



COUR DE CASSATION

**Discours prononcé
lors du colloque sur « le statut du magistrat »
organisé en partenariat avec l'université Panthéon-Assas (Paris 2)
et l'association française pour l'histoire de la justice (AFHJ)**

Vendredi 18 décembre 2015

AUTORITE JUDICIAIRE OU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE ?

par

Monsieur Bertrand Louvel,
premier président de la Cour de cassation

Mesdames, Messieurs,

Je salue très vivement cette manifestation réunissant historiens, universitaires, magistrats, parlementaires de toutes nationalités pour traiter de ce sujet essentiel au principe démocratique qu'est le statut du magistrat.

Le principe de la séparation des pouvoirs, sans laquelle la société n'a pas de Constitution, ainsi que le proclame l'article 16 de la *Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen*, veut que la justice soit rendue par une autorité distincte du pouvoir politique.

L'idée est simple, forte, et souvent perdue de vue dans le quotidien neutre et apaisé de l'action judiciaire. La Justice statue sur les droits et libertés du citoyen. Le juge doit les apprécier selon la loi égale pour tous. Les intérêts des partis en compétition pour le pouvoir ne doivent pas interférer avec les jugements individuels, sans quoi l'Etat de droit est placé sous influence selon les rapports de force du moment.

La France, encore très imprégnée de son ancienne culture monarchique, et entretenant la vieille peur du gouvernement des juges, peine à installer un système judiciaire authentiquement indépendant.

Elle présente ainsi une construction hybride.

D'un côté, le jugement des procès est confié à une Autorité judiciaire dont l'indépendance est garantie, dans cette stricte fonction, par un Conseil supérieur de la magistrature qui intervient partiellement dans les carrières des magistrats afin d'éviter que celles-ci dépendent trop ouvertement du pouvoir politique.

D'un autre côté, nous avons un ministère de la justice, donc une administration appartenant par définition à l'Exécutif, qui a autorité sur tout ce qui est nécessaire au fonctionnement des juridictions, en termes de moyens financiers et de gestion des personnels. Si une cour d'appel a besoin de postes supplémentaires de greffiers, elle doit en faire la demande au ministre. Si un juge veut passer du tribunal de Paris à celui de Lille, il doit en faire la demande au ministre. De façon générale, le recrutement du corps judiciaire et l'adaptation de ses effectifs à ses besoins dépendent entièrement du ministre.

Si bien qu'on a créé une distinction aux contours très incertains entre ce qui relève du fonctionnement de la justice dans son activité juridictionnelle, où se concentre le concept d'Autorité judiciaire, et ce qui se rapporte à l'organisation de la justice (*qui devient juge ? quels sont ses droits statutaires ? comment est-il formé ? dans quel environnement humain et matériel exerce-t-il son activité ?...*) qui relève du ministre et constitue alors, non plus l'Autorité judiciaire, mais le service public de la justice, au sens où un service public est synonyme d'administration rattachée à un ministère.

Ce système hybride est déjà insatisfaisant par lui-même, car il tend à entretenir dans l'esprit des juges, et en particulier des responsables des cours et tribunaux, tenus de ne pas déplaire dans leur expression quotidienne, un esprit, une culture de dépendance.

Mais surtout, la détermination de la frontière entre ce qui concerne l'organisation du service public et ce qui concerne le fonctionnement de l'Autorité judiciaire, est souvent très malaisée.

Tout d'abord, c'est le juge propre à l'administration qui se voit reconnaître qualité pour fixer cette frontière, et non le juge judiciaire lui-même. Il revient donc au Conseil d'Etat de dire si une activité se rattache au service public ou à la fonction juridictionnelle.

Ainsi se prononce-t-il sur des appréciations aussi sensibles que l'avancement des magistrats ou leur évaluation par leur hiérarchie.

Il en va de même, par l'effet de l'évolution progressive de la jurisprudence du Conseil d'Etat, du contrôle des avis que rend le Conseil supérieur de la magistrature sur les nominations des magistrats, et même de ses décisions disciplinaires.

En l'état de cette évolution, il a par exemple été rendu tout récemment dans le domaine disciplinaire un arrêt¹ qui vérifie l'exacte qualification de faits contraires à l'éthique judiciaire et l'adéquation à ces faits de la sanction prononcée.

Vient également d'être rendu un arrêt² par lequel le Conseil d'Etat estime que la formation du siège du Conseil supérieur de la magistrature – on est là au cœur de sa mission – s'est opposée par des motifs insuffisants à la nomination d'un juge en raison de ses comportements antérieurs.

