

Centre de recherches administratives et politiques (CNRS)
Faculté de droit et de science politique, Université Rennes-I

UNE DEMANDE POLITIQUE DE JUSTICE

« LES FRANÇAIS ET LA JUSTICE »
OU COMMENT ANALYSER UNE CRITIQUE RÉCURRENTÉ

BASTIEN FRANÇOIS

Recherche subventionnée par le GIP Mission de Recherche Droit et Justice

- 1998 -

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de Recherche Droit et Justice.

Son contenu n'engage que la responsabilité de son auteur. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord du GIP.

SOMMAIRE

Justice, espace public, opinion publique	2
Ce que les personnes interrogées «veulent» dire sur la Justice: ambiguïtés et malentendus	5
I. Un déficit de confiance politiquement constitué	11
A. Une défiance inégalement partagée, une distribution politique des opinions	11
B. L'hétéronomie des opinions sur la Justice	16
II. Un fonctionnement contesté: la politisation des objets de la justice (pénale)	21
A. Permanence et stabilité des critiques	21
B. Au civil ou au pénal ? Deux modes de constitution des opinions	26
Annexe	35

UNE DEMANDE POLITIQUE DE JUSTICE

« LES FRANÇAIS ET LA JUSTICE » OU COMMENT ANALYSER UNE CRITIQUE RÉCURRENTÉ

Bastien François

Professeur de science politique
Centre de recherches administratives et politiques (CNRS)
Faculté de droit et de science politique, Université Rennes-I

Pour la rédaction de ce rapport, nous nous sommes appuyés essentiellement sur un sondage réalisé par l'institut CSA pour le compte du GIP «Mission de Recherche Droit et Justice», réalisé entre le 12 et le 24 juin 1997 auprès d'un échantillon national représentatif de 1042 personnes âgées de 18 ans et plus, ainsi que sur une étude qualitative réalisée par le même institut sous la forme d'entretiens approfondis auprès d'une vingtaine de professionnels de la Justice. Sauf précision contraire, toutes les données utilisées dans ce texte sont issues de ce sondage et de cette enquête.

Toutefois, comme on s'en expliquera, ce rapport ne reprend pas l'ensemble des données fournies par l'institut CSA : son objet n'est pas de décrire des résultats mais d'en proposer des clefs de lecture. C'est pourquoi nous avons jugé utile de faire figurer en annexe une note de synthèse très complète rédigée par les services du GIP «Mission de Recherche Droit et Justice» à partir de l'enquête précitée.

Que notre collègue Guillaume Drago trouve ici l'expression de notre reconnaissance pour sa patience et sa confiance.

La «visibilité» croissante dans l'espace public, depuis une quinzaine d'années, de la thématique de la justice, son inscription à l'agenda politique au plus haut niveau de l'État, et le fait qu'elle devienne ainsi un enjeu politique central (c'est-à-dire un enjeu de *compétition* politique), mais aussi la reformulation concomitante (et agonistique) des « illégalismes »¹, le travail de re-catégorisation de l'ordre public², l'accélération des transferts de la régulation juridique (politique ?) de la loi vers le juge³, mieux encore le *legal big bang* que diagnostiquent certains⁴, tout cela interroge à un moment où nous assistons à une recomposition structurelle de l'espace public dont l'issue demeure encore largement incertaine⁵. Il serait prétentieux d'essayer d'apporter ici ne serait-ce qu'une esquisse d'explication à un tel faisceau de phénomènes. Tout au plus peut-on remarquer, et c'est bien sûr essentiel pour ce qui nous occupe, que *la thématique de la justice paraît ne plus pouvoir être appréhendée dans nos sociétés actuelles sans la référence obligée à l'« opinion publique»*. Au risque d'écraser la complexité des phénomènes, de nourrir les simplismes et les fantasmes, voire les dérives populistes, mais avec la force symbolique (et politique) que procure cette opération de magie sociale si particulière, et si efficace, qui assimile, pour le meilleur ou pour le pire, «opinion publique» et «sondages d'opinion»⁶.

De cela, il serait sans doute un peu naïf de s'étonner. La récente traduction française du livre de l'historienne américaine Sarah Maza, *Vies privées, affaires publiques*, vient rappeler opportunément que le règlement judiciaire d'une série d'affaires «privées» est à l'origine même de la notion d'«opinion publique» - de sa validation comme catégorie politique et principe de légitimité - et donc de la constitution de notre

1. Selon l'expression de Michel Foucault, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975 ; voir, à ce propos, le très perspicace essai de Pierre Lascoumes, *Élites irrégulières. Essai sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard, 1997.

2. À propos du droit pénal, voir Pierre Lascoumes, Anne Depaigne, «Catégoriser l'ordre public : la réforme du Code pénal français de 1992», *Genèses*, n°27, 1997. Il va sans dire que ce travail d'institution matérielle et symbolique des «catégories à partir desquelles s'organise le pouvoir légitime de punir» (*ibid.*, p. 5) – travail proprement politique – renvoie à des phénomènes sociaux complexes de longue durée dont le droit est à la fois le symptôme et le témoin (que l'on songe, par exemple, à ce que l'on dénomme, à tort ou à raison, «l'ordre public sanitaire»).

3. Comme l'observe par exemple Jacques Commaille à propos du droit de la famille (*L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, PUF, 1994).

4. Qui trouverait son origine, explique Yves Dezalay, dans la subversion marchande des mécanismes de production du «droit pur» (*Marchands de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*, Paris, Fayard, 1992).

5. Voir Bastien François, Erik Neveu, dir., *Transformations de l'espace public*, Rennes, PUR, coll. Res Publica, 1998, à paraître.

6. Sur cette mise en équivalence, aujourd'hui naturalisée, on ne peut que renvoyer à la formidable analyse socio-historique proposée par Loïc Blondiaux dans *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Seuil, 1998.

modernité politique⁷. Le mode d'inscription de la Justice dans ce nouvel espace public de la publicité⁸, qu'elle a contribué à faire naître il y a deux siècles, est ainsi dès l'« origine » médiatisé par cette catégorie politique alors profondément subversive qu'est l'« opinion publique ». Aussi, au-delà du fait que la signification et le mode d'objectivation de l'« opinion publique » ont profondément changé depuis⁹, ne doit-on pas s'étonner que la question de la Justice, hier comme aujourd'hui (mais aujourd'hui différemment d'hier), soulève les passions, fasse resurgir, renforce ou, à l'inverse, bouleverse les clivages traditionnels, que l'institution judiciaire puisse devenir le point d'appui d'une critique renouvelée de la société ou soit mobilisée pour panser ses plaies : depuis les dernières décennies de l'Ancien régime, la Justice est au cœur du politique moderne, celui qui s'exprime dans la publicité par la mobilisation du public.

On ne s'étonnera pas non plus, toujours de ce point de vue, que la Justice puisse si bien se fondre, s'inscrire, dans ce « nouveau jeu politique »¹⁰ produit par l'irruption des sondages d'opinion dans l'espace public, ni qu'elle puisse éventuellement être considérée comme un élément de « rénovation » d'une démocratie *new look* où le politique céderait le pas devant d'autres « représentants », dont les juges¹¹. Certes, le couple « opinion publique » et Justice ne va pas de soi, suscite les réticences, voire les plus franches réserves, comme en témoigne d'ailleurs l'enquête qualitative réalisée par l'institut CSA auprès de certains professionnels du droit : « La Justice ce n'est pas l'opinion publique » rappellent fortement nombre d'entre-eux. Mais comment ne pas voir, dans le même

7. Sarah Maza, *Vies privées, affaires publiques. Les cause célèbres dans la France pré-révolutionnaire*, Paris, Fayard, 1997.

8. On renvoie bien sûr ici au classique de Jürgen Habermas, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978 [1962] ; pour une mise à jour critique des analyses habermassiennes, voir Craig Calhoun, ed., *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, The MIT Press, 1992.

9. À sa naissance l'« opinion publique » n'est pas celle du public (au sens large que prend ce terme aujourd'hui), alors saisie par l'opération sondagière sur le fondement de l'idée de représentativité statistique ; elle est celle rendue publique par une élite sociale qui fréquente les académies et les salons littéraires, qui publie des libelles (car cette « opinion publique » là se dit avant tout sous une forme écrite réservée aux savants ou, plus largement, aux lettrés), autrement dit elle est une aptitude à raisonner socialement reconnue.

10. Selon l'expression de Patrick Champagne, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit, 1990.

11. Comme le diagnostique par exemple le sociologue Lucien Karpick dans « L'avancée politique de la Justice », *Le Débat*, n°97, novembre-octobre 1997, qui néglige cependant le fait, pourtant central comme nous aurons l'occasion de le constater, que la structure de distribution des opinions sur la Justice et sur les principales institutions politiques est quasiment identique, et traduit une même défiance (cf. *infra*). On ne manquera pas de noter ici que ce type de réflexion s'inscrit dans un courant plus vaste de critique (politique) de la démocratie représentative, illustré aussi bien par des historiens (voir, par exemple, Marcel Gauchet, *La révolution des pouvoirs*, Paris, Gallimard, 1995) que par des juristes (voir, par exemple, Dominique Rousseau, dir., *La démocratie continue*, Paris, Bruylant et LGDJ, 1995), qui repose, le plus souvent inconsciemment, sur l'illusion d'une séparation ontologique de la justice et de la politique comme activités.

temps, que ceux-là même qui affectent, non sans raisons, de se défier de l'opinion publique, sont les premiers à en appeler justement à l'opinion, restaurant alors *ceteris paribus* ce fameux «tribunal de l'opinion» des Lumières¹² dont le très médiatique et récent «Appel de Genève»¹³ est sans doute l'expression la plus « moderne ».

Pourquoi placer en exergue de ce travail ces notations impressionnistes sur le mode d'inscription de la Justice dans l'espace public et la relation congénitale qu'elle entretient avec la notion d'«opinion publique» ? Tout simplement pour souligner qu'il est impossible de séparer le commentaire d'un sondage sur la Justice - puisque tel est notre objet - du cadre politique dans lequel il prend sens : cette «démocratie d'opinion», marque déposée d'un nouveau principe du gouvernement représentatif¹⁴, dont Antoine Garapon nous dit avec raison, même si de façon trop sommaire, qu'« elle réclame trois ingrédients : la justice, les médias, l'opinion publique »¹⁵.

De cela, bien sûr, le sondage réalisé par l'institut CSA ne «dit» rien. Et pour cause : il est partie prenante de cette alchimie, ingrédient déterminant de cette nouvelle recette de démocratie. Pourtant, c'est bien là l'arrière-fond de cette enquête sur «les Français et la Justice» ; arrière-fond proprement politique puisqu'il ne renvoie pas à autre chose qu'à une forme de rapport à la politique (ou à la représentation). C'est de cela dont «parlent» les Français interrogés par l'institut CSA - ils parlent politiquement de politique -, du moins si l'on comprend, comme on va essayer de le faire, qu'ils répondent sans doute à d'autres questions que celles qui leur ont été posées ; ou, pour le dire plus justement, si l'on comprend qu'ils disent d'autres choses que ce que les enquêteurs attendaient qu'ils disent.

Cette dernière remarque ne veut pas indiquer un talent visionnaire particulier ou une lucidité supérieure de l'auteur de ces lignes... Elle repose sur un constat simple (mais toujours oublié ou, pis, dénié par les maîtres d'oeuvre des enquêtes d'opinion) qui est que *l'opération sondagière ne vajanais de soi*, que le travail de rationalisation comptable des opinions qui s'opère subrepticement dans cette opération risque toujours de produire des *artefacts*, et cela d'autant plus que les objets de l'interrogation sont éloignés de l'univers quotidien des personnes interrogées - ce qui est bien sûr le cas de la Justice comme

12. Voir Keith M. Baker, *Au tribunal de l'opinion. Essais sur l'imaginaire politique au XVIIIe siècle*, Paris, Payot, 1993.

13. Voir Denis Robert, *La Justice ou le chaos*, Paris, Stock, 1996.

14. Voir Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2^e éd., 1996.

15. Antoine Garapon, «Droit et morale dans une démocratie d'opinion», in Antoine Garapon, Denis Salas, dir., *La Justice et le mal*, Paris, Odile Jacob, 1997, p. 188.

institution. Aussi n'est-il pas inutile, sans sacrifier à la leçon de méthode, ce qui n'est pas ici notre objet, de procéder de façon introductive à quelques rappels ou à quelques mises en garde. Cela nous permettra, par là même, de préciser l'orientation, l'ambition et les limites de ce travail, car le « cadre » - appelons-le « méthodologique » par approximation - du commentaire est inséparable du commentaire lui-même.

CE QUE LES PERSONNES INTERROGÉES «VEULENT» DIRE SUR LA JUSTICE :
AMBIGUÏTÉS ET MALENTENDUS

Au-delà des multiples problèmes (qui ne sont jamais uniquement « techniques ») posés par la mesure des opinions - et qu'il faut sans cesse garder à l'esprit au moment de l'analyse ou du commentaire de données d'enquête par sondage¹⁶ -, au-delà même des apories d'une mise en relation entre sondage et opinion publique¹⁷, il faut rappeler avec force que le rapport *ordinaire* des Français à la Justice n'est pas un rapport « immédiat » ou « évident », non seulement parce que la très grande majorité des personnes interrogées (78%) n'a aucune expérience pratique de l'institution judiciaire mais aussi parce que cette dernière (comme toutes les institutions d'État) est construite symboliquement par une certaine forme de mise à distance des profanes, par le langage, les rituels, etc.¹⁸.

Or, cela n'est pas sans effet sur la capacité même à avoir (et à produire) une opinion sur la Justice comme institution. Pour le dire autrement, ce que soulignent toutes les enquêtes d'opinion - et celle réalisée par l'institut CSA n'y déroge pas -, à savoir le malaise des personnes interrogées devant une institution opaque, compliquée, inaccessible, etc. *vaut aussi* pour leur capacité à répondre aux questions qui leur sont posées, voire à les comprendre. Lorsque 85% des personnes interrogées estiment que « le fonctionnement de la Justice est plutôt compliqué à comprendre »¹⁹, lorsque les données

16. Sur l'ensemble des problèmes méthodologiques posés par le recueil d'opinions dans une situation d'enquête, on renvoie aux très utiles mises au point de Daniel Gaxie : « Au delà des apparences : sur quelques problèmes de mesure des opinions », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°81-82, 1990, et « Des points de vue sociaux : la distribution des opinions sur les questions "sociales" », in Daniel Gaxie, dir., *Le « social » transfiguré*, Paris, PUF/CURAPP, 1990.

17. Voir Loïc Blondiaux, « Ce que les sondages font à l'opinion », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, n°37, 1997.

18. Voir, par exemple, Antoine Garapon, *L'Âne portant des reliques. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Le Centurion, 1985. Cette mise à distance est d'autant plus « naturalisée » qu'elle est comme constitutive de l'*habitus* des professionnels du droit, et cela d'autant plus que l'on monte dans la hiérarchie des positions dans l'institution judiciaire, comme le montre admirablement Alain Bancaud, *La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce*, Paris, LGDJ, 1993. De façon plus générale, sur la structuration du champ juridique, cf. aussi Pierre Bourdieu, « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, 1986.

