

SITUER "L'APPEL DE GENÈVE"

PAR

Stéphane ENGUÉLÉGUÉLÉ

Docteur en science politique
CURAPP-CNRS

Il existe trois entrées possibles pour analyser la justice et envisager son rapport au politique. La première est largement pratiquée par le historiens ; sociologues et politistes la découvrent progressivement : elle consiste à étudier la justice sous l'angle des pratiques sociales de ses acteurs ; mettre au jour l'existence d'une société judiciaire composée de notables et la spécificité de ses relations au pouvoir politique¹, reconstituer la vie sociale et professionnelle de cette catégorie d'acteurs dont le sort est souvent lié aux épisodes de la vie politique². Cette première approche débouche généralement sur une histoire des hommes de justice, de leur mode d'organisation professionnelle, et sur l'étude des structures de sociabilité dans lesquelles ils s'insèrent. La seconde consiste en l'étude du "*fonctionnement du corps judiciaire et [de] la sélection de son élite*"³. Les auteurs qui ont opté pour cette seconde problématique analysent les stratégies de corps et les pratiques de "*monopolisation professionnelle et de distinction sociale*"⁴ des magistrats ; étudiant les modes de socialisation⁵ et/ou

1. Voir par exemple : Royer (J.-P.), *La société judiciaire depuis le XVIIIe siècle*, Paris, 1979 ; Martinage (R.), *et alii, Juges et notables au XIXe siècle*, Paris, 1982 ; Debré (J.-L.), *Juges et notables au XIXe siècle. Les magistrats*, Paris, 1980.

2. Par exemple Rousselet (M.), *Les magistrats sous la Monarchie de juillet*, Sirey, 1937, ou sur la relation évolution du corps et contexte politique : AFHJ, (Ed), *L'épuration de la magistrature de la Révolution à la Libération : 150 ans d'histoire judiciaire*, Paris, Loysel, 1994.

3. Bancaud (A.), "Une nomination judiciaire sous la IIIème République", in *Genèse*, n° 26, avril 1997, p. 154.

4. Bancaud (A.), *La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce*, Paris, LGDJ, collection Droit et société, 1993, p. 15.

les pratiques sociales de ces agents, ils mettent en évidence l'existence d'un groupe social entretenant, contrairement aux autres fractions de l'élite, des rapports singuliers avec le politique⁶. La troisième perspective s'intéresse aux "pratiques judiciaires"⁷ : il s'agit d'analyser l'activité des magistrats, laquelle peut consister, dans certains contextes, à surveiller certains comportements politiques ; reconstituant la contribution de la justice à la répression politique, cette approche "replaces la justice dans l'ensemble du champ du maintien de l'ordre et s'intéresse aux mécanismes de sélection et de construction des affaires, aussi bien que l'application des décisions judiciaires"⁸. L'institution judiciaire se révèle dès lors à l'analyse comme une ressource du politique dans le traitement de certains comportements perçus comme des périls, des atteintes à l'ordre public ; la justice est analysée comme étant instrumentée par le politique, et asservie à des objectifs de répression politique.

Mais on a rarement analysé les "événements judiciaires" et la "fonction de justice" par rapport au déroulement du jeu politique. Si la justice peut être analysée en soi, elle n'a de sens que dans les processus sociaux qu'elle régule, et au regard du politique dont elle est théoriquement indépendante, mais avec lequel elle entretient traditionnellement un rapport problématique. Institution publique chargée de résoudre pacifiquement les conflits sociaux⁹, la justice est, selon les systèmes politiques¹⁰, considérée comme un pouvoir indépendant

5. Voir Boigeol (A.), "La formation des magistrats : de l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle", in *Actes de la Recherche en Sciences sociales*, n° 76-77, mars 1989, pp. 49-64.

6. Charle (C.), "État et magistrats. Les origines d'une crise prolongée", in *Actes de la Recherche en Sciences sociales*, n° 96-97, mars 1993, pp. 39-48.

7. Voir par exemple : Chauvaud (F.), "La magistrature du parquet et la diabolisation du politique (1830-1870)", in *Droit et Société* n° 34, 1996, pp. 541-556.

8. Bancaud (A.), "Présentation du dossier", in *Droit et société* n° 34, 1996, p. 538.

9. Charles Tilly montre bien le lien qui existe entre la construction de l'État et la spécialisation d'une institution judiciaire. Pour lui, le pouvoir minimal de l'État s'est constitué à travers cinq activités majeures, qui se déploient différemment suivant des parcours spécifiques : d'abord la lutte territoriale entre différents pôles de pouvoir qui débouche sur la centralisation ; ensuite l'activité militaire contribuant à consolider les frontières étatiques et délimiter de façon nette le territoire ; l'impôt a vocation à financer les activités guerrières et la protection de l'État. Le quatrième temps est la régulation bureaucratique des activités fiscales et guerrières de l'État : c'est à travers cette activité que se réalise l'institutionnalisation et la spécialisation de l'État. La mise en place d'un appareil judiciaire est la cinquième activité qui vise à résoudre les conflits internes à la société. Voir Tilly (C.), *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe*, Paris, Aubier, 1990. Voir aussi le rôle des juristes du roi dans la constitution du droit public et la formation de la justice comme appareil régalien : Strayer (J.-R.), *Les origines médiévales de l'État moderne*, Paris, Payot, collection "Critique de la politique", 1979 ; du même auteur, "Defense of the Realm and royal Power in France", in *Studi in onore di Gino Luzzato*, Milan, 1950.

10. Pour Carlo Guarnieri, la marge de manœuvre laissée à la justice par le système politique dépend étroitement du type de système politique. Importante dans les démocraties consensuelles, elle est relativement faible dans les systèmes majoritaires ; voir Guarnieri (C.), "Institutions et pouvoirs politiques. Justice et politique : le cadre institutionnel", in *Cahiers français*, n° 268, octobre-décembre 1994, pp. 57-30. L'auteur s'appuie sur deux études de Lijphart : Lijphart (A.), *Democraties. Patterns of majoritarianism and consensus Government in*

de l'exécutif et du législatif ou comme une simple autorité à laquelle l'État a délégué une mission spécifique¹¹. Mais la justice est aussi un enjeu saillant, un thème fort des affrontements politiques, donc, un "thème" parmi d'autres de la compétition entre les acteurs politiques. Lieu de la différenciation de styles et de projets politiques alternatifs¹², la justice peut être un analyseur privilégié de la confrontation que se livrent les professionnels de la politique pour le pouvoir. Elle polarise les stratégies d'acteurs sociaux (syndicats, groupes contestataires...) qui prétendent rivaliser avec le politique pour l'allocation autoritaire des valeurs. Définir la politique judiciaire, arrêter les principes qui président à l'administration de la fonction de justice, sélectionner les contentieux prioritaires, déterminer les modalités et les conditions du recrutement et de l'indépendance des personnels judiciaires sont dès lors des préoccupations susceptibles de constituer des "trophées"¹³ sur les marchés politiques. On peut donc analyser la justice en partant de son statut dans la dynamique de la construction des enjeux politiques, et des initiatives qui tendent, dans des configurations variées à l'ériger en problème politique, ou à l'instrumenter en la mettant au service de stratégies politiques plus subtiles.

L'appel de Genève (ci-après l'Appel) peut s'analyser comme un "coup"¹⁴ dans la chaîne des actions qui visent, entre la fin de l'année 1996 et le début de l'année 1997, à installer la réforme de la justice au cœur du débat politique, et le renforcement de son indépendance, à l'ordre du jour du travail politique. Survenant au moment où des transformations majeures traversent le champ judiciaire, l'Appel est un point saillant d'une année au cours de laquelle le "politique" n'aura jamais été aussi lié au "judiciaire".

(suite note 10) *Twenty-one Countries*, London, Yale University Press, 1984 et Lijphart (A.), "Democratic political Systems : Types, Cases, Causes and Consequences", in *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1989, pp. 33-48.

11. Malgré les réserves que formule Th. S. Renoux à cet égard, l'opposition de ces deux conceptions se retrouve bien lors de la rédaction du Titre VIII de la Constitution de 1958 relatif à l'autorité judiciaire. Pour lui, le terme "autorité judiciaire" est préféré à "pouvoir judiciaire" seulement en raison de sa "neutralité" et de la "pression" des parlementaires. La lecture des travaux du comité chargé de rédiger la Constitution permet cependant de mettre en évidence ces deux représentations de la fonction juridictionnelle ; après M. Debré qui proposait de garantir l'indépendance du "pouvoir judiciaire", P.-H. Teitgen s'insurge : "*En France, il n'y a pas de pouvoir judiciaire, mais une autorité judiciaire, et elle est chargée d'appliquer la loi (...) C'est du Montesquieu pur*" ; un ancien professeur de droit, parlementaire et membre du comité conforte ce point de vue : "*Donc je voudrais bien qu'au paragraphe 4 on dise : « l'autorité judiciaire doit demeurer indépendante des autres pouvoirs »*". Voir Renoux (Th.-S.), "L'autorité judiciaire", in Maus (D.), Favoreu (L.), Parodi (J.-L.), *L'écriture de la Constitution de 1958*, Paris, Aix-en-Provence, Economica / PUAM, 1992, pp. 667-711.

