

La responsabilité des magistrats - vers une déontologie européenne ?

Colloque organisé par l'Institut Universitaire de Technologie de l'Université de Lille 2

Lille 13.03.09

Christoph Strecker

La responsabilité des juges allemands

I Réflexions préliminaires

Dans ce colloque nous voulons nous occuper de la responsabilité des juges sous l'aspect d'un futur code déontologique pour les magistrats européens.

Je suis invité à parler sur la responsabilité des juges en Allemagne. Merci pour cette invitation.

D'abord cependant je veux essayer de mettre mon thème et celui du colloque dans un contexte plus général.

Avant de nous consacrer à une discussion, nous devrions nous entendre sur les notions dont il s'agit dans nos réflexions.

Je commence par un exemple du tribunal de Stuttgart: Un collègue, mon ami Hubert, reçoit par le ministère de justice une commission rogatoire de la Turquie. Pour un procès pénal en Turquie il doit interroger un témoin qui habite à Stuttgart. Hubert soupçonne que cela puisse contribuer à une condamnation à une peine à mort. Il écrit aux autorités turques pour se renseigner sur cette question et reste sans réponse. Il répète sa demande, sans réponse de nouveau. Après quelques mois, le ministère de justice lui demande par le président du tribunal pourquoi il n'a pas encore expédié la mission rogatoire. Il explique ses raisons. Le président lui demande d'exécuter la mission. Hubert refuse, et le président lui fait une remontrance formelle et l'exhorte à accomplir ses devoirs correctement. Hubert conteste cette mesure devant le conseil de discipline. Entre-temps le président du tribunal change, et le nouveau président retire sa mesure disciplinaire.

Mon ami Hubert, n'a-t-il pas accompli ses devoirs correctement ? Quels étaient ses devoirs ? Quelle responsabilité avait-il ? Comment pourrions-nous régler ce cas dans notre futur code déontologique ?

Si nous réfléchissons sur un code déontologique, il faut éclaircir à quoi il doit servir et quelle sera sa base de légitimation.

- Par exemple, le législateur a la liberté d'établir des règles et d'obtenir l'obéissance par les moyens du droit disciplinaire, civil et pénal. Des réflexions sur cela ne peuvent autre qu'aboutir à des propositions pour le législateur.

- On peut aussi penser à un droit disciplinaire fondé dans le système de la justice même. Dans ce cas il faudrait éclaircir si nous voulons élaborer des normes par lesquelles ensuite on peut et doit nous discipliner.
- Enfin, on peut penser à un autre échelon de normes qui dominent notre comportement: Si nous réfléchissons sur le sens de notre activité, cela nous mène nécessairement à la question de la responsabilité pour une justice qui nous satisfasse – une justice humaine qui protège les droits de l’homme, qui réalise les principes de l’état de droit, bref une justice qui correspond aux maximes qui nous conduisent. Ces réflexions aboutiront à des maximes auxquelles nous pouvons orienter notre comportement. Leur base de légitimation ne serait pas le vœux du législateur ni le pouvoir des supérieurs hiérarchiques, mais uniquement notre conviction.

Telles réflexions seront basées sur la question de notre responsabilité. Avec cette question nous tombons sur un problème fondamental, c’est-à-dire la question du contenu de cette notion.

Les dictionnaires nous délaissent. Ils se limitent à des exemples auxquels nous pouvons attribuer un sens commun. Dans les œuvres philosophiques non plus nous ne trouvons pas de définitions, mais plutôt des traités de caractère monographique.

Avec toute précaution je veux essayer une approche: La responsabilité est une idée par laquelle nous construisons un rapport entre une décision et ses conséquences – quasiment une sorte de causalité morale.

La responsabilité du juge est de faire bon usage de sa liberté qui est indispensable pour son travail et qui est protégée par l’indépendance.

D’abord il y a les normes du droit positif dont le manquement peut provoquer des sanctions. Évidemment ce sont elles qui sont l’objet de la question concernant les règlements nationaux. Ainsi je présenterai la responsabilité disciplinaire, civile et pénale des juges en Allemagne.

II La responsabilité disciplinaire

La responsabilité disciplinaire est un aspect de la responsabilité du juge pour la façon de laquelle il accomplit ses devoirs professionnels. Cette responsabilité a des aspects fondamentaux qu’il faudra approfondir dans un autre contexte. La responsabilité disciplinaire même n’existe que dans un système qui définit des règles pour le comportement et le contrôle en ce qui concerne leur observation.

