

Comment promouvoir d'une manière pratique l'indépendance des juges en tant que protecteurs des droits de l'homme au niveau international ?

1^{ère} commission Réponses de la délégation française

INDEPENDANCE POLITIQUE

1- Quelles sont les garanties ou les dispositions légales dans votre pays et votre système juridique relatives à la restriction de l'influence politique sur les décisions prises par les magistrats, qui sont en mesure d'assurer l'indépendance de ceux-ci dans leurs décisions? REMARQUE: Nous vous proposons plusieurs exemples et nous vous invitons à y ajouter d'autres pouvant également être applicables à votre propre système juridique:

a. Existe-t-il une protection pour un magistrat dans sa fonction? Si la réponse est affirmative, veuillez expliquer comment celle-ci est organisée. Par exemple: dans la constitution, dans des statuts, dans des lois, etc.

La Constitution française de la Vème République (1958) dispose que le Président de la République, assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature, est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et de l'inamovibilité des juges.

On ne parle toutefois que d' « autorité » et non de « pouvoir judiciaire », et l'indépendance dépend du pouvoir exécutif.

La composition et les compétences du Conseil Supérieur de la Magistrature sont prévues dans la Constitution.

Le statut des magistrats relève quant à lui de la loi organique et non de la loi ordinaire. On ne peut donc modifier ce statut sans contrôle préalable par le Conseil Constitutionnel, alors que le statut des juges administratifs et financiers relève de la loi simple comme pour les membres de la fonction publique.

Aux termes de ce statut, un magistrat victime bénéficie de la « protection statutaire » : « *les magistrats sont protégés contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. L'Etat doit réparer le préjudice direct qui en résulte, dans tous les cas non prévus par la législation des pensions* ». Dans ce cadre, le ministère prend en outre en charge les frais d'assistance par avocat que doit exposer le magistrat.

Enfin, dans le code pénal, si une infraction est commise au préjudice d'un magistrat « dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions » la loi en fait une circonstance aggravante.

b. Existe-t-il une législation qui interdit à ceux qui font partie du gouvernement d'intervenir dans la prise de décisions par les magistrats? Si la réponse est affirmative, veuillez expliquer.

La réponse est différente pour les juges ou pour les procureurs.

Pour les procureurs, leur carrière (nominations et discipline) dépend du ministre de la justice. Le Conseil Supérieur de la Magistrature émet en effet un avis, mais le ministre peut « passer-oltre ». Depuis quelques années, dans la pratique, les ministres n'ont plus eu recours au « passer-oltre ».

Un projet de réforme de la Constitution, sur le statut du parquet et le Conseil Supérieur de la Magistrature a été soumis au parlement récemment, pour aligner les conditions de nomination de magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège et faire du CSM un véritable conseil de discipline. La réforme n'a pas abouti en l'état. Le gouvernement s'est engagé à suivre les avis du CSM mais le texte demeure.

Dans l'exercice quotidien des fonctions, le ministre donne des instructions de politique pénale générale sur l'ensemble du territoire. Dans des dossiers particuliers, une loi qui vient d'être votée interdit définitivement les instructions (jusque-là, seules les instructions écrites étaient possibles). Néanmoins, il n'existe aucune sanction si de telles instructions sont données.

Toutefois, sa carrière dépendant du ministre, le magistrat peut être plus sensible à une intervention même verbale dans un dossier, a fortiori depuis une réforme du statut entrée en vigueur en 2002, faisant interdiction de rester plus de 7 ans à la tête d'une même juridiction. Le procureur ou procureur général qui espère obtenir un autre poste de chef de juridiction ou de cour est donc fragilisé par son statut. Il est plus en difficulté pour refuser d'obéir à des instructions verbales et plus enclin aussi à anticiper sur le souhait de sa hiérarchie.

Pour les magistrats du siège, le processus de nomination dépend intégralement du CSM pour les seuls les magistrats de la haute hiérarchie (chefs de juridiction, de cour d'appel et tous les magistrats de la cour de Cassation). Pour les autres, le ministère propose le nom d'un des candidats à l'avis du CSM, avis que le ministre doit respecter, les nominations étant faites par décret du président de la République.

