

Rapport

L'indépendance des juges et des juridictions : contrôle de constitutionnalité de la législation relative à l'indépendance du pouvoir judiciaire

M.Vassil GOTZEV,

Juge à la Cour constitutionnelle, Bulgarie

L'indépendance des juges et du système judiciaire est la condition fondamentale du fonctionnement de la démocratie et du développement de la société démocratique dans tout État respectant la primauté de la loi.

Lorsque la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (art. 8) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 2, art. 3 « b ») proclament que le rétablissement des droits violés doit être réalisé par le pouvoir judiciaire compétent, cela signifie en fait par un pouvoir indépendant et impartial. La disposition de l'article 6 de la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales va expressément dans ce sens. Sur ce principe fondamental repose aussi la recommandation n° R (94) 12 du Comité des ministres des États membres du Conseil de l'Europe relative à l'indépendance, à l'efficacité et au rôle de la magistrature¹. Elle recommande aux gouvernements de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le respect, la protection et le renforcement de l'indépendance des juridictions et signale que les décisions qui sont entrées en vigueur ne doivent pas être sujettes à une révision en dehors des procédures légalement établies. Pour garantir l'indépendance des juridictions, la recommandation prévoit que l'organe chargé des décisions en matière de sélection, nomination et carrière professionnelle des juges doit être indépendant du pouvoir exécutif et ses membres, inamovibles. La révocation des magistrats de leurs fonctions en cas de violations graves des règles disciplinaires doit être confiée à un organe indépendant. Les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature adoptés par le VII^e Congrès de l'ONU pour la prévention des crimes et le traitement des délinquants du 26.11.1985, confirmés par l'Assemblée générale de l'ONU² insistent aussi sur l'indépendance, l'impartialité et l'inamovibilité des magistrats et sur le fait que leurs décisions ne sont pas sujettes à une révision extrajudiciaire. Selon ces principes, chaque État a le devoir de

1. Adoptée le 13.10.1994 à la réunion des vice-ministres.

2. Résolutions n° 40/32 du 29.11.1985 et n° 40/160 du 13.12.1985.

fournir les ressources nécessaires pour que la magistrature puisse s'acquitter normalement de ses fonctions.

Le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe³ proclame aussi que la protection des droits et des garanties des citoyens européens est confiée à un tribunal indépendant et impartial.

Le problème de l'indépendance des juges et des juridictions s'est posé avec acuité dans les pays effectuant la transition du régime totalitaire communiste vers l'établissement d'un État démocratique.

Il n'est un secret pour personne que, dans les pays communistes, les juridictions étaient, dans une grande mesure, un instrument entre les mains du pouvoir lui permettant d'user de la contrainte pour soumettre les citoyens. Les magistrats, à de rares exceptions près, étaient choisis parmi les membres du parti communiste et leurs enfants. Ce principe était suivi au plus haut degré pour la promotion et même le recrutement des membres du Tribunal suprême, qui était à l'époque la plus haute institution judiciaire. Il est donc tout à fait compréhensible qu'à la suite des changements qui se sont opérés vers la fin de 1989 dans les systèmes judiciaires des ex-pays communistes, la législation cherche à mettre en place de nouvelles dispositions susceptibles de garantir au mieux aussi bien l'indépendance que l'impartialité de la magistrature.

Très tôt après ces changements, il fut imposé aux juges, aux procureurs et aux magistrats d'instruction, l'obligation de ne plus adhérer à des partis politiques. Ils ont été ainsi formellement dépolitisés. En outre, aux termes de la Constitution bulgare, adoptée en 1991, les juridictions, le Parquet et les services d'instruction font désormais partie du pouvoir judiciaire. Afin de garantir l'indépendance des organes d'instruction vis-à-vis du pouvoir exécutif, ils ont été retirés du domaine des compétences du ministère de l'Intérieur.

La nomination des magistrats et l'organisation du pouvoir judiciaire en général ont été confiées à un nouvel organe, à savoir le Conseil supérieur judiciaire (CSJ). Élu pour une durée de 5 ans, le CSJ est compétent en matière de nomination, évaluation, formation, sanctions disciplinaires et promotion des juges, des procureurs et des magistrats d'instruction. Il est présidé par le ministre de la Justice qui participe aux délibérations sans pour autant avoir le droit de vote. La majorité de ses membres est élue par l'Assemblée nationale à la majorité simple et le reste des membres est élu, par les assemblées des juges, des procureurs et des magistrats d'instruction. Le président de la Cour suprême de cassation, celui de la Cour suprême administrative et le procureur général sont membres de droit du CSJ.

