

EL GOBIERNO DE LA JUSTICIA EN FRANCIA¹

FRANÇOIS-GUILHEM BERTRAND²

Catedrático de la Facultad Jean Monet

Podríamos comenzar diciendo de entrada que no solamente no hay tal "gobierno de la Justicia" en Francia, sino incluso que no puede haberlo!

El Consejo Constitucional ha afirmado que la independencia de las jurisdicciones está garantizada; por la propia Constitución (artículo 64 de la Constitución) por lo que respecta a las jurisdicciones del orden judicial; y por un principio fundamental reconocido por las leyes de la República (P.F.R.L.R.), las jurisdicciones administrativas. No correspondiendo, prosigue el Consejo, ni al legislador ni al gobierno censurar sus decisiones (Consejo Constitucional, 22 de julio de 1980).

Esto está claro y responde a nuestra pregunta: en Francia la Justicia es una autoridad independiente; no puede ser "gobernada".

¿Por qué es, entonces, necesario que el Consejo continúe precisando que estos principios no impiden que el legislador modifique reglas (normas) cuya aplicación es misión del juez de modo que pueda validar retroactivamente aquello que acaba de ser anulado?

Decididamente todo el mundo se pone de acuerdo en la afirmación de los principios, es la organización de los mismos la que da lugar a una diversidad desconcertante de fórmulas...

El principio de la separación de los poderes quedó establecido en 1789: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de los poderes esté determinada, carece de Constitución" (Art.16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano).

El Consejo Constitucional ha opuesto a esta bella afirmación, en una fórmula sorprendente, "la concepción francesa de la separación de los poderes", y ha subrayado que "el principio de separación de las autoridades administrativas y judiciales (no tiene) por sí sola valor constitucional" (Consejo Constitucional 23 de enero de 1987).

¹ Esta ponencia ha sido traducida del idioma original (francés) al español por Dña. Yolanda Palomo Herrero y Dña. Begoña Vidal Fernández, Profesoras del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad de Valladolid.

² El Prof. BERTRAND, Catedrático de la Facultad Jean MONNET, en Sceaux, de la Universidad París XI, es especialista en Derecho Público Interno y de la Comunidad Europea.

Tenía razón Mirabeau cuando subrayaba que el fundamento del Estado de derecho era la voluntad del pueblo. Tal es la verdadera concepción francesa de la separación de los poderes.

Francia, a través de los diferentes quince regímenes que se han sucedido desde 1789, ha tenido siempre obsesión por evitar que se llegara un gobierno de jueces que invadiera los otros dos poderes.

La independencia de la Justicia no debe conducir a erigirla en poder, juez de los otros poderes. Es preciso organizar su independencia con el doble fin de evitar una dependencia excesiva del gobierno y, sobre todo, con el fin de evitar la creación de un cuerpo extraño a la Nación y a los órganos representativos de la misma.

Es preciso organizar la Justicia, es preciso, pues, en cierto modo gobernarla para evitar que sea ella la que gobierne todo: "no es necesario constituir un tercer poder superior a los otros dos, un poder que no tardaría en juzgar los otros dos" (Waldeck-Rousseau en 1883).

En la misma medida en que es preciso organizar la Justicia el realismo exige la combinación indispensable entre un punto de vista ético: la Justicia debe ser libre e independiente, y un punto de vista técnico: la Justicia debe ser eficaz y operativa.

Ahora bien, como ocurre en la democracia, es fácil afirmar el principio, difícil es llegar a un acuerdo sobre un modelo ideal y único de organización. Por su parte Francia ha rechazado siempre la concepción de un juez en el cual tenga mayor peso el espíritu corporativista que el espíritu democrático. La República tiene el deber de hacer magistrados republicanos, es lo que sostenían los padres fundadores de la IIIª República eliminando así los magistrados monárquicos.

Guardarse de la equidad de los antiguos parlamentos que no dudaban en juzgar la ley ha sido una constante de nuestra organización judicial desde hace dos siglos.

El resultado es forzosamente atenuado: la Justicia no debe estar a las órdenes del gobierno, no podría ya erigirse en corporación independiente.

Con el fin de ofrecer una imagen tan exacta como sea posible del estado actual de la Justicia en Francia, conviene mostrar que a pesar de las esperanzas anunciadas,

* la organización de la Justicia en Francia (I)

* no se ha visto alterada por la reciente reforma del Consejo Superior de la magistratura (II).

