

Daniel Chabanol
Conseiller d'Etat honoraire

L'INDÉPENDANCE DES JUGES EN FRANCE – LE CAS DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

UDK: 342.9 (44)

Prethodno priopćenje

Primljeno: 20. 09. 2013.

Status upravnih sudac u Europi rijetko je obuhvaćen komparativnim studijama iako može biti pokazatelj stupnja nepristranosti sudova. Statusi sudaca su vrlo bliski, no, ne i identični: sličnost počiva u tautologiji, koja nije bila jedina u Francuskoj do 1870. godine: suci uprave su upravni suci, bez obzira na pravno nazivlje, s posljedicama koje to podrazumijeva, općenito, u pogledu postojanja statusa koji jamči njihovu nepristranost.

Ključne riječi: *upravni suci, nepristranost upravnog sudstva*

Dans toute société organisée, les juges sont investis du redoutable pouvoir de mettre un terme définitif aux litiges. C'est une fonction nécessaire, dès lors que la société entend échapper à la loi du plus fort. Les litiges ne se règlent plus au vu de la seule force ou capacité de résistance des parties (les ordalies, duels et autres affrontements physiques), voire du seul hasard (le vol des oiseaux), mais par le verdict d'une institution étatique ¹.

Par le pacte social, les membres de la collectivité ont donc renoncé à régler leurs litiges par la force individuelle, pour en confier le soin à une institution qui leur est étrangère. Renonciation qui a des implications très fortes, notamment pour les puissants, et qui se traduit, entre autres, par l'adage « *res judicata pro veritate habetur* » : ce que décide le juge en définitive est tenu pour vrai, ce qui signifie que nul ne peut ni ne doit le remettre en cause en lui opposant une autre vérité.

Cette responsabilité du juge ne peut être tolérée que de deux façons : ou bien la force publique, violente, contraint systématiquement les justiciables à s'incliner, quoi qu'ils en pensent : les juges partiaux, corrompus, sont protégés par la force publique, et l'autorité de leurs décisions procède de la seule violence publique. Ou bien, et l'on entre en démocratie, on fait en sorte que les juges bénéficient de la confiance des justiciables ². Cette confiance repose sur deux piliers :

- la conviction que les juges sont compétents (ce qui est banal, et relève des modalités de vérification des connaissances et aptitudes, mais n'est pas toujours systématiquement respecté, même dans des pays de vieille tradition démocratique)

¹ L'arbitrage, quoique rendu par des personnes privées, procède de la sphère publique, puisque la sentence, revêtue de l'autorité de chose jugée, est soumise au contrôle juridictionnel des institutions juridictionnelles publiques.

² Ce qui n'exclut pas que la force publique reste présente pour régler les cas « pathologiques »

- le sentiment –dans le meilleur des cas la certitude- qu'ils sont indépendants³.

L'enjeu de cette indépendance est donc fondamental dans une société démocratique : même abstraction faite de toute considération morale (la justice, après tout, c'est, autant qu'un service, une vertu), le sentiment qu'ont les justiciables que leurs juges sont indépendants les conduit à accepter la règle du jeu démocratique, en application de laquelle le puissant ou le fort consent à se soumettre à la vérité et au verdict du juge, au lieu de faire usage de sa puissance. Aussi bien l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fait de l'indépendance du juge l'un des piliers du procès équitable⁴.

Atteindre cet objectif appelle la mise en place d'instruments institutionnels délicats, car en la matière « le diable est dans les détails ». C'est ce que l'on va tenter d'exposer à partir du cas de la juridiction administrative française.

I/ UNE INDEPENDANCE STATUTAIRE EQUILIBREE

A/ La situation spécifique du juge suprême

Le cas du Conseil d'Etat ne relève pas des catégories juridiques classiques, non plus que des mécanismes institutionnels habituels. Voici une institution qui est certes alimentée à la base par des élèves de l'Ecole Nationale d'Administration totalement libres de leur choix –lequel n'est contraint que par leur rang de classement, ce qui n'est pas négligeable- : ce mode de sélection garantit et la compétence et l'indépendance des intéressés. Mais l'institution se complète au fil des ans par des nominations dites « au tour extérieur » : un quart des nominations au grade de maître des requêtes est prononcé au bénéfice de personnes de trente ans au moins justifiant de dix ans de services publics, et un tiers de nominations de conseillers d'Etat porte sur des personnes de quarante-cinq ans au moins. Ce sont là les seules conditions mises à ces nominations, qui sont prononcées par décret (donc par le gouvernement). De ces chiffres on déduit qu'un conseiller d'Etat sur deux a accédé au Conseil d'Etat de façon discrétionnaire, sans concours ni autre formalité !

