

## Communication de Monsieur Jean-Paul Bazelaire



Séance du 12 octobre 2018



### Justice, indépendance et responsabilité

*Que Justice soit faite, sinon le monde périra*  
Karl-Friedrich Hegel

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, chers Confrères, s'agissant d'une première intervention au sein de cette assemblée, le moment est tout choisi pour remercier officiellement celles et ceux qui m'ont fait l'honneur et l'amitié de pouvoir me trouver parmi vous et en particulier mon parrain.

*Justice, indépendance et responsabilité.* C'est sur ce thème que je me propose de retenir votre attention. Il nourrit à lui seul un nombre infini de colloques et de réflexions en France et dans tous les pays du monde.

«De l'Autorité judiciaire», c'est ainsi qu'est dénommée la Justice dans la Constitution du 04 octobre 1958 (titre VIII). C'est la première fois qu'une place fut faite à la Justice dans la loi fondamentale. Auparavant les lois constitutionnelles de 1875 étaient muettes, et la Constitution de 1946 n'évoquait que le Conseil Supérieur de la Magistrature qu'elle créait. La justice fut donc promue au rang constitutionnel<sup>[1]</sup> seulement à partir de 1958 pour s'insérer au cœur de l'organisation des pouvoirs de l'État aux côtés des pouvoirs législatif et exécutif. Trois articles de la Constitution du 4 octobre 1958 lui sont consacrés : les articles 64, 65<sup>[2]</sup> et 66<sup>[3]</sup>. Citons l'article 64, celui qui nous intéresse le plus pour notre sujet :

« Le président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté du Conseil supérieur de la magistrature.  
Une loi organique porte statut des magistrats.  
Les juges du siège sont inamovibles ».

L'opinion publique ne retient la plupart du temps que l'image médiatisée des affaires qui divisent d'ailleurs souvent l'opinion. Hier, l'affaire Dreyfus a divisé la France, André Gide s'est opposé à Paul Valéry. Aujourd'hui, la Justice est, à son corps défendant, au cœur d'affrontements sur des sujets les plus variés : le droit des malades, la fin de vie (Cf. : l'affaire Lambert), la génétique, la procréation, l'environnement, etc.

Avant de vous inviter à entrer dans les prétoires, il me semble nécessaire d'évoquer ici le rôle des auxiliaires de justice, en particulier celui des avocats. Agissant dans le cadre d'une profession libérale règlementée<sup>[4]</sup> (comme le sont également les professions de notaires, huissiers de justice, etc.) ils exercent, comme défenseurs des intérêts de leurs clients, une mission centrale dans notre État de droit.

Soulignons aussi le rôle des experts. Parce que juges et procureurs n'ont ni la compétence, ni la formation suffisante pour examiner les questions techniques, ceux-ci recourent aux « experts judiciaires » considérés comme des « collaborateurs occasionnels *du service public de la Justice* ». Ils éclairent les magistrats sur des points techniques dans un nombre infini de domaines : architecture, chimie, biologie, armes, balistique, médecine, psychiatrie, incendie, explosion, électronique, etc. Leurs expertises donnent lieu à rémunération au titre des frais de justice<sup>[5]</sup>.

Il nous faut rappeler le rôle essentiel des forces de police et de gendarmerie<sup>[6]</sup> qui, dans leurs fonctions de « *police judiciaire* » concourent à l'œuvre de Justice en permettant l'identification et l'arrestation des auteurs d'infractions. Enfin, je ne voudrais pas oublier, car ils méritent notre considération, les agents de l'administration pénitentiaire auxquels la Justice confie le soin de garder les prévenus en attente de jugement et les condamnés, parfois les plus dangereux.

## La justice et ses profondes évolutions

### *Justice et organisation des pouvoirs de l'État*

Composante essentielle de l'État de droit, la justice se définit en plusieurs éléments : la séparation des pouvoirs, la hiérarchie des normes juridiques, la garantie des droits fondamentaux, l'existence quand un droit est en cause, d'un recours effectif devant un juge indépendant et impartial. Dans les années 1950, la Justice ressemblait encore davantage à celle des temps anciens qu'à celle d'aujourd'hui. Elle a semblé longtemps immuable avec ses juges de paix

présents dans chacun de nos cantons, héritiers de la Justice seigneuriale de l'Ancien Régime. Elle ne bénéficiait alors, parmi les pouvoirs de l'État, que d'un rang modeste sans réelle considération. Il est vrai, elle n'avait pas encore reçu sa consécration constitutionnelle. Plusieurs circonstances vont donner à la Justice la place qui est devenue la sienne aujourd'hui.

En premier lieu, l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle donnera l'occasion à Michel Debré, ministre de la Justice, de « moderniser » un service public obsolète. En 1958, il crée le premier statut de la magistrature<sup>[7]</sup> et le Centre national d'études judiciaires qui deviendra en 1970 l'École nationale de la magistrature<sup>[8]</sup>, permettant un recrutement et une formation de qualité aux futurs magistrats. Cette École nationale fera naître une identité et une conscience collectives.

En second lieu, aussi étonnant que cela puisse paraître, l'apparition d'un syndicalisme judiciaire – jugé longtemps impensable – a constitué également un facteur d'identité. La magistrature a pu faire entendre sa voix auprès des pouvoirs publics et parvenir à une sorte de partage de l'autorité sur les magistrats du fait du poids des représentants syndicaux au sein de la commission d'avancement et du Conseil supérieur de la magistrature. Selon Jacques Krynen<sup>[9]</sup>, spécialiste de l'histoire du droit, « Sans la syndicalisation, la magistrature judiciaire, longtemps une grande muette, n'aurait certainement pas connu autant d'améliorations statutaires ». On peut rapprocher cette analyse de celle que fit Robert Badinter : « La triste vérité – disait-il en 1969 – et c'est le plus grand symptôme du mal dont souffre la Justice est l'indifférence qui l'entoure aujourd'hui... »<sup>[10]</sup>.

