

"Défis pour l'autorité du pouvoir judiciaire, responsabilité et responsabilisation des tribunaux et des magistrats"

26/01/2018



Intervention de Monsieur le président Bruno Pireyre, président de chambre à la Cour de cassation, directeur du service de documentation, des études et du rapport, chef du service des relations internationales et du service de communication, lors du séminaire "L'autorité du pouvoir judiciaire" qui s'est déroulé à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée 2018 de la Cour européenne des droits de l'homme.

Monsieur le **président de la Cour européenne des droits de l'homme**,

Mesdames et Messieurs les **juges de la Cour**,

Monsieur le **président de la Cour de justice de l'Union européenne**,

Monsieur le **secrétaire général du Conseil de l'Europe**,

Mesdames et Messieurs les **premiers présidents et présidents des Cours suprêmes et constitutionnelles**

Mes *chers collègues*,

Mesdames et *Messieurs*,

Il me revient, mes bien vifs remerciements préalablement adressés au président Guido Raimondi et aux organisateurs de ce colloque, notamment au juge Paul Lemmens, en une vingtaine de minutes, à mots comptés, de proposer à l'attention de votre éminente assemblée quelques brèves observations et interrogations ayant trait au thème, aussi profus qu'élastique, de la responsabilité et de la responsabilisation des tribunaux et des magistrats.

Le format choisi m'oblige à ne privilégier que quelques pistes, qui me sont apparues, essentielles. Il ne faut pas s'en plaindre puisque nous savons, avec Voltaire, que « le secret d'ennuyer est celui de tout dire ».

QUELQUES PRECISIONS LIMINAIRES

Puisque, aussi bien, notre commun continent est la mesure de cette manifestation, de cette rencontre, je me suis délibérément gardé de toute référence au droit interne de mon pays ou de tel autre pour ne m'appuyer, quand il y avait lieu, que sur des textes de source ou/et de portée européennes.

Il s'agit – je les cite à cet instant pour n'avoir pas à alourdir les développements qui suivent :

- de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 17 novembre 2010 sur « les juges : indépendance, efficacité et responsabilités »,
- de la charte européenne (Conseil de l'Europe) sur le statut des juges du 10 juillet 1998,
- de l'avis n° 3 du 19 novembre 2002 du Conseil Consultatif de juges Européens à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur « les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité »,
- de la Magna Carta des juges du Conseil Consultatif de juges Européens du 17 novembre 2010,
- de la déclaration de Sofia sur « l'indépendance et la responsabilité judiciaires » de l'assemblée générale du Réseau européen des Conseils de la Justice des 5 et 7 juin 2013,
- du rapport de ce même Réseau pour les années 2016 - 2017, intitulé « Indépendance, responsabilité et qualité de la magistrature »,
- des « principes de la formation judiciaire » énoncés par le Réseau européen de formation judiciaire lors de son assemblée générale du 10 juin 2016,
- de la « déclaration des principes de la formation judiciaire » adoptée par l'Organisation internationale pour la formation judiciaire le 8 novembre 2017,
- enfin, des actes de la conférence relative à la « la contribution des services d'inspection à l'amélioration des systèmes de justice européens » tenue à Paris le 16 mars 2017.

La responsabilité dont il est ici question présente des dimensions tout à la fois d'ordre éthique et déontologique (être tenu à ; avoir le devoir de), juridique (répondre de ; être obligé à) ou encore « public » (être comptable de ; rendre compte de). Dans la langue française, ces différents sens sont apparus tour à tour au XIV^{ème} et au XVIII^{ème} siècles, principalement, à cette dernière époque et dans son application à l'autorité publique, sous l'influence des constitutionnalistes anglais, par le vecteur, dit-on, des discours du Premier ministre britannique William Pitt. En langue anglaise, le mot, nous semble-t-il, se décline en trois : responsibility, liability et accountability. Quant à la notion de

responsabilisation, elle recouvre ce qui tend, concourt, à donner le sens, la conscience de sa responsabilité, de ses responsabilités, à la personne qui en est investie.

I. LA RESPONSABILITE DU MAGISTRAT EST UNE FIGURE INTERACTIVE, IMBRIQUEE, QUI NE SAURAIT ÊTRE CONSIDEREE ISOLEMENT

Tous les textes mentionnés supra – ou presque – s'accordent à introduire la responsabilité du ou des juges comme un « corollaire des pouvoirs et de la confiance que leur accorde la société » ou encore comme l'une des conditions essentielles, aux côtés de leur indépendance, de leur impartialité et de leur compétence, d'un « système de justice efficient et effectif ».

