



Bulgarian Chairmanship
Council of Europe
November 2015 – May 2016
Présidence de la Bulgarie
Conseil de l'Europe
Novembre 2015 – Mai 2016



Conférence de haut niveau des Ministres de la Justice et
des représentants de l'ordre judiciaire

***Renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, condition
préalable à l'Etat de droit dans les Etats membres
du Conseil de l'Europe***

Sofia (Bulgarie), 21 – 22 avril 2016

*organisée par le Ministère de la Justice de la République de Bulgarie
en coopération avec le Conseil de l'Europe*

**RECOMMANDATION CM/REC(2010)12 SUR LES JUGES :
INDÉPENDANCE, EFFICACITÉ ET RESPONSABILITÉS**

ACTIONS DE SUIVI PAR LES ETATS MEMBRES

Rapport établi par le Professeur Dr. Lorena Bachmaier
Faculté de droit de l'université Complutense de Madrid (Espagne)
Département de procédure civile et pénale

Pour information

Ce rapport a été préparé au nom du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), à la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, pour donner suite à son rapport de 2015 intitulé « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe : la sécurité démocratique, une responsabilité partagée ».

Ce report sera à nouveau examiné par le CDCJ lors de sa prochaine réunion plénière (16-18 novembre 2016).

SOMMAIRE

Introduction	4
Chapitre I – Aspects généraux.....	7
Chapitre II – Indépendance externe.....	10
Chapitre III – Indépendance interne	14
Chapitre IV – Conseils de la justice	16
Chapitre V – Indépendance, efficacité et ressources	17
<i>Ressources</i>	17
<i>Modes alternatifs de règlement des litiges</i>	18
Chapitre VI – Statut du juge	20
<i>Sélection et carrière</i>	20
<i>Inamovibilité et terme des fonctions</i>	20
<i>Rémunération</i>	21
<i>Formation</i>	22
<i>Evaluation</i>	22
Chapitre VII – Devoirs et responsabilités.....	23
<i>Devoirs</i>	23
<i>Responsabilité et procédures disciplinaires</i>	23
Chapitre VIII – Ethique des juges	25
Principales conclusions et propositions d’action.....	26
<i>Principales conclusions</i>	26
<i>Propositions d’action</i>	28
ANNEXE - Questionnaire sur l’indépendance et l’impartialité des juges	29

Introduction

1. Un pouvoir judiciaire efficace, indépendant et impartial constitue l'un des piliers pour garantir l'Etat de droit et les principes démocratiques au sein d'une société. Le Rapport de 2015 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe intitulé « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe : la sécurité démocratique, une responsabilité partagée »¹ fait le point de la situation des droits de l'homme en Europe et dégage des domaines d'action prioritaires pour le Conseil de l'Europe, dont l'un est la nécessité de renforcer l'indépendance et l'impartialité des juges et d'accroître la confiance du public dans la justice. Le rapport reflète les résultats de l'évaluation de six critères fondamentaux parmi lesquels et l'efficacité et l'indépendance du pouvoir judiciaire sont analysées, et conclut que « l'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges n'est pas garantie dans plus d'un tiers des Etats membres »². A la lumière de cette conclusion, le Secrétaire Général a recommandé de contacter les 47 Etats membres en vue de faire le point « sur les mesures prises pour améliorer l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités des juges »³.

2. Suite à cette évaluation donc, les 47 Etats membres ont été contactés (par écrit) et invités à répondre à un questionnaire sur les suites données à la Recommandation CM/Rec(2010)12 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010 (ci-après « CM/Rec(2010)12 ») afin d'évaluer les mesures prises pour garantir un pouvoir judiciaire indépendant et impartial. Ce questionnaire se divise en huit grands chapitres⁴, suivant la structure de la CM/Rec(2010)12 ; il demande aux Etats membres de fournir des informations et de décrire les mesures qu'ils ont adoptées pour donner suite à la CM/Rec(2010)12.

3. Au moment de la rédaction du présent rapport, 42 Etats membres avaient envoyé leurs réponses au questionnaire⁵. Les informations fournies par les Etats membres sont très variables quant à leur teneur, qualité et ampleur. Alors que certains Etats décrivent de manière précise les mesures adoptées et donnent des informations sur les problèmes non résolus et les réformes en cours, d'autres ne présentent que le cadre juridique général de l'ordre judiciaire⁶.

4. Le présent rapport a pour but d'identifier les principales difficultés à l'instauration d'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial par une analyse globale des suites données à la CM/Rec(2010)12 dans les Etats membres. Une fois ces difficultés identifiées,

¹ Rapport du Secrétaire Général Thorbjørn Jagland, présenté à la 125^e session du Comité des Ministres, Bruxelles, le 19 mai 2015.

² Ibid, p. 21.

³ Ibid, p. 9.

⁴ Voir le questionnaire en annexe.

⁵ Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

⁶ A titre d'illustration de la diversité des rapports en termes de volume, certains rapports comptent plus de 60 pages alors que d'autres n'en font que 5.

il sera possible de proposer un certain nombre d'actions que le Conseil de l'Europe pourrait entreprendre pour soutenir non seulement les actions de suivi de la CM/Rec(2010)12 mais aussi pour remédier aux faiblesses du pouvoir judiciaire.

5. Il convient de préciser que le présent rapport n'est pas le fruit d'une étude détaillée du fonctionnement (pratiques et cadre juridique) du pouvoir judiciaire dans chaque Etat membre et qu'il n'entend pas donner des informations complètes sur la situation réelle des différents systèmes judiciaires. Il se limite à l'évaluation des informations fournies par les autorités des Etats membres en réponse au questionnaire, et qui sont principalement les ministères de la Justice ou les ministères des Affaires étrangères. Dans certains cas exceptionnels, les réponses émanent d'autres institutions (par exemple Finlande) ou les informations sont fournies directement par le conseil de la justice (par exemple Andorre et Pays-Bas). En résumé, les réponses contiennent des informations officielles communiquées principalement par les institutions publiques et, dans la majorité des cas, le ministère de la Justice.

6. Les objectifs du présent rapport – premièrement, d'analyser les mesures prises par chaque Etat membre pour donner suite à la CM/Rec(2010)12 et, deuxièmement, de recenser les principales difficultés à l'instauration d'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial - n'ont été que partiellement atteints, ce qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs : 1) le caractère incomplet des informations fournies dans de nombreuses réponses au questionnaire ; 2) le fait que les réponses reflètent principalement une situation statique en décrivant le cadre juridique de l'ordre judiciaire, sans expliquer l'évolution des processus législatifs et ses conséquences, ni comment celle-ci a permis d'améliorer l'action de suivi de la CM/Rec(2010)12 ; 3) le fait que la plupart des réponses ne mentionne aucune lacune dans le fonctionnement indépendant du pouvoir judiciaire ou d'insuffisance dans la mise en œuvre effective des garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

7. Les explications indiquées ci-dessus permettent de souligner le fait que la portée du présent rapport est très limitée en ce qu'il s'agit seulement d'évaluer les réponses fournies par les Etats membres au questionnaire sur leur suivi de la CM/Rec(2010)12. Les conclusions de cette évaluation, et donc l'identification des actions qu'il convient de mener pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, repose par conséquent uniquement sur les informations données par les autorités des Etats membres elles-mêmes. Pour dresser un tableau complet de la situation réelle de l'ordre judiciaire, du niveau d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire, la qualité des garanties prévues contre les ingérences indues, etc., il est impératif de compléter et de recouper les informations officielles avec d'autres sources. A cette fin, le rapport établi par le Bureau du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE)⁷ donne des informations pertinentes qu'il conviendrait également de prendre en considération dans l'élaboration d'un futur plan d'action.

⁷ *Défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, rapport du 15 janvier 2016 préparé conjointement par le Bureau du CCJE et le Bureau du CCPE à l'attention du Conseil de l'Europe pour donner suite à son rapport de 2015 intitulé «Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe : la sécurité démocratique, une responsabilité partagée».