L’organisation de la juridiction se trouve dans les mains de l’exécutif, c’est-à-dire des ministres de la justice. Ils décident – avec des modifications régionales de participation de la magistrature – sur les nominations et promotions des magistrats. L’organisation de l’administration de la juridiction est hiérarchique. Les présidents des tribunaux remplissent à la fois des fonctions jurisprudentielles et – souvent essentiellement - administratives. Dans cette dernière fonction ils sont subordonnés aux ministères de justice. Un aspect spécifique de l’organisation hiérarchique est le contrôle hiérarchique et le droit disciplinaire.

Conformément à la constitution allemande (art. 97) les juges sont indépendants. Cette indépendance concerne d’ailleurs seulement leur jurisprudence, pas l’administration de la

juridiction. La conséquence est que d'une part, aucune mesure disciplinaire ne doit porter atteinte à l'indépendance du juge, mais d'autre part des mesures disciplinaires concernant les aspects administratifs et d'ordre extérieur sont admissibles dans la susdite limite.

Le contrôle hiérarchique implique le droit et le devoir du supérieur hiérarchique de contrôler le comportement au dedans et au dehors du service, d'exhorter le magistrat en cas d'un comportement incorrecte et d'infliger, en cas échéant, des sanctions.

Or, quels sont ces devoirs?

La loi sur le statut des juges se réfère dans son art. 46 aux règles qui valent pour tous les fonctionnaires publics à l'égard du peuple et de la constitution et à l'obligation de se dédier pleinement à leur fonction et de l'exercer avec désintéressement et scrupuleusement.

En outre, conformément à l'art. 39 de la susdite loi spécifiquement les juges sont obligés - au dedans et au dehors du service - de ne pas compromettre la confiance en leur indépendance.

Ce règlement a gagné de l'importance pratique à propos des activités et de manifestations d'opinion politiques. Ici il y a une concurrence entre l'obligation professionnelle à la modération et les droits civiques des juges, notamment la liberté d'opinion.

Des problèmes se posent aussi par l'imprécision de la règle: Quelles sont les personnes dont la confiance elle doit protéger? Comment donc veut-on constater empiriquement si cette confiance existe chez elles et si elle a diminué à cause d'un certain comportement d'un juge? Quelle confiance doit valoir dans une société pluraliste dans laquelle il peut y avoir des espérances différentes et même contradictoires à l'égard des juges?

Pendant les activités pacifistes contre l'armement nucléaire, il y avait des juges qui s'y sont engagés et ont participé à différentes formes de manifestations. Cela trouvait un écho considérable, positif et négatif, dans la presse. Parfois les magistrats ont subi des mesures disciplinaires, et une fois en même temps un groupe d'eux a été honoré par la médaille d'honneur de la fédération internationale des droits de l'homme.

Ainsi, la formule imprécise de l'obligation à la modération est d'un côté douteuse sous l'aspect „nulla poena sine lege“. D'autre part, elle permet de réagir flexiblement aux changements dans une société pluraliste et d'animer toujours de nouveau la discussion sur la responsabilité du juge.

Jusqu'ici j'ai traité des activités extrajudiciaires des juges. Plus grand est l'importance du contrôle hiérarchique là où il s'agit de la vie professionnelle quotidienne.

L'instrument classique du contrôle est l'inspection qui a lieu périodiquement.

Une autre occasion pour le contrôle peuvent être des ainsi nommées “plaintes hiérarchiques”, par lesquelles on peut se plaindre auprès du supérieur hiérarchique sur le comportement d'un juge et supplier l'intervention contre celui-ci.

Enfin, le supérieur peut intervenir par propre initiative en raison d'un précédent.

Conformément à l'art. 26 alinéa 2 de la loi sur le statut des juges le contrôle hiérarchique englobe le droit de faire des remontrances au juge sur l'exécution incorrecte de sa fonction et de l'exhorter à accomplir ses devoirs correctement.

Si ces moyens ne paraissent pas suffisantes au supérieur hiérarchique, il peut prononcer une réprimande (art. 64).

Toutefois, tout contrôle hiérarchique n'est légitime que sous réserve qu'elle ne porte pas atteinte à l'indépendance du juge (art. 26 alinéa 1).