En matière disciplinaire, c'est le CSM qui décide seul de la sanction ou de l'absence de sanction sur les poursuites engagées soit par le chef de cour soit par le ministre de la justice.

Dans l'exercice quotidien des fonctions, les tentatives de déstabilisation ont surtout lieu par voie de presse. Au cours des dernières années, les critiques contre les juges venaient pour l'essentiel du gouvernement, voire du président de la République lui-même pourtant garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Depuis mai 2012 et l'élection du nouveau président de la République, les attaques de la part du gouvernement ont cessé, et, de fait, les attaques par les media ont peu à peu disparu.

Pour autant, certaines pratiques persistent. En avril 2013, l'Union Syndicale des Magistrats a « porté plainte » contre un parlementaire ayant jeté le discrédit sur une décision de justice, en critiquant vivement les juges d'instruction ayant mis en examen l'ancien président de la République. Dans cette même affaire, de nombreuses voies de droit ont été utilisées pour déstabiliser les juges, par la voie de la requête en suspicion légitime et en récusation.

[c. Existe-t-il une législation qui interdit à d'autres personnes que celles qui font partie du gouvernement d'essayer d'influencer d'une manière déplacée les décisions à prendre par les magistrats? Si la réponse est affirmative, veuillez expliquer.](#)

Le code pénal réprime les faits de menace ou acte d'intimidation envers un magistrat, de corruption, d'outrage, ainsi que les faits visant à jeter le discrédit sur une décision juridictionnelle dans des conditions de nature à porter atteinte à l'autorité de la justice ou à son indépendance. Une partie du code pénal, dans son livre IV « des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique », est consacrée aux atteintes à l'action de la justice au plan national et européen.

d. Existe-t-il un moyen qui garantit la sécurité physique du magistrat et de sa famille et qui peut être sollicité par celui-ci? Si la réponse est affirmative, comment cette sécurité est-elle assurée et qui l'assure?

Certains magistrats bénéficient d'une protection personnelle. Le ministère de l'intérieur met à leur disposition, aux frais de l'état, une protection consistant en la présence de gardes du corps, soit en permanence, soit pour certains aspects de leur exercice professionnel ou de leur vie privée.

Cela ne concerne qu'un tout petit nombre de magistrats, et notamment ceux affectés au pôle national anti-terroriste.

Un magistrat victime dans l'exercice de ses fonctions ne dispose le plus souvent pas d'autre protection que les mesures de sécurité prévues pour l'accès à la juridiction (portique de détection, personnels de sécurité) ou de systèmes d'alarmes permettant d'appeler directement les secours.

La protection physique de la famille n'est nullement assurée (sauf lorsque les gardes du corps assurent la protection du magistrat en permanence). Seules des dispositions sont prévues aggravant les peines lorsqu'une infraction est commise au préjudice d'un parent du magistrat, à raison de cette qualité.

Lorsqu'un magistrat est victime, s'il en fait la demande, le ministère s'engage, à le proposer sur un autre poste pour l'éloigner du contexte dans lequel il a été victime (ex : magistrat exerçant en Corse ayant trouvé un pain de plastic devant chez lui...). Nous avons toutefois constaté récemment qu'une collègue victime d'une tentative d'assassinat ne parvenait pas à obtenir une mutation.

e. Y a-t-il des dispositifs particuliers pour assurer l'indépendance du magistrat d'une influence politique déplacée lorsque ce magistrat prendra des décisions relatives à des violations des droits de l'homme présumées? Si la réponse est affirmative, veuillez les décrire.

Il n'existe pas à notre connaissance d'exemple d'atteinte à l'indépendance suite à une décision constatant une atteinte aux droits de l'Homme. Les mêmes dispositions trouveraient à s'appliquer.

f. Veuillez décrire toutes les autres garanties ou les dispositifs prévus par la loi et visant la restriction de l'influence politique sur les décisions à prendre par les magistrats.

Tous les dispositifs et textes existants ont été cités

SYSTEME DE NOMINATION DE JUGES / MAGISTRATS

2. Est-ce que les procédures et critères relatifs à la sélection de magistrats sont clairement définis par la loi afin d'en assurer la transparence dans le procès de sélection? Veuillez décrire ces procédures et critères éventuels.

