

L'organisation du système judiciaire français et sa place dans le système institutionnel

1^{ère} partie : le cadre

A) Le système institutionnel :

La constitution

La France est dotée d'une constitution portant formellement ce nom depuis 1791, même s'il existait déjà auparavant des textes organisant le pouvoir.

La constitution qui régit la France aujourd'hui est dite de la Vème République et date du 4 octobre 1958, elle a subi quelques modifications depuis (en 1962 l'élection par exemple du Président de la République au suffrage universel a profondément changé l'équilibre des pouvoirs)

La constitution dans son préambule rappelle « l'attachement du peuple français aux droits de l'homme » (en ce compris depuis 2004 des droits de l'environnement)

Dans son article premier la France se définit comme une « République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Il est rappelé par ailleurs qu'elle « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine de race ou de religion ». Cette tâche appartient à tous les organes de l'Etat : exécutif, législatif et sans doute tout particulièrement à l'autorité judiciaire.

Cette constitution dont le caractère écrit est fondamental, était jusqu'à il y a très peu la source suprême du droit en France, aujourd'hui les textes européens peuvent avoir une valeur équivalente voire supérieure.

Le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif appartient au Président de la République et au gouvernement. Le Président est élu au suffrage universel direct pour 5 ans (avant 2000, c'était pour 7 ans), il n'y a pas de limitation en théorie du nombre de mandats successifs.

C'est le Président qui nomme le premier Ministre et sur proposition de ce dernier les autres membres du gouvernement (dont le Ministre de la Justice qu'on appelle encore aujourd'hui en France : Garde des Sceaux). Le gouvernement « détermine et conduit la politique de la Nation »

C'est également le Président qui nomme les magistrats.

Il existe une incompatibilité totale entre une fonction au gouvernement et n'importe quel mandat électif ou toute autre activité professionnelle.

Le pouvoir législatif

Il est en France bicaméral : les membres de l'Assemblée Nationale sont élus pour 5 ans au suffrage universel, ceux du Sénat sont renouvelés par tiers tous les trois ans par élection indirecte (par les élus locaux)

C'est l'Assemblée Nationale qui vote les lois mais elle n'a pas l'exclusivité de l'initiative législative. SI elle peut faire des « propositions de lois », le gouvernement fait également des « projets de loi » et ces derniers sont en pratiques beaucoup plus nombreux.

Les lois sont discutées, votées, amendées dans les deux Assemblées, mais le dernier mot appartient en cas de désaccord à l'Assemblée Nationale.

L'autorité judiciaire

Sous ce titre la constitution ne vise que l'ordre judiciaire civil et pénal et non toutes les institutions exerçant un pouvoir judiciaire. L'on peut relever le terme d'autorité qui est moins fort que celui de pouvoir : la France se méfie depuis l'ancien régime du « pouvoir des juges ». Le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire est rappelé, celle-ci doit être à même d'assurer le respect des libertés essentielles.

L'article 64 de la constitution précise également que « le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire », ce qui est un peu paradoxal, puisque c'est souvent le gouvernement qui peut porter atteinte à cette indépendance...

Les décisions de l'autorité judiciaire peuvent également être remise en cause par l'exécutif (droit de grâce) ou le pouvoir législatif (amnistie).

La constitution prévoit l'institution du Conseil supérieur de la magistrature qui est présidé théoriquement par le Président de la République, nous y reviendrons.

Le Conseil constitutionnel

Le Conseil Constitutionnel avait été créé en 1958 pour assurer le respect des domaines législatifs et réglementaires. Il a une composition exclusivement politique, ses 9 membres sont désignés par tiers tous les trois ans : un par le Président de la République, un par le Président de l'Assemblée Nationale et le troisième par le Président du Sénat.

Malgré sa composition qui ne paraissait pas offrir des garanties d'indépendance, le Conseil Constitutionnel a joué en France un rôle très important, il s'est arrogé le droit de contrôler notamment la constitutionnalité des lois à toute la constitution et en ce compris le préambule. Cette grande liberté d'action s'explique sans doute par le fait que les membres désignés avaient tous une grande compétence et avaient atteint un âge où ils n'attendaient plus de récompense de l'Etat...

