

# Le rôle de l'Inspectorat auprès du Ministre de la Justice en matière d'interaction entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif

*Mme Nelly Madanska,  
Inspectrice générale,  
Inspectorat du Ministère de la Justice (Bulgarie)*

---

## **Rezumat:**

*În contextul principiului separației puterilor în stat, reglementat în mod expres de Constituția bulgară, organizarea puterii judecătorești a suferit modificări ca urmare a revizuirilor constituționale și a adoptării noii legi de organizare judiciară. Inspectoratul de pe lângă Consiliul Superior Judecătoresc a căpătat puterea de control asupra activității organelor puterii judiciare, iar Inspectoratul de pe lângă Ministerul Justiției și-a conturat noi atribuții legate de prelucrarea informațiilor, ajutorul dat ministerului în îndeplinirea propriilor prerogative, aplicarea noii legislații, formularea de cereri pentru interpretarea unitară și unificarea jurisprudenței, efectuarea controalelor asupra unor activități care deși nu țin de magistratură sunt legate de sistemul judiciar (executori judecătorești, notari etc.). Controlul exercitat de aceste organisme reprezintă o formă de luptă contra corupției, iar independența sistemului judiciar presupune în același timp interacțiunea și cooperarea cu celelalte puteri.*

## **Abstract:**

*Dans le contexte du principe de la séparation des pouvoirs, expressément prévu par la Constitution bulgare, l'organisation du pouvoir judiciaire a changé à la suite des révisions constitutionnelles et de l'adoption de nouvelles lois sur l'organisation judiciaire. L'Inspection auprès le Conseil Judiciaire Supérieur a acquis le pouvoir de contrôler l'activité des organes du pouvoir judiciaire et l'Inspection du Ministère de la Justice a mis en évidence de nouvelles attributions relatives à l'utilisation des informations, pour aider le ministère à s'acquitter de ses prérogatives, la mise en œuvre de la nouvelle législation, les initiatives pour l'interprétation unitaire et l'application uniforme de la jurisprudence, des contrôles sur les activités qui, bien que non liées à la magistrature, sont liés à la justice*

(huissiers, notaires etc. ). Le contrôle exercé par ces organes est une forme de lutte contre la corruption, et l'indépendance du système judiciaire comporte à la fois l'interaction et la coopération avec d'autres pouvoirs.

**Keywords:** judicial system, magistracy, independence, cooperation, Ministry of Justice, separation of powers, checks and balances

**Chers collègues,**

**E**n réfléchissant aux thématiques que je voulais aborder lors de ce séminaire qui se focalise sur les questions importantes de l'indépendance des magistrats et de la lutte contre la corruption, j'ai réalisé que c'était logique et inévitable d'asseoir mon exposé sur la théorie de Charles Montesquieu relative à la séparation des pouvoirs. La séparation de l'ensemble des fonctions relatives à la gouvernance en trois types de fonctions souveraines et indépendantes – le législatif, l'exécutif et le judiciaire – constitue cette garantie des droits et des libertés des citoyens qui exclue la possibilité d'investir de tous ces pouvoirs une personne ou une autorité protégeant ainsi la société de la manifestation du despotisme et des exactions. Actuellement le principe de la séparation des pouvoirs représente la base, l'assise, sur laquelle les sociétés démocratiques établissent l'organisation de l'Etat et la gouvernance. Ce principe est constitutionnalisés. Au sens de l'article 8 de la Constitution de la République de Bulgarie, le pouvoir de l'Etat se subdivise en 3 pouvoirs: législatif, exécutif et judiciaire.

Il convient de ne pas percevoir la séparation des pouvoirs comme un obstacle insurmontable, au contraire – cela suppose l'interaction et la coopération pour résoudre des problèmes d'importance fondamentale pour la société. Comme l'a aussi souligné à

plusieurs reprises la Cour Constitutionnelle de la République de Bulgarie dans sa jurisprudence „Il n'y a pas de système constitutionnel fonctionnant qui prévoie et garantisse l'indépendance absolue à l'un des trois pouvoirs, l'équilibre nécessaire étant assuré et atteint par l'intermédiaire de la «dissuasion mutuelle». L'équilibre suppose que chacun des trois pouvoirs puisse maîtriser (exercer un contrôle sur) l'autre” (Arrêt relatif à l'affaire constitutionnelle № 7 de 2005).

