

Propos sur la responsabilité dans l'administration de la juridiction *

Vincenzo MARINELLI

Magistrat italien de liaison auprès du Ministère de la Justice en France

RÉSUMÉ. — L'auteur s'interroge d'abord sur la catégorie conceptuelle : « administration de la juridiction ». L'analyse des formes de responsabilité dans ce domaine — notamment par rapport au droit italien, mais aussi bien en perspective comparatiste — montre la difficulté d'identifier des limites précises quant à plusieurs aspects de la conduite fautive qui peut être tenue d'un chef de juridiction (*culpa in vigilando*, *culpa in eligendo*, etc.). D'où la nécessité d'en juger avec rigueur et en même temps avec prudence, et l'importance de dépasser le point de vue strictement juridique pour s'engager dans une « Éthique de la responsabilité ».

1. Il semble que l'on puisse s'accorder au ton général de notre discussion en nous interrogeant d'abord sur le sens de cette expression, de ce terme composé que vous avez employé pour définir le sujet : « Administration de la juridiction ».

L'administration de la juridiction ne figure pas dans le classement traditionnel des pouvoirs qui sont propres à chaque État, et qui, selon Montesquieu, doivent être rigoureusement séparés. C'est-à-dire : « celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers » (*De l'esprit des lois*, livre XI, chapitre VI).

Et pourtant, il s'agit d'une catégorie conceptuelle nécessaire, nous en sommes tous bien convaincus.

La théorie de la séparation des pouvoirs, d'après Montesquieu, reste toujours une des grandes théories de la démocratie, mais elle doit nécessairement être reconsidérée à travers d'autres expériences et avec d'autres yeux qu'à l'origine.

La vitalité d'une tradition — les réflexions conduites sur ce sujet par Popper et par l'herméneutique contemporaine, de Gadamer à Ricœur, le confirment — ne se mesure pas en fonction d'une absolue fidélité à la tradition même, mais, bien différemment, de sa capacité de durée, en termes opportunément adaptés, même dans des situations historiques très différentes.

* Conférence présentée à la Cour de cassation, à l'occasion de la réunion annuelle des Premiers présidents de Cour d'appel, 27 mars 1998.

2. Nous nous situons ici, par définition, hors de l'activité juridictionnelle, mais nous ne sommes pas, par ailleurs, dans le domaine de l'activité administrative pure, c'est-à-dire celle exercée par des sujets de droit administratif.

Il est question d'actes d'administration accomplis par les autorités judiciaires, dans les domaines notamment de la gestion budgétaire, de la sécurité et de l'hygiène.

3. Un président de tribunal qui absorbe une grande partie du budget en faisant des dépenses importantes pour son bureau et qui néglige les bureaux des juges de son tribunal, agit-il d'une façon correcte ou pas ? Correcte, bien entendu, du point de vue juridique, parce que le point de vue moral n'est pas exactement le même. Nous savons que *non omne quod licet honestum est* : ce n'est pas tout ce qui est permis par la loi qui est approuvé par la morale.

La question est complexe et délicate, car d'une part il y a, bien sûr, un large pouvoir discrétionnaire, mais cela d'autre part est différent de l'arbitre. Certes, on ne peut pas appliquer la maxime de droit féodal : « Chaque baron est souverain en sa baronnie ».

4. Un autre aspect bien délicat est celui de la faute dans l'exercice du pouvoir de contrôle. Jusqu'à quel point peut-on et doit-on arriver à cet égard ? Il y a, bien sûr, des choses qui peuvent échapper à ce contrôle, conduit selon la diligence normale, la fameuse « diligence du bon père de famille ». Mais cette mesure de diligence suffit-elle, ou peut-on demander en l'espèce une diligence particulière ?

Si un juge rend les décisions de justice « au sort des dés », comme le fait le juge Bridoye chez Rabelais (en prenant à la lettre l'inéluctabilité de l'*alea iudiciorum*), le chef de juridiction doit certainement s'en apercevoir. Le problème est que, dans la réalité, il y a majoritairement des comportements qui ont moins de visibilité que cela. Or jusqu'à quel point peut-on parler de *culpa in vigilando*, c'est-à-dire de défaut de surveillance, pour le chef de juridiction ?