### *Les profondes mutations et la conquête de nouveaux territoires*

La Justice connaît de profondes mutations liées en partie aux torrents de lois, textes européens, règlements et circulaires, mais aussi à deux autres raisons importantes :

- une exigence de justice et un accès au droit très largement développés ;
- des mutations sociales et économiques sans précédent, touchant tous les domaines, en particulier, la famille. Le « démariage » devenu phénomène de masse, a des conséquences directes sur le taux de divorce, les enfants nés hors mariage, les nouvelles filiations issues de la procréation médicalement assistée, les nouvelles formes de parentalité, etc.

Outre les domaines traditionnels des contentieux civils (litiges entre personnes privées) la famille, la filiation, la responsabilité, le droit des biens et des successions, la Justice s'est lancée à la conquête de nouveaux territoires, comme le droit du travail et le harcèlement, les maladies professionnelles (la tragédie de l'amiante, les maladies nosocomiales). Ces nouveaux territoires

sont soutenus et amplifiés par l'action des associations. La loi leur accorde facilement la capacité juridique d'agir en justice, notamment dans le cadre des actions de groupe, et elles investissent différents secteurs de la vie sociale : l'enfance maltraitée, les violences conjugales, les violences routières, les abus sexuels, le racisme et l'antisémitisme, le droit de la consommation, la protection de l'environnement, etc.

Sur le plan pénal, jugé sensible, s'agissant de sécurité publique, l'explosion des contentieux liée à une délinquance en constante évolution, met sous pression les forces de sécurité et cause le risque d'obérer la capacité de juger des juridictions répressives. S'ajoutent aux charges classiques, les contentieux longs et compliqués des accidents meurtriers : l'incendie du tunnel du Mont Blanc, l'explosion de l'usine AZD à Toulouse, le sang contaminé, l'affaire du Médiateur, etc.

La Justice s'organise pour répondre aux nouvelles formes de délinquance. Les Juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) regroupent les magistrats des parquets et des juges d'instruction pour la lutte contre la criminalité organisée<sup>[11]</sup>. Ces structures affinent leurs méthodes en liaison avec les services d'enquête policiers surpuissants du fait de leur compétence nationale, développent l'entraide internationale et systématisent la confiscation des avoirs criminels. Le Parquet National Financier a compétence sur l'ensemble du territoire national pour traiter les affaires financières de grande complexité<sup>[12]</sup>.

La Justice s'adapte à la lutte contre le terrorisme. Des juges d'instruction spécialisés, des tribunaux correctionnels et des cours d'assises spécialement composées (sans jury) ont été créés à Paris. Vient d'être créé le Parquet National anti-terroriste<sup>[13]</sup> à compétence nationale (voire internationale lorsque la victime d'un attentat terroriste est de nationalité française). Outre les conséquences humaines dramatiques, la prise en compte de la lutte anti-terroriste nécessite la mise à disposition de moyens humains et matériels considérables : des unités de police et de renseignements spécialisées, des experts, des moyens de sécurité. Les magistrats spécialisés bénéficient souvent d'une escorte policière.

Ce faisant, les services de l'urgence judiciaire s'en trouvent alourdis. Sur l'ensemble du territoire, les procureurs sont informés jour et nuit des arrestations et gardes à vue. Le cas échéant, ils se déplacent jour et nuit sur les lieux des crimes, attentats, explosions, incendies et des accidents importants dont ils rendent compte à leur hiérarchie, y compris aux services de permanence du ministre de la Justice, membre à part entière du gouvernement. Les procureurs décident de la saisine des services d'enquête et des suites à donner.

### *Les nouveaux défis de la Justice : nouvelles technologies et intelligence artificielle*

La Justice se modernise et gagne en performance. Les nouvelles technologies et les logiciels ont envahi l'organisation des services. Magistrats et greffiers disposent de dossiers numérisés et accèdent aux bases de données juridiques fournies par les sites spécialisés.

L'intelligence artificielle est arrivée. De puissants ordinateurs sont opérationnels, en particulier dans le traitement automatisé des infractions au code de la route. Celles-ci sont constatées (par millions chaque année), enregistrées, notifiées, et les amendes recouvrées sans intervention humaine : ni agent verbalisateur, ni juge, ni greffier, ni avocat. Ce n'est qu'un début ! Certains imaginent déjà l'examen automatisé des affaires où les données de chaque dossier seraient analysées et les jugements préparés par référence aux règles de droit et de jurisprudence sans intervention du juge, sauf pour valider.

En matière pénale, les puissants fichiers<sup>[14]</sup>, les progrès de la police scientifique<sup>[15]</sup> facilitent les rapprochements des infractions, la recherche et l'identification criminelle. Le gouvernement s'emploie à développer la « reconnaissance faciale »<sup>[16]</sup> (via la mise en place d'une application nommée Alicem). Dès 2021, on pourra télécharger sur son smartphone cette application développée par le ministère de l'Intérieur qui permettra à chacun de prouver son identité de façon sécurisée. Au niveau européen, des travaux ont lieu sur la « Justice prédictive et l'intelligence artificielle ». Le débat sur l'avenir de la « Justice digitale » porte sur la manière dont l'institution pourra intégrer les nouvelles données sans les subir ni altérer son indépendance. La Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) vient d'élaborer en décembre 2018 une « charte européenne d'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires et leur environnement »<sup>[17]</sup>.

