



Première Commission d'Etude
Organisation judiciaire - Statut des Magistrats

Réunion à Taipei, 15- 18 novembre 1999

Résolution finale

REVALORISER LES RELATIONS ENTRE LA POUVOIR JUDICIAIRE ET LES AUTRES POUVOIRS D'ETAT
POUR UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

Quelque 30 rapports nationaux venant de pays du monde entier ont servi de base aux discussions au sein de la commission sur le thème "Comment revaloriser les relations entre le Pouvoir Judiciaire et les autres Pouvoirs d'état".

L'analyse de ces relations a mené la commission à la conclusion que, même si le juge individuel peut exercer ou peut penser pouvoir exercer son métier de juge en toute indépendance, il n'en reste pas moins que dans la plupart des pays la balance entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs n'est pas respectée avec la vigueur voulue ou nécessaire.

Il existe en effet encore trop de domaines dans le fonctionnement de la justice où les autres pouvoirs interfèrent et pourraient mettre en péril, ou donner l'impression de pouvoir mettre en péril l'indépendance du pouvoir judiciaire, même si cette interférence ne semble souvent que normale et inévitable à première vue, parce qu'ancrée dans les traditions de l'organisation étatique.

Il en résulte souvent une situation dans laquelle l'indépendance du pouvoir judiciaire n'existe en réalité que grâce à l'expression théorique d'un principe constitutionnel d'une part et de la bonne foi d'autre part des hommes et des femmes qui, à un moment donné, font partie des deux autres pouvoirs.

Une telle situation implique nécessairement la soumission du pouvoir judiciaire, qui risque de devoir plaire à celui qui le nourrit.

Il est d'ailleurs symptomatique que ce n'est que la position du pouvoir judiciaire qui est mise en question mais jamais celle du législateur ou de l'exécutif.

Ce dilemme est devenu de plus en plus visible sous l'angle de la doctrine moderne de la protection judiciaire de l'individu contre l'Etat même et du contrôle judiciaire de la conformité des lois internes avec les normes internationales reprises dans les traités ratifiés.

Dans cette optique, la commission est d'avis qu'une vraie indépendance peut au mieux être atteinte par un Pouvoir Judiciaire autogestionnaire.

Plutôt que d'essayer d'établir pour cette autogestion dans le détail un cadre structurel, qui peut d'ailleurs être différent d'un pays à l'autre, la commission a préféré en rester au concept général d'une organisation autogestionnaire dans un sens opposé à l'image du judiciaire qui n'est qu'une machine de production de décisions judiciaires (indépendantes), mais qui, pour tous les autres aspects de son fonctionnement dépend d'un apport extérieur pour l'huilage et l'entretien de la machine.

De ce point de vue il est difficilement acceptable qu'un pouvoir judiciaire en tant qu'autorité publique n'a pas ou presque pas d'influence décisive sur la sélection, la nomination, les carrières et la discipline des juges et des autres collaborateurs ou sur la détermination de ses besoins matériels. De surcroît, la mission spécifique du pouvoir judiciaire et l'importance de sauvegarder l'indépendance décisionnaire du juge individuel, oblige à des garanties plus importantes encore dans des matières telles que la révocation ou le déplacement de juges (principe de l'inamovibilité) et des actions disciplinaires à l'égard d'un juge, qui ne devraient être possibles que selon des procédures précises, légalement préétablies. De ces deux points de vues, celui plus général de l'aspect organisationnel et celui, plus spécifique, de l'indépendance judiciaire, il n'est pas acceptable non plus que le pouvoir exécutif décide du budget et de l'usage des moyens financiers.

D'un autre côté, une plus grande indépendance du pouvoir judiciaire va nécessairement de pair avec une sensibilité accrue pour l'intérêt public et avec l'acceptation d'un réel contrôle public, non seulement pour éviter tout corporatisme, mais pour rencontrer les règles de base d'une société démocratique.

Indépendance et contrôle public ne sont que les deux faces d'une même médaille dans la théorie de l'équilibre des Pouvoirs. L'exercice de quelque autorité publique que ce soit doit trouver son contrepoids dans la responsabilité de celui qui l'exerce. L'autre partie de cette équation est que le pouvoir judiciaire ne peut prendre cette responsabilité aussi longtemps que tout ce qui ne concerne pas le champ limité de la production de décisions judiciaires, est décidé à d'autres niveaux.

Il s'agit à la fois d'un dilemme constitutionnel, et d'un dilemme organisationnel.

Divers rapports nationaux sur des réformes récentes ou projets de réformes dans plusieurs pays, indiquent une progression d'une justice sans ou avec peu de responsabilité autre que celle de rendre des décisions judiciaires, parce que dépourvue de réels pouvoirs d'autogestion, vers la situation inverse.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que cette évolution est souvent guidée par une demande pressante de la société, non pas pour une justice plus indépendante, mais pour une justice plus encline à rendre des comptes sur son propre fonctionnement.

C'est cette demande pressante qui crée souvent le premier besoin de mettre en place une structure nouvelle qui est à même d'y faire face.

Si le pouvoir judiciaire est prêt à répondre à ce défi, le résultat de cette évolution semble être une justice à la fois autogestionnaire et responsable de sa gestion, indépendante des autres pouvoirs, à l'exception de l'approbation et du contrôle démocratique de l'usage efficace des fonds publics.

Cela implique que le pouvoir judiciaire ait à la fois le droit et l'obligation d'adresser à la nation et à ses représentants ses propres propositions budgétaires aux fins de leur discussion, supervision et approbation et ait l'obligation d'accepter le contrôle à posteriori de l'usage efficace des fonds publics accordés.

Il est vain de croire que cette commission, ou par ailleurs quiconque puisse établir pour le stade final de cette évolution, une seule et unique structure avec toutes les garanties nécessaires pour qu'elle soit acceptée dans une organisation étatique déterminée.

Dans ce contexte la commission désire cependant formuler deux remarques importantes:

1) En ce qui concerne le plus haut organe de gestion de ce pouvoir judiciaire autogestionnaire, qu'il soit créé sous forme de Conseil Supérieur de la Magistrature ou sous une autre forme, il devra être composé en majorité de membres venant de l'intérieur de l'organisation.

2) Cette évolution qui concerne le pouvoir judiciaire en tant qu'entité institutionnelle, ne modifie en rien le droit des juges individuels, ni pour autant des autres membres du personnel, de s'organiser dans des associations qui prennent soin de leurs intérêts privés et de groupe. Interdire ou empêcher des associations de juges est inacceptable et viole l'indépendance judiciaire.

Sans aucun doute dans beaucoup de pays cette évolution vers un pouvoir judiciaire autogestionnaire est loin d'être terminée. Dans d'autres pays encore elle a à peine commencée.

N'empêche que la meilleure façon d'améliorer les relations entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs consiste en l'acceptation par chacune d'elle de cette évolution. Cette acceptation mutuelle donnera à chaque étape dans les réformes judiciaires un objectif commun vers une justice à la fois indépendante et responsable, et ce dans le meilleur intérêt de la nation et du service public.

Taipei, le 18 novembre 1999.

La commission a décidé que le sujet de discussion pour l'année prochaine, en relation étroite avec celui de cette année, sera: "L'indépendance du juge individuel au sein de sa propre organisation.