

Colloque de Varsovie 12 juin 2006

Relations entre la Cour Suprême et le Pouvoir Exécutif

Rapport d'Introduction

Le choix d'un tel thème pour ce colloque est pertinent. Il sous-tend l'idée selon laquelle toutes nos cours suprêmes sont indépendantes dans une conception traditionnelle de ce concept et bien sûr, les Cours Suprêmes Judiciaires de l'Union européenne ne font l'objet de pressions ni de la part du gouvernement, ni du parlement, ni d'aucun autre membre de la société.

Le thème du colloque dépasse pourtant cette conception pour s'étendre à la zone grise entre d'une part l'indépendance du judiciaire et d'autre part le souci que le judiciaire ne doit pas être un Etat dans l'Etat. En d'autres termes, toute la difficulté réside dans le fait de savoir si :

- l'administration du judiciaire devrait être placée sous le contrôle exclusif des tribunaux ou si l'idée de laisser cet aspect dépendre de l'exécutif ou du parlement ne devrait pas plutôt être acceptée
- pour ce qui est des sanctions disciplinaires et de la nomination des juges, ces questions devraient-elles être du ressort du judiciaire ou d'autres organes de l'Etat.

Le colloque envisage les choses sous les trois points majeurs que sont le budget, la nomination des juges et les sanctions disciplinaires. On peut se demander au préalable si la nomination des juges est d'une réelle importance pour les citoyens, si la nomination des juges est entre les mains de leurs amis politiques ou si l'exécutif ou le parlement peuvent les révoquer. Au surplus, les traitements des juges ne devraient pas être fixés à un niveau tel que des professionnels qualifiés seraient dissuadés d'accéder à la magistrature. Les moyens mis en oeuvre par les tribunaux ne devraient pas enfin être insuffisants faute de crédit budgétaire.

Certains Etats ont choisi d'édicter des garanties dans la constitution. Il convient de fixer comme objectif de départ celui de trouver un juste équilibre entre une autonomie du judiciaire et un contrôle démocratique. Selon toute vraisemblance, le fait que des règles de base s'appliquant à la nomination des juges soient prévues dans la constitution n'intervient pas dans ce choix. A cet égard, l'histoire et la tradition de chaque pays jouent naturellement un rôle important. Il est intéressant de noter que seuls quelques pays admettent l'indépendance totale de leur cour suprême. Dans la plupart des pays, les tribunaux - et la cour suprême- dépendent, même si ce n'est qu'en termes de budget, du pouvoir exécutif ou d'un service judiciaire indépendant nouvellement constitué, mais celui-ci dépend néanmoins, et ce, dans la majorité des cas, du budget de l'Etat tel que proposé au parlement par le gouvernement.

Dans tous les Etats, le budget alloué au judiciaire est soumis à un vote du parlement, de telle sorte qu'il n'y a aucune indépendance totale des cours suprêmes. On estime que dans certains Etats, les cours suprêmes jouissent d'une indépendance financière dans la mesure où le budget qui leur est propre est négocié directement entre le judiciaire et le parlement. Il est intéressant

de noter qu'un tel système prévaut dans les nouvelles démocraties de l'Europe de l'Est et de l'Europe Centrale, cependant que la plupart des pays situés en Europe Occidentale dépendent en termes budgétaires soit du ministre de la justice ou des finances, soit des deux.

L'administration des tribunaux a traditionnellement été confiée au ministre de la justice. Il en est encore ainsi dans un certain nombre de pays. Mais après la seconde guerre mondiale, dans bon nombre de pays furent établis sur le modèle français des conseils de la magistrature dotés d'une certaine indépendance vis-à-vis du gouvernement. Dans certains pays, le conseil peut s'apparenter à un conseil national d'administration des tribunaux composé de représentants des tribunaux et de l'exécutif. Dans d'autres pays encore, le conseil est dominé par les magistrats et fonctionne plus comme un porte parole du judiciaire vis-à-vis du parlement et de l'exécutif.

Il existe cependant d'autres solutions. A ce titre, l'expérience réalisée au Danemark peut être citée en exemple, dans la mesure où y fut instauré en 1999 un régime prévoyant une importante scission entre le ministère de la justice et le judiciaire. Nous avons institué un service indépendant d'administration des tribunaux régi par un conseil dans lequel aucun membre de l'exécutif n'est représenté. Ce conseil est constitué en partie de personnes nommées sur la recommandation du judiciaire et des fonctionnaires des services judiciaires, en partie de personnes représentant le grand public nommées par le ministre de la justice sur la recommandation des principaux organismes publics comme les universités ou les municipalités. Le président du conseil est un juge de cour suprême et les représentants du judiciaire forment une majorité au conseil.