Cette année, un protocole d'accord est intervenu entre la Cour de cassation et le Conseil national des barreaux afin de coordonner leurs travaux « à la mise en œuvre des dispositifs de régulation et de contrôle des algorithmes utilisés pour l'exploitation des bases de données des décisions de Justice »<sup>[18]</sup>.

### *Des contentieux qui dépassent la Justice*

Enfin, que penser des géants de l'industrie et du commerce dans leurs rapports à la Justice dans une économie globalisée où les contentieux sont d'une ampleur qui nous dépasse. L'on a encore à l'esprit les conditions de cession de la branche Énergie de la société Alstom au géant General Electric avec l'arrière-plan juridico-financier américain. Les spécialistes de l'intelligence

économique nous expliquent que les États-Unis ont mis en place depuis une vingtaine d'années une justice économique extraterritoriale qui leur permet de sanctionner financièrement puis de s'approprier le capital<sup>[19]</sup>...

### *Quelques chiffres clés*

#### *1. Les effectifs*

	Effectifs	
	2017	2018
Ensemble Mission Justice *	82 202	Plafond d'emplois 84 969
Justice Judiciaire	32 488	33 327
Administration pénitentiaire	38 763	40 226
Protection judiciaire de la jeunesse	8 874	9 108
Conduite et pilotage de la justice et organismes rattachés	2 059	2 286
Magistrats	8 313	NC
Conseil supérieur de la magistrature	18	22

\*Les catégories d'emploi retenues à l'entrée en vigueur de la LOLF sont les magistrats de l'ordre judiciaire, les personnels d'encadrement, les métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif, les personnels administratifs et techniques, les personnels de surveillance.

#### *2. Le corps judiciaire*

Le corps judiciaire comprend les magistrats du siège et du parquet de la Cour de cassation, des cours d'appel et des tribunaux de première instance, ainsi que les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la Justice ; les magistrats exerçant les fonctions d'inspecteur général, chef de l'Inspection générale de la Justice, d'inspecteurs généraux de la Justice et d'inspecteurs de la Justice ; les magistrats placés auprès des chefs de cour ; les auditeurs de Justice (élèves de l'École Nationale de la Magistrature).

En 1960, on comptait 5 000 magistrats. Aujourd'hui, on recense 8 313 magistrats<sup>[20]</sup> en fonction en juridiction ou en détachement. Ils relèvent d'un statut dérogatoire à celui de la fonction publique d'État, en raison des règles spécifiques relatives au recrutement, au déroulement de carrière, à l'indépendance.

### *3. Analyse comparée*

Selon les études comparées, l'on relève 10,4 juges pour 100 000 habitants en France, 24,2 en Allemagne; 11 procureurs pour 100 000 habitants en France, 20 en Allemagne<sup>[21]</sup>. La justice française consacre 65,90€ par an et par habitant, l'Allemagne 122€<sup>[22]</sup>. Le budget de la Justice est de 7 milliards d'euros, soit 1,85 % du budget de l'État (hausse de 3,9 % en 2018). Les effectifs représentent 4,3 % des deux millions d'emplois de l'État (Justice, Défense, Éducation nationale, Affaires étrangères, etc.). L'Éducation nationale et la recherche représentent 52,5 % des effectifs).

En matière pénitentiaire, on dénombrait en 1946, 60 000 détenus (un nombre élevé en raison du jugement pour faits de collaboration), en 1957: 20 000, en 2019: 70 000, soit 104 pour 10 000 habitants.

### *4. L'organisation judiciaire*

La justice en France compte: une cour de cassation, 36 cours d'appel, 164 tribunaux de grande instance (qui deviendront à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 des « tribunaux judiciaires » par fusion des TGI et des tribunaux d'instance avec une entrée unique pour les justiciables<sup>[23]</sup>), 155 tribunaux pour enfants, 304 tribunaux d'instance (appelés à être supprimés pour devenir des « tribunaux de proximité »), 210 conseils de prud'hommes, 136 tribunaux de commerce.

### *5. La production judiciaire*

Restons-en ici à quelques chiffres pour donner un ordre de grandeur<sup>[24]</sup>. En matière civile, 2 609 394 affaires ont été jugées. En matière pénale, 1 180 949 affaires ont été jugées, 12 714 653 amendes forfaitaires majorées, 4 241 508 affaires traitées pas les parquets.

## **L'indépendance de la magistrature, une exigence des démocraties contemporaines**

L'on pourrait aisément paraphraser la célèbre formule de Rabelais, « Science sans conscience n'est que ruine de l'âme » et dire que « la Justice sans indépendance n'est que ruine de la Justice ». Il est en effet difficilement concevable que les justiciables soient jugés selon les influences politiques, philosophiques ou celles des milieux d'argent, les interventions de l'exécutif, en fonction des influences locales et des réseaux d'amitié. Il n'est pas davantage concevable que les justiciables soient jugés selon leur fortune, leur naissance ou leur rang social.

De tous temps, la Justice est exposée à des menaces pour son indépendance. Ces risques peuvent provenir d'influences directes ou indirectes, des mouvements d'opinion, des groupes de pression ou encore des campagnes de

presse. On se souvient de l'assassinat dans les années 1970 de la jeune Brigitte Dewèvre à Bruay-en-Artois et la mise en cause d'un notaire. Les rumeurs locales relayées par une presse virulente en ont fait un sujet de lutte des classes<sup>[25]</sup>. L'on se souvient aussi qu'au moment du procès de Patrick Henry, le meurtrier du petit Philippe Bertrand âgé de 7 ans, par la cour d'assises de Troyes en janvier 1976, la foule hurlait « à mort l'assassin » autour du Palais de Justice.

