



Tous droits réservés

## LIBERTES ET DROITS FONDAMENTAUX

### Séance 6 - Le droit au juge et les juridictions françaises

<b>I.</b>	<b>La notion de droit au juge.....</b>	<b>2</b>
A)	Le droit au recours effectif .....	2
B)	Le droit au procès équitable .....	3
C)	Les droits de la défense .....	4
D)	Le droit à l'exécution du jugement.....	5
<b>II.</b>	<b>L'indépendance de la justice en France.....</b>	<b>5</b>
A)	Le juge administratif et le principe d'indépendance .....	5
1)	Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.....	6
2)	Le Conseil d'État.....	6
B)	Le parquet au sein de l'autorité judiciaire et le principe d'indépendance.....	8
1)	La position de la Cour EDH.....	9
2)	La position du Conseil constitutionnel et de la CJUE.....	10
<b>III.</b>	<b>L'impartialité de la justice en France .....</b>	<b>11</b>
A)	Le Conseil constitutionnel .....	11
B)	Le Conseil d'État.....	11

# I. La notion de droit au juge

**Extraits :** « Le droit au juge peut a priori être défini de manière stricte comme le droit d'accéder au juge, le droit de s'adresser à lui. Mais un tel droit, pour être réel, doit être effectif. Du droit au juge, on passe alors au droit au "vrai" juge, et, pourquoi pas, au droit au "bon" juge. Le droit au juge peut aller même jusqu'au droit au jugement, voire au droit à l'exécution du jugement », (Gilbert Guillaume, Travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, séance du 24 octobre 2011).

**Question :** Comment définir la notion générale de « droit au juge » ?

Cette notion recouvre différents droits procéduraux qui sont absolument essentiels à la garantie des autres droits et libertés fondamentaux : le droit au recours effectif, le droit au procès équitable, les droits de la défense et le droit à l'exécution du jugement.

## A) Le droit au recours effectif

**Le droit au recours effectif** (ou « droit au vrai juge » - *confer citation*) pose des règles qui garantissent l'accessibilité des juridictions.

**Article 13 de la Convention EDH :** « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles »

Voir aussi l'**article 47, alinéas 1 et 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE**



**À retenir :** Le droit au recours effectif implique diverses obligations :

- Obligation de garantir l'accès à un tribunal (existence du tribunal et absence de filtres procéduraux trop contraignants)
- Obligation de fournir une aide juridictionnelle pour que les plus démunis ne soient pas privés de la possibilité de revendiquer leurs droits (**Cour EDH, 9 octobre 1979, Airey c. Irlande**)
- Obligation d'assurer un double degré de juridiction en mettant en place

un mécanisme d'appel pour permettre le réexamen de la décision.

## B) Le droit au procès équitable

**Le droit au procès équitable** (ou droit au « *bon juge* » - *confer citation*) pose des règles qui garantissent la qualité des institutions et des procédures juridictionnelles.

**Article 6 de la Convention EDH** : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle »

Voir aussi **article 47, alinéa 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE**



**À retenir :** Le droit au procès équitable implique d'une part la mise en place de garanties institutionnelles, c'est-à-dire de règles liées à la nature des juridictions :

- Les juridictions doivent être établies par la loi
- Les juridictions doivent être indépendantes, c'est-à-dire ne pas être sous l'influence d'un pouvoir politique quelconque (Parlement, Gouvernement)
- Les juridictions doivent être impartiales, c'est-à-dire ne pas avoir de préjugés sur l'issue du litige avant de statuer. L'impartialité s'apprécie de deux points de vue (**Cour EDH, 11 juin 2009, Dubus S.A. c. France**)
  - L'impartialité personnelle ou subjective : absence de préjugé des magistrats par rapport aux parties (par exemple ni amitié ni inimitié avec le prévenu)
  - L'impartialité fonctionnelle ou objective : absence de préjugé des magistrats en raison de leurs fonctions, par exemple car ils ont déjà statué sur une partie du litige dans le cadre d'une activité consultative.



**À retenir :** Il implique d'autre part la mise en place de garanties procédurales, c'est-à-dire de règles liées au fonctionnement de la juridiction dans le cadre du procès :

- Principe du contradictoire (droit de se voir communiquer les pièces du



dossier et de les discuter) ;

- Principe de l'égalité des armes (une partie ne doit pas être placée dans une situation de net désavantage pour faire entendre sa cause) ;
- Principe de motivation des décisions de justice ;
- Principes relatifs aux règles de preuve (licéité, loyauté, charge de la preuve) ;
- Principe de publicité de l'audience (sauf exception) ;
- Principe de célérité de la justice (jugement rendu dans un délai raisonnable – **Cour EDH, 8 décembre 1983, Pretto c. Italie et Conseil d'État, 28 juin 2002, Magiera**).