12. Commaille (J.), "La carte judiciaire comme projet politique", in *Justice* n° 2, juillet/décembre 1995, pp. 57-65.

13. Au sens où l'entend Bailey dans Bailey (F.-G.), *Les règles du jeu politique*, Paris, P.U.F., 1971.

14. C'est-à-dire selon Michel Dobry, "*les actes et les comportements individuels (...) qui auront pour propriété d'affecter soit les attentes des protagonistes d'un conflit concernant le comportement des autres acteurs, soit leur situation existentielle (...) soit les deux simultanément*" ; dans Dobry (M.), *Sociologie des crises politiques*, PFNSP, 1986, p. 96. Cette posture

L'année 1996 s'ouvrait par un débat relatif à la réforme du droit des affaires ; Pierre Mazeaud, Président RPR de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, proposait une modification des règles relatives aux conditions de poursuite du délit d'abus de biens sociaux : suggérant d'allonger le délai de prescription de ce délit de trois à six ans à partir du jour de la commission de l'infraction, P. Mazeaud dénonçait l'interprétation particulièrement extensive de l'abus de bien social à laquelle la jurisprudence criminelle se serait livrée. Alors que les forces politiques de gauche voient dans cette initiative une menace redoutable contre l'égalité des justiciables, riches ou pauvres devant la répression, une partie de la doctrine universitaire l'approuve : pour Marie-Anne Frison-Roche, "ce que propose M. Mazeaud n'est pas d'innover dans les règles juridiques, mais de faire « rentrer dans le rang » leur interprétation, de les faire rentrer dans le giron des règles ordinaires. Sinon l'état du droit français continuera d'être le suivant : tous les délinquants bénéficient de la prescription, sauf l'auteur d'un génocide et le dirigeant d'entreprise"¹⁵. Mais déjà sont signalées les premières mises en cause judiciaires de membres de la majorité municipale de la ville de Paris, lesquelles s'intensifieront au printemps. Entre-temps, Jean-François Burgelin, Procureur général près la Cour d'appel de Paris a, lors de l'audience solennelle de rentrée de ladite cour, mis en garde les magistrats du parquet contre tous excès dans la lutte contre la corruption :

"si tout le monde s'accorde sur la nécessité qu'il y a de lutter contre la corruption et si personne ne conteste à la magistrature le rôle prépondérant qu'elle entend mener en cette matière, de nombreuses voix s'élèvent pour mettre en garde les juges contre la tentation qu'ils pourraient avoir de s'ériger en justiciers. Partageant ces inquiétudes, je crois indispensable d'engager au plus vite, comme l'ont d'ailleurs déjà fait de nombreuses professions qui se sont dotées d'un code de déontologie, une réflexion sur ce qui pourrait être l'éthique du juge [...]. Les magistrats du parquet doivent faire preuve, dans ces dossiers [abus de bien sociaux], d'une très grande prudence, car le simple fait d'engager des poursuites ou même de déclencher une enquête préliminaire sur telle ou telle personnalité jettera l'opprobre sur cette personne de façon quasi-irréparable [...]. Un recours sans nuance à l'action publique peut avoir des conséquences déstabilisatrices sur la vie économique, financière et politique du pays [...]. Il convient certes à la justice de porter sur la corruption un feu purificateur, mais non de jouer avec lui, sinon elle s'y brûlera et la démocratie avec elle"¹⁶.

La fin du mois de janvier 1996 est marquée par les congrès de l'Association professionnelle des magistrats et du Syndicat de la magistrature, sur fond d'approbation ou de contestation de la politique pénale du gouvernement (terrorisme, réforme du droit des mineurs, droit de l'immigration) et de la poli-

(suite note 14) suppose (on s'en expliquera) que les "juges" soient capables d'intervenir dans le jeu politique, c'est-à-dire sur des sites d'action qu'ils n'ont pas vocation à investir.

15. Frison-Roche (M.-A.), "Abus de biens sociaux : quelles règles de prescription ?", in *Le Monde*, 6 janvier 1996, p. 11.

16. Peyrot (M.), "M. Burgelin préconise une « très grande prudence » dans la lutte anti-corruption", in *Le Monde*, 11 janvier 1996, p. 10.

tique de l'action publique suivie par la Chancellerie : alors que sous la pression du monde politique et du patronat le garde des Sceaux annonce une réforme de la détention provisoire¹⁷, Henri Emmanuelli (Parti socialiste) est renvoyé en correctionnelle dans le volet marseillais de "l'affaire Urba" ; Philippe Canson, député RPR du Var subit le même sort pour abus de biens sociaux et extorsion de fonds, faux et usage de faux, dans le cadre d'affaires mises à jour par des enquêtes sur l'assassinat de Y. Piat ; le Président du Conseil général du territoire de Belfort est, quant à lui, placé en détention provisoire dans le cadre de "l'affaire Gigastorage". Plus que jamais, le rapport complexe entre justice pénale, activités politique et économique, et médias est au cœur de l'actualité : réforme de la procédure pénale, "révolution des juges"¹⁸, sélectivité de l'action publique, médiatisation excessive de la vie judiciaire, corruption politique, sont les thèmes qui structurent le débat public, installant la "purification des mœurs politiques" et l'indépendance de la justice au cœur des préoccupations publiques. Ces quelques opérateurs sont d'ailleurs instrumentés par plusieurs acteurs (dont les médias) dans le cadre de stratégies de mise en scandale des affaires politico-financières. Il n'est que de lire la chronologie qui suit pour mesurer combien les controverses politiques montent en intensité autour de la justice, sur fond de divulgation d'"affaires" contribuant à faire de l'instruction de ces dossiers sensibles, théoriquement secrète, un point de focalisation du débat public, et de convergence des anticipations de nombreux acteurs politiques, médiatiques, judiciaires et syndicaux :

6 mai 1996 : Xavier de Roux (UDF-rad) propose avec l'aval de Matignon une réforme de l'abus des biens sociaux : par une définition restrictive de l'infraction on limiterait les poursuites contre les chefs d'entreprise.

14 mai 1996 : on apprend de sources informelles que la justice suisse a transmis au juge E. Halphen des documents confortant la piste d'un financement occulte au profit du RPR. Le journal *Le Monde* rend publique une lettre du garde des Sceaux aux autorités suisses dans laquelle il s'inquiète de l'usage trop fréquent de la procédure d'urgence dans l'acheminement international des procédures (commissions rogatoires internationales).

Démission de Mme Claude-Annick Tissot de la présidence de la commission des marchés du Conseil régional Ile-de-France.

15 mai 1996 : le parquet de Paris propose des investigations complémentaires dans l'affaire du financement occulte de la villa tropézienne de G. Longuet.

Selon le journal *Le Monde*, Mme Claude-Annick Tissot (RPR - Ile-de-France) est entendue par le juge E. Halphen chargé du dossier des HLM de Paris lié au financement occulte du RPR.

18 mai 1996 : la question de la réforme du droit des affaires revient sur le devant de la scène. Claude Heurteux, P.D.G. d'Auguste Thouard dénonce l'incrimination de l'abus de biens sociaux qu'il présente comme un "délit fourre tout" : "soyons objectifs : il est vrai que certains dossiers traités autrefois par les juges ne débouchaient jamais ; il est vrai que la jus-

17. Voir Chemin (A.), "Une nouvelle réforme vise à limiter la détention provisoire", in *Le Monde*, 25 avril 1996, p. 8.

18. Voir Demopion (D.) et autres, "La révolution des juges : le bras de fer magistrats-politiques", in *Le Point*, 20 juillet 1996, n° 1244, pp. 39 et sq.

... tice ne bénéficie pas d'un budget florissant ; il est vrai aussi que les juges ont besoin de temps pour mettre au jour des pratiques délictueuses, donc dissimulées. Mais, irrités par l'auto-amnistie du monde politique en 1990, ils entendent jouer les « chevaliers blancs » et pénétrer dans l'entreprise par le biais de l'abus de biens sociaux afin d'attraper des élus. Les entrepreneurs supportent mal d'être exposés à cette surchauffe pénale ! [...] Il vaudrait mieux que la discussion se limite dans un premier temps, aux magistrats et aux chefs d'entreprise. Sinon la gauche va être contre parce que le projet sera porté par la droite et vice versa".

20 mai 1996 : début du procès Carignon à Lyon.

30 mai 1996 : Examen au Sénat du projet de loi portant réforme de la détention provisoire. Avec l'accord du gouvernement les sénateurs introduisent un certain nombre d'amendements décisifs : M. Dreyfus-Schmidt propose avec succès que l'ordonnance de placement en détention provisoire précise les raisons pour lesquelles le contrôle judiciaire serait insuffisant. La commission des lois a élargi le droit à réparation du préjudice subi par une personne ayant été privée de sa liberté avant de faire l'objet d'un non-lieu ou d'un acquittement. La durée maximale de la détention en matière criminelle est ramenée de 1 an à 8 mois et la durée de prolongation unique en matière correctionnelle est portée à 4 mois lorsque la peine encourue est inférieure à dix ans d'emprisonnement.

Le juge E. Halphen auditionne François Ciolina ancien directeur général-adjoint de l'OPAC de Paris. Ce dernier accuse J. Tibéri d'être au centre de l'affaire des HLM.

