

# Responsabilité du magistrat. Rapport italien (version provisoire)

Valerio FORTI

Maître de conférences à l'Université de Poitiers

Équipe de recherche en droit privé

De manière générale, la responsabilité du magistrat peut être invoquée sur les plans politique, pénal, administratif, disciplinaire voire civil<sup>1</sup>. En droit italien, toute responsabilité politique du magistrat est exclue par l'article 101, alinéa 2 de la Constitution, qui dispose que les juges sont assujettis uniquement à la loi. La responsabilité pénale pour les agissements accomplis pendant l'exercice des fonctions judiciaires est régie par les règles applicables à tous les agents publics<sup>2</sup>. La responsabilité administrative du magistrat peut théoriquement être engagée, mais l'hypothèse demeure très rare en pratique<sup>3</sup>. Le régime de sa responsabilité disciplinaire a été récemment modifié<sup>4</sup>. Mais c'est surtout la responsabilité civile du magistrat qui a été au cœur de controverses qui l'ont faite évoluer dans le temps.

Le code de procédure civile de 1865<sup>5</sup> ainsi que celui de 1940<sup>6</sup> envisageaient la responsabilité civile du magistrat dans des cas extrêmement limités : dol, fraude, concussion et déni de justice<sup>7</sup>. La faute lourde du magistrat ne permettait en revanche pas d'engager sa responsabilité, contrairement à ce qui était prévu pour les autres agents publics<sup>8</sup>. Le Conseil constitutionnel a été saisi d'une question de constitutionnalité des articles du code de procédure civile de 1940 qui limitaient la responsabilité du magistrat, au regard de l'article 28 de la constitution italienne de 1948, qui prévoit que les fonctionnaires et les agents de l'État

---

<sup>1</sup> V. VARANO, « Responsabilità del magistrato », *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, XVIII, 1998, par. 1.

<sup>2</sup> V. VIGORITI, « Responsabilità del giudice. I) Responsabilità del giudice, dei suoi ausiliari, del P.M., II) Diritto comparato e straniero », *Enc. giur.*, XXVI, 1991, p. 10.

<sup>3</sup> V. VARANO, « Responsabilità del magistrato », *préc.*, par. 1.

<sup>4</sup> V. le décret législatif n° 109 de 2006 intitulé « *Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati e delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicazione* ».

<sup>5</sup> Art. 783 et s.

<sup>6</sup> Art. 55, 56 et 74.

<sup>7</sup> À ce sujet, v. V. VIGORITI, *Le responsabilità del giudice*, Il mulino, 1984, p. 34 et s. ; L. SCOTTI, *La responsabilità civile dei magistrati*, Giuffrè, 1988, p. 35 et s. ; A. GIULIANI et N. PICARDI, *La responsabilità del giudice*, réédition, Giuffrè, 1995, p. 139 et s.

<sup>8</sup> G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, 1997, p. 216.

sont directement responsables, en vertu des lois pénales, civiles et administratives, des agissements accomplis en violant des droits. Par une décision du 14 mars 1968<sup>9</sup>, l'article 28 de la Constitution a été déclaré applicable également aux magistrats, sans que cela ne s'oppose néanmoins à ce que leur responsabilité soit limitée par le législateur. Le régime dérogatoire prévu pour les magistrats a donc continué à être appliqué jusqu'à la fin des années 1980. En 1987, un referendum a été organisé pour décider de l'éventuelle abrogation des articles du code de procédure civile qui régissaient la responsabilité civile des magistrats<sup>10</sup>. La majorité s'est exprimée en faveur de l'abrogation des textes critiqués, incitant ainsi le Parlement italien à adopter l'année suivante une nouvelle loi pour régir cette matière<sup>11</sup>.