I. LA ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN FRANCIA

Rompiendo con las jurisdicciones especiales y los privilegios de jurisdicciones específicas para determinadas categorías de litigantes, la ley de 16 y 24 de agosto de 1790, afirmaba que todos los franceses litigaban ante los mismo jueces en las mismas causas.

Este hermoso principio de unidad se ve en la actualidad ampliamente ignorado. Los motivos son diferentes pero el resultado es evidente. En Francia se asiste hoy a una proliferación de jurisdicciones y de jueces.

Elaborar aquí un esquema exhaustivo de todo ello es evidentemente imposible. Sin embargo conviene facilitar algunas indicaciones que permitan comprender como la propia diversidad del servicio público de la Justicia excluye que el mismo pueda recibir un impulso único.

La exposición de las condiciones generales del ejercicio de la Justicia (A) precederá al examen del papel de la dualidad de jurisdicciones (B), que sigue siendo una característica específicamente francesa.

A. Condiciones generales de ejercicio de la Justicia

1º) ¿Quién es juez?

La función de juzgar en Francia se confía a tres categorías distintas de personas cuyas garantías de independencia son muy diferentes y sobre las cuales el ejecutivo dispone -o no- de determinados medios de acción.

A) Los ciudadanos

En determinados supuestos la Constitución o la ley prevén que la función de juzgar ha de ser confiada a un ciudadano cualquiera, designado o elegido. Se puede citar a título de ejemplo:

1. El Consejo Constitucional. Compuesto por 9 miembros, nombrados para 9 años por los Presidentes de la República y de las dos Cámaras.

2. Los Tribunales de Comercio o de "Prud'hommes" (competentes en materia de contratos de trabajo). Los jueces son elegidos por los profesionales.

3. Los jurados de la Audiencia Nacional. Son nombrados por sorteo de las listas electorales.

Estos jueces no profesionales pueden tener mayor o menor independencia respecto de quienes les han designado. La proximidad del elegido con aquellos a quienes juzga, o por el contrario el carácter muy ocasional de sus funciones constituyen criterios de su independencia si no de su competencia.

A veces el juez profesional está sometido a una tutela que parece difícilmente compatible con esta independencia, incluso aunque en la práctica sea escasamente utilizada. Así, El Magistrado de Trabajo (Conseiller Prud'homme) puede ser revocado de su mandato por el Primer Ministro por incumplimiento de su deber de discreción (Consejo de Estado, 16 de febrero de 1994, Montousse).

Con bastante frecuencia, los jueces procedentes de los profesionales que deben juzgar se sienten cercanos a ellos siendo, de hecho, elegidos en función de su pertenencia a una profesión determinada: empresarios, asalariados, comerciantes.

B) Los funcionarios

Algunos funcionarios pueden ser destinados a organismos de naturaleza jurisdiccional. Estos tienden a proliferar, así el Consejo de Estado actualmente cuenta con más de una cincuenta.

El funcionario-juez, ¿va a comportarse según su estatuto o según su función temporal? Dependerá de cada supuesto concreto.

Los miembros del Consejo de Estado son funcionarios nombrados por decreto del Presidente de la República, su estatuto no les concede ninguna garantía particular. A pesar de esta aparente sujeción, su independencia es bien real y el ascenso dentro del cuerpo se efectúa (tiene lugar) por antigüedad. La eventual influencia del ejecutivo sobre su función jurisdiccional es, por tanto, limitada. Esto, que es cierto para funcionarios de muy alto nivel, para profesores de enseñanza superior, lo es menos -en cambio- según se desciende en la jerarquía.

Esta ausencia de garantías textuales no deja de ser cuando menos algo sorprendente.

C) Los magistrados

Existen dos categorías de magistrados, según pertenezcan al orden administrativo o al orden judicial.

Por lo que respecta al orden administrativo, solamente los miembros del Tribunal de Cuentas y de las Cámaras regionales de cuentas son inamovibles y no pueden recibir, sin su consentimiento, un nuevo destino ni siquiera por ascenso.