Les procédures de sélection et de nomination des magistrats du siège et du parquet sont définies dans la loi organique portant statut de la magistrature.

3. Existe-t-il une commission d'experts indépendants ou une autre autorité interne ou externe du Judiciaire compétente pour participer à une sélection de magistrats, y compris l'autorité pour présider les examens pour les futurs magistrats, si de tels examens existent dans le procès d'une sélection de magistrats? Si la réponse est affirmative, veuillez expliquer.

La sélection des futurs magistrats en France se fait selon deux modes distincts :

Le concours : ouvert aux candidats sur des critères objectifs d'âge, de diplôme, voire, pour certaines voies d'accès, d'expérience professionnelle ; il s'agit de la voie principale d'accès à la magistrature. L'existence du jury est prévue dans la loi organique ; l'organisation des épreuves et la composition du jury sont fixées par décret.

L'intégration : il existe aussi des critères objectifs d'âge, de diplômes, d'années d'expérience professionnelle, fixés par la loi organique à laquelle vient s'ajouter la notion d' « *expérience professionnelle qualifiant tout particulièrement le candidat aux fonctions judiciaires* ». L'instance compétente pour statuer sur ces demandes est la « Commission d'Avancement » composée uniquement de magistrats (20) représentant pour moitié les magistrats des tribunaux et cours d'appel, des différents grades de la magistrature, élus sur listes, et pour moitié des représentants de la haute hiérarchie (6 élus : 2 parmi les magistrats de la haute hiérarchie de la cour de Cassation, 2 parmi les premiers présidents et 2 parmi les procureurs généraux), du ministère de la justice (1), de l'inspection des services judiciaires (1), la commission étant présidée et co-présidée par le plus anciens des présidents de chambre et des avocats généraux de la cour de Cassation.

L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

4. a. Comment les salaires des magistrats sont-ils établis?

Il existe une grille indiciaire des magistrats, en fonction de leur grade et de leur échelon, le passage du 2nd au 1^{er} grade dépendant de l'inscription, par la Commission d'avancement, sur un « tableau d'avancement » autorisant le magistrat à postuler sur des emplois du 1^{er} grade. Au sein de chaque grade, le changement d'échelon se fait à l'ancienneté. Pour prétendre à cette inscription au tableau d'avancement il faut remplir certaines conditions définies par la loi organique.

A ce traitement viennent s'ajouter des primes et indemnités, prévues par les textes et représentant un peu plus de 40% du traitement de base (selon notamment la fonction exercée).

Enfin, une part de la rémunération est modulable, variant de 0% à 18% du traitement de base, le taux moyen étant fixé à 12% (soit environ 500 euros pour un magistrat ayant entre 15 et 18 ans d'ancienneté). Aucun critère n'est prévu dans les textes pour fixer le taux de cette prime, la décision d'attribution par le chef de cour n'est pas motivée. L'USM se bat depuis l'introduction de cette prime en 2003 soit pour son intégration dans le traitement, soit pour réduire la modularité, soit pour définir de manière objective des critères d'attribution et ouvrir des voies de recours.

b. Est-ce que ces salaires et d'autres rémunérations accordés aux magistrats sont suffisants pour compenser le coût raisonnable de la vie des ceux-ci?

En comparaison avec les magistrats de certains pays européens, les magistrats français n'ont pas lieu de se plaindre de leurs rémunérations et la crise n'a pas été prétexte à une baisse de celles-ci. Leur niveau de rémunération reste toutefois bien inférieur à celui de leurs homologues européens de nations économiquement comparables ou encore à celui des magistrats des ordres administratif et financier.

Néanmoins, hormis par l'augmentation du taux moyen de la prime modulable en 2011 (passée de 9 à 12%), les magistrats n'ont pas connu de revalorisation de leur traitement depuis 2005 malgré l'augmentation du coût de la vie, le point d'indice étant par ailleurs gelé.

c. Est-ce que la rémunération des magistrats reflète d'une manière adéquate la dignité et l'importance de la position de celui-ci?