Le Conseil supérieur de la magistrature, rédacteur et protecteur de la déontologie judiciaire, se trouve ainsi directement soumis au plein contrôle du juge de l'administration pour les appréciations qu'il porte à cet égard.

¹ CE, sect., 18 novembre 2015, n° 388891, *de Garate*.

² CE, sect., 2 décembre 2015, n° 376532, *Pierangeli*.

Peu à peu, le régime statutaire propre aux magistrats de l'ordre judiciaire, pourtant soumis à des exigences renforcées inhérentes à leurs responsabilités particulières, tend à s'aligner sur le régime général de la fonction publique.

Emanant d'une autorité constitutionnelle créée pour préserver le particularisme du magistrat judiciaire en tant que gardien de la liberté individuelle, les actes du Conseil supérieur de la magistrature sont appréciés à l'aune des principes régissant l'administration dont la mission est de servir prioritairement l'intérêt général confronté au quotidien aux intérêts individuels. L'éthique de l'ordre judiciaire consiste au contraire à ne pas établir de hiérarchie entre ces divers intérêts, et c'est bien pourquoi la loi des 16-24 août 1790, d'inspiration jacobine déjà, lui a prescrit de ne pas se mêler des affaires de l'administration.

Ainsi, paradoxalement, les spécificités de la magistrature, conçues comme une garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, notamment à l'encontre de l'administration, sont aujourd'hui progressivement transférées dans la sphère de contrôle du juge de l'administration, au fur et à mesure que le périmètre de l'organisation du service public de la justice s'étend au détriment du fonctionnement proprement dit de l'Autorité judiciaire.

C'est pourquoi, il s'avère indispensable, pour que les garanties du citoyen résultant de la séparation des pouvoirs soient assurées effectivement, que la loi réserve le contrôle des actes des autorités judiciaires à un organe qui porte en lui la culture judiciaire avec les exigences et les contraintes particulières qui en découlent.

Dès 1953, le doyen Vedel écrivait :

« Sous prétexte de fidélité à la distinction entre l'organisation et le fonctionnement du service public de la justice, distinction qui était liée à l'état du droit antérieur à la Constitution de 1946, [on] méconnaît le caractère autonome que la Constitution a voulu donner au Conseil supérieur de la Magistrature, tête de l'ordre judiciaire. »

[On] assimile toute activité de service public à une activité administrative, alors qu'il n'en est ainsi que dans la mesure où le service public considéré est sous l'autorité du pouvoir exécutif. »³

Tout a été dit déjà, il y a plus de soixante ans, par le grand constitutionnaliste.

En réalité, seule l'action propre au ministre de la Justice et à son administration relève par nature du juge administratif, pas celle de la hiérarchie judiciaire. L'application de cette claire distinction ne serait d'ailleurs que l'exacte interprétation de l'arrêt, considéré à tort comme fondateur, du Tribunal des conflits (*Préfet de la Guyane*, 27 novembre 1952⁴). Alors qu'il n'a fait que statuer sur des carences du ministre de la justice lui-même, on en a exagérément étendu les effets aux actes de la hiérarchie judiciaire tout entière.

Au moment où il vient de confier au juge administratif le contentieux résultant de la mise en œuvre de la « loi renseignement » ainsi que celui de l'état d'urgence, n'est-il pas temps que notre Parlement, qui débat actuellement du statut de la magistrature, se saisisse de cette importante question, pour promouvoir une justice au service du public et non une justice-service public, simple rouage de l'administration générale de l'Etat sous l'autorité du pouvoir exécutif ?

Voici en tous cas les réflexions que le premier président de la Cour de cassation se doit de vous livrer à l'ouverture de votre colloque qui ne peut évidemment méconnaître cette grave problématique.

C'est dire si l'ordre judiciaire et la société tout entière sont intéressés par vos échanges sur ce thème si intimement lié à la sauvegarde des libertés. Je suis convaincu que vous y développerez des vues à la hauteur des enjeux.

Par avance, soyez remerciés du souffle que vous saurez leur apporter.

³ Note Georges Vedel, sous CE, Ass., 17 avril 1953, n° 24044, *Falco et Vidailiac*, JCP éd. G, 1953, II, 7598.

⁴ T. confl., 27 novembre 1952, n° 1420, *Préfet de la Guyane*, Rec., p. 642, GAJA.