19. Sondage CSA réalisé pour la Cour d'appel de Paris, mars 1990 (source : Banque de données Canal-Ipsos). En 1997, ils sont 88% à estimer que « le langage de la Justice est compliqué ».

d'enquête elles-mêmes (cf. le tableau I ci-dessous) indiquent une méconnaissance, inégale mais réelle, de certains «rouages» de l'institution judiciaire, on ne peut pas faire *comme si* cela ne pesait pas directement sur la signification des opinions émises sur la Justice, et ce d'autant plus, sans doute, que l'on s'éloigne des questions «générales» pour aborder le fonctionnement concret de l'institution ou bien le rôle précis de ses acteurs, ou que l'on demande aux personnes interrogées de se prononcer sur telle ou telle réforme («indépendance» du Parquet, élargissement des attributions du Conseil constitutionnel, développement de l'échevinage, pour prendre quelques exemples tirés du sondage réalisé par l'institut CSA).

Tableau I

Question : Personnellement, connaissez-vous les fonctions exactes de...? ²⁰

	Oui	Non
Juge du siège	9	91
Conseil juridique	35	65
Expert	28	72
Avocat	79	21
Avoué	40	60
Huissier	73	27
Notaire	85	15
Greffier	54	46

Cette « opacité », bien sûr relative, pèse alors non seulement sur la capacité des enquêtés à répondre aux questions posées mais aussi, et c'est essentiel, sur le *commentaire* qui peut être fait des réponses.

Partons ici d'un intéressant constat fait par les auteurs d'un important rapport du Credoc sur la Justice : « 21% de ceux qui ont vécu une ou plusieurs expériences avec la justice n'ont pu qualifier leur affaire (affaire considérée ni comme civile, ni comme pénale, ni comme familiale) ; de même, 37% n'ont pu indiquer s'ils étaient victimes ou demandeurs, auteurs présumés d'une infraction ou simplement cités »²¹. Ces incertitudes sont d'autant plus problématiques que le rapport *pratique* à la Justice est, dans bien des cas, comme nous aurons l'occasion de le constater, un clivage important permettant de rendre compte de variations significatives des opinions. Mais surtout, comment analyser alors la signification de ce rapport pratique à la Justice lorsque les enquêtés eux-mêmes (du moins une large partie d'entre-eux) s'avèrent incapables de le décrire ?

20. *Ibid.*

21. Catherine Duflos, Jean-Luc Volatier, *Les Français et la Justice : un dialogue à renouer*, Paris, Credoc, 1991, p. 7.

Il n'est possible de le faire, nous semble-t-il, qu'à la condition de voir dans cette «incapacité» non pas le symptôme d'une «méconnaissance» - impliquant alors la nécessité d'une meilleure «communication» ou d'un travail pédagogique à l'intention des profanes de la chose judiciaire - mais le signe de cette irréductible «extranéité» de la Justice aux yeux des profanes²², même lorsqu'ils en ont une expérience pratique. Ce que mesure le sondage, en d'autres termes, ce n'est pas une pathologie, que l'on pourrait chercher à guérir ; c'est tout simplement ce *qu'est* la Justice ou, mieux, ce qu'est le rapport *ordinaire* à la Justice. Le commentaire doit s'arrêter là. Il ne peut aller au-delà, sauf à mettre au jour les déterminants sociaux d'une plus ou moins grande « familiarité » à l'institution judiciaire.

Ces incertitudes et ces difficultés, notons-le, ne valent pas seulement pour des questions «techniques» (la qualification d'un rapport pratique à la Justice) mais se rencontrent également dans le cas de questions très générales, comme celle, sur laquelle nous allons nous arrêter longuement *infra*, portant sur l'appréciation du «fonctionnement» de la Justice.

Comme le remarquent à ce propos les auteurs précités, «il est [...] probable que dans les esprits le terme général de "fonctionnement" ne recouvre pas le même sens pour tous. Du déroulement des procédures à leurs issues, n'est-ce pas aussi à l'administration elle-même que les enquêtés peuvent penser, tout autant qu'aux services complémentaires tels que les huissiers, les avocats, voire même la police judiciaire ? Il se peut aussi que le terme même de justice n'évoque pas, pour l'opinion publique, uniquement l'institution de la Justice et prenne ou englobe des acceptions différentes, proches de celle de "justice sociale" »²³. Catherine Duflos et Jean-Luc Volatier estiment ainsi, et nous partageons volontiers cette analyse, que c'est bien parce qu'il y a une polysémie du terme « justice », que des relations (statistiques) apparaissent aussi nettement entre les opinions sur la Justice et celles relatives à la société française (voir *infra*). Mais encore faut-il avoir à l'esprit cette polysémie au moment du commentaire, ne pas oublier que la critique du mauvais fonctionnement de la Justice peut être *en réalité*, par exemple, une critique des inégalités sociales. De ce point de vue, le fait, comme nous aurons l'occasion de le

22. Les professionnels de l'institution judiciaire interrogés par l'institut CSA en sont bien conscients lorsqu'ils soulignent la tension entre la demande d'une Justice plus accessible, plus «ouverte», et la nécessité de garder de la distance, de maintenir les rituels – la «solennté» –, de s'inscrire, d'une certaine façon, dans le «sacré». D'où leur contestation, d'ailleurs, de l'opinion publique et des médias qui «désacralisent» justement l'institution judiciaire en portant atteinte au monopole de la distribution des «biens de salut», pour parler comme Max Weber, qu'elle a réussi à s'arroger.

23. Catherine Duflos, Jean-Luc Volatier, *Les Français et la Justice : un dialogue à renouer*, op. cit., p. 12.

constater, que les plus critiques sur le «fonctionnement» de la Justice soient ceux qui n'ont pas l'expérience de l'institution judiciaire, n'est pas seulement un paradoxe, c'est aussi, sans doute, le signe que cette question renvoie pour les enquêtés à bien d'autres choses que le «fonctionnement» *stricto sensu* de la Justice comme institution de l'État.

Par ailleurs - ceci toujours à titre de mise en garde illustrative avant de commencer le commentaire proprement dit des données d'enquête - il n'est jamais inutile de rappeler que *les personnes interrogées ne répondent pas nécessairement à la question posée* même lorsque les enquêteurs, avec cette naïveté proprement scientifique qui sous-tend généralement l'opération sondagière, pensent avoir proposé une formulation claire de la question, induisant une compréhension immédiate et non ambiguë²⁴.

La façon dont les enquêtés répondent à une question sur le coût de la Justice, dans l'enquête précitée du Credoc, est particulièrement exemplaire. Alors même que la question exclut explicitement de son champ l'intervention des avocats dans la procédure judiciaire²⁵, la presque totalité des personnes interrogées (qui n'ont pas une expérience pratique de la Justice) estime qu'«une action en justice coûte toujours très cher». On peut certes conclure, comme le font les auteurs précités, à la permanence de certains «clichés» et à l'«absence de prise de conscience des améliorations qui ont pu être apportées dans le fonctionnement de l'institution judiciaire»²⁶. Mais peut-on écrire que «lorsque 94% des personnes admettent qu'une action en justice "coûte toujours très cher", *hors référence aux professionnels comme les avocats, ce que la question précisait bien*, on est en droit de se demander si une certaine confusion ne règne pas encore dans les esprits»²⁷? S'en tenir à ce constat d'une soi-disant «confusion des esprits» - qui dénote avant tout le rapport scolastique au monde social des enquêteurs - c'est alors manquer l'essentiel : le fait que la représentation *ordinaire* de la Justice est sans doute à mille lieues du rapport qu'entretient à l'institution celui qui a commandité l'enquête ou qui la commente. Et c'est s'interdire alors d'essayer de comprendre la permanence de ces «clichés», et plus encore

24. Voir de façon générale sur ce problème, Jean-Paul Grémy, «Les expériences françaises sur la formulation des questions d'enquêtes. Résultats d'un premier inventaire», *Revue française de sociologie*, n°4, 1987.

25. Son libellé exact est le suivant : «À la suite d'un accident, d'un licenciement, d'un divorce..., vous auriez pu (ou vous pourriez) avoir recours à l'institution judiciaire. *Nous ne parlons pas ici des avocats*. Êtes-vous d'accord avec les propositions suivantes : le langage de la justice est compliqué ; une action en justice coûte cher ; c'est trop long ; il vaut mieux s'arranger à l'amiable» (c'est nous qui soulignons).

26. Catherine Duflos, Jean-Luc Volatier, *Les Français et la Justice : un dialogue à renouer*, *op. cit.*, p. 26.

27. *Ibid.* (c'est nous qui soulignons). Le chiffre est de 84% dans le sondage CSA, avec une question proche, qui exclut également les avocats.

que le «coût» visé par la question n'est sans doute pas seulement un coût «financier» mais aussi le coût «social» - toujours négligé dans les enquêtes sur les rapports ordinaires à l'État - qu'implique pour le profane le fait même de s'adresser à la Justice.

Enfin, il faut encore rappeler cette vérité déniée par la logique propre de l'opération sondagière elle-même que *les sondeurs posent le plus souvent des questions que personne ne se pose*. Ce faisant, les sondages font exister une opinion qui n'existe pas ; plus exactement, ils produisent une opinion qui n'existe pas en dehors même de l'opération sondagière²⁸. Il y a là un coup de force symbolique d'ampleur lorsque l'on fait passer les préoccupations des sondeurs pour les «attentes» des sondés.

Soit la question suivante : «Diriez-vous que le Conseil constitutionnel a les moyens de défendre efficacement les droits et libertés ou qu'il doit voir ses attributions renforcées pour mieux défendre les droits et libertés garantis par la Constitution ?». Cette question aurait éventuellement un sens si elle était posée à un échantillon de professeurs de droit, mais on voit mal ce qu'elle peut signifier pour des citoyens ordinaires qui n'ont pas la moindre idée, et c'est normal, ni de ce qu'est le Conseil constitutionnel ni de ce que sont ses attributions et encore moins de ce que peut signifier concrètement un «renforcement» de ses attributions (il n'est d'ailleurs même pas sûr que l'enquêteur employé par l'institut de sondage le sache lui-même). Alors comment commenter les réponses des personnes interrogées qui, dans leur grande majorité (63%), estiment que le Conseil constitutionnel «doit voir ses attributions renforcées pour mieux défendre les droits et libertés garantis par la Constitution» ? Le seul commentaire un tant soit peu rigoureux portera en fait sur le taux de «non-réponse» (dans ce cas, 17%) qui indique bien, au-delà de la bonne volonté ou de la fatigue de l'enquêté (cette question arrive en fin de questionnaire) induisant le phénomène bien connu de *yes-saying*, le caractère proprement incongru de la question de l'enquêteur.

Le piège est toujours ici de prendre au sérieux des réponses à des questions qui, d'une certaine façon, n'ont pas de sens ou, mieux, qui n'ont de sens que pour les commanditaires de l'enquête²⁹. Lorsque les personnes interrogées, en dépit d'un certain

28. C'est l'enseignement majeur d'un article séminal de Pierre Bourdieu, «L'opinion publique n'existe pas», *Les Temps modernes*, n°318, 1973, qui, en raison de la maladresse de son titre, a été plus souvent caricaturé que lu.

29. D'où la dernière «invention» des politologues américains : le «sondage délibératif», consistant à interroger les personnes de l'échantillon à la suite de longues réunions au cours desquelles les enquêtés examinent tous les aspects des questions posées, avec l'aide éventuelle d'experts, puis procèdent à une discussion collective avant, finalement, de répondre au sondage. Sur cette technique, voir James Fishkin, *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1995.

désarroi face à la question posée - ce qui se traduit par 12% de « non-réponses », pourcentage très élevé compte tenu de la médiatisation de ce thème au moment de l'enquête - estiment dans leur majorité (57%) que «les magistrats du Parquet ne doivent plus avoir de lien hiérarchique avec le ministre de la Justice pour devenir totalement indépendants comme le sont les magistrats du Siègre », il n'est pas certain que cette réponse puisse être sérieusement commentée, sauf à rappeler préalablement qu'il paraît difficile de répondre à une question sur l'« indépendance » du Parquet lorsqu'on ne sait pas, comme on l'a vu, ce qu'est un juge du Siègre...

Ces constats et rappels, en particulier le dernier, n'interdisent pas de commenter les sondages d'opinion, mais ils imposent une discipline intellectuelle afin d'échapper, autant que faire se peut, au rapport scolastique au monde nécessairement engagé dans ce travail. Cette discipline peut être résumée de la façon suivante : ne pas sur-produire par le commentaire une opinion qui est déjà *toujours* une opinion *artificiellement* produite, c'est-à-dire produite dans cette situation *extra-ordinaire* qu'est la relation d'enquête par sondage où l'on demande aux gens d'avoir une opinion sur des sujets sur lesquels ils n'en ont souvent pas.

Mais cette attitude précautionneuse, voire soupçonneuse, n'est pas suffisante. Si l'on considère non pas que l'opinion publique « n'existe pas » - comme phénomène politique - mais qu'elle ne *veut* rien dire, en cela qu'elle n'exprime aucune intention propre mais n'est qu'une série de *réactions* agrégées à des interrogations qui n'ont qu'une pertinence très variable selon les personnes et selon leur inscription à l'agenda des problèmes publiquement constitués, alors *il faut moins s'attacher à la valeur faciale des réponses* apportées aux différentes questions *qu'à la structure de la distribution de ces réponses*. Seule cette dernière peut indiquer, éventuellement, des formes de régularité dans la constitution d'ensemble des réponses ; formes de régularité qui deviennent alors l'objet du commentaire,

C'est de cette façon que nous avons cherché à procéder dans ce texte, en décalant l'attention des données agrégées - toujours suspectes de n'être que des artefacts - vers l'analyse de la structure de distribution des réponses³⁰. Cette attitude a bien sûr un coût. Elle conduit à détourner le regard d'un certain nombre de préoccupations parfaitement

30. En toute rigueur, les tris dont nous disposons ne permettent pas véritablement d'analyser cette structure de distribution des réponses. Il aurait fallu pour ce faire disposer d'une analyse factorielle des données, afin de pouvoir penser relationnellement le poids de chaque variable. C'est donc sous cette réserve qu'il faut lire ce qui suit.

légitimes mais propres au commanditaire de l'enquête (*grosso modo*, tout ce qui concerne les «attentes» des personnes interrogées en matière de réforme de l'institution judiciaire) et pour lesquelles l'opération sondagière rencontre d'importantes limites. Mais elle a une vertu essentielle, celle de pouvoir faire apparaître des principes de structuration de l'« opinion publique». C'est ainsi que nous avons constaté, comme on va chercher à le montrer maintenant, que *les critiques récurrentes sur la Justice obéissent à une double forme de politisation* ; ce que ne montrait pas - et ce que ne pouvait pas montrer - le simple rendu statistique agrégé des réponses aux différentes questions posées par l'institut CSA.

I. UN DÉFICIT DE CONFIANCE POLITIQUEMENT CONSTITUÉ

Il n'est bien sûr pas possible de parler des rapports qu'entretiennent les Français à la Justice sans partir d'un constat banal à force d'avoir été répété : l'institution judiciaire souffre d'un déficit de confiance. C'est ainsi que 55% des personnes interrogées par l'institut CSA déclarent ne pas avoir confiance dans la Justice contre 38% d'opinions favorables et 7% de « non-réponses ». Et il s'agit bien ici d'un *déficit* de confiance et non d'une *crise*, tant le phénomène paraît ancien. Reste à comprendre sa signification.

A. UNE DÉFIANCE INÉGALEMENT PARTAGÉE, UNE DISTRIBUTION POLITIQUE DES OPINIONS

L'apparente permanence d'un sentiment de défiance³¹ cache en fait des évolutions et l'analyse détaillée de la distribution des opinions fait apparaître un certain nombre de clivages : pour être majoritaire, ce sentiment est inégalement partagé ; surtout, il semble politiquement constitué.

