



Rapport de stage effectué dans le cadre du programme d'échanges de magistrats de l'AIHJA :

Participant :

Nom : Berberoff
 Prénom : Dimitry
 Nationalité : Espagnole
 Juridiction d'origine : Tribunal Supremo
 (Cour suprême d'Espagne)
 Fonction : Juge à la Cour Suprême
 Ancienneté : 11 mois en tant que juge à la
 Cour Suprême/ 24 ans en tant que juge.

Stage :

Juridiction d'accueil : Cour suprême du Pérou
 Pays : Pérou
 Ville : Lima
 Dates du stage : 12/08/2019 au 23/08/2019

I. Introduction – Présentation de la juridiction et du déroulement du stage :

a. Programme de l'échange :

Le programme de l'échange a été très intense et profitable.

M. Iván Alberto Sequeiros Vargas, juge à la Cour suprême, a été la personne désignée par le président, M. Lecaros Cornejos, pour coordonner et superviser personnellement le programme.

En coordination avec M. Sequeiros Vargas, le Centre d'investigations judiciaires (CIJ) a joué un rôle crucial dans le développement du programme de l'échange, notamment de la part de son directeur M. Helder Domínguez Haro et de M. Javier Escalante, qui m'a accompagné tout au long de l'échange.

Par ailleurs, je voudrais souligner la collaboration de Mme. María Antonieta Delgado, le chef du bureau de coopération technique internationale, ainsi que l'assistance des membres du Centre d'investigations judiciaires, Mme. Vivian Wegner, Mme. Elisabet Arteaga et Mme. Jennifer Yaya.

Avant d'examiner en profondeur le programme de l'échange, je voudrais exprimer ma sincère reconnaissance aux personnes susmentionnées pour leur professionnalisme et leur engagement avec le bon déroulement de l'échange.

De la même manière, je remercie le président de la Cour suprême de justice, M. Lecaros Cornejos, ainsi que le reste des juges de la Cour suprême, pour avoir créé une atmosphère de convivialité pendant tout le temps que j'ai passé au Palais National de Justice, où j'ai eu l'opportunité de déjeuner pratiquement tous les jours avec les juges de la cour, en échangeant avec eux pendant le déjeuner et après dans la salle à manger privée qui est à leur disposition.

L'échange s'est déroulé principalement à la ville de Lima du 12 au 21 août, bien que je me sois rendu à Arequipa les jours 22 et 23 août.

Le but du programme était de connaître la structure et le fonctionnement de la Cour suprême de justice.

À cet effet, après le salut de bienvenue et après une visite guidée au siège du Palais National de Justice, j'ai participé à des réunions successives avec les juges des différentes chambres, en particulier, les chambres civiles et les chambres de droit constitutionnelle et social qui, comme j'exposerai ci-dessous, sont les chambres compétentes en matière contentieuse administrative dans la Cour suprême de justice.

Pendant la durée de mon stage j'ai eu l'opportunité d'assister aux auditions publiques et aux délibérations des juges de la cour, en encourageant les échanges d'opinions et d'expériences.

Le programme de la Cour suprême a également compris un entretien avec les membres de la Commission de justice pour les femmes, qui a encouragé la création, au sein du pouvoir judiciaire, d'un observatoire pour les femmes à fin de documenter, systématiser, analyser, diffuser et enquêter sur la violence contre les femmes dans les différents scénarios, afin de formuler des politiques publiques et d'améliorer leur accès à la justice.

À l'extérieur de la cour, le programme a aussi compris la visite à i) la Cour constitutionnelle du Pérou, composée de sept juges, tous élus par le Congrès de la République avec une majorité qualifiée de deux tiers et ii) la Cour supérieure de justice de Lima, où j'ai tenu des rencontres institutionnelles avec le président et les juges spécialisés dans le domaine contentieux administratif et, en particulier, en matière fiscale et douanière.

