

FRANÇOIS SARDA

L'intervention du pouvoir dans les instances judiciaires

L'opinion est mal informée en matière judiciaire. Elle l'est par défaut, dans l'ignorance des structures et des procédures, dans la confusion du rôle des magistrats du parquet et du siège. Elle ne sait pas comment se prépare et se réalise une décision de justice. L'opinion est également mal informée par excès lorsque, à propos de quelques affaires, généralement scandaleuses ou objet de tapages, elle apprend massivement détails, erreurs, anomalies et allégations d'interventions.

Pour les citoyens de notre pays, la justice est prise globalement comme un rouage de l'Etat. Tantôt, elle prend les qualités d'un recours. La menace lancée à un adversaire de lui faire un procès porte implicitement une expression de confiance au juge, considéré comme le sage, compétent et indépendant, auquel on peut s'adresser avec sérénité. Tantôt la justice prend, au contraire, les traits d'une vieille dame au décor solennel, manipulée par le pouvoir pour la répression d'une faute, d'une profession ou d'une position politique.

Les plus informés parmi les citoyens ne savent pas la part qu'il convient de faire dans la réalité au respect des principes d'indépendance des juges et à l'infléchissement des règles de séparation des pouvoirs par le jeu des influences et des pressions sur des hommes et sur leurs décisions.

Le risque, dans une réflexion sur l'intervention du pouvoir dans les décisions judiciaires, est d'encourir le grief d'hypocrisie ou de naïveté si on ne décrit que le fonctionnement rigoureusement normal de la justice. Ce reproche évité, l'autre risque est celui de la caricature en affirmant la constance d'une pression fautive du pouvoir sur les instances judiciaires.

Talleyrand proposerait de dire : « Je ne juge pas... je raconte... » Essayons-nous à regarder !

Les indifférences du pouvoir ou ses macro-interventions

Le terrain doit d'abord être déblayé. Le pouvoir politique se moque du sort individuel de la quasi-totalité des procédures. Le pouvoir pourrait se mêler de toutes les affaires civiles, puisque le procureur est censé être présent à chaque audience et ouï en ses observations. Le vieil usage qui consistait à marquer sa présence symbolique aux audiences par le dépôt de sa toque sur son bureau est devenu caduc. Sauf en quelques chambres, le parquet est absent des audiences civiles, exactement comme il est absent dans les procédures exceptionnelles des tribunaux de prud'hommes et de commerce où il pourrait se rendre. La liquidation des biens de Manufrance a été prononcée en son absence. Or, qui dirait que le pouvoir n'a pas le souci de cette affaire ? Parfois, il fait connaître son point de vue dans des affaires importantes par leur résonance mais ses interventions se produisent plutôt dans des débats juridiquement délicats.

Cette disparition du ministère public dans les affaires civiles résulte d'abord de la pénurie et de la surcharge des magistrats. Elle traduit aussi un parti pris de non-intervention du pouvoir dans les affaires entre parties, ce qui est incontestablement d'inspiration libérale. Le pouvoir se soucie cependant de l'orientation de la jurisprudence sur des textes importants. Des lois sont politiquement accentuées dans l'un ou l'autre sens par des interprétations que soutiennent les parquets.

Pour le pénal, le pouvoir ne s'intéresse qu'à la masse de la répression. Il lui importe légitimement de la condamnation des auteurs de vols, d'accidents, de viols, de banqueroutes. Que tel individu soit par contre relaxé, faute de preuves, ou condamné malgré la légèreté des charges ne provoque pas de préoccupation politique. A plus forte raison, dans les affaires civiles, la dévolution d'une succession, l'attribution d'une garde d'enfant, l'allocation dans tel cas de dommages-intérêts laissent indifférent un ministre de la justice.