### *Définition et fondements*

S'il l'on s'en tient à la définition du dictionnaire, l'on dirait de l'indépendance qu'il s'agit de « l'état de quelqu'un, d'un groupe, d'une communauté qui juge, qui décide en toute impartialité, sans se laisser influencer par ses appartenances politiques, religieuses, par des pressions extérieures ou par ses intérêts propres ». Selon le Professeur de droit Thierry Renoux<sup>[26]</sup>, être indépendant « c'est n'avoir rien à craindre ni à désirer de personne ».

#### *1. L'indépendance repose sur le principe d'égalité devant la loi et la protection des libertés individuelles*

Les justiciables doivent avoir un droit d'accès égal à la Justice et être traités par le juge sans aucune distinction de quelque nature que ce soit. Les juges de l'Ancien Régime attiraient les sarcasmes. « Selon que vous serez puissants ou misérables, les jugements de cour vous rendront blanc ou noir »<sup>[27]</sup>. La Fontaine ironise sur l'arbitraire des cours de Justice. Dans son discours philosophique, Voltaire enfonce le clou. Il dénonce les juges « qui n'offrent aucune garantie ni d'intelligence, ni de compétence, ni d'impartialité ». Encore La Fontaine, toujours poétique mais féroce : « Du magistrat ignorant, c'est la robe que l'on salue »<sup>[28]</sup>. C'était au temps de la monarchie absolue, une période de l'histoire de France où les juges savaient se rendre courtois et déferents à l'égard des nobles. Puis nous verrons apparaître le texte fondateur du principe d'égalité dans l'article 1<sup>er</sup> de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789, « Tous les hommes naissent libres et égaux en droit ».

#### *2. L'indépendance repose également sur la séparation des pouvoirs*

« Il n'y a point de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice ... tout seroit perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçoient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, & celui de juger les crimes ou les différends des particuliers... Il faut que le pouvoir arrête le pouvoir » disait Montesquieu<sup>[29]</sup> en réaction à l'absolutisme d'État. Ce principe sera repris par la Déclaration des Droits de l'Homme : « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution »<sup>[30]</sup>.



### *3. L'indépendance de la Justice : une réalité mise à rude épreuve*

En dépit de la proclamation de grands principes de droit, la période révolutionnaire a vu la Justice se fourvoyer et tenir le bras de la Terreur. Le tribunal criminel extraordinaire (« Tribunal révolutionnaire ») créé par décret de la Convention Nationale du 10 mars 1793, a jugé sans aucun recours les conspirateurs et les contre-révolutionnaires. Ce tribunal a jugé 5 215 accusés et envoyé 2 791 personnes à la guillotine, en fonction d'accusations souvent arbitraires. Beaucoup de prêtres furent conduits à l'échafaud ou sur les pontons de Rochefort, de sinistre mémoire. On mesure ici de quelle façon les patriotes se mirent à confondre « la Marseillaise et l'échafaud »<sup>[31]</sup> et comment la Révolution française a dévoré une partie de ses enfants.

Les tumultes de l'histoire ont fait souffler des vents mauvais pour l'indépendance de la Justice et mis en danger les droits des justiciables pour qui le procès équitable n'était pas garanti. On se souvient des « sections spéciales », en réalité des tribunaux d'exception, instituées par le Gouvernement de Vichy pour combattre les poussées communistes et anarchistes<sup>[32]</sup>. Contrairement aux principes fondamentaux du droit, la loi était rétroactive et ne fixait aucun recours. Des mesures avaient été prises à l'encontre des juifs dans la magistrature. La loi du 17 juillet 1940 a relevé de leurs fonctions certains « magistrats et fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État »<sup>[33]</sup>. Quarante-neuf magistrats et vingt-cinq suppléants de juges de paix furent exclus de la magistrature<sup>[34]</sup>. Parmi ceux-ci, citons Robert Falco, magistrat de la Cour de cassation, exclu en 1940, réhabilité à la fin de la guerre, puis nommé en 1945 juge au tribunal militaire international de Nuremberg<sup>[35]</sup>. D'autres catégories professionnelles furent visées et frappées de semblables interdictions : les universitaires, les avocats, les pharmaciens, les médecins. En outre, à la Libération, une « Commission centrale d'épuration de la magistrature » (CCEM) créée le 7 septembre 1944, fut chargée de rechercher les fautes commises par les magistrats sous l'occupation. Sur les 2 200 magistrats à l'époque, 418 ont été déférés devant la commission d'épuration et 266 d'entre eux furent sanctionnés<sup>[36]</sup>.

Si l'on regarde par-delà nos frontières, nombreux sont les exemples où la Justice fut dominée par un appareil politique et militaire. Il suffit de se référer aux procès de Moscou, organisés contre les « ennemis du peuple » déportés dans les camps du Goulag, aux camps de rééducation dans la Chine de Mao<sup>[37]</sup>, aux disparitions criminelles dans les pays d'Amérique latine, etc. Utilisé comme langage officiel des régimes de dictature, la notion « d'ennemi du Peuple », sans définition juridique, fut utilisée à des fins dogmatiques avec les conséquences que l'on sait sur les libertés publiques. Dans ces périodes sombres de l'histoire des hommes, Justice, que de crimes commis en ton nom<sup>[38]</sup> !

## *Les sources juridiques*

### *1. Les sources internes*

La clé de voûte de l'indépendance de la magistrature est insérée dans l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958 (Titre VIII) au terme d'un très long cheminement de l'histoire. « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ; il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature ; une loi organique porte statut des magistrats ; les magistrats du siège sont inamovibles ». L'indépendance de la Justice a donc valeur constitutionnelle.