En 2002, l'un des précédents présidents de la République s'était engagé à revaloriser de manière substantielle le traitement des magistrats « à la hauteur de leur rôle dans notre société et du poids de leurs responsabilités ». Il s'agissait donc d'un aveu sur l'inadéquation entre nos rémunérations et nos responsabilités. Malgré cela, aucune modification n'est intervenue.

5. Est-ce que l'autorité administrative des chefs de corps/magistrats est utilisée d'une telle manière qu'elle influence l'assignation d'affaires et affecte la teneur des décisions prises par les magistrats? Si la réponse est affirmative, veuillez expliquer comment.

Le chef de juridiction ne peut en aucun cas interférer directement dans la décision du magistrat du siège (pour les magistrats du parquet, le supérieur hiérarchique peut donner des instructions écrites, le principe voulant notamment qu'à l'oral, la parole reste libre).

Dans la pratique, l'évaluation et l'attribution de la prime modulable par le chef de cour, sur proposition du chef de juridiction, peuvent être un moyen de critiquer la jurisprudence d'un magistrat. Les voies de recours éventuellement ouvertes sont longues et dissuadent donc les collègues de les engager.

Par ailleurs, l'USM demande que le CSM puisse nommer les magistrats directement dans certains pôles spécialisés ou à certaines fonctions. En effet, si le magistrat est nommé juge d'instruction sur avis du CSM, c'est le chef de cour qui l'affecte dans certains pôles spécialisés amenés à traiter des dossiers sensibles (santé publique, terrorisme, économique et financier....), sans aucune sécurité pour le magistrat qui y est affecté et peut être retiré de ce pôle du jour au lendemain.

De la même manière, le président de la juridiction affecte les magistrats sur chaque dossier d'instruction ou sur chaque audience, avec possibilité de modifier cette désignation au cas par cas.

Enfin, des fonctions telles que juge des libertés et de la détention, président de chambre de l'application des peines, président de cour d'assises, ne font pas l'objet d'une nomination directe à ces fonctions, mais d'une nomination en qualité de vice-président du tribunal ou président de chambre ou de conseiller de cour d'appel. En règle générale, cela ne pose pas difficulté mais il y a déjà eu des cas où la jurisprudence d'un magistrat étant estimée trop laxiste ou trop répressive, il a été changé de service ou n'a pas été nommé à un poste sur simple décision du chef de juridiction ou de cour.

6. Existe-t-il un conseil juridique ou un autre organisme pour traiter des affaires disciplinaires à l'encontre de magistrats accusés d'avoir violé les règles de conduite prescrites aux juges et ayant le pouvoir de :

a. recevoir des plaintes et mener des enquêtes disciplinaires? Si la réponse est affirmative, veuillez expliquer.

Il y a lieu de distinguer entre les magistrats du siège, pour lesquels le Conseil Supérieur de la Magistrature tient lieu de conseil de discipline, et les magistrats du parquet pour lesquels le CSM donne un avis sur la sanction à envisager ou l'absence de sanction, la décision finale étant prise par le ministre ; l'actuel gouvernement s'est engagé dans tous les cas à suivre l'avis du CSM, mais le projet de réforme constitutionnelle ayant été abandonné, cela ne donne pour l'instant pas lieu à une transposition dans les textes.

Le CSM peut être saisi :

- Par le ministre de la Justice
- Par le chef de cour du magistrat concerné
- Par requête d'un justiciable.

Dans les deux premiers cas, les faits donnent lieu à une enquête, menée soit par le chef de cour, soit par l'Inspection Générale des Services Judiciaires, dépendant du ministère de la Justice. Le CSM est alors saisi de ce dossier d'enquête, par un acte de saisine articulant les griefs.

Dans le cas de la requête par le justiciable, la commission d'admission des requêtes (organe de filtrage) et le CSM saisi ensuite au disciplinaire, ont des pouvoirs d'investigations. Ceux-ci sont néanmoins limités puisque les investigations doivent être réalisées par le Conseil lui-même (en général le membre du Conseil qui rapporte le dossier). Toutefois, le CSM n'a pas compétence pour saisir l'Inspection des Services Judiciaires pour procéder à des investigations plus poussées.

b. entendre des témoins, prendre des décisions sur la base de ces témoignages et, si la violation des règles de conduite prescrites aux magistrats a été établie, imposer des mesures disciplinaires? Si la réponse est affirmative, veuillez expliquer.