B) Les grands traits de l'organisation judiciaire

La Justice administrative

La justice administrative en France est totalement séparée des tribunaux civils et pénaux. Elle avait été créée à l'origine pour permettre de juger des faits dans lesquels l'Etat était impliqué. Elle comprend au premier degré les tribunaux administratifs, au deuxième les cours administratives d'appel et au sommet de la hiérarchie, le Conseil d'Etat. Toutes ces juridictions sont composées de fonctionnaires de l'Etat, ayant suivi dans leur grande majorité une scolarité à l'Ecole Nationale d'Administration. Leur indépendance est assurée en réalité par leur compétence incontestable, leur recrutement par concours et leur inamovibilité. Aujourd'hui la différence entre le contentieux des juridictions administratives et celui des tribunaux de l'ordre judiciaire tend à s'estomper dans la pratique : les tribunaux civils jugent des accidents causés par les véhicules publics et les juridictions administratives infligent des amendes.

Les tribunaux de premier degré

En matière civile, les tribunaux qui jugent en première instance sont les tribunaux d'instance (petits litiges financiers, crédit à la consommation, baux d'habitation) et les tribunaux de grande instance (compétence générale)

En matière pénale ces mêmes tribunaux jugent des contraventions pour les tribunaux d'instance (qui s'appellent alors tribunaux de police) et des délits pour les tribunaux de Grande instance. Les crimes sont jugés par la Cour d'assises (une par département) qui est composée d'un conseiller de Cour d'Appel, assistée de deux magistrats professionnels et de 9 jurés tirés au sort, ces 12 personnes ayant la même voie délibérative.

A l'intérieur des Tribunaux de Grande Instance certains magistrats peuvent être spécialisés : Juges pour enfant (s'occupent des délits causés par les mineurs et d'assistance éducative pour les mineurs en danger), juges d'instruction (mènent l'enquête à charge et à décharge dans les délits complexes et les crimes), juges de la détention et des libertés (statuent sur la détention avant jugement), juges d'application des peines (s'occupent de l'exécution des décisions en matière pénale), juges aux affaires familiales (traitent des séparations conjugales)

Les juridictions de premier degré spécialisées

Il existe de nombreuses juridictions spécialisées : tribunaux commerciaux (litiges entre commerçants), Conseil des prud'hommes (conflits entre employeurs et salariés), tribunaux paritaires des baux ruraux (affaires entre propriétaires et fermiers), tribunal des affaires de sécurité sociale (litiges entre les assurés sociaux et les caisses de sécurité sociale)... Ces tribunaux ont soit des compositions mixtes : magistrats professionnels

Par ailleurs de plus en plus d'instances ayant des pouvoirs de natures juridictionnels sont créés dans tous les domaines, de l'audiovisuel à la Bourse financière mais nous ne les évoquons pas ici.

Le deuxième degré d'appel

Dans leur grande majorité (à la seule exception des décisions purement financières d'un très petit montant et certaines décisions en matière d'élections syndicales) les décisions sont susceptibles d'appel, qu'elles émanent de tribunaux « généraux » ou de juridictions spécialisées.

Ainsi même si en premier ressort les affaires peuvent être jugées par des magistrats non professionnels issus du monde du travail, en deuxième ressort ce seront toujours des conseillers d'appel, magistrats professionnels de l'ordre judiciaire qui les réexamineront. Les affaires jugées en Assises peuvent depuis peu faire l'objet d'un appel également, elles sont alors rejugées entièrement par une autre Cour d'Assises avec deux jurés de plus.

La Cour de Cassation

La Cour de Cassation n'est pas, de façon générale un troisième degré d'appel.

Elle a pour mission de veiller à une bonne application du droit. Toute décision en dernier ressort peut lui être déférée, si elle estime qu'il y a eu une bonne application du droit, elle confirme, si elle juge que le droit n'a pas été correctement appliqué, elle « casse » et renvoie devant une autre juridiction de même nature que celle qui a rendu la décision critiquée.

Les décisions de la Cour de Cassation ne sont pas obligatoires en théorie pour les juridictions de degré inférieur, mais en pratique, les juges ne contredisent pas la jurisprudence de la Cour et celle-ci a incontestablement un rôle d'harmonisation des décisions.

C) Quelques grands principes de la justice française

La justice française est fondée sur un certain nombre de principes, certains très anciens, d'autres plus récents et qui sont les garanties d'une bonne justice et le respect de leur application est contrôlé par la Cour de Cassation comme par la Cour Européenne des droits de l'homme (CEDH).

La présomption d'innocence et le respect des droits de la défense

Ces principes ne sont pas à l'origine des principes issus de la tradition juridique française, plutôt de la « common law » britannique et c'est notamment la jurisprudence de la CEDH qui a introduit en France les notions de « procès équitable ».

Un accusé est présumé innocent jusqu'à ce qu'il soit déclaré coupable, son incarcération doit être justifiée, il a droit à l'assistance d'un avocat....

