

**Les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire
dans une société démocratique.
Qui doit avoir la prééminence ?**

REPONSE DE LA FRANCE

L'indépendance de la Justice et l'équilibre entre les trois pouvoirs dans un état démocratique, le législatif, l'exécutif et le judiciaire sont des questions au cœur des travaux de la première commission d'études.

Le rôle central du pouvoir législatif ne fait pas partie de nos considérations cette année. Dans le passé, la première commission d'études a examiné plusieurs thèmes pour lesquels les relations entre l'exécutif et le judiciaire étaient un des éléments de l'analyse. Cette année, ces relations sont au cœur même de nos recherches.

Un examen sous cet angle permettra d'obtenir des conclusions générales sur l'influence mutuelle de ces deux branches du pouvoir dans un état démocratique et nous espérons qu'il mettra en évidence la question de l'équilibre des pouvoirs dans les états membres et l'aspect spécifique de l'indépendance de la Justice.

Dans l'optique du questionnaire, nous vous demandons :

- (i) d'exclure de vos considérations la cour constitutionnelle (si celle-ci existe) et ses décisions, comme faisant partie du système judiciaire,
- (ii) d'exclure de vos considérations le chef de l'Etat de votre pays (par opposition au chef de gouvernement) comme faisant partie de l'exécutif, sauf si le chef de l'Etat exerce le pouvoir ou une quelconque influence. S'ils l'exercent tous deux, cela devra être indiqué.
- (iii) L'« influence » peut être ou non effective. S'il se peut qu'elle soit exercée, cela doit être noté.

Question 1 : Dans votre pays, le principe d'indépendance de la justice est-il consacré par la constitution ou un texte de valeur juridique comparable ?

OUI. La constitution consacre un titre à « L'autorité judiciaire ». L'article 64 de la Constitution dispose ainsi que « Le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice. Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature ».

Une réforme de ces dispositions est en discussion au parlement.

Question 2 : Dans votre pays, le principe d'équilibre des pouvoirs est-il consacré par la constitution ou un texte de valeur juridique comparable ?

Pas directement dans la Constitution, mais dans son préambule qui renvoie à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, celui-ci garantissant la séparation et l'équilibre des pouvoirs (article 16).

Question 3 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la sélection ou la première nomination des juges ?

En cas de réponse positive, décrivez-la.

En ce qui concerne la sélection,

Les magistrats français sont recrutés soit par la voie du concours, soit par la voie de l'intégration.

Dans le premier cas, ce sont les épreuves et la décision du jury (constitué de professionnels du droit, dont des magistrats) qui décident du recrutement.

Dans le second cas, le recrutement est assuré, après un long processus de sélection, par la commission d'avancement, composée exclusivement de magistrats, dont 16 membres sur 20 sont élus.

En ce qui concerne la première nomination,

Tous les magistrats sont nommés par décret du Président de la République. Tous les dossiers, y compris pour les magistrats qui sortent de l'École Nationale de la Magistrature, sont examinés par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Ne peuvent être nommés les magistrats du siège à qui le CSM donne un avis non conforme. Pour les magistrats du parquet, le Ministre de la Justice peut passer outre, à l'avis défavorable du CSM et proposer quand même la nomination au Président de la République.

Question 4 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la promotion des juges ?

En cas de réponse positive, décrivez-la.

Il existe 3 grades différents dans la magistrature : le deuxième (fonctions de juges et substituts), le premier (fonctions de vice-président, de vice-procureur, de conseillers de cours d'appel et de substituts généraux) et la hors hiérarchie (en grande partie, présidents et procureurs, Premiers présidents et procureurs généraux, membres de la Cour de Cassation).

Pour passer du 2^e au 1^{er} grade, il est nécessaire préalablement d'être inscrit au « tableau d'avancement ». Cette inscription s'effectue sur dossier par la commission d'avancement composée exclusivement de magistrats (dont 16 sur 20 élus par les magistrats à tous les niveaux de la hiérarchie).

Le passage du 1^{er} grade à la hors hiérarchie est plus complexe. Des différences existent entre les magistrats du siège (pour qui c'est le plus souvent le CSM qui exerce un pouvoir de proposition sur les nominations) et les magistrats du parquet (pour qui les propositions sont faites par le ministre avec un avis simple du CSM requis).

Les magistrats du siège ne peuvent être promus qu'après avoir obtenu un avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature. Les magistrats du parquet peuvent l'être malgré un avis défavorable du Conseil, selon la volonté du Ministre de la Justice.

Question 5 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la sélection, la nomination ou la révocation des chefs de juridictions ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

Pour les magistrats du siège,

Il n'existe pas de modalités particulières de sélection des chefs de juridiction (notamment une formation préalable obligatoire).

Le Conseil Supérieur de la Magistrature procède à l'audition des candidats et choisit celui qui lui paraît le plus à même d'exercer les fonctions. Cette proposition est faite au Président de la République qui nomme la personne en question.