Dans l'histoire contemporaine l'organisation de l'indépendance de l'autorité judiciaire et son lien avec le pouvoir exécutif évolue pour arriver, avec les modifications de la Constitution de la République de Bulgarie en 2006 et en 2007 et avec l'adoption de la nouvelle loi relative au pouvoir judiciaire de 2007, à:

- Une formulation expresse dans la Constitution des pouvoirs du Ministre de la Justice à l'égard du système judiciaire (la réglementation est érigée en règles constitutionnelles) – art. 130a

- La mise en place de l'Inspectorat auprès du Conseil Supérieur du judiciaire, investi d'un pouvoir de contrôle sur l'activité des organes du pouvoir judiciaire - art. 132a – c'est-à-dire – la création d'un organe de contrôle interne à la différence du modèle précédent selon lequel ces fonctions faisaient partie des attributions de l'Inspectorat auprès du Ministre de la Justice.

- La définition de la nature des rapports entre le pouvoir exécutif et le

**L'indépendance du système judiciaire est un principe constitutionnellement protégé ainsi qu'un principe fondateur à l'égard des fonctions juridictionnelles, mais en ce qui concerne l'efficacité du fonctionnement du système il est indispensable et important de mener un débat politique et social et d'exercer un contrôle**

pouvoir judiciaire en tant que des rapports d'INTERACTION entre les deux pouvoirs (art. 368 et suivants de la loi relative au pouvoir judiciaire)

Où se situe la place de l'Inspectorat auprès du Ministre de la Justice dans le cadre de cette configuration?

En adéquation avec les changements du modèle constitutionnel, le législateur a repensé le rôle de l'Inspectorat auprès du ministre de la Justice. Des compétences ont été retirées des attributions de l'Inspectorat auprès du Ministre de la Justice, notamment les vérifications en matière d'instruction et d'état d'avancement des affaires et des dossiers dans les juridictions, les parquets et les services d'investigation. Conformément à la loi relative au pouvoir judiciaire en vigueur et au Règlement intérieur du Ministère de la Justice, l'Inspectorat auprès du ministre de la Justice assiste le Ministre de la Justice en matière d'élaboration des politiques publiques relatives au pouvoir judiciaire ainsi qu'en matière de la mise en œuvre de l'interaction avec les organes du pouvoir judiciaire. Ainsi, l'Inspectorat:

1. conserve et procède à la synthèse des informations mises à sa disposition par les organes du pouvoir judiciaire et concernant l'instruction, l'état d'avancement et la finalisation des

affaires traitées au niveau des juridictions, des parquets et des services d'investigation, ainsi que dans le domaine de l'exécution et des inscriptions;

2. assiste le ministre de la Justice dans l'accomplissement de ses prérogatives et émet des avis en matière d'adoption d'arrêts et d'arrêtés interprétatifs (art. 372, al.1)

3. effectue d'autres contrôles, commandés par le ministre de la Justice

Un accent particulier est mis sur l'activité de l'Inspectorat en matière d'assistance apportée au Ministre de la Justice dans l'exercice de ses pouvoirs relatifs à la formulation de propositions adressées aux assemblées générales des chambres de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative en vue de l'établissement de jugements interprétatifs en cas de jurisprudence contradictoire et fautive, ainsi que d'émettre des avis dans le cadre de la procédure d'interprétation. L'engagement de l'interprétation est une forme spécifique d'interaction entre les deux pouvoirs qui incite le système judiciaire à harmoniser sa pratique relative à la mise en œuvre de questions d'importance pour l'intérêt public et les droits des citoyens. Ceci contribue à l'application précise et uniforme de la loi et diminue les possibilités d'une interprétation tendancieuse ou de contournement des lois, le dernier étant bien évidemment un milieu propice à l'apparition de pratiques de corruption. Pendant ces dernières années des propositions et des avis ont été émis, par exemple, au sujet de : questions relatives à la qualification d'un «fait léger» dans le cadre de la procédure pénale administrative en matière d'irresponsabilité pénale par

l'intermédiaire de la prononciation d'une sanction administrative pour réprimer des infractions commises au sens de l'article 343b, al. 1 CP (la conduite d'un véhicule en état d'ivresse), ainsi que dans le champ d'application de la Loi relative à la protection du gibier et de la Loi relative aux étrangers séjournant en Bulgarie et d'autres.

