

## **Badó Attila-Márki Dávid**

### **A bíróságok igazgatása Franciaországban<sup>1</sup>**

#### Tartalom

I. Rövid összefoglaló a rendes bíróságok igazgatásáról, a közreműködő személyekről, szervezetekről .	2
II. Háttér információk az igazgatás lényegi, vitára okot adó elemeiről.....	3
III. Részletes szakvélemény az igazgatás kapcsán feltett kérdések kapcsán magyarul (Carine Guemar, egyetemi adjunktus).....	6
IV. Részletes szakvélemény az igazgatás kapcsán feltett kérdések kapcsán franciául .....	24
V. Alapadatok az igazságszolgáltatási tanácsról angol nyelven a tanács adatszolgáltatása alapján .....	37

---

<sup>1</sup> Készült az Igazságügyi Minisztérium és a 120693 számú, „A pártatlanság biztosítása az igazságszolgáltatásban” című OTKA kutatás támogatásával

## I. Rövid összefoglaló a rendes bíróságok igazgatásáról, a közreműködő személyekről, szervezetekről

Igazgatás jellege: vegyes

- 1. CSM Igazságszolgáltatási Tanács:** A rendes bíróságok vonatkozásában 2008 óta(korábban a Köztársasági elnök volt) a Tanács elnöke a Semmítőszék elnöke, 5 választott bíró, egy ügyész, egy ügyvéd, és 6 laikus, aki nem lehet tagja a törvényhozásnak, nem lehet bíró, közigazgatási alkalmazott. (két-két személyt jelöl a Köztársasági elnök, a Nemzetgyűlés elnöke és a Szenátus elnöke) Bírói szelekció területén a semmítőszéki bírák, a fellebbviteli és első fokú bíróságok vezetői tekintetében a CSM írja ki a pályázatokat és a bírálat, döntés után formálisan a köztársasági elnök nevezi ki a bírakat. Minden más bírói pályázat az igazságügyi minisztériumon keresztül jut a Tanácshoz véleményezésre, jóváhagyásra. A gyakorlatban a minisztériumi döntést ritkán bírálják felül. A bírák fegyelmi ügyeiben is illetékes.
- 2. Köztársasági elnök:** Franciaországban a köztársasági elnök a bírói hatalom függetlenségének legfőbb letéteményese. Munkáját a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács segíti. A Köztársasági Elnök nevezi ki a bírósági szervezetek igazgatásáért felelős intézmények tagjait.
- 3. Igazságügyi minisztérium, miniszter:** 2016-ban megerősítették a miniszter felügyeleti jogait (*mission permanente d'inspection, de controle...*) Fő hatáskörei: A nem bíró igazságügyi dolgozók felvétele, alkalmazása, a bírói pályázatok bonyolítása a CSM-nél jelzett korlátokkal, a bíróságok költségvetési ügyei. A minisztérium 6 igazgatóságból áll, melyekben magas rangú bírák kapnak vezető szerepet. Egy 2016. december 6-án kelt rendelettel az igazságügyi miniszter fennhatósága alatt felállt egy igazságügyi főfelügyelet, mely *„folyamatos felügyeleti, ellenőrzési, tanácsadói és értékelési feladatköröket lát el az igazságügyi minisztérium és a bíróságok valamennyi szervének, igazgatóságának, létesítményének és osztályának vonatkozásában”*, ami politikai/szakmai vitákat indukált. (dec. 6-i rendelet, 2. cikk).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 2016. dec. 5-i 2016-1675. számú rendelet az igazságszolgáltatási főfelügyelet felállításáról, JORF n° 0283, 2016. december 6., 63. sz. szöveg

- 4. Igazságügyi főfelügyelet:** Az igazságügyi miniszter fennhatósága alatt álló szervezet, amely folyamatos felügyeleti, ellenőrzési, tanácsadói és értékelési feladatköröket lát el az igazságügyi minisztérium és a bíróságok valamennyi szervének, igazgatóságának, létesítményének és osztályának vonatkozásában.
- 5. Kasszációs Bíróság elnöke:** Az ítélő bírók esetében jogi és közigazgatási szerepkörrel rendelkezik. Elnököl a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács ülésén. Tagja a bírók előmenetelét vizsgáló bizottság és a magisztrátusképző akadémia igazgatótanácsának.
- 6. Bírósági Etikai Bizottság:** Feladata véleményezni minden olyan etikai kérdést, amely személyében érint egy bírót, illetve megvizsgálni az érdekellentétekről szóló nyilatkozatokat. Tagjai, egy a Köztársasági Elnök által kinevezett bíró, vagy egy, a bírói testület által választott ítélő bíró, vagy az ügyészi kar által meghatalmazott ügyész, fellebbviteli bíróságok vezető elnökei által maguk közül kijelölt bíró vagy az államügyészek által maguk közül megválasztott államügyész, egy külső személy, akit az Államtanács alelnöke vagy az Állami Számvevőszék vezető elnöke delegál, valamint a Köztársasági Elnök által megbízott egyetemi professzor.
- 7. Fegyelmi ügyek:** A fegyelmi eljárásokat a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács folytatja le.

## II. Háttér információk az igazgatás lényegi, vitára okot adó elemeiről

A bíróságokkal kapcsolatos elégedetlenség a francia bírósági szervezetet sem hagyta érintetlenül az utóbbi évtizedekben. Amint a belga igazságszolgáltatási reformot egy konkrét büntetőüggyel kapcsolatos botrány (*Dutroux ügy*)<sup>3</sup> idézte elő, úgy a franciáknál is egy szerencsétlen végkimenetelű büntetőeljárás okozta, hogy a politikusok egy működő rendszerhez hozzányúljanak. Az *Outreau ügyben* ártatlanul ítétek el több személyt pedofília vádjával, akik közül az egyik a börtönben öngyilkosságot követett el. Az ebből következő és 2005-től az évtized végéig tartó reform számos eleme közül egy fontos változtatás a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács átalakítása volt, melynél egyértelműen érzékelhető az egyensúlyozási szándék a függetlenség biztosítása és a korporativizmus veszélye között.

A reform hatására megszűnt az a korábban sokat kritizált helyzet, hogy a végrehajtó hatalom fejének számító köztársasági elnök vezetné az Igazságszolgáltatási Tanácsot, aki nem mellesleg a bírói hatalom legfőbb védelmezőjeként jelenik meg az alkotmányban (aminek kapcsán elhíresült Carcassonne professzor mondása, miszerint ez olyan, mintha azt deklarálnánk, hogy

---

3 DEPRÉ, R. – PLESSERS, J.: *Belgique* In: FABRI, Marco – JEAN, Jean-Paul – LANGBROEK, Philip M. – PAULIAT Hélène (eds.): *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris: Montchrestien, 2005. 137–158. p.

a farkas garantálja a juhálló biztonságát.). Nem tagja a továbbiakban a Tanácsnak az igazságügy miniszter sem, ám a fegyelmi ügyeken kívül minden más ügy tárgyalásánál jelen lehet. E függetlenséget erősítő változások mellett – a továbbiakban a Kasszációs Bíróság elnöke vezeti a Tanácsot – azonban a Tanács átalakítása a bírói többség megszűnését eredményezte annak ellenére, hogy az *Outreau ügy* kivizsgálására alakult bizottság eredeti javaslata azonos számú bíróról és külsős tagról szólt. A Tanácsot a reform olyan „külső” tagok számának növelésével erősítette meg, akik nem tartoznak sem a törvényhozó, sem a végrehajtó, sem az igazságszolgáltató hatalomhoz (pl. jogász professzorok), akiknek jelölésén viszont a jelentős politikai szereplők (köztársasági elnök, Szenátus elnöke, Nemzetgyűlés elnöke) osztoznak. E leginkább Sarkozy elnök nevéhez fűződő folyamat láthatóan reflektál az igazságszolgáltatási tanácsok működésével kapcsolatos szakirodalmi kritikákra, és politikai önmegtartóztatás mellett kíván erősebb kontrollt biztosítani a bírói hatalom felett.

A gyakorlatban a bírói kar feltöltésének és a bírák előmenetelének általános módja, mely követendő mintát adott az utóbbi évtizedekben az egyes európai országoknak, a Tanács tényleges szerepét elsősorban a bírói hierarchia csúcán lévők kinevezésére korlátozza továbbra is. Az is említést érdemel, hogy a végrehajtó és igazságszolgáltató hatalom közötti káros, pártatlanságot sértő kinevezési és esetenként konkrét ügyeket befolyásoló gyakorlatot a reform előtt sem az ítélő bírók (*magistrat du siege*) miatt kritizálták.<sup>4</sup> Inkább az ügyészek (*magistrat du parquet*), közülük is a magasabb beosztásúak kinevezési módját tekintették sokan elfogadhatatlannak, melynél az Igazságszolgáltatási Tanács véleménye, az ítélő bírák helyzetével ellentétben, továbbra sem köti a végrehajtó hatalmat, jóllehet a reform az Igazságszolgáltatási Tanács szerepét az ügyészi posztok betöltése kapcsán is bővítette. (Ugyancsak hasonló kritika éri a külön rendbe tömörülő közigazgatási bírák kinevezését, mert esetükben az elkülönült Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács csupán nem kötelező véleménynyilvánítási joggal rendelkezik)

Természetesen e korrekciós kísérletek közvetve vagy közvetlenül, de befolyásolhatják a bírák kiválasztásának gyakorlatát, melyet azonban már az ötvenes évek óta egy meritokratikus, versenyvizsgán alapuló gyakorlat jellemez.

A francia államigazgatásra és szinte minden, állami forrásból működő intézményre jellemző az, hogy az állások betöltésénél az esélyegyenlőségre alapozott embert próbáló vizsgák elé állítják a jelentkezőket. A karrier bírósági rendszereken belül fokozatosan terjedő *versenyvizsgák* úttörőjének számító Franciaországban már 1958 óta működik az a magisztrátus (bíró-ügyész) képző akadémia, mely a versenyvizsgák kidolgozásával egy érdem alapú, objektivitásra törekvő felvételi rendszer segítségével biztosítja a rendes bírói kar jelentős részének utánpótlását.<sup>5</sup> Ennek különlegessége, hogy a szelekció lényegi része nem a diploma megszerzését követően történik, hanem az ország egyetlen helyén, Bordeaux-ban működő *bíróképző intézményben*. A jelentkezők közül egy precízen kidolgozott, írásbeli és szóbeli részből álló, általános műveltségi és jogi szakmai feladatokból álló vizsga segítségével veszik fel sokszoros túljelentkezés mellett azokat a diplomásokat, akiket a magisztrátusi tevékenység elsajátítására alkalmasnak ítélnék. A felvételi vizsga objektivitására nagy hangsúlyt helyező gyakorlat eredménye az, hogy a szelekció e formája úgy képes minimalizálni a kapcsolati tőke

<sup>4</sup> MARTIN, Arnaud: *Le Conseil Supérieur de la magistrature et l'indépendance des juges*. In: *Revue du Droit Public*, mai-juin, 1997 (3). 741–778. p.

<sup>5</sup> PROVINE 1996, 177–248. p.

vagy a politikai befolyás jelentőségét, hogy eközben a jelöltek szakmai felkészülésre való alkalmasságát is biztosítani képes. (A személyi összetételében változó felvételi bizottságban helyet kap a Kasszációs Bíróság magas beosztású bírójára, az államtanács egy tagja, egy jogász professzor, négy magisztrátus, egy ügyvéd, egy pszichológus, egy rekrutációs szakértő és egy további külsős, a vizsga tárgyához kapcsolódó szakember.) A felvételizők közül az alkalmassági tesztekkel, jogesetmegoldó feladatokkal, a szakmai tárgyi tudás vagy a nyelvtudás mérésével igyekeznek kiszűrni azokat, akik a bírói vagy ügyészi tevékenységhez szükséges képességekkel nem rendelkeznek. Persze nem csupán a belépésnél van a teljesítménynek jelentősége. A képzés során nyújtott teljesítmény és az így kialakuló évfolyam rangsor határozza meg azt, hogy a felkínált állások közül ki melyiket választhatja.