8. En somme, le présent rapport reflète l'auto-évaluation du suivi de la CM/Rec(2010)12 qui a été faite principalement par les Ministères de la Justice des Etats membres. Bien que le rapport dépeigne, de manière générale, une situation très favorable et positive dans tous les Etats membres (seuls quelques Etats mentionnent des points ou aspects critiques à améliorer), il reste possible d'identifier les domaines dans lesquels des progrès notables sont visibles, et ceux dans lesquels le Conseil de l'Europe peut proposer et soutenir des actions supplémentaires.

9. Cette évaluation générale a été préparée par le Professeur Dr Lorena Bachmaier à partir des réponses fournies par 42 Etats membres du Conseil de l'Europe au questionnaire préparé par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ).

10. Le présent rapport général a été établi après une analyse approfondie des réponses de chaque Etat membre au questionnaire. Il suit la même structure que celle de la CM/Rec(2010)12 et du questionnaire, divisant l'analyse en huit chapitres. Il finit par quelques propositions concernant les actions que pourrait soutenir le Conseil de l'Europe.

Chapitre I – Aspects généraux

11. Les réponses au questionnaire ne donnent que très peu d'informations concernant les **paragraphes 1 et 2** de la CM/Rec(2010)12 (applicabilité de la recommandation à toutes les personnes exerçant des fonctions judiciaires, aux personnes traitant des questions de droit constitutionnel et aux juges non professionnels). Bien que le champ d'application de la CM/Rec(2010)12 couvre également les juridictions compétentes en matière constitutionnelle et les juges non professionnels, très peu d'informations est fournie concernant l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité des cours constitutionnelles (lorsqu'il en existe) ou sur les mesures prises pour assurer l'impartialité des juges non professionnels.

12. Les informations apportées sur les aspects généraux sur l'indépendance des juges présentent, pour la plupart, les dispositions constitutionnelles applicables au pouvoir judiciaire. On peut affirmer que la quasi-totalité des Etats membres ont mis en place des règles constitutionnelles établissant l'indépendance des juges et le fait qu'ils ne sont soumis qu'à la loi dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. La plupart des Etats ont inscrit soit dans leur Constitution, soit dans les lois relatives à l'ordre judiciaire, les principales garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire : inamovibilité, caractère public des actes judiciaires, établissement d'un conseil de la justice ou d'une instance équivalente d'auto-gouvernance, régime de rémunération fixé par la loi, garanties contre les transferts sans le consentement du juge et existence d'un système de reconnaissance des incompatibilités avec la fonction judiciaire (à quelques exceptions près).

13. On peut également affirmer que la plupart des Etats qui ont répondu au questionnaire disposent d'un cadre constitutionnel adéquat pour assurer à toute personne le droit à un juge impartial et indépendant et le droit à une audience publique. Bien qu'il existe encore dans de nombreux Etats membres des dispositions constitutionnelles prévoyant que les juges devraient être nommés par le chef de l'Etat, ces nominations se font généralement sur proposition du conseil de la justice ou d'une autre instance indépendante (**paragraphe 47**). Cela ne semble toutefois pas être le cas pour la nomination des juges des juridictions supérieures de Malte, même si, en 2013, la Commission pour l'administration de la justice a recommandé un certain nombre de mesures visant à améliorer la sélection et la nomination des juges.

14. Certaines Constitutions établissent également l'immunité fonctionnelle des juges et énoncent le principe de la séparation des pouvoirs de même que l'interdiction de toute ingérence dans les fonctions judiciaires.

15. Au-delà de cette conformité générale, certaines Constitutions ne semblent pas accorder à l'indépendance du pouvoir judiciaire toute l'importance qui convient, ou les dispositions constitutionnelles ne suivent pas à l'ensemble des recommandations de la CM/Rec(2010)12. Tel semble être le cas de la Constitution de Malte, très vague en ce qui concerne les garanties constitutionnelles de l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Constitution de Monaco ne reconnaît pas expressément l'indépendance du pouvoir judiciaire, bien qu'elle prévoit une séparation des pouvoirs (article 88) ; même si (pour des raisons historiques), le texte constitutionnel affirme que le pouvoir judiciaire

appartient au Prince, ce pouvoir est délégué aux tribunaux. L'indépendance du pouvoir judiciaire n'est pas mentionnée expressément dans la Constitution de Chypre car elle est considérée comme une « évidence » découlant du principe de la séparation des pouvoirs consacré dans la Constitution. La Constitution du Luxembourg ne garantit pas la pleine séparation des pouvoirs. La Finlande affirme qu'un meilleur cadre constitutionnel renforcerait l'indépendance du pouvoir judiciaire, la Constitution n'abordant pas la question de l'indépendance des juges non professionnels ni des juges nommés à titre temporaire.

16. Des réformes constitutionnelles dans le domaine de la justice sont en cours au Luxembourg, en Bulgarie, en Ukraine (bien que cela ne soit pas mentionné dans leur réponse) et en Serbie.

17. Les réponses au questionnaire permettent d'affirmer que le **paragraphe 7** de la CM/Rec(2010)12 (l'indépendance du pouvoir judiciaire devrait être consacrée dans la Constitution) est largement respecté, et que les principaux problèmes d'indépendance et d'impartialité de la justice n'ont pas pour origine un défaut de protection constitutionnelle. La plupart des textes constitutionnels, en particulier dans les jeunes démocraties, se conforment à cette exigence et réglementent en détail les garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Certains problèmes ou questions pourraient encore se poser dans quelques petits Etats d'Europe occidentale, encore très dominés par le chef de l'Etat, qu'il s'agisse d'un prince, d'un grand-duc ou de co-princes.

18. Concernant le **paragraphe 8** de la CM/Rec(2010)12 (possibilité de se tourner vers le conseil de la justice ou une autre voie de recours lorsque les juges estiment que leur indépendance est menacée), la plupart des Etats membres affirment qu'une telle possibilité existe. L'Autriche, l'Irlande, le Liechtenstein, le Luxembourg ou encore la République slovaque ne donnent pas d'informations sur ce point (ce qui ne veut pas dire que cette possibilité n'existe pas). Bien que tous les pays qui ont répondu au questionnaire semblent prévoir la possibilité pour un juge, à titre individuel, de se tourner vers une autorité indépendante pour solliciter protection contre toute ingérence indue dans l'exercice de ses fonctions auprès, aucune information n'est fournie sur la protection effectivement apportée par les conseils de la justice à cet égard. Les réponses des Etats membres ne décrivent pas si ce recours est utilisé et effectif dans la pratique, ni ne mentionnent dans quelle mesure ce mécanisme sert à protéger l'indépendance de chaque juge vis-à-vis des pressions internes ou externes. En outre, il convient de garder à l'esprit que les pressions ou les ingérences peuvent également être le fait de l'autorité indépendante précisément chargée de protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans ce cas, la possibilité de se tourner vers cette autorité ne constitue pas une voie effective de recours.

19. Concernant le **paragraphe 9** (un juge en particulier ne peut être dessaisi d'une affaire sans juste motif), il ressort des réponses au questionnaire que cette interdiction est largement respectée (Andorre et Malte ne donnent pas d'informations à ce sujet dans leurs réponses). Cette interdiction est généralement établie et les motifs pouvant justifier le dessaisissement d'un juge d'une affaire qui lui a déjà été attribuée sont habituellement : l'incapacité du juge de traiter cette affaire en raison d'une maladie ou

d'une surcharge de travail, ou le laps de temps (trop long) écoulé sans que le juge ait statué sur une affaire (sans préciser les raisons exactes de ce retard). A Monaco, un juge d'instruction peut, à titre exceptionnel, dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice, être dessaisi d'une affaire par le président du tribunal sur demande du procureur général. Aucune réponse au questionnaire ne fait état de difficultés concernant le **paragraphe 9**, ni dans la réglementation juridique, ni dans la pratique. La France indique que la Cour de Cassation a la possibilité de dessaisir un juge d'instruction ou un tribunal pénal d'une affaire pénale, sans toutefois préciser le fondement juridique de cette possibilité.