Les magistrats du siège étant inamovibles, nul ne peut les contraindre à quitter leurs fonctions, sauf pour motif disciplinaire. Une durée maximale d'exercice des fonctions (7 ans) a néanmoins été fixée. A l'issue de ce délai à défaut de nouvelle affectation, les présidents deviennent selon leur ancienneté conseiller ou président de chambre de la Cour d'Appel dans le ressort de laquelle se trouve leur juridiction. Les premiers présidents, selon leur ancienneté, deviennent conseillers ou présidents de chambre à la Cour de Cassation.

Pour les magistrats du parquet,

Il n'existe pas de modalités particulières de sélection des chefs de juridiction (notamment une formation préalable obligatoire).

Le Ministre de la Justice propose un candidat sur le poste de chef de parquet (Procureur ou procureur général). Cette proposition fait l'objet d'une diffusion à l'ensemble des magistrats qui peuvent formuler des observations. Le CSM procède à l'audition du candidat et des éventuels observants et émet un avis, que le Ministre est libre ou non de suivre.

Les Procureurs et Procureurs Généraux peuvent être déplacés dans l'intérêt du service, même en l'absence de procédure disciplinaire.

Question 6 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la répartition des affaires / la désignation de certains juges pour certains procès ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

NON

Question 7 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la mutation des juges dans d'autres juridictions ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

Pour les chefs de juridiction, voir ci-dessus.

Pour les autres magistrats du siège, la constitution assure leur inamovibilité, sauf pour raison disciplinaire. Une limitation de durée de certaines fonctions spécialisées a été instaurée (notamment pour les juges d'instruction – 10 ans). A l'issue de ce délai, à défaut de nouvelle

affectation, le magistrat est déchargé des fonctions spécialisées et exerce des fonctions de juge au sein du même tribunal.

Pour les autres magistrats du parquet, ils peuvent être déplacés dans l'intérêt du service, mais cela ne se pratique quasiment jamais.

Question 8 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la décision de mettre fin aux fonctions des juges ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

Les magistrats du siège sont inamovibles, sauf procédure disciplinaire. Les magistrats du parquet peuvent être déplacés dans l'intérêt du service, ce qui est rarissime.

Question 9 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la procédure disciplinaire contre les juges ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

En matière disciplinaire, c'est le Ministre de la Justice qui, le plus souvent, saisit le Conseil Supérieur de la Magistrature (même si un pouvoir similaire a été accordé aux chefs de Cour en 2001).

Devant le CSM, c'est un représentant du ministre (le directeur des services judiciaires) qui porte la voix du ministre et requiert la sanction éventuelle.

Le Ministre a en outre sous son autorité l'inspection générale des services judiciaires, qui rend, à la demande du ministre, des rapports soit sur la situation des juridictions, soit sur la situation de certains magistrats (préalable à la saisine au disciplinaire du CSM).

Pour ce qui concerne les magistrats du parquet, le CSM n'émet qu'un avis, le Ministre de la Justice prenant au final la décision (celle-ci pouvant faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat).

Question 10 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la formation initiale des juges ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

NON. Les magistrats sont formés à l'Ecole Nationale de la Magistrature, dont le Directeur est nommé par le Ministre. L'Ecole possède un Conseil d'administration, présidé par le Premier Président de la Cour de Cassation et dans laquelle siègent notamment des représentants des magistrats. C'est ce conseil qui émet des avis sur la formation initiale des magistrats.

Question 11 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la formation continue des juges ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

NON (cf ci-dessus)

Question 12 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur les traitements / salaires des juges ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

NON, pas vraiment. Les salaires des magistrats dépendent d'une grille indiciaire (calquée sur celle de la fonction publique). Le salaire de base ne dépend donc pas du pouvoir exécutif, sauf quand il s'agit d'augmenter la valeur du point d'indice ou la grille elle-même.

En 2003, a cependant été introduite la prime modulable (représentant en moyenne 9 % du traitement), qui, en l'absence de tout critère précis, dépend de la bonne volonté du chef de Cour.

Question 13 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur (a) la décision relative à la détermination du budget global de la justice et/ou (b) la façon dont les fonds affectés à la Justice doivent être dépensés

En cas de réponse positive (que ce soit à (a) ou (b)), décrivez là.

La décision relative à la détermination du budget global du ministère de la Justice échappe complètement aux magistrats. Le budget est élaboré par le ministère, voté par le parlement et exécuté par le ministère.

La gestion des fonds est par contre partiellement déconcentrée. Un budget propre est annuellement alloué aux Cours d'Appel. Il concerne notamment les frais de fonctionnement des juridictions (entretien des bâtiments, sécurité...) et les traitements des personnels.

Question 14 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la sélection et la nomination des greffiers ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

NON. Les greffiers sont recrutés par la voie d'un concours. Ils sont ensuite nommés en fonction de leur rang de sortie de l'école (après examen de sortie).

Ils sont ensuite nommés et mutés par décret ministériel, après avis de commissions dans lesquelles siègent paritamment des représentants du ministère et des représentants des organisations professionnelles de fonctionnaires.