L'application de la loi

Ce constat ne signifie pas un défaut d'influence du pouvoir politique dans les affaires pénales. Il est clair que des directives données aux parquets, c'est-à-dire aux magistrats chargés des poursuites, les procureurs généraux, les procureurs de la République et leurs substituts qui, légalement, dépendent hiérarchiquement du pouvoir exécutif, peuvent accentuer ou amenuiser une répression dans un domaine donné. Il existe des urgences, mais aussi des modes. Dans un moment, la répression des trafics de stupéfiants ou des accidents

du travail sera soulignée dans sa nécessité ou dans son opportunité. Il suffira d'une circulaire ministérielle aux parquets sur la mise en œuvre d'une loi nouvelle pour que dans tous le pays se développent des vagues de certaines procédures.

Une certaine harmonisation de comportement naît des échanges entre chefs de cours et des contacts avec la Direction des affaires criminelles. Les rapports des syndics sur les banqueroutes, les dénonciations des commissaires aux comptes, les signalements de chèques sans provision ou les constats d'accidents de la circulation provoquent, en fait, les mêmes suites dans les différentes cours d'appel. La règle mal connue de l'« opportunité » des poursuites permet, en effet, aux parquets de ne pas poursuivre, même en présence de délits patents si l'« opportunité » ne paraît pas le commander. Cette règle, politiquement redoutable, car elle permet de choisir de poursuivre ou non dans un dossier particulier, est sur ce terrain des cas individuels contrebalancée par la possibilité pour les victimes de se constituer partie civile. A ce point de notre propos, sur le plan général de la répression, convenons que les juridictions déjà encombrées seraient englouties si toutes les contraventions et tous les délits étaient toujours et partout poursuivis. Cette vie judiciaire souterraine est effectivement arbitraire. En des temps d'inflation législative et réglementaire, sous les avalanches d'une pénalisation extrême et absurde, ce régime est salvateur.

De cette situation de droit et de pratique judiciaire pour les affaires qui, prises individuellement, ne provoquent pas un intérêt du pouvoir, il naît une réalité d'intervention du pouvoir : nous dirions une « macro-intervention ».

A coup sûr, avec le même arsenal législatif, mais selon les circonstances ou les opinions, le volume et la nature de très nombreuses affaires judiciaires peuvent être échangés. Ainsi, les poursuites des avortements ont constamment diminué en nombre au long des dix années qui ont précédé le vote de la loi sur l'IVG. Un autre gouvernement aurait pu augmenter le nombre de ces procédures, ou pourrait choisir de développer les poursuites en matière d'atteinte aux libertés syndicales.

Un autre exemple peut être pris dans le domaine particulier de la fraude fiscale qui implique une plainte de l'administration. Il est évident que le pouvoir est maître de sa politique et peut choisir de multiplier ou non les poursuites ou d'effectuer des sélections. Le pouvoir a donc une emprise certaine sur la matière judiciaire.

La césure ne se fait pas entre des pans de législation mis en mouvement ou non et, d'autre part, des affaires individuelles.

Des attitudes globales

Quand le chef de l'Etat proclame qu'il ne poursuivra pas d'offenses qui lui seront faites, il enlève une matière judiciaire à la justice. De là, on passe insensiblement aux poursuites dans des affaires politiquement sensibles.

Imaginons que de grands organismes, des syndicats, des associations notoires puissent être poursuivis pour atteinte au crédit de la justice, appel irrégulier à l'épargne publique, infraction à la loi sur les associations, l'existence patente du délit ne dispensera pas le pouvoir de débattre des avantages et des inconvénients d'une procédure. Le pouvoir ne défend pas que ses amis. Ses adversaires bénéficient également de leurs forces. Le pouvoir bloque des poursuites de toutes couleurs. La crainte du grief d'une répression inspirée par des motifs politiques est réelle. Récemment, la poursuite d'un grand journal a provoqué un concert de protestations tel que l'initiative de la procédure a pu être dénoncée comme une maladresse. Des « autonomistes » peuvent en profiter comme des catégories sociales au gré du balancier politique. L'intervention majeure du pouvoir est dans cette « retenue à la source » des poursuites judiciaires ou dans le défaut de cette retenue. Quand il poursuit, on lui en attribue la volonté. Quand il ne le fait pas, sa carence est dénoncée, particulièrement dans les domaines des « bavures policières » ou dans le royaume de la grosse délinquance économique. Le pouvoir — il est important de le noter en sorte de parenthèse — est moins gêné par un dossier individuel que par des séries de procédures contre des milieux proches ou des réalités économiques et sociales dont la répression le générerait. La poursuite d'une grande entreprise peut provoquer un véritable conflit entre le pouvoir et les magistrats de son parquet local. Procureur et préfet peuvent ne pas avoir une même appréciation de l'opportunité.