Bien plus, la promotion des maîtres des requêtes au grade de conseiller d'Etat, qui se fait sans tableau d'avancement (art. R 134-2 du code de justice administrative), s'opère « au choix » (article R 134-4 du même code) !

³ « Justice must not only be done, it must also be seen to be done », énonce une formule célèbre

⁴ « 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... ». Selon la Cour européenne, quatre critères d'indépendance du juge peuvent être retenus : son mode de désignation, la durée des mandats, l'existence de garanties contre les pressions extérieures et une apparence d'indépendance (CEDH, 28/07/1984, Campbell c. R-U).

En dépit de ces éléments, qui techniquement pourraient légitimement justifier l'interrogation, le Conseil d'Etat compte au nombre des institutions françaises totalement indépendantes. Cela appelle réflexion :

- L'institution est ancienne, et ancrée dans la vie de la République. Nul politique n'oserait y toucher sérieusement, comme on l'a constaté en 1963. A la suite des paroles sévères prononcées contre le Conseil d'Etat par le Général de Gaulle, Président de la République, mécontent d'un arrêt⁵, paroles qui annonçaient une prochaine « mise au pas », se déroula, par voie de presse notamment, une campagne de protestations signée des plus grands noms du droit français. Et la réforme annoncée fut anodine, bien en-deçà des annonces initiales. On ne touche pas au Conseil d'Etat sans que ce dernier l'ait accepté, c'est ainsi !
- La solidité de l'institution, au demeurant, est renforcée par le rôle qu'elle joue, lequel n'est pas cantonné dans le contentieux. Associé à l'exercice de la fonction étatique par sa mission consultative, le Conseil d'Etat irrigue les lieux de pouvoir (notamment ministères, cabinets ministériels ou Secrétariat général du gouvernement : cela concerne à ce jour une trentaine de membres occupant des postes « politiques »). Ces passages sont temporaires, et supposent un retour à la maison-mère, au rythme de l'alternance politique. Une telle présence est de nature à tempérer les ardeurs belliqueuses, et encore plus les interventions ou les vengeances.
- Et puis l'alternance démocratique a pour fruit des nominations au tour extérieur fort diversifiées et pas nécessairement monocolores. Certains certes entrent au Conseil d'Etat parce qu'on les « récompense » d'une activité politique ; aucun n'est mandaté pour y faire prévaloir une idéologie quelconque, encore moins pour peser sur le sort d'affaires contentieuses particulières. C'est proprement impensable, et ce serait au demeurant parfaitement vain, tant le regard des autres membres aurait tôt fait de marginaliser le fautif.
- Et l'on ne sera dès lors pas étonné que, laissant de côté le texte, l'institution ait remplacé l'avancement au choix par un avancement à la stricte ancienneté. Nul ne peut donc être au Conseil d'Etat récompensé ou puni pour avoir « bien » ou « mal » jugé. Quant à l'accès à des emplois fonctionnels (président de sous-section par exemple), il relève exclusivement de l'opinion nourrie sur les intéressés par leurs pairs, au fil des années de vie commune au Palais-Royal, ce qui ne fait point de place à la dépendance.

⁵ Canal, Robin et Godot, 19 octobre 1962, Recueil Lebon p. 552.

B/ Le sort des membres des juridictions « subordonnées », à savoir tribunaux administratifs (TA) et cours administratives d'appel (CAA)

Faisons tout de suite un sort aux présidents des cours, qui sont conseillers d'Etat⁶, et participent donc de l'indépendance des membres de la juridiction suprême.

Ne bénéficiant pas de l'aura historique du Conseil d'Etat, les autres magistrats de la juridiction administrative tirent leur indépendance des textes. C'est un

Conseil supérieur qui est la cheville ouvrière du système : le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA).