A ce titre, la responsabilité du magistrat et de l'institution judiciaire, paradigme national mais aussi standard européen, participe étroitement de la qualité de la décision de justice et, par là même, de la confiance mutuelle qui, comme on le sait, est au cœur de la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle, figure centrale du volet (du pilier) judiciaire de la construction européenne.

Poursuivons si vous le voulez bien : l'indépendance et la responsabilité du magistrat comme de la magistrature apparaissent placées dans une relation proprement dialectique. C'est ainsi que l'indépendance – ciment de l'impartialité – qu'elle soit celle du juge, de la juridiction ou de l'institution judiciaire en son entier, qu'elle soit objective ou subjective ou encore statutaire ou fonctionnelle, circonscrit le champ et contraint les modalités d'exercice de la responsabilité du magistrat. A son tour, la responsabilité du juge arrête ou borne ce par quoi l'indépendance pourrait affecter les légitimes exigences d'une société et d'un Etat démocratiques.

Enfin, comme esquissé plus haut, la responsabilité du juge dont il est ici question déborde et de beaucoup – qui s'en plaindrait – le champ de sa responsabilité juridique, abordée à grands traits en fin d'intervention. En d'autres termes, elle embrasse tout ce dont le juge est comptable, quand bien même il n'en répondrait pas sous la sanction du droit. C'est dans cet esprit, précisément, que la Magna carta des juges du Conseil consultatif des juges européens du 17 novembre 2010 précise que « des principes déontologiques, distincts des règles disciplinaires, émanant des juges eux-mêmes et inclus dans leur formation, doivent guider l'action des juges ».

II. UNE DISTINCTION A NUANCER : RESPONSABILITE COLLECTIVE (INSTITUTIONNELLE) ET RESPONSABILITE INDIVIDUELLE (DU JUGE)

La responsabilité du juge, pris isolément, et celle de la juridiction (ou encore de l'institution judiciaire), prise en son ensemble, ont beaucoup en partage. Elles se lisent « en miroir » et sont unies par des liens étroits. Elles n'en présentent pas moins des traits distinctifs assez nets. C'est, d'ailleurs, sous cette division que le Réseau européen des Conseils de la Justice a construit la grille de ses indicateurs d'une « objective responsibility » en distinguant clairement celle « of the judiciary as a whole » de celle « of the individual judge ».

II.1. Responsabilité en la personne du magistrat

Elle prend appui sur la connaissance et la conscience – on doit insister sur ce dernier mot – des devoirs (éthiques) et des obligations (de compétence professionnelle ; de conformité déontologique) que le magistrat a charge d'acquiescer comme

de suivre dans sa pratique et dans son comportement.

Trois observations nous apparaissent de nature à en rendre compte.

II.1.1. Si l'institution judiciaire et les organismes chargés de la formation judiciaire doivent être responsables de la conception, du contenu et de la mise en œuvre de la formation des juges, il entre dans les droits de chaque magistrat, de même qu'il relève de « sa responsabilité [personnelle] de « se soumettre à cette formation », « d'acquérir les connaissances et la compétence nécessaires à une justice de qualité ».

II.1.2. Parmi les règles qu'il est de la responsabilité propre du juge de respecter, une mention particulière doit être réservée à celles qui garantissent son impartialité, en particulier à celles qui l'obligent à prévenir ou à remédier à une situation de conflit d'intérêts.

Si l'institution judiciaire a la responsabilité d'adopter et de veiller à l'effectivité des dispositifs appropriés à cet égard (régime d'incompatibilités de fonctions et d'activités ; déclarations d'intérêts ; mécanismes procéduraux d'abstention, de récusation du magistrat, de suspicion légitime de la juridiction), il pèse sur le juge la responsabilité de concourir activement et loyalement à leur mise en œuvre rigoureuse dès l'instant où sa situation personnelle relève de leur application.

II.1.3. Dans l'exercice technique de son office (appliquer les règles de droit suivant la procédure requise et - dans une mesure qui ira s'élargissant - en empruntant, le cas échéant, les bonnes pratiques collectivement définies par et avec ses pairs), une place particulière mérite, croyons-nous, d'être ménagée au devoir du juge de « rendre les débats intelligibles aux parties », à son « obligation de motiver clairement et dans un langage compréhensible ses jugements afin que « l'application du droit soit visible et que les parties puissent décider ou non d'exercer leur droit de recours et, le cas échéant, de préparer un tel recours » ou encore à « sa conscience de ses responsabilités » tenant au fait que « la confiance des justiciables ne peut exister que si le déroulement de la procédure et les décisions qui en découlent sont clairs et compréhensibles ». On mesure combien cette responsabilité se trouvera accrue par la connaissance universelle, en quelque sorte, des décisions de justice à laquelle l'open data fera sous peu accéder les citoyens, du moins ceux des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne.