31 mai 1996 : Bernard Tapie est condamné à une deuxième peine d'emprisonnement ferme dans l'affaire du Phocéa.

4 juin 1996 : la police effectue une perquisition au siège parisien de l'OPAC de Paris sur commission rogatoire du juge Halphen. Le Maire de Paris crie au scandale et accuse les socialistes de mener contre lui une campagne de dénigrement et de harcèlement juridique. Le PS demande au maire de Paris de s'expliquer sur une affaire d'une telle gravité.

6 juin : la gauche hausse le ton sur la question des affaires. Lionel Jospin fustige la corruption de la majorité lors d'un banquet républicain organisé par le PS à Nantes : *"on peut être inquiet de voir cette équipe politique à la tête de la France quand on découvre, jour après jour et malgré les tentatives d'étouffement, ce qu'elle a fait pendant des années à la tête de la ville de Paris [...] Corruption généralisée, ristournes sur les marchés publics, caisses noires pour les partis politiques, prébendes pour les élus et leurs familles, passe-droits [...] Qui était le maire de Paris pendant cette période, qui était l'adjoint aux finances, qui était le maire-délégué au treizième arrondissement et secrétaire général du RPR ?"*. Interpellé au Sénat par B. Delanoë sur ces affaires, le garde des Sceaux réfutait les accusations de l'opposition : *"Je n'ai jamais empêché une poursuite, alors que vous [...] vous avez soutenu des gouvernements qui ont, à plusieurs reprises, interrompu des poursuites dans certaines affaires, soit par le classement sans suite soit par l'amnistie [...] La justice s'exercera comme elle le doit dans le cadre des lois, mais pas sur la place publique"*.

8 juin 1996 : le Parti socialiste débat en Conseil national du renouveau de la démocratie.

13 juin 1996 : alors que l'offensive de l'opposition sur le terrain des affaires s'intensifie, la majorité municipale de Paris exprime sa confiance et son soutien à J. Tibéri : *"Face à la campagne de calomnie sans précédent dont Jean Tibéri est l'objet, les élus de la majorité municipale expriment leur indignation devant cette opération mensongère et scandaleuse menée par le Parti socialiste"*. Invité du Forum RMC, J. Toubon met quiconque au défi de prouver qu'il a donné une seule instruction pour que l'instruction de l'affaire des HLM de Paris soit entravée ; au même moment, A. Juppé déclare sa sérénité et sa confiance dans la justice.

14 juin 1996 : J. Tibéri monte au créneau ; il dénonce *“une campagne de dénigrement montée par le parti socialiste laquelle repose sur le témoignage tardif d’un homme qui a choisi pour des motifs que j’ignore, de mettre en cause l’établissement public auquel il a appartenu et son président. Et qui est l’autre témoin de moralité ? M. Monate, l’ancien-PDG d’Urba, qui était le collecteur en chef du PS et qui a été condamné à plusieurs reprises [...] Le PS essaie de faire oublier son passé et cela ne sera pas accepté”*.

17 juin 1996 : on apprend de source informée que le juge Halphen aurait transmis au parquet de Créteil le dossier de l’attribution de l’appartement parisien du fils de J. Tibéri ; pour le juge Halphen, le maire de Paris pourrait être poursuivi pour prise illégale d’intérêts.

20 juin 1996 : le procureur de Créteil (Michel Barrau) estime que l’affaire de l’appartement du fils de J. Tibéri ne relève pas de sa compétence territoriale ; de sources informées on apprend qu’il transmettra prochainement le dossier au parquet de Paris. Le Syndicat de la magistrature conteste la décision du magistrat de Créteil en exprimant une indignation de principe : *“tient à exprimer son indignation devant la volonté de Michel Barrau, procureur de la République de Créteil, de ne pas accorder au juge E. Halphen le réquisitoire supplétif demandé par ce dernier à propos de l’attribution et du financement des travaux de l’appartement du fils de J. Tibéri”*. Le parti socialiste critique aussi la décision du parquet de Créteil ; dans une lettre qu’il adresse au garde des Sceaux, B. Delanoë s’inquiète de la décision du juge : *“ce scénario, s’il se vérifiait ne serait que l’indigne reproduction de ce qui s’est systématiquement produit jusqu’à présent, dans des affaires pour lesquelles le juge Halphen s’était déjà vu refuser la possibilité de poursuivre ses recherches [...] Un classement sans suites apparaîtrait comme une manœuvre et accroîtrait le sentiment que la municipalité de Paris, dont M. Toubon fait «partie», échapperait ainsi au droit commun”*.

21 juin 1996 : J. Tibéri annonce qu’il n’a pas l’intention de quitter ses fonctions.

25 juin 1996 : on apprend que le pouvoir exécutif souhaite renouveler profondément la hiérarchie judiciaire, en profitant du départ à la retraite de P. Draï (premier président de la Cour de cassation), M. Ezratty (président de la Cour d’appel de Paris), J. Cochard (Président du Tribunal de Paris) et de quatre hauts magistrats de province : Lyon, Versailles, Orléans, Douai. La libération de ces postes au siège rend possible des nominations de procureurs aux premières présidences, ce qui ouvre des possibilités plus importantes de désignations au parquet.

27 juin 1996 : des officiers de police judiciaire parisiens refusent d’assister le juge Halphen dans la perquisition qu’il opère au domicile des époux Tibéri.

28 juin 1996 : la totalité des organisations syndicales de magistrats proteste contre le refus de la police judiciaire d’assister le juge Halphen. Pour le Syndicat de la magistrature il s’agit *“d’une nouvelle entrave à l’action du juge Halphen dans l’affaire des HLM et du financement du RPR”* ; A. Fenech président de l’Association professionnelle des magistrats estime pour sa part que l’attitude de la police judiciaire mérite des explications. Pour V. Turcey (USM), il est *“scandaleux que des officiers de police judiciaire refusent d’assister un magistrat [...] Dans un État de droit, c’est l’autorité judiciaire qui contrôle la police, et non le contraire. Il est anormal que l’action de la justice puisse être paralysée par des considérations politiques provenant du Ministère de l’intérieur ou de la défense”*.

A l’occasion de la présentation du plan de modernisation de la justice, J. Toubon déclare : *“Je consacre 99% de mon temps aux questions de fond et 1% aux affaires. On parle de «couvercle» mais c’est faux : je n’ai jamais manifesté, ni de près ni de loin, aucune intention et je n’ai donné aucune instruction dans ces dossiers [...] Dans le cadre d’une réforme d’ensemble du droit des sociétés, on peut envisager des dispositions comprenant une*

certaine dépenalisation du droit des affaires et, peut-être, une nouvelle définition des abus de biens sociaux".

28 juin 1996 : O. Foll directeur de la police judiciaire de Paris déclare avoir seul pris la décision de refuser toute assistance au juge Halphen lors de la perquisition au domicile des Tibéri.

29 juin 1996 : ouverture à la Villette de la Convention du Parti socialiste sur la démocratie. J. Lang critique vigoureusement le "bon vouloir" de J. Toubon : *"Chaque jour, une nouvelle blessure est infligée à la loi. C'est l'arbitraire érigé en droit. C'est le règne du bon vouloir autoritaire et capricieux d'un ministre qui oublie sa mission première : servir la loi et la constitution. Est-il encore temps de faire appel à l'esprit civique de M. Toubon et de lui dire : cessez d'intervenir, rendez à la justice sa liberté et au droit sa dignité ?"*.

2 octobre 1996 : Mme Rassat remet au garde des Sceaux un rapport sur la procédure pénale préconisant notamment un renforcement du secret de l'instruction. Ce texte provoque de vives réactions. Pour F. Hollande (PS), *"nous pouvons craindre que, si ce rapport connaissait un début d'exécution, la presse ne puisse plus faire son travail et que les magistrats ne puissent plus parler [...]. Faisons attention à ce que, sous couvert du secret de l'instruction, on ne remette en cause le droit à l'information et la liberté de la presse"*. Pour V. Turcey, l'USM est *"effrayée par ces ensembles de mesures hétéroclites, qui ont pour but de revenir à une procédure moyenâgeuse [...]. Le niveau de la réflexion se situe à mi-chemin entre le café de commerce et la cantine du CNPF [...]. Il n'y a pas une seule proposition destinée à renforcer l'efficacité de la justice. Ce rapport de bric et de broc marqué par une défiance fondamentale par rapport à la magistrature n'a qu'un but : renforcer le secret pour étouffer tranquillement les affaires"*. A. Fenech au nom de l'APM exprime ses plus expresses réserves sur le texte de Mme Rassat : *"le régime proposé d'interdiction et de répression renforcées, tant à l'égard des magistrats du parquet que de la presse, ne peut servir ni la présomption d'innocence ni la manifestation de la vérité [...]. Il serait temps d'avoir le courage d'ouvrir des fenêtres sur l'instruction plutôt que de restreindre la liberté de la presse et la publicité des décisions juridictionnelles rendues au nom du peuple français"*. Pour le Syndicat de la magistrature, *"Michèle-Laure Rassat se fait le chantre d'une logique du secret et d'opacité dont on a pu largement mesurer, notamment au regard de l'évolution des «affaires» les effets néfastes"*.