Doit-on considérer seulement ce qui se passe à l'intérieur du palais de justice ou aussi à l'extérieur ? Il semble que cette seconde solution soit préférable. On peut penser, par exemple, au juge qui fait, d'une façon notoire, des dettes qu'il n'est pas en mesure de payer ; et on lui fait crédit dans la ville parce qu'il est juge et on ne sait jamais. (Ce qui pourrait être appelé « corruption à future mémoire »).

5. Encore plus délicat est le problème de la *culpa in eligendo*, c'est-à-dire le défaut de discernement dans le choix de qui doit faire quoi, parmi les juges ou parmi les cadres. Je me borne à formuler le problème, car il n'est guère possible, dans le cadre d'un bref exposé, de l'examiner *ex professo*.

6. Il faut bien voir, cas par cas, ce qu'il est raisonnable d'attendre de la diligence d'un chef de juridiction et ce qui ne l'est pas. Et c'est seulement la formation d'une jurisprudence suffisamment large qui peut donner des orientations constructives.

7. Ces situations rappellent, comme d'ailleurs beaucoup de situations en droit, deux fameux paradoxes d'Eubulide de Milet, philosophe grec du IV^e siècle av. J.-C. Il s'agit des paradoxes du Sorite (le tas) et du Chauve.

À partir de quel nombre commence le tas ? Deux grains de blé ne font pas un tas, ni trois, mais dix, cent, mille ? En sens contraire, la perte d'un cheveu ne rend pas chauve, mais *quid* de la perte de mille, deux mille, cinq mille cheveux ?

Bien évidemment, c'est une question de proportion, comme il arrive souvent dans le domaine de l'argumentation juridique, d'après le témoignage de l'expérience directe et une riche tradition d'approfondissements théoriques, de Perelman à Tarello, de Toulmin à Alexy, pour rappeler seulement quelques-uns des plus récents.

Nous avons ici une série continue, ce qu'on appelle en philosophie du langage un *continuum*. On peut bien exclure qu'une quantité tout près du *minimum* soit assez ; on peut douter qu'une quantité un peu plus grande soit suffisante ; mais une quantité beaucoup plus grande est certainement suffisante, peut-être beaucoup, pour la constitution de l'infraction.

Ici il faut juger, comme tout, avec prudence (« jurisprudence » vient justement de *prudencia*, *prudentes*, qui à leur tour viennent de *pro-video*, envisager ce qui doit ou peut arriver ¹).

En jugeant avec prudence, on pourra tolérer un certain excès, mais il y a un stade où la quantité, la mesure, l'intensité de la chose deviennent intolérables et on se trouve, tout bien considéré, nettement en présence d'une infraction.

Plus précisément, comme nous le verrons tout de suite, il s'agit d'une infraction disciplinaire ou administrative.

8. En droit italien, il y a en effet trois formes de responsabilité qui peuvent être mises en œuvre dans les situations concernées :

- la responsabilité pénale ;
- la responsabilité disciplinaire ;
- la responsabilité administrative.

9. Pour ce qui concerne la responsabilité pénale, les infractions spécifiques susceptibles d'être reprochées à un magistrat en charge de la direction d'un tribunal ou d'une cour de justice, pour cette fonction administrative, sont en grande partie semblables à celles qui existent en France (exemple : corruption, concussion, prise illégale d'intérêts).

Il s'agit en général d'infractions graves. Et il s'agit toujours d'infractions bien définies, étant donné le principe constitutionnel *nullum crimen sine lege*. L'art. 25, § 2, de la Constitution italienne de 1947 – « Nul ne peut être puni si ce n'est en vertu d'une loi entrée en vigueur avant que le fait ait été commis » – est communément interprété en ce sens qu'il est nécessaire d'avoir non seulement une norme préalable d'incrimination, mais une norme précise et déterminée, inextensible par analogie.