### *2. Les sources internationales*

Les textes internationaux, en particulier européens, y font référence : la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, la convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950, le traité de l'Union Européenne (traité de Maastricht), « troisième pilier du traité » consacré à « la coopération policière et judiciaire en matière pénale ». Encore récemment, une déclaration du Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 2018, pose « le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et rappelle le droit pour chacun d'avoir un procès équitable, qui ne peut être garanti que par le respect du principe de l'indépendance des juges ».

### *Les garanties statutaires*

L'indépendance est entendue comme une protection de la Justice contre toute forme d'empiètement. Elle est le gage de l'impartialité requise par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, régulièrement réaffirmée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Encore faut-il prévoir des garanties juridiques.

### *1. L'accès à la magistrature*

Les magistrats sont issus majoritairement de l'École nationale de la magistrature (ENM), implantée à Bordeaux, que les candidats intègrent par la voie d'un concours national. Il s'agit de la première des garanties dans la mesure où ce moyen de recrutement exclut le fait du prince et interdit toute influence sur le choix des futurs magistrats. L'admission à l'ENM se fait par la voie de trois concours distincts. Le principal est ouvert chaque année aux étudiants titulaires d'une maîtrise en droit, formés dans les meilleures facultés de droit du pays, d'un diplôme d'institut d'études politiques ou d'école de commerce. Le deuxième concours est réservé aux agents des trois fonctions publiques justifiant de quatre années d'exercice professionnel. Le troisième concours est destiné aux personnes travaillant dans le secteur privé. Enfin,

un tiers des personnes admises à l'ENM sont des personnes recrutées sur titre<sup>[39]</sup> sous condition spécifique d'ancienneté professionnelle (validée par une « commission d'intégration»). Il s'agit d'anciens avocats, greffiers en chef, officiers de police, commissaires de police, officiers de gendarmerie, juristes d'entreprise ou enseignants du supérieur.

La formation initiale comprend trois ans de scolarité et fait alterner périodes d'enseignement à Bordeaux et périodes de stage en juridiction. Ces dernières permettent d'exercer chacune des grandes fonctions du métier de magistrat : siège, parquet, instance, instruction, enfants, application des peines. En fonction de leurs résultats à l'examen final, les auditeurs de justice choisissent leur premier poste de magistrat, sur la liste proposée par le ministère de la Justice. Une période de spécialisation leur permet de recevoir une formation complémentaire pour se préparer à l'exercice de la première fonction.

Le magistrat prête serment devant la cour d'appel au moment de sa prise de fonction : "Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat"<sup>[40]</sup>. Très majoritairement formés par la même école, liés par le même serment et relevant du même statut, tous les magistrats ont vocation à exercer les fonctions du siège ou du parquet<sup>[41]</sup>.

## *2. Le principe de l'inamovibilité du juge*

Inscrit dans l'article 64 (dernier alinéa) de la Constitution, ce principe est une donnée cardinale de l'indépendance de la magistrature, puisque, une fois nommé, aucune autorité ne peut décider, ni de la mutation, ni de l'avancement du juge sans son consentement, qu'il plaise ou qu'il déplaise. Ainsi, un magistrat sortant de l'ENM peut être nommé à un poste de juge et y rester durant toute sa carrière. Des lois récentes ont apporté cependant des correctifs et fixé des délais pour certaines fonctions : juges d'instruction, juges de l'application des peines (durée 10 ans) et les chefs de cours et de tribunaux de grande instance (durée 7 ans).

## *3. La nomination des magistrats<sup>[42]</sup>, le rôle du Conseil supérieur de la magistrature*

Rappelons ici que la magistrature française est scindée en deux groupes : d'une part, les magistrats du siège, d'autre part, ceux du ministère public ou du parquet. Les magistrats du siège, qui ont la mission de juger, c'est-à-dire de trancher entre des intérêts contraires, bénéficient pour remplir cette mission de garanties d'indépendance constitutionnelles spécifiques (en particulier de l'inamovibilité). Les magistrats du ministère public, qui ont notamment la mission d'exercer les poursuites contre les auteurs d'infractions pénales, bénéficient légalement d'une indépendance de principe pour l'exercice

des poursuites individuelles, mais les garanties constitutionnelles de leur indépendance statutaire sont moindres que celles des magistrats du siège.

Créé en 1946, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) - dans sa composition et organisation issue de la réforme de 2008<sup>[43]</sup> -, comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats des parquets. Organe constitutionnel consultatif, il a pour mission de donner des avis sur les propositions de nomination présentées par le ministre de la Justice. Le CSM a la faculté de s'opposer à un choix du ministre. Une fois l'avis rendu par le CSM, les magistrats sont nommés par décret du Président de la République. Afin de renforcer encore l'indépendance de la Magistrature, une partie des magistrats du siège - environ 400 postes de magistrats - sont nommés par le président de la République sur proposition du CSM. Il s'agit des magistrats du siège de la Cour de cassation, des chefs de cour et de tribunaux de grande instance.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend en outre, 5 magistrats du siège et un magistrat de parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que 6 personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend en outre 5 magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le Conseiller d'État, l'avocat et les 6 personnalités qualifiées déjà mentionnées.

Pour les besoins de ses travaux, les membres du CSM disposent d'un accès libre aux dossiers personnels des magistrats qui sont tenus et régulièrement mis à jour par un service du ministère de la Justice. Le dossier individuel du magistrat contient tous les informations utiles le concernant, décret de nomination, ses demandes en avancement ou de changement fonctionnel, et surtout les évaluations faites sur sa manière de servir par les chefs de cours d'appel. L'évaluation est réalisée tous les deux ans ; elle est contradictoire, en ce sens qu'elle est communiquée à l'intéressé qui peut faire valoir ses observations. Certains voient dans l'évaluation du magistrat, une forme d'atteinte à son indépendance. Elle apparaît cependant indispensable à l'autorité de nomination et au Conseil supérieur de la magistrature pour apprécier du bien-fondé des nominations.

