

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
Revista del Poder Judicial nº 47. Tercer trimestre 1997

Bon, Pierre

Catedrático de Derecho público. Universidad de Pau

LA REFORMA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA FRANCÉS (*)

Estudios

Serie: *Constitucional*

VOCES: PODER JUDICIAL. MAGISTRADOS. JUECES. ORGANIZACION JUDICIAL. ORGANOS JURISDICCIONALES.

ÍNDICE

- I. Introducción
- II. La nueva composición del Consejo Superior de la Magistratura
- III. Las nuevas competencias del Consejo Superior de la Magistratura
 - A) Nombramientos de magistrados
 - B) La disciplina de los magistrados
- Bibliografía

TEXTO

I. INTRODUCCIÓN

Según el artículo 64 de la Constitución francesa de 1958, que es el primer artículo del título VIII titulado «De la autoridad judicial», el Presidente de la República es el garante de la independencia de la autoridad judicial y es asistido por el Consejo Superior de la Magistratura.

Las disposiciones contenidas en este título obligan a hacer cinco observaciones previas.

En primer lugar, la Constitución utiliza el término «autoridad judicial» y no «poder judicial». Se ha deducido que, para el constituyente, la magistratura no era un auténtico poder situado al mismo nivel que el poder legislativo y el ejecutivo. Sin embargo, hay que señalar que la Constitución del 58 tampoco utiliza estos últimos términos sino los de Presidente de la República, Gobierno y Parlamento.

En segundo lugar, cuando la Constitución utiliza el término «autoridad judicial», trata solamente del juez judicial y no del juez del contencioso-administrativo. La Constitución, en su texto escrito, no dice nada del

juez administrativo. Las reglas relativas al juez judicial no son aplicables al juez del contencioso administrativo que tiene sus propias reglas: se recluta por oposición específica, el concurso de la Escuela Nacional de la Administración y no el concurso de la Escuela Nacional de la Magistratura; el Consejo Superior de la Magistratura no es competente a propósito de los jueces administrativos; es una institución diferente, el Consejo Superior de los Tribunales administrativos y de las Cortes administrativas de apelación, excepto a propósito de los miembros del Consejo de Estado por la carrera de los cuales se aplica únicamente la regla de la antigüedad en el cargo.

En tercer lugar, esta autoridad judicial se compone de jueces y de fiscales ya que, en Francia, los miembros del Ministerio Fiscal son, en aplicación del principio de unidad del cuerpo judicial, magistrados, como los jueces en el sentido español de la palabra: todos se reclutan por oposición y, a lo largo de su carrera, pueden pasar de la judicatura a la fiscalía y viceversa, lo que puede no ser muy satisfactorio.

En cuarto lugar, es el Presidente de la República el garante de la independencia de la autoridad judicial. Esta fórmula puede sorprender: es paradójico que se concentre en las manos del Jefe del Estado el destino de los magistrados, en especial de los que provienen de la judicatura, que son los que deben protegerse contra el ejecutivo. Esto se debe al mito según el cual el Presidente de la República sería un árbitro situado por encima de las fuerzas políticas y cuya neutralidad garantizaría el funcionamiento regular de los poderes públicos, análisis que nunca jamás ha respondido a la realidad.

En último lugar, el Presidente de la República, en el ejercicio de su misión de garante de la independencia de la autoridad judicial, está simplemente asistido por el Consejo Superior de la Magistratura, (en adelante, CSM) aunque no se podría haber concebido sencillamente que fuera el Consejo mismo, sin intervención del Presidente de la República, el que garantizara su independencia. De hecho, hasta la revisión constitucional de 1993, el lugar que ocupaba el CSM se limitaba tanto por su composición -decidida por el Presidente de la República- como por la reducción de sus poderes, en concreto los que conciernen al nombramiento y ascenso de los magistrados. La ley constitucional n.º 93-952 del 27 de julio de 1993 desarrollada por la ley orgánica n.º 94-100 de 5 de febrero de 1994 sobre el CSM y el decreto n.º 94-199 de 9 de marzo de 1994, han cambiado sensiblemente las perspectivas: las nuevas reglas de composición del Consejo lo han apartado de la elección del Presidente de la República (I); las nuevas competencias que le han sido confiadas lo capacitan para garantizar suficientemente la independencia de los magistrados (II).