Le sondage réalisé par l'institut CSA fait d'abord apparaître un *clivage générationnel*. De façon générale, les plus jeunes (18-34 ans) portent sur la Justice un jugement nuancé : leurs opinions ne sont jamais majoritairement défavorables, même si elles témoignent parfois d'une certaine perplexité (c'est ainsi que l'on doit comprendre le taux relativement élevé des « non-réponse », 11% dans la tranche des 25-34 ans). S'agissant des tranches d'âge supérieures, le jugement est à l'inverse majoritairement défavorable, avec un groupe central, les 35-49 ans, dont l'opinion est très nettement défavorable (66% ne font pas confiance à la Justice contre 26%). Ce clivage est moins marqué lorsqu'on passe des réponses portant sur la « confiance » aux réponses portant sur le « fonctionnement ». Dans ce dernier cas, toutes les tranches d'âge portent un jugement défavorable sur la Justice, avec beaucoup moins d'hésitations (entre 1% et 4% de « non-réponses »). Pourtant, là aussi, c'est la tranche 35-49 ans qui est la plus sévère : 72% jugent que la Justice fonctionne mal ou assez mal, contre 26%.

31. Il est très difficile de reconstituer ici un « historique » de ce sentiment de défiance, de mesurer précisément son évolution dans le temps. En effet les enquêtes d'opinion privilégient, de façon générale, des questions portant sur le *fonctionnement* de l'institution judiciaire plutôt que sur la *confiance* qu'elle suscite. Or, il faut distinguer confiance et jugement sur le fonctionnement : on peut avoir confiance dans la justice et porter un jugement négatif sur son fonctionnement. On verra d'ailleurs *infra* que la distribution des opinions selon ces deux items n'est pas toujours identique.

Il y a là une nette *inflexion* par rapport aux données dont on disposait jusqu'à présent. Il y a un peu plus de dix ans, ce sont les plus jeunes qui portaient le jugement le plus défavorable sur le fonctionnement de la Justice (65% pour la tranche d'âge des moins de 35 ans)³², Tout se passe donc comme si ce que l'on peut désigner approximativement comme la «génération post-68» maintenait et même accentuait son appréciation défavorable sur la Justice en vieillissant, tandis que les plus jeunes ne reproduisent pas l'attitude de leurs aînés. On notera d'ailleurs qu'une distribution plus fine des réponses fait apparaître que ce sont les étudiants qui portent le jugement le plus favorable à la Justice, puisque 54% d'entre eux font confiance à la Justice, alors que toutes les autres catégories de la population portent un jugement majoritairement défavorable.

Ce « glissement générationnel » peut s'analyser comme un effet d'hysteresis générationnel des opinions que les données disponibles ne permettent cependant pas d'expliquer véritablement. Il n'est toutefois pas invraisemblable que ce «glissement générationnel» puisse être mis en relation avec un phénomène plus général observé ces dernières années par les politologues : la transformation des formes de l'engagement (politique, syndical, associatif) et du rapport au monde des plus jeunes générations³³. Il indique en tout cas que la distribution des opinions sur la Justice n'est pas une affaire conjoncturelle et renvoie à des phénomènes longs qui doivent sans doute être rattachés à des trajectoires particulières de socialisation (notamment politique).

D'autres changements apparaissent depuis dix ans. C'est ainsi que l'on voit disparaître cette fois certains des clivages qui structuraient jusqu'alors les opinions sur la Justice. C'est le cas du clivage rural / urbain qui ne pèse pratiquement plus. Du moins les écarts sont devenus très faibles entre des opinions qui restent majoritairement défavorables quelle que soit la taille de l'agglomération où vivent les personnes interrogées. Ce clivage est d'ailleurs devenu difficile à interpréter : s'agissant de la « confiance » ce sont les ruraux qui sont les plus négatifs (58% d'opinions défavorables) ; s'agissant du « fonctionnement », ce sont les plus urbains qui ont les opinions les plus tranchées (66% d'opinions défavorables). De la même façon, le niveau de diplôme ne joue pratiquement plus (alors qu'il y a dix ans, les plus diplômés étaient parmi les plus critiques) comme d'ailleurs le niveau de revenus.

32. Voir Françoise Boscher, *Les opinions des Français sur la Justice*, Paris, Credoc, 1986.

33. Voir, par exemple, Anne Muxel, «Jeunes des années quatre-vingt-dix : à la recherche d'une politique "sans étiquette" », in Pascal Perrineau, dir., *L'engagement politique, déclin ou mutation ?*, Paris, Presses de la FNSP, 1994 et, de façon plus générale, Jacques Ion, *La fin des militants ?*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1997.

Le sondage de l'institut CSA fait en revanche apparaître des phénomènes déjà connus. Ainsi ce sont les patrons de l'industrie et du commerce (70%) et, dans une bien moindre mesure, les professions intermédiaires (59%), les ouvriers (57%) ainsi que les cadres supérieurs et les professions libérales (56%) qui accordent le moins leur confiance à la Justice. La distribution des opinions est plus nette, plus contrastée, s'agissant cette fois des jugements portés sur le fonctionnement même de l'institution judiciaire : ce sont les patrons de l'industrie et du commerce (75%), les cadres supérieurs et les professions libérales (74%) suivis des ouvriers (69%) qui expriment les opinions les plus critiques. Nous retrouvons là une distribution déjà présente dans l'enquête du Credoc de 1986³⁴. Il faut noter ici que les chômeurs sont ceux qui portent l'appréciation la plus négative, s'agissant aussi bien de la « confiance » dans la Justice (60% d'opinions défavorables) que du « fonctionnement » de l'institution judiciaire (71% d'opinions défavorables). On peut rappeler, à cet égard, que la perception de la Justice est étroitement corrélée avec une appréciation portée sur l'évolution du chômage³⁵.

Ce dernier constat attire notre attention sur un phénomène déjà observé dans les enquêtes précédentes et qui est très nettement confirmé dans le sondage réalisé par l'institut CSA : *l'attitude face à la Justice est directement liée à l'attitude face à la réforme de la société*. Ainsi, plus les individus pensent qu'ils faut réformer la société, plus leurs jugements sur la Justice sont critiques : ceux qui estiment qu'« il faut changer complètement la société » refusent très majoritairement leur confiance à la Justice (70% d'opinions défavorables), tandis que ceux qui estiment qu'« il ne faut pas la changer du tout » accordent majoritairement leur confiance (67% d'opinions favorables). Cette opposition est plus contrastée encore s'agissant des jugements portés sur le fonctionnement de la Justice. On a là, assurément, un premier indicateur de l'hétéronomie de cette question dans la constitution d'une « opinion publique » sur la Justice : les opinions sur la Justice et sur la société vont de pair.

Cette hétéronomie dans l'opinion de la question de la Justice n'est pas seulement liée à une polysémie du terme « justice », comme nous l'avons évoqué plus haut à la suite des chercheurs du Credoc. Comme l'indique la prise en compte d'autres variables, elle renvoie aussi, et sans doute avant tout, à *une distribution politique des opinions*.

34. Françoise Boscher, *Les opinions des Français sur la Justice*, op. cit.

35. Catherine Duflos, Jean-Luc Volatier, *Les Français et la Justice : un dialogue à renouer*, op. cit., p. 14.

Ce clivage entre «réformistes» et « non-réformistes » au sujet de la Justice recoupe en effet très directement *un clivage politique*. Ce n'est pas une surprise mais le fait est central pour ce qui nous occupe.

Si l'on met à part le cas des personnes qui se disent proches du Front national (73% d'opinions défavorables), la coupure est nette entre ceux qui se disent proches des partis de gauche (écologistes compris) et ceux qui se disent proches des partis de droite. Les premiers refusent majoritairement (58%) leur confiance à la Justice tandis que les seconds sont globalement favorables (55% d'opinions positives) à l'institution. Des résultats similaires sont obtenus si l'on interroge cette fois les Français sur le «fonctionnement» de la Justice. Quelle que soit la famille politique de rattachement, les résultats sont alors toujours majoritairement défavorables, mais un écart de dix point sépare la gauche de la droite (si l'on met de nouveau de côté les sympathisants du Front national qui, ici aussi, ont un jugement encore plus nettement défavorable).

Ces résultats indiquent déjà, en creux, que l'on ne saurait distinguer véritablement l'univers des opinions sur la Justice de celui des jugements portés sur la politique ou sur les institutions politiques, comme on le constatera de façon plus précise *infra*.

Cette dernière remarque est confortée par les résultats concernant la distribution des opinions selon la religion. On sait en effet, depuis les travaux fondateurs de Michelat et Simon³⁶, dont les conclusions ont été confirmées bien que légèrement atténuées depuis³⁷, que la religion (catholique) est une variable explicative centrale du vote en France (et cela en fonction principalement du degré de pratique religieuse). Or, ici aussi, le tri croisé effectué par l'institut CSA fait apparaître une relation très forte entre religion et opinions sur la Justice. Si les catholiques dans leur ensemble ne font pas confiance à la Justice, c'est à une très courte majorité (51%), majorité qui devient minorité lorsque l'on ne considère que les catholiques pratiquants réguliers ; seuls 31% de ces derniers ne font pas confiance à la Justice, contre 58% d'opinions favorables dans ce cas. Si l'on considère alors ceux qui déclarent appartenir à une autre religion ou être sans religion, le contraste est saisissant : respectivement 69% et 63% d'entre-eux refusent d'accorder leur

36. Guy Michelat, Michel Simon, *Classe, religion et comportement politique*, Paris, Presses de la FNSP et Éditions sociales, 1977 ; mais on pourrait tout aussi bien évoquer ici les pères fondateurs de la sociologie électorale américaine : Bernard R. Berelson, Paul F. Lazarsfeld, William N. McPhee, *Voting*, Chicago, University of Chicago Press, 1954.

37. Voir, par exemple, Daniel Boy, Nonna Mayer, dir., *L'électeur à ses raisons*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

confiance à la Justice³⁸, Il faudrait pouvoir mesurer le poids relatif de cette variable religieuse dans la distribution des opinions sur la Justice ; ce qui est, en l'état de nos données, impossible³⁹. Mais il n'est pas interdit de penser que ce clivage religieux renvoie à un système d'opposition de même nature que celui qui structure (pour partie) le comportement électoral.

La distribution *politique* des opinions sur la Justice, et son recoupement apparent avec un clivage (religieux) structurant fortement les choix électoraux, amène alors à s'interroger, de façon comparative, sur l'éventuelle spécificité des opinions émises à propos de la Justice par rapport aux jugements portés sur d'autres institutions politiques ou administratives. Là encore, il s'agit moins de commenter des résultats agrégés que de comparer des structures de distribution des opinions.

B. L'HÉTÉRONOMIE DES OPINIONS SUR LA JUSTICE

Les données fournies par le sondage de l'institut CSA sont en apparence très claires. Il existe une ligne de partage dans le jugement des personnes interrogées. D'un côté, un rapport de confiance favorable concernant quelques grandes institutions de l'État ou para-publiques : la Sécurité sociale (68% d'opinions favorables contre 27% d'opinions négatives), l'Armée (68% contre 28%), l'Éducation nationale (65% contre 29%) et la Police (55% contre 40%). De l'autre côté, un rapport de confiance défavorable : les élus locaux (54% d'opinions négatives contre 39%), la Justice (55% contre 38%), le Parlement (55% contre 32%), le président de la République (63% contre 29%), le gouvernement (72% contre 20%), les médias (75% contre 20%).

La lecture que l'on peut faire de cette sorte de «palmarès» semble alors d'autant plus simple qu'elle se donne à voir dans une représentation graphique (voir ci-dessous) dont on connaît toute la puissance objectivante⁴⁰. La justice occuperait ainsi une position médiane dans le jugement des personnes interrogées : très en dessous de la cote de

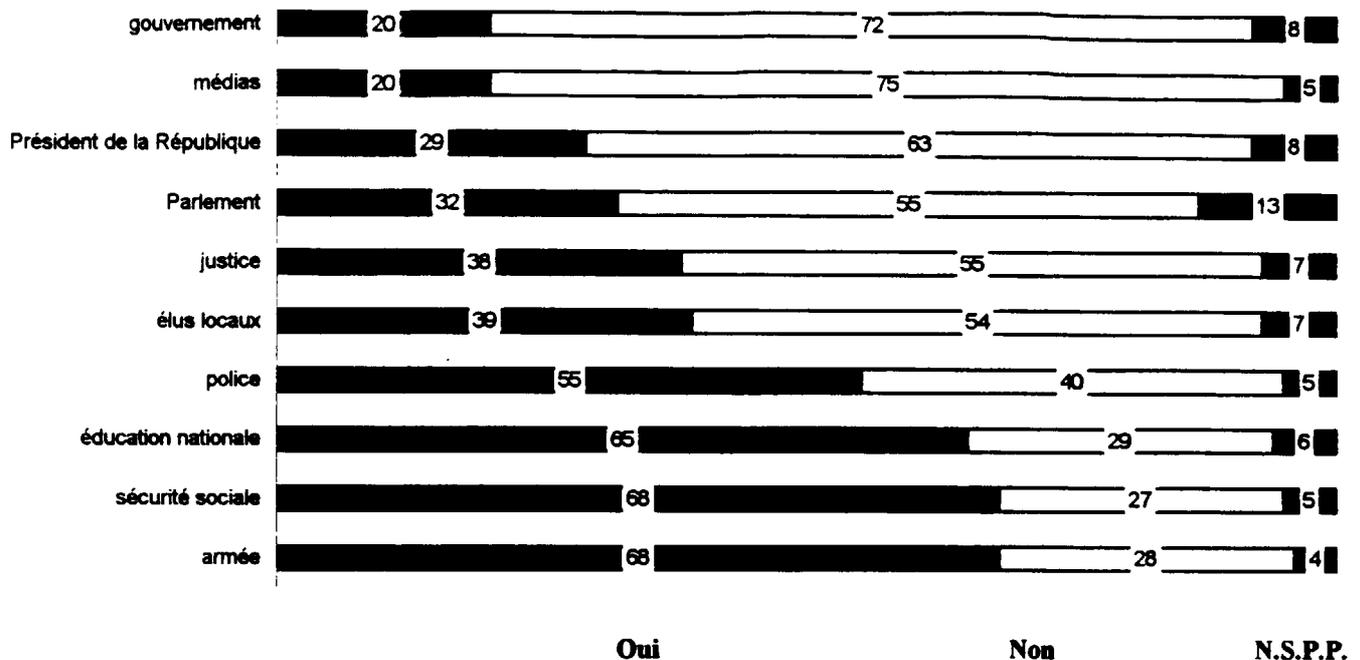
38. Cette opposition est beaucoup moins marquée, même si elle demeure, si l'on considère les réponses apportées à la question sur le fonctionnement de la Justice. Ce qui confirme d'ailleurs le fait qu'il faut distinguer selon les opinions portant sur la «confiance» dans l'institution et celles portant sur son «fonctionnement».

39. Cela nécessiterait d'aller au-delà des tris croisés et de réaliser une analyse factorielle des correspondances, ce que ne fait malheureusement pas l'institut CSA. L'analyse factorielle réalisée pour l'élaboration du rapport du Credoc de 1991 (*Les Français et la Justice : un dialogue à renouer, op. cit.*, p. 67 et s.) montre cependant le poids important du facteur religieux dans la distribution des opinions sur la Justice, même si les variables utilisées par les chercheurs du Credoc ne sont pas exactement les mêmes que celles du CSA et ne permettent pas, en toute rigueur, une comparaison complète.

40. Voir Jack Goody, *La raison graphique*, Paris, Minuit, 1979.

confiance des administrations publiques mais au-dessus, de ce point de vue, de celle dont bénéficie les institutions politiques et les médias.

