



Première Commission d'Etude
Organisation judiciaire - Statut des Magistrats

Réunion à Recife, 17-21 septembre 2000

Rapport final

L'INDEPENDANCE DU JUGE AU SEIN DE SA PROPRE ORGANISATION

Ce rapport final est basé sur les rapports de 31 pays: Allemagne, France, Belgique, Brésil, Portugal, Canada, Irlande, Pays-Bas, Israël, Liechtenstein, Suède, Autriche, Chypre, Estonie, Italie, Finlande, Slovénie, Suisse, R.O.C. Taiwan, République Tchèque, Islande, Lituanie, Argentine, Slovaquie, Japon, Danemark, Mali, Tunisie, Roumanie, Grèce, Etats Unis.

RESUME

1) L'indépendance quant au contenu de la décision du juge.

a) Dans la plupart des pays, sinon dans tous, il existe une hiérarchie des jugements et arrêts, qui permet d'attaquer une décision judiciaire par les voies de recours aussi longtemps qu'il ne s'agit pas d'une décision rendue au plus haut niveau de la hiérarchie. C'est pourquoi la question se pose si un juge ou un siège est obligé ou peut être obligé de modifier à l'avenir sa jurisprudence sur un point précis en fonction de décisions de juridictions supérieures statuant en sens opposé?

Dans beaucoup des pays il n'existe aucune obligation pour le juge de modifier à l'avenir sa jurisprudence à cause d'une décision en sens opposé d'une juridiction supérieure. Si toutefois une juridiction de renvoi est saisie par un arrêt prononcé par un tribunal supérieur (par exemple la Cour de cassation), elle doit se conformer à la décision de ce tribunal sur le point de droit jugé. C'est-à-dire qu'une juridiction inférieure est liée par la décision de la juridiction supérieure qui lui renvoie la cause (Taiwan, Slovénie, Finlande, Italie, Pays-Bas, Allemagne, Portugal, Suisse, Rép. Tchèque, Autriche, Liechtenstein, Lituanie, Grèce, Roumanie, Suède). En France, en Belgique et en Tunisie la décision de la Cour de cassation est obligatoire si la Cour décide une deuxième fois sur le même appel. Au Brésil, les décisions prises par les tribunaux n'ont jamais l'effet de subordonner les autres tribunaux ou même les juges de première instance.

Dans d'autres pays les décisions d'un tribunal supérieur sont obligatoires pour le tribunal inférieur aussi pour la juridiction ultérieure (Canada, Chypre, Estonie, Irlande, Royaume Uni, Etats Unis, Suède, Norvège, Danemark, Islande). En Israël les décisions de la cour suprême sont obligatoires. Les décisions des tribunaux d'appel ont seulement un caractère de règle de conduite.

Lorsque, dans le droit européen, la Cour de justice des Communautés Européennes (Luxembourg) s'est prononcée sur une question préjudicielle, le juge national est tenu de statuer en tenant compte de l'interprétation du droit communautaire qui lui a été donnée par la cour. En revanche il n'existe aucune obligation pour les tribunaux nationaux de suivre les arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (Strasbourg) dans les décisions qu'ils rendent ultérieurement. Mais en général les juges nationaux s'y inclinent !

Il faut aussi signaler que dans quelques pays les décisions de la Cour suprême sont obligatoires si la Cour décide dans une formation élargie (Grèce).

b) Est-ce qu'il est tenu compte d'une façon ou d'une autre du taux de réformation des décisions d'un juge ou d'un siège?

En général il n'est pas tenu compte du taux de réformation des décisions d'un juge.

Au Portugal le Conseil supérieur de la Magistrature en faisant des inspections évalue le travail des juges. Dans ce cadre l'inspecteur peut prendre en considération le taux de réformation. En France, dans le cadre de l'évaluation d'activité d'un juge, le président du Tribunal peut donner une appréciation globale. Il peut tirer la conclusion qu'un magistrat qui est systématiquement réformé par la Cour est inapte aux fonctions du siège. A Taiwan chaque tribunal fait une statistique sur les décisions réformées. Dans un cas le tribunal a ordonné une évaluation d'un magistrat dont la décision a été réformée. Le résultat de cette enquête va influencer la promotion du juge. En Slovénie on a un système semblable. En Autriche le taux de réformation peut jouer un rôle pour la promotion du juge (pour laquelle les juges du "sénat du personnel/Personalsenat" sont compétents).

c) Est-ce qu'une décision à prendre dans une affaire peut-elle être influencée ou dirigée par une autorité supérieure (par exemple par le président du tribunal)?

Aucune autorité supérieure peut influencer ou diriger une décision dans une affaire y inclus le président du tribunal. Les juges d'un tribunal sont égaux dans la juridiction.