La réforme danoise ne tient pas à une mauvaise administration des tribunaux de la part du ministère de la justice mais plutôt à un sentiment émanant à la fois du parlement et de l'opinion publique selon lequel l'apparence nécessite une séparation du pouvoir exécutif. Sous ce rapport, l'indépendance judiciaire se voit renforcée par l'indépendance administrative. Le pouvoir exécutif ne peut en aucun cas donner d'instructions au service de l'administration des tribunaux quant à la gestion du judiciaire. En établissant un tel service, il est important de rappeler que même si le fait d'exercer une influence s'avère séduisant, l'influence s'accompagne de responsabilité quant à la gestion. Cette entreprise dont le coût s'élève à un milliard d'euros, nécessite, dans beaucoup de sociétés modernes, des talents de gestionnaire. Sauf votre respect, beaucoup parmi nous ne sont pas de brillants dirigeants d'entreprises.

La réforme danoise portant sur l'indépendance du service de l'administration des tribunaux se révèle être positive. Elle a conduit de manière assez étrange à une amélioration du contrôle exercé par ce service en matière de productivité et d'efficacité des tribunaux. Il se pourrait qu'à cet égard, un service comme celui là soit plus audacieux qu'un ministère de la justice.

Etant donné l'impossibilité d'une totale indépendance financière, il sera intéressant de débattre des possibilités d'assurer un influence judiciaire suffisante en matière de budget. Les réponses au questionnaire font état d'un vaste éventail de possibilités entre deux positions, consistant l'une à fournir une contribution au gouvernement sous forme de propositions budgétaires émanant de la cour suprême, l'autre à prendre directement contact avec le parlement par le biais de la cour suprême ou du conseil de la magistrature.

Il peut y avoir un inconvénient à ce que les tribunaux soient directement liés au parlement, en termes de répartition des crédits. Le risque tiendrait alors au fait que les hommes politiques, qui sont sensibles à l'opinion publique, ne se voient tentés de punir le judiciaire s'ils venaient à

constater par exemple que les tribunaux sont trop laxistes en matière de criminalité. Il serait sans doute dans l'intérêt du judiciaire de voir confier à un membre du gouvernement, traditionnellement le ministre de la justice, un rôle de tampon entre le parlement et des tribunaux. Un autre risque tiendrait à ce que la proposition du gouvernement relative au projet de loi de finances annuelle ne soit insatisfaisante. Nous avons essayé de pallier à ce risque en autorisant le service danois d'administration des tribunaux à saisir directement le parlement, dans le cas où celui-ci vienne à constater que le projet de budget est clairement insuffisant.

Les limites de l'indépendance du judiciaire se voient également être illustrées par divers systèmes afférents à la nomination des juges des cours suprêmes. Ici, les Etats Membres font preuve d'une grande diversité. Dans la plupart des Etats, l'exécutif ou selon le cas le parlement a un rôle considérable dans la procédure de nomination. Dans d'autres Etats, la nomination proprement dite est confiée au judiciaire, éventuellement par le biais d'une institution comprenant aussi bien de magistrats que de personnalités extérieures. Dans l'une des réponses au questionnaire, il a été fait remarquer que si l'influence du judiciaire sur la nomination des juges de la cour suprême était considérable, cela pouvait tenir au fait que la cour suprême dans l'Etat en question n'a aucune compétence en matière constitutionnelle et que par conséquent les partis politiques ne voient pas d'inconvénient à ce que la nomination des juges lui soit effectivement confiée.

La question de savoir si l'influence potentielle du judiciaire dans les affaires politiques importantes est proportionnelle à l'intervention du pouvoir politique dans la nomination des juges reste intéressante. De nombreux pays sont dotés de conseils constitutionnels pour lesquels l'intervention du pouvoir politique dans la nomination de leurs membres est une pratique courante. En ce qui concerne les cours suprêmes on découvre également que l'influence du pouvoir politique va souvent au-delà de la simple formalité qui consiste à ce qu'un juge soit nommé par le chef de l'Etat.

Il est à craindre d'autre part que les décisions relatives à la nomination des juges ne relèvent pas uniquement du judiciaire. Cela pourrait donner lieu à des interventions et aboutir à une stagnation. Je suis d'avis d'autre part que les partis politiques n'interviennent pas et ne puissent intervenir dans la nomination des juges. Une telle influence pourrait mettre en danger la confiance du public dans les tribunaux. Dans les pays où il n'existe pas de conseil constitutionnel, les tribunaux ordinaires peuvent également contrôler le parlement. C'est aussi pour cette raison que l'influence directe du Parlement doit être remise en question. Des facteurs comme l'histoire et la tradition nationales peuvent justifier des choix auxquels d'autres pays peuvent objecter.

Un autre aspect de la nomination des juges, à savoir leur recrutement, a été jugé important si ce n'est que pour le Danemark. Selon les usages de nombreux pays, les juges sont recrutés parmi les membres de la magistrature, du ministère de la justice et parmi ceux du parquet.

Si ce type de système ne semble pas en soi donner prise à la critique, l'opinion publique a reproché à ce système traditionnel de recrutement d'être trop élitiste et a souligné l'importance d'avoir des juges issus de formations professionnelles variées.