La ley de 6 de enero de 1986 no ha utilizado el término de inamovilidad para referirse a los miembros de los Tribunales administrativos ni de los Tribunales de Apelación administrativos (Cours), pero proclama la imposibilidad de dar un nuevo destino sin el acuerdo del interesado, lo que responde a la definición material de inamovilidad.

Un Consejo superior de los Tribunales administrativos y de los Tribunales de Apelación administrativos (Cours), compuesto por doce miembros, presidido por el vicepresidente del Consejo de Estado y en el cual figuran cinco miembros elegidos del mismo cuerpo, asegura lo esencial de la gestión de este cuerpo y ejerce las funciones de Consejo disciplinario que, por lo tanto, no está en manos del Ministro de Justicia o del Ministro del Interior hasta 1989.

Este Consejo superior ejerce igualmente una función de Consejo disciplinario formulando propuestas de sanciones. La sanción es adoptada mediante decreto del Presidente de la República quien, en la práctica, se ajusta a la propuesta que le es presentada. Formalmente, el régimen es menos protector que el de los magistrados que conocen en el orden judicial donde es el propio Consejo Superior de la Magistratura el que sanciona.

Hay que precisar, finalmente, que la inamovilidad de los miembros del cuerpo de los Tribunales administrativos está limitada al ejercicio de sus funciones como magistrados en una jurisdicción administrativa. No se benefician de esta garantía cuando ejercen otras funciones diferentes, particularmente en un destino provisional.

Las garantías específicas de los magistrados del orden judicial serán examinadas junto con las competencias del Consejo Superior de la Magistratura.

2ª) ¿Cuál es el papel del Ministro de Justicia?

A) Medios materiales

El Ministro de Justicia tiene un papel esencial en relación con los medios materiales del servicio público de la Justicia. Es él el encargado de presentar, hacer votar y de administrar el presupuesto votado por el Parlamento. Estos medios materiales condicionan muy ampliamente el funcionamiento del servicio público.

Por una especie de pudor poco justificado, salvo que sea por malthusianismo, durante largo tiempo se ha evitado hacer incapié en este aspecto de las cosas cuando, sin embargo, es esencial.

En efecto, en materia de Justicia, los medios materiales no son neutros: su ausencia (falta) o su mediocridad es provechosa para aquellos que cuentan con medios materiales y/o jurídicos para actuar: el privilegio del recurso previo de la Administración, los medios financieros de la delincuencia de cuello blanco... Lo sufren las víctimas de la infracción y todos los ciudadanos ordinarios que tienen que esperar que se haga Justicia.

Francia ha sido condenada en diferentes ocasiones por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo por vulneración del "plazo razonable" del art.6-1 del Convenio.

Ante la acumulación de cometidos, se han multiplicado recientemente los paliativos: filtros sobre los recursos, póliza de cien francos sobre cada demanda presentada ante los Tribunales administrativos, multas por recurso abusivo, creación de solamente cinco Tribunales (Cours) de Apelación administrativos para el conjunto del territorio alejando y alargando los procedimientos.

A pesar de las reiteradas afirmaciones, en Francia la Justicia no es una de las prioridades presupuestarias y sin embargo mejorar su condición no supondría ningún pozo sin fondo financiero.

B) La Justicia penal

Este terreno especialmente sensible merece particular atención sobre dos puntos esenciales.

1.- La oportunidad de las investigaciones.

El proceso penal francés distingue la investigación confiada al fiscal, la instrucción confiada al juez de instrucción y el enjuiciamiento confiado a la jurisdicción.

El Ministro de Justicia puede dirigir instrucciones al Ministerio Fiscal y encargarle que realice investigaciones. Lo que no puede, aunque se trata de un punto controvertido, es ordenarle que deje de investigar.

Por tanto, la apreciación de la oportunidad de las pesquisas es un punto esencial en el cual desempeñan un cometido esencial el Ministro de Justicia y los miembros del Ministerio Fiscal, que están bajo sus órdenes.

2.- La dirección de la policía judicial.

Textualmente esta dirección corresponde al Ministerio Fiscal, jerárquicamente sometido al Ministro, bajo el control de la sala de acusación.

Ahora bien, la gestión ordinaria de los funcionarios investidos de funciones de policía judicial (policía nacional y guardia civil) es, materialmente, competencia de los Ministros del Interior o de las Fuerzas Armadas; y son simultáneamente agentes de policía administrativa.

