



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Ouverture de l'année judiciaire

Séminaire

La confiance dans l'autorité judiciaire dans le contexte de la judiciarisation de la vie publique

Discours d'Augustin Lazăr

Strasbourg, 25 janvier 2019

Dans les démocraties contemporaines, une véritable *culture des droits de l'homme* s'est développée et elle confère à la justice un rôle beaucoup plus important à l'heure actuelle. En ce sens plaident certaines idées pertinentes de la communication présentée par Mme. *Marta Cartabia*, Vice-Présidente de la Cour constitutionnelle d'Italie, lors du séminaire sur «L'autorité du pouvoir judiciaire» organisé à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire 2018 au siège de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg (CEDH): «La plupart des nouveaux problèmes de la vie sociale sont formulés en termes de droits individuels: une série de nouveaux droits proviennent du droit à la vie privée, du droit à l'autodétermination et du droit à la non-discrimination (...). Tandis que les organismes politiques peuvent être paralysés par les divisions et l'absence de consensus (...), les tribunaux sont tenus de statuer, même dans les situations les plus délicates. Ces affaires poussent le pouvoir judiciaire au premier plan du débat public et le maintient sous le feu des projecteurs».¹

Tout cela se produit à un moment où la Cour de Strasbourg a attiré l'attention sur la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice. La CEDH a également jugé que «la notion de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire était de plus en plus importante dans la jurisprudence de la Cour».²

En France, Henri Leclerc, président honoraire de la Ligue des droits de l'homme, nous dit que depuis plus de deux siècles, la justice s'efforce de trouver sa place dans l'équilibre des forces. Les personnes au pouvoir manifestent généralement peu de respect pour un juge, en invoquant de manière récurrente le danger de créer une «République des juges» qui remplacerait la démocratie représentative.³

Ici peuvent être insérées les appréciations du bien connu philosophe de la politique, Pierre Manent, quant il se réfère à l'émancipation du droit: «Les droits sont des attributs de tout être humain

¹ M. Cartabia, *Separarea puterilor și independența judecătorească: provocări actuale*, dans *Pro Lege*, no. 1/2018, p. 386.

² Voir *Stafford contre le Royaume-Uni*; *Ov. Predescu, Drepturile omului și ordinea mondială*, dans *Dreptul* no. 8/2016.

³ H. Leclerc, *La justice et le pouvoir*, dans «Le monde qui vient. Entre périls et promesses. 2000-2015: un État des droits», ouvrage dirigé et coordonné par G. Aschieri, J.-P. Dubois, E. Tartakowsky, P. Tartakowsky, Ligue des Droits de L'Homme, Éditions La Découverte, Paris, 2016, p. 115, 117- 119.

(...), ils sont déclarés et garantis par des juges de plus en plus indépendants de l'ordre politique ou comme ils devraient l'être».⁴

Pierre Rosanvallon, professeur au Collège de France, dans son dernier livre,⁵ fait référence à un nouvel aspect des démocraties de notre époque, qui a généré un déplacement du débat public au pénal, une *judiciarisation de la vie publique*.⁶

En Roumanie, les études spécialisées nous montrent que la confiance des citoyens dans le système judiciaire est plus grande que celle dans les autres pouvoirs. La perception est qu'il n'y a pas de projets publics de substance, et les candidats aux élections sont nommés en l'absence de critères de compétence et d'intégrité. Tout cela explique le désir du citoyen ordinaire, d'apprendre qui est responsable (pénal, en premier lieu) du manque de leadership dans la gestion correcte de l'argent public. En conséquence, ces derniers temps, la Direction Nationale de lutte contre la corruption (DNA) a enquêté et poursuivi en justice un grand nombre de personnalités publiques de haut rang qui ont été condamnées définitivement pour corruption. Cela provoque, pour le moment, un choc au niveau de l'équilibre entre les trois pouvoirs de l'État, le pouvoir judiciaire semblant, déterminer l'agenda public. L'équilibre généré par les rapports constitutionnels entre les pouvoirs publics connaît «des implications réciproques d'un pouvoir dans la sphère de compétence des autres, donc des implications qui signifient équilibre par collaboration et contrôle».⁷ Ainsi, l'attention du public se concentre sur le renforcement du rôle du juge et de la force de la loi dans notre jeune démocratie.