3 octobre 1996 : le rapport Rassat suscite de vives polémiques entre le garde des Sceaux et les parlementaires. Le président RPR de la commission des lois se dit surpris du télescopage entre la réforme de la détention provisoire en cours de discussion et le texte de Mme Rassat.

21 octobre 1996 : la Chambre d'accusation de la Cour de Paris prononce six mois de suspension d'habilitation d'OPJ à l'encontre d'O. Foll.

6 novembre 1996 : une information judiciaire est ouverte contre Xavière Tibéri pour un salaire supposé fictif versé par le Conseil général de l'Essonne.

7 novembre 1996 : ouverture d'une information judiciaire par le parquet d'Évry contre X visant le "manuel de corruption" découvert au domicile d'A. Josse (RPR) ancien maire et président du conseil général de l'Essonne. On apprend de sources syndicales que l'ouverture de l'information judiciaire contre madame Tibéri a été retardée par les tergiversations du ministère de la Justice et du ministère de l'Intérieur.

4 décembre 1996 : X. Dugoin (RPR) président du Conseil général de l'Essonne est auditionné par les juges d'instruction d'Évry dans l'affaire de la rémunération perçue par Xavière Tibéri. *Le Canard enchaîné* annonce que M. Dugoin a affirmé avoir fixé la rémunération de Mme Tibéri en accord avec M. Tibéri.

7 décembre 1996 : Assemblée générale de l'APM. Le garde des Sceaux expose sa conception des missions impartie au chef du parquet : *"Il appartient au garde des Sceaux de veiller à ce que la Justice soit à la fois ferme et équilibrée, empreinte de sérénité et dégagée de toute passion même légitime. Punir légitimement, ne pas diviser inutilement, protéger les serviteurs de la loi, tous les serviteurs de la loi ; voilà aujourd'hui le défi que l'institution judiciaire doit relever afin de préserver la cohésion de notre société dans le respect bien compris des droits et devoirs de chacun. C'est mon rôle de chef du parquet que d'apprécier si les décisions rendues vont dans ce sens et le cas échéant de donner les instructions en conséquence"*.

L'Appel de Genève s'inscrit dans ce contexte tendu où, la situation politique de la majorité et du Chef de l'État est rendue difficilement tenable politiquement. La déclaration du 12 décembre 1996 dans laquelle le chef de l'État annonce la mise en chantier d'une réforme de la justice dont la préparation est confiée à une commission présidée par Pierre Truche, vise précisément à permettre à l'Élysée de reprendre l'initiative face aux poussées agressives de la gauche, et à la mise en cause du parti au pouvoir.

Dans l'Appel, huit magistrats européens¹⁹ dénoncent le développement de la criminalité transfrontière qui prolifère à l'ombre des règles juridiques qui consacrent la construction européenne. Une Europe *"plus discrète, moins avouable"* se construirait sur le terreau du crime organisé, en profitant de la *"protection complaisante"* des dispositifs pénaux en vigueur : *"c'est l'Europe des paradis fiscaux [...]. C'est l'Europe des places financières et des établissements bancaires, où le secret est trop souvent un alibi et un paravent. Cette Europe des comptes à numéro et des lessiveuses à billets est utilisée pour recycler l'argent de la drogue, du terrorisme, des sectes, de la corruption et des activités mafieuses"*²⁰. Alors que s'intensifient les échanges financiers internationaux en même temps que se diffuse à l'échelle de la planète le *"credo"* ultralibéral, le crime organisé tend à devenir un mode de production économique banal ; des circuits économiques *"occultes"* côtoient les circuits économiques formels, les premiers bénéficiant parfois à certains acteurs politiques. Pour ces magistrats, on est en présence d'une imbrication inédite entre le crime organisé, l'économie et le politique ; cette articulation laisse circonspect sur les chances de neutraliser la délinquance économique et financière transfrontière. La solution passe par le renforcement des moyens de la justice ; c'est le seul rempart contre cette *"Europe de l'ombre"* qui se construit à la marge des droits nationaux et du droit européen. Il s'agit dès lors d'adopter des textes internationaux : *"- garantissant la levée du secret bancaire lors de demandes d'entraide internationale en matière pénale [...]; - permettant à tout juge*

19. Bernard Bertosa (Procureur général de Genève), Edmondo Bruti Liberati (Substitut général à la Cour d'appel de Milan, membre du Conseil supérieur de la magistrature), Gherardo Colombo (Substitut du procureur de Milan), Benoît Dejemeppe (procureur du Roi à Bruxelles), Baltazar Garzon Real (juge d'instruction à Madrid), Carlos Jiménez Villarejo (chef du parquet anti-corruption de Madrid), Renaud Van Ruymbeke (conseiller à la Cour d'appel de Rennes).

20. "L'Appel de Genève", dans Robert (D.), *La justice ou le chaos*, Stock, 1996, p. 331.

*européen de s'adresser directement à tout juge européen ; - prévoyant la transmission immédiate et directe du résultat des investigations demandées par commissions rogatoires internationales, nonobstant tout recours interne au sein de l'État requis ; - incluant le renforcement de l'assistance mutuelle administrative en matière fiscale*²¹.

L'Appel est donc une initiative de plus dans le flux des actions qui viseraient à porter l'indépendance de la justice et la purification des mœurs politiques à l'ordre du jour du débat public ; mais il est synchrone avec des mutations plus profondes qui commandent d'interpréter les événements politico-judiciaires de l'année 1996 à la lumière des transformations du rapport entre justice et politique auxquelles on assiste sous la Vème République. Ces évolutions sont de deux ordres : les régulations traditionnelles du champ judiciaire se sont modifiées (I) ; la "figure" du juge s'est politisée (II).

I - LA TRANSFORMATION DES RÉGULATIONS DU CHAMP JUDICIAIRE

Le champ judiciaire est soumis à deux types de régulateurs : les organisations syndicales remplissent ce rôle de manière souvent informelle, et le Conseil supérieur de la magistrature, de manière plus institutionnalisée. Les syndicats canalisent les conflits, représentent les intérêts professionnels de leurs membres, et assurent la promotion de nouveaux enjeux dans le champ ; intervenant de diverses manières dans les nominations, et développant parfois des stratégies de contestation de la politique judiciaire du garde des Sceaux, ils vont mettre en cause l'ancienne "régulation en réseaux" qui caractérisait le fonctionnement de la magistrature (A). L'institution du Conseil supérieur de la magistrature consacre historiquement le choix d'une régulation corporative de la magistrature. Les ambiguïtés qui entourent son fonctionnement, les incertitudes sur son statut et son indépendance vont cristalliser les revendications favorables à sa libéralisation (B).

A) Le syndicalisme

Ce n'est qu'en 1968 qu'une organisation syndicale voit le jour dans la magistrature. On connaît l'Union fédérale des magistrats (laquelle se transformera en Union syndicale des magistrats) et l'éphémère Association de la magistrature, née d'une scission au sein de l'UFM. Mais la forme syndicale n'entre dans la magistrature qu'avec le Syndicat de la magistrature qui opte, dès sa création, pour un militantisme reposant sur l'idée que la justice entretient une relation "naturelle" avec le politique. Inséparable des transformations internes à la magistrature au tournant des années 60 (instrumentalisation par

21. *Ibid* p. 333.

le politique dans le cadre de juridictions d'exception, concurrence avec les administrations dans le contrôle de l'action publique surtout en matière économique et financière...), et des changements que les évolutions sociales et politiques impriment au corps judiciaire²², l'émergence du Syndicat de la magistrature installe un construit d'action collective à côté de dispositifs informels de régulation qui, pour certains, remontaient à la IV^{ème} République ; en 1968, la régulation de la magistrature s'effectue encore en réseaux ; opérant à différents niveaux de la hiérarchie judiciaire ou de l'administration centrale où s'effectue la "jonction" de la magistrature avec politique, des réseaux d'acteurs jouent le rôle de pôles essentiels du champ judiciaire : arbitrages, patronages, protections, promotions, conseil judiciaire du gouvernement, tels sont les offices dévolus à ces quelques acteurs qui stabilisent les interactions dans le champ, et organisent la coopération avec le politique.

À partir de 1945, trois réseaux se succèdent, parfois de manière alternée, dans cette position de pivot : la défense sociale nouvelle, les réseaux de la résistance, et le gaullisme.

