

Les Cahiers de droit



L'évolution du rôle du ministère de la Justice français

Mireille Imbert-Quaretta

Volume 42, numéro 3, 2001

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043656ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043656ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Imbert-Quaretta, M. (2001). L'évolution du rôle du ministère de la Justice français. *Les Cahiers de droit*, 42(3), 499–509. <https://doi.org/10.7202/043656ar>

L'évolution du rôle du ministère de la Justice français

Mireille IMBERT-QUARETTA*

	<i>Pages</i>
1 Les différents rôles de la fonction législative du ministère de la Justice	500
1.1 Un rapide rappel historique	500
1.2 Une fonction législative propre	501
1.3 Le conseil aux autres départements ministériels	502
1.4 Un rôle international	503
2 L'évolution en cours dans les fonctions et les services	504
2.1 Les modifications au sein de l'administration centrale	504
2.2 Les conséquences pour les citoyens	505
2.2.1 Une justice accessible : l'accès au droit.	505
2.2.2 Une justice égale pour tous : la garantie d'impartialité	506
2.2.3 La réforme des relations entre la Chancellerie et le parquet	506
2.2.4 L'espace judiciaire européen	507

Nous présenterons rapidement dans le texte qui suit le ministère de la Justice français. Il rassemble 62 000 personnes (magistrats, greffiers, fonctionnaires, agents de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse). Ses structures comprennent la Cour de cassation, 35 cours d'appel et 185 tribunaux de grande instance. Le ministère de la

* Directrice adjointe du Cabinet, ministère de la Justice, France.

Justice n'a donc pas uniquement la responsabilité des juridictions. Depuis le début du ^{xx}^e siècle, il a également dans ses attributions l'administration pénitentiaire qui incluait alors l'éducation surveillée concernant les mineurs délinquants ou en danger et qui est devenue une direction autonome, la Protection judiciaire de la jeunesse. Ce rattachement s'inscrivait dans la démarche de l'individualisation des peines après jugement, individualisation contrôlée, en France, par le juge, démarche qui se poursuit encore aujourd'hui.

Les missions de la justice (assurer le respect des libertés individuelles, trancher les litiges qui lui sont soumis et rechercher, poursuivre et sanctionner les infractions à la loi pénale qui incluent au sens large tant le rôle des juridictions que celle du Ministère) ont évolué depuis quelques décennies et sont directement liées à la place du droit dans l'organisation sociale et aux relations entre les pouvoirs.

Actuellement, le ministère de la Justice, a quatre missions principales :

- c'est le ministère de la loi, en ce sens qu'il est le gardien des grands codes civil et pénal et doit faire face à l'heure actuelle à une inflation de textes provenant notamment des ministères « techniques » ; il assure cette fonction tant au niveau interne qu'au niveau international ;
- il donne aux juridictions et aux services les moyens matériels de fonctionnement ;
- il définit, anime, contrôle et évalue la politique judiciaire sur l'ensemble du territoire et assure une politique de prospective et de recherche ;
- il prend en charge ceux qui sont confiés à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse.

La plupart de ces missions se retrouvent dans beaucoup de ministères de la Justice et sont connues. Notre objet sera ici la fonction législative des ministères. Nous présenterons donc dans un premier temps les différents rôles que peut recouvrir le Ministère dans cette fonction et dans un second temps, l'évolution en cours dans les fonctions et dans les services.

1 Les différents rôles de la fonction législative du ministère de la Justice

1.1 Un rapide rappel historique

Avant la Révolution française, le pouvoir législatif était placé tout entier entre les mains du roi. Seule la mission de préparer et de rédiger les projets d'ordonnances et d'édits incombait au chancelier du royaume, principalement pour les textes relatifs au droit privé, au droit criminel et à l'organisation judiciaire ; le chancelier vérifiait également la conformité des

actes royaux avec les textes antérieurs et y apposait le sceau du roi dont il avait la garde. Cette fonction se retrouve encore aujourd'hui dans le titre du ministre de la Justice, garde des Sceaux.

