

FRANÇOIS TERRÉ

## *La Justice en temps de crise*

Entre la Justice et le temps de crise, il y a, probablement plus qu'ailleurs, un antagonisme évident : celui du stable et du mouvant. La Justice, pense Pascal, « c'est ce qui est établi ». Or les crises menacent, ébranlent ou même détruisent ce qui est établi. Pendant ou après la tourmente, il s'agit de savoir comment la Justice se comporte, ce qui suppose qu'on s'entende tout d'abord sur le sens des mots.

Ici c'est la Justice juridique qui est concernée. Jadis confondue avec la Justice morale, elle s'en est progressivement éloignée, à mesure que le droit a cessé d'être seulement le prolongement de la morale pour être investi de missions nouvelles et sans cesse amplifiées : l'ordre, le progrès, le bonheur... la qualité de la vie. Dans le système issu de la Révolution française, c'est avant tout aux lois qu'il appartient de satisfaire ces besoins souvent contradictoires. Et puisque ces lois ne s'ordonnent pas seulement autour d'une éthique, les juges chargés de les appliquer ne servent plus nécessairement la seule justice morale, ce qui entraîne une plus grande fragilité, interne ou externe, de la justice juridique, envisagée sous son double aspect, organique ou fonctionnel.

Fragile et souvent contestée, génératrice de mécontentement par son essence même, cette justice est généralement en retard sur les besoins du présent. Civile, pénale, administrative, constitutionnelle, arbitrale ou internationale, elle supporte d'ordinaire sans rupture les répercussions de l'évolution sociale. Les leçons de l'histoire démontrent qu'il en va autrement lorsqu'il lui faut faire face à des crises, car celles-ci atteignent souvent l'édifice judiciaire, l'idéologie des gens de robe, le cadre des palais, le rythme, le langage, la sérénité.

La principale difficulté de l'analyse est alors liée au fait que la notion de crise prête à diverses interprétations. Il y a, certes, un

trouble apporté à l'ordre établi. Mais quels en sont les origines, les caractères, la durée... ? A ces questions l'on trouve une réponse commode et plus ou moins naturelle en se référant à une construction du droit administratif : en effet, la « théorie des pouvoirs de crise » tend, dans notre droit, à expliquer ou à justifier un phénomène assez répandu de par le monde : l'existence d' « atteintes à la légalité » lorsque se produisent des « circonstances exceptionnelles ». Appliquée, dans une perspective générale, au fonctionnement de la justice, cette démarche laisse l'esprit insatisfait : d'abord parce qu'il est heurté davantage lorsque les « atteintes à la légalité » concernent la légalité judiciaire ; ensuite parce que la sensibilité particulière de la justice expose celle-ci à des secousses nées de crises dont les origines tendent aujourd'hui à se diversifier et à modifier en conséquence les perspectives traditionnelles de la pensée et de l'action juridique.

Traditionnellement et jusqu'à l'époque la plus récente, l'on peut bien dire que le problème de la justice en temps de crise se situe essentiellement par rapport à une crise *politique*. Rares mais éclairantes, les études relatives à l'influence des révolutions sur le droit illustrent ce propos, y compris lorsque celles-ci font table rase du passé judiciaire. Aussitôt est-il nécessaire de sérier les questions, car il ne s'agit pas d'étudier les relations, souvent ambiguës, de la justice et de la politique. Écartons par conséquent du présent débat un rappel de la nature et du régime de l'infraction politique. Écartons aussi les infractions d'hommes politiques lorsqu'elles peuvent entraîner le fonctionnement de la Haute Cour de Justice. Écartons encore le débat sur la politisation de la justice, justice de classe ou justice de lutte des classes... Faisons l'hypothèse d'une crise politique notable, et non pas simplement larvée.

La belle et triste histoire des hommes montre qu'il y a des temps ou des moments troublés pendant lesquels se manifeste une justice parodique. Les exemples ne manquent pas : des Templiers aux victimes des procès de Moscou, de Jacques Cœur à Fouquet, de Louis XVI au maréchal Ney, des Chambres ardentes aux cours prévôtales de la Terreur blanche, des conseils de guerre des lendemains de la Commune aux Sections spéciales... Et, naguère, parmi d'autres, l'horrible procès d'Hoveyda.

### *Raison d'Etat et parodie de justice*

Depuis la nuit des temps, on a souvent avancé la raison d'Etat pour expliquer ces excès. Mais, depuis fort longtemps aussi, la conscience des hommes s'est révoltée contre une telle justification. Elle

s'indigne contre les simulacres de procès et l'hypocrisie qui les caractérise. Et lorsqu'elle est prête à faire sa place à la raison d'Etat, elle semble bien préférer généralement que celle-ci se manifeste sans autre forme de procès. Ce sentiment de révolte se relie tout naturellement à l'absurdité fondamentale de la justice parodique. D'une part, le simulacre de procès, tel un hommage de l'injustice à la justice, implique tout de même la reconnaissance des valeurs dont se réclame celle-ci. Mais, d'autre part, la parodie sert à réaliser une injustice ! D'où une contradiction irrémédiable entre l'affirmation implicite d'une valeur et, simultanément, sa négation. En d'autres termes, il n'y a pas alors seulement un excès mais un illogisme profond, car l'injustice ne se justifie pas.