La loi de 1988, toujours en vigueur, soustrait le magistrat au régime de droit commun de la responsabilité civile, sauf pour les dommages causés par une infraction pénalement sanctionnée réalisée au cours de l'exercice de ses fonctions<sup>12</sup>. Pour le reste, elle ne concerne pas réellement la responsabilité du magistrat, mais celle de l'État pour les dommages causés par le magistrat<sup>13</sup>. Par une décision de 2003<sup>14</sup>, la Cour de justice des communautés européennes, devenue Cour de justice de l'Union européenne, a posé le principe selon lequel un État membre est obligé de réparer les dommages causés aux particuliers par la violation du droit européen découlant d'une décision de justice. Une décision rendue par la Cour en 2006<sup>15</sup> à propos de la législation italienne relative à la responsabilité civile du magistrat, a apporté deux précisions. D'une part, le droit européen s'oppose à une législation nationale qui exclut la responsabilité de l'État membre pour les dommages causés aux particuliers du fait d'une violation du droit européen imputable à une juridiction au motif que la violation en cause résulte d'une interprétation des règles de droit ou d'une appréciation des faits et des preuves effectuées par cette juridiction. D'autre part, le droit européen s'oppose à une législation nationale qui limite l'engagement de cette responsabilité aux seuls cas du dol ou de la faute grave du juge. La législation italienne relative à la responsabilité civile des magistrats a donc

---

<sup>9</sup> Corte costituzionale, 14 mars 1968, n° 2.

<sup>10</sup> À ce sujet, v. G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, Cedam, 2005, p. 126 et s.

<sup>11</sup> Loi n° 117 du 13 avril 1988, intitulée « *Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati* ». Pour une perspective comparative, v. M. GRAZIADEI et U. MATTEI, « Judicial responsibility in Italy: A New Statute », *Am. J. Comp. L.*, 1990, n° 38, p. 103.

<sup>12</sup> Art. 13 de la loi n° 117 du 13 avril 1988.

<sup>13</sup> L. CORSARO et M. POLITI, « La cosiddetta responsabilità del giudice », *Giur. it.*, 1989, p. 368.

<sup>14</sup> CJCE, 30 sept. 2003, aff. C-224/01.

<sup>15</sup> CJCE, 13 juin 2006, aff. C-173/03.

semblé contraire au droit européen<sup>16</sup>. Cet argument technique est venu s'ajouter aux critiques d'ordre politique souvent adressées à la loi de 1988. D'où le nombre élevé de projets visant à réformer la matière qui se sont succédés au cours des dernières années sans toutefois jamais aboutir<sup>17</sup>.

La responsabilité civile du magistrat continue actuellement à être régie par la loi de 1988, sur laquelle il convient donc de se concentrer. Cette loi essaye de trouver un équilibre entre la garantie de l'indépendance du magistrat et la nécessité d'indemniser les dommages qu'il peut causer, en prévoyant une responsabilité limitée. Les limites découlent à la fois de règles substantielles (I) et de règles procédurales (II).

## I. Les règles substantielles

Sur le plan substantiel, la loi de 1988 s'assigne un champ d'application vaste, limité néanmoins par deux conditions, l'une positive, l'autre négative, devant être réunies pour qu'elle puisse être invoquée.

Le champ d'application de la loi couvre tous les membres des juridictions ordinaires, administratives, comptables, militaires et spéciales<sup>18</sup>. Sont visés tous les magistrats, y compris le ministère public, ainsi que tous ceux qui participent à l'exercice de la fonction judiciaire, tels les juges de paix ou les juges populaires<sup>19</sup>.

La condition positive pour que la responsabilité puisse être engagée est l'existence d'un dol, d'une faute lourde ou d'un déni de justice de la part du magistrat<sup>20</sup>. Tout d'abord, le dol, dont la notion n'est pas précisée par le texte, est considéré par la doctrine<sup>21</sup> et par la jurisprudence<sup>22</sup> comme la violation consciente et volontaire de la loi de la part du magistrat. Ensuite, la faute lourde, qui constitue une nouveauté de la loi de 1988 par rapport à la législation précédente,

---

<sup>16</sup> V. A. D'ALOIA, « La responsabilità del giudice alla luce della giurisprudenza comunitaria », in A. PACE, S. BARTOLE et R. ROMBOLI (dir.), *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Jovene, 2010, p. 11 et s.

<sup>17</sup> V. E. TIRA, « La responsabilità civile dei magistrati: evoluzione normativa e proposte di riforma », *Riv. ass. it. cost.*, 2011, n° 4, spéc. par. 3.

<sup>18</sup> Art. 1 de la loi n° 117 du 13 avril 1988.

