Le statut constitutionnel de l'Autorité judiciaire

Renaud DENOIX DE SAINT MARC - Séminaire pédagogique du pôle « Administration de la justice », ENM Bordeaux, 12 et 13 mai 2009

La Constitution de 1958 consacre son titre VIII à l'Autorité judiciaire. C'est la première fois dans nos Constitutions qu'une place est faite à la Juridiction judiciaire. Les lois constitutionnelles de 1875 étaient muettes et la Constitution de 1946 n'a évoqué expressément que le Conseil supérieur de la Magistrature qu'elle créait. Incidemment, dans l'article 84, elle précisait que les magistrats du Siège étaient nommés par décret du Président de la République, « sur présentation du C.S.M ».

Les trois articles de la Constitution de 1958 consacrés à l'autorité judiciaire constituent donc une innovation. « L'autorité judiciaire » n'est pas le pouvoir judiciaire ; le terme « pouvoir » est réservé au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif. Mais l'emploi des termes « Autorité judiciaire » marque la volonté du constituant de 1958 d'ériger le service judiciaire au dessus de la condition de « service public » jusqu'alors en usage. Cette expression ne vise que la Justice judiciaire, à l'exclusion de la Justice administrative car, pour le constituant de 1958, la juridiction administrative n'était rien d'autre que l'administration qui se juge. Les conceptions ont cependant évolué depuis lors et la jurisprudence du Conseil constitutionnel a reconnu à la Justice administrative un certain nombre de garanties.

Il y a donc dans la Constitution trois dispositions relatives à la Juridiction judiciaire. A vrai dire, on en compte quatre aujourd'hui puisqu'une révision de la Constitution en date du 23 février 2007 a constitutionnalisé l'abolition de la peine de mort et que cette disposition a été introduite dans un article 66.1 inséré dans le titre VIII ; mais cette disposition aurait pu être insérée ailleurs et elle ne nous intéresse pas directement.

Reprenons successivement chacun de ces trois articles.

I. L'article 64

L'article 64 : son premier alinéa énonce que « le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ». Il s'agit là d'une innovation constitutionnelle.

L'autorité judiciaire voit proclamer son indépendance, dans son ensemble. Ce ne sont pas les seuls magistrats du Siège qui sont indépendants : cette indépendance profite aussi aux magistrats du Parquet. En effet, la jurisprudence du Conseil constitutionnel affirme avec constance que l'Autorité judiciaire englobe le Siège et le Parquet et que, par conséquent, les deux composantes du corps bénéficient de l'indépendance proclamée par la Constitution. Il se trouve seulement que les garanties d'indépendance du Parquet sont moins protectrices que celles dont le Siège bénéficie ; mais elles ne sont pas nulles (intervention du C.S.M dans la carrière ; régime disciplinaire protecteur ; liberté de parole à l'audience).

Ce qui est plus insolite, c'est de voir ériger le Président de la République en garant de cette indépendance. Sous la IV ^{e} République, nos institutions ne donnaient pas un tel rôle au Président. Pourtant, les deux Présidents successifs, et notamment le premier d'entre eux, Vincent Auriol, ont joué, en fait, ce rôle, en qualité de président du C.S.M. Dans les institutions originelles de la V^{e} République, où, abstraction faite de la personnalité du général de Gaulle, le Président de la République pouvait apparaitre comme une sorte d'arbitre, élu au suffrage universel indirect, et chargé de veiller au respect de la Constitution et d'assurer le fonctionnement réguliers des pouvoirs publics, il était encore concevable de faire garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire par le Président de la République, d'autant plus qu'il continuait de présider le Conseil supérieur de la Magistrature.

Aujourd'hui, la disposition apparait comme quelque peu insolite. Le Président est élu au suffrage universel direct ; il prend une part active à la détermination de la politique de la Nation ; il est un acteur privilégié et engagé de l'action du Gouvernement. Enfin, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, il ne préside plus le C.S.M. Les seules prérogatives dont il dispose est de demander des avis au C.S.M « au titre de l'article 64 », c'est-à-dire en qualité de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et de nommer deux membres de ce Conseil.