Dès le début de la Révolution, un ministre de la Justice est nommé à la place du chancelier. Son rôle essentiel est de faire connaître la loi et de veiller à son application. Toutefois, le ministère de la Justice retrouve assez vite, après le Premier Empire, les prérogatives de l'ancienne Chancellerie dans la préparation des projets de lois, notamment de droit privé. La Direction des affaires criminelles et des grâces, chargée de la législation pénale, est créée en 1814. En 1884, la Direction des affaires civiles et du Sceau, pour sa part, est investie de la charge de la préparation des projets de lois et décrets en matière civile.

Par ces deux grandes directions législatives, le Ministère va accroître son influence dans l'élaboration des lois au XIX^e et au XX^e siècles en jouant le rôle de consultant d'autres ministères pour la préparation de textes relevant de leurs attributions propres, mais sur lesquels le garde des Sceaux est très souvent appelé à apposer son contreseing. Par ailleurs, il doit aussi tenir compte de plus en plus dans son action du contexte international, tout particulièrement européen, dans le cadre duquel s'est constitué un ordre juridique de plus en plus contraignant. Ainsi se dessinent les différents rôles de la fonction législative.

1.2 Une fonction législative propre

Le Ministère a en charge les domaines civil, commercial et pénal et celui de l'organisation judiciaire. Il s'agit de tout le droit le plus traditionnel, celui qui intervient dans la vie quotidienne des gens. Il est fondamental pour une vie harmonieuse entre les citoyens et essentiel pour réguler leurs rapports les uns avec les autres. Cela comprend ainsi :

- le droit civil avec le régime juridique de la famille (filiation, mariage, régimes matrimoniaux, divorce) et celui des biens et des obligations (propriété, héritage, responsabilité) ;
- le droit commercial, soit le droit des entreprises et des commerçants ;
- le droit pénal qui définit les actes transgressant les valeurs d'une société et susceptibles d'être sanctionnés ainsi que les peines applicables ;
- l'organisation des juridictions qui précise en quel lieu et selon quelles compétences se règlent les conflits lorsqu'ils surviennent.

Pendant longtemps les règles qui régissent ces différents champs n'avaient subi que des modifications partielles. Et les codes pénal et civil étaient jusqu'à une époque récente les codes napoléoniens de 1808 et 1810.

Le *Code pénal* n'a été refondu totalement qu'en 1992, et le *Code civil* n'a subi de modifications fondamentales qu'au début des années 70.

À cette constante dans la législation traditionnelle correspondait une organisation constante de l'administration centrale et des relations inchangées avec les juridictions.

Or, même dans le champ propre du ministère de la Justice, des besoins nouveaux se sont fait récemment sentir. Ainsi, un besoin de justice sans cesse croissant est exprimé par l'ensemble des citoyens qui non seulement aspirent à ce que le droit soit dit mais aussi demandent à le connaître et à le comprendre. Cela a rendu nécessaire la mise en place d'un réel accès au droit pour tous et le développement d'une justice dite « alternative ».

Enfin, l'émergence contemporaine de l'« État de droit » entraîne un accroissement de l'intervention de la Chancellerie dans la préparation des textes constitutionnels et de droit public.

1.3 Le conseil aux autres départements ministériels

La Chancellerie intervient en collaboration avec les autres ministères dans les domaines relevant de la compétence de ces derniers. L'essor du droit, les avancées de la science (qu'il s'agisse des questions dérivées de l'usage du nucléaire, de la connaissance de l'être humain, ou des questions liées à l'informatique) et l'évolution des consciences ont eu des conséquences directes ou indirectes sur le champ d'action de la Chancellerie. Elle a ainsi vu s'accroître, par sédimentation, son champ d'intervention dans des domaines nouveaux et divers tels que l'environnement (problème de l'eau, écologie), la santé (produits défectueux, hépatite B, sang), les questions de société (bioéthique, clonage, « port du foulard islamique », sectes) et, naturellement, la « révolution informatique » (échange de données, Internet, intranet, commerce électronique).

De plus, l'intrusion de l'économie dans tous les secteurs de l'activité humaine a provoqué l'émergence d'un droit économique autonome, dont le périmètre ne cesse de s'étendre. Ces mouvements, amorcés il y a quelques années, sont depuis lors en perpétuel développement. Plus ou moins prévisibles, ils se sont accompagnés de secousses au moment de leur impact, souvent mal maîtrisé ou désordonné, sur l'organisation de l'administration centrale, et tout particulièrement celle des directions législatives.