Il reste aussi que, malgré la dépendance des parquets, localement, des procureurs peuvent, et sans en référer, appliquer une loi, le pouvoir n'ayant que peu ou pas de moyens de s'opposer à une procédure engagée. L'existence même des possibilités de constitution de partie civile déjà relevée met pour grande partie en échec les éventuelles mises en sommeil des textes. Dès qu'un particulier est victime d'un délit ou d'un crime, il est recevable à faire ouvrir une information, n'en déplaise au pouvoir. Les cas de « refus d'informer » par déclaration immédiate de l'absence d'infraction sont rares. Tel est cependant le cas dans la mort du criminel Jacques Mesrine. Le parquet — mais est-ce toujours et sans autonomie le pouvoir ? — a requis un refus d'informer qu'a décidé le juge d'instruction.

Est-il besoin que le doyen des juges d'instruction soit « aux ordres » pour partager cette opinion ? Appel a été formé de sa décision. La chambre d'accusation doit encore statuer dans le moment où cet article est écrit. Que fera-t-elle ? Le pouvoir, par les réquisitions de son procureur général, a manifesté son opinion. C'est une intervention légale et légitime. La partie civile la combat avec autant de légitimité. Il n'est nullement nécessaire ni peut-être opportun pour le parquet qu'il souligne son vœu par une pression directe sur des magistrats du siège.

L'infléchissement des procédures

La curiosité sur l'intervention du pouvoir se situe là : comment un parquet, qui n'est qu'une partie, comment le pouvoir qui n'est pas judiciairement le maître peut-il influencer une décision de justice ?

Il faut voir clair : le pouvoir porte moins d'intérêt qu'on ne le croit, quantitativement parlant, aux décisions de justice. Il est par contre vrai que de nombreuses affaires sont « signalées » et que les praticiens connaissent bien un timbre rouge qui, apposé à l'intérieur de la couverture du dossier, le signifie. Son existence même démontre le défaut de clandestinité de cet intérêt. Ce signalement procède du haut comme du bas : si un conseiller général est impliqué dans une affaire financière douteuse, le parquet le signale ou le conseiller général lui-même, s'il s'agit pour obtenir protection. D'autres signalements sont dus au type même de la poursuite : supposons que le responsable d'un établissement public soit poursuivi dans une affaire de refus de vente ou de services, le dossier sera timbré de rouge, parce qu'il s'agit de lui et parce qu'il s'agit de cela.

Bien entendu, dès l'instant où une affaire est signalée, le pouvoir est mieux en mesure de la suivre et d'en orienter le sort au moment où le parquet devra définitivement requérir.

Cette volonté n'est pas scandaleuse, sauf son usage éventuel pour, comme on l'a dit, les « copains ou les coquins ». Le seul problème est de savoir si les règles d'exercice de cette volonté sont respectées et si la liberté du juge demeure entière.

Le juge est soumis à de nombreuses influences. A celles de ses propres partis pris, de ses opinions, de son caractère. Il y a des magistrats de droite et des magistrats de gauche. Il n'était pas besoin que le garde des Sceaux téléphone pour faire condamner le FLN en 1958 et faire condamner l'OAS en 1962. Les magistrats ont suivi l'opinion. On peut dire qu'ils ont suivi le pouvoir ou tout aussi bien qu'ils se sont suivis eux-mêmes.

Les magistrats sont également sensibles aux courants d'opinion et aux manifestations et revendications professionnelles et sociales. Ils lisent les journaux, savent ce qui trouble, ce qui émeut. A coup sûr, ils ne sont pas des étrangers à la société et le sont de moins en moins, comme chacun d'entre nous. Les magistrats sont soumis ainsi à tous les pouvoirs, celui de la rue, celui des usines, celui des médias. Qui soutiendrait que le pouvoir intervient auprès des jurés de cours d'assises dont cependant les verdicts prouvent une sensibilité à l'environnement social ?