C'est très insuffisant pour caractériser un rôle de garant de l'indépendance des magistrats ; la révision de la Constitution de 2008 n'a pas tiré les conséquences du désengagement du Président à l'égard de la gestion du corps des magistrats et de la montée en puissance du C.S.M.

Source : Conseil constitutionnel

Le premier alinéa de l'article 64 de la Constitution est atteint d'une certaine obsolescence.

L'alinéa 2 du même article 64 énonce que le Président est « assisté » dans son rôle de garant par le C.S.M. L'emploi de ce verbe est devenu impropre, non seulement parce que le rôle de « garant » du Président tend à s'effacer mais aussi parce que le C.S.M détient aujourd'hui plus qu'une fonction d'assistance. Les termes de l'alinéa 2 pouvaient convenir au C.S.M tel qu'il avait été remanié par la Constitution de 1958. En effet, alors que dans le C.S.M de la IV^{e} République, les membres du corps qui y siégeaient étaient issus de l'élection par leurs pairs, le Constituant de 1958 était revenu sur ce mode de désignation, jugé conduire à la syndicalisation voire à la politisation de la magistrature et avait retenu comme mode de désignation la nomination par l'Exécutif. Mais avec les révisions de la Constitution résultant, d'abord de la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 qui a rétabli l'élection par les magistrats de leurs représentants dans le C.S.M, puis de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a profondément modifié le C.S.M, le terme « d'assistance » est devenu impropre. C'est à la vérité, le C.S.M, qu'on s'en félicite ou qu'on le déplore, qui est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 juillet 2010 « l'indépendance du C.S.M concourt à l'indépendance de l'autorité judiciaire ».

Le troisième alinéa de l'article énonce que le statut des magistrats fait l'objet d'une loi organique. Cette disposition est très importante. Les lois organiques sont à la Constitution ce que sont les décrets en Conseil d'Etat par rapport à la loi. Elles complètent la Constitution mais elles doivent en respecter les termes. C'est pourquoi la Constitution a prévu, dans son article 61, que les lois organiques doivent, avant leur promulgation, être soumises au Conseil constitutionnel « qui se prononce sur leur conformité à la Constitution ». Ainsi, toutes les très nombreuses modifications de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ont été soumises au Conseil constitutionnel et il est arrivé à ce dernier d'en censurer certaines dispositions.

Le Conseil constitutionnel juge qu'en spécifiant que ressortit au domaine d'intervention d'une loi organique une matière que l'article 34 range au nombre de celles relevant de la compétence du législateur, le constituant a entendu accroître les garanties d'ordre statutaire accordées aux magistrats de l'ordre judiciaire ; que la loi organique portant statut des magistrats doit déterminer elle-même les règles statutaires applicables aux magistrats, sous la seule réserve de renvoyer au pouvoir réglementaire la fixation de certaines mesures d'application des règles qu'elle a posées. Le Conseil constitutionnel juge aussi que, dans l'exercice de sa compétence, le législateur organique doit se conformer aux règles et principes constitutionnels ; qu'en particulier, doivent être respectés, non seulement le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire et la règle de l'inamovibilité des magistrats du Siège, mais aussi le principe d'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière qui découle de l'art. 6 de la Déclaration de 1789. (CC 12 février 1992. p.27).

Le quatrième et dernier alinéa proclame l'inamovibilité des magistrats du Siège qui implique qu'un juge du Siège ne peut être déplacé, même en avancement, qu'avec son consentement, sous réserve, bien entendu, d'une sanction disciplinaire prononcée selon les règles posées par la loi organique portant statut des magistrats, qui pourrait avoir un tel effet. L'inamovibilité est une garantie fondamentale des magistrats du Siège à l'égard des autorités gestionnaires de leur carrière et de l'organisation des tribunaux. Elle peut engendrer de sérieuses difficultés de gestion du personnel : c'est pourquoi le Conseil constitutionnel a pu, parfois, l'interpréter avec une certaine souplesse, par exemple à propos de la situation des magistrats placés auprès du Premier Président d'une Cour d'appel pour exercer des fonctions de remplacement de magistrats empêchés.

II. L'article 65

L'article 65 est relatif au C.S.M. Dans sa rédaction actuelle, cet article résulte entièrement de la révision constitutionnelle de 2008.