Dès la Libération et dans les années cinquante, la défense sociale nouvelle est le réseau dominant. Conçue par ses fondateurs comme un paradigme mais aussi un mouvement judiciaire, elle a pour figures essentielles Paul Amor et Antonin Besson qui sont chargés de faire la relation avec le politique. Cette équipe qui au fond nourrit et entretient des relations étroites avec le M.R.P. s'installe à la tête de la hiérarchie judiciaire plus qu'elle n'y est nommée. Démocrates chrétiens dans leur grande majorité (Ancel, Besson par exemple), ils ont un passé de résistants (Rolland, Orvain) ou ont connu les prisons de Vichy : Paul Amor par exemple, a été arrêté sous l'occupation et transféré à la prison de la Santé à Paris ; délivré à la Libération de Paris, il gagne aussitôt la place Vendôme muni d'un arrêté de nomination à la direction de l'administration pénitentiaire, signé sur une feuille libre par le directeur de cabinet du garde des Sceaux. Le même parcours inédit se retrouve d'ailleurs dans la trajectoire de P. Arpaillange qui ne "monte à Paris" pour y occuper le secrétariat de la Commission Besson chargée de la réforme du Code d'instruction criminelle que sur la recommandation personnelle du Professeur Vouin. Mais cette équipe s'entend très mal avec les gaullistes : J. Foyer voue une haine personnelle à la défense sociale nouvelle et le Général de Gaulle a une très mauvaise opinion d'A. Besson qui, dans certains procès délicats, n'ira pas dans le sens du pouvoir. Certains de ces hauts magistrats vivent en fait un véritable malaise à cette époque, lequel tient à la singularité des allégeances politiques à l'imbrication des réseaux entre magistrature et politique et au sens politique de certains magistrats : MM. Rolland par exemple est très proche d'A. Capitant (réseau de la résistance) lequel représente le gaullisme dit de gauche ; pourtant, comme les autres magistrats, il nourrit une réserve de principe face

22. Devillé (A.), "L'entrée du Syndicat de la magistrature dans le champ judiciaire en 1968", in *Droit et société*, n° 22, 1992, pp. 639-671.

à la multiplication des procédures d'exception ; seul le Président Patin, unique gaulliste de la haute magistrature, acceptera de s'occuper de l'Algérie au moment où le corps judiciaire exprimait sa réticence face à la politique gaulliste. De la même manière, si P. Arpaillage quitte le "navire Besson" pour se rallier plus explicitement au gaullisme de gauche représenté en cette fin des années soixante par MM. Capitant et Joxe, c'est qu'il souhaite s'éloigner de la composante humaniste de la défense sociale nouvelle laquelle est alors mal en cour, et prendre ses distances avec le réseau des magistrats résistants.

Lorsque le pouvoir se débarrasse de cette équipe, il la remplace par une autre, représentée par le couple "Aydalot-Touffait". Après une période démocrate chrétienne s'ouvre une ère plus nettement gaulliste fondée sur un nouveau réseau mais avec des composantes assez complexes : A. Touffait n'a pas de bons rapports avec P. Arpaillage que parraine pourtant le Premier Président Aydalot ; lorsque le pouvoir pompidolien se débarrasse de ce dernier, P. Arpaillage est regardé comme le protégé d'Aydalot ; cette situation dure jusqu'à l'"affaire Markovic" que P. Arpaillage réussit à dénouer, ce qui lui vaudra la reconnaissance de G. Pompidou lequel en fera le véritable ministre de la Justice malgré la présence place Vendôme de M. Pleven. Mais le Syndicat de la magistrature a fait son entrée dans le champ et P. Arpaillage entretient une certaine complicité avec certains fractions du Syndicat. Avec V. Giscard d'Estaing ce second réseau est mis à l'écart, mais il est fait retour avec R. Schmelk à la tradition démocrate chrétienne qui a marqué la magistrature ; le passage Place Vendôme de J. Lecanuet (M.R.P.) n'est pas étranger à cette évolution. Après Giscard, la magistrature se brise, le politique ne trouvant plus de relais dans le corps. Alors que les nominations s'appuyaient sur des mécanismes complexes d'allégeance personnelles, de sympathie ou d'opportunité, le syndicalisme (SM et APM essentiellement) devient un rouage essentiel de la régulation des nominations aux hauts postes, surtout à l'administration centrale.

Dès 1981, le Syndicat de la magistrature peut concrétiser sa volonté de participer au pouvoir politique ; dans son discours l'action syndicale est perçue comme porteuse de préoccupations politiques plus larges qui dépassent les simples revendications corporatistes, trouve matière à s'exprimer au moyen d'une participation décisive de ses membres aux cercles du nouveau pouvoir socialiste. Cette stratégie qui porte des "*juges rouges*"²³ aux sommets de l'État et à différents postes de la hiérarchie judiciaire, a pour conséquence la constitution d'un nouveau syndicat, dont la prétention affichée est de "résister" à la nouvelle politique judiciaire, et à la "colonisation" de la hiérarchie judiciaire et de la chancellerie par le SM. Composée d'anciens membres du cabinet, de l'administration centrale ou de hautes juridictions (Yves Rocca, Raoul Beteille, Jean-François Burgelin, Paul-André Sadon...), la nouvelle Association professionnelle des magistrats adopte une stratégie radicale de contestation de la "politisation" des nominations judiciaires et de l'affaiblisse-

23. Robert (M.), *On les appelle les juges rouges*, Paris, Téma Edition, 1976.

ment de la politique pénale²⁴. On assistera, suivant les alternances politiques, à une “valse” des directeurs d’administration centrale de la Chancellerie et à la tête des grands parquets : se succédant à ces postes sensibles, des acteurs proches du SM ou de l’APM contribuent, ce faisant, à l’alignement du syndicalisme judiciaire sur le clivage droite/gauche. En 1981, le champ judiciaire s’est divisé : la politisation du syndicalisme est plus explicite, et celui-ci est devenu un dispositif essentiel de régulation du champ. La collaboration des syndicats de magistrats avec les partis politiques est désormais ostensible ; au moment du programme commun PS-PCF, on soupçonnait l’existence de liens entre certaines fractions du SM et le parti socialiste²⁵ ; cette collaboration est désormais visible à différents postes clés (cabinets ministériels, directions centrales, juridictions...), à la fois pour le SM, et dès 1986 pour l’APM.

Mais les différentes élections professionnelles confirment le poids d’une troisième organisation, l’Union syndicale des magistrats, qui cultive un style singulier, et se trouve à l’origine d’une autre évolution. Refusant de prendre des positions politiques et optant pour la modération, l’USM, contrairement au SM et à l’APM, poursuit des objectifs corporatistes explicites ; prétendant défendre la condition matérielle des magistrats et promouvoir leurs intérêts professionnels, elle revendiquait et obtint en 1993 la réforme du Conseil supérieur de la magistrature : cette réforme (on le verra) augmente la présence au CSM des magistrats élus par leurs pairs, et entérine de fait l’importance de l’USM qui contrôle désormais la “filère des promotions corporatives” ; ces promotions sont facilitées par l’appartenance ou la proximité des magistrats au/du syndicat.

Le syndicalisme est devenu un régulateur central du champ judiciaire. Mais les transformations auxquelles on assiste touchent un autre dispositif essentiel de régulation de la magistrature : le CSM.

B) Le Conseil supérieur de la magistrature

Créant pour la première fois un Conseil supérieur de la magistrature, la loi du 30 août 1883 opte pour une conception corporative de la régulation de la magistrature en confiant le pouvoir disciplinaire à la Cour de cassation stantuant toutes chambres réunies sur saisine du garde des Sceaux investi d’une fonction de surveillance de “l’orthodoxie politique” des membres du corps. Loi de combat en même temps que d’épuration²⁶, elle institue un régime disciplinaire original faisant du loyalisme républicain une composante de l’obligation de réserve à laquelle se trouve astreint tout magistrat. L’évolution de

24. Voir Fayet (E.), *L’association professionnelle des magistrats, entre contestation et concertation*, mémoire de DEA, Amiens 1991.

25. Lire par exemple : Jéol (M.), *Changer la justice*, Paris, Jean-Claude Simoën, 1977.

26. Voir Machelon (J.-P.), “L’épuration républicaine. La loi du 30 août 1883”, in *Les épurations de la magistrature de la Révolution à la Libération*, Paris, 1994, pp. 87-103.

cette institution en fera moins "le cheval de Troie de l'exécutif dans le judiciaire"²⁷ qu'un organe ayant pour mission d'assurer l'indépendance de la justice à l'égard du politique. Soustrait à l'autorité de la Cour de cassation, le CSM façon IVème République est soumis à de fortes pressions politiques²⁸. Jusque 1994 il assiste le gouvernement dans les nominations aux carrières judiciaires et fonctionne comme instance disciplinaire (il est alors présidé par le Premier président de la Cour de cassation)²⁹. Renonçant au système de l'élection des juges, la IIIème République donne le jour à une institution que l'on considère encore aujourd'hui comme garante de l'indépendance de la justice. Mais cette institution va cristalliser les revendications de plusieurs acteurs au renforcement de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Qu'ils redoutent la dérive corporative de l'institution ou la trop grande influence du politique dans la gestion des carrières des magistrats, acteurs politiques et syndicaux font de la libéralisation du CSM une condition de l'amélioration de la justice. La proposition n° 51 du programme commun PS-PCF dispose : "l'indépendance des magistrats sera assurée par la réforme du Conseil supérieur de la magistrature" ; dans son *Dictionnaire de la réforme*, E. Balladur qui conduira la réforme de 1993 proposait de transformer la composition du Conseil en augmentant la présence de personnalités indépendantes, et en retirant la présidence de l'institution au Chef de l'État³⁰ ; il remobilisait ainsi les propositions formulées au début de l'année 1993 par le Comité consultatif constitutionnel dont la présidence était assurée par le Doyen Vedel. Pour l'USM, toute transformation de l'institution passerait nécessairement par la reconnaissance aux magistrats d'une capacité à s'autogérer, et par l'alignement de la condition des magistrats du parquet sur celle de leurs collègues du siège³¹.