20. De manière générale, les réponses ne mentionnent pas le **paragraphe 10** de la CM/Rec(2010)12 (seuls les juges devraient décider de leur compétence dans une affaire donnée) ; il est toutefois permis de supposer que les règles de procédure prévoient que les juges décident de leur propre compétence.

21. Il convient de noter que, en règle générale, même si cela n'est pas mentionné dans les réponses, les manquements aux **paragraphes 9 et 10** de la CM/Rec(2010)12 sont rares : cela constituerait une violation de l'indépendance du juge tellement flagrante et apparente qu'il est probable que d'autres moyens plus subtils sont utilisés pour exercer des pressions sur ce dernier.

Chapitre II – Indépendance externe

22. Les réponses indiquent en général que l'Etat garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire (**paragraphe 13**) mais quasiment aucun Etat ne cite des mesures précises, hormis les dispositions juridiques relatives au statut des juges et la création d'un conseil de la justice (ou d'une instance indépendante). L'un des quelques Etats ayant transmis des informations sur ce point est le Danemark, où existent des mesures visant à améliorer l'indépendance organisationnelle de l'Administration judiciaire danoise vis-à-vis du ministère de la Justice.

23. En ce qui concerne les sanctions à l'encontre des personnes cherchant à influencer les juges de manière indue (**paragraphe 14**), de nombreux Etats renvoient, dans leurs réponses, aux dispositions de leur code pénal relatives à la corruption mais certains mentionnent des dispositions spécifiques qui sanctionnent les délits d'ingérence autres que le versement de pots-de-vin (par exemple la France). Certains Etats prévoient également des sanctions à l'encontre des juges de rang supérieur qui adressent des instructions aux juges de rang inférieur mais, de manière générale, la seule sanction prévue est une sanction pénale. Certains Etats prévoient également une protection civile contre la diffamation ou l'atteinte à l'honneur du juge.

24. Comme pour les autres points, la question essentielle n'est pas tant de savoir quel est le niveau d'incrimination de ces comportements, mais plutôt dans quelle mesure la corruption au sein de l'ordre judiciaire est signalée, fait l'objet d'enquêtes et de poursuites et aboutit effectivement à une peine pénale. Aucune des parties impliquées dans des délits de corruption n'ayant intérêt à les signaler, elles feront donc tout pour dissimuler les actes en question. Parmi les mesures adoptées pour prévenir la corruption, et donc appliquer des sanctions pour exercice d'une influence indue sur les juges, certains Etats ont mis en place une instance spécifique chargée de la prévention de la corruption. Tel est le cas en Arménie, où une commission d'éthique des hauts fonctionnaires a été créée pour conseiller sur des questions relatives aux déclarations de patrimoine que les juges et hauts fonctionnaires doivent produire. La question de l'efficacité d'une telle mesure sort du cadre du présent rapport.

25. **Le paragraphe 15** (les jugements devraient être motivés et rendus publiquement, et les juges ne devraient pas être obligés de rendre compte du fond de leurs jugements) semble être respecté dans tous les pays : la règle générale veut que les jugements doivent être motivés en droit et en fait et que les juges jouissent d'une immunité de fonction, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas, en principe, être tenus pour responsables de leur raisonnement juridique. La plupart des réponses ne mentionnent pas expressément l'exigence de rendre public les jugements mais celle-ci est implicitement reconnue dans le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement. On pourrait supposer que les exceptions à l'exigence d'une audience publique et du prononcé des jugements publiquement sont conformes à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après « CEDH »), mais de nombreuses réponses ne font référence, en général, qu'à la publicité de la procédure judiciaire. Les réponses obtenues ne permettent pas d'affirmer que l'indépendance du pouvoir judiciaire et/ou l'impartialité des juges sont compromises

par le secret de la procédure ou du jugement. Une autre question qu'il conviendrait d'examiner de manière plus approfondie est celle de savoir dans quelle mesure les parties et la société en général ont réellement accès aux dossiers judiciaires dans les limites des lois relatives à la protection des données.

26. Il semble, d'après les réponses au questionnaire, que les **paragraphes 16 et 17** sont respectés : la révision des jugements n'est autorisée que dans le cadre de procédures de recours et les seuls cas dans lesquels les pouvoirs exécutif et législatif peuvent décider d'invalider des jugements sont l'amnistie et la grâce. Il s'agit néanmoins d'une question délicate car de toute évidence, le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire dépendra de l'objet, du nombre et du type d'affaires dans lesquelles une grâce ou une amnistie seront accordées. Aucun Etat, à l'exception de la France, ne donne d'informations à ce sujet et aucun ne fait état de pratiques posant problème à cet égard. Pour dresser un tableau complet de la situation, il conviendrait de recueillir et d'analyser des informations complémentaires.

27. Dans leurs réponses au questionnaire, les Etats membres n'évoquent guère⁸ la question de la critique de la part des pouvoirs exécutif et/ou législatif susceptibles de porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou d'entamer la confiance du public dans la justice (**paragraphe 18**), alors que l'on sait que le problème se pose aujourd'hui dans plusieurs pays⁹. La Serbie indique qu'un code de conduite des députés sur les commentaires relatifs aux décisions de justice, applicable à compter de 2016, a été approuvé dans le but de protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire et la confiance du public dans la justice. La France a un système particulier en ce que le Code pénal sanctionne le discrédit jeté sur une décision de justice.

28. Les relations avec les médias font partie des domaines qui semblent avoir besoin d'améliorations dans de nombreux Etats. Certains Etats ne semblent pas considérer les informations publiées dans les médias comme étant susceptibles de compromettre l'indépendance du pouvoir judiciaire et n'évoquent tout simplement pas la question dans leurs réponses. La Finlande est l'un des rares Etats à souligner, à juste titre, que les médias peuvent exercer une pression indue sur les juges et qu'il s'agit d'un problème méritant d'être étudié. De nombreux Etats ont traité la question de la communication avec les médias en nommant des porte-parole et plusieurs Etats ont élaboré une stratégie de communication.

⁸ Les réponses d'Andorre, de l'Arménie, de l'Autriche, de l'Azerbaïdjan, de la République tchèque, de Malte, de Monaco, des Pays-Bas, du Portugal et de la Roumanie, par exemple, ne donnent aucune information à ce sujet.

⁹ Voir *Défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, 2016, qui mentionne plusieurs cas de critiques injustifiées portant atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou entamant la confiance du public dans le pouvoir judiciaire (par. 27, p. 16), ainsi que les commentaires partiels contre des juges qui ont encouragé les attaques visant des juges en Ukraine (par. 275-276, p. 99). Voir également le rapport du Réseau européen des conseils de la justice (RE CJ) relatif à l'indépendance et à l'obligation de rendre compte de l'appareil judiciaire et du ministère public, indicateurs de performance 2015, rapport 2014-15, p. 7 [disponible uniquement en anglais].

29. Etant donné que très peu d'actions semblent avoir été menées pour protéger les juges contre une influence indue des médias, il convient de prendre des mesures à cet égard. Bien qu'une certaine attention ait été portée par de nombreux Etats à la question de la communication avec les médias (par exemple Bulgarie, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Lettonie, République de Moldova, Suède, Royaume-Uni), celle-ci nécessite également des mesures supplémentaires. Tout l'intérêt d'une stratégie d'amélioration de la politique de communication des tribunaux réside dans le fait qu'elle les oblige à mieux rendre compte de leur action, ce qui accroît leur indépendance, tout en assurant la liberté de recevoir ou de communiquer des informations tel que garanti par l'article 10 de la CEDH. Au XXI^e siècle, la publicité des audiences ne peut plus reposer uniquement sur le droit d'assister au procès, comme cela a été le cas pendant des centaines d'années, lorsque les technologies de l'information et de la communication n'étaient pas aussi développées. Au Danemark, une stratégie a été adoptée pour améliorer la communication avec les médias et de nombreux Etats ont désigné des porte-parole (par exemple la Croatie) ou créé des services de presse ; dans beaucoup d'autres, la prise en compte de la question des relations avec les médias se limite à une interdiction de diffuser des informations ou de faire des déclarations à propos d'affaires pendantes (*sub iudice*) (par exemple Malte). A Monaco, le directeur des services judiciaires, chargé de l'administration de la justice (et placé directement sous l'autorité du Prince), est l'interlocuteur de la presse pour l'obtention d'informations à caractère général – il n'y a pas de porte-parole du pouvoir judiciaire à Monaco – et le procureur général peut, dans certaines circonstances, donner des informations concernant des poursuites pénales. Contrairement à la tendance générale et au libellé du paragraphe 19 de la CM/Rec(2010)12 (« les juges devraient faire preuve de retenue dans leurs rapports avec les médias »), la Suède, dans sa stratégie médiatique, encourage les juges à expliquer leurs jugements et à communiquer directement avec les médias sur leurs décisions, même si les communications se font principalement par le biais de communiqués de presse. Cette stratégie vise à informer sur le rôle des juges dans la société.