## C) Les droits de la défense

Les droits de la défense posent des règles qui garantissent la qualité de la protection accordée au mis en cause.



**À retenir :** Les droits de la défense se composent, entre autres :

- Du droit d'être informé sur les charges retenues contre soi ;
- De la présomption d'innocence (**article 48.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et article 6, alinéa 2 de la Convention EDH**) ;
- Du principe *nulla poena sine lege*, il n'y a pas de peine sans loi (**article 7 de la Convention EDH** : « Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international » et **article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE**) ;
- Du principe de non-rétroactivité de la loi pénale (**article 7 de la Convention EDH** : « De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise » et **article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE**) ;
- Du droit à un délai raisonnable accordé pour la préparation de la défense ;
- Du droit au silence (ne pas s'incriminer) ;

- Du droit au ministère d'avocat ;
- Du droit à un interprète ;
- Du principe de *non bis in idem* (une seule sanction pour la même infraction - **article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE**).

## D) Le droit à l'exécution du jugement

**Le droit à l'exécution du jugement** complète le « droit au juge » en garantissant l'effet consacré à sa décision.

**Cour EDH, *Hornsby c. Grèce*, 1997** : le droit d'accès à un tribunal « serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie » ; « L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du "procès" au sens de l'article 6 ».

## II. L'indépendance de la justice en France

Une approche critique de l'indépendance du juge administratif, c'est-à-dire de son absence d'influence par le pouvoir politique, peut être conduite en France. Elle est toutefois sans commune mesure avec l'approche critique de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

### A) Le juge administratif et le principe d'indépendance

L'indépendance du juge administratif est un **PFRLR** (principe fondamental reconnu par les lois de la République) consacré par le Conseil constitutionnel en 1980 (**Conseil constitutionnel, décision n° 80-119 DC, 22 juillet 1980**).

**Question :** Quelle critique pourrait être adressée aux juridictions administratives en matière d'indépendance ?

## 1) Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel

L'exigence d'indépendance du juge administratif de première et deuxième instance est posée par l'**article L. 231-1-1 du Code de justice administrative** : « Les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel exercent leurs fonctions en toute indépendance, dignité, impartialité, intégrité et probité et se comportent de façon à prévenir tout doute légitime à cet égard ».

La critique est difficile concernant le corps des magistrats de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel. Ces magistrats accèdent à leurs postes par concours, sous la surveillance et le contrôle du CSTACAA (Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel). Celui-ci est chargé de leur nomination, leur avancement et leur sanction.



**Attention :** Une limite peut tout de même être soulignée au regard de la composition du CSTACAA qui comprend 12 membres :

- Cinq sont des représentants des magistrats administratifs, eux-mêmes indépendants ;
- Deux sont des membres du Conseil d'État, un conseiller d'État et le secrétaire général du Conseil d'État ;
- Cinq membres disposent d'une indépendance très limitée :
  - Trois personnalités qualifiées nommées par les présidents de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
  - Le directeur chargé au ministère de la Justice des services judiciaires ;
  - Le directeur général de la fonction publique.

## 2) Le Conseil d'État

Plus qu'à l'égard des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, la critique d'une indépendance non absolue peut cibler le Conseil d'État.

**Bon à savoir :** avant 2001, le Conseil d'État était présidé par le Premier ministre. Depuis, l'**article L. 121-1 du Code de justice administrative** dispose que : « La présidence du Conseil d'État est assurée par le vice-président », à savoir Bruno Lasserre en 2021.

La principale critique de l'indépendance du Conseil d'État repose sur sa **composition** et sur les **modalités de nomination** de ses membres.



**Attention :** Contrairement aux magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, les membres du Conseil d'État n'ont pas passé un concours pour devenir magistrats.

Les membres sont composés de trois grades hiérarchisés : les auditeurs (2e puis 1re classe), les maîtres des requêtes (en service extraordinaire ou ordinaire), les conseillers d'État (en service extraordinaire ou ordinaire).