A *magisztrátusképző iskolába* nem csak a friss diplomások jelentkezhetnek. Háromtípusú felvételi vizsgát különböztetnek meg a jelentkezők korától és előképzettségétől függően,<sup>6</sup> a felvehető hallgatók egy kisebbik része pedig versenyvizsga nélkül is felvehető.<sup>7</sup> Ez utóbbira azonban csak akkor kerülhet sor, ha megfelelő jogász szakmai teljesítmény áll a jelölt háta mögött.<sup>8</sup> A felvételtől a bírói kar Előmeneteli Bizottsága dönt, mely testület a legmagasabb bírói-ügyészi posztok kivételével (ami a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács kompetenciája) minden egyéb bírói-ügyészi előmeneteli kérdésben határoz. E testület 20 tagja közül az igazságügyi minisztériumnak mindössze két képviselője van (pozíciójuk miatt egyébként ők maguk is magisztrátusok), a többi 18 tag az igazságszolgáltatás különböző szintjeit képviseli tisztsége vagy a magisztrátus kollégák bizalma, választása alapján. Ám nem csak a minimális minisztériumi képviselet biztosítja a rekrutáció politika mentességét. A választott tagok között nagy számban szereznek helyeket az első és legjelentősebb bírói érdekvédelmi szövetség képviselői (jelenleg 70 %-ban), akik következetesen politikamentes tevékenységet hirdetnek, és akik tudatosan ügyelnek arra, hogy a jelöltek felvételénél csakis a szakmai szempontok érvényesüljenek.

E jelentős (bár a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsnál jóval kevésbé ismert) testület a magisztrátus iskolába való felvétel mellett a magisztrátusi rendbe való közvetlen felvételtől is dönthet. Ez a lehetőség biztosítja a szakmák közötti átjárást, illetve azt, hogy az idősebb, tapasztalatokkal rendelkező ügyvédeknek, közigazgatásban dolgozó jogászoknak vagy jogász professzoroknak is lehetősége nyíljon arra, hogy egy bírói vagy ügyészi pozíciót megpályázzanak. Ugyancsak ez a módja annak, hogy egyes laikus bírói vagy határozott idejű magisztrátusi poszt betöltésre kerüljön.<sup>9</sup>

---

6 Az első típusú vizsgát 31 éves korig lehet megpróbálni, és az érettségit követő meghatározott diplomákhoz kötik ennek lehetőségét. A második vizsgát egy legalább 4 éves közszolgálati hivatal viselése esetén, 48 éves korukig kísérelhetik meg a jelöltek. A harmadik típusú 40 éves korig letehető vizsgát egy legalább 8 éves, a magánéletében végzett szakmai tevékenység, vagy valamilyen választott helyi tisztség betöltése, vagy laikus bírói tevékenység esetén lehet megkísérelni.

7 A bírósági szervezeti törvény 1–18. szakasza.

8 31 évesnél idősebb, jogi diplomával rendelkezik, és 4 éves szakmai tevékenységet igazol, vagy jogi doktori címmel és másoddiplomával rendelkezik, vagy oktató-kutató állásban van több mint 3 éve a jogi diploma megszerzését követően.

9 A bírósági szervezeti törvény 22–23. szakaszai.

### **III. Részletes szakvélemény az igazgatás kapcsán feltett kérdések kapcsán magyarul (Carine Guemar, egyetemi adjunktus)**

**1. A bíróságok igazgatását bírósági önigazgatási szervezet (pl. bírói tanács) vagy a bírói szervezettől elkülönült más állami (közigazgatási) szerv látja el vagy vegyesen mindkettő, megosztott hatáskörökkel?**

**Bevezetésként érdemes említést tenni Franciaország jogrendszerének sajátosságairól, különös tekintettel a közigazgatási és jogi szervezetek szétválasztásának elvére.** Franciaországban a Nagy francia forradalom óta létezik a közigazgatási és jogi hatóságok szétválasztásának elve, mely a hatalmi ágak szétválasztásának eszméjén alapszik. Ezt az elvet először az 1790. augusztus 16-24-i törvény<sup>10</sup> fektette le, melynek még ma is irányadó II. Rész, 13. cikkelye kimondja: *„A bírói hatalom és a közigazgatási hatalom szétválasztásának mindig meg kell maradnia. A bírák – mulasztás terhe mellett – semmilyen módon nem avatkozhatnak a közigazgatási szervek működésébe, továbbá nem idézhetik be a közigazgatásban dolgozókat feladatuk ellátásáért”*.<sup>11</sup> Ezen elvnek köszönhetően az igazságszolgáltatás szervei (magánszemélyek közötti jogviták) elkülönülnek a közigazgatási szervektől (közigazgatással kapcsolatos ügyek).

A gyakorlatban ez úgy érvényesül, hogy a rendes bíróságok elé nem kerülhetnek közigazgatási jogviták, azok ilyen jellegű perekben nem ítélezhetnek. Amennyiben a peres ügy természete kérdéses, a Hatásköri Bíróság (Tribunal des Conflits) utalja az ügyet egyik vagy másik (közigazgatási vagy rendes) bíróság hatáskörébe.

A rendszer a justice déléguée elvére épül – szemben a justice retenue-vel, amely az Államfő kezébe adta az államtanácsi (Conseil d'État) döntések meghozatalának felelősségét, mivel ez utóbbi csak véleménynyilvánítási jogkörrel rendelkezett, jogerős döntéshozatali jogkörrel azonban nem –, amely lehetővé tette az Államtanács függetlenségét és a végrehajtó hatalomtól elkülönülő, valódi közigazgatási bírósági rangra emelkedését. Ennek folyamányaként mondta ki az 1889.

---

<sup>10</sup> 1790. augusztus 6-i törvény a bírósági szervezetekről, megjelent: 1790. augusztus 24., Duvergier törvénytár, 361.o.

<sup>11</sup> *Id.*

december 13-i döntés<sup>12</sup> a bírói és miniszteri feladatok összeférhetetlenségét (mely Franciaországban a miniszter/bíró teória elnevezést kapta). A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a miniszterek nem rendelkeztek közigazgatási ítélethozatali jogkörrel (e rendelet megjelenése óta nem hozhatnak ítéletet közigazgatási döntés ellen irányuló ügyekben). Ez az Államtanács, mint közjogi bíróság hatáskörébe tartozik (általános jogkörök).

**Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács és a Közigazgatási - és Fellebbviteli Közigazgatási Bíróságok Legfelsőbb Tanácsa.** A bírósági szervezetek esetében a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács garantálja az ítélő bírói testület működését.<sup>13</sup> A közigazgatási bíróságok bíráit érintő belső ügyekben azonban a Közigazgatási - és Fellebbviteli Közigazgatási Bíróságok Legfelsőbb Tanácsának van véleményezési szerepköre. Azt is érdemes kiemelni, hogy a közpénzek felhasználását érintő ügyekben a Regionális Számvevőszékek Legfelsőbb Tanácsa az illetékes.

Az egyes tanácsok összetételét lásd *lent*.

**2. Melyek a bíróságok igazgatását ellátó, 1. kérdés szerinti szervezet feladat- és hatáskörei a bíróságokkal kapcsolatban? Amennyiben e feladatkör megosztott az állami és a bírósági önzorgatási szerv között, mely feladat- és hatáskörök tartoznak az önzorgató és melyek az állami szervhez?**

**Francia jogi háttér. A hatalmi ágak szétválasztása.** A hatalmi ágak szétválasztását az 1958. október 4-i Alkotmány 16. cikke mondja ki: „*az a társadalom, mely nem garantálja sem a jogok érvényesítését, sem a hatalmi ágak szétválasztását, nem rendelkezik alkotmánnyal*”. A hatalmi ágak szétválasztása olyan alapelv, mely szerint az Állam három fő tisztségének mindegyikét (végrehajtói, törvényhozói és igazságszolgáltatási) egymástól elkülönülő szerveknek vagy intézményeknek kell ellátniuk. Ez a nyugati politikai rendszerek egyik fő alkotmányos alappillére. A hatalmi ágak szétválasztása a demokráciának olyan eszménye, mely szükséges a hatalom gyakorlásának szabályozásához, azonban gyakorlati megvalósítása korlátokba ütközik akár a definíció, akár a parlamenti rendszerekben történő alkalmazása terén. Montesquieu az

---

<sup>12</sup> CE, 1889. december 13., n°66145, megjelent: Lebon-törvénytár

<sup>13</sup> 1958. október 4-i Alkotmány, 65.cikk.

angol parlamentáris rendszert vette alapul a hatalmi ágak szétválasztásánál, így elméletének középpontjában a hatalmi ágak közötti egyensúly/kommunikáció/együtműködés rendszere áll.

Néhány, a tökéletes szétválasztást célul tűző (balszerencsés) francia próbálkozás ellenére, melyek a két napóleoni diktatúrához vezettek (1795-ös/ Thermidori Alkotmány; 1848-as Alkotmány), Montesquieu összességében értő fülekre talált:

- az Egyesült Államokban: egyensúly az elnöki vétójog és a két kamara indítványai között (a *Törvények szelleméről* szerzője által leírt és magasztalt rendszer valójában a következő volt: királyi vétójog + Felsőház és Alsóház indítványa).
- Európában: a parlamentáris rendszerekre jellemző reciprocitás (felelősség/felosztatás).

Franciaországban a hatalmi ágak szétválasztása nehezen megvalósítható, mivel a fennálló politikai rendszer nem szigorú értelemben vett parlamentáris demokrácia, hanem „főelnöki” rendszer, hiszen a közvetlen általános választáson megválasztott köztársasági elnöknek kell törvényszerűen, legfőbb demokratikus legitimitással rendelkeznie. Lényegében az általános alapelv szerint a három hatalmi ág nem egyenrangú, hanem hierarchikusan egymásra épül, ezért a „hatalmi ágak hierarchiája” a megfelelő kifejezés. Nincs tökéletes egyensúly a hatalmi ágak között. A végrehajtó hatalom túlsúlya figyelhető meg (a rendszer „elnökiesedése” miatt a Parlament a kormány egyszerű „Szavazógépévé” /rubber-stamp válik).

Ezzel szemben az alkotmánybíró és a népszavazás intézménye biztosítják az ellen-hatalmat, így az alkotmányos igazságszolgáltatás együtműködik a törvényhozó hatalommal, „vétójogán” és jogértelmezői szerepkörén keresztül. Az Alkotmánytanács vétója mellesleg megkerülhető alkotmánymódosítással, melyhez gyakran minősített parlamenti többség szükséges. Látható tehát, hogy a hatalmi ágak közti egyensúly tekintetében ugyanaz a felállás érvényesül, mint az Egyesült Államokban, ahol minősített többséggel lehet az elnöki vétó fölé kerekedni (ezt a modellt tanulmányozta Montesquieu Angliában, amikor minősített többséggel lehetett megkerülni a király vétóját). A nép népszavazással működik közre a törvényhozói hatalomban. A gyakorlatban azonban a hatalom ritkán folyamosodik a referendum eszközéhez.

**A bírói hatalom függetlenségének elve Franciaországban.** A bírák függetlenségének elve az igazságszolgáltatással kapcsolatos kérdéskör állandóan visszatérő eleme. Az eredetileg



Montesquieu által csak a „törvény szája” -ként aposztrófált bíró fokozatosan szerepet kapott a hatalmi ágak egyensúlyának betartásában Franciaországban. Napjainkban pedig már a bírákat tekintik a hatalmi ágak függetlenségéhez nélkülözhetetlen legfőbb biztosítéknak. Másképp fogalmazva: hogyan tud egy bíró igazságos, más hatalmi ágak befolyásától mentes ítéletet hozni és közben szem előtt tartani az igazságos és egyenlő feltételekkel zajló per biztosításának elvét? (Lásd: az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkelyének betartása Franciaországban, valamint a francia Államügyész esete).