30. **La confiance du public (paragraphe 20)** dans la justice est ce qui fait sa légitimité. Cette confiance du public repose sur la qualité des décisions de justice. A cette fin, la société ne considérera le pouvoir judiciaire comme une institution respectée que si les juges rendent des décisions de qualité, en toute impartialité. Par conséquent, la confiance du public est non seulement un élément indispensable au jeu démocratique entre les pouvoirs et à la légitimité de l'institution elle-même, mais également un critère décisif pour mesurer l'indépendance et l'impartialité, ainsi que le professionnalisme et l'efficacité du pouvoir judiciaire. Vu son importance pour prendre la mesure du bon fonctionnement du pouvoir judiciaire, il est surprenant que pratiquement aucun Etat n'évoque, dans leurs réponses au questionnaire, la confiance du public (**paragraphe 20**), sauf le Suède, la Danemark, la France et la Lituanie. La Roumanie indique que des rapports sont publiés périodiquement sur les développements relatifs au pouvoir judiciaire et à la confiance du public dans la justice.

31. On sait que des études sur la confiance du public dans la justice ont été réalisées dans de nombreux Etats membres, mais cette information n'est pas reflétée dans la plupart des réponses au questionnaire. Soit les résultats de ces études ne sont pas favorables sur le plan de l'indépendance du pouvoir judiciaire et les autorités se gardent

de les mentionner, soit le retour d'informations ne se fait pas. Une société démocratique devrait garder à l'esprit que ce n'est qu'en reconnaissant ses échecs et ses faiblesses qu'elle peut espérer s'améliorer. En Autriche, des enquêtes périodiques sur la confiance du public dans la justice sont menées depuis 2011, et le Danemark définit la confiance du public dans la justice comme l'un des objectifs de la stratégie 2013-2018 visant à promouvoir la confiance par l'amélioration de la politique de communication. La Suède conduit depuis 2010 des études pour évaluer et accroître la confiance du public dans la justice. La Lituanie a lancé des études permettant d'obtenir des retours d'informations tandis que la France et l'Allemagne mènent aussi de nombreuses études de recherches à cette même fin. S'il est une certitude, c'est qu'une action concernant le suivi du **paragraphe 20** devrait être prise et traitée avec rigueur.

32. Le **paragraphe 21** concerne la participation des juges dans des activités extérieures à leurs fonctions officielles et la compatibilité de ces activités avec leur indépendance, et l'impartialité réelle et perçue des juges. La plupart des réponses renvoient aux règles applicables aux incompatibilités professionnelles et il apparaît que la majorité des Etats membres ont opté pour un régime strict en la matière. Dans la plupart des Etats, les seules activités que les juges sont autorisés à exercer, en dehors de la gestion de leurs propres biens, sont les activités d'enseignement et de recherche. Il existe toutefois des exceptions, comme l'Islande, le Luxembourg et les Pays-Bas. Les règles applicables aux Pays-Bas n'interdisent pas aux juges d'exercer des fonctions « accessoires » et les juges sont même encouragés à rester au fait des problèmes réels de la société qu'ils servent. De toute évidence, cela multiplie les situations dans lesquelles il risque d'y avoir des conflits d'intérêts. Face à cette problématique, les Pays-Bas ont pris diverses mesures telles que l'introduction de l'obligation de déclarer les fonctions accessoires, l'adoption de lignes directrices pour évaluer les conflits d'intérêts, l'obligation de publier sur un site web les fonctions accessoires et l'introduction de la possibilité de révoquer un juge s'il/si elle accepte un travail incompatible avec ses fonctions judiciaires.

33. Des problèmes de conflits d'intérêts se posent également dans les Etats où les tribunaux emploient beaucoup de juges non professionnels ou exerçant à temps partiel. Tel est le cas par exemple en Finlande, au Royaume-Uni ou, dans une moindre mesure, en Allemagne, où des citoyens siègent au sein de juridictions mixtes et des universitaires sont nommés comme juges à temps partiel. De manière générale, on peut affirmer que les Etats membres ont traité comme il se doit les questions relatives aux incompatibilités pour se conformer au **paragraphe 21**, mais que des améliorations sont encore possibles dans certains Etats où les règles sur les incompatibilités sont moins strictes. Une autre question qu'il conviendrait d'aborder est celle de la réglementation d'éventuels conflits d'intérêts lorsque des juges professionnels sont recrutés au sein de la profession d'avocat et inversement.

Chapitre III – Indépendance interne

34. Tous les Etats qui ont répondu au questionnaire reconnaissent le principe de l'indépendance interne, que ce soit en affirmant que le juge est soumis uniquement à la loi, en établissant une interdiction d'adresser des instructions aux juridictions inférieures ou en disposant que les décisions de justice ne peuvent être révisées que par voie d'appel. Aucun Etat membre ne fait part de difficultés dans le suivi du **paragraphe 22** (indépendance individuelle des juges dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires) ou du **paragraphe 23** (non-ingérence des tribunaux supérieurs dans les décisions rendues par les juges), ce qui contraste avec d'autres sources d'information. Les pressions éventuelles s'exercent souvent par le biais d'autres moyens plus subtils, mais rares sont ceux qui admettront l'existence de ces influences ou ingérences indirectes. Par ailleurs, dès lors que les présidents de tribunaux peuvent intervenir dans la promotion des juges travaillant au sein de leur tribunal, l'appréciation de la faute disciplinaire et l'ouverture de procédures disciplinaires, il existe clairement un risque qu'ils exercent une influence indirecte, même implicite, sur les décisions des juges.

35. Dans la plupart des Etats, la répartition des affaires (**paragraphe 24**) se fait de manière aléatoire (par exemple en Bulgarie ou en Islande) et/ou sur la base de critères objectifs qui, dans certains Etats, sont clairement définis par la loi. Dans d'autres, la répartition des affaires se fait suivant une procédure de distribution automatique (par exemple en Estonie ; aux Pays-Bas où le système de répartition des affaires est en train d'être adapté au numérique; en Roumanie qui utilise le système informatisé ECRIS), ou, dans d'autres Etats encore (Allemagne, Luxembourg, République de Moldova), obéit aux règles adoptées par chaque tribunal ou par le Conseil supérieur de la justice. A l'évidence, de telles règles existent - même si c'est à des niveaux différents - et reposent clairement sur des critères objectifs : on peut donc dire que le **paragraphe 24** est respecté. Néanmoins, un examen plus précis de ces critères, si objectifs soient-ils, montre qu'une certaine flexibilité reste toujours possible. Celle-ci est d'ailleurs appréciable et se justifie au regard des différents facteurs qui peuvent entrer en jeu : la complexité de l'affaire (Hongrie), la présence d'éléments de droit étranger ou encore la nécessité de connaissances très spécialisées (Royaume-Uni), etc. Ce sont des facteurs à prendre en considération pour des questions d'efficacité, de qualité et de distribution égale de la charge de travail (Croatie). En définitive, même le plus objectif des systèmes de répartition des affaires peut être manipulé lorsqu'il doit s'adapter à ces facteurs. Il ne semble pas y avoir lieu de prendre des mesures supplémentaires pour l'action de suivi du **paragraphe 24**, car il existe déjà, dans la plupart des Etats, suffisamment de critères objectifs de répartition des affaires pour prévenir une distribution non aléatoire des affaires.