Avez-vous confiance ou non dans les institutions suivantes ?
(en %)



Mais c'est aller un peu vite en besogne. Au-delà du fait que la hiérarchie des « scores » est pour partie fondée sur des différences minimes ou difficilement interprétables (la Justice et le Parlement recueillent par exemple le même pourcentage de « défiants » et le pourcentage de ceux qui « ne se prononcent pas » varie de 7% à 14%), une telle lecture fait fi de la distribution « interne » des opinions. Autrement dit, la question est moins de savoir si la cote de confiance de la Justice et (par exemple) celle du Parlement est différente ou identique, « inférieure » ou « supérieure », que de savoir si la *structure* de la distribution des opinions sur ces deux institutions est la même ou pas.

Or, et c'est là le plus intéressant, *la distribution des opinions sur la Justice et sur d'autres institutions politiques est structurellement identique*, à quelques nuances près. On retrouve en effet, dans les jugements portés sur les élus locaux, le Parlement, le président de la République ou le gouvernement, les mêmes clivages que ceux que l'on a évoqués précédemment. En fait, les seules variations que l'on peut observer sont des variations de niveau, autrement dit les écarts dans la distribution des opinions sont plus ou moins importants mais la structure de la distribution de ces opinions est la même.

Seul le jugement porté sur les médias apparaît très différent. Dans ce dernier cas si le clivage générationnel déjà observé demeure, d'autres variables explicatives apparaissent. Ainsi, le niveau de diplôme pèse fortement (plus on est diplômé plus le jugement sur les médias est négatif) ainsi que le niveau de revenus (dans le même sens). En revanche, les variations sont beaucoup moins contrastées si l'on prend en compte les attitudes par rapport à la réforme de la société, elles sont très faibles si on les rapporte à la proximité partisane, et elles sont quasiment nulles si l'on prend en compte la variable religieuse.

Que conclure de ces constats ?

D'une part, c'est le plus évident, que *la nature du jugement porté sur les médias est d'une nature très différente que celui porté sur les institutions politiques et la Justice*. Ce premier constat n'est pas sans intérêt. On sait que bon nombre de débats actuels portent sur la relation difficile, parfois concurrentielle, entre médias et Justice⁴¹. Et l'enquête qualitative menée par le CSA auprès des professionnels de la Justice fait d'ailleurs très bien ressortir cette tension entre ce qui n'est pas autre chose que deux conceptions de l'espace public et de la publicité : d'un côté, l'espace public de l'audience publique, du prétoire, où s'engage un débat contradictoire, lent, mais dans des formes *ad hoc* («La Justice a des règles qui n'existent pas dans le processus médiatique» estime ainsi un magistrat parisien) et dont l'horizon de pertinence est limité au cas d'espèce ; de l'autre, l'espace public de l'information «libre», c'est-à-dire produite hors des formes propres à l'institution judiciaire (et ainsi produite plus rapidement), élargissant le débat à l'ensemble de la sphère publique, éventuellement par le recours aux... sondages. Nombreux sont alors ceux qui - toujours selon les entretiens recueillis par le CSA - dénoncent le cercle vicieux des transactions collusives entre médias et professionnels du droit en ce qu'il conduit nécessairement à mettre en danger les principes fondamentaux d'une bonne Justice, notamment le secret de l'instruction et la présomption d'innocence, mais aussi la confusion entre le fonctionnement d'ensemble de la Justice et quelques affaires hautement médiatisées où l'accent sera mis par les journalistes sur les dysfonctionnements de l'institution judiciaire («Dans 95% des affaires, il n'y a pas de difficultés. Le problème concerne les 5% d'affaires pénales car c'est ce qui intéresse le lecteur» souligne un autre magistrat). De façon générale, les professionnels de la Justice voient dans les médias la source du déficit de confiance dont souffre l'institution judiciaire.

41. Voir, par exemple, l'intéressant dossier sur «Justice et médias» coordonné par Jacques Commaille et Antoine Garapon dans *Droit et Société*, n°26, 1994.

L'enquête d'opinion effectuée par l'institut CSA ne permet bien sûr pas de trancher dans ce qui est assurément l'un des lieux de tension les plus importants de la recomposition actuelle de l'espace public (les professionnels interrogés se montrent d'ailleurs très pessimistes sur leur capacité à maîtriser la logique propre du traitement médiatique des affaires judiciaires, en fait pénales). Et il n'est pas possible de dire, au vu des résultats de ce sondage, que le traitement médiatique des affaires judiciaires n'est pas sans rapport avec le déficit de confiance généralisé dans la Justice. L'enquête de l'institut CSA indique cependant que la façon dont les personnes interrogées appréhendent l'institution judiciaire et le travail des médias n'est pas identique, et qu'il n'y a sans doute pas de confusion dans leur esprit entre ces deux univers. Ainsi, s'il y a assurément, au moins dans certains cas, une «délocalisation» de la Justice dans les médias⁴², les déficits de confiance qui affectent aussi bien, mais différemment, médias et Justice, sont des processus autonomes, et rien ne permet de dire ici qu'ils sont cumulatifs.

D'autre part, seconde conclusion intermédiaire, il apparaît clairement - et c'est une confirmation de ce que nous avons vu précédemment - que *l'appréciation portée sur la Justice est indissociable d'un jugement politique d'ensemble sur les institutions politiques* (auxquelles la Justice est ainsi assimilée).

Reste que cette conclusion explique moins qu'elle n'interroge. Il s'agit donc maintenant d'essayer de comprendre le pourquoi d'un tel *couplage* entre Justice et politique.

La multiplication des «affaires» politico-judiciaires ces dix dernières années, leur «traitement» par les pouvoirs publics et par les médias contribuent sans doute à «articuler» Justice et politique dans le jugement des personnes interrogées, de la même façon qu'elle est assurément à l'origine du durcissement dans la critique que l'on observe lorsque l'on considère les réponses apportées à la question posée sur l'«indépendance» de la Justice par rapport à la politique. Ainsi, 79% des personnes interrogées par l'institut CSA estiment que «le fonctionnement de la Justice est plutôt dépendant du pouvoir politique». Ce chiffre est en très forte progression (ils n'étaient que 60% en 1990), et cette opinion s'est «affermie» (le taux de «non-réponse» passe de 14% à 6% entre 1990 et 1997)⁴³.

42. Selon l'expression d'Antoine Garapon, «La Justice est-elle "délocalisable" dans les médias ?», *Droit et Société*, n°26, 1994.

43. Sondage CSA réalisé pour la Cour d'appel de Paris, mars 1990 (source : Banque de données Canal-Ipsos).

Pour autant, ce type d'explication n'est pas totalement satisfaisant pour plusieurs raisons et d'abord parce que la distribution des opinions sur la question de l'« indépendance » de la Justice par rapport au pouvoir politique n'est pas exactement la même que celle sur la confiance dans la Justice : on ne retrouve pas le clivage générationnel déjà évoqué, les clivages politique (mesuré notamment à la proximité partisane) et surtout religieux sont légèrement moins marqués tandis que « l'attitude par rapport à la société » semble ne pas jouer (ou, en tout cas, de façon bien moindre). Si la multiplication des « affaires » politico-judiciaires pèse sûrement sur les réponses apportées à cette question, il n'est donc pas certain que la défiance des personnes interrogées vis-à-vis de la Justice soit liée à leur sentiment croissant d'une dépendance de la Justice par rapport au politique⁴⁴. Ce n'est donc pas là - ou pas là *seulement* -, en dépit des apparences, qu'il faut trouver une explication de la politisation des appréciations portées sur la Justice.

Il n'est en fait possible de comprendre cette politisation des appréciations portées sur la Justice que si l'on déplace l'attention vers les jugements formulés au sujet du *fonctionnement* même de l'institution judiciaire, comme on va le faire maintenant. On trouvera alors une autre confirmation de cette conclusion intermédiaire, en même temps que des enseignements complémentaires qui nous permettront d'analyser véritablement les logiques de cette politisation.

44. Ici encore, seule une analyse factorielle permettrait de mesurer véritablement la « proximité » ou la « distance » entre ces deux items.

II. UN FONCTIONNEMENT CONTESTÉ : LA POLITISATION DES OBJETS DE LA JUSTICE (PÉNALE)

Au-delà de la confiance refusée majoritairement, c'est le fonctionnement même de la Justice qui est contesté. Si l'on prend en compte l'ensemble des questions posées par l'institut CSA, il est difficile de dégager, de prime abord, un principe d'interprétation unique des réponses. Si, comme on l'a déjà observé, un clivage politique apparaît dans les réponses apportées à la question sur le fonctionnement général de la Justice, la distribution des réponses sur des questions plus précises est en revanche beaucoup plus floue, bien moins « lisible », et donc plus difficile à interpréter, même si, dans certains cas, on retrouve nettement ce type de clivage (par exemple au sujet de la prise en charge par la Justice des victimes de délits ou d'infraction).

Aussi il n'est pas inutile de commencer le commentaire des données recueillies par l'institut CSA par quelques constats qui, à défaut de nous faire avancer dans l'analyse, permettent de mieux cerner le phénomène, d'en mesurer la complexité.

A. PERMANENCE ET STABILITÉ DES CRITIQUES

Comme pour la défiance envers l'institution judiciaire, la contestation du fonctionnement de la Justice est un *phénomène ancien*, même si l'on note un léger tassement des critiques depuis le début de la décennie : 66% des personnes interrogées (contre 71% en 1991⁴⁵) estiment que la Justice fonctionne « assez mal » (42%) ou « très mal » (22%) ; on retrouve là en fait des chiffres des années soixante-dix et quatre-vingt⁴⁶.

Derrière ce premier constat négatif, on peut enregistrer cependant, sur le long terme, une petite embellie : en 1997, 33% des personnes interrogées pensent que la Justice fonctionne « bien » contre 21,5% en 1978⁴⁷. Autrement dit, alors que les opinions négatives restent globalement stables, les opinions positives connaissent une croissance importante (plus de 10 points). Cette évolution s'explique en grande partie par la très

45. Catherine Duflos, Jean-Luc Volatier, *Les Français et la Justice : un dialogue à renouer*, op. cit.

46. Lors de la première enquête du Credoc, en 1978, 67,2% des Français estiment que la Justice fonctionne mal ; en 1985, par exemple, toujours selon la même source, ce pourcentage s'élève à 64% (voir Françoise Boscher, *Les opinions des Français sur la Justice*, op. cit., p. 11).

47. *Ibid.*

forte baisse des «non-réponses» (2% en 1997 contre 11,3% en 1978)⁴⁸, qui elle-même s'explique, vraisemblablement, par la présence massive des questions judiciaires dans l'espace public, présence qui conduit à une plus nette polarisation de l'opinion.

La distribution des opinions selon que les personnes interrogées ont, ou non, une expérience pratique de la Justice est elle aussi globalement stable sur une décennie : ceux qui ont une expérience personnelle de la Justice (quelle que soit cette expérience) portent sur son *fonctionnement d'ensemble* (c'est-à-dire sans référence à un point précis) une appréciation plus critique (77%) que ceux qui n'en ont pas l'expérience (60%) ; en 1986, les chiffres étaient respectivement de 74,3% et de 58,3%. Là aussi, le taux de «non-réponse» baisse fortement, surtout chez ceux qui n'ont pas eu affaire à la Justice (3% en 1997 contre 9,6% en 1986)⁴⁹ ; l'explication est la même que précédemment, avec le même résultat : une plus nette polarisation de l'opinion.

Les résultats sont significativement différents si l'on compare les opinions des personnes qui ont eu une expérience pratique de l'institution judiciaire, au civil ou au pénal, soit 22% de l'échantillon, et ceux qui n'ont pas eu d'expérience de ce genre (78% de l'échantillon), en les interrogeant non plus sur la Justice dans son ensemble mais cette fois sur des points précis de ce fonctionnement. Sans qu'il soit utile d'entrer dans le détail (voir le tableau II ci-dessous), le constat est clair : *les personnes interrogées qui ne sont pas allées en Justice sont plus critiques que les autres*. Ce constat n'est pas nouveau, cet écart était déjà remarqué dans les enquêtes du Credoc en 1986 et 1991.

On peut considérer, comme nous l'avons déjà noté, que ces chiffres «traduisent un fort ancrage dans l'opinion publique [de] "clichés", tout autant qu'une absence de prise de conscience des améliorations qui ont pu être apportées dans le fonctionnement de l'institution judiciaire»⁵⁰. Mais une telle explication reste insatisfaisante. La forte proportion de personnes qui n'ont pas une expérience concrète de la Justice et qui estiment qu'«il vaut mieux s'arranger à l'amiable» – bien qu'en baisse relative (88,2% en 1986 et 89,1% en 1991) – indique bien plus que la permanence de «clichés» : une inquiétude d'ensemble sur la capacité de l'institution judiciaire à régler les problèmes *personnels*⁵¹ des Français.

48. *Ibid.*

49. *Ibid.*, p. 13.

50. Catherine Duflos, Jean-Luc Volatier, *Les Français et la Justice : un dialogue à renouer*, op. cit., p. 26.

51. La question posée par l'institut CSA évoque en effet l'hypothèse d'un accident, d'un licenciement, d'un divorce, etc., et non des questions sociales.

Tableau II

	N'ont pas eu affaire à la Justice	Ont eu affaire à la Justice
C'est trop long		
D'accord	96	93
Pas d'accord	2	6
Ne se prononcent pas	2	1
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Le langage de la justice est compliqué		
D'accord	89	88
Pas d'accord	5	11
Ne se prononcent pas	6	1
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Une action en Justice coûte toujours très cher		
D'accord	89	84
Pas d'accord	10	14
Ne se prononcent pas	1	2
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Il vaut mieux s'arranger à l'amiable		
D'accord	80	69
Pas d'accord	15	22
Ne se prononcent pas	5	9
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Si l'on ne considère maintenant que les personnes qui ont eu une expérience pratique de l'institution judiciaire (au civil ou au pénal) – soit 2 personnes interrogées sur 10 en 1997 –, les motifs de satisfaction et d'insatisfaction sont eux aussi globalement stables, avec toutefois quelques variations, difficiles à expliquer car le mouvement n'est pas linéaire (voir le tableau III ci-dessous)⁵². La plus nette de ces variations (à la fois dans son amplitude et dans sa «direction») concerne l'opinion selon laquelle «il vaut mieux s'arranger à l'amiable». La forte baisse de la proportion des personnes favorables à cette opinion semble indiquer une confiance accrue dans le fonctionnement de la Justice (toujours pour régler des problèmes personnels) mais la forte hausse parallèle des «non-réponses» (plus 8 points) doit tempérer cette première impression.

52. Elles sont d'autant plus difficiles à expliquer que, pour ce sondage, l'institut CSA n'a pas cherché à savoir si les personnes interrogées étaient victimes ou auteurs d'une infraction. Or comme le montre le rapport du Credoc de 1991 (*op. cit.*, p. 23-22) cette variable pèse sur la distribution des réponses.