Sa composition est originale : présidé par le Vice-Président du Conseil d'Etat ⁷(et donc non par une autorité politique) il comprend cinq membres élus par les magistrats, le secrétaire général du Conseil d'Etat (responsable de la gestion des TA et CAA), le président de la mission d'inspection des juridictions administratives, le Directeur général de la fonction publique, le Directeur des services judiciaires au ministère de la justice, et trois personnalités désignées respectivement par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale. Cette composition rompt fortement avec le système paritaire habituel, signe que l'objectif n'y est pas de l'emporter arithmétiquement dans un ou des votes, mais de dégager ensemble des solutions de consensus. La présence, à cet égard, des trois personnalités, est la garantie que, lorsque notamment il est question du sort particulier d'un magistrat (avancement, mutation, ou sanction disciplinaire), seuls seront pris en considération les critères que le droit commande, à l'exclusion de ceux qui, telles les opinions politiques, religieuses ou syndicales ou le sens des jugements rendus, sont absolument bannis de cette enceinte.

Et les compétences de ce Conseil couvrent l'intégralité de la vie professionnelle des magistrats et des juridictions. Aucun avancement, aucune mutation géographique (qui ne peut de toute façon intervenir sans demande de l'intéressé, sauf à titre disciplinaire, garantie que nous appelons « inamovibilité ») et bien sûr aucune sanction disciplinaire, ne peut intervenir sans l'aval du CSTACAA, qui dispose du pouvoir de **proposition**⁸.

Pour autant ces magistrats, ainsi protégés des pressions malsaines, voire des menaces ou chantages, ne sont pas des irresponsables. Outre les procédures de notation et d'évaluation auxquelles ils sont soumis, ils doivent respecter des obligations déontologiques, inscrites dans une charte reprenant les principes et bonnes pratiques. On n'insistera pas ici sur la problématique spécifique concernant la mise en jeu de la responsabilité (disciplinaire ou de droit commun) du magistrat

⁶ Et parfois l'étaient avant de prendre la tête d'une cour, ce qui est actuellement le cas de deux des huit présidents de cours.

⁷ Qui, en dépit de cette appellation, est le véritable président du Conseil d'Etat...

⁸ Proposition qui lie l'autorité chargée de décider, laquelle ne peut que suivre la proposition, ou ne rien décider, mais en aucun cas ne peut, si elle décide, s'écarter de la proposition.

en tant qu'elle pourrait s'appliquer soit à la procédure qu'il a conduite, soit au contenu de ce qu'il a jugé : se pose en effet le très délicat problème de la coexistence de cette responsabilité avec les missions propres de la juridiction supérieure, d'appel ou de cassation.

La poursuite de la réflexion sur l'indépendance des juges conduit à envisager d'autres perspectives, plus inhabituelles : regarder l'indépendance non plus seulement comme le moyen de résister aux pressions externes, mais comme l'expression d'une exigence plus forte encore, liée au fait que la juridiction statue « *au nom du peuple français* » et doit donc s'efforcer de garantir le passage, non évident, entre quelques personnes (le ou les magistrats qui jugent) et le « peuple » pris dans sa globalité.

II/ UNE INDEPENDANCE FONCTIONNELLE DIFFICILE A REALISER

A/ Les exigences de la fonction de juger

L'indépendance statutaire, on l'a dit, n'est que l'un des moyens d'instaurer la confiance entre les juges et leurs justiciables. Autant dire qu'elle doit être vécue comme un moyen, et non comme une fin en soi. Que le justiciable soit convaincu que son juge ne saurait être ni acheté ni menacé, c'est un point de départ essentiel. Mais il ne saurait suffire : c'est d'abord par rapport à lui-même que le juge doit être indépendant, par rapport à ses propres pulsions, à son histoire, à son milieu, à ses opinions. La réponse qu'il doit apporter aux questions posées par ses dossiers doit être moins la sienne que celle qu'est censé apporter, aux mêmes questions, « *le peuple* », au nom de qui le verdict est rendu. C'est là l'exigence la plus haute, qui suppose une interrogation permanente, par le magistrat, de sa façon de conduire le procès et de le juger. Cette interrogation a ceci de particulier qu'elle vaut pour tous les litiges, ou peu s'en faut, alors que l'expérience montre qu'à l'inverse rares sont dans une carrière les moments où le magistrat a besoin de disposer des instruments statutaires garantissant son indépendance.