Lorsque en Finlande le président de la Cour d'appel pense qu'une décision est «hors série», il peut ordonner que l'affaire soit jugé encore une fois. Cette fois-ci le cas sera jugé par un collège élargi (les juges originaux plus 3 nouveaux juges, élu par "tirage au sort" et présidé par le président de la Cour).

d) Existe-t-il au sein du pouvoir judiciaire en général, ou au sein des juridictions, des concertations entre les juges en vue d'assurer l'unité de jurisprudence?

En général il n'existe aucune mécanisme statutaire de cette sorte. Cependant il y a parfois dans quelques pays des conférences des présidents des chambres en cas des divergences de jurisprudence entre deux ou plusieurs chambres sur un même point (France, Suisse). Dans tous les pays les juges individuels ne sont pas tenus par les résultats de ce type de concertations. Les décisions de ces réunions ont plutôt un caractère de recommandation.

e) Si un juge rend des décisions manifestement illégales ou en dépit du bon sens, peut-on intervenir?

Dans quelques pays c'est l'organe disciplinaire qui est saisi. En dehors de la question du magistrat pris individuellement, la décision manifestement illégale peut être annulée par la Cour d'appel (dans tous les pays).

f) Le juge individuel est-il évalué sur le contenu de ses décisions?

A l'exception de la voie de recours, les décisions du juge ne sont pas évaluées parce que cela toucherait l'indépendance du juge.

Dans le cadre de l'évaluation d'un juge qui vise à la capacité du juge (promotion) les organes compétents prennent en considérations les décisions du juge d'une ou d'autre manière. En Suède il existe un «Justitieombudsman». Chaque citoyen a le droit de demander une enquête concernant un cas. Le rapport de l'ombudsman n'a pas un effet sur la décision du juge, mais il peut provoquer une procédure de responsabilité civile ou disciplinaire.

2. L'organisation du travail du juge.

Le juge doit être indépendant lorsqu'il juge. Son indépendance est une condition de l'impartialité de la décision judiciaire. D'autre part, il fait partie d'une entité de travail, d'un service public, qui doit être géré. En cela, la position du juge individuel n'est pas fondamentalement différente de celle d'un membre d'un autre service public ou d'une autre entité de travail. Il en résulte que

- pour tout ce qui concerne le processus décisionnaire, l'indépendance du juge exclut tout management ;

- pour tous les autres aspects de son travail, le juge individuel n'est pas une entité indépendante au sein du service public dont il fait parti: il est, par contre, soumis aux rapports hiérarchiques nécessaires au bon fonctionnement et à la bonne gestion de ce service.

a) Dans quelle mesure l'organisation judiciaire de votre pays supporte-t-elle ou rejette-t-elle cette idée?

Cette idée est partagée par divers pays. Les chefs de juridiction, comme l'administration centrale, sont soumis à l'obligation de rendre compte et au principe de la soumission hiérarchique dès lors qu'il s'agit de gestion administrative (France, Allemagne, Slovénie, Rép. Tchèque).

Dans d'autres pays, surtout de la tradition coutumière, on fait la distinction entre les fonctionnaires publics («civil servants») et les juges. Néanmoins il y a des tensions permanentes entre les «court administrators» qui sont responsable à l'exécutif et les juges (Canada, Irlande, Chypre). En Irlande les juges ne sont en aucune manière incorporés dans une structure hiérarchique. En Suède il y a une Administration nationale des tribunaux qui est responsable pour le budget des tribunaux.

Néanmoins force est de constater que la notion de la «distinction» du statut du juge, le juge fonctionnaire dans le domaine de la gestion administrative d'un côté, le juge indépendant dans le domaine de la décision, est vivement critiquée parce que le pouvoir judiciaire est considéré comme un des trois pouvoirs de l'Etat. En France il y a une tendance qui vise même à écarter les magistrats de la gestion, au profit de hauts fonctionnaires. En Autriche où la gestion tombe dans la compétence des sénats du personnel on se plaint du fait que les éléments les plus importants de la gestion, le budget, les ressources humaines et l'équipement, ne soient pas gérés par les sénats indépendants. En République Tchèque les juges désapprouvent l'idée du juge fonctionnaire qui est un reste, toujours dangereux, du passé communiste. Le juge fait partie du troisième pouvoir. De cela découle la demande que la gestion administrative des tribunaux soit faite par les juges seules. Dans quelques pays le Conseil supérieur de la magistrature est considéré de remplir cette demande.

b) Qui décide de façon général, de l'organisation du travail?

Dans beaucoup de pays l'organisation du travail est décidée par les tribunaux eux-mêmes, soit par le président, soit par la cour plénière du tribunal, soit par des sénats du personnel. Une fois décidé, c'est le juge individuel qui décide du déroulement du procès. Dans quelques pays l'organisation du travail est fixée par la loi ou par ordonnances (mêmes les dates d'audiences).