En outre, la parodie rejaillit sur la vraie justice, sur la justice parodiée, qu'elle avilit du fait même de l'imitation. Qu'on le veuille ou non, celle-ci, plus ou moins réussie, tend à faire croire que la vraie justice n'est pas la seule détentrice de ses valeurs, qu'elle n'a plus le monopole de leur définition et de leur défense. De proche en proche, elle risque alors de voir disparaître sa raison d'être en devenant un moyen parmi d'autres. Comme le disait, dans l'ancienne France, le chancelier Michel de L'Hospital, « il n'est saison fâcheuse qui puisse détourner le bon juge de faire droiture ».

La liste impressionnante des excès ne dispense pas d'opérer plusieurs distinctions. A l'extrême, il arrive que l'état de crise supprime la justice, aucun tribunal n'étant, à proprement parler, organisé. Quand, par exemple, la Convention juge Louis XVI, on peut considérer qu'une justice révolutionnaire recouvre un assassinat politique. Mais, entre cette éventualité et le maintien du rôle des juridictions ordinaires, malgré la survenance d'une période de crise, il y a de multiples réactions rendues souvent nécessaires par le besoin de faire face aux troubles menaçant le plus souvent l'existence de la société. A s'en tenir à ceux qui ont secoué la nôtre depuis un demi-siècle, on constate deux attitudes fort différentes.

### *Improviser ?*

L'une consiste à réagir face à une situation de crise devant laquelle l'appareil judiciaire se révèle insuffisant, par l'aggravation des sanctions — surtout pénales — et par la création de nouvelles juridictions, plus rigoureuses, plus inquisitoires, plus expéditives. D'où la violence des critiques que la conscience des peuples civilisés leur adresse, non seulement parce que ces innovations s'accompagnent fréquemment d'atteintes importantes au principe même de la non-rétroactivité de

la loi pénale, mais aussi parce que rien n'est pire que d'improviser, en raison de la survenance de circonstances exceptionnelles, une justice sans passé confiée à des juges plus ou moins passionnels ou serviles.

La période de l'occupation a tristement illustré cette attitude : loi du 24 septembre 1940 portant création d'une Cour martiale dont les membres sont désignés par décret et qui a pour mission de punir les « crimes et manœuvres commis contre l'unité et la sauvegarde de la patrie » ; loi du 21 mars 1941 instituant une Cour criminelle spéciale ayant pour tâche de réprimer des stockages clandestins, des accaparements de marchandises, etc. ; loi du 14 août 1941 créant les trop célèbres Sections spéciales ; loi du 7 septembre 1941 instituant un Tribunal d'Etat ; loi du 20 janvier 1944 donnant naissance à des Cours martiales.

Si profondément fondée soit-elle, l'indignation ne peut rester sélective. La suite des temps, lors de la Libération, atteste, mais dans l'autre sens, la persistance d'une attitude condamnable, en dépit de la situation de crise. Outre la justice révolutionnaire rendue dans diverses régions par des Cours martiales plus ou moins improvisées ou par des tribunaux du peuple, des juridictions spéciales furent instituées par les ordonnances du 26 juin 1944, créant les Cours de justice, et du 18 novembre 1944, instituant la Haute Cour de Justice, afin de juger les responsables du régime disparu. Au sein de ces juridictions les magistrats de carrière furent appelés à se prononcer en siégeant avec des jurés désignés dans des conditions fort contestables.

Ultérieurement, sous la Ve République, les événements d'Algérie ont provoqué, aux diverses étapes de la crise, l'apparition, à côté des tribunaux permanents des forces armées, de juridictions militaires spéciales, estimées plus efficaces : création par le Président de la République du Haut Tribunal militaire (après le procès des Barricades), puis d'un Tribunal militaire spécial, le 3 mai 1961, puis d'une Cour militaire de Justice, le 1<sup>er</sup> juin 1962 (après le procès Salan), le processus ayant tendu finalement à l'élimination de tout juge civil. Les vives réactions qui ont accompagné ces créations successives, jointes aux fréquents déboires connus à leur sujet par les gouvernants, suffisent à montrer que la démarche suivie par eux jusqu'alors ne pouvait être satisfaisante.

### *Prévoir ?*

Mais il existe une autre attitude destinée à satisfaire le besoin d'une justice capable de faire face à la situation exceptionnelle, sans que sa genèse, sa structure et son mode de fonctionnement soient

tributaires de l'apparition de la crise ou du déroulement de celle-ci. On peut imaginer qu'il existe déjà, avant que la crise n'éclate, des juridictions ayant vocation à lui faire face et que la survenance des circonstances exceptionnelles aboutisse soit à proroger la compétence d'une juridiction, soit à la faire sortir d'une certaine torpeur.