Esta dualidad es fuente de dificultades. Concretamente, el magistrado instructor o el Ministerio Fiscal tienen que remitirse a su superior jerárquico para obtener los medios materiales para sus investigaciones.

En último término, en caso de reticencias o de rechazos larvados, es el Ministro de Justicia quien deberá dirigirse a sus colegas de Interior o de las Fuerzas Armadas.

Como puede verse el poder de dirección del fiscal y del juez de instrucción se hace a un lado ante la necesidad de obtener los medios para el desempeño de una competencia legalmente establecida.

B - ¿Cuál es la función de la dualidad de jurisdicción?

En Francia existen dos órdenes jurisdiccionales, el orden administrativo con competencia para conocer de las decisiones de las autoridades públicas excepto, materias reservadas a la autoridad judicial "guardiana de la libertad individual" (Artículo 66 de la Constitución).

Esta dualidad es evidentemente fuente de dificultades e incluso de conflictos. ¿Cómo se regulan?. ¿Puede constituir esta dualidad un medio para gobernar la Justicia?. Finalmente, en la medida en que la propia Justicia es un servicio público, ¿puede, el juez administrativo, juzgar la Justicia?.

1º) Los conflictos de competencia

Hasta 1872 (dejando aparte una breve pausa en 1849), los conflictos de competencia entre ambos órdenes jurisdiccionales eran resueltos por el Consejo de Estado, lo que constituía un modo radical de regular el problema.

La ley de 24 de mayo de 1872 creó el Tribunal de Conflictos, compuesto en igual número por cuatro consejeros de Estado y cuatro del Tribunal (la Corte) de Casación.

Este Tribunal es presidido por el Ministro de Justicia, lo que es -cuando menos- extraño, aunque bien es verdad que este último generalmente no preside salvo supuesto de empate de votos. Sin embargo, mientras fue Ministro de Justicia, el Profesor J. Foyer, presidió todas las sesiones haciendo uso de su derecho a ello.

El procedimiento en caso de conflicto se desarrolla como sigue: cuando la Administración estima que un asunto introducido ante un Tribunal del orden judicial no es de la competencia de dicho orden judicial puede pedirle que decline su conocimiento del mismo. El Prefecto, como representante del gobierno, es quien formula la demanda.

Si se niega, el Prefecto adopta una decisión de conflicto que declara de manera autoritaria incompetente al juez a la vez que apela al Tribunal de Conflictos quien, en principio, deberá resolver el conflicto en el plazo de cuatro meses.

También se puede acudir al Tribunal de Conflictos en caso de conflicto negativo en el supuesto de que ambas jurisdicciones se declaren incompetentes, o preventivamente para evitar una futura dificultad de competencia.

Con relación a la situación del Consejo de Estado como juez de conflictos, el progreso ha sido considerable. Pero atendiendo al objetivo de dos órdenes jurisdiccionales independientes cuyos errores puedan ser sancionados únicamente por vía de recurso, también es considerable lo que queda por realizar.

2º) El Consejo de Estado como juez de la Justicia

La Justicia es un servicio público, el Consejo de Estado es el juez del servicio público. ¿Puede, entonces, el Consejo de Estado juzgar la Justicia?.

El Tribunal de Conflictos respondió a esta paradójica pregunta de una manera matizada mediante una resolución de 27 de noviembre de 1952 (Préfet de la Guyane). Para el Alto Tribunal debe ser desestimada una declaración de total incompetencia del juez administrativo que se funde en la independencia de la autoridad judicial.

La Justicia es un servicio público específico: todo lo relativo al ejercicio propio de la función jurisdiccional es competencia de las vías de recursos judiciales internos; por contra, todo lo que hace referencia a la organización del servicio público de la Justicia es competencia del juez administrativo.

La distinción entre el ejercicio de la función y su organización exige una gran delicadeza; ha conducido a una jurisprudencia muy matizada por no decir contradictoria.

Lo esencial que hay que retener es que el Consejo de Estado se ha declarado competente para conocer del contencioso que pueda surgir en las elecciones para el Consejo Superior de la Magistratura. Igualmente, se considera competente para conocer del contencioso del nombramiento, de los ascensos y de las sanciones disciplinarias de los magistrados.