Les magistrats sont-ils sensibles à d'autres interventions ? Notre magistrature, qui est pure, est indifférente à l'argent. Personne n'allègue, voire n'insinue le contraire. Les juges sont-ils sensibles à un mot, à un coup de téléphone ? Bien entendu, si occasionnellement ils entendent d'une relation habituelle une réflexion sur un dossier, ils ne pourront pas ne pas l'avoir entendue, mais d'expérience et de témoignages, je dirais qu'ils sont gênés d'une véritable intervention. Une pression aurait les plus grandes chances de provoquer un effet contraire. L'indépendance réelle des magistrats s'est accrue au long de ces trente dernières années. Le garde des Sceaux faisant atteindre directement, voire convoquant les magistrats du siège, est vraiment d'un autre temps. Le corps de la magistrature — et quels que soient les magistrats — ne le permettrait plus.

Les intellectuels et les partis les plus disponibles à dénoncer des immixtions du pouvoir politique dans les affaires judiciaires savent aussi lui demander ses interventions en sollicitant de sa part une décision de mise en liberté ou de relâche.

Le lapsus fameux du président Pompidou disant le 10 mai 1968 : « Je fais libérer les étudiants incarcérés », et qui signifiait je demande au parquet de solliciter leur mise en liberté, a failli se retourner contre lui, car les magistrats ont failli refuser de suivre une dictée de leur jugement, alors que sans tapage ils auraient accepté que le parquet exprime une mesure d'apaisement des esprits.

Du reste, des magistrats ne se cachent pas souvent de leur irritation devant des interventions. Un ancien garde des Sceaux s'autorise-t-il à téléphoner qu'il se porte caution morale de tel inculpé, son interlocuteur, juge d'instruction, fait savoir courtoisement son regret de cet appel. Les interventions sont imaginées nombreuses parce qu'il en est promis beaucoup mais peu sont effectivement faites... ou de moins en moins. Elles se borneraient à mon sens à une curiosité orientée sous forme de demande de renseignements entre magistrats. C'est peu.

Aussi bien c'est ridicule. Est-il besoin d'une intervention politique

pour qu'un magistrat pense que la condamnation de la préfecture de police déplaira plus qu'elle ne plaira au pouvoir ? Est-il besoin d'une intervention pour que l'on sache que la condamnation de telle personnalité connue pour ses amitiés avec le pouvoir ne le comblera pas si la culpabilité n'est pas évidente ?

Par contre, bien sûr, les parties jouent leur jeu, les avocats le leur et le procureur le sien. Le procureur pèse très lourd et plus lourd surtout s'il peut invoquer le poids de sa hiérarchie. Mais l'avocat qui dit d'un inculpé « son syndicat » use du même argument que le procureur qui laisse entendre « mon pouvoir ». Il est cependant évident que le procureur peut plus facilement que l'avocat dire un mot de plus hors audience. Il en a une facilité de contacts, de locaux, une facilité de statut, une habitude « de se parler ».

Les micro-interventions

Le pouvoir peut retenir un dossier, c'est-à-dire ne pas l'ouvrir et réfléchir s'il peut se le permettre, s'il le doit ou si, au contraire, il ne risque pas le scandale de sa carence. C'est là que le pouvoir tient encore la justice. Plus quotidiennement, le pouvoir pas le parquet peut, hors les réquisitions écrites, faire savoir à un juge d'instruction qu'il est pressé ou qu'au contraire il ne l'est pas. Il peut, c'est vrai, et il le fait, ralentir des procédures. Il lui suffit de demander au procureur général concerné de faire un rapport et d'attendre des instructions du pouvoir. Ce moyen permet de conserver un dossier durant de très longs mois et d'organiser l'inertie. La tactique de « la mise sous le coude » existe à tous les niveaux à l'invitation du pouvoir.