Tableau III : Personnes ayant eu une expérience de la Justice

	1986	1991	1997
Vous avez été bien accueilli			
Oui	58,5	60	57
Non	41,5	37	35
Ne se prononcent pas	ND	3	8
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Vous avez été bien renseigné sur les procédures à suivre ou suivies			
Oui	41,5	45	43
Non	58,5	51	53
Ne se prononcent pas	ND	6	2
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
C'est trop long			
D'accord	96,7	90	93
Pas d'accord	1,6	9	6
Ne se prononcent pas	1,7	1	1
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Le langage de la justice est compliqué			
D'accord	90,5	86	88
Pas d'accord	8,4	13	11
Ne se prononcent pas	1,1	1	1
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Une action en Justice coûte toujours très cher			
D'accord	92,6	86	84
Pas d'accord	5,3	13	14
Ne se prononcent pas	2,1	1	2
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Il vaut mieux s'arranger à l'amiable			
D'accord	88,4	77	69
Pas d'accord	10	22	22
Ne se prononcent pas	1,6	1	9
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

S'agissant maintenant de la manière dont la Justice traite les victimes – autre point nodal de la critique faite au fonctionnement de l'institution judiciaire depuis une quinzaine d'années –, on assiste à une atténuation des clivages depuis le début des années quatre-vingt-dix, qui traduit en fait une stabilité des jugements positifs, une forte baisse des réponses négatives (d'environ 10 points selon les items) et, dans le même temps, une hausse équivalente des «non-réponses». À la question, par exemple, de savoir si «la Justice accueille bien les victimes de délits ou d'infractions», 17% des personnes interrogées ne se prononcent pas, ce qui est considérable au regard du taux de «non-réponse» sur l'ensemble du sondage.

S'agissant enfin de l'appréciation portée sur les professionnels de la Justice (uniquement les avocats et les magistrats dans l'enquête de l'institut CSA), celle-ci

apparaît comme étant fortement nuancée.

Les avocats bénéficient d'une appréciation plutôt favorable – ils sont considérés comme «compétents», «facilement accessibles» et «s'occupant bien des affaires qu'on leur confie» par, respectivement, 78% , 57% et 54% de l'échantillon – même si le coût de leur intervention est considéré comme trop important pour 93% des personnes interrogées et si leur honnêteté est très majoritairement (71%) mise en cause. Mais il faut remarquer qu'ici, en dehors de l'item portant sur le coût des avocats, les taux de «non-réponse» sont très élevés (17% par exemple sur l'item «Les avocats s'occupent bien des affaires qu'on leur confie»), ce qui ne s'explique pas seulement par le fait d'avoir, ou pas, une expérience pratique de la Justice (si l'on reprend l'exemple évoqué ci-dessus, le taux de «non-réponse» s'élève à 14% pour les seules personnes ayant une telle expérience) mais indique surtout que les personnes interrogées ont sans doute une vision assez floue du travail des avocats.

Pour ce qui est des magistrats, l'appréciation des personnes interrogées est elle aussi contrastée, avec ici également de forts taux de «non-réponse»⁵³. Sans rentrer dans le détail des réponses, notons que les critiques les plus vives portent sur leur dépendance vis-à-vis des milieux économiques et financiers (67% d'opinions négatives) et du pouvoir politique (72% d'opinions négatives). On remarquera, par parenthèse, que la structure des réponses à la question portant sur l'«indépendance» de la *Justice* (voir *supra*) par rapport au pouvoir politique et à celle portant sur l'«indépendance» des *magistrats* est très dissemblable, en dépit de «scores» presque identiques. Dans le second cas, on retrouve fortement marqué le clivage générationnel, le clivage politique (mesuré à la proximité partisane) est beaucoup moins net et, surtout, d'autres variables explicatives semblent avoir un poids plus important (la CSP du chef de famille, le niveau de revenus, le niveau de diplôme). En fait, le jugement porté sur l'«indépendance» des magistrats ressemble beaucoup, dans sa distribution statistique, à celui porté sur les médias⁵⁴.

Dans l'ensemble, on retrouve ici des données semblables à celles recueillies par le Credoc dans son enquête de 1991, avec une structure de distribution des réponses

53. Qui atteint même 25% lorsqu'on pose la question – dont on voit mal le sens à dire vrai – de savoir si les magistrats sont «bien payés».

54. Cette remarque, qu'il n'est pas possible de mieux étayer compte tenu de la nature de nos données, ouvre alors à une interrogation d'une grande actualité sur les liens entre la production médiatique des problèmes judiciaires (en fait pénaux), les transactions collusives entre magistrature et médias dans certaines affaires et l'émergence, sur l'agenda politique, de la question de l'«indépendance» politique de la magistrature.

quasiment identique⁵⁵. Avec deux différences importantes cependant : d'une part, une très forte croissance de l'opinion selon laquelle les magistrats sont dépendants du pouvoir politique (de 52,7% en 1991 on passe, comme on vient de le voir, à 72% en 1997) ; d'autre part, plus généralement, une hausse considérable du taux de «non-réponse» (un doublement ou même, parfois, un triplement selon les items) depuis le début des années quatre-vingt-dix, tout se passant comme si l'image des magistrats étaient «brouillée» aux yeux des personnes interrogées.

On le voit, il est difficile, au terme de cette présentation des appréciations portant sur le fonctionnement de la Justice, de pouvoir en tirer une conclusion claire et univoque. Dans certains cas, on assiste à une forte polarisation des opinions (mesurée à la baisse des «non-réponses»), dans d'autres cas c'est au contraire le sentiment d'une indécision (ou, peut-être, d'une inquiétude) croissante chez les personnes interrogées qui prévaut. Tout au plus peut-on souligner la *permanence* et la *stabilité* d'une appréciation globalement critique.

Or, c'est justement cette stabilité apparente qui interroge car depuis le début des années quatre-vingt la Justice a connu des transformations considérables. C'est ainsi que la simple comparaison des données sondagières sur le moyen-long terme risque d'induire en erreur, en masquant une dimension essentielle : une très nette opposition dans le jugement des personnes interrogées selon que l'on considère la justice civile ou la justice pénale, opposition que l'on ne peut éviter de mettre en relation, dès lors, avec l'évolution, elle-même très contrastée, des contentieux civils et pénaux.

B. AU CIVIL OU AU PÉNAL ? DEUX MODES DE CONSTITUTION DES OPINIONS

On peut en effet lire les transformations qu'a connues l'institution judiciaire depuis près de vingt ans à partir d'une opposition civil / pénal.

On assiste ainsi, d'une part, à une croissance très importante des décisions judiciaires civiles (et commerciales) : de 1984 à 1994, ce type de contentieux a connu une augmentation de 40%⁵⁶. Cette croissance est liée, pour le dire vite, à des phénomènes

55. Voir Catherine Duflos, Jean-Luc Volatier, *Les Français et la Justice : un dialogue à renouer*, *op. cit.*, p. 59.

56. Source : Ministère de la Justice, *Annuaire statistique de la Justice, 1990-1994*, Paris, La Documentation française, 1996.

sociaux aussi différents que la fragilisation des relations familiales⁵⁷ ou le développement de la «juridicisation» des échanges économiques⁵⁸ et, plus généralement, de la vie sociale⁵⁹.

À l'inverse, d'autre part, on assiste à une baisse très sensible des poursuites pénales – par une curieuse symétrie, sur la même période, le nombre de poursuites engagées par le Parquet baisse ainsi de près de 40%⁶⁰ – et du nombre des condamnations – toujours sur la même période, pour ne prendre que cet exemple, le nombre de condamnations devant un tribunal correctionnel baisse d'environ 20%⁶¹. Ce phénomène est d'autant plus remarquable que l'on assiste dans le même temps à une recomposition d'ensemble et à une multiplication des catégories pénales⁶², et à ce que certains ont décrit comme une pénalisation croissante de la société, une tendance à criminaliser les problèmes sociaux⁶³.

Si l'on rapporte ces constats très généraux aux résultats du sondage réalisé par l'institut CSA, la perception que l'on peut avoir des appréciations portées sur le fonctionnement de la Justice se complexifie nettement mais, dans le même temps, nous permet de revenir, pour l'éclairer, sur le phénomène de politisation des opinions constaté plus haut.

Que montre le sondage de l'institut CSA ? Il fait apparaître (tableau IV ci-dessous) que les personnes interrogées sont globalement très satisfaites du fonctionnement de l'institution judiciaire lorsque cette dernière traite des affaires civiles (divorces, successions, etc.) mais que cette appréciation s'inverse lorsque la Justice traite des affaires pénales «ordinaires» (vols, agressions, etc.) et surtout lorsqu'elle traite des affaires pénales que l'on peut désigner comme «générales» ou «sociales» (comme le trafic de drogue ou la corruption). À cela il faut ajouter que les taux de «non-réponse» connaissent de sensibles variations. Ils sont plutôt élevés pour les items qui touchent aux

57. Voir, par exemple, Irène Théry, *Le Démariage. Justice et vie privée*, Paris, Odile Jacob, 1993.

58. Voir, par exemple, Yves Dezalay, *Marchands de droit*, *op. cit.*

59. Le phénomène est lent mais incontestable : les Français ont de plus en plus souvent recours à la Justice pour régler leurs problèmes. En 1997, 22% des personnes interrogées par l'institut CSA ont eu recours à la Justice «au cours des dix dernières années», contre 20% en 1991 (source : enquête Credoc) et 18,6% en 1986 (*ibid.*).

60. Source : Ministère de la Justice, *Annuaire statistique de la Justice*, *op. cit.*

61. *Ibid.*

62. Voir Pierre Lascoumes, Anne Depaigne, «Catégoriser l'ordre public : la réforme du Code pénal français de 1992», art. cité.

63. Voir Antoine Garapon, Denis Salas, *La République pénalisée*, Paris, Hachette, 1996.

conflits civils (au sens large) et sont relativement faibles pour les items concernant les affaires pénales, ce qui peut paraître étonnant au premier abord puisque, dans toutes les enquêtes d'opinion, ce taux est généralement fonction du degré de « familiarité » des personnes interrogées avec l'objet de la question.

Tableau IV

Pensez-vous que la Justice fait dans l'ensemble bien ou pas bien son travail ?

	Bien	Pas bien	Ne se prononce pas
Dans le règlement des affaires civiles (divorces, successions, conflits juridiques entre personnes)	60	31	9
Dans les conflits du travail	47	41	12
Dans la défense des libertés et des droits fondamentaux	40	50	10
Dans le règlement des affaires pénales (vols, agressions, meurtres)	28	66	6
Dans la lutte contre la drogue	26	69	5
Dans les affaires financières	20	73	7
Dans la lutte contre la corruption	20	76	4

Comment interpréter ce tableau ?

On ne peut bien sûr pas y lire la capacité de l'institution judiciaire à absorber le « choc » de l'expansion brutale du contentieux *civil* – rappelons que 8 personnes interrogées sur 10 n'ont eu aucune expérience de la Justice durant les dix dernières années. Au contraire, si c'est dans ce domaine que l'expérience concrète et personnelle de la Justice clive le plus fortement la distribution des opinions (relativement aux autres items du tableau), ceux qui ont une telle expérience sont ceux qui expriment le sentiment le plus mitigé ou le plus critique (47% d'entre-eux estiment que la Justice « fait bien son travail » en matière civile contre 45% pour l'opinion inverse). Le fort pourcentage d'opinions favorables provient donc de personnes qui n'ont pas une expérience du fonctionnement de l'institution judiciaire en matière civile (ou autre).

Ce résultat est en fait assez troublant, de prime abord, car c'est dans ce domaine que les appréciations communes⁶⁴ font le plus souvent état d'un engorgement, d'une lenteur, voire d'une bureaucratisation de la Justice, et déplorent sa trop grande distance vis-à-vis des profanes de la chose judiciaire. D'autant qu'on ne trouve pas de variations très significatives ou facilement interprétables dans la structure de la distribution des réponses (à l'exception du clivage de l'«expérience» évoqué *supra*) – l'appréciation du fonctionnement de la Justice en matière civile n'est en tout cas pas structurée politiquement⁶⁵ – et que rien dans les données fournies par l'institut CSA ne permet d'expliquer véritablement ce résultat positif.

On peut certes évoquer ici le constat que font certains selon lequel tout se passe comme si, aujourd'hui, certaines transformations majeures de la société française, évoquées succinctement plus haut et que reflète justement cette expansion du contentieux civil, n'atteignaient pas l'espace public du débat politique pour rester confinées dans cet espace public très particulier (presque «privé») qui se donne à voir dans le verdict judiciaire, comme si l'«opinion publique» faisait preuve en la matière d'une «relative indifférence»⁶⁶. On aurait peut-être là, alors, une explication de la relative faiblesse des clivages sur cet item, ou de leur faible «lisibilité», ainsi que de l'importance relative du taux de «non-réponse». En d'autres termes, c'est parce qu'il n'y aurait pas une «opinion publique» pré-constituée (selon tel ou tel clivage) sur le thème de la justice civile que la structure de distribution des réponses serait, d'une certaine façon, «illisible».

Cette explication, «élégante» sociologiquement parlant, a cependant un défaut : elle n'explique pas l'importance des réponses positives. Aussi, pour notre part, nous préférons le dire différemment – quitte à n'étayer véritablement cette hypothèse que plus tard : c'est *parce que* certaines transformations majeures de la société française, que reflète l'expansion du contentieux civil, n'atteignent pas l'espace public du débat politique que les opinions sur cet item sont très majoritairement positives.

Lorsque l'on descend maintenant le long du tableau IV, et que l'on aborde les distributions des réponses relatives aux items sur les «conflits du travail» et la «défense des libertés et droits fondamentaux», leur interprétation est encore plus incertaine. Dans le

64. Voir par exemple, à titre d'illustration, *Le Monde - Dossiers et documents*, n°215, novembre 1993 («La Justice déboussolée»).

65. Exception faite, encore une fois, des personnes qui se déclarent proches du Front national et/ou ont voté pour M. Le Pen au premier tour de l'élection présidentielle de 1995, qui sont nettement plus critiques que les autres.

66. Lucien Karpick, «L'avancée politique de la Justice», art. cité, p. 91.

premier cas on ne s'étonnera pas de voir, par exemple, les salariés du secteur privé exprimer une plus forte critique (48% d'entre-eux estiment qu'en la matière la Justice «ne fait pas bien son travail») que les autres personnes interrogées, et ceux qui estiment qu'il faut «changer complètement la société» être majoritairement critiques (53%). Dans le second cas, on ne s'étonnera pas non plus que la structure de distribution des réponses soit très nettement politiquement constituée (sur un mode proche de la distribution des réponses sur la «confiance» dans la Justice, mais avec un poids accru de la variable «revenus», les plus riches étant les moins critiques), l'intitulé de l'item provoquant, en quelque sorte, un «réflexe» de réponse politique. Mais que dire de plus ? Le plus intéressant ici est assurément le taux de «non-réponse», qui est chaque fois relativement important. Dans le premier cas, le taux de «non-réponse» reflète deux phénomènes différents : soit la non pertinence de la question pour certaines catégories de l'échantillon (retraités, salariés du secteur public, professions indépendantes), soit le paradoxe constitutif du droit social : droit qui s'adresse aux plus démunis, c'est-à-dire justement à ceux qui n'y ont pas accès ou qui l'ignorent⁶⁷ (c'est ainsi que 19% de ceux qui ont des revenus inférieurs à 5.000 francs «ne se prononcent pas» sur cet item). Dans le second cas, l'importance du taux de «non-réponse» s'explique sans doute par l'imprécision de l'item (cela expliquant d'ailleurs aussi le fait que la structure des réponses soit politiquement constituée).

Lorsqu'on aborde maintenant la seconde moitié du tableau, la «valence» des opinions s'inverse comme on l'a vu. Surtout, tout se passe comme si on pouvait lire le «bas» du tableau comme le négatif (au sens usuel et photographique du terme) du «haut», sans qu'il soit besoin d'ailleurs de distinguer entre les items de la seconde moitié du tableau. Reste à comprendre cette inversion d'image, ce contraste.

