La conception française de l'indépendance de la justice

Guy CANIVET
Membre du Conseil constitutionnel
Premier président honoraire de la Cour de cassation

1 – En France l'indépendance de la justice est périodiquement mise en cause par la presse, à propos d'affaires pénales retentissantes à caractère politique. Un des récents épisodes de cette série est la manière dont a été traitée une plainte pour un délit d'abus de faiblesse prétendument commis à l'encontre d'une personne âgée titulaire d'une des plus grandes fortunes mondiales. On ne peut pas induire de ces affaires particulières que l'indépendance de la justice n'existe pas, elles laissent néanmoins comprendre que nous en avons une conception particulière qui mérite d'être expliquée et comparée.

2 - L'indépendance de la justice est un principe commun à toute démocratie. Sous une forme ou sous une autre, il figure dans toutes les déclarations de droit. Il est repris dans toutes les conventions sur les droits de l'homme : internationales, régionales et, pour nous spécialement, européennes. C'est un élément central du modèle du procès équitable résultant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme repris par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'union européenne au titre des garanties fondamentales d'une bonne justice. La formule est connue *« 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 ».*

3 - Profondément liée aux diverses traditions judiciaires, l'indépendance de la justice est cependant diversement réglée par les Etats. De ce fait, c'est un thème récurrent du droit judiciaire comparé et il est le sujet de multiples rencontres internationales de juges. Ses fondements idéologiques, politiques, institutionnels sont variables mais c'est une caractéristique constante et essentielle de l'Etat de droit.

4 - Mon propos est de situer le modèle français d'indépendance de la justice dans ce contexte international et européen. Je voudrais en exposer les origines historiques, souligner ses particularités et montrer comment il se rapproche des standards internationaux.

5 - De ce point de vue, la justice est en France soumise à des contraintes de deux natures, les unes tiennent aux spécificités de notre organisation judiciaire, les autres à la place des juges dans leur environnement institutionnel national.

I – L'indépendance de la justice et les spécificités françaises de l'organisation judiciaire

6 - Les deux caractéristiques essentielles de l'organisation judiciaire en France sont, d'une part, la division des ordres juridictionnels, d'autre part, la place du ministère public (le parquet) au sein des juridictions judiciaires. L'une et l'autre s'expliquent par une conception politique de la justice ancrée dans l'histoire.

A – La division des ordres juridiques

7 - La division des ordres juridictionnels était connue de manière diffuse sous l'ancien régime. Elle a été systématisée par la Révolution. En réaction contre la résistance de la justice d'ancien régime aux actes du pouvoir royal, le constituant de 1791 a, en effet, considérablement limité l'autorité des juges et leur a interdit de s'immiscer dans les affaires de l'Etat. Ce principe politique a d'abord réduit les rapports contentieux entre le citoyen et l'Etat à un recours à l'autorité hiérarchique. Mais, en deux siècles, il a permis la construction progressive d'une justice administrative protectrice des libertés publiques qui a finalement abouti à la constitution d'un ordre complet de juridiction, totalement séparé de l'ordre judiciaire et constitué des tribunaux administratifs, des Cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat. Ceci fut achevé par une grande réforme de la justice administrative en 1987.

8 - La justice constitutionnelle est née beaucoup plus tardivement. Le dogme de la souveraineté de la loi, expression de la volonté générale, lui aussi issu des principes politiques de 1789, a longtemps empêché l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité de la loi. Ce contrôle s'est finalement réalisé de manière incomplète par la réforme constitutionnelle de 1958 qui a instauré un examen de la conformité de la loi à la Constitution avant sa promulgation. C'est la réforme constitutionnelle de 2008 qui a achevé ce processus en instaurant un véritable contentieux de la constitutionnalité des lois promulguées sur renvoi des juridictions judiciaires ou administratives. Ainsi est consacrée l'existence d'une justice constitutionnelle.