36. L'objectif du **paragraphe 25** est de faire en sorte que les juges puissent créer leur propres associations professionnelles pour défendre leurs intérêts et leur indépendance. Aucun Etat membre ne fait état de problèmes concernant cette possibilité; en effet, il existe dans la majorité des Etats membres des associations professionnelles de juges bien qu'elles n'aient pas toutes la même capacité d'intervention dans l'auto-administration de la justice ou les différentes situations qui peuvent se présenter dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire. Aucune action ne semble nécessaire pour protéger davantage le droit de former des associations professionnelles et d'y adhérer.

Chapitre IV – Conseils de la justice

37. Les Etats membres qui ont choisi de créer des conseils de la justice en tant qu'instances d'auto-gouvernance du pouvoir judiciaire respectent les critères énoncés au **paragraphe 27** (au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs). L'Ukraine fait partie des exceptions, étant actuellement en plein processus de réforme constitutionnelle (même si cela n'est pas indiqué dans leur réponse). De nombreux pays ont adopté des mesures pour assurer la transparence des conseils de la justice envers les juges et la société (**paragraphe 28**), par exemple l'enregistrement vidéo de leurs réunions, la publication en ligne de leurs décisions ou la mise en place d'un service de presse pour la communication avec les médias.

38. La présence de membres de l'exécutif au sein des conseils de la justice (par exemple en Azerbaïdjan et en Bulgarie, le Ministre de la Justice en est membre de droit; en Islande, l'un des cinq membres est nommé par le Ministère de la Justice) peut se justifier en termes de légitimité démocratique, mais peut compromettre l'indépendance de ces organes. Même si les juges sont majoritaires au sein du conseil de la justice, ils détiennent souvent en réalité une très étroite majorité, ce qui fait qu'en l'absence d'un seul juge, la majorité peut basculer en faveur des membres non juges.

39. Certains Etats, comme Andorre, disposent d'un conseil supérieur de la justice qui administre l'ensemble du pouvoir judiciaire, nomme les juges et le personnel judiciaire, mais dont la composition n'est pas conforme aux paragraphes 27 et 28.¹⁰

40. Les informations fournies dans les réponses au questionnaire permettent de conclure que la conformité aux paragraphes **26 à 29** est formellement et globalement assurée, bien que l'on ignore dans quelle mesure les conseils de la justice « visent à garantir l'indépendance de la justice » (**paragraphe 26**), et n'entravent pas « l'indépendance de chaque juge » (**paragraphe 29**). Ces questions méritent un examen plus approfondi. Des mesures devraient être prises pour veiller à ce que chaque juge soit satisfait de la protection qui lui est assurée par le conseil de la justice et que ce dernier défende réellement l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble.

41. Tous les États membres ne considèrent pas les conseils de la justice comme nécessaires ou appropriés. Pourtant, deux États qui n'ont pas actuellement de tels conseils reconnaissent les lacunes de leur absence et sont en train de prendre des mesures pour les mettre en place : la Finlande et l'Irlande.

¹⁰ Ce Conseil se compose de deux membres nommés par chacun des deux co-princes, un membre nommé par le président du Parlement, un membre nommé par le président du gouvernement et un membre nommé par les juges.

Chapitre V – Indépendance, efficacité et ressources

42. La quantité, la qualité et le respect d'un délai raisonnable pour rendre une décision constituent les trois composantes nécessaires de l'efficacité du pouvoir judiciaire. La confiance dans le pouvoir judiciaire, la protection des droits individuels et même le développement économique et la sécurité d'une société, dépendent dans une large mesure du fonctionnement efficace du pouvoir judiciaire. Des indicateurs de performance ont été mis en place dans de nombreux Etats membres pour vérifier que les juges traitent leurs dossiers avec efficacité et dans un délai raisonnable. Il incombe aux juges d'assurer le traitement efficace des affaires dont ils ont la charge. Cela suppose toutefois qu'ils puissent s'appuyer non seulement sur des règles de procédure adéquates mais aussi sur des ressources matérielles et humaines suffisantes au sein des tribunaux. Ce soutien doit être apporté par les pouvoirs publics (**paragraphe 32**) qui sont tenus de créer les conditions adéquates et de doter les juges des installations nécessaires pour leur permettre de remplir leur mission (**paragraphe 32**). En Belgique, un nouveau système de participation plus directe des juges dans la gestion des tribunaux a été mis en place en 2014. A l'avenir, le pouvoir judiciaire participera également à la répartition du budget entre les tribunaux.

43. Les réponses au questionnaire ne donnent pas beaucoup d'informations à ce sujet. Soit elles renvoient aux rapports de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) sur l'évaluation des systèmes judiciaires sans autre commentaire, soit elles affirment simplement que les moyens adéquats sont mis à disposition pour garantir l'efficacité. Seuls quelques Etats mentionnent des problèmes d'arriérés (Bosnie-Herzégovine et Serbie), d'insuffisance du financement (par exemple Bosnie-Herzégovine, Finlande) et de coupes budgétaires (Espagne). En Bulgarie, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelles les coupes budgétaires, y voyant une atteinte aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. La quasi-totalité des rapports renvoient aux actions qui ont été entreprises pour améliorer la gestion des affaires au moyen de systèmes électroniques et des TIC (par exemple Autriche, Belgique, Croatie, République tchèque, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lituanie, Espagne) ou pour apporter des modifications de nature procédurales afin d'accélérer les procédures (par exemple Belgique).

44. Il apparaît que des efforts économiques importants ont été déployés pour renforcer le soutien matériel apporté au système judiciaire (également grâce à des prêts de la Banque mondiale). Dans certains Etats, ces efforts ont permis notamment la construction de nouveaux tribunaux et la mise en place de systèmes de gestion électronique des affaires (par exemple Autriche, Belgique, Espagne).

Ressources

45. Les réponses au questionnaire ne précisent pas dans quelle mesure les Etats membres ont également confié « des tâches non juridictionnelles à d'autres personnes ayant les qualifications appropriées » pour réduire la charge de travail (**paragraphe 36**). Le fait que plusieurs Etats aient transféré les compétences d'exécution des jugements à des notaires et/ou à des huissiers privés n'est pas expressément mentionné dans les

réponses. Il y a lieu de conclure qu'une action est nécessaire pour réduire la charge de travail des tribunaux par les moyens prévus au **paragraphe 36**.

46. La même remarque peut être faite en ce qui concerne l'existence d'un « personnel d'appui adéquatement qualifié » au sein des tribunaux. Quasiment aucune réponse ne donne d'informations à ce sujet.

47. De nombreux Etats membres ont adopté des critères quantitatifs pour assurer la résolution des affaires dans un délai raisonnable. Le **paragraphe 31** établit expressément un lien entre la notion d'efficacité et le fait de « délivrer des décisions de qualité » mais aucune réponse ne mentionne des actions spécifiques (hormis la formation) menées pour améliorer la qualité des décisions. Certains Etats incluent la qualité du raisonnement du juge dans leurs indicateurs de performance, mais cela reste exceptionnel.

48. Dans la recherche de l'efficacité, l'administration et la gestion des tribunaux ne devraient pas compromettre l'impartialité et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Certains Etats ont augmenté la responsabilité et la participation de chaque tribunal dans l'administration (Belgique) et donné une autonomie budgétaire aux organes chargés de l'administration des tribunaux (par exemple Danemark, Allemagne) mais il semble que, dans la plupart des pays, les décisions budgétaires reviennent en grande partie au ministère de la Justice. L'Estonie indique que le budget est élaboré par le ministère en étroite coopération avec le pouvoir judiciaire. Des actions semblent souhaitables en la matière car dans la pratique, il n'est pas exclu qu'un sous-financement partiel de certains tribunaux puisse compromettre leur indépendance.

