



Première Commission d'Etude  
Organisation judiciaire - Statut des Magistrats

Réunion à Macau, 23-27 octobre 1989

Conclusions

LE ROLE ET LA POSITION DU MAGISTRAT PAR RAPPORT AUX AUTRES POUVOIRS DE L'ETAT  
ET DE LA SOCIETE. L'INDEPENDANCE DE LA MAGISTRATURE.  
RESPONSABILITE DU MAGISTRAT VIS-A-VIS DE L'ETAT ET DE L'INDIVIDU.

A) En ce qui concerne les rapports entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif.

1) Le juge est-il tenu de statuer conformément à la loi?

S'il y a quasi unanimité au sein de la commission pour dire que le juge doit appliquer la loi et qu'il ne lui est pas permis de s'en écarter sous prétexte qu'elle lui paraît vieillie ou dépassée par les événements, encore faut-il prendre en considération certaines observations:

a) Comment doit être réglé le cas de conflit de normes? Lorsqu'un fait tombe sous l'application de deux normes qui dans le cas d'espèce s'excluent mutuellement, comment le juge doit-il régler la question? Il doit rechercher quel est l'intérêt qui doit prévaloir.

b) Il existe dans plusieurs pays une tendance qui consiste à ne régler une matière, que de manière tout à fait générale, laissant au juge le soin de trouver les solutions d'application particulière.

Cette solution soulève de graves difficultés sur le plan de la sécurité juridique, en ce sens que les justiciables ne peuvent savoir d'avance comment leur cas sera jugé sur les points non réglés par la loi.

On peut se demander si à cet égard, il n'existe pas une certaine similitude avec les pays de la common law. Des cas similaires devraient être résolus conformément à la jurisprudence constante de la Cour suprême. Cette solution suppose une grande discipline au sein des cours et tribunaux.

c) En matière pénale, un problème connexe est celui de l'opportunité des poursuites. En décidant de ne pas poursuivre, on refuse d'appliquer la loi, dans un cas qui relève de cette application. Ce problème est, en règle générale, propre au ministère public, les juges n'ayant pas le pouvoir de décider de l'opportunité des poursuites, mais il y a des pays où le juge d'instruction se saisit lui-même d'une affaire. Peut-il en ce cas refuser d'instruire sous prétexte qu'il n'est pas opportun de poursuivre? La question fera ultérieurement l'objet d'un examen plus approfondi.

2) Le juge peut-il exercer un contrôle sur la conformité de la lois à la constitution?

La question ne se pose évidemment que dans les pays où existe une constitution écrite.

Cette question comporte des réponses très diverses selon les institutions existantes dans les pays concernés. En règle générale là où existe une Cour constitutionnelle, le contrôle de la constitutionnalité est refusé au juge.

Dans les autres cas, il faut distinguer deux situations:

a) celle où le juge par voie d'action peut statuer d'une manière abstraite sur la conformité, et, dès lors, annuler la loi qui viole la constitution.

b) celle où le juge, compétent pour trancher un litige peut soit à la demande des parties, soit d'office, examiner si la loi dont il est appelé à faire application est conforme à la constitution. En ce cas il n'annule pas la loi, mais se refuse à l'appliquer au cas qui lui est soumis, lorsqu'il décide que cette loi viole la constitution.

En conclusion des échanges de vues il résulte que la réponse à donner à la question du contrôle de la conformité des lois à la constitution, peut différer selon plusieurs circonstances dont notamment:

a) les institutions du pays (nature de l'Etat, ex. Etat Fédéral, existence d'une Cour constitutionnelle),

b) l'intensité du principe de la séparation des pouvoirs,

c) la portée de la décision du juge, c.a.d. soit l'annulation de la loi, soit le simple refus d'appliquer celle-ci au litige en cause.

3) Le juge peut-il vérifier si la loi respecte les règles relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales?