Le Ministère est ainsi aux prises avec une inflation de textes législatifs et réglementaires, notamment dans le domaine pénal, et son action se trouve parfois réduite dans le processus législatif. Il ne parvient pas toujours à maîtriser suffisamment des réformes influant notablement sur l'activité des juridictions.

Or le ministère de la Justice doit obligatoirement être consulté quand des textes comportent des dispositions pénales, car le droit pénal lui appartient exclusivement. Il en est de même lorsque les textes touchent à l'organisation des juridictions.

Cependant, au-delà de ses compétences propres, le ministère de la Justice doit aussi veiller au respect des grands principes dont il est garant, par exemple, celui de la définition de la responsabilité. Il doit donc, comme conseiller juridique des autres départements ministériels, veiller à la cohérence des normes. Ce rôle n'est pas simple, mais le ministère de la Justice doit intervenir à tous les stades de l'élaboration des textes, en réunions interministérielles, devant le Conseil d'État et devant le Parlement.

1.4 Un rôle international

Le rôle international du ministère de la Justice est de plus en plus important, en relation avec les organes internationaux s'agissant de la transposition dans l'ordre juridique interne des conventions internationales.

Pensons, en premier lieu, au droit communautaire, qui touche à la plupart des branches du droit national (droit civil, droit commercial, droit social, droit public), et qui se traduit notamment par l'adoption, dans l'Union européenne, de directives et de règlements, qui s'insèrent directement dans le droit français (règlements) ou doivent y être transposés (directives). Il s'exprime également par le dialogue permanent entre la Commission, gardienne du Traité, et chaque État membre, sur la conformité des législations internes, dialogue qui conduit parfois la France à venir défendre son point de vue devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).

Le rôle de la Chancellerie, en tant que ministère du droit, l'amène à défendre la position du gouvernement français dans les négociations sur les textes à dominante juridique. Par ailleurs, la Chancellerie assume la transposition des textes sur lesquels elle a compétence et elle contribue à définir la position défendue par la France dans les contentieux portés devant la CJCE.

Plus largement, c'est dans un contexte d'universalisation du droit que s'inscrit ce mouvement, renforcé par la prééminence des juridictions internationales, pour préserver les droits fondamentaux des individus (Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg), pour faire respecter les traités de l'Union européenne (Cour de justice de Luxembourg) ou pour punir les grands criminels (Tribunal pénal international de La Haye et d'Arusha et Cour pénale internationale).

Voyons quelques exemples des interventions du Ministère en ce domaine :

- l'année 1998 a été marquée par la loi de révision de la Constitution, présentée par le garde des Sceaux, en vue de permettre la ratification du Traité d'Amsterdam signé en octobre 1997 entre les Quinze ;
- en février 1998 a été adoptée par le Conseil des ministres une directive communautaire concernant le libre établissement des avocats dans chaque État membre de la Communauté européenne. Cette directive doit être transposée d'ici 2000. A également été adoptée la directive relative à la jouissance de biens immobiliers à temps partiel (*time sharing*) ;
- dans un autre domaine, un projet de loi a été élaboré pour rendre le droit français conforme au droit communautaire en ce qui concerne la réglementation relative aux commissaires-priseurs, et l'importante directive sur la responsabilité des fabricants du fait des produits défectueux a été transposée par la loi du 19 mai 1998 ;
- d'importants chantiers législatifs se poursuivent à l'heure actuelle parmi lesquels il convient de citer les projets de règlements sur la société européenne (statut de la société et volet social), le projet de directive concernant le commerce électronique ainsi que celui sur les contrats négociés à distance ;
- enfin, à la suite d'un arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes condamnant la France pour entrave à la libre circulation des produits (affaire des fraises espagnoles), la Chancellerie a mis en place une politique pénale pour éviter le renouvellement de tels incidents et a participé à la négociation d'un règlement communautaire concernant la procédure mise en œuvre en cas d'entrave aux échanges.