A bírói hatalom függetlenségével kapcsolatos aktuális kérdések Franciaországban. Az Alkotmány 64. cikke kimondja: *„A Köztársasági Elnök a bírói hatalom függetlenségének legfőbb letéteményese. Munkáját a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács segíti. A bírák jogállását sarkalatos törvény szabályozza. Az ítélő bírók elmozdíthatatlanok”*. Az Alkotmány 65. cikke értelmében a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács feladata a bírói testület függetlenségének védelme a végrehajtó hatalommal szemben.<sup>14</sup> A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács, és általában a francia igazságszolgáltatás reformja a különböző jogi eszközök széleskörű arzenálját vonultatta fel, többek között a 2016. augusztus 8-i

---

<sup>14</sup> Az Alkotmány 65. cikke kimondja: *„A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács két különböző összetételben illetékes, egyrészt az ítélő bírói kart, másrészt az ügyészi kart érintő ügyekben. Az ítélő bírói kar esetében illetékes testület elnöke a Kasszációs bíróság vezető elnöke. Tagjai közt van még öt ítélő bíró és egy ügyész, egy, az Államtanács által delegált tanácsos, egy ügyvéd, valamint hat jogász szaktekintély, akik nem tagjai sem a Parlamentnek, sem a bírói testületnek, sem a közigazgatási bírósági szerveknek. A Köztársasági Elnök, a Nemzetgyűlés Elnöke és a Szenátus Elnöke két-két ilyen tagot jelöl. Az ily módon választott tagokra vonatkozó kinevezési folyamat a 13. cikk utolsó bekezdése szerint történik. A Parlament két házának elnöke általi kinevezések esetén az adott ház illetékes állandó bizottságának kizárólagos véleménye szükséges. Az ügyészi kar tekintetében illetékes tanács testület elnöki tiszttét a Kasszációs bíróságon tevékenykedő főügyész tölti be. A testület tagjai még: öt ügyész és egy ítélő bíró, valamint a második bekezdésben említett államtanácsos, ügyvéd és hat jogász szaktekintély. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács bírói kar esetében eljáró testülete kinevezési javaslattal él a Kasszációs bíróság bíráinak, a fellebbviteli bíróság vezető elnökének, valamint az elsőfokú bírósági elnökének tisztségére. A többi bírói kinevezéshez az egyetértése szükséges. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács ügyészi kar esetében eljáró testületének az ügyészek kinevezésénél van véleménynyilvánítási joga. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács bírói kar esetében eljáró testülete dönt az ítélő bírák fegyelmi ügyeiben. Az ilyen jellegű ügyek tárgyalásán – a második bekezdésben említett tagokon túl – az ügyészi kar ügyeiben illetékes testületben ülésező ítélő bíró is részt vesz. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács ügyészi kar esetében illetékes testülete véleménynyilvánítási joggal él az ügyészeket érintő fegyelmi büntetések tekintetében. Az ilyen jellegű ügyek tárgyalásán – a harmadik bekezdésben említett tagokon túl – a bírói kar ügyeiben illetékes testületben ülésező ügyész is részt vesz. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács plenáris ülésen tárgyalja a Köztársasági Elnök részéről – a 64. cikkelyben rögzített jogcímen – megfogalmazott véleménynyilvánítási kérdéseket. Ugyanebben az összetételben határoz a bírói szakmai etiketre, valamint minden, az igazságszolgáltatás működésére vonatkozó ügyben, mellyel az igazságügyi miniszter hozzá fordul. A plenáris testületi ülés résztvevői: három ítélő bíró a második bekezdésben említett ötből, három ügyész a harmadik bekezdésben említett ötből, valamint második bekezdésben említett államtanácsos, ügyvéd és hat jogász szaktekintély. Az elnöki feladatokat a Kasszációs bíróság elnöke látja el, akit távollétében az ugyanezen bírósághoz beosztott főügyész helyettesíthet. A fegyelmi ügyek tárgyalásától eltekintve, az igazságügyi miniszter részt vehet a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács bármely testületének ülésein. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács hoz közvetlenül is fordulhatnak a jogalanyok, az irányadó organikus törvényben lefektetett keretek között. Jelen cikkely alkalmazásának feltételeit az organikus törvény rögzíti.”*

törvényel, mely szabályozza és módosította a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács és a bírák jogállásának biztosítékait, szakmai etikai kötelezettségeiket és előmenetelüket, valamint a 2016. november 18-i törvényel a XXI. századi igazságszolgáltatás megújításáról, melynek célja az igazságszolgáltatás átfogó reformja Franciaországban.<sup>15</sup>

**Az igazságszolgáltatás reformjával kapcsolatos legutóbbi intézkedések.** Egy 2016. december 6-án kelt rendelettel az igazságügyi miniszter fennhatósága alatt felállt egy igazságügyi főfelügyelet, mely *„folyamatos felügyeleti, ellenőrzési, tanácsadói és értékelési feladatköröket lát el az igazságügyi minisztérium és a bíróságok valamennyi szervének, igazgatóságának, létesítményének és osztályának vonatkozásában(…)”* (2016. dec. 6-i rendelet, 2. cikk).<sup>16</sup>

Felmerülhet a joghatóságok végrehajtó hatalommal szembeni függetlenségének kérdése abban a tekintetben, hogy a főfelügyelet az Igazságügyi Miniszter fennhatósága alá került, ráadásul „rendeleti szabályozással” hozták létre, ami arra engedhet következtetni, hogy a végrehajtó hatalom célja ennek a szervezetnek a felállításával nem volt más, mint az alkotmánybírák ellenőrzési szerepének megkerülése arra hivatkozva, hogy az igazságszolgáltatás szerveinek belső működését nem a Parlament által hozott törvények szabályozzák. Ugyanakkor, egy bírósági vagy közigazgatási peres ügy során felmerülő alkotmányossági felülvizsgálati kérelem kapcsán az ügy máris az Alkotmánytanácshoz kerülhet normakontrollra. Emellett arra is érkezett javaslat, hogy az Igazságügyi Minisztérium helyett inkább a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács fennhatósága alá kerüljön a főfelügyelet, áthidalva ezáltal a bírák tiltakozását is, akik a végrehajtó hatalomnak az igazságszolgáltatásba történő esetleges „beavatkozása” ellen emelték fel szavukat. (Az ügyben lásd még: Dominique ROUSSEAU professzor felszólalása). Folytatása következik...

---

<sup>15</sup> 2016. augusztus 8-i, 2016-1090.számú organikus törvény a bírák jogállásának biztosítékairól, szakmai etikai kötelezettségeikről és felvételükről, továbbá a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsról, JORF n°0186, 2016.augusztus 11, 1. szöveg; 2016. nov. 18-i, 2016-1547.számú törvény a XXI. századi igazságszolgáltatás megújításáról, JORF n°0269, 2016. nov. 19., 1. szöveg.

<sup>16</sup> 2016. dec. 5-i 2016-1675. számú rendelet az igazságszolgáltatási főfelügyelet felállításáról, JORF n° 0283, 2016. december 6., 63. sz. szöveg

**Bíróságok. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács feladat- és hatáskörei.** A Bíróságok a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács hatáskörébe tartoznak. A Tanács részt vesz (javaslatot tesz) az ítélő bírók kinevezésében. (Fontos megjegyezni, hogy Franciaországban különbséget kell tenni az ítélő bírók és az ügyészek között, mivel előbbieknek a feladata az eléjük kerülő peres ügyekben történő ítélezés, míg utóbbiak a társadalmat, azaz az Államot képviselik.) További feladatai közé tartozik a fegyelmi eljárás lefolytatása valamely esetlegesen mulasztással vádolt bíró esetében. Emellett ügyel a bírákat érintő etikai szabályok betartására. Végezetül, a 2008. július 25-i alkotmánymódosítás óta,<sup>17</sup> a magánszemélyek közvetlenül is indíthatnak eljárást a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsnál, amennyiben fennáll a gyanú, hogy egy bíró hivatali hatáskörében fegyelmi vétséget követett el.

**Közigazgatási szervek. Az Államtanács és a Közigazgatási - és Fellebbviteli Közigazgatási Bíróságok Legfelsőbb Tanácsa hatásköre a közigazgatási bíróságok működésében.** A közigazgatási bírák és bíróságok igazgatásáért az Államtanács felel. Ebben 1986 óta van segítségére a Közigazgatási - és Fellebbviteli Közigazgatási Bíróságok Legfelsőbb Tanácsa. Szerepük a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács feladatköréhez hasonló.

**3. Amennyiben a bíróságok igazgatása teljesen a bírósági öngazgatásba tartozik, van-e ennek bármilyen „külső” állami kontrollja, van-e a bírósági öngazgatási szervezet munkájába és döntéseibe bármilyen érdemi beavatkozási, befolyásolási jogköre „külső” állami szervnek vagy közjogi méltóságnak (pl. köztársasági elnök, király, miniszterelnök, miniszter, alkotmánybíróság, legfőbb ügyész stb.)?**

A végrehajtó hatalom a Köztársasági Elnök személyében van jelen a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsban, mivel ő nevezi ki a francia bírósági szervezetek igazgatásáért felelős intézmények tagjait. A Tanács tagjainak kinevezéséről (összetételéről) lásd lent (7. kérdés).

---

<sup>17</sup> 2008. július 23-i, 2008-724 számú alkotmányerejű törvény az V. Köztársaság intézményrendszerének megújításáról, JORF n°0171, 2008. július 24., p. 11890, 2.sz. szöveg

**A Köztársasági Elnök szerepköre a bírósági szervezetek működésében.** *Vö.:* Érdekes tény, hogy a 2008. július 23-i reform óta a Köztársasági Elnök már nem tölt be elnöki tiszteket a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsban. Ugyanakkor, az Alkotmány 64. cikke értelmében a Köztársasági Elnök biztosítja a bírósági szervezetek függetlenségét. Az 1993. július 27-i alkotmánymódosítás előtt<sup>18</sup> a Köztársasági Elnök hatáskörébe tartozott a Tanács minden tagjának kinevezése, míg ma – az Alkotmány 13. cikke, valamint az 1958. december 22-i rendelet a bíróságok jogállásáról 26. és 28. cikke értelmében<sup>19</sup> – az ítéző bírákat és az ügyészeket nevezi ki, előbbieket a Tanács jóváhagyásával. Az ügyészek kinevezésével kapcsolatban a Tanács egyszerű véleménynyilvánítási joggal rendelkezik, más szóval a Köztársasági Elnök nem köteles azt követni.

#### **4. A bírósági vezető milyen igazgatási (belső vezetési) hatáskörökkel rendelkezik az általa vezetett bíróság tekintetében a bíróság központi igazgatását ellátó szervezethez (szervezetekhez) képest?**

**Bíróságok. A Kasszációs Bíróság elnökének és az Államügyésznek a szerepkörei.** Az ítéző bírók esetében a Kasszációs Bíróság (Cour de Cassation) vezető elnöke mind jogi, mind közigazgatási szerepkörrel rendelkezik. Saját intézményének belső működése és igazgatása tekintetében az ő feladata a bírák, a határozott idejű magisztrátusok és a bírósági titkárok beosztása. Ezenfelül ő tölti be az elnöki tiszteket annak a hivatalnak, mely a bíróság igazgatásáért felelős titkár működését hivatott felügyelni. A 2008. július 23-i alkotmányerejű törvény kihirdetése óta ő elnököl a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács ülésén is, fegyelmi kérdésekben és az ítéző bírók kinevezésének ügyében. Az ügyészi hivatal esetében az Államügyész tölti be az állam képviselőnek szerepét. Az ügyészek beosztása az Államügyész hatáskörébe tartozik. A Kasszációs Bíróság belső működésének tekintetében a bírói testület igazgatása és a fegyelmi kérdések kapcsán jut szerephez, a bírák előmenetelét vizsgáló bizottság és a magisztrátusképző akadémia igazgatótanácsának tagjaként. A 2008. július 23-i alkotmányreform óta az Államügyész tölti be a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács elnöki tiszteket az ügyészi kar fegyelmi ügyeinek esetén.

---

<sup>18</sup> 1993. július 27-i, 93-952 számú alkotmányerejű törvény az 1958. október 4-i Alkotmány VIII., IX., X. és XVIII. fejezeteinek módosításáról, JORF n°172, 1993. július 28., 10600.o.

<sup>19</sup> 1958. december 22-i, 58-1270.sz. rendelet a bíróságok jogállásáról szóló és később a 2016-1090.számú törvény által módosított organikus törvényről.

**Közigazgatási bíróságok. Az Államtanács alelnökének hatásköre.** Az Államtanács elnöki feladatkörét az Alelnök látja el. Az Államtanács és tagjainak igazgatási feladatait az Államtanács saját hivatala végzi, mely az Alelnökből, hét szekció-elnökből és az Államtanács főtitkárából áll. Másfelől az Államtanács alelnöke tölti be a Nemzeti Közigazgatási Iskola (ENA) és a Közigazgatási - és Fellebbviteli Közigazgatási Bíróságok Legfelsőbb Tanácsa elnöki tisztségét. Véleményezi a kormány által javasolt államtanácsai előadó és tanácsnoki kinevezéseket.

