

**Célébration du 180<sup>ème</sup> anniversaire de la création du Conseil d'Etat d'Italie**

**180° anniversario costituzione del Consiglio di Stato della Repubblica Italiana**

\*\*\*\*\*

**Intervention de Jean-Marc Sauvé,  
vice-président du Conseil d'Etat de France,  
président du comité européen chargé  
d'évaluer les candidatures aux fonctions de juge et d'avocat général  
à la Cour de justice et au  
Tribunal de l'Union européenne**

\*\*\*\*\*

**Palais du Quirinal, le 31 octobre 2011**

\*\*\*\*\*

**La justice dans la séparation des pouvoirs  
La giustizia nella separazione dei poteri**

Signor Presidente della Repubblica,

Ringrazio le alte Autorità della Repubblica Italiana e il presidente de Lise per l'onore che mi hanno concesso, invitandomi a prendere la parola in occasione del 180° anniversario del Consiglio di Stato d'Italia, istituzione che da molto tempo ha conquistato la stima e il rispetto delle omologhe istituzioni in Europa. Alla luce di questo avvenimento che ci allietta, vorrei sottolineare il ruolo che la giustizia ha e deve avere in un sistema di separazione di poteri.

Nella visione classica dei tre poteri di Montesquieu, quello di giudicare, che egli definiva “così terribile tra gli uomini”<sup>1</sup>, doveva, secondo le sue stesse parole, essere “in qualche modo nullo”<sup>2</sup>. Nella migliore delle ipotesi, la giustizia non poteva che essere un'autorità passiva. Ma le atrocità che il nostro continente ha conosciuto nel corso del XX secolo hanno condotto a consacrare l'indipendenza della giustizia all'interno della Costituzione di numerosi Stati, come l'Italia o la Francia per proteggere la persona umana contro i rischi della tirannia che da essa possono derivare in tutte le forme di sovranità, ivi compresa la sovranità popolare. Ha così trovato conferma e si è fortificata l'indipendenza del Consiglio di Stato d'Italia, che, dal 1831 e, più ancora dal 1889, con la creazione della IV sezione istituita per giudicare l'amministrazione, è una pietra angolare della sottoposizione al diritto dei soggetti pubblici e, in particolare, dello Stato.

La garanzia dei diritti fondamentali è indissociabile dall'esistenza di tre poteri separati e, dunque, dall'esistenza di una giustizia indipendente. Perché solo l'indipendenza e l'autorità della giustizia possono permettere alla stessa di adempiere alla funzione che le spetta in una democrazia: quella di essere custode del patto sociale (I). E' pertanto compito e responsabilità dei tre poteri di vigilare per la salvaguardia di questa indipendenza e di questa autorità (II).

---

<sup>1</sup> Montesquieu, *De l'esprit de la loi*, op. cit. ibid. p. 296

<sup>2</sup> Idem, p. 301.

## **I.- Seules l'indépendance et l'autorité de la justice peuvent permettre à celle-ci d'accomplir la fonction qui est la sienne en démocratie, celle de gardien du pacte social.**

La justice est l'ultime gardien des valeurs et des principes que le peuple s'est donnés par la Constitution et la loi. Elle assure, dans le temps long, la pérennité et l'effectivité des grands principes démocratiques et des droits fondamentaux de la personne. Les garanties spécifiques, c'est-à-dire le statut, dont bénéficie la justice dans un régime de séparation des pouvoirs sont la traduction juridique de cette mission de gardien du pacte social qui lui est assignée.

Ces garanties protègent l'indépendance et les compétences des juridictions. Ainsi, la Constitution de la République italienne définit et garantit la mission juridictionnelle du Conseil d'Etat<sup>3</sup>, qui consiste à protéger les intérêts légitimes et les droits subjectifs. Elle consacre également l'indépendance de la justice, en confiant au Président de la République une mission de garant fondamental de l'équilibre des pouvoirs. Ces garanties protègent aussi chaque juge des influences que pourraient exercer sur lui les autres pouvoirs, en particulier le pouvoir exécutif : tel est le sens du principe d'inamovibilité et de l'interdiction d'adresser au juge des instructions dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles.

A côté de l'indépendance, son statut garantit aussi à la justice qu'elle dispose de l'autorité nécessaire à l'exercice de sa fonction de gardien du pacte social. Une telle exigence implique que l'impartialité des juges ne puisse être mise en doute. Seule une justice impartiale peut être respectée. Les principes directeurs du procès – le principe du débat contradictoire, la publicité des audiences et des décisions de justice ou l'égalité des armes – servent un tel objectif. Les garanties qui entourent la nomination des juges concourent également à renforcer l'indépendance et l'impartialité des magistrats.