10. Quant à la responsabilité disciplinaire, il convient de rappeler, d'abord, que les comportements illicites dans ce domaine ne sont pas complètement « typisés » et « typicisables » *a priori*. Ils sont susceptibles de prédétermination, bien sûr, mais non

¹ Sur la jurisprudence comme activité essentiellement herméneutique, qu'il soit permis de renvoyer à notre ouvrage : *Ermeneutica giudiziaria. Modelli e fondamenti*, Milan, Giuffrè, 1996.

exhaustive, à la différence des infractions pénales, qui forment un *numerus clausus*. Les infractions disciplinaires peuvent se rattacher à leur tour soit aux fonctions juridictionnelles soit aux fonctions d'administration de la juridiction.

Puisque la responsabilité disciplinaire est l'instrument le plus flexible et le plus fréquemment employé dans la pratique, il est peut-être opportun d'en dire encore un mot.

Le pouvoir d'initiative en matière de poursuites disciplinaires des magistrats italiens appartient soit au Ministre de la Justice, soit au Procureur général près la Cour de cassation. Il n'y a pas de distinction à cet égard entre siège et parquet.

L'initiative des poursuites disciplinaires est facultative, à la différence des poursuites pénales, qui sont obligatoires.

L'organe d'enquête est le parquet de la Cour de cassation.

La décision appartient à la section disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature. Contre cette décision il existe une voie de recours par saisine des sections réunies civiles de la Cour de cassation.

Le principe du débat contradictoire et les droits de la défense doivent toujours être respectés. L'audience et la décision sont publiques.

L'échelle des sanctions disciplinaires est la suivante :

- l'admonestation,
- la censure,
- la perte de l'ancienneté de service du magistrat pour une durée de deux mois à deux ans,
- la révocation,
- la destitution.

Dans l'attente de la décision disciplinaire, il est possible de suspendre le magistrat dans l'exercice de ses fonctions, à la demande du Ministre de la Justice ou du Procureur général près de la Cour de cassation.

11. Il y a enfin une troisième forme de responsabilité, que la doctrine appelle « administrative », en un sens différent de la responsabilité disciplinaire.

Pour les décisions qui ont un impact économique ou budgétaire, il est prévu en effet une forme particulière de responsabilité pour dommages produits envers l'organisme d'appartenance par intention ou par faute. La compétence pour juger ces matières relève exclusivement de la Cour des comptes.

Le dommage peut être produit directement, en affectant l'organisme d'appartenance, ou bien indirectement, en affectant les tiers auxquels cet organisme a dû payer des dommages-intérêts. Dans ce second cas, le dommage envers l'organisme administratif d'appartenance se produit au moment où il est tenu de payer les dommages-intérêts aux tiers.

12. En conclusion, je voudrais souligner que, dans ce domaine, la responsabilité des chefs de juridiction, l'exigence de dépasser le point de vue strictement juridique est particulièrement intense.

Il est indispensable de considérer les sanctions disciplinaires, administratives et – à plus forte raison – pénales comme une dernière ressource.

En d'autres termes, il est nécessaire d'adopter un point de vue plus large, celui d'une « éthique de la responsabilité ». Comme concept moral, la responsabilité dépasse le strict point de vue surtout objectif (*a parte obiecti*) de la juridiction positive (à qui revient la réparation du dommage, à qui revient la culpabilité d'une telle ou telle infraction).

La « stratégie d'attention » d'une « éthique de la responsabilité » (sans préjuger d'un modèle particulier sous cette dénomination) implique que la responsabilité est considérée en priorité *a parte subiecti* : conscience, volonté, engagement, « attentes de rôle » (familial, social, politique) sont mis au premier plan. Ce qui signifie avant tout « responsabilisation » et « auto-responsabilisation ».

Il faut bien apprécier le fait que pour votre réunion annuelle, Monsieur le Premier président de la Cour de cassation et Messieurs les Premiers présidents de Cour d'appel, vous avez évoqué cette question, vraiment cruciale et de grande portée.

En effet, le problème général de la responsabilité se rattache aux fondements mêmes de l'ordre juridique. Comme le dit Blondel : « La responsabilité est la solidarité de la personne humaine avec ses actes, condition préalable de toute obligation réelle ou juridique ».

Ministère de la Justice en France
Service des affaires européennes et internationales
13 Place Vendôme
75042 Paris CEDEX 01