2 L'évolution en cours dans les fonctions et les services

Tous ces champs nouveaux et toutes ces pratiques nouvelles ont entraîné la nécessité impérieuse pour le ministère de la Justice de se transformer tant dans ses structures centrales que dans ses relations avec les juridictions.

2.1 Les modifications au sein de l'administration centrale

Les dernières nouveautés sur le plan international que nous avons abordées ont conduit à une modification des structures du Ministère qui n'avaient pas évolué depuis le début des années 60.

Ainsi, le Service des affaires européennes et internationales (SAEI) a été créé en 1991 pour répondre au développement croissant de l'action du

ministère de la Justice dans le domaine européen et international. Le principal objectif était de faire en sorte que la dimension internationale occupe une place centrale dans les préoccupations de l'ensemble du Ministère, du fait que la plupart des dossiers ont, directement ou non, des répercussions sur le plan international.

Le SAEI est un service horizontal qui a pour missions fondamentales :

- l'animation et la coordination de l'action internationale de la Chancellerie en matière de droit international, de droit communautaire et d'application des règles internationales relatives à la protection des droits de la personne et la négociation des instruments européens et internationaux concernant la justice ;
- l'élaboration de la politique de coopération juridique et judiciaire du Ministère de la Justice et une contribution à sa mise en œuvre ;
- la fourniture de renseignements sur les législations étrangères et l'exécution de travaux de droit comparé ou relatifs aux droits des pays étrangers.

Le SAEI constitue ainsi un pôle essentiel en matière d'expertise juridique des aspects européens et internationaux des textes législatifs et assure une cohérence des positions de la Chancellerie dans les enceintes internationales.

Par ailleurs, il joue, à l'égard des juridictions nationales, un rôle de conseil en matière d'application des instruments internationaux de coopération judiciaire et veille à l'application des conventions internationales et du droit communautaire.

2.2 Les conséquences pour les citoyens

Ces créations de normes ont-elles des conséquences positives pour les citoyens ? Ce développement du droit contribue-t-il à une meilleure justice ? Il faut bien constater que la complexité des règles en vigueur est bien souvent cause de lenteur, de coût et d'inégalité.

Or les attentes des citoyens sont connues et clairement précisées : il veulent une justice compréhensible, accessible, rapide et égale pour tous.

2.2.1 Une justice accessible : l'accès au droit

Les difficultés de la justice à traiter les affaires qui lui sont soumises ont souvent abouti à la constitution de circuits dérivés pour le traitement des contentieux techniques et économiques. De nombreuses commissions dotées de pouvoirs d'investigation se sont développées. Se sentant dépossédé de ses missions traditionnelles mais sollicité par de nouveaux modes

d'intervention, le magistrat éprouve des difficultés à se situer. Devant ces enjeux, l'institution judiciaire, submergée par la masse des affaires à traiter, se trouve contrainte d'adapter sans cesse ses modes de fonctionnement pour être en mesure de répondre aux attentes dont elle est l'objet, et qui sont largement d'ordre qualitatif.

En effet, le juge est de plus en plus conduit à intervenir dans les domaines les plus divers de la vie sociale, résultat tant d'une évolution législative que d'une démarche souvent encouragée. Par exemple, une meilleure prise en considération des besoins des victimes et l'accès des populations les plus en difficulté à la justice passent aussi par l'organisation de leur accueil dans le cadre d'une justice de proximité. À ce jour, des efforts d'adaptation ont été accomplis et des progrès enregistrés par certaines juridictions. Pourtant, un sentiment permanent d'insatisfaction s'exprime.

La nécessité de la simplification apparaît : elle concerne aussi bien la législation que la procédure. Pour ce faire, le gouvernement a entrepris un travail de codification de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires depuis 1989 ; cette décision a pour objet la simplification des textes. Elle va de pair avec une politique volontariste d'accès au droit. Le besoin de justice n'implique pas le seul accès au prétoire. Il ne peut trouver satisfaction sans la connaissance de leurs droits par les citoyens. Ainsi, des dispositifs particuliers d'accueil ont été mis en place et les modes alternatifs de règlements de différends, comme la conciliation, la médiation ou la transaction, ont été instaurés et doivent être développés.