Une autre grande orientation de l'action de l'Inspectorat auprès du Ministre de la Justice est liée au suivi de l'application de la nouvelle législation. Au cours du processus d'adhésion à l'Union européenne, la Bulgarie a en grande partie accompli ces engagements consistant à harmoniser sa législation interne avec l'acquis communautaire. Actuellement, il est nécessaire dans presque tous les domaines de mettre l'accent sur l'application du droit – l'organisation, le suivi, le feed-back et le cas échéant – la prise de mesures législatives supplémentaires. Par l'intermédiaire de la décision du 13 décembre 2006 relative au "Mécanisme d'évaluation et de coopération", la Commission européenne a établi un mécanisme de vérification des progrès réalisées par la Bulgarie dans le domaine de la réforme judiciaire ainsi que dans le domaine de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée par l'intermédiaire d'objectifs de référence spécifiques - des BENCHMARKS. Dans les domaines de compétence du Ministère de la Justice, en matière de sous-groupe<sup>22</sup>, et objectif de référence 2, sont prévues quelques mesures concrètes, liées à la poursuite du suivi concernant la mise en œuvre du Code de procédure pénale et à la mise en place de suivi relatif à l'application du Code de procédure administrative et du

Code de procédure civile. C'est dans cet esprit que sont formulés quelques missions importantes dans le cadre du programme de réalisation de la stratégie de réforme du système judiciaire bulgare pour la période 2006 - 2007, adoptée par le Conseil supérieur de la magistrature le 11 janvier 2006 et par le Conseil des ministres de la République de Bulgarie le 2 février 2006 – le suivi de l'application du Code de procédure pénale, le suivi de l'application du Code de procédure civile et d'autres.

L'Inspectorat auprès du Ministre de la Justice est la structure de base chargée par le Ministère de la Justice de la réalisation de la mission relative au suivi en matière d'application de ces nouvelles lois. Rien que pour l'année 2008 l'inspectorat a réalisé 19 vérifications relatives au suivi en matière d'application du Code de procédure civile, du Code de procédure pénale et le Code de procédure administrative, dont les résultats sont ou seront soumis à l'attention des groupes de travail permanents, chargés du suivi, et mis en place au sein du Ministère de la Justice. Compte tenu de la nature de ses missions l'Inspectorat est au cœur de la pratique et donc peut jouer le rôle de source d'information au service de l'exercice de l'initiative législative du Ministère de la Justice, par l'intermédiaire du Conseil des ministres, en matière de projets de lois relatives au pouvoir judiciaire – l'organisation et la gestion du pouvoir judiciaire, les règles de procédure, les dispositions de droit matériel). Le pouvoir judiciaire ne dispose pas de ce genre d'initiative.

C'est bien le moment de mentionner les pouvoirs de contrôle de l'Inspectorat auprès du Ministre de la Justice à l'égard des huissiers de justice (privés

et publics), des notaires et des juges aux inscriptions. Les catégories mentionnées de métiers juridiques ne relèvent pas du domaine de la magistrature, mais sont fortement liés au système judiciaire. Il en est ainsi parce qu'ils remplissent des fonctions publiques en matière de défense et d'assistance des personnes physiques et morales lors de l'exécution forcée des actes judiciaires entrés en vigueur, respectivement – dans le cadre de l'authentification notariée de marchés conclus relatifs aux biens immobiliers ainsi que dans le cadre de la tenue du registre des biens immobiliers. Dans l'accomplissement de leurs missions, ils appliquent les règles relevant du Code de procédure civile, appliquées également par les juges. Le respect du droit à un procès équitable, se déroulant dans des délais raisonnables, implique non seulement l'établissement d'un acte juridique relatif au contentieux, mais aussi la possibilité que cet acte soit exécuté immédiatement au respect de la loi. Mais une défense efficace du droit de propriété suppose un contrôle des fonctions notariées conformément à la loi et aux règles étiques de la profession. Au regard de tout cela nous pouvons considérer que les huissiers de justice, les juges aux inscriptions et les notaires font aussi partie des institutions relevant du domaine de justice au sens large de cette notion.

Le contrôle exercé sur l'activité des huissiers de justice, des juges aux inscriptions et des notaires est d'une double utilité – d'un côté c'est utile pour les professions - mêmes qui font objet de ce contrôle contribuant à l'amélioration de la qualité de leur travail, et d'un autre côté c'est utile pour les personnes physiques et morales qui sont les usagers des services prestés

et sont intéressés par leur efficacité et régularité.

