

Lettre d'information n° 26/2014

Quel rôle pour la justice dans l'Union européenne ?

I. Quelques idées sur l'indépendance de la justice

II. Les garde-fous

Editorial



Président Geert J.M. Corstens

Les 21 et 22 novembre derniers se sont tenues à Bruxelles les « Assises de la justice ». Organisée par la Commission européenne, sous la direction inspirée de la vice-présidente Viviane Reding, cette manifestation de grande envergure a réuni des centaines de juges, d'avocats, de professionnels du droit et de fonctionnaires européens et nationaux autour du rôle de l'Union européenne dans notre domaine d'action. La réflexion a porté sur la coopération en matière de droit civil, pénal et administratif, l'état de droit et l'indépendance de la justice.

À propos de ce dernier thème, notre collègue Pauliine Koskelo a expliqué que le financement du pouvoir judiciaire ne saurait être un instrument permettant au politique d'exercer une influence indue, un thème déjà abordé lors de notre assemblée générale à Sofia en octobre 2011. Elle a également attiré l'attention sur une approche non instrumentale des droits de l'homme. Le vigoureux plaidoyer de madame Reding en faveur du rôle majeur à jouer par l'UE dans le domaine de la justice a progressivement fait place aux arguments pour une position plus modeste, telle que défendue par exemple par notre collègue allemand Klaus Tolkdorf vendredi. Du reste, dès le début de la conférence, cette antinomie transparaissait dans les propos respectifs de l'ancien ministre français Robert Badinter et du journaliste britannique Joshua Rozenberg, le premier rappelant avec éloquence l'origine et l'importance de l'UE, tandis que le second se faisait l'interprète d'un certain scepticisme. Le soutien pour l'idée, provenant de Bruxelles, de la création d'un mécanisme de suivi de l'état de droit s'est progressivement effrité, et les expressions « festina lente » (hâte-toi lentement) et « pas trop de zèle » (citation attribuée à Talleyrand) sont venues émailler les débats.

Quel rôle pour la justice dans l'Union européenne ?



Bruxelles, 21-22 novembre 2013

Pauliine Koskelo

Présidente de la Cour suprême de Finlande

Panel sur l'indépendance de la justice

Mesdames, Messieurs,

Je souhaite vous faire part de cinq idées concernant l'indépendance de la justice, poser trois problèmes, et conclure sur quelques remarques à propos des garde-fous possibles. Les points de vue que je vais exprimer n'engagent que moi.

I. Quelques idées sur l'indépendance de la justice

1. Les garanties et protections d'ordre constitutionnel, légal et organisationnel qui assurent d'indépendance de la justice constituent l' "enveloppe" indispensable pour qu'un système judiciaire puisse fonctionner de manière impartiale et objective, comme il se doit. Cette enveloppe est indispensable, donc, mais elle ne saurait être vide : la justice, en effet, découle de tout ce que contient cette enveloppe de protection, et sa capacité fondamentale à opérer dépend d'éléments tels que l'indépendance intellectuelle, la

compétence professionnelle, les ressources matérielles.

.Quant à la qualité de la justice, elle dépend de la solidité de cette enveloppe, et de celle de son contenu. Si l'enveloppe est médiocre, son contenu se détériorera. Mais il ne suffit pas qu'elle soit solide pour que le contenu soit bon. Si les juges sont structurellement indépendants, mais professionnellement incompétents, ou intellectuellement médiocres, ils ne pourront s'acquitter correctement de leur rôle. Il est donc impératif qu'une enveloppe de qualité aille de pair avec un contenu de qualité.

2. L'indépendance de la justice a pris de l'importance en proportion du rôle accru des tribunaux, lui-même résultant de l'évolution de notre environnement juridique, notamment ? mais pas seulement ? dans le cadre du droit européen. Les tribunaux jouent un rôle déterminant dans l'application de cette législation de l'Union européenne et des droits qui en découlent pour les individus et pour les opérateurs économiques. Les tribunaux sont les gardiens suprêmes des droits conférés par la législation européenne, notamment ceux qui ressortent du droit primaire, qui régit les libertés et les droits fondamentaux.

