

Colloque du 26 mai
« La mission constitutionnelle de l'autorité judiciaire »

Monsieur le Premier président,
Monsieur le Procureur général,
Chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est heureux d'accueillir la seconde partie de ce colloque organisé par la Cour de cassation.

Le thème auquel seront consacrés vos travaux ne peut manquer d'intéresser le Sénat, puisque vous allez discuter de la mission constitutionnelle de l'autorité judiciaire. Notre assemblée s'identifie en effet à la défense des libertés, et en particulier de la liberté individuelle, dont l'autorité judiciaire est la gardienne.

Je voudrais me faire l'avocat de la tradition française de séparation des pouvoirs. Elle trouve son origine dans la pensée de Montesquieu, selon qui « des trois puissances, la puissance de juger (est) en quelque sorte nulle ». Cette expression, qui figure dans *L'Esprit des Lois* ne pouvait être péjorative sous la plume d'un aussi haut magistrat, mais elle mérite bien entendu d'être expliquée. Il ne s'agit pas de minimiser la fonction du juge mais de la définir : point de latitude dans l'application de la loi, mais l'obligation impérieuse d'être exact et d'en garantir le respect par tous, telle est la mission du juge ; point de possibilité non plus d'arrêter la puissance exécutive, qui seule dispose de la force publique pour assurer l'exécution des lois et des décisions de justice. Ainsi, le juge ne saurait ni s'opposer au législateur, ni entraver l'action de l'exécutif, qui seuls prennent part à l'exercice de la souveraineté. L'autorité du juge a pour prix son absolue neutralité pour tout ce qui a trait à la délibération parlementaire et à l'action gouvernementale. C'est aussi la condition de la confiance des justiciables.

Nous savons que la Révolution française, au milieu du chaos, réussit à introduire ces principes dans le droit positif, en même temps qu'elle faisait naître une conception française de la liberté et des droits fondamentaux qui reste aujourd'hui encore indépassable. C'est notre héritage.

Pour conforter l'énoncé de notre tradition deux fois séculaire, il est bien sûr tentant de rappeler les termes de la loi des 16 et 24 août 1790 car, même si les principes révolutionnaires qu'elle pose ont depuis lors été utilement

amendés, ils gardent pour l'essentiel leur actualité, faisant depuis bientôt trente ans partie du bloc de constitutionnalité.

L'Autorité judiciaire ne saurait donc « prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif ». « Et les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives ».

La France vit heureuse avec ce système qui a depuis lors acquis force constitutionnelle et qui inspire aujourd'hui de nombreuses constitutions étrangères. L'apport de la III^{ème} République, avec la loi de 1872 sur le Conseil d'État, et celui de la V^{ème}, avec la création du Conseil constitutionnel et l'accroissement continu du rôle et des missions de celui-ci, ont parachevé l'édifice de notre état de droit en mettant en place une organisation parmi les plus protectrices et les plus complètes au monde pour garantir les libertés et les droits fondamentaux, tout en permettant à l'État républicain, instrument de la démocratie au service de l'intérêt général, de remplir sa mission.

Parmi les droits proclamés par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, il n'en est pas un seul, même qualifié de « naturel », d'« imprescriptible », d'« inviolable », de « précieux » ou de « sacré », qui ne soit assorti, dans l'article-même où il est énoncé, de la possibilité de restrictions justifiées par l'intérêt général ou par la liberté d'autrui. Pas un seul ! Ni la liberté en général, ni la liberté d'opinion, ni la liberté d'expression, ni la propriété. Quel qu'en soit le juge, la protection des droits et libertés doit toujours prendre en compte les nécessités de l'intérêt général et les exigences de l'ordre public, qui relèvent de la responsabilité de l'État. Mais toute restriction dans l'exercice des droits et libertés doit être limitée, dûment justifiée, strictement proportionnée et effectivement contrôlée.