<sup>19</sup> V. VIGORITI, « Responsabilità del giudice. I) Responsabilità del giudice, dei suoi ausiliari, del P.M., II) Diritto comparato e straniero », préc., p. 15.

<sup>20</sup> Art. 2, al. 1<sup>er</sup> de la loi n° 117 du 13 avril 1988.

<sup>21</sup> F. PINTUS, « Responsabilità del giudice », *Enc. dir.*, XXXIX, 1988, p. 1477.

<sup>22</sup> Cass., 16 janv. 2004, n° 540.

est limitée à quatre cas expressément prévus<sup>23</sup> : la violation grave de la loi due à une négligence inexcusable<sup>24</sup>, la constatation due à une négligence inexcusable d'un fait dont l'existence est exclue pendant le déroulement de la procédure<sup>25</sup>, la négation due à une négligence inexcusable d'un fait dont l'existence résulte indiscutablement du déroulement de la procédure, et l'adoption d'une mesure concernant la liberté d'une personne en dehors des cas prévus par la loi ou sans motivation<sup>26</sup>. Enfin, la loi définit le déni de justice comme le fait pour le magistrat de persister dans l'omission du comportement dû, sans justification, pendant trente jours ou, s'il est question de la liberté d'une personne, cinq jours après la demande du justiciable<sup>27</sup>.

La condition négative pour engager la responsabilité civile du magistrat est que l'agissement critiqué ne concerne pas l'activité d'interprétation de la règle de droit ou l'appréciation des faits et des éléments de preuve<sup>28</sup>. Il est donc nécessaire de tracer une frontière entre l'activité d'interprétation et les hypothèses de faute lourde, en particulier la violation de la loi. Selon la doctrine<sup>29</sup> et la jurisprudence<sup>30</sup>, toute responsabilité est exclue lorsque l'une des interprétations envisageables de la règle est retenue, alors qu'elle peut être engagée si le magistrat adhère à une interprétation qui va au-delà de la règle.

À ces limites, s'en ajoutent d'autres édictées par les règles procédurales.

## II. Les règles procédurales

Sur le plan procédural, si l'action de la victime d'un dommage causé par le magistrat est soumise à certaines conditions, c'est l'action récursoire de l'État contre le magistrat qui est particulièrement encadrée.

Deux conditions doivent être réunies pour que l'action de la victime d'un dommage découlant de l'activité judiciaire soit recevable : elle doit être exercée dans un délai de deux ans et tous

---

<sup>23</sup> Art. 2, al. 3 de la loi n° 117 du 13 avril 1988.

<sup>24</sup> Pour des applications jurisprudentielles, v. Cass. 26 juill. 1994, n° 6950 ; Cass., 6 oct. 2000, n° 13339 ; Cass. 20 sept. 2001, n° 11880.

<sup>25</sup> Pour des applications jurisprudentielles, v. Cass. 26 juill. 1994, n° 6950 ; Cass. 6 nov. 1999, n° 12357.

<sup>26</sup> Pour une application jurisprudentielle, v. Cass. 11 mars 1997, n° 2186.

<sup>27</sup> Art. 3 de la loi n° 117 du 13 avril 1988. Pour une application jurisprudentielle, v. Cass. 12 oct. 1999, n° 11438.

<sup>28</sup> Art. 2, al. 2 de la loi n° 117 du 13 avril 1988.

<sup>29</sup> F. PINTUS, « Responsabilità del giudice », préc., p. 1478.

<sup>30</sup> CA Brescia, 13 avr. 1990.

les recours ordinaires visant à remettre en cause la décision du magistrat doivent avoir été préalablement exercés<sup>31</sup>.

La loi de 1988 pose le principe selon lequel l'action en responsabilité ne peut être dirigée qu'à l'encontre de l'État<sup>32</sup>, en la personne du Président du Conseil des ministres. À ce principe fait exception l'hypothèse susmentionnée du dommage occasionné par une infraction pénalement sanctionnée, dans laquelle l'action peut être intentée cumulativement contre l'État et le magistrat<sup>33</sup>. Le tribunal devant lequel l'action est exercée doit vérifier l'existence des conditions requises pour la déclarer recevable ; la décision par laquelle l'action serait déclarée irrecevable doit être motivée<sup>34</sup>.