Analysant le problème de la consolidation de la confiance dans le système judiciaire roumain, dans les études de spécialité⁸ il a été remarqué que, par la modification de la Constitution en 2003, «la séparation des pouvoirs a été incorporée expressément dans le texte de l'article 1 (4): la séparation et l'équilibre des pouvoirs sont principes fondamentaux de l'organisation de l'Etat, <dans une démocratie constitutionnelle>.» Les développements les plus importants de la séparation des pouvoirs ont été fournis par la Cour Constitutionnelle (CCR).⁹ La Cour a souligné «l'importance, pour le bon fonctionnement de l'Etat de droit, de la coopération entre les pouvoirs qui devrait être exercée dans l'esprit des règles de la loyauté constitutionnelle, le comportement loyal étant une garantie du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs.»¹⁰

La réforme judiciaire de 2004 a contribué à augmenter la confiance, elle étant perçue comme un éloignement du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) de toute influence politique. À cet égard, la CEDH a révélé à plusieurs reprises le rôle particulier du système judiciaire dans la société, qui, en tant que garant de la justice, valeur fondamentale de l'Etat de droit, doit jouir de la confiance du public pour accomplir ses tâches.¹¹

La création et la réforme du CSM ont influencé les valeurs de la performance judiciaire: efficacité, accès, efficience, compétence, équité etc. L'Institut National de la Magistrature assure la sélection et la formation des jeunes juges et des procureurs, une haute qualité des sujets enseignés et le respect des droits fondamentaux.

⁴ P. Manent, *Cum de putem trăi împreună*, Ed. Humanitas, București, 2017, p. 333.

⁵ P. Rosanvallon, *Contrademocrația. Politica în epoca neîncrederii*, Ed. Nemira, București, 2010, p. 241.

⁶ Ov. Predescu, *Montesquieu și penalizarea vieții publice*, dans *Legal Point* no. 2/2016.

⁷ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 16-17.

⁸ Bianca Selejan-Guțan, *România: riscurile unui "model european perfect" al Consiliului Judiciar*, Vol. 19 German Law Journal No. 7 (2018) <https://www.germanlawjournal.com/> (current issue devoted to judicial self-governance).

⁹ CCR, Arrêt no. 63/2017.

¹⁰ CCR, Arrêt no. 972/2017.

¹¹ CEDO, *Baka contre la Hongrie* [GC], no. 20261/12, §164, 23 juin 2016.

La DNA est considérée comme le principal vecteur d'assainissement de la société corrompue, en particulier après des tentatives répétées de modifier la législation et de réduire le niveau des politiques de lutte contre la corruption.¹²

Parmi les facteurs clés qui ont influencé la confiance du public dans le système judiciaire, on peut citer: l'indépendance et l'impartialité des juges, la durée des procédures, l'application des décisions judiciaires¹³ et les pressions politiques exercées par les médias. Ainsi, une campagne dans les médias a été lancée, suivie d'actions législatives visant à ajuster l'euro-modèle judiciaire roumain, avec la motivation que «l'indépendance absolue du pouvoir judiciaire par rapport au reste de l'architecture étatique roumaine, y compris vis-à-vis des citoyens – qu'elle est appelée à servir - pose des questions sérieuses et contribue à la fragmentation toujours plus accentuée de la cohésion sociale en Roumanie».¹⁴

Malgré les graves préoccupations exprimées par le CSM, les associations de magistrats et la Commission européenne, dans les lois adoptées ont été pourtant conservées les nouvelles dispositions concernant le durcissement de la responsabilité matérielle, la création d'un service spécialisé d'enquête des magistrats, la nomination de magistrats de haut niveau etc., qui menacent l'indépendance judiciaire, l'efficacité de la lutte contre la corruption.

Les analyses spécialisées ont mis en évidence le risque que telles menaces pourraient transformer le système judiciaire roumain d'un modèle recommandé initialement pour échanges de bonnes pratiques, dans un expériment européen, en fin de compte possiblement raté dans la pratique, incapable d'imposer la primauté du droit. Au contraire, s'il est soutenu et résiste, il renforcera sa position de gardien de l'indépendance de la justice, y compris dans la lutte contre la corruption.¹⁵

Dans son rapport du 13 novembre 2018 sur le mécanisme MCV, la Commission européenne (CE) a recommandé à la Roumanie, entre autres, de suspendre immédiatement l'application des lois sur la justice et des ordonnances d'urgence ultérieures. Comme la Cour constitutionnelle l'a également déclaré, le dialogue entre les pouvoirs et le principe de coopération loyale pourraient constituer la solution optimale pour une application harmonieuse du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs de l'État.¹⁶

La judiciarisation de la vie publique ne devrait pas être réduite à «la simple question de la <concurrence> institutionnelle entre magistrats et représentants de l'exercice du pouvoir».¹⁷ Au contraire, elle doit être analysée surtout du point de vue de l'acte de justice fondé sur l'indépendance et l'impartialité du magistrat.¹⁸

Selon la Loi no. 303/2004, sur le statut des juges et des procureurs, en Roumanie les juges sont indépendants, ils ne sont soumis qu'à la loi et doivent être impartiaux. Il est impératif que l'impartialité