II. LA NUEVA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA

El CSM, cuyos doce miembros se nombran para un mandato de cuatro años no renovable consecutivamente, está presidido por el Presidente de la República excepto cuando resuelve en materia de disciplina de magistrados, caso en el que no asiste a la reunión. Si el Consejo resuelve en materia de disciplina de jueces, está presidido por el Primer Presidente de la Corte de Casación. Si resuelve en materia de disciplina de fiscales, estará presidido por el Fiscal jefe de la Corte de Casación.

El ministro de Justicia es, de derecho, el vicepresidente. Puede suplir al Presidente de la República en la presidencia. Tampoco asiste a las reuniones en casos de disciplina de los jueces y fiscales.

El Consejo comprende también tres personalidades que no pertenecen ni al Parlamento ni al orden judicial y que son designadas respectivamente por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado. Actualmente, se trate de C. Graeff, Embajador de Francia, designado por el Presidente de la República (en la época de François Mitterrand), de J. Montouchet, abogado (que según el artículo 6 de la ley orgánica de 1994 no puede, durante su mandato, continuar ejerciendo su actividad profesional), designado por el Presidente de la Asamblea Nacional (P. Séguin) y de J. Gicquel, profesor de Derecho Público, designado por el Presidente del Senado (R. Monory).

También es miembro del Consejo un consejero de Estado elegido por la asamblea general del Consejo de Estado.

Finalmente, son miembros seis magistrados elegidos que representan a la mitad de sus miembros. Pero estos seis magistrados no son los mismos según que el Consejo resuelva una cuestión concerniente a un juez o a un fiscal, de tal manera que hay dos formaciones distintas del CSM: la formación respecto a miembros de la judicatura y la formación respecto a miembros de la fiscalía.

Si el Consejo resuelve una cuestión relativa a un miembro de la judicatura, los seis magistrados, entre los que hay cinco jueces y un fiscal, se eligen de la siguiente manera:

- un juez de la Corte de Casación elegido por los jueces de dicha alta jurisdicción;
- un primer Presidente de una Corte de Apelación elegido por la asamblea de los primeros presidentes de las Cortes de Apelación;
- un Presidente de un Tribunal de Gran instancia elegido por la asamblea de los presidentes de los Tribunales de gran instancia;
- dos jueces elegido por los jueces que no pertenezcan a las categorías señaladas anteriormente por medio de una votación en dos etapas (en cada región, todos los jueces electores eligen uninominalmente, a una vuelta y de forma secreta, un cierto número de representantes -número variable según la región, siendo el total de 160- los cuales, a su vez, siempre uninominalmente, a una vuelta y de forma secreta, eligen a dos);
- un fiscal elegido por el conjunto de fiscales de los tribunales inferiores con una votación a dos vueltas organizada según modalidades similares (en cada región, los fiscales electores eligen uninominalmente en una vuelta secreta un determinado número de representantes variable según la región siendo el total de 80, los cuales, a su vez, siempre uninominalmente y en vuelta secreta, eligen al fiscal que formará parte de la formación del CSM relativo a los miembros de la judicatura).

Si el Consejo resuelve cuestiones relativas a un fiscal, se eligen seis miembros (cinco fiscales y un juez) de la siguiente manera:

- un fiscal de la Corte de Casación elegido por la asamblea de los fiscales de dicha alta jurisdicción;
- un fiscal jefe de una Corte de Apelación elegido por la asamblea de los fiscales jefe de dichas cortes;
- un fiscal jefe de un Tribunal de Gran Instancia elegido por la asamblea de los fiscales jefe de dichos tribunales;
- dos fiscales elegidos por los fiscales que no pertenezcan a las categorías señaladas anteriormente, como resultado de una votación en dos niveles similares a los explicados con anterioridad;
- un juez elegido por la asamblea de los jueces (excepto los miembros de la Corte de Casación, los Primeros Presidentes de las Cortes de Apelación y los Presidentes de los Tribunales de Gran instancia) con una votación en dos niveles organizada según modalidades similares.

Como se puede observar, los principios que se aplican a ambas formaciones son los mismos: la votación es uninominal, lo que impide listas sindicales; representaciones específicas se reservan a los magistrados situados en el nivel superior de la jerarquía (miembros de la Corte de Casación, Primeros Presidentes y Fiscales jefe de las Cortes de Apelación, Presidentes y Fiscales jefe de los Tribunales de Gran instancia); la representación de los magistrados de los niveles inferiores se produce con una elección uninominal a dos vueltas.