Cela est de la compétence du CSM. Celui-ci dans ses pouvoirs d'investigation, peut procéder à des auditions : du magistrat concerné, le cas échéant du justiciable auteur de la requête, de tiers... mais ne peut saisir l'Inspection des Services Judiciaires, qui ne peut être saisi que par le ministre.

c. entendre les appels interjetés contre les décisions suite à l'établissement de violations des règles de conduite et l'imposition de mesures disciplinaires? Si la réponse est affirmative, veuillez expliquer.

Les sanctions disciplinaires, qu'elles soient prononcées par le chef de cour (avertissements), par le Conseil Supérieur de la Magistrature ou par le ministre (pour les magistrats du parquet) sont susceptibles d'un recours devant le Conseil d'Etat, plus haute juridiction de l'ordre administratif.

d. Est-ce que la personne ayant déposé plainte suite au comportement incorrect d'un magistrat a le droit de participer à n'importe quel procès pour juger d'un tel comportement? Si la réponse est affirmative, quelle est l'étendue d'une telle participation?

Si la responsabilité pénale ou civile du magistrat est engagée (par exemple si le magistrat est poursuivi du chef d'une infraction pénale), toute personne victime de ces faits peut intervenir au procès, notamment pour réclamer des dommages et intérêts.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit la possibilité pour le justiciable de saisir le CSM s'il entend dénoncer le comportement d'un magistrat (hors sphère de la décision juridictionnelle). Des conditions ont été posées pour éviter toute tentative de déstabilisation de l'institution et du magistrat : il faut au préalable avoir exercé les voies de recours ouvertes, que le magistrat ne soit plus saisi du dossier, et au sein du CSM ont été instituées des commissions « de filtrage » chargées d'apprécier si la requête n'est pas manifestement irrecevable ou infondée.

Si la commission d'admission des requêtes estime que ce n'est pas le cas, et même en cas de partage des voix (2/2) la procédure est renvoyée devant le CSM en formation disciplinaire ; le doute préjudicieux donc au magistrat. Dans ce cadre, les griefs évoqués par le justiciable sont examinés en séance publique.

AFFAIRES RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU INTERNATIONAL

7. Quelle est la source légale, si elle existe, qu'un magistrat prend en considération pour décider si et comment il fera respecter la loi internationale sur les droits de l'homme? Par exemple: la constitution, des traités, des lois nationales?

Dès son article préambule, la Constitution française de 1958 rappelle son attachement aux Droits de l'Homme en intégrant au bloc de constitutionnalité la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946.

Par ailleurs, en son article 55, la Constitution vient préciser que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ».

Le magistrat de l'ordre judiciaire est donc juge de la conformité d'une loi française aux accords internationaux pris par la France. Le juge français peut en outre saisir directement la Cour Européenne des Droits de l'Homme d'une question de conventionalité.

Concernant la conformité d'un texte à la Constitution française et notamment à son préambule, constitué de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et au préambule de la Constitution de 1946 reconnaissant à tous certains droits et libertés complémentaires, le juge judiciaire n'en est pas juge. Seul le Conseil Constitutionnel peut apprécier de la conformité d'une loi au bloc de constitutionnalité.

Durant très longtemps, ce contrôle ne pouvait se faire qu'a priori, avant promulgation de la loi. Ce contrôle est obligatoire avant toute promulgation de loi organique (notamment le statut des magistrats) ; dans les autres cas, il est prévu sur saisine du président de la République, du Premier Ministre, du président d'une des deux assemblées, de 60 députés ou 60 sénateurs.

La réforme constitutionnelle de 2008 a introduit en droit français la question prioritaire de constitutionnalité, contrôle a posteriori de la constitutionnalité de lois en vigueur. Le juge judiciaire ne peut donc statuer sur la constitutionnalité d'une loi mais peut, s'il en est saisi, transmettre cette question au Conseil Constitutionnel (la procédure prévoyant le filtrage par la Cour de Cassation ou le Conseil d'Etat, suivant l'ordre de juridiction saisi).