2.2.2 Une justice égale pour tous : la garantie d'impartialité

Dès la Révolution, il est apparu que l'évolution du ministère de la Justice était parallèle à l'évolution des rapports entre le pouvoir politique et des rapports entre le Ministère et les magistrats. En 1946, la création du Conseil supérieur de la magistrature a donné des garanties nouvelles concernant la nomination des magistrats du siège et la discipline de tous les magistrats. Les réformes intervenues depuis lors en ce domaine, notamment en 1993, poursuivent cette orientation de plus de garantie pour les magistrats. Ainsi, une réforme constitutionnelle est en attente de ratification par le Parlement.

2.2.3 La réforme des relations entre la Chancellerie et le parquet

Depuis peu — moins de dix ans —, le débat s'est cristallisé sur les rapports entre le pouvoir politique et le parquet. Magistrats hiérarchisés, dépendants du ministre de la Justice, les magistrats du parquet qui possèdent la redoutable prérogative de décider des poursuites pénales des

citoyens devant les tribunaux pouvaient, et peuvent juridiquement encore, recevoir des instructions du ministre dans les affaires individuelles. Cette possibilité a été source de soupçon sur l'indépendance de la justice. Chacun pouvait croire que de telles instructions favorisaient les amis politiques ou prenaient pour cible les adversaires. Dès son arrivée au gouvernement en juin 1997, le premier ministre s'est engagé à ce que plus aucune instruction ne soit donnée dans les affaires particulières et cet engagement a été tenu. Un projet de loi présenté par le ministre de la Justice, inscrivant cette pratique dans la loi, est en cours de discussion au Parlement. Le ministre de la Justice fixera des orientations générales de politique pénale, et dans ce cadre général les magistrats du parquet seront libres de prendre chaque décision en conscience et en toute impartialité. Ce changement radical doit se traduire par une modification de la structure de la Direction des « affaires » criminelles et des grâces qui deviendra la Direction des politiques pénales.

2.2.4 L'espace judiciaire européen

La nécessité d'une telle construction s'impose, et ce, aussi bien dans le domaine civil que dans le domaine pénal. Dans le domaine civil, parce que les Européens ne vivent plus seulement dans leur pays de naissance : ils voyagent de plus en plus, résident souvent dans un autre pays, y travaillent, fondent des couples binationaux, ont des enfants. Ces Européens ont besoin d'un droit qui structure les relations transnationales, et dans tous les domaines de la vie : travail, mariage, divorce, enfants, santé, sécurité. Il leur faut des tribunaux qui veillent à l'application du droit et qui tranchent leurs conflits.

Plus l'Europe des citoyens existera, plus le besoin de justice européenne augmentera, celle-ci étant d'ailleurs également la condition fondamentale d'existence d'une Europe des citoyens. La nécessité s'impose aussi dans le domaine pénal : les criminels, l'argent du crime, les trafics criminels franchissent aujourd'hui les frontières bien plus rapidement que les policiers et les juges. Pour lutter contre les mafias qui prolifèrent, la corruption qui s'appuie sur les nouvelles technologies et la mondialisation de l'économie, il faut que s'organise l'espace judiciaire européen.

La nécessité est donc là, impérieuse et urgente, pour garantir la sécurité des personnes et des biens, dans le respect des libertés individuelles et des droits fondamentaux des personnes. L'Europe se construit sur le droit. Il est donc normal que l'évolution du droit européen, et celle de la compétence des juridictions européennes, suive l'évolution de la construction européenne elle-même. Dans cette démarche, le ministère de la Justice se doit de jouer un rôle moteur.

Précisons que les acquis en la matière sont loin d'être négligeables.

Le point de départ, dans les années qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, est la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme*, qui a été élaboré et signée dans le cadre du Conseil de l'Europe, en 1950.

Pour la première fois, il y a la création d'un organe juridictionnel européen chargé de rendre des décisions intéressant l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe. Rappelons que le Conseil de l'Europe compte de nos jours 40 États membres, y compris les pays d'Europe centrale et orientale, la Russie et les anciennes républiques de l'ex-Union soviétique. C'est d'ailleurs la question du respect des droits de la personne qui est le critère décisif d'admission au Conseil de l'Europe, et qui fait aujourd'hui de cette institution l'emblème le plus éclatant de la chute du rideau de fer.