On l'a vu, le C.S.M a été institué en 1946. Il était présidé par le Président de la République. L'Assemblée nationale élisait 6 de ses membres hors de son sein. Le Président de la République en nommait deux et quatre étaient des magistrats élus par leurs pairs. Le C.S.M comptait ainsi 12 membres, plus le Président de la République, président.

Comme je l'ai dit, la Constitution de 1958 a reconduit cette institution, en remplaçant l'élection de ses membres magistrats par une désignation laissée à la discrétion de l'Exécutif. Le C.S.M n'était compétent qu'à l'égard des magistrats du Siège.

Le C.S.M a fait l'objet d'une première réforme par la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993. Le C.S.M, selon cette réforme, était toujours présidé par le Président de la République ; le Garde des sceaux, vice-président, pouvait suppléer celui-ci. La principale innovation est le dédoublement du C.S.M en deux formations compétentes l'une à l'égard du Siège, l'autre à l'égard du Parquet.

Chacune de ces formations comportait quatre personnes non magistrats (un conseiller d'Etat et trois personnalités désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat) et 6 magistrats (cinq du Siège et un du Parquet dans la formation « Siège » ; cinq du Parquet et un du Siège dans la formation « Parquet »). La formation du Siège avait des attributions plus

© Source : Conseil constitutionnel

larges que celle du Parquet : pouvoir de proposition pour les nominations les plus importantes (membres de la Cour de cassation ; chefs de cour et de tribunal de grande instance) et pouvoir d'avis conforme pour toutes les autres nominations ; pouvoir de décision en matière de discipline. De son côté, la formation « Parquet » n'avait qu'un pouvoir d'avis simple pour les nominations au Parquet, sauf pour les nominations des procureurs généraux nommés par décret en Conseil des ministres ; pouvoir d'avis en matière de discipline.

Une nouvelle étape a été franchie avec la révision de la Constitution de 2008. Dans le nouvel article 65 de la Constitution, le Président de la République n'a plus sa place au C.S.M ; le Garde des sceaux n'en est plus membre ; il peut y « participer », sauf en matière disciplinaire. Les deux formations sont présidées par le Premier Président et le Procureur général de la Cour de cassation. Cette coloration « corporatiste » est compensée par le fait que les magistrats se trouvent minoritaires dans chacune des deux formations. Les membres extérieurs à la magistrature appartiennent aux deux formations, à savoir un conseiller d'Etat, un avocat, six personnalités qualifiées, soit huit personnes. A ces personnes extérieures à la magistrature, s'ajoutent 6 magistrats élus, 5 du Siège et un du Parquet dans la formation du « Siège » ; 5 du Parquet et un du Siège dans la formation « Parquet ». Les attributions de l'une et l'autre formations n'ont pas évolué.

Il y a deux innovations qui méritent d'être soulignés. La première est l'officialisation de la formation plénière. La révision de la Constitution de 1993, si elle avait créé deux formations, n'avait pas prévu que celles-ci pouvaient se réunir ensemble. Or, elles l'avaient fait, ce qui était juridiquement contestable. En 2008, le constituant a donc institué cette formation plénière qui est compétente

- pour répondre aux demandes d'avis du Président de la République au titre de l'article 64,

- pour se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats, ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la Justice.

La seconde innovation est que le C.S.M peut être saisi par tout justiciable de plaintes relatives aux conditions de fonctionnement des juridictions ou du comportement d'un juge.

C'est donc une réforme importante qui a été complétée par une loi organique sur laquelle le Conseil constitutionnel a exercé un contrôle attentif. Il a émis des réserves d'interprétation sur certaines dispositions et censuré d'autres. Dans le cadre de cet exposé, je ne mentionnerai que la réserve d'interprétation portant sur la présence des chefs de cour ou de juridiction dans les délibérations portant sur des projets de nomination au sein de la juridiction qu'ils président ou sur des projets de nomination concernant des magistrats siégeant dans leur juridiction ; selon le Conseil constitutionnel, ces chefs de cour et de tribunal doivent, dans ces cas, se déporter. De même, le Conseil constitutionnel a estimé que le Premier président et le Procureur général de la Cour de cassation devaient se déporter lorsqu'est examiné le cas d'un magistrat qui a été, antérieurement, membre du C.S.M sous leur présidence. Cette réserve d'interprétation est rigoureuse.