Les visites effectuées aux diverses institutions hors de la Cour suprême ont aussi été très intéressantes en raison de leurs liens avec le domaine du droit administratif, à savoir:

- l'Organisme superviseur des marchés publics (*Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado*, OSCE) dont la mission est de garantir la régularité des procédures relatives aux marchés publics de toutes les administrations publiques, y compris les entreprises d'État, avec certaines exceptions comme «Petroperu». Les concessions demeurent exclues du contrôle de cet organisme. Il convient de souligner que l'OSCE dispose de son propre tribunal (il s'agit, à tous les effets, d'un organe à caractère administratif) dont la procédure, néanmoins, se déroule sur les principes d'oralité, du contradictoire et du caractère obligatoire de ses décisions. Un recours contentieux administratif peut être introduit contre ses décisions. Semblable, jusqu'à un certain point, au droit de l'Union européenne, il envisage une mesure de suspension automatique en cas de contestation des concessions.

- l'Institut National de la Défense de la Concurrence et de la Protection de la Propriété Intellectuelle (INDECOPI). Il s'agit d'un organisme public de l'État du Pérou, autonome et spécialisé, qui est rattaché à la Présidence du Conseil de ministres et doté d'une personnalité juridique de droit public. Il jouit d'une autonomie fonctionnelle, technique, économique, budgétaire et administrative. Ses fonctions sont la promotion du marché et la protection des droits des consommateurs. En outre, il fomenté dans l'économie du Pérou une culture de la concurrence loyale, en assurant toutes les formes de propriété intellectuelle : dès les marques distinctives et les droits d'auteur jusqu'aux brevets et la biotechnologie. Il dispose aussi d'un tribunal ou organe spécialisé de résolution des conflits, dont les décisions peuvent être aussi contestées auprès les tribunaux de justice.

- la Commission électorale nationale (*Jurado Nacional de Elecciones*, JNE). Elle a été créée en 1931 et sa mission est d'assurer la régularité des procédures électorales. Elle est présidée par un juge de la Cour suprême, et la Commission plénière est son autorité supérieure. Elle rend justice en matière électorale. Par mandat constitutionnel ses décisions sont prononcées en dernier ressort, d'une manière définitive, et ne sont pas révisables. La Commission électorale nationale joue aussi un rôle éducatif, de contrôle et d'administration électorale.

À la ville d'Arequipa j'ai eu l'opportunité de dialoguer avec des membres de la police ainsi que de la Cour supérieur de justice.

b. *Présentation de la juridiction d'accueil :*

La Cour suprême de justice de la République est la plus haute juridiction du Pérou.

La Cour suprême de justice est composé de son président, des juges suprêmes titulaires (20) et des juges suprêmes intérimaires (à l'heure actuelle il y a 30) nommés par le président de la Cour suprême.

Le président de la Cour suprême de justice est élu pour deux ans par les juges suprêmes titulaires, réunis en session plénière.

Les juges suprêmes titulaires sont 20. Pourtant, pas tous exercent des fonctions juridictionnelles à la Cour suprême parce qu'un juge suprême titulaire préside la Commission électorale nationale; un autre juge suprême titulaire préside l'Office pour le contrôle de la magistrature (OCMA) et deux autres sont membres du Conseil exécutif du pouvoir judiciaire. Les juges suprêmes titulaires qui président la Commission électorale nationale, l'Office pour le contrôle de la magistrature et les deux qui sont membres du Conseil exécutif du pouvoir judiciaire sont élus par la session plénière de la Cour suprême tous les deux ans.

La Cour suprême est composée, depuis 2017, de neuf chambres, chacune comprenant 5 juges suprêmes (titulaires ou intérimaires).

Chambre civile permanente
Chambre civile temporaire
Chambre pénale permanente
Première Chambre pénale temporaire
Seconde Chambre pénale temporaire
Chambre de droit constitutionnel et social permanente

Première Chambre de droit constitutionnel et social temporaire
Seconde Chambre de droit constitutionnel et social temporaire
Troisième Chambre de droit constitutionnel et social temporaire

La création des chambres temporaires est prévue à l'article 29 de la Loi organique du pouvoir judiciaire.