49. Il manque des informations concernant le **paragraphe 38**. Plusieurs Etats membres indiquent avoir mené une action pour renforcer la sécurité des juges et la protection des tribunaux (par exemple Finlande, France, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas) mais la plupart d'entre eux ne précisent pas ni les mesures prises ni les cas dans lesquels les juges ont demandé davantage de sécurité. La réalité pourrait, cependant, être tout autre, en particulier pour les juges chargés d'affaires de criminalité organisée. Des actions s'imposent absolument pour veiller à ce que les Etats membres prennent des mesures pour protéger les juges – en particulier ceux qui sont chargés d'affaires très médiatisées et d'affaires de terrorisme – et faire en sorte qu'ils se sentent suffisamment en sécurité.

Modes alternatifs de règlement des litiges

50. Il y a un manque évident d'informations sur les actions menées pour promouvoir les modes alternatifs de règlement des litiges (**paragraphe 39**). La Grèce s'est dotée d'une nouvelle loi sur les modes alternatifs de règlement des litiges et la Lettonie a adopté une loi sur l'arbitrage (2015) et une loi sur la médiation (2014). En Finlande, la protection du consommateur s'est considérablement améliorée grâce aux modes alternatifs de règlement des litiges ainsi qu'à la médiation en matière pénale, et en Lituanie, les modes alternatifs de règlement des litiges sont encouragés. La République de Moldova a, quant à elle, adopté une loi sur la médiation en 2015 et signé un protocole pour promouvoir un règlement efficace des litiges. En 2015, l'Arménie a créé un institut de médiation pour les affaires en matière civile, matrimoniale et de droit du travail, ainsi

qu'un nouvel institut d'arbitrage. La Turquie indique que des efforts considérables ont été faits en matière de médiation dans le domaine du droit pénal ; La Croatie a introduit le caractère obligatoire des modes alternatifs de règlement des litiges dans certains types de procédures (par exemple celles relatives au droit du travail). Il semble que des efforts importants sont faits, tout au moins sur le plan législatif.

51. De manière générale, on ignore dans quelle mesure le respect du **paragraphe 64** (les juges devraient rechercher un règlement amiable) est encouragé ou assuré. Le succès des modes alternatifs de règlement des litiges dépend grandement de la confiance dans l'équité et la qualité de ces mécanismes. Le choix d'utiliser ce mécanisme est également fonction des chances qu'ont les différentes parties en présence d'obtenir ou non gain de cause si elles optent pour la procédure judiciaire. L'adoption d'une loi sur l'arbitrage ou sur la médiation ne donne pas l'assurance que le public se tournera vers ces mécanismes. Dans les contrats commerciaux internationaux; il n'est nul besoin de convaincre les parties des avantages d'un règlement des litiges par de prestigieux tribunaux d'arbitrage. Dans le cas d'une requête simple en matière civile, il peut être difficile de convaincre les parties de recourir à un mode alternatif de règlement des litiges car la confiance dans ce système pourrait ne pas encore être établie. Par conséquent, des mesures devraient être prises pour inciter les parties à opter pour ces mécanismes de règlement des litiges.

52. Le droit de la famille et les infractions et délits mineurs sont des domaines dans lesquels la médiation peut véritablement procurer des avantages et dans lesquels la justice réparatrice et la médiation devraient être encouragées.

Chapitre VI – Statut du juge

Sélection et carrière

53. Les règles relatives à la sélection, à la nomination et à la promotion des juges, et leur application, sont décisives pour la qualité du système judiciaire, la confiance dans la justice et le degré d'indépendance des juges. La plupart des réponses au questionnaire décrivent le cadre juridique en vigueur en matière de sélection et de nomination, sans mentionner d'éventuelles lacunes dans ce dernier. De nombreux Etats ont toutefois modifié leurs lois pour mieux encadrer la procédure de sélection et de nomination (par exemple la Pologne en 2014, et la plupart des pays d'Europe de l'Est ont, de manière générale, entrepris de telles réformes au cours des dix dernières années).

54. La Suisse fait figure d'exception : elle reconnaît ouvertement dans sa réponse au questionnaire que la sélection des juges – puisqu'ils sont tous élus par le pouvoir législatif – est largement influencée par les partis politiques, l'affiliation à un parti étant « le principal critère de fait » de la nomination.

55. La sélection et la promotion des juges relèvent le plus souvent de la responsabilité des conseils de la justice mais, dans les pays où ces conseils n'existent pas, cette responsabilité incombe aux juridictions supérieures (par exemple à Chypre et Malte, ou dans certains *Länder* allemands où ces juridictions participent aux décisions relatives à la promotion) ou à l'instance chargée de l'administration des tribunaux. La promotion repose généralement sur l'ancienneté, l'évaluation de la performance professionnelle ou une combinaison des deux. L'évaluation de la performance professionnelle des juges est le domaine où les garanties de la protection de l'indépendance interne sont les plus faibles (voir « Evaluation » ci-dessous). C'est sans doute la raison pour laquelle certains Etats n'appliquent que le critère de l'ancienneté pour décider de la promotion des juges (par exemple Espagne).

Inamovibilité et terme des fonctions

56. L'inamovibilité jusqu'à l'âge de la retraite est généralement garantie aux juges professionnels hormis quelques exceptions (par exemple Andorre, nomination pour six ans ; Suisse, élections tous les six ans). Dans la plupart des systèmes juridiques, les motifs de révocation sont très limités et établis par la loi. De manière générale, les juges ne peuvent être révoqués qu'en cas d'incapacité, de maladie, de condamnation pour infraction pénale, ou par suite d'une sanction disciplinaire. Chypre a adopté en 2015 de nouvelles règles concernant la révocation et la retraite des juges.

57. Dans l'ensemble, les motifs de la révocation sont très similaires et semblent appropriés. Toutefois, il faudrait que les règles relatives à la révocation pour commission d'une infraction pénale soient mieux formulées de sorte qu'il apparaisse clairement que seules les infractions graves et intentionnelles peuvent donner lieu à une sanction ou à la révocation d'un juge. Il conviendrait d'améliorer la réglementation de ce point de vue.

58. Bien que les règles et garanties contre une révocation arbitraire semblent adéquates, davantage d'informations seraient nécessaires sur la manière dont ces motifs de révocation sont invoqués dans la pratique. Certaines réponses au questionnaire donnent des informations sur le nombre de révocations qui ont déjà été prononcées sur la base de ces motifs, mais il faudrait disposer de ces données de manière plus générale pour déterminer dans quelle mesure l'inamovibilité sert réellement de garantie à l'indépendance des juges.

59. En ce qui concerne le transfert des juges (**paragraphe 52**), la plupart des Etats soit l'interdisent sauf si le juge y consent, soit l'autorisent uniquement dans les cas exceptionnels énoncés dans la CM/Rec(2010)12. Cela ne semble toutefois pas être le cas en Turquie, où il existe un système complexe de classification des zones géographiques et où il semble que le transfert d'un juge d'une zone à une autre est, ou peut être, décidé sans son consentement.

Rémunération

60. Le **paragraphe 53** recommande que les principales règles du régime de rémunération des juges professionnels devraient être fixées par la loi. C'est généralement le cas dans la plupart des Etats sauf, par exemple, au Danemark où la rémunération est fixée par accord entre l'association des juges et l'administration des tribunaux, ou encore en Islande où la rémunération est fixée par le Conseil pour la rémunération des hauts fonctionnaires. L'Irlande a introduit, par voie de référendum en 2013 (*Referendum on Judges' Pay*), des protections constitutionnelles en matière de rémunération des juges, qui font que désormais les réductions de salaires des juges ne sont possible que si la loi le prévoit. Le problème de la sécurité juridique de la rémunération ne concerne le plus souvent qu'une catégorie de la fonction publique et ne peut donc pas être considéré comme un problème général. Il s'est tout de même posé comme, par exemple, à Chypre, où le salaire des juges a été réduit par une loi qui a ensuite été déclarée non constitutionnelle par la Cour suprême. En somme, il ne semble pas que l'indépendance des juges soit menacée par des réductions arbitraires de leurs salaires, bien que cela ait exceptionnellement pu se produire.