Il existe, même en période calme, des juridictions militaires, les tribunaux permanents des forces armées, qui sanctionnent les infractions d'ordre militaire et celles qui sont commises dans les établissements militaires, que ce soit dans le service ou à l'occasion de celui-ci. Ce sont des juridictions d'exception, c'est-à-dire plus précisément des juridictions spécialisées et distinctes des juridictions ordinaires. En bien d'autres domaines du droit judiciaire, et parfois de manière exagérée, il y a d'ailleurs des juridictions d'exception (tribunaux de commerce, conseils de prud'hommes...).

La survenance d'une situation de crise peut conduire à étendre la compétence de ces juridictions, en un mot à la *proroger*. Ainsi, déclaré « en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée », l'*état de siège* s'accompagne d'un transfert aux juridictions militaires du pouvoir de répression concernant les civils ; ainsi encore, proclamé en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou en cas d'événements présentant par leur nature et leur gravité le caractère de calamités publiques, l'*état d'urgence* produit des conséquences analogues. En d'autres termes, les juridictions militaires bénéficient d'un germe de compétence appelé à éclore lorsque les circonstances appellent un renforcement de la discipline dans la cité. L'expérience algérienne a pourtant conduit à penser que ces remèdes n'étaient pas suffisamment efficaces. Mais, qu'elles aient été fondées sur l'article 16 de la Constitution (Haut Tribunal militaire, Tribunal militaire spécial) ou sur la loi du 13 avril 1962 (Cour militaire de justice) les démarches précédemment rappelées n'étaient pas adéquates — c'est le moins qu'on puisse dire — notamment parce qu'elles conduisaient à créer, de toutes pièces, des juridictions nouvelles.

Ces expériences malencontreuses ont conduit à l'institution d'une juridiction permanente, la Cour de Sûreté de l'Etat, par la loi du 15 janvier 1963. Sa création a été justifiée par le fait que les juridictions ordinaires — et plus particulièrement les cours d'assises — ne sont pas bien adaptées à la répression des crimes contre la sûreté de l'Etat. On a même pu constater que notre temps avait accentué cet état de choses parce que la distinction de l'ordre interne et de l'ordre international s'est estompée, parce que — sous la forme du terrorisme — « la subversion intérieure a pris un caractère total » et parce

que « les jurés deviennent des destinataires d'élection de menaces auxquelles ils n'ont pas toujours la force d'âme de résister » (décl. du garde des Sceaux, M. Jean Foyer, *JO*, déb. Ass. nat., 3 janv. 1963, p. 212). D'où l'existence d'une juridiction en quelque sorte échevinale, au sein de laquelle siègent à la fois des magistrats de carrière et des militaires et qui n'a pas, depuis sa création, rendu — c'est le moins qu'on puisse dire — une justice scélérate.

Cette évolution législative illustre l'élargissement fort sensible du concept de crise, donc de celui de pouvoirs de crise. Traditionnellement, l'image ou le spectre de la guerre a plus ou moins constitué le point de référence et de réflexion. De là cette préoccupation longtemps dominante, dans la perspective retenue ici, de la protection contre les atteintes à la sûreté extérieure de l'Etat. Puis l'on en est venu à décider qu'en temps de guerre, une distinction axée sur les frontières était dépassée et qu'en pareilles circonstances, les infractions contre la sûreté tant intérieure qu'extérieure de l'Etat devaient être soumises aux tribunaux permanents des forces armées (ord. 4 juin 1960 ; art. 697 C. Proc. pén. et 302 C. Just. militaire). En un sens, l'institution de la Cour de Sûreté de l'Etat a marqué, par sa permanence, la prise en considération constante du phénomène de crise, y compris en temps de paix.

Il n'est pas exclu que l'évolution de notre époque élargisse encore le mouvement, car — si tant est que la distinction soit possible — le processus de crise peut ne pas revêtir au moins immédiatement un caractère politique. De nos jours, une crise *économique* — celle de l'énergie — secoue le monde, et, de manière variable, les difficultés auxquelles les entreprises ont à faire face sont de nature à affecter l'ensemble de la communauté nationale et le fonctionnement des services publics, y compris celui de la justice, ce qui n'avait généralement pas été le cas dans le passé lorsque des crises économiques avaient surgi. L'illustration actuellement la plus éclatante de cet état de choses est probablement celui de la sidérurgie : l'adaptation de notre appareil économique à une situation de crise ne s'opère pas essentiellement par les voies judiciaires ordinaires qui président en période de croisière à la liquidation ou au renflouement des entreprises. Tout, ici, est à repenser.

Le droit pénal est, dans cette mesure, en avance sur les autres branches du droit. Ne nous dissimulons pourtant pas une ambiguïté essentielle du temps présent : quand une situation de crise se prolonge, elle perd progressivement ce caractère exceptionnel qui servait traditionnellement de support à des pouvoirs exorbitants. Ajoutons que le caractère protéiforme des troubles du siècle finissant déjoue bien souvent les prévisions judiciaires les plus vigilantes.