La Constitution bulgare proclame la séparation des pouvoirs et la notion d'indépendance des juges, des procureurs et des magistrats de l'instruction. Dans sa rédaction initiale elle prévoyait que les juges, les procureurs et les magistrats d'instruction jouissent de la même immunité que les députés. À la suite de l'amendement constitutionnel de 2004, il a été précisé que les juges n'ont pas de responsabilité civile et pénale pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions sauf en cas de crime prémédité. Dans ce cas, le magistrat sera poursuivi d'office par le procureur. La mise en accusation ne peut ainsi intervenir qu'avec l'autorisation du Conseil supérieur de la justice.

L'inamovibilité des magistrats, reconnue dans la rédaction initiale de la Constitution, a atteint, à mon avis, un degré d'absurdité. Ce principe méconnu pendant longtemps à l'époque du totalitarisme, s'est retrouvé tout d'un coup reconnu par un retour de balancier. Un juge ne pouvait ainsi être révoqué ni pour non accomplissement de ses obligations professionnelles, ni même en cas de manquement durable à celles-ci. Les seuls motifs de révocation étaient la mise en retraite, la démission, l'entrée en vigueur d'un jugement privatif de liberté pour crime prémédité ou l'incapacité effective de s'acquitter de ses obligations pendant plus d'un an.

3. Partie I, Titre IV, art. 29, p. 2, al. 3 et Partie II, Titre VI, art. 107, al. 2.

Les nouvelles dispositions sur l'inamovibilité⁴, stipulent que les juges peuvent aussi être révoqués lorsqu'ils violent gravement leurs obligations officielles ou lorsqu'ils manquent systématiquement à celles-ci, ou encore quand ils commettent des actes de nature à porter préjudice au prestige du pouvoir judiciaire. Sans enfreindre la règle de l'inamovibilité des juges, des cas de révocation sont prévus, pour éviter les abus. Cet amendement constitutionnel qui a répondu à une nouvelle exigence de réalisme est en conformité avec le principe VI des recommandations du Comité des ministres des États membres du Conseil de l'Europe. Conformément à ces directives, la Cour constitutionnelle veille, dans la pratique, au respect par les autorités des principes constitutionnels de séparation des pouvoirs et d'indépendance du pouvoir judiciaire.

Exigence essentielle d'un État démocratique, l'indépendance du pouvoir judiciaire est proclamée dans l'art. 117, al. 2 de la Constitution de la République de Bulgarie et consacrée dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. À l'article 8 de la Constitution, est énoncé le principe de la séparation des pouvoirs, principe dont résulte l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif.

Dans sa décision n° 8/94, a.c. 9/94, *JO* n° 78/94, la Cour constitutionnelle observe que le pouvoir judiciaire peut lui-même garantir son indépendance en se chargeant de la nomination, de la promotion, de la rétrogradation, de la mutation et de la révocation des magistrats.

Dans nombre de ses décisions, la Cour constitutionnelle a annulé des textes de loi sur le pouvoir judiciaire qui attribuaient certains pouvoirs au ministre de la Justice. Par exemple, dans sa décision n° 13/02, a.c. n° 17/02, *JO* n° 118/2002, la Cour constitutionnelle, considérant que la séparation des pouvoirs n'empêche pas ceux-ci de coopérer, conclut que le ministre de la Justice ne doit pas participer avec voix délibérative aux discussions sur la nomination et la promotion des magistrats, qu'il ne doit pas exercer de pouvoirs disciplinaires à leur égard, contrôler la régularité de leurs actes juridiques, ni disposer des rapports annuels sur l'activité des juridictions. La Cour a aussi estimé à cet effet, que placer l'Institut national de formation des magistrats sous la direction du ministre de la Justice était contraire à l'indépendance du pouvoir judiciaire et que, par conséquent, cet institut devrait être placé sous la direction du Conseil supérieur de la justice.

Dans d'autres décisions, la Cour constitutionnelle a affirmé que l'inamovibilité des juges ne peut dépendre de changements dans le système judiciaire, et qu'il était inadmissible que le changement des noms des juridictions ou la création de nouvelles instances entraîne la destitution des juges. Elle a aussi affirmé que la définition d'exigences pour la nomination des juges à certains postes ne devrait pas conduire à violer la règle de leur inamovibilité (décisions n° 9/94, a.c. n° 11/94, *JO* n° 87/84 et n° 8/94, a.c. n° 9/94, *JO* n° 98/94).