9 - Il en résulte que, dans les trois ordres de juridictions : constitutionnel, judiciaire et administratif, la question de l'indépendance est résolue de manière différente.

1 – L'ordre judiciaire

10 - Depuis 1789, l'indépendance de l'autorité judiciaire a été reconnue et plus ou moins garantie par les constitutions successives de la France. La Constitution de la Ve République le fait par son titre VIII et spécialement son article 64 qui, à lui seul, traduit la conception française de l'indépendance de la justice. Ce titre de la Constitution traite de « L'autorité judiciaire », ce qui exclut la reconnaissance d'un pouvoir judiciaire à égalité avec le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Le Président de la République est garant de l'indépendance de la magistrature. La justice n'est donc pas érigée autorité autonome puisque son indépendance est garantie par le chef de l'exécutif. Le Président de la République est assisté d'un Conseil supérieur de la magistrature. Ainsi est institué un organe constitutionnel dont la fonction essentielle est de concourir à l'indépendance de l'autorité judiciaire. Une loi organique porte statut des magistrats. Cette loi qui renvoie pour partie au statut de la fonction publique, prévoit les modalités statutaires de l'indépendance des magistrats. Enfin, l'autorité judiciaire comprend deux catégories de magistrats, les magistrats du ministère public : c'est à dire les procureurs et les magistrats du siège, c'est à dire les juges. Seuls les juges sont inamovibles.

2 – L'ordre juridictionnel administratif

11 - Les juridictions administratives ne sont pas traitées par la Constitution. C'est une décision du Conseil constitutionnel de 1980 qui a consacré le principe à valeur constitutionnelle de leur indépendance.

3 – La juridiction constitutionnelle

12 - Dans la Constitution de 1958, le Conseil constitutionnel était plus conçu comme une institution que comme une juridiction, de sorte que son indépendance n'était pas expressément affirmée par le texte même de notre loi fondamentale. C'est lui-même, par sa pratique et sa procédure, qui s'est progressivement constitué en juridiction et c'est encore lui par sa propre jurisprudence qui s'est déclaré indépendant. La réforme constitutionnelle de 2008 achève cette évolution en insérant le recours au Conseil constitutionnel dans un processus de jugement des affaires civiles ou pénales. Il doit donc respecter les garanties processuelles prévues par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme au rang desquelles figure son indépendance. Ainsi la France a opté pour le modèle

dit « autrichien » selon lequel le contrôle de la Constitutionnalité des lois est confié à une institution unique, spécialisée et située en marge de l'organisation judiciaire ordinaire.

13 – On comprend que le système juridictionnel français est bien différent de celui de la Norvège où le pouvoir judiciaire est unique et exercé par un seul ordre de juridiction coiffé par la Cour suprême juge de dernier ressort et qui, depuis la fin du XIXe siècle, est également juge constitutionnel. En France, loin de constituer un pouvoir judiciaire unique, la justice est divisée en trois ordres de juridictions. L'indépendance de chacun d'eux repose toutefois sur une source constitutionnelle commune. C'est l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens de 1789 selon lequel *: « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Selon ce que j'ai pu lire, le principe de séparation des pouvoirs est également fondateur de l'indépendance de la justice en Norvège.

14 - C'est donc à partir du principe de séparation des pouvoirs que le Conseil constitutionnel, précise dans sa jurisprudence les garanties de cette indépendance en prenant en compte les multiples aspects de sa dimension classique : à l'égard du pouvoir exécutif, à l'égard du pouvoir législatif, à l'égard des parties et, plus généralement à l'égard de la presse et de l'opinion publique. Contrairement à la Cour suprême de Norvège, le Conseil constitutionnel ne contrôle pas la compatibilité de la loi française avec les conventions internationales et en particulier avec celles qui garantissent le respect des droits de l'homme. En droit français, les conventions internationales ratifiées ont une valeur supérieure aux lois internes. Contrairement au système norvégien, les garanties fondamentales n'ont pas été intégrées dans la Constitution. En outre le Conseil constitutionnel en a renvoyé la mise en œuvre aux juges judiciaires et administratifs. Néanmoins, par convergence intellectuelle, comme pour tous les droits fondamentaux internes qui trouvent leur équivalent dans les conventions internationales, le Conseil constitutionnel détermine les modalités du principe d'indépendance des juridictions en s'inspirant des standards internationaux et en particulier de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