**5. A bíróságok igazgatását bármilyen részében ellátó állami (közigazgatási) szerv milyen hatáskörrel van felruházva a bíróságokat illetően: irányítási, törvényességi felügyeleti vagy csak ellenőrzési?<sup>20</sup>**

**Az állami (közigazgatási) szerv ezen irányítási, felügyeleti vagy ellenőrzési hatásköre - amennyiben bírósági öngazgatási szerv is részt vesz a bíróságok igazgatásában - kizárólag közvetlenül a bíróságokra vagy kizárólag a bírósági öngazgatási szervekre vagy a bíróságokra és az öngazgatási szervekre megosztottan irányul?**

Az Állam ellenőrző szerepe az igazságszolgáltatás szervezetében

**Bíróságok. Állami ellenőrzés az ügyészi hivatal felett.** Az 1958. december 22-i kormányrendelet, 5. cikk, a bíróságok jogállását szabályozó organikus törvényről értelmében, kizárólag az ügyészek tartoznak az igazságügyi miniszter fennhatósága alá<sup>13.21</sup>

**Bírósági etikai bizottság.** Ezen felül, az igazságszolgáltatás, konkrétan a bírák függetlenségének témájában az említett rendelet 7. cikke kijelenti: *„A bírák igyekeznek megelőzni, illetve azonnali hatállyal megszüntetni minden esetlegesen fennálló érdekellentétet. Érdékellentétnek minősül minden olyan helyzet, melyben valamely közérdek más köz- vagy*

---

<sup>20</sup> Ez úgy értendő, hogy az irányítás esetében teljes befolyása (vagyis érdemi döntési jogköre) van az adott hatáskörben, pl. a működésre, a dologi feltételekre, az előmenetelre, a vezetők kiválasztására, a belső forráselosztásra stb. akár vagylagosan, akár több ilyen tárgykörre kiterjedően. A felügyelet esetében csak pontosan meghatározott érdemi beavatkozási joga van a döntéshozatalba a felügyelő állami szervnek, vagy pl. jogsértés esetében döntési vagy beavatkozási jogköre van a jogsértés elhárításába, következményeinek meghozatalába. Az ellenőrzés esetében viszont csak a tények feltárása tartozik a hatáskörébe, de nem avatkozhat be a bíróság működésébe (még feltárt jogsértés esetén sem), hanem az eszköz a nyilvánosság vagy valamely más szervezethez fordulás joga az érdemi beavatkozásért.

<sup>21</sup> 1958. december 22-i, 58-1270.sz. rendelet a bíróságok jogállását szabályozó organikus törvényről, JORF, 1959. február 5.

*magánérdekekkel ütközik oly módon, hogy az befolyásolhatja egy feladatkör független, részrehajlástól mentes és tárgyilagos ellátását”.*

Franciaországban egy bírói etikai bizottság feladata véleményezni minden olyan etikai kérdést, mely személyében érint egy bírót, illetve megvizsgálni az érdekellentétekről szóló nyilatkozatokat (a bírák jogállásáról szóló törvény 10-2. cikke). Az etikai bizottság tagjai: egy, a Köztársasági Elnök által – a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács plenáris ülésének javaslatára, azaz a Kasszációs Bíróság vezető elnöke és az államügyész távollétében – kinevezett bíró (a bírák jogállásáról szóló törvény 10-2. cikke, 1.); egymást váltva vagy egy, a bírói testület által választott ítélő bíró vagy egy, az ügyészi kar által meghatalmazott ügyész; felváltva vagy egy, a fellebbviteli bíróságok vezető elnökei által maguk közül kijelölt bíró vagy egy, az államügyészek által maguk közül megválasztott államügyész; egy külső személy, akit az Államtanács alelnöke, vagy az Állami Számvevőszék vezető elnöke delegál; végül egy, a Köztársasági Elnök által megbízott egyetemi professzor.

**Az összeférhetetlenség elve.** A bírói hivatal viselése összeférhetetlen minden állami hivatallal vagy fizetett szakmai tevékenységgel (a rendelet 8. cikke). Ez alól csak a tudományos, irodalmi és művészi tevékenységek képeznek kivételt (8. cikk, 3. bekezdés).

**A Köztársasági Elnök általi kinevezés.** A bírák jogállásáról szóló rendelet 28. cikke értelmében: *„az elsőfokú bíróságok elnökeinek, illetve a Kasszációs bíróság határozott idejű magisztrátusainak kinevezése a Köztársasági Elnöki jogkörébe tartozik, de a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács illetékes plénumának javaslatára történik. A fent említettek közé nem sorolható bírói előléptetéseket, illetve kinevezéseket a Köztársasági elnök – az igazságügyi miniszter javaslatára – hozza meg. A döntéshez – mind az ítélő bírák, mind az ügyészek kinevezéséhez és előléptetéséhez – a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács felelős értekezletének egyetértése szükséges. Az ügyészek kinevezésének szabályai irányadók az igazságügyi minisztérium központi igazgatási egységénél alkalmazott bírák, valamint az igazságügyi felügyelők esetében is”.*

**Előléptetés. Előmeneteli bizottság.** *Vö.:* A rendelet 34. cikke értelmében: *„Egy, az ítélő bírák és ügyészek számára közös bizottság feladata az előmeneteli besorolás megállapítása. Az előmeneteli rendet a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács mindegyik tagozata megkapja,*

*még a Köztársasági elnöki szignó előtt. A bizottság kiegészítéseket kérhet az előmeneteli táblára feliratkozó jelöltek szakmai tevékenységét értékelő hatóságtól a jelölt aktájára vonatkozóan. Ezek a kiegészítések és megjegyzések azután bekerülnek az érintett bíró/ügyész aktájába. Emellett a bizottság bármilyen, a vizsgált akta tartalmára nézve hasznosnak ítélt megjegyzések benyújtására is felszólíthatja a szakmai tevékenységét értékelő hatóságokat. Az Előmeneteli Bizottság minden évben nyilvános éves beszámolót készít”.*

**A bíróságok pénzügyi függetlensége Franciaországban: a bíróságok pénzügyi öngazgatásának hiánya?**<sup>22</sup> A bíróságok pénzügyi függetlenségének kérdésköréről készített beszámolójában Michel BOUVIER, közigazgatási jogász professzor, különösen a bíróságok pénzügyi döntési autonómiájának hiányára és pénzügyi öngazgatásának korlátaira hívta fel a figyelmet. A 2001. augusztus 1-i költségvetési törvényre vonatkozó organikus törvény felvetette a bíróságok pénzügyi önrendelkezésének kérdését, és rendelkezett az „Államtanács és az Állam ellenőrzése” költségvetési tétel bevezetéséről. Franciaországban a bíróságok azért nem dönthetnek önállóan pénzügyi kérdésekben, mert a bíróságok számára kiutalt költségvetési keretről a végrehajtó hatalom határoz, a költségvetési törvénytervezetek és a minisztériumok közötti forráselosztási rendelkezések keretében. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy a költségvetési törvény kidolgozása a kormány kizárólagos jogkörébe tartozik, ahogy azt az említett organikus törvény 38. cikke is megállapítja: „*a Miniszterelnök irányítása alatt a költségvetésért felelős miniszter előkészíti a költségvetési javaslatot, melyről azután a Miniszterek tanácsa határoz*”. Az igazságszolgáltatás költségvetését a költségvetési törvény vonatkozó része szabja meg, melynek neve „Igazságszolgáltatási feladatkör” és amely az igazságügyi miniszter felelősségkörébe tartozik.

**A bíróságok pénzügyi igazgatása az igazságügyi miniszter ellenőrzése alatt.** A központi közigazgatás által meghatározott elsődleges feladatokra megítélt költségvetési keret tényleges felhasználásról a különböző bíróságok közötti szétosztás során határoz az igazságügyi

---

<sup>22</sup> Lásd még a Kasszációs bíróság elnöke és az Államügyész közös beszámolóját:

minisztérium. Egyedül a Kasszációs Bíróság rendelkezik némi szabad költségvetési mozgástérrel.

Fontos megjegyezni, hogy – szemben más európai igazságszolgáltatási rendszerekkel, mint például Portugáliában vagy Hollandiában, ahol az Igazságszolgáltatási Tanács saját forrásokat is felhasználhat – a francia bíróságok nem rendelkeznek saját forrással. Angliában a bíróságok önmaguk finanszírozzák működésüket oly módon, hogy költségvetési hiány esetén az adófizetők járulnak hozzá az igazságügyi minisztérium költségvetésének finanszírozásához.

### 1. Az Állam ellenőrző szerepe a döntéshozatali folyamatban

**Bíróságok: a bírói tisztség függetlenségének elve.** Elméletben a végrehajtó hatalom nem befolyásolhatja az ítéelő bírakat a döntéshozatalban. A bírói tisztség függetlenségének elvét a bíróságok jogállásáról szóló 1958. december 22-i sarkalatos törvény mondta ki, mely rendelkezett a kinevezésekről, a bírói előmenetelről és az összeférhetetlenség kérdéséről, ám nem volt kellően pontos. Ezért a francia Alkotmánytanácsra hárult a bírói függetlenség elvének pontosítása, amely kijelentette, hogy „*a függetlenség elve (...) elválaszthatatlan a bírói hivatás gyakorlásától*”.<sup>23</sup>

**Közigazgatási bíróságok.** Más a helyzet a közigazgatási bírók esetében, mivel az Állam – területi szinten a prefektuson keresztül – ellenőrzi a közigazgatási eljárások törvényességét. Ugyanakkor kizárólag közigazgatási bíró helyezhet hatályon kívül bármilyen közigazgatási határozatot, különösen hatáskör túllépése esetén, amennyiben a közigazgatási szerv nem tartja tiszteletben a pártatlanság elvét. Említésre méltó e tekintetben az a tény, hogy – a hatósági aktus jogszabályoknak való megfelelésének ellenőrzéséről lévén szó – a közigazgatási hatásköri túllépés vizsgálata a közigazgatási bíró feladatkörébe tartozik.

Az Állam felülvizsgálati hatásköre: beavatkozás a bíróságok működésébe

---

<sup>23</sup> Vö.: 98-396 DC sz. Határozat, 1998. február 19., JO 1998. február 26-i szám, 2976.o., tv.tár., 153.o.; 2003-466 DC sz. Határozat, 2003. február 20., JO 2003. február 27-i szám, 3480.o., tv.tár., 156.o.



Amint azt korábban említettük, a bírácoknak elméletben minden külső befolyástól mentesen kell ellátni hivatalukat, beleértve az esetleges végrehajtó hatalom általi befolyásolást is. Valójában azonban az igazságszolgáltatás működtetése vitathatatlanul az Állam kezében van, különösen a bírói kar pénzügyi függetlenségének mérséklése révén.

Lásd *feljebb* a bírói hatalom pénzügyi függetlenségének kérdését.

**6. Felsorolásszerűen milyen a) szervezeti (ideértve: dologi, működési, belső szervezeti, ügyelosztási, pénzügyi, költségvetési, fejlesztési pl. épület felújítás, belső forráselosztási hatáskörök), b) személyzeti (ideértve a bírák és a bírósági vezetők kiválasztását, továbbá a képzési, előmeneteli hatásköröket és a teljesítménymérést is) és c) szakmai igazgatási hatáskörök jellemzik a bíróságok igazgatását?**

<b>Bírósági testület:</b>	<u>Alkotmánytanács:</u>	<u>Államtanács</u> (közigazgatási testület):	<u>Kasszációs Bíróság</u> (bírói testület):
<b>Szervezeti felépítés és működés:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elnöki rendelet útján kinevezett Főtitkár látja el az alkotmánybíráskodás szervezeti feladatát;</li> <li>Költségvetés és finanszírozás: az Alkotmánytanács pénzügyileg önigazgató szerv, az elnök határozza meg a költségvetését/ a költségvetési keretet a költségvetési törvény</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Az Államtanács az összes közigazgatási bíróság (8 Fellebbviteli bíróság, 42 elsőfokú közigazgatási bíróság és egy Nemzeti Menedékjogi Bíróság) legfőbb igazgatási szerve Franciaországban</li> <li>Igazgatás és belső működés (szervezet, működési módok és épületfelújítások) az</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Belső gazdálkodás: a Kasszációs Bíróság esetében külön Főtitkárság felel az ítélő bírák és egy másik az ügyészek hivatalának vezetéséért. Előbbi a vezető elnök, utóbbi pedig a Főügyész irányítása alatt működik. Mindkettő bírákból/ügyészekből áll és feladatai a</li> </ul>

	<p>szabja meg, az          “Államigazgatási tételek”          között.</p>	<p>Aelnök és a Főtitkár hatáskörébe tartoznak;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A közigazgatási bíróságokat állandó felügyeleti szerv ellenőrzi (elnöke egy államtanácsos; éves beszámoló az Aelnök számára)</li> <li>• Költségvetés és finanszírozás: a költségvetési törvényről szóló vonatkozó organikus törvény határozza meg /</li> </ul> <p>„Az Államtanács és egyéb közigazgatási bíróságok” elnevezésű programok költségvetési keretének megszavazása az „Államtanács és az Állam ellenőrzése” költségvetési tételek között szerepel).<sup>24</sup></p>	<p>humán erőforrás, a gazdálkodás és a kommunikáció területére terjednek ki;</p> <p>Az elnöki Főtitkárság igazgatása: a Kasszációs Bíróság belső ügyek osztálya/Informatikai osztály (szoftver/hardver használat és karbantartás + technikai segítség és továbbképzés a Bíróság tagjai számára;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „Iroda”, melynek tagjai a vezető elnök, a kollégiumok elnökei, az államügyész és 3 ügyész; feladata a tárgyalások számának és időtartamának meghatározása;</li> <li>• Igazgatási osztályok az irodavezetők irányítása alatt (ítélő bírák és ügyészek számára külön)</li> <li>• A bírák ellenőrzését a Legfelsőbb</li> </ul>
--	---	---	--