La difficulté, ici aussi, tien au fait que la structure de distribution des réponses est peu «lisible», qu'aucun principe de constitution des opinions ne paraît s'imposer. C'est dire, alors, qu'il faut sans doute trouver ailleurs que dans les clivages déjà observés la raison d'une telle opposition entre «civil» et «pénal». L'hypothèse qui nous semble la plus convaincante est fondée sur des considérations extérieures à la distribution statistique des réponses ; elle suppose une interprétation plus «libre» de la part du commentateur, elle est, pour cette raison, plus fragile, mais elle permet d'articuler le jugement porté sur le fonctionnement de la Justice à la place qu'elle prend (ou, plutôt, celle que prend certains de ses objets) dans l'espace publique.

67. Voir Pierre Cam, Alain Supiot, dir., *Les dédales du droit social*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

On peut formuler cette hypothèse de la façon suivante : *la critique du travail de la Justice est fonction du degré de politisation de ses objets.*

Nous proposons dès lors d'interpréter le tableau IV ainsi : 1/ plus le travail de la Justice «touche» des questions inscrites à l'agenda politique, faisant l'objet de débats politiques, et, d'une certaine façon, plus les questions sont «abstraites»⁶⁸, plus les jugements des personnes interrogées sur le fonctionnement de la Justice sont négatifs ; 2/ plus ces questions sont «abstraites» (mais politiquement construites) plus les opinions – c'est un paradoxe – sont tranchées, plus le taux de «non-réponse» est faible.

Autrement dit, ce que nous indique le tableau IV selon cette interprétation c'est que tout se passe comme si les opinions (négatives) sur le travail de la Justice étaient fonction de la *politisation* (et, aussi sans doute, de la médiatisation) d'un certain nombre de domaines dans lesquels intervient la Justice ; cette politisation entraînant une plus forte polarisation des opinions. Et qu'à l'inverse – on retrouve là l'explication que nous avançons à propos des appréciations du travail de la Justice en matière civile – moins cette politisation est importante, plus les réponses sont favorables à l'institution judiciaire.

Si l'on s'accorde à penser que cette hypothèse permet bien de rendre compte de l'opposition très marquée civil / pénal, elle décrit un phénomène qui est pour partie différent de celui que nous avons examiné plus haut, dans la première partie de ce texte. S'agissant de l'appréciation portée sur le travail de la Justice, ce ne sont plus des variables proprement politiques qui jouent (comme la proximité partisane ou l'attitude face à la réforme de la société – les variations «politiques» dans la distribution des réponses sont alors faibles voire inexistantes sur presque chaque item⁶⁹), mais ce que l'on peut désigner comme *la construction (politique) des problèmes publics* (corruption, «affaires», drogue, délinquance de façon générale). Ici aussi, mais d'une autre manière, on peut estimer que les réponses apportées au questionnaire de l'institut CSA sont bien des réponses politiques à des questions politiques, et que la critique récurrente du fonctionnement de la Justice renvoie bien, en fait, à la politisation de

68. Cela apparaît notamment dans les tris effectués par l'institut CSA : alors qu'il existe, comme on l'a vu, un clivage lié à l'«expérience» lorsque l'on considère les appréciations portées sur la Justice dans le «règlement des affaires civiles» (et, mais dans une moindre mesure, dans le règlement des «conflits du travail»), ce clivage s'atténue au milieu du tableau («défense des libertés») pour disparaître pour les items suivants du bas du tableau.

69. Rappelons que seul l'item «défense des libertés et des droits fondamentaux» fait apparaître un important clivage politique (et religieux).

certains de ses objets, même si les clivages politiques traditionnels sont nettement moins apparents.

D'où la conclusion à laquelle nous pouvons parvenir maintenant : l'appréciation de la Justice – s'agissant aussi bien de son fonctionnement que de la confiance qu'elle suscite – est un phénomène doublement politique : en raison de la structure de la distribution des opinions (les variables «politiques» apparaissant alors particulièrement structurantes) lorsqu'il s'agit de mesurer une «cote» de confiance ; en raison de la politisation des problèmes qu'est amenée à traiter la Justice lorsqu'il s'agit d'apprécier son fonctionnement ou, plus exactement, la qualité du travail de l'institution judiciaire. Pour être différents, ces phénomènes sont sans doute cumulatifs : on assiste en fait à *une double forme de politisation* de la question judiciaire.

*
* * *

Le sondage réalisé par l'institut CSA ne permet bien sûr pas d'expliquer cette double politisation. Au-delà du fait que la question pénale a été de tous temps une question éminemment politique⁷⁰, les logiques de constitution des questions pénales en questions politiques sont très variées, on peut aussi bien invoquer le rôle des médias, la résonance particulière des affaires de corruption politique et de violence sexuelle⁷¹ ou encore la carence des institutions politiques elles-mêmes⁷² – et il ne nous appartient pas d'en discuter ici.

En revanche, pour conclure véritablement cette étude, il nous reste à essayer de comprendre pourquoi cette double forme de politisation conduit à des opinions fortement critiques sur la Justice. L'hypothèse que nous ferons ici est que cette critique résulte d'une distorsion ou d'une contradiction entre, d'une part, des «attentes» constituées politiquement, de différentes façons et par différents acteurs, dans la Justice (pénale) et,

70. Voir, par exemple, Denis Salas, *Du procès pénal*, Paris, PUF, 1991, et Pierre Lascoumes, Pierrette Poncela, Pierre Lenoël, *Au nom de l'ordre. Une histoire politique du code pénal*, Paris, Hachette, 1989.

71. C'est l'hypothèse que fait Lucien Karpick dans «L'avancée politique de la Justice», art. cité.

72. «Devant [le] silence du discours politique réduit à la gestion», estime ainsi Antoine Garapon, «le droit et la justice deviennent de nouveaux principes d'intelligibilité de nous-mêmes. Une telle promotion autorise la transposition en termes juridiques de toutes les revendications et de tous les problèmes devant une juridiction. [...] Parmi toutes les ressources juridiques, c'est vers le droit le plus archaïque, le droit pénal, que se dirigent les faveurs de nos contemporains» («Droit et morale dans une démocratie d'opinion», art. cité, p. 189-190).

d'autre part, une conception contemporaine de la pénalité qui ne permet sans doute pas de répondre à ces «attentes».

Partons ici de l'analyse par Pierre Lascoumes et Anne Depaigne de la réforme du code pénal de 1992. Comme le montrent les auteurs, on assiste avec ce nouveau code pénal à une transformation très importante de la place du politique. Le code pénal de 1791 mettait les institutions politiques et le fonctionnement de la démocratie au premier plan des intérêts protégés, la liberté de chacun reposait alors sur la sûreté de tous, et cela supposait une société politique forte. De ce fait, l'État, ses institutions comme ses agents, devaient bénéficier d'une protection prioritaire en tant que principaux représentants et garants du bien commun. Ce que montre la réforme de 1992 c'est que cette hiérarchie est aujourd'hui inversée, ce qui indique une modification essentielle des principes qui fondent l'ordre public. Dorénavant, au sommet de la hiérarchie des valeurs devant être protégées, figure la personne humaine. Et, sous couvert de la «nouvelle» figure rhétorique des droits de l'homme, ce sont en fait les droits de l'homme *civil* qui deviennent l'objet de toutes les attentions plutôt que les droits de l'homme *citoyen*. Dans cette configuration symbolique, la notion de Nation remplace celle d'État, ce qui, soulignent les auteurs, indique «la volonté de prendre en compte plutôt une communauté d'individus et leur cadre d'existence que les seules institutions comme c'était le cas auparavant». Au total, ce nouveau code pénal marque ainsi une «dépolitisation de l'ordre public», dans le même temps qu'il témoigne d'une incapacité des codificateurs «de rationaliser et d'instituer ce qu'ils ont nommé "le droit pénal moderne", c'est-à-dire les secteurs du droit pénal liés à la vie économique et sociale». Ce qui entraîne là aussi une certaine conception et de l'ordre public et de la personne humaine. Car le sujet du nouveau code pénal est alors «absent en tant que sujet impliqué dans d'autres relations sociales toutes aussi importantes aujourd'hui, consommateur, travailleur, être vivant dans son environnement, etc.»⁷³.

Au-delà de cette très juste analyse, on voit bien le paradoxe : alors même que la justice pénale est de plus en plus construite comme un acteur politique – c'est-à-dire appelée à régler des problèmes publiques –, on assiste à une dépolitisation de la structuration de cet ordre public mis en forme et consacré symboliquement par le droit pénal, et une dépolitisation qui porte notamment sur les domaines – «les secteurs du droit pénal liés à la vie économique et sociale» – qui font l'objet de cette construction politique, en même temps que s'efface la figure du citoyen.

73. Pierre Lascoumes, Anne Depaigne, «Catégoriser l'ordre public : la réforme du Code pénal français de 1992», art. cité.

L'explication de la critique politique de la Justice pourrait alors bien résider là : dans la tension entre la figure du citoyen et celle du «sujet de droit»⁷⁴, dans la contradiction entre une demande politique de justice, impliquant la garantie de valeurs collectives et reconnaissant pleinement l'inscription des individus dans la société, et une conception individualisante de la pénalité, centrée sur l'homme et non le citoyen, largement aveugle de surcroît aux nouveaux illégalismes socio-économiques⁷⁵. Car c'est bien au lien politique de citoyenneté que renvoient les personnes interrogées par l'institut CSA quand, à une très grande majorité – c'est la critique la plus marquée de l'ensemble du sondage –, ils estiment que la justice n'assure pas l'égalité entre les citoyens, qu'elle fonctionne, comme on dit, à deux vitesses.

Nous sommes là, de nouveau, au cœur des transformations contemporaines de l'espace public. Mais qui peut s'en étonner ?

74. Sur ce thème, voir l'intéressante discussion de Joël Roman dans «Sujet de droit et citoyenneté», in Antoine Garapon, Denis Salas, dir., *La Justice et le mal*, op. cit.

75. Voir Pierre Lascombes, *Élites irrégulières. Essai sur la délinquance d'affaires*, op. cit.

ANNEXE

LES FRANÇAIS ET LA JUSTICE

L'étude dont les résultats généraux sont présentés ici a été entreprise dans le cadre de la programmation scientifique que le GIP a adoptée pour 1997.

L'objectif était, dans un premier temps, d'évaluer l'image de la Justice auprès des Français en 1997. Les données recueillies ont été mises en perspective avec des informations obtenues par un sondage "omnibus" effectué sur le même thème en 1991. A cette étude d'opinion s'ajoute un volet qualitatif visant à décrire les représentations, les appréciations et les attentes des professionnels de la Justice à l'égard de l'institution judiciaire. Il s'agissait notamment de mettre en évidence les perceptions de ces professionnels du Droit quant aux évolutions que connaît l'institution judiciaire, de souligner celles qu'ils estiment les plus marquantes et de définir celles dont ils souhaitent l'adoption dans le futur. Une dernière série de questions portait sur leur appréciation de l'état des rapports entre la Justice et d'autres institutions.

Fiche technique

L'économie générale et les questions de ce sondage ont été conçues par l'institut CSA avec le concours du GIP "Mission de Recherche Droit et Justice". **Le questionnaire a été administré entre le 12 et le 24 juin 1997 à un échantillon national représentatif de 1042 personnes, âgées de 18 ans et plus.**

Les résultats enregistrés ont permis de ventiler les réponses apportées à chaque question en fonction de données concernant la pratique religieuse, la proximité partisane, le vote lors des deux tours de la dernière élection présidentielle, l'attitude générale face à la réforme de la Société, le jugement global relatif au fonctionnement de la Justice et l'existence ou non d'une expérience préalable avec l'institution.

Les entretiens approfondis qui constituent la matière de la seconde partie de l'enquête ont été menés en situation de "face à face" à partir d'un canevas élaboré par l'institut CSA en coopération avec le GIP. Ces entretiens ont été réalisés au cours de la même période que le sondage. Ils ont concerné 21 personnes, représentatives majoritairement du monde des professionnels de la Justice (magistrats, avocats, greffiers, avoué, experts, huissiers et notaires). Cinq personnes extérieures à ce milieu ont également été entendues : deux élus, un journaliste, un syndicaliste et un religieux.

I

L'enquête quantitative : la Justice, une institution en perte de crédit dans son fonctionnement et dans son idéal...

Bien que son image s'améliore légèrement dans le grand public entre 1991 et 1997, la Justice demeure aux yeux des Français une institution qui suscite la défiance. Globalement critiquée pour son manque d'indépendance et d'équité, jugée éloignée des besoins de la majorité de la population et peu accessible, considérée comme fonctionnant mal et, surtout, trop lentement, la Justice semble à beaucoup impuissante à répondre aux problèmes sociaux. Cette opinion sévère est cependant nuancée par le sentiment certes assez vague et plus proche sans doute du vœu que de la conviction profonde, que des améliorations sont possibles. La modernisation et le renforcement de l'indépendance de la Justice sont considérés comme des objectifs impérieux.

Une institution qui souffre d'un déficit de confiance.

La crise de représentation qu'expriment les Français vis à vis des institutions semble toucher la Justice plus durement que d'autres institutions. Si le rapport de confiance exprimé par les personnes interrogées est positif pour la Sécurité Sociale (68 % d'opinions positives contre 27 % d'opinions négatives), l'Armée (68 % contre 28 %), l'Éducation Nationale (65 % contre 29 %) et la Police (55 % contre 40 %), ce rapport s'inverse quand la question porte sur les Élus locaux (39 % d'opinions positives contre 54 %), la Justice (38 % contre 55 %), le Parlement (32 % contre 55 %), le Président de la République (29 % contre 63 %), le Gouvernement (20 % contre 72 %) et les Médias (20 % contre 75 %).

L'institution judiciaire, en position médiane dans ce palmarès se situe très en dessous des cotes de confiance dont jouissent les administrations publiques mais au dessus de celles dont bénéficient les institutions politiques. L'analyse détaillée des réponses apportées à cette question révèle que la défiance envers la Justice ne présente pas de différences majeures selon les différentes catégories de la population à l'exception cependant des 35-49 ans (66 % contre 55 % en moyenne), des patrons de l'Industrie et du Commerce (70 %) et des électeurs d'extrême-Droite (70 %). La désapprobation globale à l'égard de la Justice est également plus forte de la part des personnes qui ont eu affaire à elle (65 % de défiance contre 55 % en moyenne). Un "pic" dans l'expression de ces avis critiques (79 %) est enregistré chez les personnes qui déclarent être favorables à la transformation de la société, traduction probable d'un souci plus grand de justice sociale.

Même si leur jugement global est en évolution légèrement positive depuis le début de la décennie 66 % des répondants (contre 71 % en 1991) disent encore que la Justice fonctionne "assez mal" (42 %) ou "très mal" (22 %). Un tiers de l'échantillon estime qu'elle fonctionne "bien" (ils n'étaient qu'un sur quatre en 1991), 1 % seulement déclarant qu'elle fonctionne "très bien". En contrepoint de cette timide amélioration du jugement global, les opinions relatives à l'indépendance de la Justice se sont dégradées : 79 % des Français (toutes préférences politiques confondues) pensent en effet en 1997 qu'elle est "plutôt dépendante" du pouvoir politique (ils n'étaient "que" 60 % en 1991), 15 % (contre 26 % en 1991) exprimant un avis contraire. Il est à noter que les cadres supérieurs, modérés dans leur appréciation antérieure se montrent plus sévères en 1997.

Symbole républicain par excellence, la Justice est aussi perçue comme impuissante à assurer un traitement égalitaire à l'ensemble des Français, qui la jugent inégalitaire à la fois dans son accès (selon 79 %, l'accès n'est pas égal pour tous) et dans ses décisions (seuls 27 % des Français pensent que "les justiciables sont égaux devant les tribunaux). En outre si le travail quotidien de la Justice fait l'objet d'appréciations plutôt positives quand il s'agit d'affaires civiles (pour 60 % des répondants) ou de conflits du travail (47 %), l'institution judiciaire est considérée comme désarmée lorsqu'elle s'affronte aux problèmes sociaux actuels. Ainsi, en matière de défense des libertés et des droits fondamentaux, de traitement des affaires pénales, de lutte contre la drogue, contre la délinquance financière ou la corruption, la balance des opinions devient nettement négative, à des degrés plus ou moins prononcés (de -10 à -56 points) selon les domaines envisagés.