15 - Ainsi, à l'occasion du contrôle de la constitutionnalité des lois intéressant l'organisation et le fonctionnement de la justice, le Conseil constitutionnel contrôle de manière stricte le processus de nomination des juges, leurs protections statutaires, les incompatibilités auxquelles ils sont soumis, la non ingérence des autres pouvoirs dans l'exercice de la justice, la séparation des fonctions de poursuite et des fonctions de jugement et l'autorité des

jugements. Sur tous ces points on peut constater une large convergence entre la jurisprudence du Conseil constitutionnel et celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

16 – En définitive, pour un Etat de tradition constitutionnelle écrite comme la France, il est paradoxal que l'indépendance de la justice soit finalement construite par la jurisprudence du juge constitutionnel à partir d'un modèle universel. En revanche, la question de la place du ministère public dans l'organisation judiciaire est très spécifique au système français.

B – La place du Ministère public dans l'ordre judiciaire

17 - L'existence d'un avocat du pouvoir exécutif auprès des juridictions est traditionnelle en France, elle remonte à l'époque féodale. Mais ce sont les réformes napoléoniennes qui l'ont érigé en moyen de contrôler les juridictions judiciaires par le pouvoir politique. Ce contrôle s'est réalisé par trois moyens.

18 – Est d'abord institué un ministère public auprès de chaque juridiction, un procureur de la république auprès des tribunaux du premier degré, un procureur général, auprès de chaque juridiction du second degré, les cours d'appel. Ces procureurs et leurs substituts sont organisés hiérarchiquement et soumis à l'autorité centrale du pouvoir exécutif : le ministre de la justice. La Cour de cassation est également dotée d'un procureur général, assisté d'avocats généraux. De sorte que chaque juridiction est dotée d'un ministère public – le parquet - dont les services sont installés au sein même des tribunaux.

19 – Comme les juges les procureurs appartiennent au corps judiciaire. Le Conseil constitutionnel a consacré ce principe d'unité tout en constatant que les uns et les autres exercent des fonctions différentes : les uns sont chargés de la poursuite des auteurs d'infractions, les autres jugent. A quelques variantes près, notamment celle de la garantie d'inamovibilité des juges, ils relèvent du même statut. Ils sont recrutés et formés de la même manière, ils suivent la même carrière, et ils peuvent passer, sans aucune limite, d'une fonction de juge à celle de procureur et inversement. Il en résulte un esprit de corps unique, entre des magistrats qui sont alternativement soumis ou non à l'autorité du pouvoir exécutif. Ceci contrarie la construction d'une culture d'indépendance des juges aussi solidement établie que dans l'espace du Common Law.

20 - Enfin, l'intervention de ces procureurs est indispensable dans toutes les affaires pénales. Ce sont eux qui saisissent les juridictions, même quand l'action publique est engagée par les victimes. C'est une des caractéristiques essentielles du système inquisitoire. Dans certains

contentieux civils, ils agissent également comme parties notamment en matière d'état des personnes. Ils interviennent aussi, comme partie jointes dans certaines affaires intéressant l'ordre public, en matière de faillite des entreprises par exemple, et ils présentent des conclusions dans toutes les affaires où ils l'estiment nécessaire. Ils disposent d'un droit d'appel, du droit de faire contrôler la légalité des jugements par la Cour de cassation et de faire soumettre au Conseil constitutionnel la conformité de la loi à la Constitution.