<sup>24</sup> A 2018-as költségvetési törvénytervezet közigazgatási bíróságokra vonatkozó részének részleteit lásd itt: [http://www.senat.fr/rap/a17-114-4/a17-114-4\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/a17-114-4/a17-114-4_mono.html)

			<p>Igazságszolgáltatási Tanács végzi + igazságszolgáltatási főfelügyelet felállítása egy 2016. dec. 6-i rendelettel (vö. <i>fentebb</i>);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Költségvetés és finanszírozás: a költségvetési törvény szerint, „Igazságszolgáltatás” tételek között.</li> </ul>
<b>Bírói testület összetétele:</b>	<p>Az Alkotmánytanács 9 tagból áll, akiknek megbízatása 9 évre szól. A tagokat a Köztársasági Elnök és a parlamenti kamarák elnökei jelölik ki<sup>25</sup></p>	<p>Az Államtanácsnak 13 tagja van: az Alelnök, aki az elnökségi feladatokat látja el, 5 választott közigazgatási és fellebbviteli bíró, 3 jogi végzettségű külsős szakember, akinek jelölésén a Nemzetgyűlés elnöke, a Szenátus elnöke és a Köztársasági elnök osztozik<sup>26</sup></p>	<p>Az ítéelő bírák esetében a Kasszációs bíróság tagjai: 1 vezető elnök, 7 szekció elnök, 217 szakelőadó és bírósági fogalmazó/ Az ügyészek esetében: 1 államügyész, 6 főügyész, 49 ügyész és határozott idejű kasszációs bíró/ Ezeken felül 243 köztisztviselő az ítéelő bíráknál és 22 az</p>

<sup>25</sup> Vö. Alkotmány VII. rész, 56. cikk, továbbá: (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194#LEGISCTA000006095827>)

<sup>26</sup> A közigazgatási bíróságok működésének részleteiről Vö.: 2008. március 6., 2008-225. számú Rendelet az Államtanács szervezetéről és működéséről (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018217481> ).

			<p>ügyészeknél.</p>
<p><b>Karrier:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A parlament mindkét házának alkotmányügyi bizottsága véleményezi a tagok kinevezését;</li> <li>• A tagok jelölése a Köztársasági elnök, a Nemzetgyűlés és a Szenátus elnökei hatáskörébe tartozik.</li> <li>• Tagonként egy mandátum (nem hosszabbítható)</li> <li>• A korábbi köztársasági elnökök tagsága törvényileg meghatározott.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Közigazgatási bíróságok Állandó Felügyelete vezetője véleményezi a közigazgatási bírák karrierjével kapcsolatos döntéseket + a közigazgatási bírósági elnökök értékelése;</li> <li>• Közigazgatási - és Fellebbviteli Közigazgatási Bíróságok Legfelsőbb Tanácsa határoz a közigazgatási bírók előmeneteli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Javaslattételi hatáskör (kezdeményezés)/ véleménynyilvánítás (kötelező vagy nem kötelező érvényű) az ítélő bírák kinevezéséről az Igazságszolgáltatási Tanács vagy Köztársasági elnök által;</li> <li>• Az ügyészeket az igazságügyi miniszter nevezi ki az Igazságszolgáltatási Tanács (egyetértő vagy</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Összeférhetetlen a következőkkel: kormánytagság, Gazdasági, szociális, környezetvédelmi és jogvédelmi tanácsi tagság + összeférhetlenség bármilyen választott képviselői mandátummal + ugyanazon szakmai összeférhetlenségek, mint a parlamenti képviselőknél</li> <li>• A tagok nem viselhetnek közszolgálati hivatalt és nem részesülhetnek választott előléptetésben, amennyiben köztisztviselők</li> </ul>	<p>lehetőségeiről.</p>	<p>elutasító) véleményezése után;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Karrier és előmenetel a Bírák Előmeneteli Bizottsága határozatai alapján.<sup>27</sup></li> </ul>
--	---	------------------------	--

<sup>27</sup> A bírák felvételéről és képzéséről lásd az 58- 1270. számú rendelet II. fejezet, 1958. december 22., a bírák jogállásáról szóló organikus törvényről: (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339259&categorieLien=cid#LEGISCTA000006091592> )

**7. Mely szervezet feladata a bírósági vezetők kinevezése, a bíróság működési feltételeinek biztosítása? E szervezet e döntéseibe mely szervezetnek vagy közjogi méltóságnak van érdemi befolyása és e befolyásnak mi az eszköze, lehetősége?**

Az Államtanács alelnöke, valamint a vezető elnök/főügyész feladata a bíróságok és ügyészségek belső működésének biztosítása + támogatás az Államtanács és a Kasszációs Bírósága Főtitkárságai számára igazgatási ügyekben. Lásd *fentebb*, 6. kérdés, Szervezet és működés.

A bíráskodási feladatokban a bírósági titkárok segítik a bírákat. Franciaországban a bírósági titkárok „B” besorolású köztisztviselők, akik beosztásukat minősítő vizsgájuk eredményének függvényében választhatják meg.

**8. A bírák kiválasztásának milyen feltételei vannak és ki végzi a kiválasztást? Ki és kinek a javaslatára nevezi ki a bírót? A bíró kiválasztásában és kinevezésében a kiválasztást és kinevezést gyakorló személy vagy szervezet mellett kinek (vagy mely állami szervezete(n)k) van érdemi beleszólási, beavatkozási lehetősége?**

**Bíróságok.** Az ügyészek kiválasztására az igazságügyi miniszter tesz javaslatot, a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács véleménye kíséretében, melyet azonban az Elnök nem köteles elfogadni a kinevezéskor. Az ítélő bírák kinevezési javaslata az Igazságszolgáltatási Tanács hatáskörébe tartozik, és véleményük köti a Köztársasági Elnököt.

**Közigazgatási bíróságok.** A közigazgatási bíróságok és törvényszékek bírói speciális versenyvizsgálóval (a Nemzeti Közigazgatási Iskola – ENA – volt hallgatói közül), vagy áthelyezéssel kerülnek posztjukra (az 1986. január 6-i törvény 7. cikke, mely meghatározza a közigazgatási elsőfokú- és fellebbviteli bíróságok tagjainak függetlenségét biztosító szabályokat).<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Vö. 1986. január 6-i, 86-14. sz. törvény a közigazgatási elsőfokú- és fellebbviteli bíróságok tagjainak függetlenségét biztosító szabályokról  
(<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=CC9069C4BE6844781D6D775C63C5446C.tpdjo16v>

[?&cidTexte=JORFTEXT000000693697&dateTexte=19971231](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000693697&dateTexte=19971231) ).

Az Államtanács tagjai szintén az ENA diplomásai közül kerülnek ki, akik záróvizsgájuk eredményének függvényében választhatnak a Számvevőszék, a Pénzügyi Főfelügyelet és az Államtanács között. Másfelől az Államtanács „külső” tagoknak is hirdet helyeket, melyeket részben a közigazgatási szakmai kvalitásaik alapján kiválasztott közigazgatási elsőfokú-, illetve fellebbviteli bírák számára tart fenn. Közigazgatási bírákról lévén szó, kinevezésükre az Államtanács alelnöke tesz javaslatot, a Közigazgatási - és Fellebbviteli Közigazgatási Bíróságok Legfelsőbb Tanácsának véleménye alapján. Itt fontos kiemelni, hogy a többi „külső” tag a Kormánytól kapja kinevezését, az Államtanács alelnökének véleménye alapján.

**9. Van-e a jogi szabályozásban bármilyen átláthatóságot, nyilvánosságot biztosító garancia a bíróság külső igazgatása körében, különösen a szervezeti döntéshozatali folyamatok, az ügyelosztás, a személyzeti kérdések: bírák és bírósági vezetők kiválasztása, bírák előmenetele, valamint amennyiben valamilyen testület is részt vesz a bíróságok igazgatásában, akkor ennek ülései, döntéshozatali rendje tekintetében?**

A bírák függetlensége a közigazgatási és rendes bíróságok működésének alkotmányos alapelve.<sup>29</sup> Franciaországban a bírák függetlenségével és semlegességével foglalkozó törvényi rendelkezések összekapcsolódnak a két bírói kar által rögzített összeférhetetlenségek körével. A közigazgatási bírák esetében ez az 1986. január 6-i törvényt jelenti, mely lefekteti a közigazgatási törvényszékek és fellebbviteli bíróságok tagjainak függetlenségét garantáló szabályokat. A rendes bíróságok bíráinak függetlenségével és semlegességével kapcsolatos rendelkezéseket a bírói kar jogállására vonatkozó sarkalatos törvényt tartalmazó, 1958. december 22-én datált rendelet rögzíti. Mindkét bírósági ág esetében a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács feladata az igazságszolgáltatás átláthatóságának garantálása, és annak megvalósíthatóságához szükséges feltételek biztosítása.

---

<sup>29</sup> Vö. Az Alkotmány 64. cikke

**10. Melyek az adott országban egyrészt a bíró (személyi és szakmai) függetlenségét és másrészt a bírósági szervezet függetlenségét biztosító főbb garanciális rendelkezések és melyek esetlegesen e függetlenséget fékező, ellensúlyozó, korlátozó főbb rendelkezések?**

A bírák függetlensége tekintetében a főbb garanciális rendelkezéseket lásd a 6. kérdés alatt található táblázatában, mely felsorolja a bírósági szervezetek összetételét, valamint a hivatali összeférhetetlenség eseteit. Szintén erre a kérdésre adnak választ az 5. kérdésben, a Bírói etikai bizottság + az összeférhetetlenség témájában tárgyaltak.

A franciaországi igazságszolgáltatás függetlenségét korlátozó rendelkezések vonatkozásában lásd a legfrissebb híreket a 2016. december 6-i rendelettel felállított igazságszolgáltatási főfelügyeletről, melynél problémát jelent, hogy az igazságügyi miniszter irányítása alatt áll, nem pedig a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsé alatt. Ugyancsak a bírói hatalom pénzügyi függetlenségének témájáról értekezik Michel BOUVIER professzor, (*i. m.* 14. lábjegyzet), aki jelentésében megoldásokat javasol a bírói kar pénzügyi függetlenségét korlátozó intézkedések korrigálására. Mindent egybevetve, Franciaországban a két korábban említett törvény hivatott megreformálni és a XXI. század igényeihez igazítani az igazságszolgáltatás intézményét.<sup>30</sup>

#### **IV. Részletes szakvélemény az igazgatás kapcsán feltett kérdések kapcsán franciául**

***Q1. L'administration des juridictions est-elle assurée par une autorité juridique autonome (p.ex. : conseil des juges, conseils supérieurs ?) ou par une autre autorité publique (administrative), indépendante des corps judiciaires, ou bien est-elle régie par un système combiné des deux précédents, basé sur la répartition de compétences ?***

*Préliminaires : contexte sur l'organisation de la justice en France. Principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. En France, il existe un principe de séparation des juridictions/autorités administratives et judiciaires depuis la Révolution française, se basant sur le principe de la séparation des*

---

<sup>30</sup> A témában lásd a két fent említett törvényt: a 2016. augusztus 8-i törvény, a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács és a bírák jogállásának biztosítékairól, szakmai etikai kötelezettségeikről és felvételükről (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033011065&categorieLien=id>), valamint a 2016. nov. 18-i törvény a XXI. századi igazságszolgáltatás megújításáról (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033418805&categorieLien=id> )



*pouvoirs. C'est la loi des 16 et 24 août 1790 qui a prévu un tel principe<sup>31</sup>. L'article 13 Titre II de ladite loi encore applicable aujourd'hui prévoyait que : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions »<sup>32</sup>. Ce principe a pour conséquence de séparer le corps judiciaire (litiges entre particuliers) du corps administratif (relatif à l'administration).*

*En pratique cela signifie que les tribunaux judiciaires ne peuvent juger l'administration et connaître des litiges administratifs. Si un conflit se pose quant à la nature du conflit, c'est le tribunal des conflits qui renvoie le litige à l'un ou l'autre des corps juridictionnel (juridictions administratives ou juridictions judiciaires).*

*C'est un système basé sur le principe de justice déléguée (contrairement à la justice retenue qui consistait pour le chef de l'État d'être responsable du jugement du Conseil d'État, ce dernier n'émettait que des avis consultatifs et non des décisions de justice) qui a permis au Conseil d'État d'être autonome et d'être érigé en véritable juridiction administrative, séparée du corps exécutif. C'est dans cette continuité que l'incompatibilité entre les fonctions de ministres et de juge, « juger l'administration » (ce que l'on a appelé en France la théorie du ministre/juge) ont été déclarées comme incompatibles dans la décision du 13 décembre 1889<sup>33</sup>. En pratique, cela a signifié que les ministres ne pouvaient être compétents pour juger l'administration (depuis cet arrêt ils ne peuvent plus se prononcer sur un recours dirigé contre une décision administrative). Il appartient au Conseil d'État d'exercer une telle compétence (compétence générale) en sa qualité de juridiction de droit commun.*