3. L'indépendance du judiciaire et la qualité de la justice sont des préoccupations bien européennes.

L'aspiration générale à une protection judiciaire efficace au titre du droit européen (article 19.1 du TUE, article 47 de la Charte des Droits fondamentaux) implique une exigence accrue en matière d'indépendance et de qualité de la justice, à l'échelle de chaque pays. Le principe de la reconnaissance mutuelle, notamment lorsqu'elle s'étend à des domaines hautement sensibles touchant aux droits des individus en matière de justice civile et criminelle exige d'autant plus que les systèmes judiciaires nationaux répondent aux critères requis en matière d'indépendance et de qualité ? et non pas seulement en théorie, mais bien dans la pratique réelle.

4. L'indépendance de la justice est, au même titre que l'état de droit, proclamée par tout un chacun. Comme l'a dit ce matin Joshua Rozenberg, il est facile de faire de belles phrases ; mais ce qui compte, ce sont les structures elles-mêmes, les pratiques, les cultures qui viennent en appui de nos principes. Il nous appartient d'identifier et de corriger les déficiences existantes, qui ne sont pas propres à tel ou tel lieu particulier au sein de l'Union. Et pour ma part je vais vous parler des problèmes que je rencontre chez moi, dans mon pays, et non des rumeurs qui me parviendraient sur les situations existant ailleurs.

5. Les juges ne sont tenus que par la loi. Ils n'ont pas à agir sur instructions émanant de quiconque, à l'intérieur comme à l'extérieur du système judiciaire. Vérité élémentaire, mais non suffisante. Il ne faut pas qu'il existe le moindre risque d'influence extérieure, émanant du gouvernement, par exemple. Il est intéressant de noter que la Cour de justice a fait clairement valoir, à propos de la nécessaire indépendance des autorités chargées de la protection des données, établie par la directive pertinente de l'UE, que le moindre risque d'influence politique exercée par les autorités d'un état suffit à compromettre cette précieuse indépendance (arrêt de la CJUE dans l'affaire C-518/07 du 9 mars 2010, CG). Il ne doit faire aucun doute que les critères gouvernant l'indépendance de la justice se doivent d'être plus rigoureux encore que ceux concernant l'indépendance de l'autorité administrative chargée de la protection des données.

Ainsi donc, à mon sens, le droit européen implique nécessairement que tout risque d'influence sur les activités judiciaires des tribunaux, exercée par les autorités politiques, est contraire à la nécessaire indépendance de la justice.

2. Quelques remarques sur ce qui peut menacer cette indépendance

2.1. Si l'indépendance n'est pas garantie comme il faut

Le premier point que je souhaiterais évoquer aujourd'hui concerne les déficiences dans l'indépendance structurelle du judiciaire. Et à cet égard, un aspect est déterminant, celui de l'administration des tribunaux, et notamment ? mais non exclusivement ? celui du mécanisme de financement et de l'allocation des ressources. Dans plusieurs pays membres, dont le mien, l'administration centrale des tribunaux n'est pas encore véritablement dégagée du gouvernement. Le gouvernement (et aussi d'autres autorités publiques) est partie prenante à de nombreuses affaires ; et le fait qu'il existe bien souvent un ministère de tutelle, ou quelque institution dépendant du gouvernement, contrevient aux garanties structurelles indispensables à l'indépendance de la justice.

Quand une instance gouvernementale décide très précisément qui il convient de doter ?ou de priver ? de ressources, elle est déjà dangereusement proche des tribunaux, et du traitement de certaines catégories d'affaires, ou même d'une affaire en particulier, ou d'un groupe d'affaires. Les décisions concernant l'assignation de financements impliquent donc, pour le moins, un risque d'influence politique. À partir du moment où un gouvernement peut envisager d'appliquer directement une politique de la carotte ou du bâton, l'indépendance structurelle de la justice est en péril.