27. Jean Foyer, cité par Royer (J.-P.), *Histoire de la justice en France*, Paris, P.U.F, collection Droit fondamental, 1995, p. 753.

28. Il faut toutefois nuancer cette affirmation. Car comme le montre R. Charvin dans sa thèse sur l'évolution des rapports entre la justice et le politique, le Conseil supérieur de la magistrature a résisté aux pressions des différents gardes des Sceaux, en s'opposant parfois vivement aux demandes de sanctions disciplinaires formulées par les ministres contre certains magistrats. Mais si les membres du conseil avaient "le sentiment de devoir défendre les magistrats contre le pouvoir exécutif", ils ne se recrutaient qu'à l'Union fédérale des magistrats (UFM), ce qui, dans une mesure non négligeable a contribué à ternir "l'éclat de l'institution". Charvin (R.), *Justice et politique (Évolution de leurs rapports)*, Paris, LGDJ, 1968, pp. 191-192. La réforme de 1958 s'explique probablement par la résistance au politique et la dérive corporatiste du CSM de la IVème République ; voir sur le CSM de la IVème République : Lyon-Caen (G.), "La justice dans la Constitution du 27 octobre 1946", in *D.* 1947, chron II pp. 5 à 7. Sur la réforme opérée en 1958 lire : Hébraud (P.), "Justice 59. L'autorité judiciaire", in *D.* 1959, chron XIII, pp. 77-84, ou la prise de position plus critique de Pierre Weil dans : Weil (P.), "Administration du pouvoir judiciaire", in *Gazette du Palais*, 1er semestre 1958, pp. 3-9.

29. Voir Royer (J.-P.), 1995, préc., p. 754.

30. Balladur (E.), *Dictionnaire de la réforme*, Paris, Fayard, 1992.

31. Turcey (V.), "CSM : Et maintenant ?", in *Le nouveau pouvoir judiciaire*, n° 331, Juin/Juillet 1994, p. 2.

La loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 rénove la composition du Conseil supérieur de la magistrature³² ; il se compose désormais de deux formations, une pour les magistrats du siège et une pour les magistrats du parquet ; chacune comprend douze membres parmi lesquels figurent le Président de la République, le garde des Sceaux, trois personnalités indépendantes désignées par le Chef de l'État et les présidents des deux assemblées, et un représentant du Conseil d'État ; la formation compétente pour les magistrats du siège se compose en outre de cinq magistrats du siège et d'un magistrat du parquet ; celle qui est compétente pour les magistrats du parquet se compose de cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège. Il est prévu que ces magistrats seront désignés par leurs pairs. Les compétences de la commission compétente pour les magistrats du siège ont été élargies aux propositions de nomination des conseillers à la Cour de cassation, des premiers présidents de Cour d'appel, et des présidents de tribunal de grande instance. Pour les autres nominations, l'avis de la commission sera un avis conforme et non plus, comme dans l'ancien système, un avis simple.

Alors que le Conseil supérieur de la magistrature jouait pour les magistrats du siège un double rôle d'administration des carrières et de formation disciplinaire, il n'avait aucun rôle à l'égard des magistrats du parquet malgré l'existence d'une commission d'avancement identique ; nommés directement par le pouvoir exécutif sur proposition du garde des Sceaux, ceux-ci relevaient d'un régime disciplinaire dérogatoire : une commission disciplinaire du parquet donnait un avis sur les propositions de sanction formulées par le garde des Sceaux qui la préside. La loi organique de 1992 a cependant institué une commission consultative du parquet composée partiellement de membres du parquet et de représentants du ministère et présidée par le procureur général près la cour de cassation ; chargée de donner un avis simple sur les décrets relatifs à la carrière des magistrats du parquet, elle ne pouvait cependant se prononcer sur les décisions relatives aux emplois de procureur général près la cour de cassation ou près une cour d'appel. La loi organique du 5 février 1994 supprime cette commission consultative et institue au sein du CSM une formation pour les magistrats du parquet chargée d'émettre un avis sur les décisions de nomination aux postes du ministère public sous réserve des emplois pourvus en conseil des ministres ; cette commission reçoit aussi compétence en matière disciplinaire mais endosse les attributions de l'ancienne commission disciplinaire du parquet.

On est en présence d'une libéralisation du statut et des compétences du Conseil supérieur de la magistrature, qui ne peut se comprendre que par référence aux revendications qui tendent à autonomiser la justice à l'égard du politique ; la magistrature est reconnue comme étant capable de se réguler de

32. Lay (J.-P.), Bigaut (C.), "Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature : la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle du 27 juillet 1993", *D. S.* 1994, pp. 129-135.

l'intérieur, à l'abri de la pression du pouvoir politique ; si on lui conserve sa qualité d'"autorité de l'État", on ne lui confère pas moins la faculté de s'auto-administrer, face à un pouvoir dont la légitimité s'érode considérablement. Il s'agit là d'un phénomène que l'on retrouve dans plusieurs pays³³ ; il traduit une politisation de la "figure du juge".

II - LA POLITISATION DE LA "FIGURE DU JUGE"

Le "juge" est devenu un acteur social central, rivalisant avec le politique pour traiter les demandes émanant des citoyens. Cette transformation est liée aux mutations structurelles des démocraties qui voient, depuis quelques années de nouveaux acteurs émerger sur la scène publique avec la prétention affichée de contester le monopole dont jouissent les acteurs politiques d'allouer autoritairement des valeurs. La modification des rapports entre le politique et la justice est une composante essentielle de cette dynamique. Le politique est concurrencé par les "juges" qui, intégrés statutairement à l'État auraient tendance à s'autonomiser et à agir sur le registre politique.

Cette évolution peut s'analyser de deux manières. Elle peut évoquer la resectorisation de deux "univers", passant par la réaffirmation de la spécificité de la fonction judiciaire et son indépendance vis-à-vis du politique. Profitant d'un contexte de "désenchantement du politique", les juges interviennent de différentes manières pour mettre en évidence la singularité de la fonction de justice : par le prononcé de décisions connotées ou orientées politiquement ou la répression de comportements jusque là peu exposés à la sanction pénale lorsqu'ils étaient imputables à des professionnels de la politique (l'affaire *Urba*, l'affaire des HLM du domaine de la Ville de Paris...) les juges célèbrent une autonomie qui jusqu'alors n'était que relative ; ils interviennent aussi en se présentant aux suffrages des électeurs auprès desquels ils brandissent l'étendard de la moralisation de la vie publique, et mobilisent le discours du "pénellement correct" en politique³⁴. Une "image" inédite fait ainsi son apparition : c'est celle du "petit juge", en croisade contre un monde politique "corrompu" ; redouté des "patrons", il est craint par certains acteurs politiques dont il pourchasse les infractions ; déjouant les embûches semées sur son action, il a fait de la lutte contre la corruption une mission primordiale. Ce juge isolé face aux pouvoirs est à la pointe d'un combat brutal entre des forces déséquilibrées : "le combat du petit contre le puissant, de la force de la loi

33. Lire Vallinder (T.), "When the Courts go marching In", in Tate (C.-N.), Vallinder (T.), *The global Expansion of Judicial Power*, New-York, New-York University Press, 1996, pp. 13-26.

34. Telle est la thèse de Patrick Lehingue dans Lehingue (P.), *Vocation, art, métier ou profession ? Codification et étiquetage des activités politiques. Les débats parlementaires sur le statut de l'élu local (Décembre 1991-Janvier 1992)*, Vème Congrès de l'AFSP, Aix, Avril 1996, Table ronde n° 6, p. 11. Cette thèse s'exprime de manière plus systématique chez un auteur comme Fuller cf : Fuller (L.), "The Forms and Limits of Adjudication", in *Harvard Law Review*, XCII, 1978, pp. 353-409.

contre celle de l'argent et du pouvoir, de la base contre la hiérarchie, du bon sens du terroir contre l'intelligentsia parisienne, de la province contre le centralisme"³⁵. Ces oppositions manichéennes se retrouvent dans le discours de certains de ces magistrats qui s'engagent dans une carrière politique, ou choisissent d'intervenir dans les médias ; dans l'épisode de *La marche du siècle* consacré à "l'Appel de Genève", R. Van Ruymbeke décèle ainsi de l'indécence dans la corruption politique et la délinquance économique et financière ; il y lit des insultes graves à la démocratie et à la "souffrance des pauvres". Le "juge" s'érige dès lors en "représentant" de catégories sociales nombreuses dont le politique ignore la condition et les demandes.

La politisation de la figure du juge peut aussi être reliée à la judiciarisation des sociétés et à l'affaiblissement des capacités responsives du politique : les "affaires" ont miné la crédibilité du politique qui est, dans certains contextes, incapable de satisfaire aux attentes sociales ; à la régulation politique des sociétés démocratiques succéderait dès lors une "régulation judiciaire", qui place le juge au centre des processus sociaux³⁶. Les citoyens se tournent désormais vers la justice pour traiter leurs demandes ; l'office du juge devient politique puisqu'il doit assurer des missions traditionnellement imparties aux acteurs politiques. La montée en puissance des juges n'est que la conséquence logique de l'affaiblissement du politique qui se trouve incapable de satisfaire à certaines de ses fonctions naturelles.