21 - Dans les procès, notamment en matière pénale, les procureurs sont dotés de prérogatives particulières. Dans le cadre des enquêtes pénales ils peuvent aussi faire arrêter et retenir dans des locaux de police les personnes soupçonnées de violation de la loi pénale. Il n'est donc pas étonnant que leur position au sein des juridictions et les pouvoirs dont ils sont dotés en matière d'atteinte aux libertés crée quelques difficultés au regard des standards du procès équitable issus de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou imposés par celle de la Cour européenne des droits de l'homme, sur le fondement de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Plusieurs décisions de la juridiction constitutionnelle nationale ont corrigé certains aspects du système. Mais les arrêts récemment rendus par la Cour européenne des droits de l'homme obligent le législateur français à choisir entre un corps de magistrat du ministère public doté d'un statut d'indépendance, ce que revendique les magistrats du ministère public, ou un corps de procureurs subordonné aux instructions du pouvoir exécutif mais séparé des juridictions. C'est me semble-t-il la solution qu'a retenu le système norvégien. Mais en Norvège la question se pose en des termes différents puisque, selon la Constitution et comme c'est le cas dans la majorité des systèmes, le ministère public n'est pas compris dans le pouvoir judiciaire.

22 - Aujourd'hui, en France, la question du statut du parquet est en discussion. Mais même si la loi choisit finalement de donner un statut d'indépendance aux procureurs, le système français entretiendra encore une confusion entre deux aspects bien différents de l'indépendance, d'une part, l'indépendance statutaire des magistrats avec des modalités particulières pour ceux qui composent le ministère public, d'autre part, ce qui est bien différent, l'indépendance des juridictions dans l'acte de juger.

23 – La question du ministère public ne se pose pas pour les autres ordres de juridictions. Il n'y a pas de procureur auprès des juridictions administratives. Il n'existe pas non plus auprès du Conseil constitutionnel. De ce point de vue, l'ordre judiciaire est différemment traité, ce qui est également le cas pour la place du juge judiciaire dans les institutions.

II – La place du juge dans l'environnement institutionnel

24 - Au regard de l'indépendance de la justice, la place du juge dans son environnement institutionnel pose deux séries de questions. Tout d'abord celle de la gestion de la carrière des magistrats, ensuite celle de la séparation entre le pouvoir juridictionnel et les deux autres pouvoirs.

A – L'existence d'une fonction publique judiciaire

25 - En France les magistrats sont recrutés pour les deux tiers par concours ouverts à des diplômés en droit dès la fin de leurs études et pour un tiers parmi des juristes confirmés, sur titre après quelques années de pratique. La nomination des juges comme celle des procureurs se fait par décret signé du Président de la République, leur changement de fonctions, et leur promotion dans les trois grades du corps judiciaire se fait de la même manière. Tout au long de leur carrière, ces magistrats sont évalués par leurs chefs et, en fonction de ces évaluations, ils sont destinés à un avancement de grade. La carrière d'un juge se fait des juridictions du premier degré vers les juridictions supérieures par des décisions successives de l'autorité administrative. Ce qui pose la question du poids de l'exécutif dans la gestion de cette carrière et des influences d'autres natures politiques ou syndicales.

1 – Le poids de l'exécutif

26 - Le poids de l'exécutif sur la carrière des juges se mesure à l'influence du pouvoir politique sur leur formation, sur la gestion de leurs carrières et sur leur discipline.

- **Sur la formation des juges**

27 - La formation des juges est confiée à une école, qui est dotée d'un statut d'établissement public de relative autonomie administrative et de gestion. Son conseil d'administration est présidé par le Premier président de la Cour de cassation mais les autres membres sont désignés par le ministre de la justice. L'école est en outre placée sous la tutelle de ce membre du Gouvernement qui choisit le directeur et les enseignants. Enfin l'autonomie budgétaire de l'école est relative. Le budget est établi et présenté au parlement par le ministre de la justice.