Le principe de la légalité des infractions et des peines

Ce principe qu'il ne peut y avoir d'infraction sans qu'un texte écrit la prévoit est par contre très ancien dans le droit français. Il est la garantie d'un jugement qui ne sera pas arbitraire, le Juge devant vérifier que l'accusé a commis des actes que la loi réprime très précisément (l'exemple de tous les cours de droit est celui de la personne qui part sans payer la note au restaurant ou à l'hôtel, avant que le délai de « grivèlerie » ne réprime spécifiquement ce type d'agissements, ils ne pouvaient pas être poursuivis pour vol parce qu'ils ne correspondaient pas à la définition de celui-ci (et notamment au caractère frauduleux de la soustraction du bien d'autrui)

Le corollaire de ce principe est celui de la présomption que « nul n'est censé ignorer la loi », un accusé ne peut plaider qu'il ignorait qu'il commettait une infraction. Ce présupposé est parfois devenu injuste, dans la mesure notamment où les lois sont de plus en plus nombreuses et de plus en plus complexe et où une infraction peut être commise en toute bonne foi...

Le principe d'une peine individualisée et de l'interdiction de la peine de mort

La France est en train d'inscrire cette abolition dans sa constitution et n'envisage pas de revenir sur cette interdiction de la peine capitale qui est devenu un principe partagé par les pays européens et une condition d'entrée dans l'Union Européenne.

De façon générale, la peine doit être individualisée et adaptée aux buts poursuivis : punition, éducation et exemplarité. Certains souhaiteraient limiter l'individualisation des peines et donc le pouvoir des Juges en imposant des peines minimales (« peines plancher ») dans certaines situations, comme cela existe par exemple aux Etats-Unis.

2^{ème} partie : les acteurs

A) Les magistrats professionnels

Il existe environ 6500 magistrats en activité en France aujourd'hui.

Le recrutement : le mode de recrutement essentiel est le concours. Il existe essentiellement deux concours, une fois par an, au niveau national, l'un pour les étudiants justifiant d'une maîtrise en droit, l'autre pour les fonctionnaires ayant au moins 5 ans d'ancienneté. Ce mode de recrutement anonyme permet d'éviter des recrutements fondés sur des critères politiques. Sont par ailleurs recrutés sur dossier, mais après avis de diverses commissions et du Conseil Supérieur de la Magistrature, des personnes justifiant de 10 ans d'exercice d'une profession juridique (avocats notamment). Ce recrutement qui est limité dans le nombre permet d'apporter des expériences différentes et enrichissantes pour le corps judiciaire.

La formation : quelque soit le mode de recrutement, il existe une formation. Pour les personnes recrutés sur concours la formation est d'environ deux ans et demi, pour partie formation théorique à l'Ecole Nationale de la Magistrature, pour partie (la plus importante) en stage pratique en juridiction (les élèves de l'école passent quelques semaines avec un magistrat de chacune des fonctions et apprennent le métier sous leur contrôle). Les magistrats recrutés sur leur expérience doivent faire un stage probatoire de 6 mois et ont une formation courte à l'Ecole.

Pendant toute leur carrière, les magistrats bénéficient de la part de l'Ecole de la Magistrature d'une formation continue.

Leur nomination et leur carrière :

A la sortie de l'École de la Magistrature, les élèves de l'école choisissent leur poste en fonction de leur rang de classement. Ils sont aptes à toutes les fonctions du siège (juge) ou du parquet (procureur) et pourront ainsi toute leur carrière passer d'un poste à l'autre.

Ils bénéficient ensuite d'un privilège d'inamovibilité c'est à dire qu'ils ne peuvent être changés de poste d'office mais seulement s'ils en font la demande.

Toutes les nominations qui se font ensuite par décret doivent faire l'objet d'une approbation par le Conseil supérieur de la magistrature et celles aux postes les plus importants font l'objet de propositions par le Conseil.

Les magistrats du Parquet ne bénéficient théoriquement pas tout à fait des mêmes garanties en théorie, mais ne sont pas cependant à la merci totale du pouvoir.

Il existe ensuite une hiérarchie dans la magistrature qui a été revue à plusieurs reprises de façon à ce que chaque magistrat puisse un jour espérer « monter en grade »

Magistrats du siège et du Parquet

Il n'existe en France qu'un seul corps de magistrats qui relèvent tous du statut de la magistrature, c'est à dire qu'en France les autorités qui décident des poursuites ne sont pas des fonctionnaires ou des avocats comme c'est le cas dans la plupart des pays anglo-saxons. Cette question d'un corps unique qui fait que l'on peut passer dans une carrière du jugement à la poursuite et vice versa fait l'objet d'un débat aujourd'hui en France.