La décision du Conseil Constitutionnel portant sur la disposition législative en cause et non sur la seule instance en cours, sa décision s'impose à toutes les instances non définitivement jugées lors de sa décision (ou de la prise d'effet de celle-ci, lorsqu'elle est différée).

8. Existe-t-il des procédures par lesquelles vos tribunaux sont autorisés à juger d'affaires impliquant des violations présumées des droits de l'homme au niveau international lorsque ces violations présumées sont distinctes et indépendantes des lois de votre pays? Si la réponse est affirmative, veuillez expliquer ces procédures.

Les tribunaux français ne sont habilités à juger d'affaires, y compris s'agissant de violations des droits de l'homme, pour lesquelles la loi nationale ou les accords internationaux lui donnent compétence territoriale (auteur ou victime français / faits commis sur le territoire national...). Ils n'ont pas compétence universelle pour juger de violations des droits de l'homme.

9. Si la réponse à la question n° 8 est négative, existe-t-il des types d'affaires dans lesquelles le magistrat est autorisé à prendre en considération et à appliquer des principes des droits de l'homme au niveau international lorsqu'il prend une décision ou le juge est-il uniquement restreint à l'application de principes fondamentaux de droits de l'homme au

niveau national pour la prise de ses décisions lorsque de tels principes sont incorporés dans les lois nationales?

Quelle que soit la procédure en cours, les traités et accords internationaux ont valeur supra légale et s'imposent au juge.

10. Y a-t-il des personnes ou des groupes de personnes qui sont employés par le gouvernement de votre pays et qui sont couverts par une immunité juridique quant à leurs actions illégales?

Le président de la République, les parlementaires et les diplomates sont couverts par une immunité juridique. Dans les deux premières hypothèses, celle-ci est prévue par la Constitution elle-même. Celle-ci n'est toutefois que relative, en ce sens qu'elle peut être levée (ex : l'immunité parlementaire peut être levée par le Parlement) ou qu'elle cesse à la fin des fonctions (ex : l'immunité du président de la République ne vaut que pendant le temps de son mandat).

Ces dispositions ne sont pas spécialement contestées en France, du moins dans leur principe, le but étant d'éviter toute tentative de déstabilisation des pouvoirs exécutif et législatif (il n'existe pas d'immunité pour les magistrats, mais simplement un privilège de juridiction afin d'éviter qu'ils soient jugés au sein de la juridiction dans laquelle ils exercent, ce qui constitue surtout une garantie d'impartialité pour l'autre partie). C'est plutôt l'étendue de cette immunité qui fait l'objet d'une discussion notamment concernant les actes non rattachés directement à l'exercice du mandat.

Ainsi, lors du jugement de Jacques Chirac en 2011 pour des faits antérieurs à son élection comme président de la République, mais n'ayant pu être instruits entièrement ni jugés pendant la durée de ses deux mandats (12 ans), des voix se sont élevées pour dire qu'un jugement si longtemps après les faits n'avait aucun sens ou à l'inverse que l'immunité n'avait pas lieu d'être pour des faits antérieurs à l'élection.

De la même manière, durant le mandat de Nicolas Sarkozy, plusieurs procédures ont été entamées pour des faits antérieurs à son élection à la présidence de la République, qui ont donné lieu aux mêmes observations. La cour de cassation a par ailleurs décidé, dans le cadre d'une procédure d'instruction en cours, que cette immunité s'étendait à ses collaborateurs, quand bien même ceux-ci ne bénéficieraient pas directement d'une immunité. A l'inverse, le président de la République s'était constitué partie civile dans plusieurs procédures, et les juridictions ont considéré que celles-ci ne pouvaient prospérer, par respect de l'indépendance des juges, pendant le temps de son mandat.

Ces diverses situations ont donné lieu à une réflexion sur le statut pénal du chef de l'Etat, que l'actuel président de la République s'est engagé à réformer. En l'état aucun projet n'a été déposé en ce sens.