Et le problème se fait sentir encore plus en période de vaches maigres, lorsque les conditions de financement se font plus strictes. Quand les ressources s'amenuisent, les risques augmentent en proportion.

Si nous voulons ? et c'est notre devoir à tous ? nous prémunir contre tout risque d'influence politique sur l'activité judiciaire des tribunaux, alors il nous faut mettre en place un système permettant que la préparation du budget de la justice se fasse de manière à fournir des garanties solides, objectives et crédibles contre toute possibilité pour une influence politique ciblée de s'exercer par le biais des décisions de financement. Il nous faut également mettre en place un système d'administration pour les tribunaux garantissant que l'allocation des ressources du budget de la justice est clairement dégagée de toute autorité politique.

2.2. Lorsqu'il y a risque d'une approche instrumentalisée et sélective de la justice

J'en viens à présent à la deuxième préoccupation que je souhaitais évoquer aujourd'hui : je veux parler du risque qu'impliquerait une façon erronée d'envisager le judiciaire. La justice est l'un des piliers fondamentaux de la société, et c'est pourquoi elle est déterminante pour l'établissement de bonnes conditions de vie. Cela étant, la justice, pour l'essentiel, c'est la protection de la loi offerte également et efficacement à tous ? il ne saurait s'agir d'une protection sélective établie en fonction d'intérêts politiques dominants, ou de priorités de politique.

Dans ce même esprit, l'état de droit implique une protection juridique et judiciaire efficace et égale pour tous. Il ne s'agit pas de mettre la justice au service de tels ou tels intérêts ou finalités politiques, économiques ou autres. Évitions, combattons toute tendance qui s'écarterait de l'idée d'une justice égalitaire régie par le droit.

Ces dérives peuvent prendre des formes variées. Ainsi, par exemple, qui pourrait nier qu'une protection juridique et judiciaire efficace des entreprises est une condition essentielle pour un environnement économique solide ? La devise : "la justice au service de la croissance" est, bien sûr, parfaitement pertinente. Mais si tout le poids est mis sur l'offre d'une justice efficace aux entreprises, et si par ailleurs on laisse se dégrader celle qui est proposée aux autres, on ne défend plus l'état de droit : il est attaqué dans son principe même.

Dès que les gouvernements instaurent ou entretiennent des passe-droits, ou tolèrent la création d'enclaves où s'établissent des différences entre une "justice de qualité" et une "justice au rabais", le ver est dans le fruit.

Ces phénomènes signent une certaine idée de l' "état de droit" en tant qu'instrument politique, ou même, plus spécifiquement, en tant qu'instrument d'économie politique, alors que le véritable état de droit, c'est la protection juridique et judiciaire conçue comme un droit fondamental. Et les droits fondamentaux ne sont pas des outils politiques, ils sont le fondement même des valeurs dont se réclament nos sociétés. Ne l'oublions pas !

Sachons donc être prudents et tâchons d'y voir clair lorsqu'il est question de politique en matière judiciaire : qu'entend-on exactement par là ? Considérons-nous la justice, ou l'état de droit comme de simples instruments, ou bien sommes-nous profondément convaincus que la justice est un droit fondamental, et que pour instaurer l'état de droit, il faut une justice égale pour tous, et régie par la loi ?

Ce sont là deux approches idéologiques bien différentes l'une de l'autre, et il importe de bien les discerner, et de bien vérifier les antécédents.

2.3 Tout déséquilibre dans le système judiciaire peut porter atteinte à sa qualité comme à son indépendance

La qualité et l'indépendance de la justice peuvent se trouver affaiblies de plusieurs façons. La troisième remarque que je souhaitais faire aujourd'hui touche précisément l'une d'elles, l'insuffisance des ressources. Il s'agit d'un mal chronique dans certains secteurs du système judiciaire, et il est aggravé par la nécessité ? en elle-même bien réelle ? de mettre en ordre les finances publiques, si l'on veut qu'elles soient durables.

