tenus dans cette ville en 1576-1577. Cf. par exemple Jean-Louis Harouel, Jean Barbey, Eric Bournazel, Jacqueline Thibaut-Payen, *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, Paris, PUF, 1996, p. 297-299.
- (2) François Saint-Bonnet, Yves Sassier, *Histoire des institutions avant 1789*, Paris, Montchrestien, 2004, p. 356.
- (3) *Ibid.*, p. 358.
- (4) Cf. par exemple sur le sujet Jean-Luc A. Chartier, *Justice, une réforme manquée 1771-1774 – Le chancelier de Maupeou*, Paris, Fayard, 2009, p. 213 à 254.
- (5) Pour un panorama des questions abordées alors, cf. Jean-Pierre Royer, Jean-Paul Jean, Bernard Durand, Nicolas Derasse, Bruno Dubois, *Histoire de la justice en France*, Paris, PUF, 2010, p. 151 à 197.
- (6) Jean-Marie Carbasse, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, Paris, PUF, 2014, p. 412 à 429.
- (7) Alain Rey (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Le Robert, 1994, v° Révolution, le mot a d'abord été employé au sujet du changement de dynastie anglaise, puis au sujet de la guerre d'indépendance américaine.
- (8) Jean-Pierre Royer et *al.*, *op. cit.*, p. 240, citent Nicolas Bergasse, député du tiers Etat.
- (9) Napoléon Bonaparte emploie ces mots en l'an X, mais l'expression peut s'appliquer à la justice – refondée en l'an VIII – dans la mesure où elle « organise la nation » : cf. le discours du Premier Consul rapporté par Jean-Joseph Damas-Hinard, *Napoléon. Ses opinions et jugements sur les hommes et sur les choses, recueillis par ordre alphabétique*, Paris, Duféy, 1838, t II, p. 51.
- (10) Pour une analyse détaillée, cf. Jacques Krynen, *L'Etat de justice France, XIIIe-XXe siècle II – L'emprise contemporaine des juges*, Paris, Gallimard, 2012, p. 77 à 103.
- (11) Sur l'ensemble de ces aspects, cf. l'ouvrage fondamental de Jean-Charles Asselain, *L'argent de la justice – Le budget de la justice en France de la Restauration au seuil du XXIe siècle*, Bordeaux, PUB, 2009, p. 171-176 et p. 245 : encore en 1902, 85% du budget de la Justice concerne les crédits de personnel.
- (12) Jean-Charles Asselain, La rémunération des magistrats, in Sophie Delbrel (dir.), *Le prix de la justice – Histoire et perspectives*, Bordeaux, PUB, 2012, p. 147 à 161. Cette rémunération dépend alors de leur fonction, non de leur ancienneté.

- (13) Concernant la situation singulière du juge de paix et ses répercussions , cf. Jean–Charles Asselain, *L'argent...., op. cit.*, p. 235.
- (14) *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Paris, Paulin, 1845, t I, p. 113.
- (15) « l'inamovibilité ne protège le magistrat que d'un seul côté : elle fait qu'il n'a rien à craindre du côté du pouvoir, mais elle ne fait pas qu'il n'ait pas tout à en attendre et à en espérer », propos rapporté par Spriet et cité par Jean–Pierre Machelon, *La République contre les libertés ?*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976, p. 73–74.
- (16) L'acuité de la question sous la IIIe République ne doit pas faire oublier les velléités précédentes de réforme : cf. Frédéric Chauvaud, Jean–Jacques Yvorel, *Le juge, le tribun et le comptable – histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1789–1930)*, Paris, Economica, 1995, p. 191 à 226.
- (17) Cité par Jean–Pierre Royer, *Histoire de la justice en France*, Paris, PUF, 2001, p. 621.
- (18) Jean–Pierre Machelon, *op. cit.*, p. 77.
- (19) Pour une approche critique des mentalités, cf. Frédéric Monier, « La République des faveurs, in Marion Fontaine, Frédéric Monier, Christophe Prochasson (dir.), *Une contre–histoire de la IIIe République*, Paris, La Découverte, 2013, p. 339 à 352.
- (20) *Histoire de la justice sous la IIIe République*, Paris, Fayard, 1957, tome III, p. 247.
- (21) Sur la portée de cette indépendance jusqu'à nos jours, cf. Jacques Krynen, *op. cit.*, p. 350 à 354.
- (22) Jean–Pierre Royer, *op. cit.*, p. 771–772.
- (23) Jean–Charles Asselain, *L'argent...., op. cit.*, p. 330 à 333.
- (24) Il faut rappeler que par « Révolution nationale », Pétain désignait l'ensemble des réformes entreprises dans le cadre de l'Etat français au lendemain de la défaite de 1940. Sur la période, cf. Alain Bancaud, *Une exception ordinaire La magistrature en France 1930–1950*, Paris, Gallimard, 2002, p. 185 à 300.
- (25) Cf. Alain Bancaud, « L'épuration judiciaire à la Libération : entre légalité et exception », in Association Française pour l'Histoire de la Justice, *La justice de l'épuration à la fin de la Seconde Guerre mondiale*, Paris, La documentation Française, 2008, p. 205 à 234.
- (26) Jean–Pierre Royer, *op. cit.*, p. 879, un CSM a déjà été créé en 1883.
- (27) Propos du Général de Gaulle en 1946, rapportés par François Mauriac, *De Gaulle*, Paris, Grasset, 1964, rééd. 2010, p. 145.
- (28) « La réforme Debré de 1958 », in Institut et Fondation Charles de Gaulle, *Charles de Gaulle et la justice*, Actes du colloque Palais du Luxembourg – Paris 29–30 novembre 2001, Cujas, p. 45 à 50.
- (29) Avec des différences notables entre magistrats du siège et du parquet : cf. par exemple Robert Badinter, « André Braunschweig et le statut des magistrats du parquet », in Association Française pour l'Histoire de la Justice, *Hommage à André Braunschweig – Mettre l'homme au cœur de la justice*, Paris, Litec, 1997, p. 69 à 74.
- (30) Cf. Yves Guéna, *op. cit.* et *loc. cit.*, qui souligne aussi l'absence de syndicats de magistrats. A cela il faut ajouter la discrétion de l'entourage de Michel Debré : Jean–Pierre Royer et *al.*, *op. cit.*, p. 1087.
- (31) Jean–Charles Asselain, *L'Argent...., op. cit.*, p. 335, souligne l'importance de la question des greffiers.
- (32) *Ibid.*
- (33) *Ibid.*, p. 199 à 207.

(34) Bertrand Louvel, « Le prix d'une justice modernisée en termes de changements culturels », *in* Sophie Delbrel (dir.), *op. cit.*, p. 415 à 425.