*Conseil supérieur de la magistrature et conseil des tribunaux et cours administratives d'appel. S'agissant de l'autorité judiciaire, c'est le Conseil supérieur de la magistrature qui garantit le fonctionnement interne des juges de l'ordre judiciaire<sup>34</sup>. S'agissant des juridictions administratives, c'est le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel qui a un rôle consultatif pour les questions internes relatives aux magistrats des juridictions administratives de droit commun. De même, il faut préciser qu'il existe au niveau des finances publiques, un Conseil supérieur des chambres régionales des comptes.*

*Pour la composition de chaque conseil, voir question infra.*

**Q2. Quelles sont les fonctions et compétences relatives aux tribunaux qui relèvent de l'organe responsable de l'administration des juridictions, telles que mentionnées au point 1<sup>er</sup> ? En cas de répartition de ces compétences entre une autorité publique et un organe juridique autonome, comment la répartition est-elle faite entre les deux organisations responsables ?**

*Contexte juridique français. Principe de la séparation des pouvoirs. La séparation des pouvoirs est énoncée dans l'article 16 de la Constitution française du 4 octobre 1958 : « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution ». La séparation des pouvoirs est un principe, une théorie, qui préconise que les trois grandes fonctions de l'État (exécutif, législatif et judiciaire) soient chacune exercée par un organe ou une instance différente. Elle constitue l'un des principes constitutionnels fondateurs des régimes politiques occidentaux. La séparation des pouvoirs est un idéal de la démocratie, nécessaire à la régulation de la pratique du pouvoir mais cet idéal montre des limites au niveau de sa pratique sur le point de vue de sa définition même et de son application dans un régime parlementaire. Montesquieu, dans sa théorie de séparation du pouvoir s'est inspiré du régime parlementaire anglais qui est un exemple des principes qu'il a voulu exposer. C'est le principe de l'équilibre/communication/collaboration des pouvoirs qui est au centre de sa théorie.*

*Malgré quelques expériences françaises (et malheureuses) de séparation étanche (Constitution de l'an III 1795 ; Constitution de 1848) débouchant sur les deux dictatures napoléoniennes, Montesquieu a été globalement bien écouté :*

---

<sup>31</sup> Loi du 16 août 1790 sur l'organisation judiciaire, publiée le 24 août 1790 au recueil Duvergier, p. 361.

<sup>32</sup> Id.

<sup>33</sup> CE, 13 décembre 1889, n°66145, publié au recueil Lebon

<sup>34</sup> Article 65 de la Constitution du 4 octobre 1958.

- États-Unis : équilibre entre le veto présidentiel et l'initiative des deux chambres (qui n'est pas sans rappeler ce qu'a réellement décrit et loué l'auteur de l'Esprit des Lois : veto royal + initiative des Lords et des Communes).
- Europe : mécanismes de réciprocité inhérents au régime parlementaire (responsabilité/dissolution).

*En France, la séparation des pouvoirs est difficilement applicable puisqu'il s'agit non pas d'un régime strictement parlementaire mais « semi-présidentiel » puisque le chef de l'État est élu au suffrage universel direct, c'est lui qui est censé avoir le plus de légitimité démocratique. En pratique, c'est l'idée générale que les trois fonctions ne sont pas à égalité. Elles sont hiérarchisées. Il faut donc parler de « hiérarchie des pouvoirs ». Il n'y a pas d'équilibre parfait entre les pouvoirs. On a une prédominance de l'exécutif (présidentialisation du régime, le Parlement devient une simple « chambre d'enregistrement » du gouvernement).*

*Cependant, des contre-pouvoirs institutionnels sont présents avec le juge constitutionnel et le peuple par la voie référendaire. Ainsi, la justice constitutionnelle collabore au pouvoir législatif par son "veto" et son pouvoir d'interprétation. Le veto du Conseil constitutionnel peut au demeurant être surmonté par une révision constitutionnelle qui exige souvent une majorité parlementaire qualifiée. On se retrouve alors, du point de vue de l'équilibre des pouvoirs, dans le même schéma qu'aux États-Unis où est requise une majorité qualifiée pour surmonter le veto présidentiel (schéma qu'avait exploré Montesquieu en Angleterre lorsqu'une majorité qualifiée était requise pour contourner le veto royal). Le peuple collabore au pouvoir législatif par le biais de l'instrument référendaire. En pratique cependant, le référendum est rarement utilisé par les pouvoirs publics.*

**Principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire en France.** *Concernant le pouvoir judiciaire, le principe de l'indépendance des juges est une question récurrente et incessante du débat relatif à ce pouvoir. Censé n'être que „la bouche de la loi” (Montesquieu), le juge a progressivement pris une place conséquente dans la participation du respect de l'équilibre des pouvoirs en France. Le juge est justement aujourd'hui au cœur du débat sur la nécessaire garantie de l'indépendance des pouvoirs. En d'autres termes, comment peut-il juger de manière non arbitraire une affaire sans être sous influence d'autres pouvoirs publics répondant au principe d'un procès équitable et de l'égalité des armes ? (voir en ce sens, respect de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme par la France et notamment le cas du Procureur de la République français).*

**Actualités sur le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire en France.** *L'article 64 de la Constitution dispose que : « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles ». En vertu de l'article 65 de la Constitution, c'est le Conseil de la magistrature qui a pour rôle de garantir l'indépendance des magistrats de l'ordre judiciaire par rapport au pouvoir exécutif<sup>35</sup>. La réforme du*

---

<sup>35</sup> Article 65 de la Constitution : « Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de [l'article 13](#) est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet. La formation du Conseil supérieur

*Conseil supérieur de la magistrature – et de manière plus globale la réforme de l'organisation judiciaire française - a fait l'objet d'un arsenal législatif assez complexe avec d'un côté la loi du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature et qui a modifié les dispositions relatives au statut des magistrats et du Conseil de la magistrature en France et de l'autre côté, la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice au XXIème siècle qui vise la réforme globale de la justice en France<sup>36</sup>*

***Actualités françaises sur la réforme du fonctionnement de la justice.*** Une inspection générale de la justice a été créée par décret du 6 décembre 2016 qui, placée auprès du garde des sceaux (ministre de la justice), « exerce une mission permanente d'inspection, de contrôle, de conseil et d'évaluation sur l'ensemble des organismes, des directions, établissements et services du ministère de la justice et des juridictions (...) » (article 2 du décret du 5 décembre 2016)<sup>37</sup>.

*La question de l'indépendance de l'autorité judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif peut être posée dans le sens où cette inspection générale de la justice est placée sous l'autorité du Ministre de la justice et la forme juridique de cet acte « par décret » revient à considérer que c'est le pouvoir exécutif qui a prévu une telle possibilité ayant pour conséquence que le juge constitutionnel ne puisse contrôler cet acte juridique puisque ce n'est pas le Parlement qui a légiféré sur le fonctionnement interne de l'ordre judiciaire. Cependant, à travers la QPC lors d'un litige judiciaire ou administratif, l'acte pourrait être déféré au Conseil constitutionnel pour éventuelle atteinte à la Constitution. De même, il a été proposé que cette inspection générale ne soit pas placée auprès du ministre de la justice mais du Conseil supérieur de la magistrature afin de remédier aux protestations des juges d'une éventuelle atteinte et « ingérence » de l'exécutif sur le judiciaire (voir en ce sens les propos du Professeur Dominique ROUSSEAU). Affaire à suivre.*

***Ordre judiciaire. Fonctions et compétences du Conseil supérieur de la magistrature.*** Le Conseil supérieur de la magistrature est compétent concernant l'autorité judiciaire. Il participe à la nomination des magistrats du siège (proposition du CSM) – il est important en France de distinguer entre les magistrats du siège qui ont la fonction de trancher un litige qui est soumis à son examen et les magistrats du parquet qui est chargé de représenter la société et donc l'État (le ministère public) – il a également un pouvoir disciplinaire en cas de saisine pour un éventuel manquement disciplinaire d'un magistrat de l'ordre judiciaire. Il exerce par ailleurs une mission de veille déontologique concernant les difficultés rencontrées par les magistrats. Enfin, depuis la réforme constitutionnelle

---

*de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège. Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour. Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique. La loi organique détermine les conditions d'application du présent article ».*

<sup>36</sup> Loi organique n°2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, JORF n°0186 du 11 août 2016, texte n°1 ; loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice au XXIème siècle, JORF n°0269 du 19 novembre 2016, texte n°1.

<sup>37</sup> Décret n°2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice, JORF n°0283 du 6 décembre 2016, texte n°63.

du 25 juillet 2008<sup>38</sup>, les particuliers peuvent saisir directement le CSM et entamer une procédure judiciaire lorsqu'il estime qu'une faute disciplinaire est susceptible d'avoir été commise par le magistrat dans l'exercice de ses fonctions.

**Ordre administratif. Les compétences du Conseil d'État et du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dans le fonctionnement de l'ordre juridictionnel administratif.** S'agissant des juridictions administratives françaises, c'est le Conseil d'État qui est chargé de la gestion du corps des magistrats administratifs. Il est assisté depuis 1986 par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel qui ont un rôle comparable au CSM.

**Q3. En cas d'administration/gestion autonome des juridictions y a-t-il un contrôle public « extérieur » quel qu'il soit ? À savoir existe-t-il une organisation publique « extérieure » ou dignitaire de droit public que ce soit (à titre d'exemple : Président de la République, Roi, Premier ministre, ministre, Cour constitutionnelle, Procureur général, etc) ayant la compétence d'influencer ou d'intervenir dans le fonctionnement et les décisions de l'organisation juridique autonome ?**

Le pouvoir exécutif est présent au sein des conseils supérieurs de la magistrature, notamment à travers le Président de la République puisque c'est lui qui est chargé de nommer les membres de ces instances de management concernant le fonctionnement des autorités juridictionnelles françaises. Sur les modalités de nomination des CSM (composition), se référer à la question infra n°Q7.

Pouvoirs du Président de la République sur l'autorité judiciaire. Nb. : Il est intéressant de relever que depuis la réforme du 23 juillet 2008, le Président de la République ne préside plus le CSM. Cependant, en vertu de l'article 64 de la Constitution, c'est le Président de la République qui est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Avant la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993,<sup>39</sup> c'est le Président de la République qui nommait tous les membres du CSM, aujourd'hui selon l'article 13 de la Constitution et l'article 26 et 28 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature<sup>40</sup>, il nomme les magistrats professionnels (du siège) après avis conforme du CSM et les magistrats du parquet. Pour ces derniers, le CSM a un avis simple, ce qui signifie que le Président de la République n'est pas obligé de le suivre.

**Q4. Quelles sont les tâches administratives (de direction/gestion interne) relevant de la compétence du chef d'une juridiction par rapport à l'organisation (aux organisations) assumant l'administration centrale de la juridiction?**

Ordre judiciaire. Pouvoirs du premier Président de la Cour de cassation et du Procureur de la République. S'agissant des magistrats du siège, le premier président de la Cour a des pouvoirs à la fois juridictionnels et administratifs. Concernant le fonctionnement interne et administratif de la Cour, c'est lui qui affecte les conseillers, conseillers référendaires et greffiers de chambre et préside le bureau qui a autorité sur le greffier en chef pour l'administration. Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, c'est le premier président de la Cour de cassation qui préside le CSM en matière disciplinaire et en matière de nomination à l'égard d'un magistrat du siège. S'agissant des magistrats du parquet, c'est le procureur général qui exerce les fonctions du ministère public. Les membres du parquet sont affectés par le Procureur de la République. Concernant le fonctionnement interne de la Cour, il intervient dans la gestion du corps judiciaire et dans la discipline en faisant partie de la commission d'avancement des magistrats et du conseil d'administration de l'école nationale de la magistrature. Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, c'est le procureur de la République qui préside la formation du CSM de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet.

---

<sup>38</sup> Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, JORF n°0171 du 24 juillet 2008, p. 11890, texte n°2.

<sup>39</sup> Loi constitutionnelle n°93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVIII, JORF n°172 du 28 juillet 1993, p. 10600.