- **Sur la gestion des carrières**

28 - Le pouvoir de l'exécutif dans la gestion de la carrière des juges est largement pondéré par l'intervention de l'organe constitutionnel garant de leur indépendance, à savoir le Conseil supérieur de la magistrature. Pour les postes de base, les nominations sont proposées par le ministre de la justice mais elles doivent être agréées par le Conseil supérieur de la magistrature. Pour les postes de président de juridiction et les nominations à la juridiction supérieure, c'est à dire à la Cour de cassation, c'est le Conseil supérieur de la magistrature qui nomme directement.

- **Sur la discipline des magistrats**

29 - En outre, le Conseil supérieur de la magistrature est l'organe disciplinaire des juges. Lorsqu'un juge commet un manquement à ses obligations professionnelles, le ministre de la justice fait procéder à une enquête disciplinaire par un service d'inspection. Ce service « d'inspection générale des services judiciaires » est placé sous l'autorité directe du ministre. C'est ensuite le ministre qui renvoie l'affaire devant le Conseil supérieur de la magistrature. Les poursuites peuvent aussi être engagées par les présidents des cours d'appel où le juge exerce ses fonctions. Les sanctions disciplinaires sont décidées par le Conseil supérieur de la magistrature. Elles peuvent aller jusqu'à la révocation.

30 – Deux questions se sont spécialement posées en matière disciplinaire. La première a été la possibilité pour une autorité administrative : le médiateur de la République, chargé de la défense des droits des citoyens à l'égard des diverses administrations d'intervenir dans le processus de mise en œuvre des poursuites disciplinaires contre les juges. Le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions d'une loi de 2007 qui prévoyait une telle intervention contraire au principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et à la séparation des pouvoirs. La seconde question concerne la possibilité de mettre en œuvre la responsabilité disciplinaire d'un juge pour une faute commise dans un jugement lorsqu'il commet une violation grave et délibérée d'une règle de procédure. Sur ce point le Conseil constitutionnel a jugé qu'en ce cas la poursuite n'était possible qu'à la condition que cette violation soit constatée par un jugement définitif. C'est à dire que la faute du juge soit constatée par un jugement et non par l'instance disciplinaire.

31 – Reprenant cette seconde question d'une autre manière, une loi de 2010 a ouvert la possibilité pour toute personne de saisir le Conseil supérieur de la magistrature d'une plainte

disciplinaire contre un magistrat par l'intermédiaire d'une commission des requêtes. Le Conseil constitutionnel n'a pas considéré cette disposition contraire à la Constitution mais il a estimé que lorsqu'une plainte se rattachait à une affaire dont le juge était encore saisi il y avait lieu de prévoir une procédure qui respecte l'impartialité et l'indépendance de ce juge à l'égard des parties.

- **Sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature**

32 - La carrière et la discipline des magistrats sont donc largement soumises à la garantie du Conseil supérieur de la magistrature. Se pose alors la question de la composition de cet organe et en particulier de l'indépendance dont il jouit lui-même à l'égard du pouvoir politique. A cet égard, les lois successives qui ont précisé le statut des membres du Conseil de la magistrature prévoient spécialement des dispositions protectrices de leur indépendance. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est spécialement attentive à l'effectivité de cette garantie.

33 - De ce point de vue, l'équilibre a été difficile à trouver dans la composition du Conseil supérieur de la magistrature entre le poids des institutions politiques et celui de la représentation des juges. Cet organe a été créé par la Constitution de 1946. Il a été profondément transformé par la Constitution de 1958 et depuis lors sa composition, son pouvoir et son mode de fonctionnement ont été modifiés trois fois. La dernière réforme constitutionnelle a été celle du 21 juillet 2008 mise en œuvre par une loi organique du 22 juillet 2010. Le changement le plus notable a été que n'y siègent plus ni le Président de la République, qui en était jusqu'alors le président, ni le ministre de la justice qui en était le vice-président. Le Président du Conseil supérieur de la magistrature est désormais le Premier président de la Cour de cassation. Ce qui incontestablement améliore l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature et par répercussion celle des juges.