II.2. Responsabilité de la juridiction et de l'institution judiciaire

On se propose de l'appréhender sous quatre de ses aspects choisis parmi les plus topiques.

II.2.1. Il est de la responsabilité des pouvoirs publics et singulièrement de l'autorité (ou du pouvoir) judiciaire, de même que des chefs de juridictions, de faire en sorte qu'au plan institutionnel, statutaire comme de manière effective, « l'indépendance de chaque juge [soit assurée] dans l'exercice de ses fonctions judiciaires ».

II.2.2. Pour autant - soulignons-le - dans sa recommandation du 17 novembre 2010, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe prend soin de préciser que « afin de permettre que soit rendue une justice efficace » et « sous réserve du respect de leur indépendance », « les juges et le système judiciaire devraient entretenir des relations de travail constructives avec les institutions et les autorités publiques participant à la gestion et à l'administration des tribunaux

ainsi qu'avec les professionnels dont les tâches sont en lien avec celles des juges ».

Cette considération, qui est tout sauf triviale, procède, pensons-nous, du constat que les juridictions, l'institution judiciaire, sont des organes de la puissance publique – laquelle ne saurait se confondre avec l'Etat administratif -, aussi singulières que soient leurs missions (l'œuvre de justice), leur statut (d'indépendance) et la place qu'elles occupent au sein de celle-ci (séparation des pouvoirs). Dès lors, une collaboration avec les autres pouvoirs publics, à la juste distance et sous le mode approprié qu'imposent et la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice, s'en trouve justifiée en tant, en particulier, qu'elle participe d'une justice efficace.

Dans l'ouvrage, paru en 2010 dans sa version française, qu'il a consacré à « *la Cour suprême, l'Amérique et son histoire* », Stephen BREYER, Juge à la Cour suprême des Etats-Unis, ne disait rien d'autre en relevant que « mon but est en partie de montrer comment la Cour peut construire des relations de travail fécondes avec d'autres institutions [il évoquait, ce faisant, le Congrès et la Présidence des Etats Unis] sans abdiquer son propre rôle... ».

II.2.3. Il est du devoir de l'Etat d'assurer aux juges les moyens nécessaires au bon accomplissement de leur mission et, notamment, au traitement des affaires dans un délai raisonnable ou encore de sa responsabilité « d'allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l'article 6 de la Convention et pour permettre aux juges de travailler efficacement ». Ainsi de l'accès aux « informations nécessaires à la prise de décisions procédurales pertinentes », de la « dotation suffisante en juges et personnel d'appui adéquatement qualifié », de la mise à disposition de « systèmes de gestion électronique des affaires, de technologies d'information et de communication ».

Pour autant, « ce droit des juges à des conditions de travail adéquates » « doit » s'inscrire dans un équilibre - à trouver - avec « leur responsabilité dans l'utilisation efficace des ressources qui leur sont allouées ».

Aussi ces impératifs trouvent-ils leur prolongement naturel et nécessaire dans la responsabilité collective ou individuelle des juges, selon le cas de réaliser ou de concourir à leur évaluation, expression d'un devoir de transparence publique pesant sur l'institution judiciaire en son entier, décliné à l'échelle de chaque juridiction. C'est ainsi que la Magna Carta des juges du 17 novembre 2010 réaffirme que « la justice doit être transparente et des informations doivent être publiées sur le fonctionnement du système judiciaire »).

On n'omettra pas de souligner que ces évaluations doivent s'exercer dans des conditions touchant au choix tant de l'évaluateur que des process suivis, compatibles avec l'exigence d'indépendance des magistrats et des tribunaux dans leurs attributions juridictionnelles.

II.3.4. Un dernier domaine de la responsabilité collective de l'institution judiciaire et des juridictions – restant encore mal identifié et insuffisamment exploré - a trait à la fonction de la jurisprudence, telle du moins qu'elle doit être posée dans les pays de droit continental qui, à l'instar du mien, ne connaissent pas le principe de la stare decisis, propre aux nations de common law.

N'ont-elles pas, ces institutions judiciaires, ces juridictions, la responsabilité sinon d'assurer, du moins de promouvoir, par les règles de procédure, les modes d'organisation et les bonnes pratiques collectives, une stabilité relative, une convergence suffisante de la jurisprudence dans l'application de la même règle de droit ?

Sans exclure les revirements que réclament les nécessaires évolutions du droit, cette prévisibilité, assumée, participe du principe général de la sécurité juridique et de protection de la confiance légitime des justiciables que la Cour européenne des droits de l'homme, qui l'affirme « implicitement contenu dans la Convention », en est venu à regarder comme « l'un des éléments fondamentaux de l'Etat de droit ».