¹² Bianca Selejan-Guțan, *op. cit.*

¹³ La CEDH a retenu que les déficiences dans l'exécution des jugements peuvent saper l'autorité judiciaire et, implicitement, la confiance du public dans le système judiciaire. Ainsi, dans la cause Broniowski *contre* la Pologne [GC], no. 31443/96, §176, CEDH 2004-V, la Cour a constaté une violation de l'art. 1 du protocole no. 1 et a déclaré qu'«un comportement des agences de l'Etat qui implique une tentative délibérée d'empêcher la mise en œuvre d'un jugement définitif et exécutoire et qui, en outre, est toléré sinon approuvé tacitement par l'exécutif et la branche législative de l'État ne peut pas être expliqué dans les termes d'un intérêt public légitime ou des intérêts de l'ensemble de la communauté. Au contraire, il est susceptible de porter atteinte à la crédibilité et à l'autorité du pouvoir judiciaire et de compromettre son efficacité, facteurs d'importance majeure du point de vue des principes fondamentaux qui sont à la base de la Convention.»

¹⁴ Bogdan Dima, Elena Simina Tănăsescu, *Reforma constituțională: analiză și proiecții* (2012), p. 142.

¹⁵ Bianca Selejan-Guțan, *op. cit.*

¹⁶ CCR, Arrêt no. 972/2012. Par exemple, le 27 novembre 2017, la Cour constitutionnelle de Roumanie a organisé un séminaire sur le thème «Dialogue des juges de la Cour constitutionnelle», un débat ouvert à développer une collaboration loyale entre les institutions partenaires et la défense des valeurs fondamentales de l'état de droit.

¹⁷ P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 243.

¹⁸ *Ibidem.*

des juges soit absolue, car la confiance du public et le respect du système judiciaire sont la garantie de son efficacité.¹⁹

Il appartient à l'État, et tout particulièrement aux pouvoirs exécutif et législatif, d'adopter *les stratégies les plus appropriées pour renforcer leur confiance et responsabilité, dans le but d'augmenter et de protéger l'autorité judiciaire*. Parmi les moyens de déjudiciarisation de la société figure la réglementation des *méthodes alternatives de résolution des litiges*²⁰ (ADR).

Du point de vue de la contribution du pouvoir législatif au renforcement du pouvoir judiciaire, nous remarquons la manière dont le système de *common law* est structuré: les tribunaux deviennent des co-législateurs en tant que source formale du droit que joue la jurisprudence.

D'ailleurs, il est facile de voir l'effet inverse. Ainsi, la doctrine de «*stare decisis*» et, dans sa version consolidée, de «*super stare decisis*»²¹, empêche le pouvoir législatif d'émettre des actes normatifs contraires aux questions réglées par voie de jurisprudence et consacrés par leur long usage (*longa, diuturna, inveterata*).

En conclusion, la stratégie de renforcement de la confiance se construit par l'acquisition et le renforcement de la «légitimité fonctionnelle» du pouvoir judiciaire grâce à des services judiciaires de haute qualité. Les modalités de l'évaluation de cet objectif concernent la formation des magistrats, procès équitables dans des délais raisonnables, l'application effective du droit européen, les conseils judiciaires au service de la société, la qualité et l'application effective des décisions judiciaires, technologie de l'information, spécialisation et évaluation des juges, bonne collaboration avec les procureurs et les avocats. De cette manière, le pouvoir judiciaire conservera la légitimité et le respect de ses citoyens grâce à l'efficacité et à la qualité de leur travail, à la capacité d'être responsable de ses choix devant la société et les autres pouvoirs en conditions de résilience aux pressions.²² La réglementation et la mise en œuvre de méthodes alternatives de solution des litiges sont des moyens de déjudiciariser et dégrever les tribunaux d'un grand nombre de dossiers.

Je vais conclure par l'appel que M. Antonio Tajani, président du Parlement européen, a adressé aux Roumains. Lorsqu'il était à Bucarest il n'y a pas longtemps, M. Tajani paraphrasa le grand philosophe Emil Cioran, en disant: Pourtant, dans un monde de changements exceptionnels, ne craignons pas "l'énormité du possible".

¹⁹ Sur l'indépendance et de l'impartialité des juges, ainsi que sur les références faites dans le texte sur la doctrine et la jurisprudence de la CEDH qui vise à ce sujet, voir en détail, M. Udriou, O. Predescu, *Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român*, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 572-593.

²⁰ ADR = **A**lternative **D**ispute **R**esolution.

²¹ William M. Landes and Richard A. Posner, *Private Alternatives to the Judicial Process*, The Journal of Legal Studies Vol. 8, No. 2, (Mar., 1979), The University of Chicago Press, pp. 235-284.

²² Voir en détail l'Avis no. 18 (2015) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) – La position du pouvoir judiciaire ...