Las primeras elecciones se desarrollaron en 1994, boicoteadas por el Sindicato de la Magistratura (izquierda), hostil a las modalidades de voto elegidas (multiplicación de los colegios, recurso sistemático al

voto uninominal). Los candidatos apoyados por la Asociación Profesional de magistrados (derecha) perdieron, mientras que la mayoría de los candidatos elegidos (nueve de doce según la prensa) tenían el apoyo de la Unión Sindical de la Magistratura (centro).

III. LAS NUEVAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA

Puesto que la Constitución indica que el Consejo Superior de la Magistratura asiste al Presidente de la República en su misión de garante de la independencia de la autoridad judicial, se admite que este último pueda consultarlo sobre cualquier cuestión relativa a la independencia. Por otro lado, según el artículo 20 de la ley orgánica de 1994, «cada formación puede encargar a uno o varios miembros misiones de información en la Corte de Casación, en las Cortes de Apelación, en los Tribunales ordinarios y en la Escuela Nacional de la Magistratura. Todos los años, el Consejo Superior de la Magistratura publica una relación de actividades de cada una de sus formaciones». Sin embargo, esto no es más que una tarea marginal del Consejo, puesto que sus competencias esenciales son el nombramiento de magistrados y su disciplina.

A) Nombramiento de magistrados

Las reglas no son evidentemente las mismas según que se trate de un juez o de un fiscal, es decir según que intervenga una o otra formación del Consejo Superior de la Magistratura.

Por lo que respecta a los jueces, hay que distinguir según la carga.

Para los nombramientos de los jueces de la Corte de Casación, de los Primeros Presidentes de las Cortes de Apelación y de los Presidente de los Tribunales de Gran instancia, es decir para puestos situados en el nivel superior de la jerarquía, el Consejo dispone de un poder de proposición: después del examen de los expedientes de los candidatos y con el informe o dictamen de uno de sus miembros, se somete la proposición al Presidente de la República que no puede nombrar a ningún candidato más que al propuesto (teniendo siempre el derecho de no nombrar a nadie, lo que es excepcional y no puede hacerse más que durante un periodo muy corto). Entre el 1 de julio de 1995 y el 31 de diciembre de 1996, el Consejo ha propuesto no sólo al nombramiento del Primer Presidente de la Corte de Casación, de dos presidentes de cámara y de veintiún consejeros de la alta jurisdicción, sino también de dieciséis primeros presidentes de Cortes de Apelación y de cincuenta Presidentes de Tribunal de Gran instancia.

Para los nombramiento de otros jueces o magistrados, el Consejo no dispone del poder de proposición, que pertenece al Ministro de Justicia, el cual, para cada uno de los puestos en cuestión, hace llegar al Consejo una lista con los candidatos a ese puesto y el nombre de la persona propuesta. Pero, el Consejo dispone sin embargo de un poder importante en el sentido de que la proposición del Ministro no termina obligatoriamente en un nombramiento del Presidente de la República más que en el caso de una opinión conforme del Consejo Superior de la Magistratura (después de un informe de uno de sus miembros que haya tenido acceso al dossier de todos los candidatos). Así pues, del 1 de julio de 1995 al 31 de diciembre de 1996, emitió 1.000 opiniones de las cuales un 1,3% eran negativas frente al 2,8% del periodo precedente, lo cual para el Consejo es una muestra de que el Ministro de Justicia tiene cada vez más en cuenta las preocupaciones del Consejo cuando elabora sus proposiciones. Evidentemente, una opinión negativa bloquea al proceso de nombramiento.

Podemos decir así que ningún juez puede ser nombrado sin que este nombramiento haya sido propuesto o tenga el visto bueno del Consejo.

Pero las cosas son evidentemente diferentes en el caso de los fiscales para los que también hay que

distinguir según la función.

Para los nombramientos al puesto de fiscal jefe de la Corte de Casación o de fiscal jefe de una Corte de Apelación, el Consejo Superior de la Magistratura no tiene ninguna competencia: se trata de empleos que, en aplicación del artículo 1 de la ley 58-1136 del 28 de noviembre de 1958 que contiene la ley orgánica relativa a nombramientos de empleos civiles y militares del Estado, modificada por el artículo 9 de la ley orgánica 92-189 de 25 de febrero de 1992, se otorgan por Decreto del Presidente de la República tomado en Consejo de Ministros sin que se consulte al CSM.

