



Première Commission d'Etude  
Organisation judiciaire - Statut des Magistrats

Réunion à Athènes, 9-13 Octobre 1994

Conclusions

LA PARTICIPATION DU POUVOIR JUDICIAIRE A L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

La 37<sup>e</sup> réunion de la 1<sup>ère</sup> Commission concernait le problème de l'administration de la justice, examiné du point de vue de l'indépendance des juges.

Trente-et-un rapports nationaux ont été adressés au Président de séance, à savoir par l'Allemagne, l'Argentine, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Canada, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, le Grand Duché du Luxembourg, la Grèce, l'Israël, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Liechtenstein, Malte, le Maroc, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Sénégal, la Slovénie, la Suède, la Suisse, la Tanzanie, la Tunisie, le Royaume-Uni. De plus, les délégués Australien et Slovaque ont présenté un rapport oral.

Après avoir défini l'objet de l'étude, en ce sens que par administration de la justice nous entendons les moyens mis à la disposition des juges pour l'exercice de leurs fonctions et l'influence qui peut être exercée sur leur indépendance non seulement par la limitation de ses moyens, mais aussi par l'influence exercée lors de leur nomination, les discussions ont été centrées sur deux grands problèmes, à savoir: d'une part l'élaboration des budgets consacrés au judiciaire et l'affectation des crédits qui lui sont accordés, et d'autre part les questions relatives au nombre de magistrats et du personnel administratif mis à leur disposition, ainsi que l'influence qu'exerce la politique de nomination.

En ce qui concerne la première question, les solutions qui existent aujourd'hui dans les divers pays qui ont participé à nos travaux, sont fort différentes les unes des autres.

Il y a quelques pays où le judiciaire est immédiatement impliqué dans l'élaboration des budgets destinés à la justice et dans l'utilisation des crédits. Une telle solution est idéale parce qu'il a été constaté que le pouvoir judiciaire sait mieux que l'administration ce dont il a besoin et que de plus toute influence exercée par le pouvoir exécutif est exclue. Il faut toutefois préciser que de toutes manières, c'est le Parlement qui décide, mais éventuellement après avoir entendu les représentants du pouvoir judiciaire. Dans la majorité des pays, le pouvoir judiciaire n'est associé ni à la confection des budgets, ni même à l'utilisation des crédits.

Une telle solution est fort contestable d'une part, parce que ceux qui élaborent les budgets, en général la Justice et le Ministère des finances, connaissant mal les besoins du pouvoir judiciaire et de plus parce qu'une influence indirecte sur l'indépendance du pouvoir judiciaire est possible. Deux exemples ont été cités:

Le Parlement et le Gouvernement peuvent décider que des crédits spéciaux doivent être accordés en vue de certains travaux dans les cours et tribunaux, par exemple en vue de la répression de certaines infractions. Il en résulte que les tribunaux devront distraire une partie de leur activité en faveur des questions qui font l'objet de ces crédits et cela au détriment d'autres questions qui relèvent aussi normalement de leur compétence. Les justiciables seront ainsi préjudicés.

Un autre exemple a spécialement retenu l'attention à savoir que, lors de l'élaboration des budgets, dans certains pays on envisage contrôle sur l'activité des juges, ce que certains ont appelé des critères de productivité, ou ce contrôle a déjà été institué. Il est évident que de la sorte une influence peut être exercée sur l'indépendance des juges. Dans ce cas, ce n'est pas la qualité des jugements qui importe, mais la quantité. Cette question n'a pu être approfondie à l'occasion de la présente session, mais on a été unanime à considérer qu'étant donné son importance elle devrait faire l'objet d'une étude séparée.

L'élaboration du budget est une chose, l'affectation des crédits en est une autre. Certes, dans plusieurs pays, les décisions d'utilisation relèvent, au moins en partie, des décisions soit des cours suprêmes, soit même des autres juridictions, mais il y a aussi de nombreux pays, où ces décisions relèvent du Ministre de la Justice. Il est arrivé que le ministre de la justice réduise l'utilisation des crédits ou puisse les affecter à d'autres objets que ceux qui ont été initialement prévus. De cette manière aussi le travail des juridictions peut être gravement entravé.

En conclusion on peut dire que le problème de la confection des budgets et de l'affectation des crédits est de nature à porter très sérieusement atteinte à l'indépendance des magistrats.

En ce qui concerne la deuxième question, le deuxième problème auquel il a été consacré une séance est celui du nombre et de la nomination des magistrats, en rapport avec le problème de l'indépendance.

Ici aussi les différences sont considérables.

Dans la plupart des pays, le nombre des magistrats est déterminé par la loi. Cela est à la fois un avantage et un inconvénient, en ce sens que si l'exécutif ne peut pas le modifier, en revanche, lorsqu'une modification s'avère nécessaire, il faut parfois attendre fort longtemps.

En ce qui concerne le personnel administratif, le nombre est en général déterminé par le Gouvernement, ce qui permet aussi d'exercer une influence sur le fonctionnement des juridictions.

Plus spécialement le problème des nominations et l'influence non seulement du Gouvernement, mais aussi des partis politiques a donné lieu à un très large échange de vues.

Tout le monde admet que le judiciaire devrait être composé de manière à représenter les grandes tendances de l'opinion publique, mais que les partis politiques ne devraient pas exercer d'influence, soit directement, soit par la voie de leurs représentants au Gouvernement et au Parlement.

D'une manière générale on considère que les magistrats, une fois en fonction, doivent faire preuve de la plus grande indépendance et que leurs opinions personnelles ne peuvent jouer un rôle dans les décisions qu'ils prennent.

A cet égard, on a souligné que si dans plusieurs pays, il est formellement interdit aux magistrats de s'occuper de politique ou même d'être membre d'un parti politique, dans d'autres au contraire il est normal que les magistrats s'occupent de politique et même qu'ils deviennent membre d'un gouvernement en qualité de ministre. En ce dernier cas, ces magistrats obtiennent une mise en congé temporaire, de sorte qu'ils ne peuvent plus, pendant la durée de leurs fonctions ministérielles, exercer leur fonctions judiciaires.

On a aussi constaté que dans certains pays des magistrats démissionnent en vue d'exercer un mandat politique et que d'autre part, des hommes politiques deviennent magistrats, notamment dans les juridictions suprêmes.

En conclusion de ce deuxième aspect de l'administration de la justice, on peut souligner que non seulement l'indépendance du juge doit être une réalité, grâce aux mesures qui sont prises pour qu'il puisse exercer pleinement ses fonctions, mais aussi pour que l'apparence d'indépendance soit sauvegardée aux yeux du public. Cette apparence, relayée par une réalité fondamentale, est la condition de la confiance que le public doit avoir dans ses juges.