

Célébration du 180^{ème} anniversaire de la création du Conseil d'Etat d'Italie

**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

Monsieur le Président de la République,

Je remercie les hautes autorités de la République italienne et le président de Lise de l'honneur qu'ils me font, en m'invitant à prendre la parole à l'occasion du 180^{ème} anniversaire du Conseil d'Etat d'Italie, institution qui a de longue date acquis l'estime et le respect des institutions homologues en Europe. A la lumière de cet évènement qui nous réjouit, je veux souligner la place qui est et doit être celle de la justice dans un régime de séparation des pouvoirs.

Dans la vision classique des trois puissances de Montesquieu, celle de juger, qu'il qualifiait de « si terrible parmi les hommes »¹, devait, selon ses propres termes, être « en quelque façon, nulle »². Au mieux, la justice ne pouvait être qu'une autorité passive. Mais les atrocités qu'a connues notre continent au cours du XX^{ème} siècle ont conduit, afin protéger la personne humaine contre les risques de tyrannie que peut porter en elle toute forme de souveraineté, à consacrer l'indépendance de la justice dans la Constitution de nombreux Etats, comme l'Italie ou la France. S'est ainsi trouvée confirmée et renforcée l'indépendance du Conseil d'Etat d'Italie qui, depuis 1831 et, plus encore depuis 1889, avec la création de la section IV pour juger l'administration, est une pierre d'angle de la soumission des personnes publiques et, notamment, de l'Etat au droit.

La garantie des droits fondamentaux est indissociable de l'existence de trois pouvoirs séparés et, donc, de l'existence d'une justice indépendante. Car 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 (I). Il est dès lors de la responsabilité des trois pouvoirs de veiller à la sauvegarde de cette indépendance et de cette autorité (II).

¹ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, op. cit. ibid. p. 296.

² 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 elle bénéficie 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'Etat³, qui consiste à protéger les intérêts légitimes et les droits subjectifs des personnes. 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, le statut de la justice lui garantit aussi qu'elle dispose de l'autorité nécessaire à l'exercice de sa fonction de gardien du pacte social. Il 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 les sauvegarder.

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. Cette exigence impose que la justice soit accessible, que ses procédures soient transparentes et équitables, que ses décisions puissent être comprises et soient 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, comme en Italie et en France, suppose une responsabilité plus grande encore des juges. Cela est aussi vrai au plan européen dans le cadre d'un dialogue des juges ouvert constructif, qui soit respectueux de la hiérarchie des normes.

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 professionnelle vertueuse, ferme et sans passion. La compétence est un autre devoir, car l'autorité de la justice repose sur le respect scrupuleux de la

³ Constitution de la République italienne, article 103.

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 qu'il exerce commande 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 pleinement les décisions de justice et en assure l'exécution.

Lorsqu'ils usent de leur droit de valider des décisions passées, les pouvoirs exécutif et législatif doivent 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 des juges ou des décisions de justice. 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.

*
* *

Ce pacte qui réunit les trois pouvoirs est un acte fondateur : il est celui de la démocratie et de l'Etat de droit. Mais il est un pacte fragile : sa pérennité repose sur la responsabilité de tous. Cette responsabilité, nous devons l'assumer pour préserver les valeurs et les principes que le peuple souverain s'est donnés, qui sont gravés dans nos Constitutions et que renforcent encore les engagements européens et internationaux auxquels nous participons. Ceux-ci nous rappellent que les valeurs et les principes que les juges, en Italie comme en France et dans le reste de l'Europe, sont les gardiens, nous les partageons avec l'humanité tout entière. Le Conseil d'Etat d'Italie a illustré ces valeurs et ces principes au long de sa longue et riche histoire. Il a apporté, par son rôle de juge et de conseiller indépendant, une contribution éminente à la construction de l'Etat de droit en Italie et en Europe. En ma qualité de président d'une juridiction administrative d'Europe, j'en rends témoignage et je lui exprime ma reconnaissance. Je forme aussi des vœux très chaleureux pour la poursuite de sa haute et féconde mission.