Dans une société où les régulations traditionnelles sont de moins en moins efficaces et où les rapports sociaux se complexifient, la demande d'arbitrage explose, exposant la Justice à des attentes de plus en plus pressantes qui dépassent souvent ses compétences et ses moyens.

Le discours de l'expérience

En dépit de ces préventions, le recours à la Justice demeure stable : dans l'enquête de 1997, 22 % des personnes interrogées contre 20 % en 1991 ont déclaré avoir "eu affaire à la justice" comme demandeurs ou comme défendeurs. Ce sont des contentieux civils (70 % en 1997 contre 46 % en 1991) qui ont majoritairement justifié ce recours à la Justice, les affaires pénales ne concernant que 35 % des justiciables contre 20 % lors de la précédente étude.

Les reproches qui sont adressés par les justiciables à l'institution judiciaire se répartissent sur de nombreux motifs d'insatisfaction relevant des modalités de fonctionnement. Qu'ils aient eu ou non recours à la Justice, les Français sont critiques quant à la complexité du langage judiciaire, la durée des procédures, le coût des actions et l'accès à l'information. Pour chacun de ces items les opinions critiques sont très élevées (de 58 % pour l'accès à l'information à 96 % pour la durée des procédures), comparables quantitativement d'une enquête à l'autre et ne variant pas sensiblement selon qu'elles sont exprimées par des personnes ayant eu recours ou non aux tribunaux.

Chez les personnes ayant eu recours à la Justice seul l'accueil reçoit l'approbation : 57 % d'entre elles (mais elles étaient 60 % en 1991) estiment avoir été bien accueillies. En revanche elle déplorent majoritairement le déficit de renseignement, 57 % (contre 55 % en 1991) disent avoir été "mal renseignées", point de vue partagé par 42 % des non-usagers déclarant qu'il n'est pas facile d'obtenir des renseignements.

Jugée lente, onéreuse, complexe et peu accessible, la Justice est considérée en outre comme médiocrement efficace dans son rôle de protection des victimes. Si les réponses aux questions d'opinion portant sur sa capacité à assurer leur protection (55 % d'avis positifs), à les accueillir ou à leur permettre d'obtenir réparation (46 % d'avis positifs sur ces deux points) sont proches de la moyenne, ces scores se dégradent (entre 30 et 40 % d'approbation) lorsqu'il est question de jugements sur le traitement réel des victimes au terme des procédures. L'analyse montre également que ces opinions sont encore plus accusées de la part de ceux des répondants qui ont eu une expérience judiciaire. Au final une conclusion massive s'impose : "il vaut mieux s'arranger à l'amiable". Sur ce point de vue une différence sensible de onze points sépare toutefois ceux qui ont eu recours à la justice (d'accord à 80 % avec cette assertion) et ceux qui n'y ont pas eu recours (69 %).

... pourtant servie par des professionnels compétents ...

Les données recueillies à travers l'enquête du CSA traduisent une attente forte et urgente des Français en matière de réforme de la Justice, que les justiciables souhaitent plus indépendante, plus équitable envers les différentes catégories de citoyens et plus accessible tant sur le plan du coût des procédures que sur celui de l'expression de ses décisions.

C'est de la part des professionnels de la Justice, magistrats et avocats principalement, que les Français attendent les impulsions qui permettront à l'institution judiciaire de se réformer. La compétence et la qualité du travail de ces professionnels paraissent constituer des atouts essentiels dans la perspective espérée d'une réforme fondée sur un retour aux principes et une réforme des moyens.

Des acteurs compétents.

L'appréciation que les Français portent sur la Justice, si elle est critique, n'en est pas moins nuancée, distinguant avec subtilité ce qui relève du fonctionnement des institutions de ce qui revient aux acteurs. Quand on examine globalement les réponses apportées aux questions relatives à ceux-ci (ou plus exactement à une partie de ceux-ci car seuls les magistrats et les avocats ont fait l'objet de questions), on constate qu'il existe dans les esprits un découplage fort entre l'évolution des structures et l'activité des hommes, ceux-ci étant jugés avec indulgence, celles-là recevant une volée de bois vert.

Les avocats bénéficient dans l'opinion d'une image plutôt favorable. Quatre caractéristiques sur les six à propos desquelles un avis était sollicité recueillent des réponses positives, voire très positives de la part des répondants. C'est ainsi que les avocats sont considérés comme compétents (78 % d'avis favorables), accueillants (76 %), facilement accessibles (57 %) et s'occupant bien des affaires qui leur sont confiées (54 %). En revanche le coût de leur intervention est considéré comme trop élevé (93 %) et leur honnêteté comme discutable par 71 % des personnes sondées.

La ventilation des réponses à ces questions entre les personnes ayant eu affaire à la Justice et les autres montre qu'il existe une plus grande réserve envers les avocats chez les premières..

Ces données qui restent assez sommaires incitent à penser qu'en tant que relais quasi quotidiens de l'institution judiciaire, les avocats contribuent à rendre celle-ci moins lointaine des justiciables.

L'analyse de l'image des magistrats fait ressortir plus clairement la fragilité de la confiance que les Français accordent aux professionnels de la Justice. On s'accorde largement à les décrire comme "débordés de travail" (77 %), compétents (71 %) et correctement rémunérés (63 %). Les avis sont plus partagés mais encore positifs quand il est question de leur courage (57 %). Mais le jugement vire au négatif quand on évoque leur honnêteté (47 %), leur compréhension (44 %) ou leur impartialité (39 %). Il est franchement accablant lorsqu'il est question de leur indépendance vis-à-vis des milieux économiques et financiers (21 %) et surtout du pouvoir politique (17 %).

L'examen des réponses des personnes ayant eu recours à la Justice traduit une attitude plus critique de leur part à l'égard des magistrats, cette réserve ne s'appliquant pas aux appréciations concernant la compétence.

Les diplômés et la sympathie politique nuancent également les opinions. Les diplômés de l'Enseignement supérieur sont plus nombreux à reconnaître la compétence et l'honnêteté des juges que les non-diplômés. Des écarts se manifestent également entre sympathisants de Droite et de Gauche, les premiers étant moins indulgents dans leur estimation de la compétence, de l'honnêteté, de la compréhension et de l'équité des magistrats que les électeurs de Droite. En revanche la proximité partisane joue peu sur le sentiment de dépendance vis à vis du pouvoir politique qui est très largement partagé par les deux groupes.

Ces données conduisent au constat qu'à la fois l'institution et, dans une moindre mesure, ses acteurs, manquent de crédibilité. Mais la question reste entière de savoir quel prix les Français sont prêts à payer pour une réforme en profondeur de la Justice qui donnerait à celle-ci plus d'efficacité et d'équité tout en lui conservant son statut de gardienne des grands principes.

... et susceptible de se réformer dans le respect des principes fondamentaux.

S'ils appellent de leurs vœux une réforme profonde de la Justice, les Français restent cependant attachés à certains principes. Le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'instruction restent "sacrés" aux yeux de nos concitoyens, signe d'une attente moins monolithique que leurs critiques pouvaient le laisser croire.

Pour 56 % des répondants, il ne doit pas être dérogé au principe du secret de l'instruction, droit fondamental des citoyens. Le souci de protection de l'individu mis en examen l'emporte donc sur l'information du citoyen qui n'est que pour 37 % des répondants, un argument de nature à entraîner l'aménagement, voire la disparition du secret.

L'attachement à ce principe du secret de l'instruction est d'autant plus fort que les Français ont le sentiment croissant qu'il est en danger. La menace la plus forte ne vient pas, selon eux, des milieux judiciaires puisqu'une majorité des répondants estime que les avocats (62 %) et les magistrats (51 %) le respectent bien. Ce sont les policiers (68 %) et surtout la presse (86 %) qui sont considérés comme peu respectueux de ce principe, révélant la perception d'un véritable antagonisme entre des univers (l'Information et la Justice) qui participent pourtant l'un comme l'autre à la défense des libertés individuelles.

Si la liberté de l'information n'est donc pas une priorité, la volonté de réforme exprimée par le politique et l'opinion publique se rencontre en revanche sur deux axes majeurs : la réforme des moyens attribués au ministère de la Justice et la volonté d'aménager sinon de briser le lien entre pouvoir politique et magistrature.

La réforme des moyens

Efficacité mais surtout égalité sont les maîtres-mots de cette Justice rénovée que souhaitent les Français. L'idéal d'une Justice égale et accessible à tous est encore bien vivant dans la France de 1997. "Rendre la Justice plus accessible à ceux qui ont de faibles moyens financiers" est la première des exigences exprimées, 64 % des sondés citant cette proposition comme prioritaire. Les catégories les plus "fragilisées" par la crise économique sont, bien entendu, les plus nombreuses à réclamer cet idéal de Justice : au premier rang de celles-ci les ouvriers et les non-diplômés (70 % contre 64 % en moyenne) mais aussi les personnes disposant de faibles revenus (75 % des répondants ayant un revenu mensuel n'excédant pas 5000 Frs adhèrent à cette proposition). L'égalité dans l'accès à la Justice reste une valeur plus centrale chez les sympathisants de Gauche (67 %) que de Droite (58 %) et constitue une attente majeure parmi les personnes qui considèrent qu'il faut réformer la société en profondeur.

Les propositions visant à une plus grande efficacité de la Justice au quotidien recueillent également une large approbation : 58 % des questionnés souhaitent que "les affaires soient jugées plus rapidement", 44 % qu'on améliore l'indemnisation accordée aux victimes et 38 % que soit "mise en place une justice de proximité pour régler les petites affaires au niveau local". L'analyse détaillée des réponses à ces propositions fait apparaître évidemment une adhésion encore plus large à ces objectifs de la part de ceux qui ont eu affaire à la Justice.

Le principe de l'échevinage, c'est à dire du recours à des juges non-professionnels, est approuvé largement quand il est question de l'appliquer au traitement des petits délits (76 % d'opinions favorables) ou aux affaires concernant la famille (67 %). Sans perdre sa spécificité, l'institution judiciaire, en s'ouvrant à des "profanes", se trouverait désacralisée mais gagnerait en proximité et en connaissance concrète des problèmes quotidiens des Français.

La réforme des principes

Les mesures précédentes sont nécessaires mais cependant insuffisantes. Car, **au-delà d'une réforme de moyens dont l'importance n'est nullement sous-estimée, c'est bien une révision de quelques uns des grands principes de Justice qu'attendent nos concitoyens.** Deux questions particulières ont été posées dans cette perspective, concernant d'une part l'indépendance du Parquet et, d'autre part, l'élargissement des pouvoirs du Conseil Constitutionnel.

S'agissant du lien entre les Procureurs et le Ministre de la Justice une nette majorité (57 % contre 31 %) des personnes interrogées estime qu'il doit être aboli, même si l'homogénéité de la politique pénale devait en souffrir, ce point de vue caractérisant davantage l'opinion des personnes se situant politiquement "à Gauche". La ventilation des réponses apportées à cette question montre que les partisans de la rupture du lien de sujétion sont plus nombreux à mesure que le degré d'instruction s'élève mais qu'en revanche les jeunes (18-24 ans) sont majoritairement favorables à son maintien (37 % contre 31 %). Subsidiairement la suggestion d'élire les juges - sur le modèle américain - n'entraîne guère d'enthousiasme, ne recueillant que 14 % d'avis favorables, en raison sans doute de son éloignement de la tradition judiciaire française.

Enfin l'accroissement des attributions du Conseil Constitutionnel, perçu comme garant des droits et libertés et arbitre suprême, est également souhaité par une large majorité (63 %), un Français sur cinq seulement estimant au contraire que cette institution dispose en l'état des moyens de défendre efficacement les droits et les libertés des citoyens. Quant aux modalités de la saisine de cette juridiction, si 85 % des personnes interrogées sont favorables à son ouverture à tout citoyen, un tiers d'entre elles uniquement estime qu'il s'agit d'une question prioritaire.

II

L'enquête qualitative : bilan de l'existant et perspectives pour une réforme de la Justice.

Le second volet de l'étude concernait un échantillon composé de seize professionnels du judiciaire (magistrats, greffiers, avocats, avoués, experts, huissiers, notaires) et de cinq personnes identifiées comme des "relais d'opinion" : un journaliste, un membre du clergé, un syndicaliste, un élu local et un sénateur. L'objectif des entretiens était d'établir un "état des lieux" et un recueil des idées-forces à partir desquelles une réforme peut être engagée. Aux observations portant sur l'administration de la Justice proprement dite ont été ajoutées des questions concernant le système de formation des professions de Justice ainsi que les modifications qu'il conviendrait d'y apporter. Un dernier domaine d'investigation se rapportait à la manière dont les professionnels de la Justice envisagent les conséquences de l'intégration européenne sur les conditions dans lesquelles la Justice est rendue en France et sur les modalités d'exercice des professions judiciaires.

Pour un accès plus facile à l'institution judiciaire.

Aux yeux des professionnels l'amélioration de l'information juridique relève moins d'une réforme à proprement parler que d'une nouvelle attitude de l'institution dans son ensemble à l'égard des justiciables. Dans cette perspective, estiment les personnes interrogées, les actions déjà entreprises en matière de communication doivent sans aucun doute être poursuivies et développées. Parmi celles-ci, les plus souvent citées sont les consultations gratuites dans les Palais de Justice, les conseils gracieux à la Chambre des Notaires, les consultations d'avocats lors des foires et les journées "portes ouvertes" de la Justice.

A ces initiatives des milieux professionnels s'ajoute la reconnaissance du caractère positif de l'action des associations qui permet de dédramatiser le recours au judiciaire et d'agir efficacement en matière de conseil et d'aide aux victimes. Cette opinion très favorable est à peine nuancée par des réserves liées à la propension procédurière des groupements d'intérêts et à l'accroissement du nombre des petits contentieux que leur intervention suscite.

Deux grandes pistes sont privilégiées pour améliorer l'accessibilité à la Justice : le développement des structures d'orientation, d'assistance et de conseil aux justiciables (maisons de Justice, services de conseils juridiques dans les mairies ...) et la formation d'une véritable "culture juridique" des Français avec l'aide notamment de l'école et des médias par le biais de la formation civique et d'une éducation juridique.

De telles dispositions risqueraient cependant, en cas de succès, de produire des effets non désirés, un accès à la Justice entraînerait en effet presque mécaniquement un accroissement quantitatif du recours au juge. Pour tenter de résoudre la contradiction entre ouverture et engorgement il est fréquemment suggéré de s'inspirer du pragmatisme anglo-saxon et d'imaginer de nouveaux modes de règlement pré-judiciaire des conflits afin d'éviter que les tribunaux soient massivement saisis à propos de petits contentieux.

A côté de ces questionnements sur les moyens d'un accès plus simple et plus rationnel à la Justice s'exprime une inquiétude quant à la "perte de sérénité" dont souffre l'institution à la suite des débats de société dont elle a été récemment l'objet. Cette crise s'articule autour d'un principe, la détention provisoire et de deux notions très interdépendantes, le secret de l'instruction et la présomption d'innocence.

L'utilisation de la détention provisoire à des fins d'intimidation ou de coercition est dénoncée comme une véritable "dérive" dont l'une des causes est la solitude du juge d'instruction. Pour y remédier deux suggestions sont faites : instaurer une collégialité de la décision d'incarcération et mettre en place un "tribunal de la liberté", juridiction indépendante devant laquelle pourrait être organisé un débat contradictoire avant toute mise en détention provisoire.

