

INTRODUCTION



Introduction

par **Monique Pauti***

Que dire aujourd'hui de nouveau sur l'indépendance de la justice ? Le lecteur peut se poser la question avec lassitude ou scepticisme. Le principe de l'indépendance, véritable colonne vertébrale de l'institution judiciaire a été si souvent analysé dans ses origines, son histoire, ses composantes ses applications voire ses transgressions, par des commentateurs très avertis (professeurs de droit, magistrats, auxiliaires de justice...) ou des observateurs critiques (medias...) que son étude semble épuisée.

Pourtant l'ACCPUF, par une décision concertée de ses membres a pris le parti d'en faire le thème de réflexion de la 4^e Conférence des chefs d'institution réunie à Bucarest en juin 2005. La démarche de l'ACCPUF était claire : comment cette indépendance s'exprime-t-elle non seulement dans les textes mais aussi dans la réalité vécue par les Cours ?

Plus qu'un risque un pari était engagé : comment faire surgir une parole libre et vraie de la part de représentants d'institutions tels que les Cours et Conseils constitutionnels qui se situent au cœur même de l'équilibre institutionnel des États ? Qui plus est d'États démocratiques dont l'un des fondements est la séparation des pouvoirs. Souvent qualifiés d'organes régulateurs de l'activité des pouvoirs publics, les Cours et Conseils constitutionnels étaient par ce sujet invités à trouver un espace où ils pourraient sans négliger les conséquences de telle affirmation ou position qui risqueraient de les opposer au politique, ne pas porter atteinte au devoir de réserve que leur mission impose.

Tous ces risques ont été pesés et il a été décidé cependant de relever le défi.

Restait à trouver une démarche méthodologique rigoureuse, pour éviter l'écueil de la dispersion ou la reprise des lieux communs qu'un tel sujet pouvait susciter. Plusieurs mois avant la Conférence, un questionnaire détaillé, élaboré par le secrétariat général en accord avec la Présidence de l'ACCPUF, était envoyé à chacune des Cours et à chacun des Conseils membres.

Il distinguait :

- l'indépendance de la justice ;
- l'indépendance des juges ;
- l'indépendance des juridictions.

Au sein de chacun de ces thèmes et des questions qui l'accompagnaient, devaient être mises en valeur les spécificités de la justice et des juges constitutionnels. Le taux des réponses reçues a permis de les considérer comme un instrument de référence utilisable pour une étude comparative. Pourtant la synthèse qui a pu en être faite a montré dans un nombre non négligeable de cas combien un tel sujet suscitait de la part des Cours réserve et prudence.

* Lors de la Conférence de juin 2005, Monique Pauti était Secrétaire général de l'ACCPUF et chef du service des relations extérieures du Conseil constitutionnel français.

Il est sans doute possible d'attribuer ces dernières au fait que la rédaction des réponses n'émanait pas directement des Présidents eux-mêmes, mais de leurs collègues ou collaborateurs, enclins à plus de retenue. La spontanéité des débats a parfois donné lieu à des remarques très vives : il était normal compte-tenu des enjeux attachés aux propos de présidents ou représentants d'institutions, dans une position très sensible par rapport à l'exécutif, que leurs interventions telles qu'elles apparaissent dans cet ouvrage aient été revues par leurs auteurs à partir des enregistrements de séance. On peut espérer qu'aura ainsi été atteint un juste équilibre entre un discours trop direct et celui que la « raison d'état », ou plus simplement un certain « devoir de réserve » peut imposer.

C'est à la lumière de cet éclairage que le lecteur pourra prendre connaissance des travaux de cette conférence de Bucarest dont le déroulement a été facilité par les qualités d'organisation et d'accueil dont la Cour constitutionnelle roumaine a fait preuve. Il convient de l'en remercier à nouveau.

Le déroulement des travaux a une fois de plus révélé la solidarité et les liens profonds qui unissent les membres de l'Association. Ces liens nés de l'appartenance commune à la francophonie, sont aussi ceux créés par leur position semblable et combien délicate au sein de leurs États respectifs. Sur ce problème de l'indépendance, plus que sur tout autre, le soutien mutuel entre membres de l'ACCPUF comme celui de l'OIF sont vécus comme une nécessité, expressément sollicitée. La forte demande exprimée en ce sens par de nombreux participants restera l'apport le plus original et authentique de cette Conférence.

En effet, il est apparu évident que les participants à la rencontre de Bucarest se considéraient à juste titre comme des acteurs essentiels de la consolidation de l'État de droit dans chacun de leur pays. Et l'adhésion aux engagements pris par les ministres et chefs de délégations réunis à Bamako en 2000 se reflète concrètement à travers leurs témoignages et leur action.