Or :

- Tous les auditeurs sortent de l'ENA, ce sont des hauts-fonctionnaires
- $\frac{3}{4}$  des maîtres des requêtes sont des auditeurs promus (donc des hauts-fonctionnaires issus de l'ENA)
  - o Le  $\frac{1}{4}$  restant est nommé par le président de la République sur seul critère de l'âge (30 ans) et de l'expérience (10 ans en tant que fonctionnaire) avec avis consultatif du vice-Président du Conseil d'État
- $\frac{2}{3}$  des conseillers d'État sont des maîtres des requêtes promus (donc des hauts-fonctionnaires issus de l'ENA ou nommés par le président de la République)
  - o Le  $\frac{1}{4}$  restant est nommé par le président de la République sur seul critère de l'âge (45 ans) et de l'expérience avec avis consultatif du vice-Président du Conseil d'État

**En conclusion :** un doute légitime peut exister sur l'indépendance des membres du Conseil d'État du fait du mode de recrutement et du mode de nomination au tout extérieur (par le Président de la République).

## B) Le parquet au sein de l'autorité judiciaire et le principe d'indépendance



**Attention :** Au sein de l'autorité judiciaire, il convient impérativement de distinguer :

- Les magistrats du siège, qui participent à la formation de jugement, sont inamovibles et présentent les gages suffisants d'indépendance, placés sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature.

- Les « magistrats » du parquet, qui requièrent l'application de la loi, conduisent l'action publique et décident des poursuites pénales, ne jouissent pas de l'inamovibilité (possible mutation-sanction) et sont placés dans une situation de subordination hiérarchique par rapport au ministre de la Justice.

→ Il s'agit des Procureurs généraux et avocats généraux pour les cours d'appel, des Procureurs de la République, des procureurs adjoints, des vices-procureurs et des substituts pour les tribunaux judiciaires.

L'**article 30 du Code de procédure pénale** prévoit cette subordination hiérarchique : « Le ministre de la Justice conduit la politique d'action publique déterminée par le Gouvernement. [...] À cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales ».

Ainsi, il existe une forme de paradoxe, comme l'illustre les propos de François Molins, alors Procureur général près la Cour de cassation, dans son discours pour les 60 ans de l'ENM (**23 mai 2019**) : « Magistrat garant des libertés individuelles et à ce titre indépendant, le magistrat du parquet est aussi représentant du pouvoir exécutif pour la mise en œuvre de la politique pénale, ce qui explique le principe de la subordination hiérarchique ».



**Exemple :** En 2018-2019, fut ainsi largement dénoncée l'intervention directe du Président de la République (refus préalable de trois personnes choisies par la ministre de la Justice et le Conseil supérieur de la magistrature) dans la nomination du Procureur de la République de Paris, Rémy Heitz, au regard des décisions prises par ce dernier quelques semaines après sa nomination, notamment :





- Les perquisitions au siège de Médiapart (ordonnées par le parquet dans le cadre d'une enquête préliminaire à la suite d'un courrier du directeur de cabinet du Premier ministre) et au siège de la France insoumise (ordonnées par le parquet, mais avec l'aval cette fois du juge des libertés et de la détention qui, lui, est indépendant, pour se passer du consentement des occupants le cas échéant).

- L'élaboration d'une note adressée aux services de police pour favoriser la prolongation des gardes à vue des Gilets jaunes, y compris en l'absence d'éléments matériels permettant de caractériser une infraction, afin d'éviter un retour de ces derniers en manifestation, et préconisant une inscription systématique au fichier de traitement des antécédents judiciaires.

### 1) La position de la Cour EDH



**À retenir :** La Cour EDH considère que le parquet en France ne satisfait pas l'exigence d'indépendance de la justice et ses membres ne peuvent par conséquent pas être qualifiés de « magistrats ». Ce sont des fonctionnaires hiérarchiquement subordonnés au pouvoir politique, en l'occurrence au Gouvernement.

Un premier désaveu du statut du parquet intervient par la décision de section de la **Cour EDH, 5e sect., 10 juillet 2008, Medvedyev et autres c. France** selon laquelle : « le procureur de la République n'est pas une "autorité judiciaire" au sens que la jurisprudence de la Cour donne à cette notion : [...] il lui manque en particulier l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif pour pouvoir être ainsi qualifié ».

Un deuxième désaveu intervient ensuite par la décision de grande chambre, **Cour EDH, grande ch., 29 mars 2010, Medvedyev c. France** selon laquelle les magistrats du parquet ne sont simplement pas des magistrats au sens de la Convention EDH, car « le magistrat doit présenter les garanties requises d'indépendance à l'égard de l'exécutif ».

Un troisième désaveu intervient la même année dans la décision de la **Cour EDH, 23 novembre 2010, Moulin c. France** selon laquelle : « du fait de leur statut [...] les membres du ministère public, en France, ne remplissent pas l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif qui, selon une jurisprudence constante compte, au même titre que l'impartialité ».