Avant d'être la conséquence d'une transformation profonde de la démocratie, la politisation de la figure du juge doit être considérée comme étant liée à l'action de magistrats qui comme dans l'Appel, se présentent comme les hérauts d'une cause déterminée : la réforme de la justice (A). Mais la politisation de cette figure est aussi liée aux stratégies de divers acteurs : grands médias, éditorialistes proches de diverses forces politiques, commentateurs politiques interprètent la répression de la délinquance politico-financière comme l'expression de projets politiques de juges, ayant fait de la purification des mœurs politiques un objectif fondamental (B).

35. Garapon (A.), *Le juge, nouvel acteur politique ? (Le cas français)*, in *Cahiers français*, n° 268, octobre-décembre 1994, p. 69.

36. Voir l'article précité de Vallinder (T.), "When the Courts Go Marching In". Pour cet auteur, le renforcement et l'intervention au niveau politique des juges sont liés à la judiciarisation du social laquelle traduit l'émergence de la justice comme instance capable de traiter des demandes sociales auxquelles le politique n'est plus capable de répondre ; comme le montrent bien C. Guarnieri et P. Pederzoli, "le déclin de la capacité des organisations politiques (comme les partis et les syndicats) à donner une réponse aux demandes politiques ne fait que renforcer l'importance de la justice, au moins en raison du fait que sa capacité relative à donner des réponses à de nombreux problèmes que pose la société en sort magnifiée". Guarnieri (C), Pederzoli (P.), *La puissance de juger. Pouvoir judiciaire et démocratie*, Paris, Éditions Michalon, 1996, p. 176. La crise du politique en démocratie s'accompagnerait donc de l'émergence d'une nouvelle figure : "le juge politique".

A) Le juge "acteur politique"

Endossant la qualité d'acteur du jeu politique, le juge se mêle indirectement des controverses politiques ; il s'abrite derrière le principe de la séparation des pouvoirs, mais situe son action par rapport à une véritable "grammaire politique". Tout prend un sens politique puisque les procédures que le juge diligente sont, au même titre que les discours qu'il est amené à tenir prennent place dans un contexte précis, à la dramatisation duquel contribue la rhétorique du "petit juge". Tel semble être le sens des appels constants à la réforme de la justice.

Appeler à la réforme de la justice passe souvent par la dénonciation de la dépendance dans laquelle le politique tient les magistrats, surtout ceux qui parquent, sont chargés de poursuivre, mais qui ne peuvent prendre de réquisitions contraires à la volonté du garde des Sceaux. Le problème prend une dimension particulièrement grave dans la politique pénale de lutte contre la corruption, où l'inégalité des justiciables face à la répression peut transparaître de manière trop criante : "je suis, remarque R. Van Ruymbeke, un magistrat payé par l'État. A ce titre, je suis un serviteur de l'État. Mais la justice est rendue «Au nom du peuple français». A moi de me démarquer du rôle ambigu qu'on veut me faire jouer. Toute la politique pénale, notamment la lutte contre la corruption, dépend du bon vouloir du garde des Sceaux, supérieur hiérarchique des procureurs"³⁷. Par le biais de la règle de la saisine in rem, le pouvoir dispose des moyens de contrôler très strictement le travail des magistrats chargés de l'instruction : lorsque dans le cadre d'une procédure ils ont découvert des faits nouveaux, ils ont l'obligation d'alerter le parquet, lequel dispose seul du pouvoir de délivrer un réquisitoire supplétif. En définitive, remarque le juge, "le ministre de la Justice, à travers la direction des affaires criminelles et des grâces, contrôle tout, le pouvoir politique a un pouvoir absolu dans ce domaine"³⁸. Dénoncer les dysfonctions de l'appareil judiciaire passe également par la mise en cause de l'impunité qui a longtemps caractérisé les politiques ; et cela atteste du caractère politique de l'action de ces magistrats. Réformer la justice c'est pour eux reconnaître que les règles de la responsabilité pénale sont applicables de manière indifférenciée aux justiciables ordinaires comme aux hommes politiques. Ici, le juge est l'instrument d'une révolution salutaire qui vise à aligner les acteurs politiques sur le "droit commun" ; nouveau zélateur de l'égalité devant la loi, le juge prône une application uniforme du droit, par-delà les statuts des usagers de la justice. Une "pratique" contestable s'était instaurée, plaçant les professionnels de la politique à la marge, donc à l'abri de la répression. Réformer la justice et accentuer la répression de la délinquance politico-financière, c'est appeler à la remise en cause de ces usages injustifiés : "les hommes politiques ont vécu pendant des dizaines d'années dans une parfaite impunité. Il est inutile que

37. Renaud Van Ruymbeke, dans Robert (D.), *La justice ou le chaos*, op. cit. p. 24.

38. *Ibid.*

*j'énumère les scandales étouffés sans que l'opinion s'en émeuve beaucoup : Panama, la garantie foncière, de Broglie... Le système des fusibles a toujours fonctionné : la responsabilité pénale n'est jamais remontée à un niveau important. Le fait qu'actuellement des hommes politiques soient mis en cause montre que cette pratique est en partie révolue. Ils ne sont pas traités plus sévèrement, mais ils commencent à l'être comme les autres*³⁹.

Dans la critique des inconvénients du système judiciaire, le juge politique célèbre une certaine conception de la citoyenneté et du lien politique en démocratie. Il célèbre aussi une vision singulière de la société, où la justice aurait la mission de défendre les idéaux d'égalité et de liberté de la concurrence. Égalité des citoyens face à la loi : les habitués de la correctionnelle, familiers des cabinets d'instruction et principaux clients d'un système judiciaire qui traite, tels des stocks, les délinquants, comme les "élites" qui ont pris quelques libertés avec le droit. Idéal d'égalité dans une société où la masse des fortunes mal acquises ne peut déceintement côtoyer le flot des déshérités qui chaque jour s'accroît. Défense de la liberté de la concurrence, surtout dans l'octroi des marchés publics où la fraude ne peut être instaurée en "principe". Avec le juge politique, un nouveau discours fait son entrée dans l'espace public ; il dénonce le mépris dans lequel la délinquance politico-financière tient le citoyen ordinaire : *"le contraste entre la nouvelle pauvreté et ces sommes colossales qui partent pour l'étranger est très choquant [...] À mon sens, le fait de truquer les marchés nuit au développement de la société : dans ce contexte là, les affaires de corruption dérangent. Dévoiler la corruption, c'est se heurter aux stratégies de certains grands groupes [...] Toutes ces affaires de corruption sur les marchés publics sont anticoncurrentielles et marquent une régression économique"*⁴⁰.

Le "juge politique" revêt des caractéristiques qu'il convient à présent de préciser. Ce n'est pas le "magistrat politique" qui, dans le champ judiciaire, s'oppose au "magistrat dogmatique"⁴¹. Leur rapport au politique les différencie en effet des magistrats politiques : ces derniers entretiennent des relations étroites avec les acteurs politiques qu'ils côtoient dans les cabinets ministériels, dans les positions de conseils judiciaires des gouvernements à la tête des hautes juridictions ou dans les entourages des chefs de cour ; le lien qui les unit au politique exprime l'existence d'une relation de connivence : ils *"appartiennent plus souvent à des familles proches de la politique ou, du moins, prédisposées à se reconnaître légitimées à intervenir dans les affaires publiques. Mais ce qui les distingue surtout, c'est le fait d'avoir occupé les postes à responsabilité et à risque individuel qui sont à la charnière même du contrôle du pouvoir politique et de l'indépendance de la justice (chef de grand-juridiction ; directeur de cabinet ministériel ; directeur de l'administration*

39. *Ibid.*, p. 26.

40. *Ibid.* p. 71.

41. Sur cette opposition lire d'abord : Bancaud (A.), *La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce*, Paris, LCDJ, collection Droit et société, 1993, préc.

centrale à la Chancellerie) et, tout particulièrement, des services les plus politiques tels que la direction des Affaires criminelles ou l'Inspection des services judiciaire, secrétaire du Conseil supérieur de la magistrature ; de manière générale ils ont plutôt appartenu au Parquet qu'au Siège⁴². Ce sont justement les magistrats politiques qui, dans le secret des administrations centrales et à la tête des parquets les plus sensibles, pilotent la politique pénale que dénoncent les juges politiques. Le juge politique opère sur un registre sensiblement différent de celui qu'épousaient les "juges rouges" des années soixante-dix ; à bien des égards cependant les stratégies sont voisines : il s'agit de donner à l'acte judiciaire un sens politique, et d'en faire le moyen de la concrétisation d'une vision des rapports sociaux et politiques. Mais contrairement aux "juges rouges" qui affirmaient le caractère nécessairement politique de l'acte de juger, le juge politique dénie cependant ce caractère à son action, sauf peut-être les magistrats réunis au sein de l'Association française des magistrats instructeurs. Le juge politique a conscience de la nature nécessairement politique des actes qu'il pose ; il sait jouer du contexte et des rapports de force qui le caractérise. Mais il va à son tour devenir l'objet de critiques qui, paradoxalement, contribuent à rehausser sa position dans le jeu politique.