La dénomination de chaque chambre correspond aux matières de la juridiction civile, pénale ou du travail. L'appellation des Chambres «de droit constitutionnel et social» répond à une tradition historique, du fait qu'une telle dénomination existait avant la création de la Cour constitutionnelle. En effet, ces Chambres «de droit constitutionnel et social» seulement décident sur des affaires du droit du travail, tant public (ce qui est appelé droit de la sécurité social, c'est-à-dire, conflits en matière des pensions) que relations de travail privées. Sauf quelques exceptions (recours en protection devant la Cour constitutionnelle) ces chambres ne connaissent pas des affaires de droit constitutionnel.

Il faut souligner qu'il n'existe pas une Chambre administrative à la Cour suprême, et les recours sur le droit administratif sont partagés entre quelques chambres civiles et de droit constitutionnel et social. Cette particularité répond à l'inexistence d'une véritable juridiction contentieuse administrative au Pérou, bien que i) récemment, le Décret suprême n.º 011-2019-JUS a adopté le Texte unique ordonné de la Loi n.º 27584 régissant la procédure administrative (publié au journal officiel «El Peruano» le 4 mai 2019), inspirée par l'ordre juridique espagnol, en particulier, par notre Loi de la juridiction contentieuse administrative de 1998 et ii) des chambres et tribunaux spécialisés en matière administrative ont été mis en place à la ville de Lima.

II. Différences et similitudes entre les systèmes juridiques du pays d'origine et du pays d'accueil :

a. *En ce qui concerne l'organisation du système juridique :*

Evidemment il y a beaucoup de nuances quand on analyse les différences et les similitudes entre les systèmes juridiques du Pérou et de l'Espagne.

Du point de vue des *similitudes*, le Pérou et l'Espagne partagent une tradition juridique commune (qui, en fait, était la même jusqu'à 1821, l'année de l'indépendance du Pérou).

Plusieurs institutions civiles, administratives et du travail se fondent clairement sur l'ordre juridique espagnol.

Le système judiciaire du Pérou est régi, comme en Espagne, par le principe d'unité juridictionnelle, avec une seule Cour suprême et sans un Conseil d'État au sein de l'ordre juridictionnel, suivant ainsi la tradition espagnole, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays européens, comme la France ou l'Italie.

La structure pyramidale de l'organisation juridictionnelle reflète clairement la tradition juridique espagnole, et elle comprend même une dénomination identique pour les tribunaux de paix.

Conformément à l'article 26 de la Loi organique du pouvoir judiciaire du Pérou, les organes juridictionnels du pouvoir judiciaire sont les suivants :

- 1.- La Cour suprême de justice de la République;
- 2.- Les Cours supérieures de justice, dans les districts judiciaires respectifs (actuellement il y a 34 Cours supérieures de justice et il existe, en plus, une Chambre pénale nationale dont le siège se trouve à Lima et qui connaît des affaires de corruption de fonctionnaires publics).
- 3.- Les Tribunaux spécialisés et mixtes, dans les provinces respectives;
- 4.- Les Tribunaux de paix dont le juge est un avocat, à la ville ou le village de son siège;
- 5.- Les Tribunaux de paix (dont le juge est une personne ayant autorité).

Par conséquent, il ressort que, sans préjudice des nuances, il y a une première instance que partagent les Tribunaux spécialisés et mixtes, les Tribunaux de paix dont le juge est un avocat et les Tribunaux de paix, d'après la répartition des compétences prévue à la propre Loi organique du pouvoir judiciaire.

Au deuxième échelon, les Cours supérieures de justice sont des organes collégiaux qui agissent en qualité de cour d'appel, bien qu'elles connaissent des certaines matières en première instance ou en premier et dernier ressort.

Finalement, au sommet de la pyramide, la Cour suprême de justice de la République agit en qualité de cour de cassation, bien qu'elle assume aussi d'autres compétences.

En ce qui concerne les *différences* à l'égard de l'organisation du système juridique, je voudrais souligner les suivantes :

- Comme je l'ai déjà dit, au Pérou il n'y a pas de juridiction contentieuse administrative, entendue comme une juridiction spécialisée et indépendante de la juridiction civile ou du travail. Il n'y a non plus un Conseil d'État du Pérou, institution qui a été en vigueur exclusivement dans les années 1821 et 1822 comme un organe purement consultatif.