#### 4. *Carrière, incompatibilités et impartialité*

Tout magistrat a vocation à être nommé, au cours de sa carrière, à des fonctions du siège et du parquet. L'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée, sauf les activités d'enseignement. Toute délibération politique est interdite au corps judiciaire. Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions. Est également interdite toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions. Enfin, depuis une loi récente<sup>[44]</sup>, faisant suite à une recommandation du Conseil de l'Europe du 17 novembre 2010<sup>[45]</sup> les magistrats sont assujettis à une obligation de transparence au travers d'une déclaration d'intérêt qu'ils remettent à leur hiérarchie. Le législateur a pris soin de définir le conflit d'intérêt<sup>[46]</sup> : « Constitue un conflit d'intérêt toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics et privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction »<sup>[47]</sup>.

#### 5. *La hiérarchie du parquet*

L'article 30 du code de procédure pénale indique que : « le ministre de la Justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République. À cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales. Il ne peut leur adresser aucune instruction dans des affaires individuelles. Chaque année, il publie un rapport sur l'application de la politique pénale déterminée par le Gouvernement, précisant les conditions de mise en œuvre de cette politique. Ce rapport est transmis au Parlement. »

### **La responsabilité de l'État et des magistrats : une approche rénovée**

S'agissant d'un pouvoir aussi important que celui de juger ses semblables, de les priver de leurs droits, de leur liberté, de leurs biens, de porter atteinte à leur honneur, le principe démocratique veut qu'il n'y ait pas de pouvoir sans responsabilité. Mais ici, la responsabilité du magistrat se différencie de celle d'autres catégories professionnelles : médecins, chirurgiens, architectes, chefs d'entreprise. L'État se substitue très largement à l'individu.

En l'état de notre droit, un justiciable peut mettre en cause la responsabilité de l'État devant les tribunaux et obtenir réparation de deux façons : en cas de détention non suivie de condamnation et pour mauvais fonctionnement du service de la Justice.

*En matière de détention provisoire non suivie de condamnation*<sup>[48]</sup>

Depuis la loi du 15 juin 2000, la détention provisoire est ordonnée, non plus par le juge d'instruction, mais par un autre juge : le juge des libertés et de la détention (JLD).

La réparation du préjudice en cas de non-lieu résulte d'une longue évolution. La réparation ne fut longtemps accordée qu'en cas « d'innocence manifeste ». La réforme de l'année 2000 consacre un droit à réparation. Une indemnité peut être accordée à toute personne ayant fait l'objet d'une détention provisoire suivie d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement si cette détention lui a causé un préjudice. Cette réparation est fondée sur le principe selon lequel, même en l'absence de faute imputable à ses agents, la puissance publique doit supporter les conséquences du risque social créé par le fonctionnement du service de la Justice. La décision est prise par une commission nationale composée de magistrats du siège de la Cour de cassation. L'intégralité du préjudice moral et matériel résultant de la détention est indemnisée sur la base de la notion d'individualisation.

*En raison de la faute personnelle du magistrat*

Il peut arriver que dans le flot des affaires à traiter, un magistrat commette une erreur d'appréciation, un oubli, une étourderie. Si l'erreur est corrigée en cause d'appel, on peut considérer que s'il y a eu préjudice, celui-ci est réparé. La question est plus délicate si la faute du magistrat est la source d'un grave préjudice : un meurtrier libéré par erreur et qui récidive... Dans l'impossibilité de mettre en cause directement la responsabilité du juge, car on voit mal des procès engagés par des plaideurs mécontents, seul l'État est responsable. « L'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la Justice. Cette responsabilité n'est engagée que pour une faute lourde ou un déni de justice »<sup>[49]</sup>.

Si la faute du magistrat est dénuée de tout lien avec ses fonctions, il est responsable dans les conditions de droit commun. Les magistrats ne bénéficient d'aucun privilège particulier dans le traitement judiciaire dont ils peuvent faire l'objet. A l'inverse, lorsque la faute personnelle du magistrat est rattachée à l'activité judiciaire, le justiciable ne peut intenter une action qu'à l'encontre de l'État. Ces notions ont été précisées par la Cour de cassation : « constitue une faute lourde toute déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la Justice à remplir la mission dont il est investi »<sup>[50]</sup>.

### *La responsabilité disciplinaire*

« Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse, ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire. Constitue un manquement aux devoirs de son état, la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure, constituant une règle essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive »<sup>[51]</sup>.

Notons que l'erreur d'appréciation, même grave, commise par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions n'est pas considérée comme une faute disciplinaire. Cette règle constitue un moyen de préserver l'indépendance et l'autorité des décisions judiciaires, dont la teneur peut être révisée dans le cadre de l'appel. Elle est néanmoins critiquée par une partie de l'opinion qui considère qu'elle aboutit à préserver de toute sanction certains magistrats incompétents (Il reste pour eux l'action disciplinaire pour insuffisance professionnelle).

La procédure disciplinaire implique la saisine du CSM qui, à l'issue d'une procédure publique et contradictoire, rend ou propose une sanction qui va de la révocation à la simple réprimande<sup>[52, 53]</sup>. Le CSM peut être saisi de poursuites disciplinaires contre un magistrat selon trois moyens : – par le Garde de Sceaux ; – par les chefs des cours d'appel ; – et, depuis 2008<sup>[54]</sup>, directement par tout justiciable : « Tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, le comportement adopté par un magistrat du siège ou du parquet dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, peut saisir le Conseil supérieur de la Magistrature ». Pour éviter que ce dispositif ne devienne un facteur de déstabilisation des magistrats, un système de filtrage a été institué. Des commissions d'admission des requêtes ont été créées.