<sup>40</sup> Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature et modifiée par la loi n°2016-1090, *op. cit.*

*Ordre administratif. Pouvoirs du Vice-président du Conseil d'État. La présidence du Conseil d'État est assurée par le Vice-président. La gestion du Conseil d'État et de ses membres est exercée de manière interne par le bureau du Conseil d'État qui est composé du Vice-président, des sept présidents de section et du secrétaire général du Conseil d'État. Par ailleurs, c'est le Vice-président du Conseil d'État qui préside le conseil d'administration de l'École nationale d'administration (ENA) et du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il donne également son avis sur les nominations des maîtres des requêtes ou des conseillers d'État décidées par le gouvernement.*

***Q5. L'autorité publique (administrative) responsable, même partiellement, de l'administration des juridictions est-elle chargée de tâches de direction, de surveillance de la légalité ou du simple contrôle du fonctionnement des tribunaux ?<sup>41</sup>***

***En cas de répartition des tâches d'administration entre une autorité juridique autonome et une autorité publique (administrative), le pouvoir de direction, de surveillance ou de contrôle de celle-ci ne porte-t-il que sur : soit les tribunaux, soit l'autorité juridique autonome, ou sur les deux en même temps ?***

***Pouvoirs de contrôle de l'État sur l'organisation de la justice***

*Ordre judiciaire. Pouvoir de contrôle de l'État sur les magistrats du parquet. Seuls les magistrats du parquet sont placés sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice en vertu de l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature<sup>42</sup>.*

*Collège de déontologie des magistrats. Par ailleurs, en matière d'indépendance de la justice et précisément des juges, l'article 7 de ladite ordonnance prévoit que : « Les magistrats veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêt. Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».*

*Il existe en France un collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire qui est chargé de rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat, d'examiner les déclarations d'intérêts (article 10-2 du statut des magistrats). Le collège de déontologie des magistrats est composé d'un magistrat nommé par le Président de la République sur proposition de la formation plénière du CSM hors la présence du premier président de la Cour de cassation et du procureur général (1<sup>o</sup> de l'article 10-2 de l'ordonnance relative au statut des magistrats) ; alternativement d'un magistrat du siège élu par l'assemblée des magistrats du siège ou d'un magistrat du parquet élu par l'assemblée des magistrats d'un parquet ; alternativement d'un premier président de cour d'appel élu par l'assemblée des premiers présidents de cour d'appel ou d'un procureur général élu par l'assemblée des procureurs généraux ; d'une personnalité extérieure désignée par le vice-président du Conseil d'État ou par le premier président de la Cour des comptes ; d'un universitaire nommé par le Président de la République.*

*Principe d'incompatibilité de fonctions. Le statut de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée (article 8 de l'ordonnance). Seules les activités scientifiques, littéraires et artistiques sont autorisées et compatibles avec l'exercice de la fonction judiciaire (article 8, alinéa 3).*

---

<sup>41</sup> Ceci signifie en effet qu'en cas de responsabilité de direction, l'autorité publique exerce une influence complète (le droit de décider sur le fond) sur soit certains, soit l'ensemble des domaines suivants, à savoir le fonctionnement, les questions matérielles, le rythme d'avancement, la désignation des chefs, l'allocation des sources etc. En cas d'autorité de surveillance, celle-ci n'a qu'une compétence d'intervention et de décision restreinte, bien définie. À titre d'exemple elle a le droit de décider et d'intervenir en vue de prévenir ou résoudre les conséquences d'une éventuelle infraction. En revanche, en cas de compétence de contrôle, l'autorité publique n'est compétente que pour exposer les faits, sans intervenir dans le fonctionnement de la juridiction (même en cas d'infraction découverte), tout en respectant que les moyens d'intervention dont elle dispose tels que la publicité et le droit de saisir une autre organisation compétente ?

<sup>42</sup> Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, JORF du 5 février 1959.

*Nomination par le Président de la République. Selon l'article 28 de l'ordonnance relative au statut des magistrats, « les décrets de nomination aux fonctions de président d'un tribunal de grande instance ou d'un tribunal de première instance ou de conseiller référendaire à la Cour de cassation sont pris par le Président de la République sur proposition de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature. Les décrets portant promotion de grade ou nomination aux fonctions de magistrat autres que celles mentionnées à l'alinéa précédent sont pris par le Président de la République sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature pour ce qui concerne les magistrats du siège et après avis de la formation compétente du Conseil supérieur pour ce qui concerne les magistrats du parquet. Les règles de nomination des magistrats du parquet s'appliquent aux magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice et aux magistrats exerçant les fonctions d'inspecteur de la justice ».*

*Promotion. Commission d'avancement. Cf. : Article 34 de l'ordonnance : « Il est institué une commission chargée de dresser et d'arrêter le tableau d'avancement. Cette commission est commune aux magistrats du siège et du parquet. Le tableau d'avancement est communiqué à chacune des formations du Conseil supérieur de la magistrature avant d'être signé par le Président de la République. La commission d'avancement peut demander à l'autorité chargée d'évaluer l'activité professionnelle du magistrat candidat à l'inscription au tableau d'avancement des précisions sur le contenu de son dossier. Ces précisions et les observations du magistrat concerné sont versées dans son dossier. La commission peut également adresser aux autorités chargées d'évaluer l'activité professionnelle des magistrats les observations qu'elle estime utiles sur le contenu des dossiers examinés. La commission d'avancement établit chaque année un rapport d'activité rendu public ».*

*Indépendance financière de l'autorité judiciaire en France : une absence d'autonomie financière pour l'autorité judiciaire ?<sup>43</sup>. La question de l'indépendance financière de l'autorité judiciaire a fait l'objet d'un rapport par le Professeur Michel BOUVIER spécialisé en droit des finances publiques, qui a mis notamment en lumière l'absence d'une autonomie de décision financière pour l'autorité judiciaire et des limites à l'autonomie de gestion financière de l'autorité judiciaire. La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 a posé la question de l'autonomie financière de l'autorité judiciaire et a institué la création d'une mission*

*« Conseil et contrôle de l'État ». En France, il y a une absence d'autonomie de décision financière pour l'autorité judiciaire puisque les crédits qui sont affectés à l'autorité judiciaire dépendent des choix effectués par le pouvoir exécutif dans le cadre des projets de loi de finances et des arbitrages interministériels. Il faut rappeler à cet égard que le processus d'élaboration du projet de loi de finances relève exclusivement du gouvernement comme le prévoit l'article 38 de la LOLF : « sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en Conseil des ministres ». Les crédits affectés à la justice font partie de la législation applicable en matière budgétaire, appelée « mission Justice » et placée sous la responsabilité du ministre de la justice.*

*La gestion financière de l'autorité judiciaire sous le contrôle du ministre de la justice. C'est lors de la transmission du budget aux différentes cours que le ministère de la justice conditionne l'utilisation des crédits affectés à des priorités définies par l'administration centrale. Seule la Cour de cassation conserve une certaine marge de manœuvre budgétaire concernant les crédits.*

*Il faut préciser que contrairement à d'autres juridictions en Europe comme par exemple au Portugal ou encore aux Pays-Bas où le Conseil judiciaire peut disposer de fonds propres, l'autorité judiciaire française ne possède pas de ressources propres. En Angleterre, ce sont les tribunaux eux-mêmes qui s'autofinancent et lorsqu'il y a un solde déficitaire, c'est le contribuable qui participe au financement sur le budget du ministère de la justice.*

---

<sup>43</sup> Voir en ce sens le rapport au Premier président de la Cour de cassation et au Procureur général près cette cour, Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire, juillet 2017:

<https://www.courdecassation.fr/IMG/Rapport%20professeur%20Bouvier%20Autonomie%20budgétaire.pdf>

**Pouvoirs de contrôle de l'État dans le processus décisionnel**

*Ordre judiciaire : principe d'indépendance du statut des magistrats et de l'exercice de leurs fonctions . En principe, les juges judiciaires ne sont pas influencés par le pouvoir exécutif dans le processus décisionnel. Le principe de l'indépendance des juges a été affirmée par la loi organique du 22 décembre 1958 relatif au statut de la magistrature qui trouve son application en matière de nomination, de carrière et d'incompatibilités, sans toutefois être définie de manière précise. C'est pourquoi, le Conseil constitutionnel français a été amené à préciser les contours de l'indépendance de la magistrature, en déclarant que le « principe d'indépendance (...) est indissociable de l'exercice des fonctions judiciaires »<sup>44</sup>.*

*Ordre administratif. Il en va différemment des juges administratifs puisque c'est l'État à travers la figure notamment du préfet au niveau territorial qui contrôle la légalité des actes administratifs. Cependant, seul le juge administratif peut prononcer l'annulation d'un acte administratif, notamment en cas d'excès de pouvoir si l'autorité administrative n'a pas respecté le principe d'impartialité. Il faut préciser à cet égard que s'agissant du contrôle de légalité interne de l'acte, le cas d'un détournement de pouvoir de l'administration est contrôlé par le juge administratif.*

**Pouvoir de supervision de l'État : interventions dans le fonctionnement des tribunaux**

*Comme il a été mentionné, les juges sont censés être indépendants de toute influence externe, dont une éventuelle influence de la part du pouvoir exécutif. Cependant, en pratique le fonctionnement de la justice dépend éminemment de l'État, notamment à travers l'atténuation de l'indépendance financière du corps judiciaire. Voir en ce sens, supra sur la question de l'indépendance financière de l'autorité judiciaire.*

**Q6. Quelles sont les différentes tâches et responsabilités relatives à l'administration d'une juridiction en matière a) d'organisation (y compris compétences matérielles, fonctionnement, organisation interne, distribution des dossiers, allocation des sources, questions financières, budgétaires et d'investissement, p.ex. : rénovation d'un immeuble), b) de personnel (désignation des magistrats et chefs de juridiction, formation, carrière, rythme d'avancement et évaluation inclus) et c) d'administration professionnelle ?**

<b>Corps de magistrature:</b>	Conseil constitutionnel (CC)	Conseil d'État (CE) (ordre administratif) :	Cour de cassation (CASS) (ordre judiciaire) :
<b>Organisation et fonctionnement interne :</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un Secrétaire général nommé par décret du Président de la République assure les fonctions d'organisation de la juridiction constitutionnelle ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le Conseil d'État est l'administrateur général de l'ensemble des juridictions administratives en France (8 Cours d'appel, 42 tribunaux administratifs et une Cour</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestion interne : concernant l'administration de la CASS, c'est le premier président pour les magistrats du siège et c'est le procureur pour les magistrats du Parquet</li> </ul>

<sup>44</sup> Cf. en ce sens : Décision n°98-396 DC du 19 février 1998, JO du 26 février 1998, p. 2976, rec., p. 153 ; Décision n°2003-466 DC du 20 février 2003, JO du 27 février 2003, p. 3480, rec., p. 156.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budget et financement : le CC possède une autonomie financière, c'est le président qui fixe le budget du CC / la dotation de financement est prévue par la LOLF, rattachée à la mission « Pouvoirs publics »).</li> </ul>	<p>nationale du droit d'asile)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion et fonctionnement interne (organisation, modes d'action et rénovation des installations) par le Vice-Président du CE et le Secrétaire général du Conseil d'État) ;</li> <li>• Contrôle des juridictions administratives par la mission permanente d'inspection (présidée par un conseiller d'État, rapports annuels d'activités adressés au Vice-Président du CE)</li> <li>• Budget et financement : prévu par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) / vote des crédits de programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » rattachés à la mission « Conseil et</li> </ul>	<p>i possèdent tous deux un Secréariat général composé de magistrats et chargés des ressources humaines, de la gestion et de la communication ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion du Secréariat général de la première présidence : service intérieur de la Cour / Service information (exploitation et maintenance des logiciels, matériel + assistance technique et de la formation des membres de la Cour ;</li> <li>• Présence d'un « bureau », composé du premier président, des présidents de chambre, du procureur général et de 3 avocats généraux, chargé de fixer le nombre et la durée des audiences ;</li> </ul>
--	--	--	---



		contrôle de l'État) <sup>45</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Services administratifs assurés par les greffiers en chef (pour chaque ordre</li> <li>d</li> <li>e magistrat : siège/parquet)</li> <li>• Contrôle des magistrats par le CSM + création d'une inspection générale de la justice par décret du 6 décembre 2016 (<i>cf. supra</i>);</li> <li>• Budget et financement : prévu par la LOLF, crédits rattachés à la mission « Justice ».</li> </ul>
<b>Composition des juges :</b>	Le CC est composé de 9 membres nommés pour 9 ans. Les membres sont désignés par le Président de la République et les présidents des assemblées parlementaires <sup>46</sup>	Le CE est composé de 13 membres : le Vice-Président qui assure la présidence du CE, 5 représentants élus du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, 3 personnalités qualifiées nommées respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et le	La CASS est composée s'agissant des magistrats du siège (1 premier président, 7 présidents de chambre, 217 conseillers et auditeurs) / s'agissant des magistrats du parquet (1 procureur général, 6 premiers avocats généraux, 49 avocats généraux et référendaires) / et de fonctionnaires (243 fonctionnaires du siège et 22 fonctionnaires du parquet).