La juridiction administrative est en train de se créer. Ainsi, il y a des tribunaux spécialisés et de chambres administratives à la ville de Lima. J'ai eu l'opportunité de mener des entretiens avec des collègues de ces tribunaux et de souligner l'importance de compter sur une juridiction spécialisée pour le contrôle de la légalité de l'Administration publique.

Pourtant, de nombreux efforts sont fournis pour la consolidation de la juridiction administrative et, dans ce sens, elles ont aussi été mises en place à Lima des chambres administratives spécialisées, d'un côté, en matière fiscale et douanière et, de l'autre côté, en matière des marchés.

Notamment, j'ai rencontré M. Ribero, président de la Chambre administrative (Chambre septième) de la Cour supérieur de Lima, spécialisée en matière fiscale, et j'ai constaté qu'il est indispensable de compter sur une chambre spécialisée en cette matière juridique.

En résumé, on peut affirmer qu'il existe une action administrative mais pas une juridiction administrative, car le recours contentieux administratif n'est toujours pas résolu par des organes spécialisés. En effet, dans la majorité des cas, les Chambres civiles ou les Chambres de droit constitutionnel et social connaissent de ce type de recours.

- Contrairement à ce qui se passe en Espagne, la Cour suprême de justice du Pérou n'a pas un système efficace pour le filtrage des affaires, de sorte que la majorité des recours est admise, à l'exception des affaires pénales. Par ailleurs, dans la procédure de cassation l'appréciation de la preuve est habituelle.

- Contrairement à ce qui se passe en Espagne, tout droit constitutionnel (ne pas seulement les surnommés droits fondamentaux) peut être invoqué dans les recours en protection devant la Cour constitutionnelle. Dans ce domaine, on a relevé une certaine préoccupation parmi quelques collègues de la Cour suprême au sujet de la procédure des recours en protection, car le système de procédure péruvien permet à un tribunal spécialisé d'annuler un jugement de la Cour suprême.

En effet, actuellement le recours en protection est introduit en première instance auprès certains Tribunaux spécialisés surnommés *Tribunaux constitutionnels*; un recours d'appel peut être déposé contre leurs décisions auprès les Cours supérieures et, finalement, un recours en cassation peut être déposé contre les jugements des Cours supérieures auprès la Cour suprême.

Or, contrairement à ce qui se passe en Espagne, la Cour constitutionnelle du Pérou ne connaît pas directement le recours en protection mais le surnommé «recours de réparation en cas d'acte inconstitutionnel» qui est déposé uniquement contre les décisions des Chambres faisant droit à la demande.

La préoccupation est évidente, car pratiquement tout Tribunal spécialisé peut révoquer un jugement de la Cour suprême et, en plus, à mon avis, l'autorité de la chose jugée n'est pas garantie de manière satisfaisante, si bien que le recours en protection se fonde sur la possible infraction constitutionnelle au sein du propre procès, c'est-à-dire, de la part du juge.

- Au Pérou tous les juges, y inclus les juges de la Cour suprême de justice, doivent être ratifiés par les organes du gouvernement du pouvoir judiciaire dans le délai de 7 ans. Donc, l'inamovibilité des juges est relative. Par ailleurs, en Espagne ils n'existent pas les juges suprêmes intérimaires, nommés sur proposition du Président de la Cour suprême.

- Du point de vue des structures du gouvernement du pouvoir judiciaire, les différences sont évidentes. Contrairement à ce qui se passe en Espagne, où le gouvernement des juges correspond au Conseil général du pouvoir judiciaire, au Pérou le Conseil de la magistrature a été récemment dissous à cause de l'implication de certains de ses membres dans des affaires de trafic d'influence. À l'heure actuelle, il existe une proposition de modification législative pour créer un Conseil national de justice qui, pour le moment, n'a pas été constitué. Cette circonstance provoque des dysfonctionnements graves car, actuellement, il n'existe aucune autorité qui puisse nommer ou révoquer des juges.