### *La responsabilité pénale*

En matière de responsabilité pénale, les magistrats ne jouissent d'aucun privilège particulier : ils ne bénéficient d'aucune immunité et sont poursuivis dans les conditions du droit commun.

### **Conclusion**

L'infiltration du droit dans la plupart des activités et comportements humains n'est pas sans risque pour la Justice, alors surtout que cette inclination hégémonique s'accompagne d'un puissant mouvement des actions en justice visant à défendre un intérêt collectif<sup>[55]</sup>. Un singulier paradoxe si l'on se réfère au niveau de confiance relative des citoyens envers leur Justice jugée lente et lointaine<sup>[56]</sup>, au langage dépassé.

En dépit des efforts du législateur pour instaurer des procédures accélérées et contenir l'expansionnisme du droit, en écartant des contentieux de masse, tel fut le cas des accidents de la circulation<sup>[57]</sup> avec la loi Badinter du 5 juillet 1985, ou avec la réforme récente du « divorce sans juge »<sup>[58]</sup>, la Justice reste confrontée à un défi majeur, celui de sa capacité à juger dans des délais raisonnables<sup>[59]</sup>. Cela étant, juges et procureurs, qu'une tradition très ancienne a revêtus de robe, de pourpre et d'hermine<sup>[60]</sup>, exercent leurs fonctions dans le respect de la loi, avec la garantie d'un statut qui les protège, dans le cadre normé du débat judiciaire où s'exercent l'intelligence de la rhétorique et l'éloquence. Et par sa fonction cathartique, la Justice participe de la paix sociale, tient la vengeance à distance, humanise le châtiment et enfin, contient l'indignation des hommes.

Parce qu'une société civilisée repose sur une organisation qui nous fait croire en nos lois et nos valeurs, les aiguilles de la Justice exprimeront encore longtemps leur caractère intemporel sur le cadran de l'horloge universelle.



## Notes

- [1] «Le statut constitutionnel de l'Autorité judiciaire». Renaud Denoix de Saint-Marc, ancien vice-président du Conseil d'État. Colloque École Nationale de la Magistrature, mai 2009.
- [2] L'article 65 a trait à la composition et au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. Sa rédaction est issue de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.
- [3] Art. 66: «Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi».
- [4] Loi du 31 décembre 1971.
- [5] 478 millions d'euros en 2018 – Projet de loi de finances pour 2018.
- [6] Rapport de l'Inspection générale des finances. Février 2017: effectifs de police: 148,4; effectifs de gendarmerie: 98,9 (en milliers d'ETPT).
- [7] Ordonnance n° 58-1270 portant statut de la magistrature. Ce texte a été plusieurs fois modifié.
- [8] Inaugurée en 1970 par René Pleven, ministre de la Justice.
- [9] J. Krynen, *L'État de justice, L'emprise contemporaine des juges*. Gallimard, 2012.
- [10] *Le Monde*, 30 octobre et 1<sup>er</sup> novembre 1969.



- [11] Huit juridictions spécialisées ont été créées par la loi du 9 mars 2004 - Articles 706-73 et 706-74 du code de procédure pénale.
- [12] Créé et entré en application le 1<sup>er</sup> mars 2014 à la suite du scandale politico-financier Jérôme Cahuzac.
- [13] Loi du 23 mars 2019. Le PNAT est opérationnel à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2019.
- [14] Ex. : le fichier du traitement d'antécédents judiciaires (TAJ), le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), le fichier des personnes recherchées (FPR), etc.
- [15] La police scientifique regroupe les activités de police et de gendarmerie liées à la recherche des auteurs ou victimes d'infractions par des moyens techniques ou scientifiques.
- [16] Les aéroports parisiens disposent de 90 appareils dotés de la reconnaissance faciale : « Sas Parafe » (passage automatisé rapide aux frontières extérieures).
- [17] Adoptée lors de la 31<sup>ème</sup> réunion plénière de la CEPEJ (Strasbourg 3-4 décembre 2018).
- [18] Le premier président de la Cour de cassation et la présidente du Conseil national des barreaux, Madame Feral-Schul, approfondissant la réflexion, ont souhaité rappeler les principes essentiels à l'organisation de la mise en œuvre d'un open data judiciaire. Paris, Cour de cassation, 29 mars 2019.
- [19] Le Droit, nouvelle arme de guerre économique. Comment les États-Unis déstabilisent les entreprises européennes. Ali Laïdi, Actes Sud, 2019, 336 p.
- [20] Le corps de la magistrature est massivement féminisé.
- [21] Systèmes judiciaires européens. Efficacité et qualité de la Justice. Éd. 2018, Cahier n° 26, Conseil de l'Europe.
- [22] Études de la CEPEJ : Commission européenne pour l'efficacité de la Justice – Conseil de l'Europe.
- [23] Loi n° 2019-222 de programmation pour la justice, et la loi organique n° 2019-221 relative au renforcement de l'organisation des juridictions.
- [24] Ministère de la Justice. Chiffres clés de la Justice 2018. Secrétariat général, sous-direction de la statistique et des études.
- [25] Michel Onfray, *La contre-histoire de la philosophie*, janvier 2013.
- [26] Thierry Renoux, professeur de droit public, Université d'Aix-Marseille.
- [27] « Les animaux malades de la peste ».
- [28] « L'Âne portant les reliques ».