## 2) La position du Conseil constitutionnel et de la CJUE



**À retenir :** À l'opposé, le Conseil constitutionnel et la CJUE ont récemment considéré que les conditions d'indépendance du parquet sont satisfaisantes.

Dans sa **décision n° 93-326 DC du 11 août 1993**, le Conseil constitutionnel considère que « l'autorité judiciaire qui, en vertu de l'**article 66 de la Constitution**, assure le respect de la liberté individuelle, comprend à la fois les magistrats du siège et ceux du parquet ».

Surtout, dans sa **décision n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017**, le Conseil constitutionnel a confirmé la constitutionnalité de l'**article 5 de la loi organique relative au statut de la magistrature** selon lequel « Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et *sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la Justice* ». Pour ce faire, il se fonde essentiellement sur deux arguments :

- **Argument n° 1** : le ministre de la Justice ne peut adresser aux magistrats du parquet que des instructions générales et aucune instruction dans des affaires individuelles
- **Argument n° 2** : le ministère public est libre dans l'exercice de ses fonctions, tant pour déclencher l'action publique, que pour requérir l'application de la loi, développer ses observations orales, décider de l'opportunité des poursuites, etc.

**En conclusion** : le Conseil constitutionnel confirme la constitutionnalité de l'autorité hiérarchique du garde des Sceaux sur le parquet et par conséquent l'indépendance du parquet : « Les dispositions contestées assurent une conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution. Elles ne méconnaissent pas non plus la séparation des pouvoirs ».

Récemment, la CJUE a adopté une position similaire (**CJUE, 12 décembre 2019, Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg (Procureurs de Lyon et Tours)**).

### III. L'impartialité de la justice en France



**Attention :** L'impartialité des juridictions doit être appréciée y compris par la théorie des apparences. Il faut que la formation ait l'air impartiale en plus de l'être :

**Cour EDH, 11 juin 2009, *Dubus S.A. c. France* :** « En la matière, même les apparences peuvent revêtir de l'importance. Il y va de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables ».

#### A) Le Conseil constitutionnel

L'apparence **d'impartialité personnelle du Conseil constitutionnel** peut soulever quelques questions en raison du profil des membres :

- Les membres à vie, anciens présidents de la République, peuvent, le cas échéant, être amenés à statuer dans le cadre des décisions QPC sur la constitutionnalité de dispositions législatives qui ont été élaborées (projet de loi) et soutenue par le pouvoir exécutif.
- Les membres nommés sont en partie d'anciens parlementaires qui peuvent être amenés à statuer sur la constitutionnalité de dispositions législatives qu'ils ont votées ou auxquelles ils se sont opposés en tant que parlementaires.

Cette apparence d'impartialité est toutefois en partie préservée par :

- Un **devoir de réserve** ;
- La **pratique du déport** (non obligatoire) qui conduit un membre du Conseil constitutionnel, en cas de conflit d'intérêts, à renoncer à participer au délibéré en vue de la décision.

#### B) Le Conseil d'État

Dans le cadre de **l'impartialité fonctionnelle**, la double fonction, consultative et juridictionnelle, **du Conseil d'État** pourrait être discutée.

**En principe** : pour la Cour EDH, l'exercice successif par les mêmes personnes des fonctions consultatives puis juridictionnelles sur la même affaire porte atteinte à l'impartialité fonctionnelle (**Cour EDH, 28 septembre 1995, Procola c. Luxembourg** ou **6 mai 2003, Kleyn c. Pays-Bas**).

**Cela dit** : la double fonction du CE n'est pas en soi une atteinte à l'impartialité, car l'activité consultative implique une appréciation abstraite du texte alors que l'activité juridictionnelle est portée sur une appréciation concrète du cas d'espèce (**Cour EDH, 9 novembre 2006, Sacilor Lormines c. France** : en l'espèce, les deux décisions ne portaient pas sur les mêmes points de droit et la décision consultative ne constituait donc pas un préjugement).

**A contrario** : le Conseil constitutionnel a censuré pour défaut d'impartialité les dispositions législatives qui prévoyaient que le Conseil d'État autorise une mesure d'assignation à résidence sur la légalité de laquelle il pourrait ensuite être amené à statuer en cas de contestation (**Conseil constitutionnel, décision n° 2017-624 QPC, 16 mars 2017**), car, dans les deux cas, l'appréciation aurait porté sur le fond de l'affaire.