Lo que es más grave es que la competencia para conocer de ciertos contenciosos esenciales para las libertades públicas se encuentra "repartida" entre los dos órdenes jurisdiccionales, puesto que las decisiones que están en causa son administrativas. Así sucede con el contencioso de extranjería: reconducción a la frontera, extradición...

Finalmente, el Tribunal de Conflictos y el Consejo de Estado consagran una parte importante del contencioso de ejecución de sentencias o el del funcionamiento del servicio penitenciario, al juez administrativo. Las medidas adoptadas por el director de la prisión respecto del reo son administrativas y no judiciales (Tribunal de Conflictos, 4 de julio de 1983, Caillol).

Esta intromisión del juez administrativo en el terreno del juez judicial no constituye una verdadera invasión del ejecutivo sobre el judicial. El juez administrativo dispone de cierta independencia pero, por su propia naturaleza, se encuentra más cerca de las preocupaciones de la Administración...

Recordemos en este sentido que la tradición francesa confía al mismo órgano, el Consejo de Estado, la misión de aconsejar al gobierno y a continuación la de juzgar las decisiones que él mismo ha alumbrado con sus dictámenes.

II. LA REFORMA LIMITADA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA

¿Cuál es el órgano que administra las carreras de los jueces del orden judicial? ¿Es una prolongación del ejecutivo o un órgano independiente?

La reforma del Consejo superior de la magistratura es una verdadera serpiente de veneno de las reformas constitucionales bajo la V República. No menos de tres proyectos gubernamentales y trece proposiciones de ley han conducido finalmente a la reforma de 1993-1994. (B)

A decir verdad, esta gestación contrariada por un resultado que, lo veremos, es muy modesto. Se explica en gran medida por el contexto histórico en el cual ha ocurrido. (A)

A- El contexto histórico

La tradición constitucional francesa muestra una gran desconfianza respecto de una posible independencia del juez.

Las intrusiones de los Parlamentos del Antiguo Régimen sobre los poderes legislativos y ejecutivos del soberano (derecho de amonestación, sentencias de reglamento) marcaron al constituyente revolucionario. Se puede decir a este respecto que existe una continuidad notable de los diferentes regímenes políticos que se sucedieron a partir de 1789 para que la función de juzgar sea reducida a un simple *servicio público* y no constituya un verdadero *poder*.

La concepción francesa de la separación de poderes ha dado un sentido muy amplio a la reflexión de Montesquieu quien señalaba ya en *El Espíritu de las leyes* (Libro XI Capítulo VI) "de los tres poderes de los cuales hemos hablado (el de hacer las leyes, el de ejecutarlas y el de juzgarlas) el de juzgar es en cierto modo *nulo*".

La mejor manera de asegurar esta nula -mejor dicho neutralidad- ha sido poner fin al sistema revolucionario de la elección de los jueces que les confería una legitimidad democrática, corriendo el riesgo de una gran subordinación al poder ejecutivo que se va a encargar de nombrar y promover a los magistrados.

1º) Bajo la III República (1875-1945)

El régimen de la III República, de cuyas disposiciones constitucionales ninguna hace referencia a la Justicia, está marcado por una evolución muy lenta hacia una limitación de la dependencia respecto del poder ejecutivo.

El punto de partida marca el espíritu de la III República en lo que se refiere a la independencia de los jueces: después del triunfo de los republicanos en 1879, la ley de 31 de agosto de 1883 suspendió la inamovilidad de los jueces por seis meses. Se trataba claramente de hacer limpieza: ¡los magistrados sospechosos para el régimen republicano se van voluntariamente! Nombramiento y ascenso dependerán en lo sucesivo exclusivamente del gobierno.

La exigencia de un juez republicano prevalece sin mucha resistencia sobre su independencia.

A lo sumo se asistirá más tarde y progresivamente a la aparición de un poder de proposición del cuerpo judicial por la vía de las comisiones de ascenso cuya función es la de proponer tres nombres por cada nombramiento (Decreto Doumergue 1934).

En materia disciplinaria, la Fiscalía está en manos del Ministro. Sin embargo, para los jueces, la instancia disciplinaria es el Tribunal de Casación en pleno actuando como Consejo superior de la magistratura.

2º) La IV República (1946-1958)

La Constitución de 27 de octubre de 1946 evita consagrar el término de *poder judicial*, sin embargo dota de estatuto constitucional el servicio público de la Justicia.