Si l'on arrivait à trouver une solution médiane au problème de la procédure du recrutement, nous gagnerions en crédibilité en en transparence auprès des justiciables. C'est ce raisonnement qui sous-tend le système adopté par nombre de pays, qui ont mis en place un

conseil composé non seulement de juges mais également d'individus n'appartenant pas au corps de la magistrature, comme par exemple des avocats encore en activité ou des professeurs d'université. Ce conseil peut décider de la nomination des juges ou au moins formuler un avis plus ou moins contraignant au ministre de la justice ou au chef de l'Etat.

Permettez-moi de faire une fois de plus référence au nouveau système en place au Danemark. Nous avons pour notre part mis en place une commission indépendante, composée de juges et de personnes qui n'appartiennent pas à la magistrature. Cette commission examine les candidatures en prenant en compte les avis donnés par les juridictions concernées ainsi que l'entretien auquel elle aura soumis le candidat. À l'issue de cette procédure, la commission ne recommande qu'un seul candidat au ministre de la justice, lequel est censé suivre la recommandation qui lui est faite. Ce système fonctionne bien et il a permis d'améliorer la transparence du recrutement tout en introduisant un élément enrichissant extérieur à la sphère judiciaire sans toutefois être politique.

Le troisième aspect de l'indépendance qui fera l'objet d'une discussion au cours de ce colloque concerne la question des sanctions disciplinaires. Le juge doit en effet être protégé de toute forme de révocation arbitraire ou de mutation non désirée. Dans certains Etats, la juridiction en charge des questions disciplinaires siège au sein des juridictions ordinaires, le plus souvent la Cour suprême. Cependant la plupart des Etats ont institué un organe spécifique. Cet organe peut soit revêtir la forme d'un conseil de discipline composé de magistrats et de non magistrats, soit constituer une juridiction spéciale composée de juges de niveaux hiérarchiques différents. Dans la majorité des Etats, le pouvoir exécutif n'est pas impliqué dans la procédure, même si certaines systèmes peuvent parfois considérer le ministre de la justice comme étant un acteur à part entière de la procédure.

Lorsque la décision disciplinaire n'est pas prise par une instance de nature juridictionnelle, le respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme peut impliquer que cette décision, si elle s'apparente à une peine, doit pouvoir être soumise à un tribunal. Dans quelques Etats toutefois, la décision de révoquer un juge revient au Parlement après une phase d'instruction, mais une telle procédure n'est pas caractéristique de la tendance générale en Europe. Dans de nombreux pays, la cour suprême joue le rôle de juridiction disciplinaire de dernière instance. Une réponse dans un des questionnaires fait remarquer qu'un système où la cour suprême est chargée de juger l'un de ses membres pose la question de son impartialité. Pour ma part, je pense que c'est une difficulté inévitable, tout simplement parce que la cour suprême est, et doit être, la juridiction de dernière instance et ne peut être remplacée par aucun autre organe juridictionnel.

S'il est rare de trouver des cas où les chefs d'accusations formulés à l'encontre des juges sont graves, en revanche nombreux ont été les questionnaires qui ont indiqué que les plaintes à propos du comportement des juges était une pratique courante. Dans la plupart des pays ce genre de problème est réglé de manière informelle par le président de la cour, qui s'entretient avec le juge faisant l'objet de la plainte et qui peut même parfois aller jusqu'à lui donner un avertissement. Je suppose que nous tous, en notre qualité de président, recevons un certain nombre de plaintes. Celles-ci sont généralement mal fondées, mais il faut toutefois veiller à les traiter de manière crédible.

Je crains que si je poursuis plus avant mon propos, je ne fasse moi aussi l'objet d'un avertissement par notre Président de séance ! Permettez-moi donc de conclure en soulignant

les points sur lesquels ce débat pourrait se concentrer :

- Est-il dans l'intérêt du judiciaire de laisser le pouvoir exécutif avoir un rôle essentiel dans l'administration des juridictions, y compris dans le domaine budgétaire ?
- Ou est-il préférable d'assouplir les liens avec le pouvoir exécutif, c'est-à-dire avec le ministre de la justice dans la plupart des cas ?
- Dans le cas où le judiciaire disposerait d'une influence plus importante sur l'administration et le budget, faudrait-il que cette influence se réalise dans une fonction de conseil ou serait-il préférable de donner une réelle autonomie administrative à la justice ?
- Une telle indépendance devrait-elle être étendue au budget ? On peut par exemple imaginer un système où le pouvoir judiciaire, ou de manière plus restrictive la cour suprême uniquement, irait directement négocier le cadre de son budget avec le Parlement.
- En ce qui concerne le recrutement : est-il conseillé de maintenir un rôle décisionnel au pouvoir exécutif ?
- Ou devrait-on au contraire réserver ce rôle au pouvoir judiciaire uniquement ?
- Ou encore devrait-on envisager un système où les juges et les représentants de la société civile procéderaient en commun au recrutement des juges ?

Comme vous pouvez le constater les questions sont nombreuses.

Je vous remercie de votre attention.