<sup>45</sup> Pour le détail du projet de loi de finances pour 2018, concernant les juridictions administratives, se référer au rapport suivant : [http://www.senat.fr/rap/a17-114-4/a17-114-4\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/a17-114-4/a17-114-4_mono.html)

<sup>46</sup> Cf. titre VII de la Constitution, article 56 et suivants ([https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194#LEGISCTA0000\\_06095827](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194#LEGISCTA0000_06095827))

		Président de la République <sup>47</sup>	
<b>Carrière :</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avis de la commission des lois constitutionnelles de chaque assemblée pour la procédure de nomination des membres ;</li> <li>• Désignation des membres par le PR et les présidents de l'assemblée nationale et du parlement.</li> <li>• Un seul mandat par membre (non renouvelable)</li> <li>• Anciens présidents de la République font parties de droit.</li> <li>• Incompatibilités avec les fonctions de membre du Gouvernement, Conseil économique, social et environnemental et de défenseur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avis du Chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives sur les décisions relatives à la carrière des magistrats administratifs + pouvoir de notation des présidents des tribunaux administratifs ;</li> <li>• Délibérations du Conseil supérieur des cours et tribunaux administratifs sur l'avancement de carrière des magistrats administratifs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouvoir de proposition (initiative) / avis (conforme ou non conforme) pour la nomination des magistrats du siège par le CSM et nomination par le PR ;</li> <li>• Nomination des magistrats du parquet par le ministre de la justice après avis (favorable ou non favorable) du CSM ;</li> <li>• Carrière et avancement par la Commission d'avancement des magistrats<sup>48</sup></li> </ul>

<sup>47</sup> Pour le détail sur le fonctionnement de la juridiction administrative Cf. : Décret n°2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018217481> ).

<sup>48</sup> Pour le détail sur le recrutement et la formation des magistrats, se référer au chapitre II de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339259&categorieLien=cid#LEGISCTA000006091592> )

	<p>des droits + incompatibilités avec l'exercice de tout mandat électoral + mêmes incompatibilités professionnelles que les parlementaires. Impossibilité pour les membres d'être nommés à un emploi public, ni recevoir de promotion au choix s'ils sont fonctionnaires.</p>		
--	---	--	--

**Q7. Quelle est l'autorité chargée de nommer les chefs de juridiction et d'assurer les conditions de fonctionnement des tribunaux ? Quels sont les dignitaires ou autorités exerçant une influence sur le fond en la matière, et par quels moyens le font-ils ?**

*Ce sont le Vice-président du CE et le premier président/Procureur général qui sont chargés d'assurer le fonctionnement interne des juridictions des deux ordres en France + assistance pour les questions administrative du Secrétariat général pour le CE et la CASS, voir supra Q6, organisation et fonctionnement.*

*Concernant l'assistance juridictionnelle, ce sont les greffiers qui sont chargés d'assister les juges dans leur mission juridictionnelle. Les greffiers sont en France des fonctionnaires de catégorie B qui sont recrutés par la suite et choisissent leur poste en fonction de leur classement.*

**Q8. Quelles sont les conditions de la désignation des juges et à qui en revient la compétence ? Par qui et à la proposition de qui les juges sont-ils nommés ? Outre la personne ou l'organisation exerçant la compétence de désigner ou de nommer les juges, qui (ou quelle autorité publique) est dotée du pouvoir d'influencer ou d'intervenir sur le fond de ce processus ?**

*Ordre judiciaire. S'agissant des magistrats du parquet, c'est le ministre de la Justice qui propose la sélection des magistrats du ministère public, avec avis du CSM qui ne lie pas le président dans la nomination des magistrats. S'agissant des magistrats du siège, l'initiative revient au CSM, après avis du CSM qui lie le Président de la République dans la nomination des magistrats du siège.*

*Ordre administratif. Les magistrats des cours et tribunaux administratifs sont recrutés (parmi les anciens élèves de l'école nationale d'administration-ENA) par concours spécifique ou par voie du détachement (article 7 de la loi du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel).<sup>49</sup>*

<sup>49</sup> Cf. la loi n°86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

*Les membres du Conseil d'État sont recrutés parmi les élèves de l'ENA, en fonction de leur classement de sortie ils peuvent choisir la Cour des comptes, l'Inspection générale des finances ou le Conseil d'État. Par ailleurs, le Conseil d'État lui-même recrute des membres*

*« extérieurs », en partie réservés aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel qui sont choisis en fonction de leurs compétences administratives et publiques. S'agissant des magistrats de la juridiction administrative, ils sont nommés sur proposition du Vice-Président du CE, après avis du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Il est important ici de relever que les autres membres recrutés de « l'extérieur » sont nommés par le Gouvernement après avis public du Vice-Président du CE.*

**Q9. La législation prévoit-elle des garanties assurant la transparence et la publicité en cas d'administration extérieure des juridictions, notamment en matière de décisions organisationnelles, distribution des dossiers et affaires du personnel telles que la désignation des juges et chefs de juridiction ou l'avancement des juges, ainsi qu'en matière de l'ordre des réunions et la procédure de décision de tout corps participant éventuellement à l'administration des juridictions ?**

*L'indépendance des magistrats est un principe constitutionnel pour les juridictions administratives et judiciaires<sup>50</sup>. Les dispositions législatives relatives à l'indépendance et à l'impartialité des magistrats sont relatives aux incompatibilités fixées par les deux statuts des deux ordres juridictionnels en France. Pour les magistrats administratifs, il s'agit de la loi du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel et pour les magistrats de l'ordre judiciaire, des dispositions spécifiques relatives à l'indépendance et à l'impartialité des juges sont présente dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Pour les deux ordres de juridictions, un Conseil supérieur de la magistrature est présent afin de garantir la transparence de la justice et de ces conditions nécessaire de mise en œuvre pour les magistrats.*

**Q10. Quelles sont les principales dispositions juridiques garantissant dans l'État en question l'indépendance (aussi bien personnelle que professionnelle) soit du juge, soit de la juridiction ? À l'inverse, quelles sont les éventuelles dispositions principales contrariant, contrebalançant ou limitant cette indépendance ?**

*Concernant les principales garanties de l'indépendance des juges, cf. tableau Q6 relatif à la composition des juridictions et aux incompatibilités de fonction. Également, en ce sens, se référer à la question Q5 avec le Conseil de déontologie des magistrats + les incompatibilités.*

*Concernant les différentes limites à l'indépendance de la justice en France, voir l'actualité sur la création par décret du 6 décembre 2016 d'une inspection générale de la justice placée sous l'autorité du ministre de la justice et non sous l'autorité du CSM posant problème. Également sur la question de l'indépendance financière de l'autorité judiciaire, se référer au rapport du Professeur Michel BOUVIER, op. cit. (note de bas de page n° 14), proposant des correctifs pour remédier aux limites de l'autonomie financière des magistrats de l'ordre judiciaire. De manière générale enfin en France, deux lois précitées viennent réformer le système juridictionnel français avec un objectif de modernisation de la justice au XXIème siècle.<sup>51</sup>*

---

([https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=CC9069C4BE6844781D6D775C63C5446C.tpdjo16v\\_2?cidTexte=JORFTEXT00000693697&dateTexte=19971231](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=CC9069C4BE6844781D6D775C63C5446C.tpdjo16v_2?cidTexte=JORFTEXT00000693697&dateTexte=19971231)).

<sup>50</sup> Cf. article 64 de la Constitution

<sup>51</sup> En ce sens, se référer aux deux lois précitées : celle du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033011065&categorieLien=id>) et celle du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle ( : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033418805&categorieLien=id>)

## V. Alapadatok az igazságszolgáltatási tanácsról angol nyelven a tanács adatszolgáltatása alapján

<b>Official name in original language</b>	Conseil Supérieur de la Magistrature
<b>Official name in English</b>	High Council for the Judiciary
<b>Address</b>	21, boulevard Haussmann, 75009 Paris
<b>Telephone number</b>	+38516040 940
<b>Website</b>	<a href="http://www.conseil-superieur-magistrature.fr">http://www.conseil-superieur-magistrature.fr</a>
<b>e-mail</b>	<a href="mailto:csm@justice.fr">csm@justice.fr</a>
<b>Brief history</b>	<p>The Council was established as an autonomous constitutional body by the French Constitution of October 27th, 1946, marking the intention to found an independent justice system. Different laws reformed the institution, its composition and powers. Budgetary autonomy was granted by the law of July 22nd, 2010.</p>
<b>Constitutional or legal status/basis</b>	<p>Autonomous constitutional body, assisting the president of the republic in its mission to guaranty the independence of the judicial power (article 64 of the Constitution).</p>
<b>Legal acts regulating the status</b>	<p>Article 64 of the Constitution of the French Republic of October 4th, 1958 modified by the constitutional law of July 27th, 1993. The Councils composition is defined by article 65. The constitutional law nr2008-274 of July 23th, 2008 on the modernization of the institutions of the 5th Republic and the constitutional bylaw nr2010-830 of July 22nd, 2010 reformed profoundly the Council regarding its composition and operating procedures, the appointments of members of the judiciary and complaints of citizens.</p>
<b>Composition:</b>	
Total number of members	22 members
Term of office	4 years
Is there a possibility to be renewed as a member?	Yes, but not consecutively

Do the members have a full-time position or not?	Not full-time
Make up	<p>Consists of judges, prosecutors and lay members:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>6 elected judges</b> (5 are member of the formation with jurisdiction over sitting judges and 1 is a member of the formation with jurisdiction over public prosecutors);</li><li>- <b>6 elected prosecutors</b> (5 are member of the formation with jurisdiction over public prosecutors and 1 is a member of the formation with jurisdiction over sitting judges);</li></ul> <p>- <b>President of the Cour de Cassation;</b></p> <p>- <b>General Prosecutor of the Cour de Cassation;</b></p> <p>- <b>8 prominent figures from outside the judiciary:</b> 1 member of the Conseil d'Etat elected by the general assembly of the Conseil d'Etat, 1 lawyer nominated by the president of the national Council of bars and 6 prominent figures nominated respectively by the President of the Republic, the president of the National Assembly and the president of the Senate.</p>
Is there a majority of Judges?	No, the members of the judiciary form a minority in the formations with jurisdiction regarding nominations of members of the judiciary and are in a position of parity in matters of discipline)
<b>Presidency</b>	President of the plenary formation and President of the formation with jurisdiction over sitting judges: President of the Cour de Cassation. Substitute President of the plenary formation and President of the formation with jurisdiction over public prosecutors: General Prosecutor of the Cour de Cassation
<b>Main Competences:</b>	
Career of judges and / or prosecutors	<p>The formation of the Council with jurisdiction over sitting judges is empowered to propose appointments for judicial positions at the Cour de Cassation (first president, division president, trial judges, special judges, auxiliary judges and junior officers), first presidents of Court of Appeal and presidents of Tribunaux de Grande Instance. The formation of the Council with jurisdiction over sitting judges issues an opinion on the proposed appointment of other sitting judges by the Minister of Justice, who is bound by this opinion. The formation of the Council with jurisdiction over public prosecutors has the task to issue a simple “favourable” or unfavourable”</p>

	opinion on proposed appointments by the Minister of Justice who is not bound by this opinion
Judicial training	No competence
Discipline	The Council receives cases referred to by the Minister of Justice, the first presidents of courts of appeal or presidents of higher appeal courts, or by principal prosecutors at courts of appeal or prosecutors at higher appeal courts and finally by litigants. The formation having jurisdiction over sitting judges delivers the sanction. The formation of the Council with jurisdiction over prosecutors issues a simple opinion as only the Minister of Justice is granted power to impose a sanction. Each formation of the Conseil supérieur de la magistrature may charge one or more of its members to conduct fact-finding missions at the Cour de Cassation, the courts of appeal, the tribunals and the National Judiciary School
Ethics	Formulates and publishes a repository of ethical obligations for magistrates. The plenary formation rules upon matters related to the professional ethics of magistrates as well as matters relating to the functioning of the justice system referred to it by the Minister of Justice.
Opinions on legislation / other opinions	Requests for opinions are formulated by the President of the Republic to the Council meeting in plenary formation presided over by the first president of the Cour de Cassation
Other Competencies	
<b>Status of decisions</b>	The disciplinary sanctions delivered by the formation having jurisdiction over sitting judges are jurisdictional decisions
<b>Review</b>	The disciplinary sanction delivered by the formation having jurisdiction over sitting judges can be appealed before the Conseil d'Etat on a point of law.
<b>Budget</b>	The Councils budget is autonomous in relation to the budget of the judiciary services. The President of the Cour de Cassation manages the budget and negotiates the budget with the Minister of economy and finances. The budget allocated to the Council is to cover the expenses related to its functioning in the exercise of its competences.