Si la Justice est rendue au nom du Peuple français, si ses décisions s'imposent au Parlement comme au Gouvernement, qui ne peuvent les remettre en cause, elle n'est pas de même nature que les pouvoirs législatif et exécutif, parce qu'elle ne contribue pas à l'exercice de la souveraineté nationale. Elle n'est donc pas non plus pensée comme un contrepoids aux organes du pouvoir politique, seuls à bénéficier de la légitimité du suffrage universel.

Son espace – qui est immense – est ailleurs, dans la garantie de la liberté individuelle, dans la régulation des relations entre personnes privées et dans la répression des crimes et délits. Autre qu'un pouvoir, la Justice est ainsi un grand service public, placé au tout premier rang dans la hiérarchie des fonctions de l'État. Son organisation relève de la loi. Son fonctionnement et ses moyens incombent au Gouvernement, sous le contrôle du Parlement.

Sur ce chapitre, nous devons d'ailleurs faire droit à des préoccupations essentielles, justement rappelées par M. le Président du Sénat. Elles tiennent à l'efficacité et aux moyens du service public de la justice. C'est la véritable urgence des temps présents. Il est plus que temps en effet, comme l'a souhaité le nouveau Garde des sceaux, d'inscrire ces questions à la première place dans l'ordre de nos préoccupations, en dehors de tout enjeu de pouvoir entre institutions.

Des évolutions sont possibles dans notre organisation judiciaire. Certaines peuvent même être souhaitables, comme celles qui touchent à la nomination des magistrats du Parquet. Mais le pouvoir constituant n'a pas vocation à revenir en arrière sur les acquis de la République en ce qui concerne la place de l'Autorité judiciaire dans nos institutions car celle-ci est justement définie.

Ériger l'Autorité judiciaire en une sorte de corps souverain ne serait pas un service à rendre à la Justice ni aux justiciables. La légitimité des concours ne saurait en effet entrer en concurrence avec celle du suffrage universel.

Le débat sur la création d'un Conseil de Justice et d'un Procureur de la Nation, qui exerceraient l'ensemble des fonctions dévolues à l'État dans le domaine de la Justice, ne peut être tranché sans prendre en compte des principes constitutionnels qui sont loin d'être contingents. L'article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen mentionne expressément que nul corps ne peut exercer d'autorité qui n'émane directement de la souveraineté nationale. Dès lors, il n'est guère concevable d'envisager la création de telles institutions sans avoir répondu à des questions aussi essentielles que l'origine de la désignation de leurs membres, leur responsabilité devant le Parlement ou le maintien de l'intégrité du pouvoir exécutif, arbitre de la répartition des moyens entre les différentes fonctions de l'État et responsable de la bonne utilisation des crédits publics.

Ce n'est pas sans raison que la Constitution de 1958 traite de l'« Autorité judiciaire » et non du « Pouvoir judiciaire ». Elle garantit l'indépendance de la magistrature dans des conditions qui n'ont cessé d'être améliorées, et qui pourront l'être encore. Cette indépendance est essentielle à l'exercice de la fonction judiciaire. Elle n'est pas instituée pour la satisfaction des magistrats mais pour garantir leur impartialité et leur liberté dans l'appréciation des causes qui leur sont soumises. Elle a pour corollaire le contrôle, sous ses multiples facettes : séparation du Siège et du Parquet, collégialité, voies de recours, exercice du pouvoir disciplinaire... Et elle ne doit pas être confondue avec une séparation organique de la Justice et de l'État qui érigerait l'Autorité judiciaire en pouvoir indépendant des deux

autres pouvoirs. L'indépendance du juge et la souveraineté du corps judiciaire sont en effet deux questions différentes.

Alors, faut-il refonder notre organisation judiciaire ? Vous en discuterez. Ne doutez pas que le Parlement soit attentif à vos débats, que nous sommes très heureux d'accueillir. Mais soyons assez sages pour aller au-devant du monde à venir sans nous écarter de la sagesse de nos Anciens, en demeurant fidèles à des principes constitutionnels qui sont aux fondements de nos institutions et, plus encore, de notre société !

Philippe BAS
Président de la commission
des lois du Sénat