Le contrôle est une fonction importante et nécessaire pour la gestion de tout système, peu importe s'il s'agit d'une organisation, d'un domaine d'activité ou de la société en général. Le contrôle est l'un des moyens de répression de la corruption et revêt:

- **Une importance informative**, étant une source d'information, un mécanisme de feed-back par l'intermédiaire duquel on reçoit des données liées au fonctionnement du système, tant en matière d'éléments constitutants qu'en matière du système en général;

- **Une importance en matière de régulation** – il ne se limite pas à la constatation des manquements et des contournements dans l'exercice des pouvoirs des huissiers de justice, des notaires et des juges aux inscriptions, mais propose des outils pour y remédier.

- **Un côté constructif** – bien qu'il ne crée pas directement de biens matériels ou d'autres valeurs, en alarmant, en avertissant de l'existence de manquements ou de contournements liés à la régularité de l'activité, il donne la possibilité à ceux qui seraient compétents en la matière d'y remédier;

- **Un élément de sanction** – tout contrôle implique un élément de sanction parce qu'il constitue la base sur laquelle repose les sanctions prévues dans la loi et infligées conformément à la procédure

- **Un effet de prévention** – ceci est lié à l'importance de l'effet de prévention que revêt le contrôle. Le plus souvent le seul fait qu'un mécanisme de contrôle existe est une source de motivation et de dissuasion.



En ce qui concerne les huissiers de justice et les juges aux inscriptions, nommés par le Ministre de la Justice, l'Inspectorat exerce un contrôle interne qui comprend des vérifications liées à l'instruction et à l'état d'avancement des procédures dans le domaine de l'exécution et de l'inscription. En cas de constatation d'infractions, l'inspecteur peut adresser au ministre de la Justice des propositions de sanctions disciplinaires.

Le ministre de la Justice, par l'intermédiaire de l'inspecteur, est l'organe, investi d'un pouvoir de contrôle sur l'activité des huissiers de justice privés et des notaires en contrepartie de son pouvoir de délivrance de licences et d'autorisations liées à l'exercice du métier d'huissier de justice privé et du métier de notaire. Le contrôle, exercé par le ministre de la Justice, à l'égard de ces professions, est de nature administrative et externe par rapport au domaine de l'exécution de justice privée et au domaine du notariat privé, à la différence du contrôle exercé par la Chambre des huissiers de justice privés, qui assurent l'autorégulation interne des deux professions. En cas de manquements et d'infractions constatées, le ministre de la Justice peut adresser à la Chambre des huissiers de justice privés des recommandations d'amélioration de l'activité ou bien de leur adresser des demandes visant à infliger des sanctions disciplinaires.

Comment se situent l'un par rapport à l'autre l'Inspectorat auprès du Ministre de la justice et l'Inspectorat auprès du Conseil supérieur du judiciaire/de la magistrature?

Bien que les deux inspectorats coexistent depuis relativement peu de temps, nous pouvons faire une conclusion bien fondée qu'il n'existe

pas de doubles emplois des fonctions et des responsabilités. Le cadre législatif qui consacre le fonctionnement des inspectorats dans le domaine du judiciaire est clair et manque d'ambiguïtés relatives au lieu, à la portée des pouvoirs de contrôle et des responsabilités des deux inspectorats. Il existe souvent des cas de renvoi de dossiers pour des raisons d'incompétence par l'Inspectorat auprès du ministre de la Justice qui les achemine vers l'Inspectorat auprès du Conseil supérieur du judiciaire ou dans le sens inverse, mais petit à petit les citoyens et les institutions commencent à s'habituer à l'existence du nouvel inspectorat – celui qui est auprès du Conseil supérieur du judiciaire - et sont de plus en plus capables de faire la distinction entre ces deux institutions. Une future collaboration entre les deux inspectorats serait entièrement au service de l'efficacité de leur fonctionnement.

Pour conclure, j'exprimerai ma conviction que l'indépendance et l'intégrité sont d'importance fondamentale pour le système judiciaire. L'intégrité n'étant pas une valeur en soi ni un privilège pour les magistrats. En effet c'est le pendant du droit de tous les membres de la société de bénéficier d'une justice indépendante et impartiale. L'indépendance du système judiciaire est un principe constitutionnellement protégé ainsi qu'un principe fondateur à l'égard des fonctions juridictionnelles, mais en ce qui concerne l'efficacité du fonctionnement du système il est indispensable et important de mener un débat politique et social et d'exercer un contrôle. Et c'est ici qu'il y a lieu d'évoquer la nécessité d'interaction et de coopération entre les trois pouvoirs.