D'autre part, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition de la loi organique dont il résultait que la formation plénière du C.S.M pouvait se saisir elle-même de questions relatives à la déontologie des magistrats. Il a considéré que la rédaction de l'article 65 de la Constitution impliquait que le Conseil supérieur ne pouvait délibérer de ces questions que sur saisine du Garde des sceaux.

III. L'article 66

Il reste à examiner l'article 66 qui comprend deux alinéas.

Le premier énonce le principe de liberté individuelle : « nul ne peut être arbitrairement retenu ». Ce qui implique que toute atteinte à la sûreté personnelle imposée à un individu, qu'elle soit imposée par un juge du Siège ou par une autre autorité (c'est le cas de la garde à vue ou de la rétention d'un étranger à la frontière) soit prévue par la loi, qu'elle soit nécessaire, limitée dans sa durée et respecte les droits de la défense.

Mais ce principe doit être lu avec l'alinéa 2 qui rappelle une règle traditionnelle, mais érigée au niveau constitutionnel. « L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ». Il faut bien relever que c'est la liberté individuelle qui est seule ici en cause, et non pas « les libertés » en général, comme on l'entend dire trop souvent.

L'autorité judiciaire concourt, certes, à la protection des autres libertés, mais elle n'en a pas le monopole. Le plus souvent, d'ailleurs, dans la dialectique « police et libertés », c'est la juridiction administrative qui intervient pour assurer la conciliation entre les nécessités du maintien de l'ordre public et les libertés individuelles ou collectives.

Un des points les plus frappants de l'évolution des dispositions constitutionnelles depuis la IV ^{e} République consiste en l'extension aux membres du Parquet de garanties qui n'étaient accordées auparavant qu'aux juges du Siège. Certes, l'avis simple du C.S.M « Parquet » n'équivaut

© Source : Conseil constitutionnel

pas à l'avis conforme ou à la proposition que fait le C.S.M « Siège ».

Certains, dans le monde politique et dans la magistrature, militent en faveur d'une évolution du statut du Parquet. A la base de ces revendications, il y a la jurisprudence de la Cour de Strasbourg qui dénie aux Parquetiers la qualité « d'autorité judiciaire ». Mais il faut bien comprendre que cette dénégation n'est fondée que sur la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme : les membres du Parquet ne relèvent pas de « l'autorité judiciaire » au sens où l'entend la Convention, c'est-à-dire de la magistrature du Siège. Et c'est là l'évidence. Cela n'empêche pas les magistrats du Parquet de faire partie, au sens du droit interne, de l'autorité judiciaire et de bénéficier, à ce titre, de garanties d'indépendance qui leur sont spécifiques. Mais on peut se poser la question de savoir si un surcroît d'indépendance à l'égard de l'Exécutif pourrait être accordé aux parquetiers. Il faut s'entendre sur le sens de la formule. Il serait inconcevable que chaque magistrat du Parquet jouisse de la totale indépendance des juges du Siège, du moins dans notre régime constitutionnel. Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Non seulement il peut mais il doit avoir une politique pénale et il doit disposer des moyens de la faire connaitre et de la défendre devant les juges du Siège. Il doit donc avoir une politique de l'action publique, défendue par les Parquets. Il est donc nécessaire que le Parquet lui soit hiérarchiquement subordonné. Et si les Procureurs généraux et les procureurs de la République doivent l'être, on ne concevrait pas que les subordonnés de ces autorités ne le soient pas à leur tour. La cohésion de l'action publique est à ce prix. Sauf à réviser la Constitution pour interdire au Gouvernement d'avoir une politique de l'action publique (ce qui amputerait gravement les prérogatives de l'Exécutif), il n'est pas concevable, selon moi, de mettre fin à la subordination hiérarchique des Parquetiers. En revanche, il ne serait contraire ni à la lettre ni à l'esprit de la Constitution de placer la carrière et la discipline des Parquetiers davantage sous la responsabilité du C.S.M.

© Source : Conseil constitutionnel