Para los otros nombramientos, el Consejo da su opinión tras un informe realizado por uno de sus miembros pero se trata de una opinión no conforme o conocida como opinión simple, lo que significa que el Presidente de la República puede no tomarla en cuenta. De 1994 a 1995, el Consejo expuso 500 opiniones entre las cuales 16 solamente eran desfavorables y que todos fueron tenidos en cuenta por el ejecutivo aunque no existía obligación para ello. Del 1 de julio de 1995 al 31 de diciembre de 1996, el Consejo expresó el mismo número de opiniones de las cuales 15, es decir 3%, eran desfavorables. Sin embargo, esta vez no se tuvieron en cuenta en la mitad de los casos, es decir un 1,5%, y se procedió a su nombramiento. Las cifras no es que sean elevadas pero provocaron protestas (injustificadas del punto de vista del Derecho puesto que la opinión era simple) de la parte del CSM. Se adivina los deseos de este último, formulados en su informe de 1995 y desarrollados en el del 96: que la Constitución se modifique para otorgarle un poder de opinión de peso en todos los nombramientos de fiscales. El Presidente de la República declaró el 12 de diciembre de 1996 que haría falta «examinar seriamente la posibilidad de separar el Ministerio Fiscal del Ministro de Justicia», habiéndose formado una Comisión encargada de reflexionar sobre el estatus del Ministerio Fiscal y, llegado el caso, ampliar las competencias del CSM en lo que le concierne.

B) La disciplina de los magistrados

También aquí encontramos diferencias en las reglas según que se trate de un caso de disciplina de jueces o de un caso de fiscales.

Por lo que respecta a los jueces, el Consejo Superior de la Magistratura presidido entonces por el Primer Presidente de la Corte de Casación, dispone de un amplio poder de decisión: la sanción que va de la advertencia con inscripción en el expediente a la revocación con suspensión de derechos a pensión, pasando por una bajada en el escalafón o en el grado, se pronuncia por el propio Consejo después de la audiencia del magistrado encausado.

Por lo que respecta a los fiscales, el Consejo, presidido por el fiscal jefe de la Corte de Apelación, dispone sólo de un poder de consulta: el Ministro de Justicia somete al Consejo los hechos que, según él, motivan un expediente disciplinario contra ese fiscal; el magistrado concernido tiene derecho a la comunicación de su dossier; tras escuchar al magistrado, el Consejo expresa una opinión sobre la sanción que debe merecer; el Ministro de Justicia puede optar sin problema por esta o por otra más pequeña; si decide imponer una más grave, debe transmitir al Consejo esta intención motivada y éste emitirá una nueva opinión; pero, esta última no obliga tampoco al Ministro de Justicia que puede elegir la que prefiera; en otras palabras, cuando el Ministro de Justicia pretende imponer una sanción más grave que la que propone el Consejo, el procedimiento se alarga puesto que hay una nueva consulta del Consejo.

En ambos casos, es decir, sanción del Consejo o del Ministro, el magistrado sancionado puede intentar un recurso jurisdiccional que pertenece a la competencia del juez administrativo y, en concreto, al Consejo de Estado (recurso de casación contra las sanciones del Consejo Superior de la Magistratura, que se considera actúa en tanto que jurisdicción administrativa; recurso por exceso de poder contra las sanciones

que emanan del Ministro de Justicia que, evidentemente, actúa como autoridad administrativa).

BIBLIOGRAFÍA

Sobre el Consejo Superior de la Magistratura bajo el imperio de la revisión constitucional de 1993, se puede consultar: J.P. BUFFELAN-LANORE, «L'indépendance de la magistrature», *Les Petites Affiches* de junio de 1993, n.º 70, pág. 9; C. BIGAULT y J.P. LAY, «La réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature», *Dalloz* 1993. chr. 275; «La loi organique n.º 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature: la mise en oeuvre de la réforme constitutionnelle du 27 juillet 1993», *Dalloz* 1994, Chr. 129; H. HAENEL, «Le Conseil Supérieur de la Magistrature: clé de voûte de l'indépendance de l'autorité judiciaire», *La vie judiciaire* del 24 del marzo de 1996; Nguyen VAN TUONG, «La réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature et la création de la Cour de Justice de la République», *J.C.P.* 1993. I. 3703; T.S. RENOUX, «Le Conseil Supérieur de la Magistrature» in *La révision de la Constitution*, Economica-PUAM 1993, pág. 209.

Notas

(*) Conferencia pronunciada en el Consejo General del Poder Judicial, el 19 de mayo de 1997, en el marco del "Seminario sobre los problemas de la Justicia en Francia".