De son côté, la Cour européenne de Strasbourg poursuit son œuvre importante de protection contre les traitements inhumains et dégradants, d'affirmation des droits au procès équitable et au délai raisonnable, du droit de mener une vie familiale normale.

Les deux décennies suivantes ont vu se créer avec les Communautés économiques européennes le champ du droit économique européen. Sa dimension, certes moins fondamentale que celle des droits de la personne, n'en est pas moins de plus en plus importante. Elle augmente même au fur et à mesure de l'intégration économique et financière européenne.

Les Communautés européennes ont créé dès l'origine une véritable justice communautaire : c'est la Cour de justice des Communautés européennes. Celle-ci dispose de compétences bien plus grandes que les organes habituels de la justice internationale. Elle s'impose, avec des mécanismes précis, de manière progressive, aux États, qui sont quinze à l'heure actuelle, et à leurs juridictions nationales.

Une étape supplémentaire est franchie, en 1986, avec l'*Acte unique* européen : celui-ci, en effet, établit un espace sans frontières intérieures, dans lequel est assurée la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux.

Dès lors, s'ouvre un champ nouveau, celui d'un droit de la personne qui n'est plus considérée seulement comme un travailleur dans une zone de libre-échange, mais qui existe comme un citoyen appartenant à une communauté démocratique. L'*Acte unique* crée un tribunal de première instance, indispensable pour traiter l'inflation des contentieux.

Tels sont donc les acquis. Il s'agit maintenant de passer aux étapes supplémentaires. Cependant, au préalable, il faut d'abord s'interroger sur le champ du droit européen et se demander dans quels domaines le besoin d'une justice européenne se fait sentir.

Ensuite, quelle forme cette justice doit-elle revêtir ? Doit-elle se fonder sur un ensemble de règles uniformes, dont l'application serait confiée à des juridictions européennes, ou bien doit-elle accepter la diversité des droits, et l'existence de juridictions nationales, et tenter de trouver des mécanismes pour en organiser la cohérence malgré la diversité ?

Une justice européenne ne suppose-t-elle pas une inspiration commune, une référence identique acceptée par tous les États qui composent l'Union européenne ? Existe-t-il toutefois des principes généraux suffisamment forts et universellement reconnus pour servir de base à une telle ambition ?

La *Déclaration universelle des droits de l'homme*, par exemple, est-elle en mesure de fédérer les nations européennes autour de valeurs que celles-ci s'engageraient à reconnaître comme les leurs, à développer et à faire respecter ?

Pour répondre à ces questions, il faut avoir en tête deux exigences contradictoires et tenter de les concilier. La première est de refuser que la souveraineté nationale soit le prétexte à indulgence envers toutes les formes de délinquance transfrontière. La seconde exigence consiste à bien délimiter le champ du droit où l'harmonisation est indispensable et où une juridiction européenne doit intervenir. Car dès lors que les États-nations existent et que l'Union européenne doit tendre à être une fédération d'États-nations, la subsidiarité doit être pensée et organisée, afin que soient respectées les prérogatives nationales et les spécificités culturelles.

Enfin, l'Europe doit apporter des réponses communes dans les nouveaux domaines du droit, tels que les nouvelles technologies de l'information ou encore la bioéthique, dans la mesure où beaucoup de ces questions ne sont même pas traitées encore par les législations nationales.

Le fait que ces sujets demeurent trop peu explorés par le droit interne peut être une chance pour l'Europe d'élaborer des règles de droit communes.

En conclusion depuis la libération, le ministère de la Justice n'a évolué que récemment dans ses structures : soit au début de 1990 avec la création du Service des affaires européennes et internationales ; en 1993, au moment de la mise sur pied d'un service de la communication, et, enfin, lors de la création d'une structure réorganisant la recherche. Le ministère de la Justice, qui doit se trouver dans une démocratie au cœur de l'État et de la société, s'ouvre ainsi sur l'extérieur et sur l'avenir.