En tout état de cause, les compétences du disparu Conseil de la Magistrature se limitaient, en particulier, à la nomination et la ratification des juges, parce qu'il existait d'autres organismes indépendants: i) l'*Office du contrôle de la magistrature (OCMA)*, présidée par un juge titulaire de la Cour suprême, entité qui fonctionne comme l'organe disciplinaire du pouvoir judiciaire, à l'exception des juges suprêmes; ii) le *Conseil exécutif*, présidé par le président de la Cour suprême (qui, d'ailleurs, est le président du pouvoir judiciaire) et composé d'autres 5 membres; iii) finalement, il faut nommer le *Centre d' Investigations Judiciaires (CIJ)*, comme organe d'appui du pouvoir judiciaire qui est rattaché au Conseil exécutif et qui prend en charge, essentiellement, la proposition

des plans et mesures de réforme judiciaire, conforme à son Plan opérationnel. Parmi ses diverses unités organisationnelles, il faut souligner le Bureau de la statistique et le Centre de documentation du pouvoir judiciaire.

b. En ce qui concerne la compétence de la juridiction administrative :

Conformément à l'article 1 du Décret suprême n.° 011-2019-JUS, qui adopte le Texte unique ordonné de la Loi n.° 27584 régissant la procédure contentieuse administrative, l'action contentieuse administrative prévue à l'article 148 de la Constitution politique a pour but le contrôle juridique par le pouvoir judiciaire des activités des administrations publiques soumises au droit administratif et à la protection juridictionnelle effective des droits et intérêts des administrés.

L'action contentieuse administrative est surnommée poursuite contentieuse administrative.

Les activités qui peuvent être contestées, conformément à l'article 4 de la loi précitée, sont toutes les actions menées dans l'exercice des prérogatives administratives. Dans cette procédure les actions administratives suivantes peuvent être contestées:

1. Les actes administratifs et toute autre déclaration administrative.
2. Le silence de l'autorité compétente, l'inertie administrative et toute autre omission de l'administration publique.
3. Un acte matériel qui ne s'appuie sur aucune action administrative.
4. L'exécution matérielle des actions administratives qui transgresse les principes ou les normes de l'ordre juridique.
5. Les actions ou omissions de l'administration publique en ce qui concerne la validité, l'efficacité, l'exécution ou l'interprétation des contrats de l'administration publique, à l'exception des cas dans lesquels, conforme à la loi, il soit nécessaire soumettre la controverse à la conciliation ou à l'arbitrage, ou qu'il en soit décidé ainsi.
6. Les actions administratives sur le personnel au service des administrations publiques.

Sur la base de l'article 5 de la Loi régissant la procédure contentieuse administrative, certaines actions peuvent être intentées pour obtenir ce qui suit:

1. La déclaration de nullité, totale ou partielle, ou d'inefficacité des actes administratifs.
2. La reconnaissance ou la restitution d'un droit ou d'un intérêt juridiquement protégé, et l'adoption des mesures ou des actes nécessaires à ces fins.
3. Une déclaration établissant que la décision est contraire au droit, et la cessation d'une activité matérielle qui ne s'appuie sur aucune action administrative.
4. L'émission d'un ordre pour que l'Administration publique effectue un certain acte, conformément à la loi ou en vertu d'un acte administratif final.

5. L'indemnisation du dommage causé par l'action contestée, conformément à l'article 238 de la Loi n.º 27444, à condition qu'elle soit ajoutée à une des demandes antérieures d'une manière accumulative.

c. En ce qui concerne le fonctionnement de la juridiction administrative :

À ces fins, je vous renvoie à ce que j'ai exposé ci-dessus par rapport à la juridiction contentieuse administrative.

La compétence fonctionnelle de la juridiction contentieuse administrative est traitée à l'article 11 du Décret suprême n.º 011-2019-JUS, qui adopte le Texte unique ordonné de la Loi n.º 27584 régissant la procédure contentieuse administrative.