61. Un autre aspect problématique, qui n'est guère abordé dans les réponses au questionnaire, est le suivi du **paragraphe 54** selon lequel « la rémunération des juges devrait être à la mesure de leur rôle et de leurs responsabilités, et être de niveau suffisant pour les mettre à l'abri de toute pression visant à influencer sur leurs décisions ». Abstraction faite de celles, peu nombreuses, qui indiquent le salaire des juges et précisent si ce salaire rend la profession suffisamment attractive pour les meilleurs candidats, en général les réponses ne comparent pas les salaires des juges avec le salaire moyen national ni n'expliquent si ces revenus permettent à une personne de vivre décemment. Bien qu'une action se révèle nécessaire en la matière dans certains Etats, il est difficile de défendre une augmentation des salaires des juges comme garantie de leur indépendance, du fait du manque de respect vis-à-vis du pouvoir judiciaire et du manque de confiance du public dans la justice. Cette situation engendre un cercle vicieux : si les conditions de travail et les salaires sont inadéquats, la profession n'attirera pas les candidats talentueux et si seuls les moins compétents accèdent aux fonctions de juge, la

société ne verra aucun intérêt à mieux les rémunérer. Briser ce « cercle vicieux » est l'un des défis à relever pour faire face au manque d'indépendance du pouvoir judiciaire.

Formation

62. Une formation, obligatoire ou reposant sur le volontariat, est assurée aux juges dans tous les Etats membres mais elle prend des formes très diverses. Les juges monégasques, par exemple, suivent une formation à l'école de la magistrature française. Comme il n'existe pas, à proprement parler, d'institut de formation judiciaire à Chypre, les juges chypriotes assistent à des séminaires organisés par la Cour suprême et à des cours à l'étranger (ERA¹¹, REFJ¹²). En Islande, les juges doivent s'efforcer de mettre à jour et de développer leurs connaissances juridiques, mais il n'y a pas de schéma précis de formation continue.

63. En règle générale, le droit à la formation (**paragraphe 56**) et la recommandation que les juges devraient régulièrement mettre à jour et développer régulièrement leurs connaissances (**paragraphe 65**) sont mis en œuvre. Bien qu'aucune réponse ne mentionne de problèmes concernant la formation, il semble que l'autonomie pédagogique des instituts de formation (**paragraphe 57**) ne soit pas assurée dans plusieurs Etats (par exemple Azerbaïdjan et République slovaque, où l'institut de formation est rattaché au ministère de la Justice). En outre, il se peut que la qualité de la formation ne soit pas toujours satisfaisante. Il convient de prendre des mesures (ou de poursuivre celles déjà été prises) pour veiller à ce que la formation des juges soit de bonne qualité, qu'elle ne dépende pas uniquement de l'aide internationale et que les juges aient effectivement la possibilité d'assister aux formations.

Evaluation

64. Le **paragraphe 58** sur la nécessité d'établir des critères objectifs pour l'évaluation des performances des juges est généralement respecté, bien que les critères qualitatifs soient quelque peu difficiles à mesurer et que l'évaluation repose principalement sur des indicateurs quantitatifs ou formels¹³. Un système d'évaluation des juges a été mis en place en Arménie en 2014 (uniquement pour des critères quantitatifs à l'origine) ; l'élaboration de règles concernant l'évaluation des performances des juges est en cours en Azerbaïdjan ; la République de Moldova a mis en place de telles règles en 2012 ; la Pologne en a adopté par décret en février 2014 ; la Roumanie a introduit de telles règles en 2004 ; et des critères d'évaluation des juges sont actuellement à l'examen en Serbie.

¹¹ Académie de droit européen.

¹² Réseau européen de formation judiciaire.

¹³ En ce qui concerne les critères objectifs, voir l'avis n°17 (2014) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, paragraphe 13.

Chapitre VII – Devoirs et responsabilités

Devoirs

65. Tous les Etats ont mis en place des dispositions régissant les devoirs essentiels des juges (**paragraphes 59 à 65**) et aucun Etat ne fait état de problèmes concernant le respect des devoirs judiciaires (diligence, raisonnement solide, respect du principe de l'égalité des armes, respect de la dignité des parties, développement des connaissances et compétences, etc.). A nouveau, la réglementation ne semble pas poser problème dans ce domaine.

Responsabilité et procédures disciplinaires

66. Le corollaire de l'indépendance du pouvoir judiciaire est la responsabilité du pouvoir judiciaire, qui comprend en particulier la responsabilité disciplinaire, civile et pénale (**paragraphes 66 à 69**). De nombreux Etats donnent, dans leurs réponses, des informations détaillées sur la responsabilité disciplinaire des juges, les motifs, les procédures et les sanctions. Beaucoup de réponses décrivent le cadre juridique en vigueur mais très peu renseignent sur la pratique et aucune ne mentionne d'éventuelles insuffisances ou améliorations à apporter. La bonne application des règles relatives à la responsabilité disciplinaire et la garantie d'une procédure impartiale sont essentielles pour le fonctionnement efficace et indépendant du pouvoir judiciaire. Il n'est jamais facile de concilier sanctions disciplinaires et respect de l'indépendance de chaque juge. L'indépendance interne peut par exemple être compromise si le pouvoir d'engager une procédure disciplinaire, voire d'imposer des sanctions disciplinaires, incombe au président du tribunal ou à une juridiction de degré supérieur.

67. Les motifs de responsabilité disciplinaire devraient être clairement définis dans la loi, non seulement pour assurer la sécurité juridique mais aussi pour éviter tout arbitraire risquant de nuire à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il apparaît qu'une définition plus précise des infractions disciplinaires serait nécessaire dans certains Etats (par exemple Chypre).

68. Si la charge de travail n'est pas répartie de manière adéquate entre les juges et entre les tribunaux, cela accroîtra le risque pour les juges de ne pas être en mesure de traiter dans un délai raisonnable l'ensemble des affaires dont ils ont la charge ; leur responsabilité disciplinaire pourrait alors être engagée en raison de ces retards, même s'ils ne sont pas à proprement parler « injustifiés ». Une charge de travail trop lourde accentue la pression qui, si elle n'est pas bien gérée, peut avoir des effets néfastes sur la santé des juges qui se trouvent alors dans l'incapacité d'exercer leurs devoirs. Des mesures doivent être prises pour faire en sorte que les instances chargées du contrôle disciplinaire soient véritablement indépendantes et qu'elles protègent l'indépendance de chaque juge. Il convient également de veiller à ce que les procédures en matière de responsabilité disciplinaire soient transparentes.

69. Les réponses au questionnaire ne donnent que peu d'informations sur la responsabilité civile des juges. Dans de nombreux Etats, la responsabilité civile directe des juges pour les dommages causés par eux dans l'exercice de leurs fonctions a été supprimée et c'est l'Etat qui est directement responsable de ces dommages (par exemple Roumanie). L'Espagne indique qu'elle a récemment modifié la loi sur le pouvoir judiciaire (2015) en supprimant la possibilité de poursuivre un juge directement pour un préjudice résultant d'une négligence professionnelle. De manière générale, il semble que le **paragraphe 67** soit respecté.

70. Les réponses au questionnaire ont montré que de nombreux Etats membres prévoient une infraction pénale lorsque la malveillance des juges peut être établie dans l'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves auxquelles ils procèdent ; toutefois, il manque des informations sur la mise en œuvre pratique de ce délit pénal (**paragraphe 68**).

71. L'immunité de fonctions est généralement reconnue (**paragraphe 71**). Lorsqu'elle existe, l'immunité de poursuites pénales dont bénéficie les juges dans l'exercice des fonctions judiciaires devrait être revue afin de s'assurer qu'elle joue véritablement son rôle de protection contre tout usage malveillant des poursuites pénales, ou si elle rend les juges tributaires de l'autorité susceptible de décider ou non d'ouvrir des poursuites.