En République Tchèque c'est le ministre de justice qui, parfois par les présidents des tribunaux, dirige la gestion administrative, ce qui est critiqué par l'Association des magistrats.

c) Le juge individuel est-il soumis à un rapport hiérarchique au sein de sa juridiction ou au sein du Pouvoir Judiciaire qui permet le contrôle de la qualité de son travail dans les aspects qui ne sont pas «couverts» par son indépendance?

Dans quelques pays le juge n'est point soumis à un contrôle de la qualité de son travail (Suisse, Allemagne, Finlande). Dans d'autres pays les juges sont évalués, soit par leurs présidents, soit par une organe judiciaire (comme le Conseil supérieur de la Magistrature). Dans quelques pays le ministre de justice peut initier une évaluation d'un juge dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

d) La charge de travail d'un juge est-elle déterminée à l'avance?

Dans quelques pays la charge de travail n'est pas déterminée à l'avance. Dans d'autres on a des quotas. En Allemagne les ministres de justice des Länder ont défini des quotas moyens pour des cas à régler. Mais si un juge n'en réussit pas, cela n'a pas des conséquences. En Slovénie c'est le Conseil supérieure de la magistrature qui fixe les quotas. A Taiwan c'est la tâche du «Judicial Yuan». En République Tchèque c'est le ministère de justice qui recommande les quotas.

e) S'il n'y a pas de quotas prédéterminés, le volume du travail accompli par un juge est-il contrôlé?

Parfois le volume du travail accompli par un juge n'est contrôlé ou contrôlé que par les juges eux-mêmes. Souvent c'est le président du tribunal qui veille au bon fonctionnement de sa cour. Parfois c'est un autre organe judiciaire ou administratif (Suède), parfois un organe extra judiciaire (le ministre de justice et le Conseil supérieur de la magistrature en Italie et Roumanie).

CONCLUSIONS

1. L'indépendance de la Justice doit être libre de toute autre influence extérieure pour assurer aux citoyens un procès impartial fondé sur la loi. Cela signifie que le juge doit être protégé contre la possibilité de pressions ou d'autres influences de la part du pouvoir exécutif et législatif de l'Etat, comme des médias, des milieux économiques, ou de l'opinion publique. Mais cela signifie aussi que des garanties doivent exister de nature à prévenir l'existence de pressions à l'intérieur du pouvoir judiciaire lui-même.

2. La règle selon laquelle les juridictions de première instance sont tenues de suivre les décisions d'un niveau hiérarchique supérieur diffère d'un pays à l'autre. Cette situation résulte de la tradition et de l'évolution des différents systèmes judiciaires, et elle ne doit pas être interprétée comme permettant la remise en question de l'indépendance du juge.

3. L'administration du système judiciaire doit créer et assurer les conditions nécessaires pour une justice indépendante. Ceci inclut la question d'une rémunération appropriée, et celle d'une protection statutaire effective. Pourtant, le juge et la Justice prise comme entité, ont pour obligation d'assurer les moyens relatifs à la charge de travail et d'affecter les ressources nécessaires à cet effet. Parmi les questions qui ont été mises en évidence, de nature à compromettre l'indépendance du juge, ont été soulignées : une charge de travail excessive, des ressources insuffisantes pour l'exécution des devoirs du juge, l'imposition arbitraire de quotas concernant le nombre de décisions rendues, l'affectation des dossiers, les procédures et les critères en matière de promotion des juges. Lorsqu'il est question d'évaluer un juge, cela ne doit pas être entrepris de manière à compromettre son indépendance. Par exemple, il est dangereux d'évaluer le travail du juge par référence au pourcentage des décisions qui ont été réformées en appel.

4. Il est essentiel pour l'indépendance du pouvoir judiciaire que la révision d'une décision judiciaire soit seulement entreprise par les mécanismes judiciaires eux-mêmes, normalement par la voie de l'appel. Les procédés administratifs d'appréciation de la qualité du travail du juge, interne ou externe, ne doivent pas donner l'impression de se substituer à la voie judiciaire de la révision. Autrement, des dérives pourraient apparaître pour l'indépendance du juge.

5. En ce qui concerne les relations entre d'une part le juge, et d'autre part les présidents de juridiction, il est essentiel que les relations avec le Conseil Supérieur de la Justice là où il existe, comme avec le Ministère de la Justice soient réglementées et structurées par la loi pour être assuré que la liberté de juger n'en soit pas affectée. Dans ce contexte, il est nécessaire de mentionner que les présidents de juridiction doivent être des juges. De plus, l'administration de la justice doit être systématiquement confiée au pouvoir judiciaire lui-même ou à une autorité indépendante substantiellement représentative des juges, sauf s'il existe une tradition établie d'administrer la justice sans exercer aucune influence sur le fonctionnement de celle-ci.

SUJET DE L'ANNEE PROCHAINE:

Le statut du chef de juridiction.

Recife, le 20 septembre 2000