Comme je l'ai signalé plus tôt, à la ville de Lima le juge spécialisé et la chambre spécialisée en matière contentieuse administrative sont compétentes pour connaître de la procédure contentieuse en première et seconde instance, respectivement.

Quand l'objet de la demande porte sur des actions de la Banque centrale de réserve du Pérou (BCR), l'Autorité de contrôle du marché des titres (SMV), l'Autorité de contrôle de la banque, des assurances et des sociétés d'administration des fonds de pension (SBS), et l'Autorité de contrôle nationale de la santé, la compétence incombe, en première instance, à la Chambre spécialisée en matière contentieuse administrative de la Cour supérieure respective. Dans ce cas, la Chambre civile de la Cour suprême se prononce en appel et la Chambre de droit constitutionnel et social se prononce en cassation, le cas échéant (rappelons qu'une Chambre du contentieux administratif n'a pas été créée à la Cour suprême de justice).

La Chambre spécialisée en matière contentieuse administrative de la Cour supérieure est compétente pour connaître de la demande relative à une mesure provisoire.

Dans les régions où il n'y a pas de juge ou Chambre spécialisés en matière contentieuse administrative (partout dans le pays à l'exception de Lima), les Chambres civiles de la Cour suprême et des Cours supérieures de justice sont compétentes en première instance, alors que les Chambres de droit constitutionnel et social sont compétentes pour connaître des recours en appel contre les décisions prononcées par lesdites chambres civiles.

d. En ce qui concerne les procédures et règles de droit applicables :

Il convient de se référer à la récente Loi régissant la procédure contentieuse administrative, adoptée par le Décret suprême n.º 011-2019-JUS, publié au Journal officiel «El Peruano» le 4 mai 2019.

L'action contentieuse administrative a pour but le contrôle juridique par le pouvoir judiciaire des activités des administrations publiques soumises au droit administratif et à la protection juridictionnelle effective des droits et intérêts des administrés.

La procédure contentieuse administrative est régie par les principes de la loi régulatrice et par les principes du droit procédural, sans préjudice de l'application supplémentaire des principes du droit procédural civil dans les cas où ils seront compatibles.

e. *Autres :*


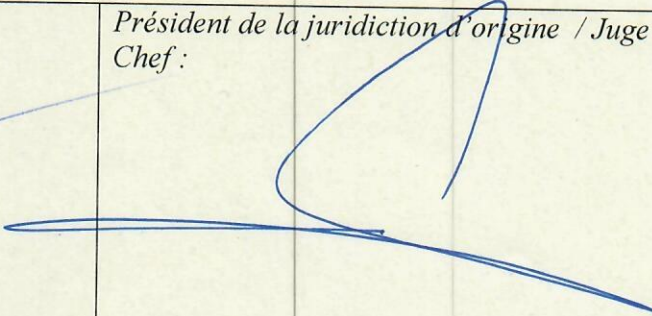
À mon avis, il serait important d'apporter tout type de soutien ou de coopération institutionnel aux effets de la mise en place de la juridiction contentieuse administrative au Pérou.

III. Aspects sur lesquels le système juridique du pays d'accueil peut constituer une source d'inspiration pour le pays d'origine (« bonnes pratiques ») :

Comme je l'ai indiqué plus haut, l'Espagne et le Pérou partagent la même tradition juridique. Un bon nombre de nos institutions se reflètent dans le système juridique péruvien.

Les progrès réalisés au Pérou concernant les organismes et institutions de règlement des conflits, comme l'OSCE ou l'INDECOPI pourraient, peut-être, constituer une source d'inspiration pour l'Espagne, aux effets d'éviter qu'une grande partie des affaires relatifs aux marchés publics, aux consommateurs, à la propriété intellectuelle ou à la compétence aboutissent aux tribunaux de justice. Il s'agirait, en somme, d'éviter la judiciarisation d'une grande partie de ces affaires.

Signature :

| | |
|---|---|
| <p><i>Magistrat stagiaire :</i></p>  | <p><i>Président de la juridiction d'origine / Juge en Chef :</i></p>  |
|---|---|