Les économies à réaliser peuvent être nécessaires, voire légitimes, jusque dans le système judiciaire, qui en cela ne saurait différer des autres domaines de dépense publique ? mais à condition que le système judiciaire, ce faisant, soit restructuré et réformé de telle sorte qu'il puisse fonctionner, et offrir un service de qualité à partir de moyens plus réduits. Et c'est là que le bât blesse.

Je viens moi-même d'un pays où le gouvernement ne semble pas disposé à financer l'actuel système judiciaire, pas plus qu'à le réformer, malgré le besoin criant de certaines grandes réformes. Sans compter un autre problème crucial, celui de l'incompatibilité entre le calendrier des coupes budgétaires et celui des réformes.

Or, à elles deux, cette incapacité à financer, et cette incapacité à réformer nuisent à la qualité de la justice, sans compter qu'elles menacent aussi son indépendance. Étrangler financièrement les tribunaux (ou certains d'entre eux) sans mettre en ?uvre les réformes nécessaires pour leur permettre de fonctionner avec des moyens réduits, cela déjà peut être vu comme un moyen de pression. Ensuite, si les conditions nécessaires à l'instauration d'une justice de qualité ne sont pas énergiquement mises en place, on peut parler d'une forme d'affaiblissement de l'indépendance de la justice.

Les questions et les problèmes que je viens d'évoquer peuvent être intimement liés selon leur contexte, et, se renforçant mutuellement, avoir un effet cumulatif. Les financements se faisant de plus en plus rares, il est fort possible que la tendance à une justice instrumentalisée gagne du terrain, ce qui inciterait de plus en plus à l'allocation sélective des ressources en fonction des priorités politiques.

Si l'indépendance structurelle du système judiciaire n'est pas garantie, il aura du mal à résister à ces dérives, et les conditions d'une justice égale pour tous, indépendante, et impartiale risquent fort de disparaître.

II. Les garde-fous

Nous avons besoin d'une structure solide, crédible et résiliente qui permette de rendre dans l'ensemble de l'Union une justice indépendante et de haute qualité. Certes, des mesures de correction doivent être mises en ?uvre au niveau national ; mais il n'en demeure pas moins que la perspective européenne est importante. Il en va de l'intérêt de l'Union, et c'est à ce niveau qu'il importerait de procéder à un examen plus complet, à une analyse plus approfondie des obstacles et des problèmes qui affectent les systèmes judiciaires. Sans compter que l'Union peut être aussi un moyen de pression externe pour déclencher les réformes nécessaires.

Si e Tableau de bord de la Justice est une belle initiative, il n'en demeure pas moins que l'analyse doit aller bien au-delà d'une simple information ou perception statistique.

Il nous faut absolument mettre au point des normes européennes concernant l'indépendance structurelle du système judiciaire, fondées sur un principe : celui d'éloignement de tout risque d'influence politique sur l'activité judiciaire.

Les acteurs du système judiciaire doivent être impliqués dans cette concertation, puisqu'ils sont bien placés pour connaître les difficultés et les problèmes qui l'affectent.

Quant à la nécessité de mettre en place un mécanisme d'état de droit au niveau de l'UE, ce sujet doit ici être traité séparément. Je pense pour ma part qu'un tel mécanisme est nécessaire. On pourrait (et on devrait) par exemple envisager la suspension de la reconnaissance mutuelle lorsque le système judiciaire d'un état membre est gravement dégradé, au point de tomber en deçà des niveaux requis. Que la reconnaissance mutuelle continue d'opérer vis-à-vis d'un État membre lorsque les conditions minimum de la confiance ont disparu, serait une perspective particulièrement inquiétante.

Attached file:

[Lettre d'information n° 26/2014.pdf](#)^[1]

© Réseau des Présidents des Cours Suprêmes de l'Union Européenne - Ce projet est financé par l'Union Européenne

Source URL: <http://reseau-presidents.eu/fr/news/lettre-dinformation-ndeg-262014>

Links:

[1] <http://reseau-presidents.eu/sites/default/files/newsletter26vbilingue.jpg.pdf>