B) Le juge auteur d'un "projet politique"

La politisation de la figure du juge est aussi le fait de certains acteurs qui voient dans l'action de certains magistrats, une volonté de bouleverser les fondements de l'État dont ils veulent prendre le contrôle, au nom d'une idéologie singulière. Car remarque E. Zemmour, "la dénonciation des frasques de nos hommes politiques n'est ni neutre ni hasardeuse, mais porte un projet, des idées, des hommes. Il en est ainsi de tout avancée juridique : elle sert une idéologie"⁴³. Ces magistrats ont fait des hommes politiques de véritables cibles à détruire. Longtemps distants du politique, par ignorance, par indifférence ou par crainte, ils ne s'occupaient pas de la "délinquance des élus" ; ils s'arrachent désormais les représentants de la nation : l' élu "est devenu un gibier de premier choix, lui qu'on évitait craintivement il y a quelques années encore. Avec le tout-venant de leurs prétoires, braqueurs, dealers et proxénètes, ces messieurs-dames s'ennuient quelquefois. Avec les élus et les patrons, ils goûtent le piment de la lutte à armes égales. L'esthétique de l'escarmouche subtile et du piège habilement tendu, l'éthique du combat toujours recommencé de la morale contre la politique, de l'idéal contre le compromis et la compromission"⁴⁴. Avec les "petits juges" on assiste de fait à une stylisation de l'action de la justice, construite comme ayant pour but de pourchasser les puissants corrompus.

42. Bancaud (A.), *La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce*, CRIV, Travaux de recherche, n° 1, 1991, pp. 230-231.

43. Zemmour (E.), *Le coup d'État des juges*, Paris, Grasset, 1997, p. 15.

44. *Ibid.*, p. 14.

Ce déferlement des petits juges à l'encontre des hommes politiques est synchrone avec un autre mouvement, tout aussi brutal, au sommet de l'ordre juridictionnel. Ce second mouvement est le fait de magistrats, "*sages somnolents de jadis, (qui) se réveillent*"⁴⁵. Contestant les politiques budgétaires des collectivités locales, les chambres régionales des comptes ont le même aplomb face aux représentants de la nation que le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel qui défient les élus du peuple. Mais au plan international, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice des communautés européennes ajoutent à la dépendance dans laquelle les juges veulent maintenir l'État. Tout se passe aujourd'hui comme si "*la multiplicité des juges se retournait en pieuvre contre un État français et ses serviteurs anesthésiés par une longue impunité : comme si tous ces juges, en dépit de leurs différences, oppositions voire inimitiés, servaient un souverain mystérieux, une idéologie unique quoique tue*"⁴⁶. Ce qui se prépare dans les cabinets d'instruction, c'est la contestation totale de la position du politique dans la société. Des magistrats, jadis brimés, avides de reconnaissance, défient les professionnels de la politique et veulent conquérir, à leur tour, un statut de représentants de la nation. C'est la raison pour laquelle ils considèrent avec beaucoup d'acrimonie, certaines décisions prises par les "représentants de la nation". La mise en examen d'un patron, le placement sous mandat de dépôt d'un élu, cessent de n'avoir sens que par rapport à la logique de la procédure pénale. Il s'agit aussi, par le prononcé de décisions spectaculaires parce que touchant le politique, de contrer les choix de ce dernier. C'est en ce sens que certains médias analysent le placement sous mandat de dépôt de L. Le Floch Prigent, après sa nomination à la tête de la SNCF, promotion qui, il faut le reconnaître, faisait suite à une mise en examen :

*"Entre-temps, Le Floch avait été nommé Président de la SNCF, au lendemain de la grande grève de novembre-décembre 1995. Ce choix ne se révélera pas mauvais. Le Floch déjeune avec les cheminots au restaurant d'entreprise. Il discute sans fard avec les syndicats, qui apprécient sa rude franchise. Il secoue la vieille maison en lui rappelant que son maître doit redevenir le client. Mais ce choix a exaspéré Eva Joly. Elle l'a pris comme un affront personnel. Elle est convaincue que cette nomination n'a qu'un seul motif : protéger Le Floch des foudres de la justice"*⁴⁷.

La figure du juge est mobilisée dans un discours qui trouve sa logique dans l'opposition manichéenne de la "justice" et du "politique". Mais, dans la description de ce combat entre magistrats et professionnels de la politique, cette figure permet de donner consistance à un groupe d'acteurs dont le projet est de réprimer les turpitudes des puissants. Il n'est que d'évoquer la manière dont la presse présente les magistrats spécialisés dans la répression de la délinquance politico-financière pour illustrer les particularités de cette image à la construction de laquelle tous les médias concourent :

45. *Ibid.* p. 21.

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*

"Édith Boizette. La plus autoritaire. [...] Mèches blondes, regard en coin, lèvres cerise, ongle rouge vif, elle porte l'élégance de ses tailleurs bien coupés et de ses pochettes de soie comme une seconde nature. Mais sous le sourire pointe sa vraie nature : l'autorité. Alors que tout réussissait à Bernard Tapie, elle pousse le ministre de la Ville à démissionner deux mois à peine après sa prise de fonction".

"Philippe Courroye. Le plus mélomane. [...] Joueur d'échecs et imitateur de talent, ce juge longiligne au visage aigu, sait anticiper et surprendre. Ceux qui ont eu affaire à lui n'en finissent pas de s'interroger sur ses «perversités»".

"Jean-Marie d'Huy. Le plus atypique. [...] Entier, l'homme ne craint pas les frictions avec le parquet. Notamment lorsqu'il envoie en détention le patron d'Alcatel CIT contre l'avis du procureur".

"Mireille Filippini. La plus énigmatique."

"Éric Halphen. Le plus spectaculaire. [...] De tous les juges d'instruction, Éric Halphen, 37 ans, est de loin celui dont le parcours a été le plus semé d'embûches au cours de ses investigations sur les fausses factures RPR aux HLM de Paris. Spectaculaire entre toutes, l'affaire Schuller-Maréchal, en décembre 1994, se révèle bientôt une rocambolesque manœuvre politico-policrière destinée à déstabiliser le juge de Créteil".

"Renaud Van Ruymbeke. Le plus accrocheur."

"Éva Joly. La juge qui fait trembler le gotha. Avec ardeur et détermination, elle traque l'infraction. Les patrons ont pu le constater. Une dame de fer au parcours atypique qui incarne à sa manière l'indépendance de la justice"⁴⁸.

Ils s'organisent en véritables pouvoirs, à la marge du pouvoir politique. Et dans cette position, ils ont la prétention de combattre la corruption. Mais ils entretiennent aussi des relations entre eux et constituent des réseaux ; tel est le cas de l'"équipe" qui se constitue autour du conseiller Van Ruymbeke : "il réunit autour de lui un cercle d'adeptes (Rolland, Halphen, d'Huy sont aux premières loges) avec lesquels il échange des informations sur leurs dossiers respectifs, et examine la situation juridique de la France. Une sorte de Shadow-Chancellerie qui aurait pour devise : «honnêteté et égalité des citoyens devant la justice»"⁴⁹. Brouillant les hiérarchies du pouvoir dans l'État, le juge politique est dès lors un de ces acteurs qui contribuent à la "régression démocratique"⁵⁰ ; se présentant comme le défenseur et le représentant d'une opinion à la recherche de repères, il livre le politique à la vengeance d'un peuple, qui s'insurge face à la distance croissante qui le sépare de ses représentants. Avec les procès politiques d'aujourd'hui, l'opinion trouve dans son corps politique "un bouc émissaire idéal"⁵¹. Les juges escamotent la recherche des responsabilités, surtout dans les contentieux techniques : tant pis si le décideur politique n'était pas informé des pratiques des membres de son cabinet ; peu importe qu'il ait effectivement la maîtrise des "services techniques", et il n'est pas décisif de savoir si il s'est personnellement enrichi : "il suffit que sa responsabilité soit soupçonnée, envisageable. Le rouleau com-

48. Voir Demonpion (D.) et alii, *prec.*, pp. 40-42.

49. Zemmour (E.), *prec.*, p. 29.

50. Voir Slama (A.-G.), *La régression démocratique*, Paris, Fayard, 1995.

51. Zemmour (E.), *op. cit.*, p. 150.

*presseur judiciaire est en marche. Il écrase tout. Pour n'importe quoi. N'importe qui*⁵².

La commission chargée de proposer au gouvernement une réforme de la justice et de la procédure pénale a remis son rapport à J. Chirac : ce texte préconise le *statu quo* en ce qui concerne les règles de l'action publique, mais recommande une révision de la procédure de nomination des magistrats du parquet, alignée sur celle des magistrats du siège. Le CSM serait réformé, et ouvert à des personnalités de la société civile. Entre temps, une nouvelle alternance a eu lieu : le nouveau garde des Sceaux est l'auteur d'un projet de loi dans lequel le lien parquet-ministre de la Justice est définitivement rompu. Une certaine conception de la morale en politique semble s'imposer, alors même que l'on ignore si l'Appel de Genève débouchera sur la constitution d'une "internationale" des magistrats chargés de lutte contre la corruption.

52. *Ibid.*, pp. 150-151.