Le pouvoir peut faire fixer à la hâte une audience, faire exécuter un arrêt avec une diligence extrême ou, au contraire, prendre son temps et laisser passer les jours avant de prendre des réquisitions ou de faire citer une affaire au grand jour des débats. Les juges du siège et les parties sont démunis devant ces attitudes qui constituent une utilisation abusive et souvent intolérable des lacunes de la procédure.

Il reste que le grand moyen d'intervention du pouvoir est le parquet dont la qualité des magistrats, leur puissance de travail, leur soin d'analyse est généralement remarquable (ce choix n'est-il pas intervention du pouvoir ?). Par le parquet, le pouvoir manifeste ses colères et ses temporisations et c'est autour de lui que s'organisent les influences du pouvoir. Sont-elles univoques ? unilatérales ? Plusieurs ministères, donc plusieurs ministres, peuvent soutenir auprès du ministère de la justice des souhaits contraires : le ministre de

l'agriculture peut solliciter l'apaisement après une manifestation, tandis que le ministre de l'intérieur peut souhaiter l'exemple.

Le parquet ne fait pas l'opinion des juges du siège. Bien évidemment dans les affaires civiles, même dans les affaires pénales et même dans les affaires pénales à données politiques, mais naturellement il pèse d'un poids écrasant. Il pense fort et souvent par écrit ou oralement aux audiences.

Pour le juge qui juge, le parquet a le privilège de détenir des données cachées importantes. Entre ses mots, ses allusions, sur ses interventions, parce qu'il a fait fixer vite une audience, par ses réquisitions, par la présence de tel ou tel magistrat, il donne un éclairage, une opinion. Il existe des signes implicites d'intérêt du pouvoir ou tout simplement d'un parquet de cour ou de tribunal dont on ne mesure pas l'importance, mais la section économique et financière de Paris développe ses attitudes, ses choix, ses interventions avec la solidité de sa compétence sans attendre les directives du pouvoir. Le juge est toujours sensible à l'avis de l'Etat pour l'ordre, pour la sécurité, sur l'intérêt ou non d'une répression exemplaire. Quand le procureur général lui-même choisit de requérir l'extradition de M^e Croissant, a-t-il besoin de dire, en catimini, que le pouvoir le souhaite ?

Existe-t-il des interventions clandestines ? Il déplaît que les magistrats du parquet, sauf aux assises, arrivent aux audiences et se retirent avec les magistrats du siège et aillent avec eux vers les mêmes dépendances. Jusqu'à une époque très récente, les magistrats du parquet assistaient très souvent aux délibérations. Ces attitudes sont gênantes et doivent être occasion d'échanges ou d'avis sur telle ou telle personne ou sur telle opportunité de faire venir un témoin ou de donner tel sort à tel incident. Combien de fois, à l'occasion de suspensions d'audience, n'avons-nous pas pensé que dans les dépendances la juridiction attendait un coup de téléphone donné au parquet ?

Dans la réalité judiciaire, il est parfois regretté que les magistrats du siège et du parquet forment un même corps et parfois naviguent entre les deux fonctions. Il devrait être au moins interdit qu'ils ne le fassent dans un même ressort. Tous les magistrats sont heureux d'être un seul corps, mais est-ce suffisant à le justifier ? Le sujet est sensible et restera longtemps en débat. Les préfets qui entrent au Conseil d'Etat ne font pas des magistrats dépendants. C'est vrai. Il reste que les magistrats vivent constamment ensemble et se parlent de leurs dossiers, de « leurs clients ». Ils sont, dit-on, « en osmose ». Elle permet de dire ses sentiments et d'échanger des points de vue

autrement que par les écrits. Mais parfois le magistrat du parquet, rebelle à l'indication reçue du pouvoir, peut se montrer consciemment d'une froideur totale devant les positions inverses du magistrat instructeur et la complicité peut s'organiser à rebours contre la hiérarchie. Cette situation se réalise aujourd'hui très souvent.