Si un juge se sent gêné dans son indépendance par une telle mesure, il peut porter plainte au conseil de discipline (art. 26 alinéa 3).

A part des mesures de contrôle hiérarchique il y a d'autres réactions qui, par contre, sont dans la compétence du conseil de discipline.

Les mesures que ce tribunal peut disposer sont

La mutation (art. 30),
la diminution des appointements (règlements fédéraux, e.g. art. 73 alinéa 2 du statut des juges de Baden-Württemberg),
une amende (art. 64 alinéa 2) et
la destitution (art. 30).

En outre, il y a une possibilité du changement de poste ou de mise en retraite, pas comme mesure disciplinaire, mais "si des faits hors de l'activité professionnelle exigent une telle mesure pour détourner une grave atteinte au fonctionnement du judiciaire" (art. 31).

Vu que la juridiction appartient à la compétence régionale, dans chaque land il y a un tel conseil de discipline. Il est composé conformément à l'art. 77 de juges nommés par le comité directeur de la cour d'appel sur la base d'une liste élue par leurs pairs. J'ometts ici les détails y inclus mes doutes que ce type de tribunal soit indépendant et impartial dans le sens de l'art. 6 de la convention européenne des droits de l'homme. A part de cette imperfection, ce tribunal professionnel est une institution exemplaire pour la protection de l'indépendance des juges.

III La responsabilité au civil

Avant toute responsabilité du juge il y a la responsabilité de l'Etat.

Art. 34 de la constitution allemande :

Si quelqu'un dans l'exercice d'une fonction publique manque à son devoir à l'égard d'une tierce personne, la responsabilité revient de principe à l'État ou à la personne morale de droit public dont il est employé, sous réserve de recours en cas de préméditation ou de négligence grave.

Ainsi, les juges ne sont pas responsables directement à l'égard des personnes lésées par leurs fautes, mais par voie de recours à l'égard de l'État.

Une responsabilité au civil peut exister pour le juge à cause de deux types de fautes :

Le premier type sont les fautes et négligences quotidiennes de toute sorte hors des jugements – comme par exemple l’omission d’un délai ou l’oubli d’un dossier etc.

Le deuxième type ce sont les cas d’une application fautive du droit.

Des décisions judiciaires dans tous les domaines peuvent – et normalement elles vont – causer auprès de ceux qui perdent le procès des dommages matériels et immatériels. Le responsable de ces dommages n’est au premier rang le juge qui applique une loi, mais l’ordre juridique établi dont les lois contiennent les conséquences juridiques exprimées dans le jugement.

Ici nous pourrions presque terminer nos réflexions si le juge n’était – comme pensait Montesquieu – que la bouche de la loi avec un pouvoir de quelque façon nul. Mais ce n’est pas comme ça. La loi ne peut pas régler toute la pluralité des événements d’avance et définitivement. Inévitablement, les mots de la loi contiennent des espaces d’interprétation. Un changement des conditions sociales et des idées peut mener à des nouvelles opinions et interprétations. Même là où une question douteuse paraissait clarifiée par une décision des tribunaux suprêmes, les tribunaux peuvent commencer à réfléchir de nouveau et modifier leur jurisprudence sur la base des nouvelles conclusions. En outre, les tribunaux des instances inférieures ne sont pas empêchés de diverger de la jurisprudence des tribunaux supérieurs.

La réglementation allemande est comme suit:

Code civil allemand art. 839

I

Un fonctionnaire qui manque avec préméditation ou par négligence à un devoir professionnel à l’égard d’un tiers, est obligé à l’indemniser de son dommage.

II

Un fonctionnaire qui manque à son devoir professionnel en jugeant un cas judiciaire, n’est responsable pour le dommage que si sa faute professionnelle est un délit. Cela ne vaut pas pour le refus ou le retardement contraire au devoir professionnel.

III

Il n’y a pas d’indemnisation si la personne lésée a omis avec préméditation ou par négligence un recours pour écarter le dommage.

Ainsi, il y a une responsabilité du juge pour le contenu de ses décisions seulement à condition que – malgré toute liberté d’interprétation – elles ne soient nullement justifiables.