Dans la pratique de la Cour constitutionnelle, le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire exclut que le Conseil des ministres exerce, directement ou par l'intermédiaire d'autres organes, des compétences en matière d'administration des biens de l'État mis à la disposition du pouvoir judiciaire pour l'exercice de ses fonctions. La Cour est d'avis que le terme d'« indépendance » utilisé dans la Constitution inclut aussi l'indépendance dans l'administration de ces biens (décision n° 11/02, a.c. n° 18/02, *JO* n° 110/02).

La Cour constitutionnelle a en outre annulé certains textes de la loi sur le budget de l'État lorsqu'ils ne prévoyaient pas suffisamment de moyens pour le fonctionnement normal du pouvoir judiciaire et portaient par là atteinte à son indépendance (décision n° 17/96, a.c. n° 18/96, *JO* n° 88/96).

L'indépendance économique du pouvoir judiciaire est garantie par l'art. 117, al. 3 de la Constitution qui stipule que le pouvoir judiciaire dispose d'un budget autonome. Dans sa décision

4. Il y a eu des amendements à la Constitution bulgare en 2004.

n° 18/93, a.c. n° 19/93, *JO* n° 1/94 la Cour déclare que l'établissement du budget du pouvoir judiciaire, ainsi que son exercice sont hors du domaine du pouvoir exécutif. Le budget est établi par le Conseil supérieur judiciaire et déposé au Conseil des ministres, ce-dernier ne pouvant lui apporter aucun changement. Le Conseil des ministres est ainsi tenu de faire inclure le budget reçu, tel que présenté par le CSJ, au projet de budget de l'État. Le Conseil des ministres et le ministre des Finances sont libres de donner leur avis sur le budget, de présenter des remarques et même, de proposer qu'il soit réduit. Cependant, il ne s'agit que d'un avis, car le budget doit être inclus sans changement (tel que proposé par le Conseil supérieur judiciaire) dans le projet du budget de l'État. Il s'avère néanmoins important de préciser que la décision finale concernant le budget revient à l'Assemblée nationale.

Or, la pratique de l'établissement du budget s'éloigne assez souvent de ces exigences. Au lieu d'inclure le budget du pouvoir judiciaire tel qu'établi par le CSJ à celui de l'État, le Conseil des ministres élabore son propre projet, y compris pour la justice et le dépose au même moment que celui du Conseil supérieur judiciaire. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle prononce l'inconstitutionnalité des dispositions du budget (décisions n° 17/95, a.c. n° 13/95, *JO* 93/95 ; n° 15/97, a.c. n° 9/97, *JO* n° 101/97 ; n° 16/2001, a.c. n° 6/01, *JO* 50/01).

Conformément aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, la Cour constitutionnelle a admis, par sa décision n° 4 de 1998, a.c. n° 16/97, *JO* n° 30/98, que, sauf amnistie, qui est proclamée par la loi, aucun jugement ne peut être remis en cause par voie législative et qu'en outre il était inadmissible de suspendre par voie législative les affaires pendantes devant des juridictions (décision n° 20/95, a.c. n° 24/95, *JO* n° 94/95).

L'Association des juges, des procureurs et des magistrats d'instruction de Bulgarie n'a pas manqué de faire entendre sa voix à chaque fois que nécessaire, en faveur du renforcement de l'indépendance de la magistrature.

Au regard de ce qui précède, il est évident que l'indépendance du pouvoir judiciaire est non seulement proclamée par la Constitution, mais aussi garantie par la loi. De cette façon, l'indépendance des juges lors du jugement des affaires dont ils sont saisis et l'indépendance des juridictions sont assurées.

Mais il est important de préciser que cette indépendance sous-entend des exigences strictes non seulement en ce qui concerne les juridictions, mais aussi à l'égard des juges. Au nombre de ces exigences, on pourrait citer le respect des principes de déontologie ; ce principe a d'ailleurs été adopté par l'Association des juges à la conférence tenue en Suisse sous le patronage du Conseil de l'Europe (*Justice in the World*, magazine 1998). De ces droits dont jouissent les juges et qui sont le corollaire de l'indépendance qui leur est reconnue, découlent aussi des obligations dont ils doivent s'acquitter ; ce sont, entre autres, l'impartialité et le respect de la loi.

En définitive, bien que séparé des deux autres pouvoirs, le pouvoir judiciaire fait partie de l'organisation générale de l'État. Il est par conséquent du devoir de l'État de réunir toutes les conditions garantissant l'indépendance et le bon fonctionnement du pouvoir judiciaire. En revanche, les magistrats doivent eux aussi s'acquitter de leurs obligations de façon à renforcer la crédibilité de l'État. Car, la crédibilité de l'État, aux yeux de chaque citoyen, passe par la crédibilité de la justice.