Dans ces situations aussi, le big data judiciaire, évoqué supra, donnera à ces exigences une intensité particulière, à la mesure de la mise en relief des solutions discordantes qui résultera presque mécaniquement de la diffusion des décisions de justice opérée à grands volumes et pour tous les publics.

Paradoxalement, mais à terme, ce même mouvement d'open data constituera sans doute un instrument puissant d'harmonisation et de convergence des solutions de droit.

III. LE REGIME TRES ENCADRE DE RESPONSABILITE JURIDIQUE DES MAGISTRATS ET DES JURIDICTIONS

Il est suffisamment connu pour que nous nous autorisons à ne rappeler que sommairement les quelques principes directeurs que voici, prescrits pour régir son architecture :

« Lorsqu'ils n'exercent pas leurs fonctions judiciaires, les juges voient leur responsabilité pénale, civile, [et administrative] engagée comme tout autre citoyen », « dans les termes de droit commun ».

« Les juges ne devraient pas à avoir à rendre personnellement des comptes sur une décision au motif que celle-ci est infirmée ou modifiée à la suite de l'exercice d'une voie de recours ».

« Il doit être remédié aux erreurs judiciaires dans le cadre d'un système de recours adéquat.

Tout remède pour d'autres fautes de la justice relève exclusivement de la responsabilité de l'Etat ».

Déclinons ces orientations, à grands traits, aux trois régimes de responsabilité.

III.1. S'agissant de la responsabilité pénale des magistrats, tout d'abord.

La responsabilité pénale ne doit pas être engagée à l'encontre d'un juge pour des faits liés à ses fonctions en cas de faute non intentionnelle de sa part.

III.2. S'agissant de leur responsabilité civile du juge, ensuite.

« L'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité civile [ou même disciplinaire] sauf en cas de malveillance (faute volontaire) ou de négligence grossière et inexcusable ». Ce dernier cas est discuté par le Conseil consultatif des juges européens (avis n° 3 du 19 novembre 2002) qui l'écarte en raison de l'imprécision qui s'attache à la notion en cause.

« Les manquements des juges qui ne peuvent être redressés par l'exercice d'une voie de recours (y compris, par exemple, les délais excessifs) devraient, au plus, conduire à une réclamation du justiciable mécontent contre l'Etat ». C'est à ce dernier qu'il appartient « d'assurer la réparation des dommages supportés de façon illégitime à la suite de la décision ou du comportement d'un juge dans l'exercice de ses fonctions ».

Dans les situations de cette nature où l'Etat a versé une indemnisation, il peut, si le statut le prévoit, rechercher, par l'exercice d'une action récursoire, la responsabilité civile du juge, dans une limite déterminée, en cas de faute volontaire et - le point est discuté, on l'a vu - de méconnaissance grossière et inexcusable par le magistrat des règles qui régissent son activité. L'action doit être portée devant une juridiction, saisie après accord préalable d'une instance indépendante

du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ces derniers.

III.3. S'agissant de la responsabilité disciplinaire des magistrats, enfin.

L'action disciplinaire peut être exercée « à l'encontre des juges qui ne s'acquittent pas de leurs obligations de manière efficace et adéquate ». « Dans chaque pays, le statut ou la charte fondamentale applicable aux juges devra définir – avec le plus de précision possible – les faits pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires ainsi que la procédure à suivre ».

Cette procédure, qui devrait pleinement comporter les garanties du procès équitable et, notamment, celle des droits de la défense, et prévoir la possibilité d'un recours (juridictionnel), devrait être conduite soit devant un tribunal, soit devant une instance (autorité indépendante) comprenant, au moins pour moitié, des juges élus par leurs pairs. La légitimité de l'organe disciplinaire de jugement revêt une importance centrale. De ce point de vue, il nous apparaît aussi naturel que cohérent que l'instance considérée soit, au premier degré comme en appel, composée d'une proportion suffisante de juges élus.

Par ailleurs, « devrait être systématiquement envisagée la mise en place d'une personne ou d'un organe chargé spécialement de recevoir les plaintes, d'obtenir les commentaires des juges concernés à leur sujet de d'apprécier s'il pèse sur les intéressés des charges suffisantes pour ouvrir une telle procédure ».

Enfin, les sanctions susceptibles d'être infligées en cas de faute avérée devraient être définies avec autant de précisions que possible par le statut ou la charte fondamentale des juges et appliquées de façon proportionnée.

En guise de conclusion...

Il nous apparaît que la tension, intense autant que complexe, entre indépendance et responsabilité du juge et des juridictions, qui traverse ce propos d'un bout à l'autre, est bien au cœur de la question, si prégnante dans nos démocraties du XXIème siècle, de la confiance du citoyen en sa justice.

Relations institutionnelles

Discours

Par Bruno Pireyre