Mais ces débats ont révélé leur profond réalisme. Le concept d'indépendance, même s'il est inscrit dans les textes, et il doit l'être, n'a de valeur que s'il est incarné dans la réalité quotidienne. Et cette réalité ne met pas toujours les acteurs de la justice à l'abri des pressions, de l'exécutif essentiellement. C'est sans concession, avec fermeté et courage, que certains représentants ont osé l'affirmer. Au demeurant, tous ont souhaité que soit clairement adressée une recommandation à leurs gouvernements respectifs, via le Secrétaire général de l'organisation intergouvernementale de la francophonie (*cf.* p. 169) rappelant les exigences minimales sans lesquelles l'indépendance de la justice n'est qu'un principe vide de contenu.

Deux points retiendront certainement l'attention du lecteur :

– tant à travers la synthèse des questionnaires qu'à travers le compte rendu des débats, il constatera combien a été difficile pour les Cours et Conseils constitutionnels la distinction de leur indépendance de celle qui doit caractériser l'ensemble des représentants de l'institution judiciaire. Si la majorité des Cours ne font pas partie de l'ordre judiciaire, ce n'est pourtant pas le cas général. Quant au statut des juges constitutionnels, souvent spécifique, il emprunte toujours des éléments, d'inégale importance, à celui du juge ordinaire ;

– le lecteur mesurera par ailleurs l'empreinte des systèmes juridiques, common-law ou système romano germanique, qui s'exprime par des traits ou procédures spécifiques témoignant du rattachement à tel ou tel de ces modèles ; ce facteur reste très présent. Ne doivent pas non plus être oubliés, dans les systèmes africains notamment, les emprunts au modèle français, si évidemment explicables par le poids de l'histoire.

Ces remarques étant faites, il apparaît que le constat tiré de l'examen de la réalité quotidienne de l'indépendance vécue par les Cours et Conseils constitutionnels est, outre celui d'une prise de conscience unanime de son caractère prioritaire et absolu comme il a été dit plus haut, celui non moins essentiel de ses corollaires qu'il convient de défendre, au premier rang desquels l'inamovibilité. Dans le cadre d'États « peu riches » en nombre de magistrats il ressort que ce principe se

trouve, en des occasions qui ne sont pas exceptionnelles, battu en brèche, au nom de la notion de « nécessités du service ». Certaines Cours ont les moyens, de par leurs compétences et leur volonté, de sanctionner de tels écarts de l'exécutif. Et de l'avis général, une bonne formation, alliée à la force de caractère des magistrats, et à la pratique de la collégialité permettront de mieux résister à ces empiétements.

D'autres aspects, tel celui des salaires ou indemnités concernent également l'ensemble des magistrats. Il convient de ne pas les négliger car ils constituent un des éléments concrets de l'indépendance. Il est évident que des appointements élevés mettront les juges à l'abri des pressions et de la corruption. Sur ce plan de substantielles améliorations ont été relevées, pour les magistrats en général ; quant aux juges constitutionnels, il ne fait pas de doute que leurs indemnités sont aujourd'hui alignées sur celles des plus hauts dignitaires de l'État. D'autres éléments matériels apparaissent plus spécifiques aux Cours et Conseils constitutionnels, en particulier celui de l'indépendance financière de l'institution elle-même. L'indépendance d'une Cour n'est-elle pas battue en brèche lorsque son budget doit être discuté pied à pied avec le législatif et l'exécutif ?

Pour autant nombre de Cours et Conseils, et leur exemple suscite respect et admiration, n'ont pas manqué de réagir à toute atteinte au respect de l'indépendance des magistrats, affirmant ainsi leur propre indépendance par des décisions courageuses, voire audacieuses.

En réclamant de leur gouvernement, via l'OIF, l'adoption de règles minimales concernant en particulier la formation ou le mode désignation des juges ou encore la composition des Cours pour éviter les abus du pouvoir discrétionnaire, les juges constitutionnels affirment leur solidarité aussi bien que leur volonté de mieux garantir les justiciables.

Pour conclure ces propos introductifs, on ne peut que se réjouir de la vérité et de la profondeur des débats, qui témoignent de la maturité dont les Cours et Conseils représentés, pour la plupart des institutions jeunes, ont fait preuve, sur un thème dont le caractère sensible n'est plus à démontrer. Le lecteur à travers les témoignages fournis sera vite convaincu que le défi engagé a été affronté et y trouvera un message d'espoir pour la progression de l'État de droit.