Una Escuela de la magistratura asegura la contratación inicial de los magistrados tras los concursos. El poder discrecional del Ministro es reducido otro tanto. El Consejo superior de la magistratura (C.S.M.) es el garante constitucional de la independencia de los magistrados, le reconoce un derecho exclusivo de presentación para las promociones.

La composición del C.S.M. está bastante politizada. Comprende 14 miembros:

-El Presidente de la República.

-Dos personalidades nombradas por él.

-El Ministro de Justicia.

-Seis personalidades elegidas por la Asamblea Nacional.

-Cuatro magistrados elegidos por sus iguales.

Como se ve, sólo 10 de los 14 miembros son elegidos y de ellos los magistrados son minoría en comparación con los políticos.

Se declara la inamovilidad de los jueces, en cambio los fiscales permanecen sometidos al poder jerárquico del "Garde des Sceaux", Ministro de Justicia.

El Constituyente de 1946 deseaba poner al C.S.M. "en una situación equidistante entre una inadmisibles subordinación del judicial al político y una inadmisibles composición corporativa" (P. Coste Floret).

Con el paso de los años es lo político lo que se hará preeminente.

3º) La V República (1958-1994)

Como reacción a una composición considerada demasiado política del órgano regulador, y, fiel a su orientación general, la V República instaura una concepción muy presidencial de la autoridad judicial (Artículo 64 y 65 de la Constitución).

Según el Artículo 64 de la Constitución, es el Presidente de la República y no el C.S.M. quien garantiza la independencia de la autoridad judicial, contentándose el C.S.M. con asistirle en esta tarea.

El C.S.M. está constituido por once miembros, presidido por el propio Presidente de la República (Gran Consejo) o por el Ministro de Justicia que es el vice-presidente de derecho (Pequeño Consejo). El Presidente de la República nombra a los otros nueve miembros según diversas modalidades:

- Dos miembros son nombrados libremente por el Presidente, fuera de la magistratura en razón de su competencia.

- Seis magistrados (3 del Tribunal de Casación y 3 de los otros tribunales "Cours et Tribunaux") son nombrados por el Presidente de una lista que incluye un número de nombres triple del número de puestos a cubrir. Estas listas son establecidas por la oficina del Tribunal de Casación.

- Un consejero de Estado nombrado en las mismas condiciones de una lista de tres nombres fijados por la Asamblea General del Consejo de Estado.

El Consejo es nombrado por 4 años, sus miembros son renovables y no pueden ser removidos en el transcurso de su mandato.

El Consejo presenta propuestas para el nombramiento de los magistrados del Tribunal de Casación y de los primeros presidentes del Tribunal de Apelación (160 magistrados).

Para los otros jueces (4.000 magistrados), emite un dictamen sobre las propuestas del Ministro de Justicia elaboradas a la vista de los escalafones establecidos por el Ministerio. La gestión de los fiscales continua escapándosele como ocurría bajo la IV República.

Por último, cuando actúa como Consejo de disciplina, el C.S.M. está presidido por el Primer Presidente del Tribunal de Casación en ausencia del Presidente de la República y del Ministro de Justicia. En una sentencia muy criticada, el Consejo de Estado consideró que esta formación disciplinaria constituía una jurisdicción del orden administrativo¹⁾ y que sus decisiones eran competencia del Consejo de Estado por la vía de la casación (Consejo de Estado 12 de julio de 1969 L'Etang RDP 1970 387 Note Waline).

La Constitución no dice nada sobre un órgano esencial: el secretario general del C.S.M. Designado discrecionalmente por el Presidente de la República sin otro límite de duración que la confianza presidencial, es quien prepara las sesiones del Consejo. Órgano permanente, cercano al Jefe de Estado, en la práctica juega un papel esencial aproximando los puntos de vista de las diferentes partes: Presidencia, Ministerio de Justicia, miembros del Consejo, antes de las sesiones.

B- La reforma (1993-1994)

La primera versión del C.S.M., muy criticada a lo largo de la V República, sobre todo por los sindicatos de magistrados, ha sufrido todas las peripecias políticas.

Sin embargo, respondiendo a un deseo renovador de garantizar mejor la independencia de los jueces, la idea de reforma ha progresado y conducido a la revisión constitucional del 27 de julio de 1993 y a la ley orgánica de 5 de febrero de 1994 dictada para su aplicación.