34 – Par symétrie, il existe au sein du Conseil supérieur de la magistrature une section pour les magistrats du ministère public. Elle n'émet toutefois sur les projets de nominations établies par le ministre de la justice que de simples avis. En outre, les deux sections peuvent se réunir en formation plénière à la demande du Président de la République ou du ministre de la justice, pour examiner certaines questions générales commune aux deux catégories de magistrats.

2 – L'influence du pouvoir syndical

35 - Lors de la dernière réforme, en 2010, l'une des questions les plus discutées a été celle de la proportion des magistrats au sein du Conseil supérieur de la magistrature. Comme le recommandent divers instruments internationaux de référence, notamment ceux du Conseil de l'Europe, le corps judiciaire réclamait la majorité. C'est la solution inverse qui a prévalu pour les décisions de nomination, le conseil compte huit personnalités extérieures désignées par les autorités politiques et le Conseil d'Etat et sept juges de divers grades. A l'inverse, en matière disciplinaire, les juges sont en majorité. L'enjeu est celui du pouvoir des syndicats de magistrats dans les mécanismes de contrôle de la carrière des juges. Leur influence était prépondérante avant la réforme constitutionnelle de 2008. De sorte que certains observateurs du fonctionnement de la justice ont dénoncé une gestion corporatiste du corps judiciaire.

36 - Paradoxalement la question du respect de l'indépendance dans la gestion de la carrière des juges se pose moins au sein de l'ordre des juridictions administratives. Ce sont des institutions créées au sein du Conseil d'Etat, juridiction supérieure de cet ordre juridictionnel, qui proposent les nominations et promotion au pouvoir exécutif lequel les ratifie généralement.

37 - Ces questions se posent moins encore pour le Conseil constitutionnel où les membres sont nommés pour une durée de neuf ans. Les nominations sont réparties par tiers entre le Président de la République et les présidents de chacune des assemblées, avec une procédure d'agrément des assemblées elles-mêmes. Le mandat n'est pas renouvelable. Pendant ce mandat les membres du Conseil constitutionnel ne peuvent être démis sauf manquement aux règles d'incompatibilité par décision de la majorité du Conseil.

38 - Enfin, pour chacune des catégories de juges, s'impose un régime d'incompatibilité relativement strict qui garantit leur indépendance contre toute influence extérieure et notamment des parties. Au surplus, sous des formes diverses, les uns et les autres sont tenus à une obligation de réserve qui leur interdit toute affiliation ou prise de position politique ostensible.

B – La question de la séparation des pouvoirs

39 - Le principe de séparation des pouvoirs appliqué à la garantie d'indépendance pose enfin deux séries de questions par lesquelles je terminerai, en premier lieu l'immixtion du pouvoir

législatif dans le jugement, ensuite le poids du pouvoir exécutif dans la gestion budgétaire des juridictions.

1 – L'immixtion du pouvoir législatif dans le jugement

40 - L'immixtion du pouvoir législatif dans le jugement se pose lorsqu'intervient, en matière civile, une loi qui se rend applicable aux procès en cours (Une telle possibilité est exclue en matière pénale sauf lorsque la loi nouvelle est moins sévère). Ainsi le législateur change le cours du procès civil en modifiant la loi que le juge doit appliquer, généralement pour éviter l'effet d'une jurisprudence indésirable. C'est sans aucun doute une atteinte au principe de séparation des pouvoirs et à l'indépendance de la juridiction. Sur cette question, la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'est trouvée en contradiction avec la position de la Cour européenne des droits de l'homme. Il admettait en effet assez largement l'application d'une loi nouvelle dans les affaires civiles en instance alors que la Cour européenne impose des conditions plus rigoureuses : elle exigeait que, pour être rétroactive, la loi soit justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général. Après une condamnation retentissante de la France pour de telles pratiques contraires à l'article 6 de la Convention, le Conseil constitutionnel a aligné sa jurisprudence en fixant des conditions très strictes de la conformité à la constitution des lois dites « de validation ».