Question 15 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la composition des Conseils de Justice, ou de l'organisme similaire (si cet organisme existe) ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

OUI. Dans l'état actuel de la constitution, 3 membres du CSM sont nommés par le pouvoir politique : le président de l'assemblée nationale et le président du sénat en nomment un chacun, le Président de la République nommant le dernier.

Le Président de la République préside en outre le CSM, qui est vice présidé par le Garde des Sceaux.

Une révision constitutionnelle est en cours. Elle prévoit que le Président de la République ne préside plus le CSM et que le Garde des Sceaux n'en soit plus membre, même s'il continuerait à pouvoir siéger, selon son bon vouloir, sauf en matière disciplinaire.

Les nominations des membres non magistrats du CSM (qui deviendraient majoritaires) dépendraient en grande partie du pouvoir politique (exécutif ou législatif), un système d'audition suivi d'un vote par des commissions ad hoc du parlement étant envisagées : un candidat ne pouvant être refusé qu'à la majorité des 3/5 de la commission (droit de veto).

Question 16 : Y a-t-il d'autres influences du pouvoir exécutif sur le travail du Conseil de Justice ou de l'organisme similaire (si cet organisme existe) ?
En cas de réponse positive, décrivez là.

OUI. Le poids du pouvoir politique dans le fonctionnement quotidien du CSM ne peut être considéré comme inexistant.

Par ailleurs, les locaux, le budget et le personnel sont mis à disposition par la Présidence de la République.

Question 17 : Quelle influence (s'il en existe une) le pouvoir judiciaire a-t-il sur le pouvoir exécutif au niveau central / au niveau local ?

En particulier, (a) le pouvoir judiciaire a-t-il un quelconque pouvoir pour contrôler l'exercice du pouvoir exécutif (en vertu par exemple d'injonctions que les juridictions pourraient délivrer dans le cadre d'un procès) ? (b) quel pouvoir, s'il y en a, les juridictions ont-elles pour superviser les nominations des membres de l'exécutif ?

Aucun pouvoir ni au niveau central, ni au niveau local.

(a) Les décisions prises par les autorités administratives que ce soit au niveau local ou au niveau national ne sont pas examinées par les juridictions de l'ordre judiciaire, mais par celles de l'ordre administratif. Les questions de nature financière sont gérées par la Cour des Comptes et les chambres régionales des comptes, qui ne sont pas composées de magistrats judiciaires.

(b) Les juridictions n'ont aucun pouvoir pour superviser les nominations des membres de l'exécutif.

Question 18 : Quels sont les pouvoirs de l'autorité judiciaire sur les autres organes publics (par exemple la police ou les autres pouvoirs quasi gouvernementaux) dans votre pays ?

L'autorité judiciaire est en charge du contrôle de l'activité des officiers de police judiciaire (policiers et gendarmes).

Question 19 : Qui a la charge des poursuites dans votre pays ?

Les magistrats du parquet : Procureurs généraux, Procureurs et Substituts

Question 20 : Juges et procureurs ont-ils une carrière commune ?

OUI. C'est le principe de l'Unité du corps de la Magistrature, à qui le Conseil Constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle.

Question 21 : Les juges peuvent ils être nommés procureurs et vice versa ?

OUI. Le CSM exige uniquement que les juges ne deviennent pas procureurs dans la même juridiction et vice versa

Question 22 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif sur la nomination / la promotion des procureurs ?

OUI. Cf réponse 4 à 9 ci dessus

Question 23 : Y a-t-il une possible influence de l'exécutif sur les affaires dont les procureurs ont la charge ?

OUI. Aux termes de l'article 30 du Code de procédure pénale, le ministre de la Justice conduit la politique pénale déterminée par le gouvernement. « A cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales d'action publique ».

Le Ministre ne peut intervenir dans des dossiers particuliers que dans certaines conditions : il peut uniquement dénoncer au Procureur Général des infractions dont il a eu connaissance et lui enjoindre, par instructions écrites et versées au dossier, d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction de jugement de toute réquisition qu'il juge utile. Il n'a pas le pouvoir de demander aux procureurs le classement sans suite d'une affaire.

Question 24 : Quels problèmes (s'il y en a) apercevez vous dans les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire dans votre pays ?

Le pouvoir judiciaire n'existe pas en France. On ne parle que d'autorité judiciaire.

Le pouvoir exécutif a en réalité beaucoup de pouvoirs, notamment vis-à-vis des magistrats du parquet.

Jusqu'alors, les magistrats du siège ne subissaient pas ces pressions (sauf dans le cadre de quelques procédures disciplinaires récemment engagées), mais la réforme constitutionnelle en cours (qui va rendre minoritaires les magistrats au sein du CSM au profit de membres directement nommés par le pouvoir politique) va entraîner une mainmise supplémentaire de l'exécutif sur la carrière des magistrats (et donc sur ceux du siège, ce qui est nouveau).

Question 25 : Existe-t-il des projets concrets visant à changer les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ? Si oui, qu'est ce qui pourrait changer ?

OUI. Voir réponse 24

Le bureau de l'Union Syndicale des Magistrats - FRANCE

Rédigé par Christophe REGNARD
Secrétaire National