## **II.- L'indépendance et l'autorité sont donc au cœur de la fonction de la justice dans un Etat de droit : il est dès lors de la responsabilité des trois pouvoirs de sauvegarder cette indépendance et cette autorité.**

Les limites des influences légitimes de chacun des pouvoirs sur l'autre doivent trouver leur source dans la Constitution et dans la loi. Elles impliquent des devoirs qui sont autant de responsabilités : pour la justice, d'une part, et pour les autres pouvoirs, d'autre part.

Les devoirs de la justice reposent sur l'institution juridictionnelle dans son ensemble et sur chaque juge. L'institution juridictionnelle doit d'abord répondre à une exigence de qualité, qui concourt à l'autorité de la justice autant qu'à la confiance que les citoyens lui portent. Cela impose que la justice soit accessible, que ses procédures soient transparentes et équitables, que ses décisions puissent être comprises et rendues avec célérité. La justice a aussi un devoir de cohérence : la jurisprudence doit être stable et prévisible et elle doit relier harmonieusement les droits issus de systèmes juridiques qui sont désormais imbriqués. Cela est vrai au plan interne, car un régime de spécialisation juridictionnelle suppose une responsabilité plus grande encore des juges, comme au plan européen dans le cadre d'un dialogue de juges constructif.

Mais les devoirs de la justice reposent également sur chaque juge. Ce sont des devoirs de retenue, d'abord, car rendre la justice, ce n'est pas faire justice. Le juge, serviteur de la Constitution et de la loi, doit poursuivre une pratique vertueuse, ferme et sans passion. La compétence est un

---

<sup>3</sup> Constitution de la République italienne, article 103.

autre devoir, car l'autorité de la justice repose sur le respect scrupuleux de la rigueur dans la direction du procès et le raisonnement juridique. L'ouverture s'impose enfin, car le juge ne saurait se tenir à l'écart de la société. La fonction de régulation sociale qui lui est dévolue implique qu'il sache non seulement prendre en considération des enjeux de toutes natures, mais également mesurer et assumer les conséquences des décisions qu'il rend.

Préserver la séparation et l'équilibre des pouvoirs implique aussi que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif reconnaissent pleinement l'indépendance et l'autorité de la justice. Il appartient ainsi à ces deux pouvoirs de fixer le cadre normatif de l'activité juridictionnelle et d'allouer à la justice les moyens nécessaires à son fonctionnement normal. Les principes fondamentaux du droit à un procès équitable impliquent également que le pouvoir exécutif respecte les décisions de justice et en assure l'exécution.

Lorsqu'ils usent de leur droit légitime de valider des décisions passées, les pouvoirs exécutif et législatif doivent aussi s'abstenir d'empiéter, de manière disproportionnée, sur l'office du juge. Enfin, ni le constituant, ni le législateur ne devrait pouvoir réformer l'organisation des juridictions, les règles de procédure ou les garanties statutaires des juges pour des motifs partisans, pour tenter d'influencer la solution d'un litige ou pour sanctionner une position jurisprudentielle. Quant au pouvoir exécutif, il doit s'abstenir de toute pression directe ou indirecte sur les juges. De telles ingérences et interférences dans le cours de la justice, aussi blâmables que vaines le plus souvent, mettent en effet à l'épreuve la séparation des pouvoirs et la solidité du pacte constitutionnel.

\*  
\*       \*

Questo patto costituzionale che riunisce i tre poteri è un atto fondatore: è quello della democrazia e dello Stato di diritto. Ma è un atto fragile: la sua perennità dipende dalla responsabilità di tutti. Questa responsabilità noi dobbiamo assumerla, per preservare i valori e i principi che il popolo sovrano si è dato, che sono scolpiti nelle nostre Costituzioni e che, inoltre, danno forza agli impegni europei e internazionali che abbiamo assunto. Tali impegni ci ricordano che i valori e i principi di cui i giudici, in Italia, come in Francia e nel resto d'Europa, sono i custodi, noi li condividiamo con l'intera umanità. Il Consiglio di Stato d'Italia nel corso della sua lunga e ricca storia ha dato lustro a tali valori e a questi principi. Esso ha apportato, attraverso il suo ruolo di giudice e di consigliere indipendente, un contributo fondamentale alla costruzione dello Stato di diritto in Italia e in Europa. Nella mia qualità di presidente di una giurisdizione amministrativa d'Europa, ne rendo testimonianza e ad esso esprimo la mia riconoscenza. Rivolgo altresì gli auguri più calorosi per la prosecuzione della sua alta e feconda missione.