Si l'État est condamné à indemniser le dommage, il peut exercer une action récursoire à l'encontre du magistrat qui l'a causé. Le Président du Conseil des ministres, à qui en revient l'initiative, dispose d'un an après la liquidation de l'indemnisation pour agir<sup>35</sup>. Si le dommage est dû au dol du magistrat, l'intégralité de l'indemnisation peut faire l'objet du recours ; en cas de faute lourde, le recours est en revanche limité à un tiers du salaire annuel perçu par le magistrat au moment où l'action a été exercée par le justiciable<sup>36</sup>.

La question s'est posée de savoir si l'action récursoire est facultative ou obligatoire. Deux arguments militent en faveur du caractère facultatif de l'action<sup>37</sup>. Un premier argument littéral consiste à souligner que la loi de 1988 indique que « l'État [...] exerce »<sup>38</sup> l'action, non que l'État doit l'exercer. Un second argument tenant à la *ratio legis* considère que le court délai d'un an pour agir traduit l'absence de tout devoir de l'État en ce sens. Un argument d'opportunité est invoqué pour soutenir la thèse contraire : si l'action récursoire n'était pas obligatoire, son exercice discrétionnaire risquerait de mettre à mal l'indépendance du pouvoir judiciaire. En adhérant à cette dernière thèse, la doctrine majoritaire considère que l'action est bien obligatoire<sup>39</sup>.

---

<sup>31</sup> Art. 4 de la loi n° 117 du 13 avril 1988.

<sup>32</sup> V. A. PROTO PISANI, « La nuova legge sulla responsabilità civile dei magistrati. Il giudizio nei confronti dello Stato », *Foro it.*, 1988, p. 420.

<sup>33</sup> Art. 13 de la loi n° 117 du 13 avril 1988.

<sup>34</sup> Art. 5 de la loi n° 117 du 13 avril 1988.

<sup>35</sup> Art. 7 et 8 de la loi n° 117 du 13 avril 1988.

<sup>36</sup> Art. 8, al. 3 de la loi n° 117 du 13 avril 1988.

<sup>37</sup> V. VARANO, « Responsabilità del magistrato », préc., par. 5.

<sup>38</sup> Art. 7 de la loi n° 117 du 13 avril 1988.

<sup>39</sup> F. CIPRIANI, « La nuova legge sulla responsabilità civile dei magistrati. Il giudizio di rivalsa contro il magistrato », *Foro it.*, 1988, p. 432 ; F. PINTUS, « Responsabilità del giudice », préc., p. 1480 ; V. VARANO, « Responsabilità del magistrato », préc., par. 5.

La loi de 1988 a cherché à éviter que l'action récursoire puisse être dirigée contre le membre d'un collège de magistrats ayant exprimé une voix divergente par rapport à la majorité. Pour ce faire, elle a apporté des modifications au code italien de procédure civile qui limitent partiellement les principes du secret du délibéré et du caractère impersonnel du jugement<sup>40</sup>. Pour chaque décision collégiale, un procès verbal doit être rédigé pour indiquer si la décision a été adoptée à l'unanimité ou mentionner les personnes qui ont exprimé un avis divergent<sup>41</sup>. Ce procès verbal doit être conservé sous scellés et être éventuellement transmis au tribunal compétent pour se prononcer sur l'action récursoire.

Les différentes limites, d'ordre à la fois substantiel et procédural, ont sensiblement affecté l'effectivité de la responsabilité civile des magistrats. 410 actions ont été exercées par les justiciables depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1988 jusqu'au début de l'année 2014<sup>42</sup>. 266 d'entre elles ont été déclarées irrecevables. Pour des dizaines d'affaires, les décisions relatives à la recevabilité de l'action ou sur le fond n'ont pas encore été prononcées. Seulement 24 décisions ont donc été rendues en la matière : 17 ont rejeté la demande d'indemnisation, 7 l'ont accueillie.

---

<sup>40</sup> V. VARANO, « Responsabilità del magistrato », préc., par. 5.

<sup>41</sup> Art. 16 de la loi n° 117 du 13 avril 1988.

<sup>42</sup> V. M. TORTORELLA, « Responsabilità civile dei magistrati: 7 casi accertati in 26 anni », Panorama.it du 6 mars 2014 (consulté le 30 mai 2014).