Le Procureur Général de la Cour de Cassation s'est encore très récemment prononcé pour le maintien d'un corps unique tandis que certains estiment qu'il favorise le « copinage ».

Le Parquet peut recevoir des instructions dans certains dossiers « sensibles » et l'idée qu'il appartienne au même corps que les juges peut créer une certaine confusion.

B) Les autres acteurs non magistrats

Les juges non professionnels : il existe déjà des magistrats non professionnels dans toutes les juridictions spécialisées : conseillers prud'homaux ou juge commerciaux essentiellement ainsi que des non professionnels qui participent aux jurys d'assises.

Depuis quelques années la France a également recruté des « juges de proximité », magistrats non professionnels recrutés à titre contractuel et partiel pour statuer dans les affaires les plus simples des tribunaux d'instance et comme assesseurs dans les tribunaux correctionnels.

L'expérience ne s'est pas révélée totalement concluante, notamment en raison des difficultés pour recruter des personnes vraiment compétentes

Les avocats sont en France beaucoup plus nombreux que les Juges. Ils suivent les mêmes études à la faculté de droit mais passent ensuite des examens qui sont organisés par barreaux (ils en existent environ 180 sur toute la France). Après une formation en partie théorique, en partie pratique, ils sont inscrits dans ces mêmes barreaux. Sur 42.000 avocats environ, presque la moitié (18.000) sont inscrits au barreau de Paris.

Il existe une proposition pour rendre commune au moins une partie de la formation, telle que cela se pratique par exemple en Allemagne.

Les greffiers sont des fonctionnaires, ils sont recrutés également par concours. Un grand nombre de postes n'est malheureusement actuellement pas pourvu et c'est une demande constante des tribunaux que d'augmenter le nombre de ces fonctionnaires. Leur travail a énormément évolué depuis quelques années, passant d'un travail de frappe et de notes à un

travail d'assistance des juges (qui tapent eux-même leurs décisions sur ordinateurs), de gestion, de recueil de statistiques, de renseignements, d'organisation...

3^{ème} partie : les moyens

A) Les moyens financiers et humains de la Justice

Le budget de la justice est votée sur proposition du gouvernement par le Parlement devant lequel il fait l'objet d'importantes discussions. Ceci veut dire que la Justice n'a pas la maîtrise de ses moyens financiers. Les cours d'appels sont consultées et appelées à formuler des propositions mais c'est le ministère de la Justice, organe purement exécutif qui prend les décisions et répartit les crédits entre les différentes cour d'appel et les services de la Justice, chaque cour redistribue ensuite les moyens (hors personnel payés directement).

La France d'après les rapports de la CEPEJE a un budget par habitant qui est plutôt inférieur à celui de des principaux partenaires et quoiqu'il ait été augmenté il est encore largement insuffisant. Le salaire des juges a été lui très revalorisé ces dernières années mais sous forme de primes qui disparaissent à la retraite (au moment où le risque de corruption a disparu...)

Le Ministère de la Justice français a comme particularité de comporter parmi ses administrateurs de nombreux magistrats qui sont détachés pour une certaine durée (qui peut aller de deux ans à trente ans). Il y a là un mélange entre l'exécutif et le judiciaire évident mais qui a pour avantage d'apporter aux services du ministère un éclairage fondamental sur la vie des juridictions.

Le Ministère a notamment pour tâche de participer à l'élaboration de nombreux projets de loi, il élabore des programmes d'administration de la justice....

Le Ministre de la Justice suit les affaires « sensibles » et il peut dans certains cas donner des instructions aux membres du Parquet de poursuivre ou ne pas poursuivre certaines infractions ou certaines personnes. Ces instructions sont limitées dans la mesure où elles interviennent dans un nombre réduit de dossiers, qu'elles doivent obligatoirement être écrites, qu'à l'audience la parole reste libre. De plus le siège ne reçoit aucune instruction et dans de nombreux cas la partie civile peut passer outre la décision du Parquet en déposant une plainte avec constitution de partie civile ou en citant directement.

A l'intérieur du Minsitère il existe un service de l'inspection générale des services judiciaires. Créée il y a près de quarante ans, ce service comprend à ce jour 24 magistrats et 10 fonctionnaires. Ce service peut, à la demande du Minsitre de la Justice diligenter une mesure d'enquête disciplinaire sur un magistrat, mais une grande partie de sa tâche consiste à évaluer le fonctionnement de la justice en menant des études par thème (la dématérialisation, les mineurs, les comparutions immédiates...) ou sur un tribunal particulier.