-¿Cuál es la parte dispositiva contenida?

-¿Responde a todas las expectativas?

1º) La parte dispositiva contenida

Las modificaciones más vistosas de la reforma son por una parte la creación de dos formaciones del C.S.M., una competente respecto de los jueces (C.S.M. "siège") y otra respecto de los fiscales (C.S.M. "parquet"). La ley orgánica de 25 de febrero de 1992

aproximó esas dos funciones al afirmar que todo magistrado tiene vocación de ser nombrado en el curso de su carrera para funciones de juez y de fiscal.

La segunda modificación importante es la vuelta a la elección para la designación de los representantes de los magistrados.

Las dos formaciones del C.S.M. están compuestas de doce miembros con una base común de seis miembros:

-El Presidente de la República.

-El Ministro de Justicia, vice-presidente de derecho.

-Un Consejero de Estado elegido por la Asamblea General del Consejo de Estado.

-Tres personalidades designadas respectivamente por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado.

A esta base, se añaden seis magistrados elegidos según la competencia de la formación (magistratura o fiscalía).

Por lo que respecta a lo judicial, estos magistrados son designados por cuatro colegios distintos en orden jerárquico:

- Uno elegido por la Asamblea General del Tribunal de Casación.

- Uno elegido por la Asamblea de los Primeros presidentes de Tribunales de Apelación.

- Uno elegido por la Asamblea de los presidentes de Tribunales de "Grande Instance".

- Tres elegidos por el resto de magistrados con la particularidad de que dos serán magistrados du siège y uno du parquet.

Para la designación de los seis elegidos de la formación competente respecto de los fiscales, los cuatro colegios son los correspondientes a los del Ministerio Público:

- Uno elegido por el parquet del Tribunal de Casación.

- Uno elegido por los fiscales generales de los Tribunales de Apelación.

- Uno elegido por los fiscales de la República.

- Tres elegidos por los Tribunales ("Cours et Tribunaux") de los cuales uno es juez.

Todos los miembros del Consejo son designados por 4 años y no son renovables inmediatamente. También está precisado que los magistrados elegidos no pueden ser objeto de remoción o de cambio durante su mandato.

No forman parte del Consejo, el Presidente de la República y el Ministro de Justicia cuando se constituye en formación disciplinaria.

El Consejo es entonces presidido por el Primer Presidente del Tribunal de Casación si se trata de los jueces o por el Fiscal General del mismo Tribunal para los fiscales.

De conformidad con la tradición francesa de inamovilidad limitada, el C.S.M. pronuncia las sanciones aplicables a los jueces y se contenta con dar una opinión sobre las gestiones a los fiscales. Para estos últimos, las sanciones quedan de la competencia del Ministro de Justicia. Es preciso, sin embargo, señalar que en la práctica, el Ministro siempre se ha ajustado a la opinión dada (antes de la reforma, por la comisión de disciplina del Ministerio Fiscal).

continúa

La existencia de una formación específica del C.S.M. para los fiscales les da por otra parte plena vocación para constituir una parte de la autoridad judicial junto a los jueces. La precisión es importante pues, aún reconociéndoles una cierta independencia, el Consejo Constitucional había negado al Fiscal la pertenencia a la autoridad judicial (Consejo Constitucional 18 febrero, D1986 p. 425)

El procedimiento de ascenso distingue dos categorías de magistrados y dos procedimientos. Para los 160 jueces del Tribunal de Casación, para los "Chefs de Cour et de Tribunaux", el C.S.M. formula propuestas.

Para los otros 4.000 jueces, el proyecto de nombramiento es difundido por el Ministerio al conjunto de magistrados para que formulen observaciones (procedimiento de la "transparencia"), después el C.S.M. emite un dictamen al cual el Presidente de la República tiene que conformarse en su decreto de nombramiento.

Para los 2.000 fiscales, el C.S.M. emite una simple opinión que puede en teoría no ser seguida.

Para los más altos fiscales nombrados por el Consejo de Ministros el nombramiento no está precedido de ninguna opinión. Es el caso del Fiscal General del Tribunal de Casación y de los Fiscales Generales de los Tribunales de Apelación.