Le pouvoir a de toujours laissé plus volontiers la « bride sur le cou » aux magistrats « qui jugent » — l'essentiel est accompli — qu'à ceux de l'instruction qui n'ont acquis de meilleures garanties d'indépendance que depuis la V^e République. Finalement, l'intervention sur tel dossier particulier auprès d'un magistrat du siège doit être marginale et insignifiante politiquement. La pression se fait sur le parquet ou sur le pouvoir pour faire bouger le parquet. On cite volontiers quelques anecdotes. Ainsi, il a pu arriver à un éminent parlementaire, occasionnellement éditorialiste sur l'indépendance de la justice, de se montrer véhément au ministère de la justice, parce que le parquet résistait à son vœu de solution d'un dossier et assurait de son impossibilité de faire modifier l'opinion du magistrat instructeur !

Mais l'Etat pèse autrement que par le parquet. Il pèse par la police qui dépend du pouvoir politique. Malgré son nom, la police judiciaire est indépendante de l'autorité judiciaire. Le pouvoir peut donc, à son gré, donner ou retenir un dossier ou une information. En amont de la justice, l'Etat peut la priver de toute occasion ou de tout moyen de poursuite.

L'Etat pèse aussi quand il fait valoir ses droits, notamment ceux de ses secrets. Secrets de défense nationale, secrets de police, secrets d'espionnage ou de contre-espionnage. Il refuse de contribuer à l'enquête d'abattre ses informations ou ses cartes. Il refuse tout simplement de laisser ses agents subir le sort de témoins. Il peut refuser un dossier sur un individu ou refuser à un magistrat instructeur d'entendre des témoins policiers. Ainsi est morte l'affaire dite du *Canard enchaîné*, même si elle a péri sur un motif de procédure.

Face à cet Etat, partie privilégiée, de fait hors la loi ou au-dessus des lois en certaines circonstances, la justice est souvent impuissante et toujours timide. Elle subit son sort.

Il reste l'influence par la loi organique. Il est de tradition de dire que le juge est soumis au pouvoir parce que sa carrière dépend de lui. L'ampleur du problème excède les limites de notre sujet. Il est vrai qu'il est plus opportun pour un magistrat de ne pas déplaire mais il est aussi exact qu'un magistrat peut songer à devancer des souhaits, sans qu'il soit besoin de les lui exprimer.

Faut-il poser le problème de la cour de sûreté de l'Etat ? Je ne

parviens pas à qualifier de juridiction d'exception une juridiction permanente qui aura bientôt vingt ans et qui est le contraire même d'une juridiction créée exceptionnellement pour répondre à une circonstance particulière. Elle n'est pas les cours de justice de la libération ou le haut tribunal militaire créé pour juger les auteurs du putsch d'Alger.

Elle est une juridiction stable qui a jugé l'OAS, les autonomistes antillais, corses et bretons, des espions. Elle est de statut particulier et comporte des modes de saisine au gré politique, des magistrats militaires et des magistrats nommés à court terme. Il serait très souhaitable de la rendre moins contestable dans sa composition, donc dans sa liberté. Il conviendrait de la faire plus « nationale », plus dégagée du pouvoir exécutif. Pourquoi n'y intégrerait-on pas des représentants de corps constitués ou d'organisations représentatives, mais son principe et son existence mêmes ne sont pas une manipulation du pouvoir. Aussi bien, personne n'a jamais dénoncé un scandale de cette juridiction. Sa dénonciation comme juridiction d'exception procède d'une routine intellectuelle. Il serait bien plus judicieux de modifier sa composition, voire quelques règles de procédure, que d'en refuser le principe au nom d'une sorte de péché originel.

La pesanteur du pouvoir sur les affaires judiciaires est assurément constante et voyante dans les affaires de sûreté de l'Etat. Elle est franche. Elle est rare et discrète dans les affaires de la justice de tous les jours. Les verrous d'indépendance ne seront jamais assez nombreux. Une justice libre est une justice forte.

Il faudrait refaire la justice à partir de l'école. Je veux dire des facultés en formant ensemble magistrats et avocats pour que chacun connaissant l'autre, il s'instaure l'équilibre de la liberté.