L'aide juridictionnelle permet à tout citoyen d'avoir accès à la justice. Il convient de préciser qu'en France, contrairement à ce qui existe par exemple en Angleterre, la Justice elle-même est gratuite. Les frais qui incombent aux parties à un procès sont les frais d'avocat, d'huissiers, d'experts... L'aide juridictionnelle est accordée par un bureau composée de non magistrats mais présidé par un magistrat et elle est accordée en fonction d'un barème de revenus. Elle peut être totale ou partielle. Comme de nombreuses aides sociales, elle est souvent insuffisante pour des personnes à la limite de revenus. Les sommes accordées aux avocats le sont également dans le cadre d'un barème.

Dans le cadre de cette aide, les justiciables peuvent, en matière civile au moins, choisir leur avocat si celui accepte de ne recevoir que la rémunération de l'aide juridictionnelle. En

matière pénale, c'est un avocat d'office désigné par les barreau en fonction de tours de permanence qui assurera la défense. Le rapport de la CEPEJE soulignait que le système de l'aide juridictionnelle en France fonctionnait de façon satisfaisante mais les avocats français réclament régulièrement une augmentation des sommes qui leur sont allouées.

B) Les mécanismes de garantie de l'indépendance des Juges

La notation et l'avancement des juges et des membres du Parquet se font de façon contradictoire. Chaque magistrat fait l'objet d'une notation au moins une fois tous les deux ans. Le chef du Tribunal où il est en poste a avec lui un entretien dont le magistrat approuve le compte-rendu, il fait l'objet d'une notation « chiffrée » et d'une appréciation littérale dont il peut contester les termes. L'avancement se fait en fonction de cette notation et est proposé par le chef de juridiction. Il existe ensuite une commission d'avancement composée de magistrats qui statue sur cet avancement éventuel.

Le droit syndical : les magistrats se sont vu reconnaître un droit syndical. Il existe deux syndicats essentiellement : l'union syndicale des magistrats (plutôt à droite) et le syndicat de la magistrature (à gauche). L'association professionnelle des magistrats (à droite) ne regroupe que quelques membres. Les syndicats peuvent présenter des revendications, défendre des juges, présenter des projets, ils proposent des élus dans les différentes instances.. ; Les magistrats ne disposent pas du droit de grève, mais rien ne les empêche de faire une grève du zèle (en renvoyant les affaires, en refusant de siéger sans greffier...)

Le Conseil supérieur de la magistrature est une institution créée par la Constitution de 1958 afin de garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est composé de quatre membres désignés par le Président de la République, du Sénat, de l'Assemblée Nationale et du Conseil d'Etat et de 6 magistrats ou de 6 membres du parquet désignés par leurs pairs (selon s'il siège pour le siège ou le Parquet). En matière disciplinaire, il est présidé par le Président de la Cour de Cassation ou par le Procureur Général de cette même Cour, dans les autres cas il est théoriquement présidé par le Président de la République

Cette composition où les magistrats sont majoritaires a pour objet d'assurer l'indépendance des magistrats. Elle est cependant remise en cause aujourd'hui par de nombreuses personnalités (y compris du monde judiciaire) qui y voient la marque d'un corporatisme qui entraînerait un immobilisme et rendrait très difficile en pratique la mise en cause de la responsabilité d'un juge. Il convient de relever que dans les pays d'Europe qui connaissent ce type d'institution (Italie, Espagne, Portugal...) les magistrats sont toujours majoritaires

Le privilège de juridiction : tout magistrat qui se retrouve partie à un procès, civil ou pénal peut demander à être jugé dans un autre tribunal que celui où il exerce ses fonctions

Les incompatibilités électorales : contrairement à ce qui peut exister dans d'autres pays, il n'y a pas en France d'impossibilité pour un magistrat en fonction de se présenter à des élections locales à condition qu'elles ne se déroulent pas dans le département du Tribunal où il exerce ses fonctions. S'il est élu, c'est en vertu de la loi sur les mandats électifs qu'il devra éventuellement se mettre en congé de ses fonctions de juge.

En conclusion, il n'existe sans doute pas de système juridique parfait et l'expérience montre qu'à un moment ou à un autre de l'histoire les « juges » sont au cœur de la polémique. Il est important d'assurer leur indépendance, mais elle sera effective et la justice sera rendue de façon satisfaisante si tous les autres pouvoirs sont aussi libres de l'exercer : exécutif, législatif mais aussi la presse dont la liberté d'expression est garante de démocratie effective.