La forma de designación del secretario general del C.S.M. ha sido objeto de vivas controversias. La mejor muestra de una independencia bien afirmada consistiría en nombrar al secretario general del C.S.M. por el órgano del cual él es el alma.

Esta propuesta ha sido vivamente combatida por el Jefe de Estado, lo mismo que la que reservaba el nombramiento al Presidente sobre una opción de tres nombres (Senado).

La Asamblea Nacional ha mantenido la elección discrecional por el Presidente de la República precisando sin embargo, que el secretario general debía ser magistrado desde hace más de 7 años y que no podía ser renovado en sus funciones más que una sola vez.

2º) Una parte dispositiva imperfecta

Evidentemente la reforma emprendida es imperfecta. Lo que estaba en juego y las expectativas eran demasiado importantes para que la insatisfacción no venciera en un primer momento.

Primera crítica: La parte de la elección es reducida y para evitar el riesgo de politización o de corporativismo se conservó un consejo fragmentado cuyos miembros son de origen muy diverso.

La parte dedicada a la elección ha sido muy criticada. El sindicato de la magistratura ha rechazado participar en las elecciones profesionales que según él favorecían a los jerarcas.

De hecho, de los seis miembros elegidos, tres representan a los 500 más altos magistrados y los otros tres a 5.500... Igualmente se ha señalado que la elección del modo de escrutinio uninominal a una vuelta prima al sindicato mayoritario (Unión Sindical de la Magistratura).

Es preciso saber que para evitar estos obstáculos así como la pesadez de un sistema que obliga a todos los chefs de Cour y de Tribunaux a trasladarse a París para proceder a la

elección, el Senado había preconizado el sorteo en el seno de los colegios elegidos. Esta sugerencia ha sido abandonada.

Sin embargo, podemos felicitarnos al ver la unidad del conjunto de la magistratura reafirmada por la presencia de un fiscal o de un juez en la formación competente para las otras funciones. No se podría ir más lejos instituyendo un solo C.S.M. para el conjunto de los magistrados.

El debate relativo al secretario del C.S.M. muestra que las prerogativas reales tienen, en la materia una buena capacidad de resistencia. Obligado a ceder sobre la designación de los magistrados que componen el C.S.M., el Presidente de la República mantiene una gran influencia sobre el funcionamiento de la institución.

De acuerdo con el mantenido Artículo 64 de la Constitución él sigue siendo el garante de la independencia de la magistratura.

Este sistema no es forzosamente condenable, convenía señalar que no ha sido alterado.

Por último y sobre todo, el C.S.M. no es siempre el órgano ordinario y exclusivo de la gestión de la carrera de los magistrados.

La notación por los chefs de jurisdicción, la elaboración de escalafones, las elecciones hechas por la Chancillería, condicionan mucho todavía la carrera de un magistrado que continúa comportando tres grados con un ascenso por méritos entre cada grado.

La creación en 1992 de magistrados "ubicados" junto a los "chefs" de los Tribunales de Apelación (jueces y fiscales) sin una misión concreta sino con cualidad para ejercitar sus funciones en el conjunto de las competencias del Tribunal de Apelación, es un ejemplo de ataque insidioso al principio de inamovilidad que se escapa igualmente al C.S.M.

El C.S.M. interviene al término de un proceso complejo, para las decisiones más importantes pero está todavía lejos de constituir la Alta Autoridad con competencia exclusiva, que algunos habían querido instaurar y que otros países han instaurado con resultados por otra parte contrastados.

CONCLUSIONES

¿El Gobierno de la Justicia? Sí, pues es preciso aunque el servicio público funcione y se adapte a las necesidades.

¿A quién confiar esta dirección sobre los hombres, sobre los medios materiales e incluso sobre los procedimientos? La respuesta francesa es no dar ese poder a los jueces ni aún, en su totalidad, a un órgano independiente del ejecutivo.

Por lo demás, nuestra exposición ha tratado de mostrar la gran diversidad de situaciones así como la ausencia de un poder único de impulsión, lo que en definitiva constituye el comienzo informal de una cierta forma de independencia.

En definitiva, si hubiera que responder con una fórmula, estaríamos tentados a avanzar que en Francia la independencia de la Justicia está asegurada por lo que respecta a la decisión en sí misma, pero que está sujeta a interrogante si lo que se considera es la carrera de quienes dictan esas decisiones.