



Première Commission d'Etude
Organisation judiciaire - Statut des Magistrats

Réunion de Berlin - 24 août 1988

Conclusions

LE RECRUTEMENT DES MAGISTRATS. LEUR POSITION DANS LA SOCIÉTÉ

Vingt-quatre pays ont déposé des rapports en réponse au questionnaire qui avait été envoyé aux membres de la Commission.

Ces rapports décrivent la situation existant dans chacun de ces pays et ont constitué la base des discussions qui ont eu lieu pendant les séances de la 1^{ère} Commission.

La première question qui a fait l'objet d'un échange de vues, tendait à déterminer si la moralité du candidat à des fonctions judiciaires doit être prise en considération et, si tel est le cas, de quelle manière cette question doit être appréciée.

Dans la plupart des pays la loi ne contient, aucune disposition expresse à ce sujet. Toutefois la loi d'un des pays étudiés dispose qu'un candidat qui a été condamné du chef de fraude ne peut être pris en considération que s'il a été réhabilité.

Est-il admissible qu'une personne qui a encouru une telle condamnation puisse obtenir une nomination en qualité de juge?

On a estimé qu'il n'est pas possible d'émettre à ce sujet une opinion sans nuances. Si le fait commis par le condamné était grave, même après une réhabilitation, il ne pourrait être question d'une nomination. Mais si le fait était bénin ou était la suite d'une faute de jeunesse oubliée depuis fort longtemps, on ne pourrait y attacher une importance excessive.

Le principe qui doit déterminer l'évaluation de ce critère est la crédibilité du magistrat, c'est-à-dire la confiance que le magistrat doit inspirer au justiciable. Tout doit être mis en oeuvre pour que cette confiance ne puisse être mise en péril. Il faut donc dans chaque cas, évaluer l'importance de la question sur la base de ce principe .

La seconde question concernait le mode de recrutement des magistrats. De quelle manière l'autorité appelée à faire une nomination doit-elle opérer une sélection?

A cet égard, les solutions qui existent sont fort différentes: certaines se fondent sur les résultats obtenus à l'occasion d'un concours, d'autres prennent en considération la pratique acquise soit au barreau, soit à l'occasion d'un stage judiciaire, d'autres encore ont institué une école spéciale consacrée à la formation des futurs magistrats. Dans plusieurs cas, ces diverses solutions sont appliquées simultanément, c'est-à-dire que le candidat est soumis à la fois au concours, à la formation complémentaire dans une école et à des stages. Il est aussi possible qu'un recrutement dit latéral, existe en plus de celui qui vient d'être décrit, c'est-à-dire que des candidats qui n'ont satisfait à aucun concours, formation, ou stage, aient accès à des fonctions de magistrat.

Cette deuxième question est intimement liée à la troisième qui a fait l'objet d'un examen approfondi, à savoir quelle est l'autorité qui décide de la nomination et quelles sont, à cet égard, les considérations qui influencent cette autorité dans le choix à opérer.

Le problème sous-jacent est de savoir si des considérations d'ordre politique entrent en ligne de compte.

Il résulte de cet examen que plusieurs systèmes existent.

Dans la plupart des pays une autorité ou un organe déterminé nomme les magistrats: soit le Gouvernement, soit une Commission ou un Conseil institué au sein du Pouvoir judiciaire. Dans quelques pays les magistrats sont élus par le peuple ou par le Parlement. Dans la plupart des cantons de la Suisse, c'est soit le peuple soit le Parlement qui procède à l'élection.

Il faut aussi tenir compte des pays qui organisent un concours d'accès à la magistrature et où la nomination ultérieure est pratiquement garantie à ceux qui ont réussi ce concours.

En fait, lorsque la nomination a lieu par le Gouvernement, l'influence des partis politiques est souvent (mais pas toujours) prédominante. Si cette solution présente des inconvénients dans la mesure où la nomination est exclusivement influencée par des considérations politiques, sans avoir égard aux qualités respectives des candidats en présence, il faut lui reconnaître l'avantage, dans des systèmes dans lesquels l'alternance des différents partis au pouvoir se réalise, de permettre d'assurer un pluralisme au sein du pouvoir judiciaire. Ce pluralisme est sans doute aussi garanti par le concours, mais en revanche celui-ci ne permet pas de tenir compte des qualités humaines et psychologiques des candidats. En ce cas, il faut que la nomination ne puisse intervenir qu'après un stage permettant de déceler ces qualités. En ce qui concerne la nomination d'un magistrat en fonction à d'autres fonctions judiciaires, en dehors des nominations directes par le Gouvernement, ainsi qu'il vient d'être dit, il y a aussi des pays où ces nominations sont le fait d'organes spéciaux composés entièrement ou partiellement de magistrats, nommés ou élus par leurs pairs à cet effet. Cette solution présente l'avantage de soustraire la nomination à l'emprise directe du Gouvernement et de la politique des partis et permet de prendre en considération les caractères essentiels pour l'exercice des fonctions. On objecte néanmoins que, dans certains cas, elle peut conduire à un certain conservatisme, nuisible à l'exercice des fonctions.

En conclusion de cet échange de vues qui a montré que si dans plusieurs pays, quel que soit le système adopté, il n'existe pas de difficultés à cet égard, qu'il s'agisse d'influences politiques ou de risque de conservatisme excessif, dans d'autres, en revanche, on se plaint des influences politiques, qui mettent en cause la crédibilité des magistrats. Une solution qui paraît satisfaisante, consiste à permettre au corps judiciaire, soit directement, soit à l'intervention d'un organe indépendant et composé de magistrats ou en majorité de magistrats, d'émettre des avis circonstanciés, mais de laisser la décision à l'autorité gouvernementale, quitte à imposer à celle-ci l'obligation de motiver sa décision lorsqu'elle s'écarter d'un avis défavorable émis par le corps judiciaire.

La quatrième question examinée concernait la constitution du budget du Pouvoir judiciaire et la fixation des traitements des magistrats.

S'il est certain que la fixation du budget dépend, dans tous les pays, du Parlement, dans certains pays le Pouvoir judiciaire peut être associé à son élaboration. Dans la majorité de nos pays, Parlement et Gouvernement en décident sans consultation préalable du Pouvoir judiciaire. Cette solution est unanimement critiquée par la Commission. L'intervention du Pouvoir judiciaire pourrait lui permettre de faire valoir à bon escient les nécessités matérielles propres à son fonctionnement (à une époque où le rôle de la technologie est grandissant, on pense notamment à l'informatique et à la bureautique).

Plus spécialement en ce qui concerne les traitements, les membres de la Commission estiment que tout doit être mis en oeuvre pour ne pas décourager l'accès à la magistrature de juristes de qualité, ce qui signifie que les traitements doivent être d'un niveau élevé, comparable à ceux des personnes qui exercent les autres pouvoirs.