Cette restriction ne vaut d’ailleurs que pour le contenu des décisions mêmes et pour la direction du procès. Pour ses autres activités professionnelles hors de la jurisprudence le juge ne jouit pas de ce privilège. Là il est responsable comme tout autre fonctionnaire pour les dommages causés par lui avec préméditation ou par négligence. Dans le cas concret la délimitation peut être bien difficile.

La décision sur la responsabilité du juge au civil pour sa direction du procès et le contenu de son jugement est déplacée en Allemagne au droit pénal.

IV La responsabilité pénale

Les décisions judiciaires peuvent vérifier théoriquement bien d'éléments constitutifs de différents délits. Conformément à la jurisprudence allemande tous les autres délits sont subsidiaires au crime de l'application volontairement incorrecte du droit.

Ce crime est réglé dans l'art. 339 du code pénal allemand :

Un juge qui lors de la direction ou décision d'un cas se rend coupable de l'application volontairement incorrecte du droit en faveur ou au détriment d'un parti encourt une peine privative de liberté d'un an à cinq ans.

La conséquence automatique d'une telle condamnation est la révocation de sa fonction en vertu de l'art. 24 de la loi sur le statut des juges :

Si un juge est condamné par un tribunal allemand à une peine privative de liberté d'au moins un an pour un délit commis avec préméditation, sa fonction de juge est terminée avec l'irrévocabilité de cette condamnation sans qu'il faille une autre décision juridique.

L'application volontairement incorrecte du droit se peut vérifier par une procédure incorrecte – par exemple en falsifiant une date dans un dossier pour camoufler une prescription causée par l'inactivité du juge.

S'il s'agit du contenu d'une décision, le délit se vérifie (seulement) si la décision n'est justifiable sous aucun aspect et si elle reste nullement concevable.

Les condamnations de magistrats à cause de l'application volontairement incorrecte du droit ne sont pas fréquentes, mais pourtant il y en a.

Les tribunaux collégiaux profitent d'ailleurs d'une particularité: S'ils prennent une décision par laquelle leurs membres commettent collectivement une application volontairement incorrecte du droit, une condamnation ne sera guère possible. En vertu de la jurisprudence constante – qui d'ailleurs ne me peut pas convaincre – un juge dans une chambre n'est pas coupable de l'application volontairement incorrecte du droit s'il a voté contre la décision incriminée et s'il a été mis en minorité. Or, si tous les membres se réfèrent au secret de la délibération et refusent de déclarer, conformément au principe « in dubio pro reo » chacun d'eux a droit à être présumé innocent. Par conséquent, des tribunaux collectifs ne peuvent pas être tenus responsables de leurs décisions.

V Perspectives

A vrai dire, cette responsabilité dont je viens de parler n'a plus en commun avec la plénitude des problèmes que les ombres dans la parabole de la caverne citée par Platon avec la richesse de la vie des personnes physiques.

Pour cela, je veux encore risquer un œil dans la direction vers laquelle il nous faudra continuer avec nos réflexions.

Premièrement il faudra éclaircir quels seront les objets de notre responsabilité. L'ensemble des devoirs d'un juge résulte de l'ensemble du système juridique. Celui de sa part est basé sur des valeurs et est composé de lois et d'autres normes qui peuvent concrétiser telles valeurs ou être en contradiction avec elles.

Nous portons la responsabilité pour l'accomplissement de devoirs fixés à l'avance; mais nous portons aussi la responsabilité pour les conséquences de nos actions. De cela résulteront des règles multiples pour notre comportement. Parfois, il y aura des contradictions entre elles, par exemple entre le rendement et la protection des droits de l'homme. Dans ce cas se posera la question des priorités.

Nos réflexions sur la responsabilité du juge ont pour but d'aboutir à une base pour une déontologie élaborée par nous-mêmes. La déontologie est un aspect de l'éthique, pour préciser celui qui s'occupe de la question comment les personnes devraient se comporter. « To deon » signifie dans le grec ancien « le nécessaire, le convenable, le juste » ; « ce qu'il faut faire » ; « le devoir ». Nos fonctions professionnelles nous mèneront chaque jour à des collisions de devoirs, comme jadis mon ami. Ouvrir une discussion raisonnable sur ce thème – c'est cela qui est pour moi le sens d'une réflexion sur la déontologie, afin qu'un jour pour des jeunes collègues il ne faille pas l'expérience et le courage de mon ami Hubert pour prendre les décisions justes, pour faire bon usage de leur responsabilité.