On a coutume de dire, entre nous, que le juge doit laisser ses opinions personnelles et encore plus ses passions au vestiaire des salles d'audience et de délibéré. Ce qui est assurément plus facile à énoncer qu'à faire. Prenons un exemple classique : la convention européenne des droits de l'homme confère en son article 8 à tout homme le droit de mener une vie familiale normale⁹, sauf

⁹ « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

à ce que ce droit soit restreint si une telle mesure est « *nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays...* ». Comment décider de ce qu'est une « *vie familiale normale* » lorsqu'on se trouve en présence d'une personne se trouvant depuis plusieurs années sur le territoire national sans disposer d'aucun titre l'y autorisant ? Et où placer le point d'équilibre entre ce droit et ce qu'appelle la sauvegarde de la sécurité publique ou du bien-être du pays ? Chacun a sur ces points, qui touchent à la politique de la cité, son opinion, tout aussi respectable que celle de son voisin. Comment trancher en oubliant cette opinion personnelle, de façon à exprimer la position du « peuple » ? Il n'y a point de recette individuelle pour résoudre ces problèmes, alors que cette résolution est essentielle dans une justice démocratique : aucun justiciable ne devrait pouvoir dire « j'ai perdu mon procès parce que le juge était de droite (ou de gauche) ».

Et c'est bien parce que le magistrat bénéficie de l'indépendance statutaire qu'il doit s'interroger : un magistrat dépendant, soumis à des consignes externes, ne se soucie guère de savoir s'il rend compte exactement ou non de la volonté du « peuple » !

S'il n'est point de réponse individuelle à cette exigence-là d'indépendance, si ce n'est la conscience de chacun, il est des méthodes, en vigueur dans la juridiction administrative française, qui permettent de limiter –sans les effacer- les effets de cette situation.

B/ Des méthodes collectives

La pratique des juges administratifs repose sur deux principes qui vont permettre de limiter les imperfections liées à la dépendance de chacun à son passé ou son milieu.

Depuis toujours les juges administratifs pratiquent ce que l'on appelle la « *discipline contentieuse* ». Entendons par là que le premier réflexe d'un magistrat confronté aux questions posées par un dossier est de rechercher si sa juridiction, ou une juridiction d'ordre supérieur, ne s'est pas déjà prononcée sur une de ces questions. Cette recherche n'exclut pas, bien sûr, que la réponse antérieure soit infléchie, voire abandonnée, mais ce ne sera pas alors sans débat collectif approfondi. Ce respect du « précédent » a pour effet bénéfique de constituer, au fil des années, une collection des réponses apportées, à la même question, par la juridiction prise dans sa diversité. Ce n'est plus un juge seul qui dit ce qu'est une « *vie familiale normale* », mais l'ensemble des juges qui, mois après mois, dossiers après dossiers, affinent cette notion, de telle sorte que la réponse qui sera désormais apportée n'a plus rien d'une réaction individuelle, et se rapproche donc, par cette nature collective, de ce qui peut être regardé comme étant la position du « peuple ». Tout est fait, grâce à cette pratique, pour que la sentence soit celle « des juges », lors même qu'elle est prononcée par un juge seul. On notera que cette

heureuse pratique est « codifiée » au Conseil d'Etat sous la forme de la « troïka », instrument de régulation et de protection contre les jurisprudences déviantes ¹⁰

Cette pratique se double d'une culture forte de la collégialité, laquelle est, selon l'expression du Président Mitterrand, le « *corollaire indispensable de l'indépendance* ». Le principe de collégialité est affirmé par l'article L 3 du code de justice administrative ¹¹. Voici ce qu'en écrivait R. Odent, alors président de la section du contentieux du Conseil d'Etat : « *La solution du juge unique, qui peut paraître expédiente, est, en contentieux administratif, une solution détestable. Une délibération sérieuse, aboutissant à un jugement offrant des garanties d'indépendance et d'impartialité aux justiciables, implique nécessairement que plusieurs personnes soient consultées, discutent leurs points de vue respectifs et dégagent une majorité.* ». Collégialité qui, dans la juridiction administrative, n'est pas qu'un affichage, et correspond à d'authentiques débats en délibérés ¹²