2 – Le poids du pouvoir exécutif dans l'administration et la gestion des juridictions

41 - Je terminerai sur la question très discutée de l'indépendance budgétaire des juridictions. Sur ce point les solutions données par les Etats sont fort différentes. Certains Etats confèrent une grande autonomie de gestion budgétaire aux juridictions en estimant qu'il s'agit là d'une modalité de leur indépendance. A l'inverse, d'autres privent les juges de tout pouvoir en matière de gestion des tribunaux en confiant ces tâches à des administrateurs sous les ordres directs du ministère de la justice. En France, la situation est intermédiaire. Les juridictions disposent de crédits qu'elles administrent elles-mêmes. Mais leur budget est proposé et discuté au parlement par le ministre de la justice et c'est lui qui répartit les crédits entre les cours. En outre les dépenses sont ordonnées au sein des juridictions conjointement par les présidents et les procureurs selon un principe de cogestion. Ce qui est une autre manifestation du contrôle exercé par le ministère public sur les tribunaux.

42 - L'adoption en 2002 d'un nouveau système de vote et d'exécution du budget de l'Etat aurait pu être l'occasion d'une remise en cause de cette situation. Mais les enjeux de la

gestion budgétaire des juridictions au regard de l'indépendance de la a justice n'a pas été pris en compte de sorte que la situation est restée sans changement. En période de restrictions budgétaires cette question pose de manière pressante la question des moyens de la justice qui est un débat constant en France. On peut en tout cas estimer que, dans la conception française, l'indépendance de l'autorité judiciaire ne comprend pas l'autonomie de gestion budgétaire des juridictions. La question est toutefois mieux réglée pour les juridictions administratives et davantage encore pour le Conseil constitutionnel lesquels, à des degrés divers, jouissent d'une plus grande autonomie de détermination et d'exécution de leur budget.

Conclusion

43 – Permettez-moi de conclure sur le constat d'un paradoxe et l'expression d'un espoir. L'ordre judiciaire est en France le plus ancien et celui dont l'indépendance est expressément garantie par la Constitution, ce n'est cependant pas celui où elle est la mieux protégée. Il faut y voir le poids d'une tradition historique dont ont pu s'écarter les deux autres ordres de juridictions plus récemment créés. Mais les enjeux politiques de la justice pénale ne sont sans doute pas étrangers à cette différence de traitement. Les tensions récentes entre les magistrats et le pouvoir exécutif ont fait rejaillir la question notamment dans le cadre d'une réforme pénale où se discute la suppression du juge d'instruction, c'est à dire d'une procédure d'instruction des affaires pénales conduite par un juge indépendant et la répartition des pouvoirs entre les juges et les procureurs sur la question des privations de liberté – ce que nous appelons les placement en garde à vue - dans le cadre des enquêtes de police. C'est finalement le poids du pouvoir exécutif sur la justice pénale qui est aujourd'hui débattu.

42 - La seconde observation porte sur le facteur d'évolution que constituent d'une part la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et plus récemment celle du Conseil constitutionnel. A l'occasion du contrôle *a priori* exercé sur les lois nouvelles ou des questions de constitutionnalité des lois promulguées et de plaintes adressées à la juridiction européenne pour violation de l'article 6 de la Convention, peu à peu le principe d'indépendance des juridictions s'enrichit d'un contenu à la fois théorique et pratique qui en augmente la portée. Ainsi se réalise, à la faveur de l'application effective des droits fondamentaux de source interne et internationale la constante progression vers la perfection de l'Etat de droit.