- [29] L'auteur de *L'Esprit des Loix* (publié à Genève en 1748) auquel l'on doit l'affirmation du principe de la séparation des pouvoirs en réaction à l'absolutisme d'État.
- [30] Article 16 de la déclaration des droits de l'homme.
- [31] A. Crémieux, cité in E. Bionne, Adolphe Crémieux. Liberté ! Plaidoyers et discours politiques, Pichon-Lamy et Dewez, 1869, « Cour d'assises du Gard : La Marseillaise ».
- [32] Article 1 de la loi du 14 août 1941.
- [33] Ces personnels « pourront être relevés de leurs fonctions nonobstant toute disposition législative ou réglementaire contraire. La décision sera prise par décret (du 03 octobre 1940), sur le seul rapport du ministre compétent et sans autres formalités ».
- [34] Dans un rapport au gouvernement de Vichy sur l'application de la loi du 20 mai 1941, le « Commissariat aux questions juives » précisait que s'agissant des magistrats juifs, leur « élimination est aujourd'hui terminée ». Cité par Robert Badinter, *Un antisémitisme ordinaire : Vichy et les avocats juifs* (1940-1944), Fayard, 1997, p. 68.
- [35] Robert Falco est l'auteur d'un ouvrage, *Juge à Nuremberg*, Éditions Arbre bleu, 2012.
- [36] Les magistrats les plus exposés ont été ceux qui ont exercé des fonctions de direction du corps judiciaire (directeurs de la chancellerie, chefs de cours d'appel, membres de l'Inspection générale).
- [37] En 1951 Mao Ze Dong crée les camps de rééducation des individus déviants par le travail, considérés comme l'équivalent du Goulag soviétique.
- [38] Référence au propos de Madame Manon Roland qui aurait proclamé sur l'échafaud le 8 novembre 1793 : « Ô Liberté, que de crimes on commet en ton nom ».
- [39] En application de l'article 18-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.
- [40] Article 6 de l'ordonnance statutaire de ladite ordonnance.
- [41] En application du principe de l'unité du corps.
- [42] Rapport d'activité du CSM 1999, p. 93 et s.
- [43] Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 24 juillet 2008.
- [44] Loi n° 2016-1090 du 08 août 2016.
- [45] Recommandation CM/Rec (2010)12 du Conseil de l'Europe sur le statut des juges en Europe intitulée « les juges, efficacité et responsabilité ».
- [46] Article 26 de la loi organique en insérant un article 7-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

- [47] Cf. : « La déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, la déclaration d'intérêt », Colloque Cour de cassation, 30 juin 2017. Intervention de M. François Feltz, premier avocat général.
- [48] Article 149 du code de procédure pénale : « ... la personne qui a fait l'objet d'une détention provisoire au cours d'une procédure terminée à son égard par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive à droit, à sa demande, à réparation intégrale du préjudice moral et matériel que lui a causé cette détention ».
- [49] Article L 141-1 du code de l'organisation judiciaire.
- [50] Cour de cassation. Assemblée plénière, 23 février 2011.
- [51] Article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.
- [52] Pour les magistrats du siège un jugement doté de l'autorité de la chose jugée, et pour les magistrats du parquet, un avis éventuellement repris par le ministre de la Justice.
- [53] En 2018, deux décisions disciplinaires ont été rendues à l'encontre de deux juges, et un avis aux fins de sanction a été émis pour un magistrat du parquet. Rapport annuel d'activité du CSM 2018.
- [54] Réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 mise en œuvre par la loi organique du 22 juillet 2010,
- [55] Loïc Cadet, « Le spectre de la société contentieuse », PUF, 1994. Cité dans l'ouvrage de Roger Errera, *Et ce sera Justice*, Éd. Le débat, Gallimard, 2013.
- [56] Sondage IFOP 28 mars 2017 : 55 % des Français ont confiance en la Justice, 52 % la juge indépendante, 63 % jugent qu'elle fonctionne mal, 71 % jugent qu'elle manque de moyens.
- [57] Loi n° 85-677 du 05 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et de l'accélération des procédures d'indemnisation.
- [58] Loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la Justice du XXI<sup>e</sup> siècle, entrée en application au 1<sup>er</sup> janvier 2017.
- [59] Notion juridique incluse dans les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.
- [60] A travers les âges, les magistrats étaient les représentants du pouvoir. Issus longtemps de la noblesse, ils formaient « la noblesse de robe ». Cette tradition s'est très largement répandue dans les pays du monde, y compris dans les juridictions internationales (Cour Criminelle Internationale par ex.).

## Références

1. Les chiffres clés 2018 - Ministère de la Justice.
2. Rapport 2017 - École Nationale de la Magistrature.
3. Conseil de l'Union Européenne: recommandations Justice Affaires Intérieures, 23 novembre 2018.
4. Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, 1789.
5. Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958.
6. La Constitution du 4 octobre 1958.
7. Rapport du Conseil supérieur de la magistrature 1946-1996 - 50 ans d'existence.
8. Rapport 2019 de la Cour des Comptes sur la gestion de la Justice, communiqué le 29 janvier 2019 à la commission des finances de l'Assemblée nationale.
9. Systèmes judiciaires européens. Efficacité et qualité de la Justice. Éd. 2018, Cahier n°26, Conseil de l'Europe.
10. Jacques Krynen, Le Théâtre juridique, une histoire de la construction du droit. Éd. Gallimard, 2018.
11. Rapport 2018 de l'Inspection générale de la Justice sur l'attractivité des fonctions du parquet.
12. Les libertés en France et au Royaume-Uni: État de droit et Rule of Law. Colloque en hommage à Roger Errera, 30 novembre 2015.
13. Colloque Cour de Cassation, juin 2017: la déclaration d'intérêt.