Sauf en matière de référés (qui n'aboutit en principe qu'à des mesures provisoires) ou lorsque l'on se trouve en présence de dossiers appelant une réponse procédurale relevant de l'évidence (irrecevabilité, incompétence de la juridiction...), toutes les décisions juridictionnelles prononcées au Conseil d'Etat le sont par une formation collégiale, réunissant de trois à dix-sept membres selon les questions posées par les affaires. A coup sûr ces méthodes permettent au juge suprême de se rapprocher autant qu'il est raisonnable de l'envisager de l'indépendance nécessaire de la juridiction par rapport à la subjectivité fatale de ses membres.

On n'en peut dire autant des modalités de fonctionnement des tribunaux administratifs. La nécessité de faire face à des contentieux de masse, le plus souvent répétitifs, sans supporter l'intégralité des coûts inhérents à l'intervention de formations collégiales, a conduit à la mise en place de jugements par juge statuant seul (art. R 222-13 du code de justice administrative), avec pour résultat que plus de 50 % des affaires jugées par les TA le sont par un juge unique. Assurément, si une telle évolution trouve sa source dans le souci légitime de ne pas allonger au-delà du raisonnable les files d'attente, et si les auteurs des textes se sont efforcés de cantonner l'intervention du juge statuant seul dans les cas relevant souvent de l'évidence, il conviendrait de veiller à ne point étendre ces

¹⁰ Chaque semaine, au Conseil d'Etat, les présidents des sous-sections réunies qui ont délibéré la semaine précédente se réunissent, sous la présidence du président de la section du contentieux, pour examiner les solutions délibérées par les formations qu'ils ont présidées, et s'assurer, en une ultime vérification, qu'elles ne conduisent pas à des discordances de jurisprudence, ou ne s'inscrivent pas en rupture (délibérée ou accidentelle) avec la jurisprudence du Conseil d'Etat. La tradition veut que cette réunion soit baptisée du nom de « troïka » (cf. D. Labetoulle, « Une histoire de troïka », *Mélanges Dubouis*)

¹¹ « Les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi »

¹² Citons à cet égard D. Labetoulle, alors président de la section du contentieux du Conseil d'Etat : la collégialité renvoie, plus qu'à une banale organisation, à un état d'esprit, voire une discipline. C'est la « recherche en commun de la meilleure solution avec pour ressorts : la liberté et la spontanéité de ceux qui s'expriment quand ils le demandent ; l'attention et l'humilité de ceux qui écoutent et doivent être prêts à changer d'avis ; la commune certitude que ce qui est dit dans la salle du délibéré ne sera pas répété ailleurs ; enfin l'adhésion au postulat que la bonne solution sera celle dégagée, au terme du débat, par un vote à mains levées dont il importera peu qu'il ait été acquis à telle ou telle majorité. »

domaines d'intervention, quelque séduisants qu'ils apparaissent au regard des préoccupations de gestion au moindre coût.

L'indépendance des magistrats a toujours procédé d'un combat : combat contre les pouvoirs ou les puissants, en premier lieu, combat contre la subjectivité des juges ensuite. Combat jamais gagné définitivement, tant sont coûteux les mécanismes permettant d'approcher la vérité de cette exigeante formule inscrite en tête de nos sentences : juger « au nom du peuple français »... De l'issue de ce combat dépend l'état d'une démocratie et la sérénité des rapports sociaux : c'est cette issue qui, si les choses tournent à l'avantage de l'indépendance, permet de faire coïncider le service public et la vertu dont il porte le nom.

INDEPENDENCE OF ADMINISTRATIVE JUDGES

The status of administrative judges in Europe is rarely included in comparative studies even though it can be an indication of the level of court impartiality. The statuses of judges are very close if not identical. The similarity rests on tautology and was not the only one in France up to 1870. Judges of administration are administrative judges regardless of their proper name with consequences which include, generally regarding the existence of their status, guaranteeing their impartiality,

Key words. *Administrative judges, independence of administrative courts*