Pour autant que ces règles soient incluses dans la Constitution du pays, la question se confond avec celle qui vient d'être examinée, du moins lorsque le pays n'a pas ratifié une convention internationale qui concerne ces droits et libertés.

Si cette dernière condition est remplie, qu'il s'agisse de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, de la charte africaine relative aux droits de l'Homme ou du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Nations Unies) et sans doute certaines conventions sud-américaines, on considère qu'il faut distinguer, d'une part, selon que ces conventions internationales sont intégrées dans le droit interne, d'autre part selon que ces conventions ont ou non un effet direct (self executing) en droit interne.

Plus spécialement en ce qui concerne les pays membres du Conseil de l'Europe, il faut tenir compte de l'impact politique que constituent les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg.

Il s'agit donc essentiellement d'un problème de hiérarchie des normes. Certains pays admettent la primauté des normes conventionnelles, d'autres la rejettent.

B. En ce qui concerne les rapports entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif,

S'il y a unanimité pour considérer qu'en aucun cas le gouvernement ne peut intervenir dans le jugement des affaires soumises aux cours et tribunaux, on a considéré qu'en général il y a une possibilité d'influence indirecte sur le travail des juges par la voie des moyens matériels mis à la disposition du pouvoir judiciaire pour remplir les tâches qui lui sont imparties.

A cet égard le problème de l'élaboration du budget est essentiel.

De la discussion s'est dégagée la considération qu'il serait nécessaire que les représentants qualifiés du pouvoir judiciaire soient associés non seulement à l'élaboration du budget, afin de déterminer les besoins des juridictions, mais aussi à leur discussion avec les membres du Gouvernement et du Parlement, et qu'ensuite la disposition des sommes ainsi accordées soit placée sous le contrôle des représentants du pouvoir judiciaire.

Pour ce qui concerne le respect des règles relatives à l'immovibilité, il paraît difficile d'élaborer un système général, étant donné que tout dépend des conceptions qui prévalent dans chaque pays à l'égard des institutions.

Si dans plusieurs pays on considère que la destitution d'un juge pour motifs graves ne peut avoir lieu que par décision d'une instance judiciaire, à l'abri de toute ingérence politique, dans d'autres pays on considère comme une sérieuse garantie que la destitution d'un haut magistrat ne puisse être décidée qu'après un vote majoritaire émis dans les deux Chambres du Parlement.

L'essentiel est, en tout cas, de veiller à ce que par la voie d'une aussi grave mesure une pression quelconque ne puisse être exercée sur le magistrat concerné, qui pourrait mettre en péril l'indépendance des juges.

En ce qui concerne le recrutement et la promotion des magistrats, qui peuvent aussi donner lieu à des moyens de pression, la commission renvoie aux discussions et conclusions de ses travaux au cours des réunions tenues à Berlin en 1988.

### C. Responsabilité des juges.

Ce sujet comprenait trois questions: la responsabilité personnelle des juges, la responsabilité de l'Etat du chef des actes des juges et le recours de l'Etat contre le juge, lorsque l'Etat est condamné en raison des actes du juge.

A l'unanimité, les membres de la commission considèrent que ce problème est intimement lié à l'indépendance des juges. Le juge ne peut être exposé aux recours des justiciables, lorsque ceux-ci considèrent qu'il eût fallu reconnaître leurs droits.

Toutefois il faut tenir compte des cas où l'acte du juge dénote une négligence grave ou même un dol.

La plupart des membres estiment qu'il faut accepter les dispositions adoptées par les Nations Unies relatives à l'indépendance des juges (art. 16), c'est-à-dire que les règles nationales applicables doivent veiller à faire respecter cette indépendance en excluant toute demande de dommages-intérêts contre les juges du chef d'actes ou d'omissions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions, sans préjudice de poursuites disciplinaires ou de demandes d'indemnité dirigées contre l'Etat. Cette règle vaut aussi en cas d'actes réprimés pénalement.