Sur le secret de l'instruction et la présomption d'innocence, les professionnels expriment des avis nettement plus nuancés que le grand public. Le difficile équilibre à tenir entre ces deux principes ne conduit généralement pas à proposer des solutions radicales. La réflexion s'oriente plutôt vers une limitation de la durée du secret pour pallier les effets de la longueur excessive des procédures et, afin de préserver le droit des citoyens à être informé sur les actes des élus et des détenteurs d'une charge publique, vers la mise en place de dérogations au caractère absolu du principe. Naturellement ces propositions ne font l'objet d'aucun consensus et n'apparaissent qu'à titre d'hypothèses.

La permanence de problèmes anciens.

Le regard critique et rétrospectif que les professionnels de la Justice posent sur l'institution judiciaire est assez convergent avec celui de l'homme de la rue. Au-delà de l'importante évolution qu'ils ont constatée, s'établit un accord assez large sur les dysfonctionnements anciens - pour ne pas dire traditionnels - qui caractérisent la Justice. Deux problèmes sont fréquemment désignés : la persistance d'une certaine inégalité entre les citoyens devant les tribunaux et d'une trop grande distance entre la Justice et les Justiciables. Deux questions particulières sont spontanément soulevées lorsqu'on évoque les problèmes récurrents : le statut de la victime et l'engorgement judiciaire.

A l'inégalité des justiciables devant la Justice, les professionnels associent deux séries de facteurs. Il s'agit d'une part de la multiplicité des contentieux à enjeux modestes pour lesquels "le jeu ne vaut pas la chandelle", décourageant les citoyens les plus modestes d'engager des procédures et, d'autre part, de la complexité croissante du droit qui impose de faire appel à des spécialistes compétents et donc chers dont beaucoup de justiciables ne peuvent s'offrir les services, compte-tenu des limites très étroites des conditions d'accès à l'aide juridictionnelle. Il s'ensuit que certaines catégories sociales sont presque exclues de fait de l'accès à la justice, les classes moyennes relativement et les plus défavorisées presque absolument, les SDF constituant "une catégorie de véritables non-justiciables".

Afin de répondre à ces défis certains professionnels proposent la mise en place d'un dispositif de garantie de protection juridique financé par un système de cotisation, voire par l'impôt.

Le sentiment qui prévaut de la part de nombreux professionnels est celui d'une institution qui reste, malgré d'indéniables assouplissements, trop "séparée de la vie que connaissent les Français tous les jours". L'une des causes de cette séparation tient d'abord à la solennité du rituel selon lequel la Justice est rendue. Deux attitudes contradictoires sont perceptibles parmi les professionnels de la Justice sur cette question. : la première consiste à considérer la solennité de la Justice comme une garantie de sa légitimité, la seconde à ne voir dans le cérémonial qu'un moyen destiné à éloigner les justiciables, un "abus de pouvoir symbolique".

L'amélioration de la place faite à la victime au sein de l'institution judiciaire apparaît par ailleurs comme peu discutable. Les progrès constatés sont encore jugés très insuffisants et l'image d'une Justice davantage préoccupée par les délinquants que par leurs victimes demeure prégnante. C'est la réalité de la mise en

oeuvre des réformes plus que leur intention qui soulève des réserves. Les indemnités accordées sont considérées comme purement symboliques par rapport aux préjudices subis et les prises en charge psychologiques offertes aux victimes, comme réduites à leur plus simple expression.

La variété des solutions proposées pour résoudre ce problème témoigne d'une part de son importance et, d'autre part, de l'absence de consensus sur les moyens d'y remédier. Parmi les suggestions le plus fréquemment exprimées on peut citer la création, au sein de l'institution judiciaire, de **structures d'aide et d'encadrement des victimes**, le soutien au **développement du réseau associatif**, l'organisation de **rencontres agresseur/victime**, la mise en place d'un **accompagnement judiciaire du "témoin-victime assisté"**, la création d'un **fonds de garantie d'indemnisation** et la manifestation de la part de la Justice d'un **véritable intérêt pour les victimes** par le moyen, par exemple, d'une meilleure information.

Les limites du développement de la place accordée aux victimes dans le processus judiciaire sont toutefois clairement perçues et identifiées comme ne devant pas conduire à transformer la Justice - qui est rendue au nom du peuple français et non pour des particuliers - en un "*service public de la vengeance privée*".

La surabondance des affaires à traiter est le reproche principal que les professionnels adressent au fonctionnement actuel de l'institution judiciaire, point sur lequel les magistrats sont naturellement le plus vivement critiques. Le **manque de moyens matériels et humains** est dénoncé comme la cause principale de cet engorgement dont les conséquences directes (allongement des délais générateurs de lourds préjudices pour les justiciables, pratique de classement systématique des petits contentieux) sont porteuses d'une perte de crédibilité de l'institution judiciaire. A ce problème les professionnels proposent une solution immédiate, **l'augmentation significative des moyens, c'est à dire du budget de la Justice**, fréquemment annoncée mais rarement concrétisée. Secondairement il est suggéré que **l'introduction de nouveaux modes de traitement des affaires judiciaires** serait de nature à soulager des tribunaux asphyxiés par les contentieux de masse.

De nouvelles institutions judiciaires

Les innovations le plus fréquemment citées sont le recours à la **médiation** qui semble jouir d'un grand pouvoir de séduction auprès des professionnels, et l'extension de l'intervention de **juges non-professionnels** et de **l'échevinage**, qui suscitent des réactions plus mitigées.

De la **médiation** les personnes interrogées attendent davantage de **rapidité** (la procédure est moins formelle et plus directe), une grande **efficacité** (elle est réputée conduire à un résultat clair), un **désengorgement de l'activité des tribunaux** et la **réalisation d'économies** tant pour les justiciables que pour l'institution judiciaire.

Cette technique n'est cependant pas présentée comme la panacée. Elle ne pourrait évidemment concerner que les "**petites affaires**" (enjeux limités et faits simples). Certains redoutent aussi qu'elle entraîne un **risque de banalisation de l'acte judiciaire** en ôtant aux décisions qui en seraient issues la solennité induite par la procédure classique et qu'elle souffre d'un statut dégradé de **sous-administration de la Justice** si elle devait être privée des garanties (respect du contradictoire, voies de recours) qui accompagnent le procès judiciaire.

L'intérêt qu'inspire le **recours à des juges non-professionnels** dans un nombre croissant d'espèces est grand. Une telle novation entraînerait certes une meilleure ouverture du monde judiciaire sur le monde social, l'introduction d'un élément de "**compréhension intuitive**" dans la procédure de jugement et d'un facteur de pacification dans les contentieux ainsi qu'une opportunité de traiter et de régler les phases de pré-contentieux dans les délits mineurs. Mais des réserves sont cependant exprimées. Il apparaît ainsi nécessaire de donner une formation théorique aux juges non-professionnels et de cantonner leur action à des domaines qui ne touchent pas aux libertés publiques.

L'échevinage, compris dans cette étude comme l'**introduction de non-professionnels aux côtés de juges professionnels**, constitue également une proposition qui retient l'intérêt des personnes interrogées.

Les avantages attendus de cette formule de mixité sont liés à l'enrichissement réciproque des membres de l'assemblée qu'ils constituent : l'apport de la connaissance du milieu par le juge non-professionnel et l'apport de la caution juridique et judiciaire à la décision par le magistrat professionnel. A contrario le système est perçu comme difficile à mettre en place (question des critères en fonction desquels on déterminera les juridictions au sein desquelles on pratiquera ou non l'échevinage). Il est en outre soupçonné d'être porteur d'une logique qui irait dans le sens de la **dé légitimation du juge** puisqu'il signifie que celui-ci avouerait implicitement son incapacité à juger par ses vertus ou son statut propres.

Le recours aux juges non-professionnels, quel que soit le cadre dans lequel il est envisagé, est donc un principe qui, sans être dépourvu d'avantages aux yeux des professionnels, n'est pas exempt de réserves. Celles-ci tiennent

à la fois aux conditions pratiques de la formation et de l'intervention des intéressés et à l'effet que la généralisation d'une telle pratique pourrait avoir sur l'image et le fonctionnement de la Justice.

La Justice face à la police, aux medias et au monde politique.

Davantage que dans son évolution propre ou les rapports qu'elle entretient avec les justiciables, c'est dans les relations qu'elle entretient avec d'autres institutions, particulièrement la police judiciaire, le pouvoir politique et les médias que les problèmes semblent se cristalliser et que les professionnels perçoivent les plus grandes difficultés de la Justice.

Le corps des fonctionnaires de Police est considéré de manière positive par les gens de Justice qui reconnaissent en outre que leurs partenaires judiciaires bénéficient d'une image sociale moins flatteuse que la leur.

Cependant de nombreux professionnels de la Justice portent une appréciation mitigée quant au respect des droits des personnes interpellées pendant la phase précédant l'intervention du Juge d'Instruction, notamment la garde à vue. Pour plusieurs d'entre eux une amélioration pourrait être induite par une clarification (au bénéfice de la Justice) de la double hiérarchie qui s'impose à la Police.

Les relations que les professionnels du Droit entretiennent avec la Presse sont à la fois plus passionnées et considérées comme décevantes.

A l'origine de cette difficulté réside le fait que la Justice et les Médias définissent un même objet (l'égalité d'accès des citoyens à l'espace public) dans des termes diamétralement opposés et contradictoires : pour le Droit, le véritable espace public, c'est le prétoire ; pour les médias, c'est la libre information. Le résultat de cette incompréhension débouche sur une confrontation désastreuse où chacun pense pouvoir utiliser l'autre au profit de ce qu'il pense être le fonctionnement vertueux de l'espace public. A cela s'ajoute le fait que les médias se voient critiqués parce qu'ils contribuent à déstabiliser l'institution judiciaire en insistant sur ses dysfonctionnements. Exprimé à travers le regard des professionnels de la Justice, l'avenir du couple Médias-Justice semble aujourd'hui très compromis. Les torts sont attribués aux seuls membres de la Presse et la seule perspective salvatrice suggérée est la création d'un code de déontologie des journalistes.

La question de la relation de l'institution judiciaire avec la sphère politique comporte deux volets relativement indépendants : les rapports avec les hommes politiques d'un côté, les rapports avec le pouvoir exécutif - et donc avec la Chancellerie - d'un autre.

Un des motifs de mécontentement entre les acteurs du judiciaire et les hommes politiques correspond à un conflit de légitimité, certains élus semblant considérer que l'autorité qu'ils tiennent du suffrage universel l'emporterait sur celle des juges.

Le rapport avec le pouvoir exécutif s'inscrit presque totalement dans le lien de subordination du Parquet à l'égard du Garde des Sceaux. La plupart des professionnels rencontrés se sont déclarés hostiles à l'abolition de ce lien qui assure à leurs yeux une nécessaire cohérence de la politique pénale appliquée sur l'ensemble du territoire et participe de la légalité des poursuites à laquelle il confère l'autorité de la décision prise au nom de la collectivité. Ce qui justifie le lien entre le Parquet et la Chancellerie, est-il affirmé, c'est qu'il établit une relation fonctionnelle entre la Justice et l'État et non entre la Justice et le Gouvernement. C'est la raison pour laquelle les professionnels de la Justice souhaitent des garanties pour que cette dépendance ne puisse pas servir au jeu politique lui-même. Trois suggestions sont proposées : la transparence et la publicité des instructions, la suppression des instructions particulières et la création d'une instance supérieure au Parquet, composée de personnalités indépendantes. En ce qui concerne la gestion de la carrière des magistrats du Parquet, la plupart des professionnels souhaitent qu'elle s'aligne sur celle des magistrats du siège.

La formation.

En matière de formation les professionnels interrogés s'accordent pour considérer que deux objectifs complémentaires doivent être atteints : l'acquisition d'une excellence dans la technique juridique et celle d'une capacité de compréhension des divers contextes (social, affectif, éthique, etc.) qui caractérisent les problèmes auxquels ils sont conduits à s'intéresser. Le reproche général qu'ils adressent au système actuel de formation est de trop privilégier la seule dimension technique de la Justice. Ils souhaitent en conséquence une formation qui s'ouvre sur le monde extérieur et se prémunisse ainsi contre une approche "technicienne" du fonctionnement de la Justice. Plus spécifiquement, il est souhaité que la formation des magistrats qui est jugée très bonne en matière d'acquisition de la technique juridique s'élargisse à une meilleure compréhension du monde social. Avocats et greffiers déplorent la fermeture relative des magistrats à l'égard de la société en général et à l'égard des autres

professions judiciaires en particulier ; ils suggèrent l'organisation régulière et systématique de stages permettant de corriger ce cloisonnement.

Du côté des avocats se manifeste le regret d'une formation très théorique qui se révèle un peu décalée par rapport aux nécessités du quotidien dans les cabinets.

L'idée d'une formation commune est plutôt bien accueillie par les professions de Justice dans la mesure où elle constitue justement une réponse possible au risque de cloisonnement entre des métiers complémentaires. Ce qui est souhaité n'est pas l'unification des formations, chacune des fonctions judiciaires possédant sa spécificité, mais la mise en place de "troncs communs" pour les formations initiales et l'organisation de stages croisés entre les diverses professions de Justice. Ces stratégies de rapprochement sont parfois contestées au nom du respect des différences existant entre ces métiers.

Eu égard à la rapidité des évolutions professionnelles et sociétales, qui se traduisent par le développement des nouvelles techniques et par des mutations de la réalité sociale, la formation continue apparaît comme une réponse adaptée tant à la demande d'ouverture des professions de Justice sur la société qu'à l'exigence de sensibilisation aux nouvelles technologies que ces professions expriment. Seul obstacle évoqué à la formation permanente, le manque de temps auquel certains moyens modernes d'information (la vidéo en particulier) pourraient remédier..

L'Espace judiciaire européen.

Dernier volet des entretiens, la création d'un espace juridique européen. La perception qu'en ont les professionnels de la Justice se caractérise par trois traits principaux : c'est un processus considéré comme irréversible et globalement positif, mais dont la mise en place se heurtera nécessairement aux traditions juridiques nationales. Une certaine appréhension vis à vis de l'homogénéisation des règles de droit se dégage des points de vue exprimés par les professionnels. Si certains d'entre eux envisagent ce mouvement avec optimisme, voire enthousiasme, d'autres redoutent en revanche que la constitution de l'espace judiciaire européen ne répercute dans l'ensemble de la communauté les dispositions les plus contestables des droits des pays membres. Il existe même une attitude dubitative quant à la faisabilité du projet, l'hétérogénéité des traditions juridiques des différentes nations risquant de susciter des obstacles difficilement surmontables.

En ce qui concerne l'exercice des métiers du droit dans un espace qui serait européen et plus seulement national, la première réaction des personnes consultées est de considérer que toutes les professions ne sont pas également concernées par ce mouvement, celle d'avocat se trouvant en première ligne. L'ouverture des frontières ne devrait cependant pas se traduire par un mouvement de migration généralisé, les échanges passant probablement d'abord par le développement de réseaux européens de professionnels. C'est d'ailleurs sur ce terrain du fonctionnement des institutions que portent les principales suggestions avancées pour améliorer l'efficacité du futur droit communautaire : mise en commun des moyens et contacts directs entre professionnels, harmonisation des procédures dans les textes qui les établissent et dans les règles de leur interprétation ...C'est finalement l'image d'une législation commune réduite à un nombre très limité de domaines (les libertés publiques principalement) qui se dégage des projections.