Chapitre VIII – Ethique des juges

72. Quasiment tous les Etats membres ont adopté un code d'éthique (par exemple l'Arménie en 2014 avec une révision en 2015, l'Azerbaïdjan en 2007, la République de Moldova en 2015, la Serbie en 2010, l'Espagne en 2016 et la Suède en 2011 ; la Turquie est en train d'élaborer un Code d'éthique judiciaire ; le Royaume-Uni a révisé les principes de déontologie judiciaire en 2010 et la République slovaque en 2015) et ceux qui ne disposent pas d'un code en tant que tel affirment que les principes et règles de déontologie sont inscrits dans les lois relatives au système judiciaire et à la procédure judiciaire (par exemple l'Allemagne). La Roumanie indique qu'elle a adopté une stratégie 2011-2016 pour renforcer l'intégrité au sein du système judiciaire. Plusieurs pays ont créé un comité d'éthique pour donner des conseils en matière d'éthique (par exemple l'Arménie et la Suisse). Dans ce domaine, le principal souci ne semble pas être l'existence de codes d'éthique judiciaire (**paragraphe 73**), ou le manque d'orientations relatives aux principes éthiques (**paragraphe 72**), ni l'absence d'organe auquel demander conseil notamment sur d'éventuels conflits d'intérêt (**paragraphe 74**), mais la mise en œuvre de ces principes éthiques. Certains Etats évoquent de récentes réformes juridiques ou stratégies visant à améliorer l'intégrité des juges et la lutte contre la corruption des juges (par ex. Monaco et la République slovaque) mais aucune des réponses ne fait état de problèmes liés à la corruption ou au manque d'intégrité des juges.

Principales conclusions et propositions d'action

Principales conclusions

73. De manière générale, en ce qui concerne le suivi de la CM/Rec(2010)12 et la garantie de l'indépendance judiciaire, l'enjeu ne semble plus être aujourd'hui la mise en place d'un cadre constitutionnel adéquat (abstraction faite des réformes nécessaires dans certains pays et actuellement à l'examen, par exemple en Bulgarie, au Luxembourg, en République de Moldova ou en Ukraine). La plupart des textes constitutionnels contiennent des dispositions sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et celle de chaque juge, mais à des degrés variables. Les Constitutions les plus récentes, principalement celles des pays d'Europe de l'Est, sont plus détaillées que d'autres Constitutions d'autres pays européens.

74. Les réponses témoignent des efforts considérables déployés par la plupart des Etats pour adapter leurs systèmes juridiques afin de donner suite à la CM/Rec(2010)12. Les réformes juridiques ont déjà été opérées en grande partie, bien que de légers ajustements et améliorations soient encore nécessaires dans certains domaines spécifiques. Des améliorations considérables ont été apportées, dans la plupart des Etats, à la réglementation concernant la sélection, la carrière, la promotion et la responsabilité des juges. De nombreux Etats ont créé un conseil de la justice pour assurer l'autonomie du pouvoir judiciaire. Dans ces Etats où un conseil de la justice a récemment été créé, le processus visant à instaurer son autonomie est toujours en cours et doit se poursuivre. Toutefois, il n'est pas faux d'affirmer que, d'un point de vue formel et juridique, la situation décrite dans la plupart des réponses est globalement conforme à la CM/Rec(2010)12. L'étape qui suit la définition du cadre juridique et l'élaboration de règles prévoyant des mécanismes adéquats de protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire est la mise en œuvre appropriée de ces règles afin d'atteindre l'objectif pour lequel elles ont été conçues. Le véritable enjeu d'une réglementation juridique réside moins dans son adoption que dans sa mise en œuvre effective.

75. De nombreuses réponses au questionnaire donnent à penser qu'une volonté politique plus forte pourrait être nécessaire pour assurer dans les faits un pouvoir judiciaire indépendant. Un manque d'autocritique se dégage de nombreuses réponses, à l'exception de quelques Etats (par exemple Autriche, Finlande, Allemagne, Suède et Suisse) où les autorités mettent en évidence les aspects et domaines dans lesquels il existe encore des lacunes et des possibilités d'amélioration.

76. Les réponses témoignent de l'investissement considérable et des énormes progrès réalisés dans les domaines de la justice électronique, de la numérisation, des réseaux et, de manière générale, de l'utilisation des TIC. Le processus de modernisation n'est toutefois pas terminé et les efforts en la matière doivent se poursuivre.

77. Les réponses ne donnent quasiment pas d'informations sur : 1) la sécurité (menaces à l'encontre des juges, par exemple sur les réseaux sociaux, etc.) ; 2) le fonctionnement des modes alternatifs de règlement des litiges (il manque dans les réponses des données sur la pratique) ; 3) les questions budgétaires et l'autonomie

budgétaire ; 4) la question de savoir si la rémunération des juges est véritablement à la mesure de leur rôle et permet d'assurer l'attractivité et la dignité de la fonction de juge au sein de la société.

78. L'inamovibilité et le terme des fonctions ne semblent pas poser problème de manière générale, sauf dans certains Etats qui emploient des juges non permanents et non professionnels (par exemple Royaume-Uni) ou des juges directement élus (par exemple Suisse). Il existe dans la plupart des Etats un système strict d'incompatibilités au sein de la fonction judiciaire qui interdit aux juges d'exercer d'autres activités professionnelles. On trouve des exceptions aux Pays-Bas, qui autorisent les juges à occuper des postes ou des fonctions accessoires, ainsi que dans quelques autres Etats qui emploient des juges non professionnels (par exemple Suède et Royaume-Uni).

79. Pour ce qui est de la répartition des affaires, il est impossible d'établir un système totalement objectif, même avec une distribution automatique des affaires. Des critères sont généralement définis mais il est possible de s'en affranchir dans des circonstances exceptionnelles, à examiner au cas par cas. Lorsque l'on détermine si de telles circonstances s'appliquent, il existe toujours un risque de manipulation. A partir du moment où des critères objectifs ou un système de distribution aléatoire des affaires ont été établis, l'action devrait porter en priorité non pas sur le système de répartition des affaires mais sur le contrôle de la manière dont ces critères sont appliqués ou contournés.

80. **Le paragraphe 63** est formellement respecté puisque la motivation des jugements est exigée dans tous les systèmes. Toutefois, la qualité de la motivation juridique peut varier énormément d'un Etat membre à un autre. Les jugements devraient être rédigés en des termes clairs, facilement compris par le public. Les Etats devraient veiller à ce que soient prises les actions appropriées pour améliorer cet aspect.

81. Enfin, les réponses ne faisant guère état d'insuffisances ou de problèmes particuliers liés à l'indépendance du pouvoir judiciaire, il est impossible de déduire de ces réponses dans quels Etats le Conseil de l'Europe pourrait apporter son aide pour donner suite à la CM/Rec(2010)12 et, par conséquent, contribuer à renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire. D'autres sources d'information devraient être utilisées à cette fin. De manière générale, dans les nouvelles démocraties, plus fragiles, il faudrait davantage de mesures car l'indépendance du pouvoir judiciaire n'est pas protégée par tradition et le principe de séparation des pouvoirs n'est pas entièrement respecté. Cependant, dans certains petits pays d'Europe de l'Ouest, le cadre constitutionnel reflète, de façon inhabituelle ou particulière, le principe de la séparation des pouvoirs, bien qu'ils reconnaissent de manière implicite ou explicite l'indépendance des juges (par exemple Andorre, Liechtenstein, Luxembourg et Monaco). Cela ne signifie pas que les juges de ces pays n'agissent pas de manière indépendante ; il signifie uniquement que le cadre constitutionnel ne prévoit pas les mêmes garanties.

Propositions d'action

82. Bien que les dispositions de la CM/Rec(2010)12 soient globalement et formellement respectées dans la plupart des Etats, il est un certain nombre de domaines dans lesquels des actions supplémentaires doivent être menées pour assurer le respect effectif des règles et principes de la recommandation. Il est primordial de contrôler et d'analyser la manière dont sont appliquées les clauses « en petits caractères d'imprimerie » de ces règles. A cet égard, les domaines dans lesquels une action semble nécessaire sont :

- a. La pratique des procédures disciplinaires contre des juges et leur impact sur l'indépendance interne.
- b. Les relations avec les médias et les politiques en matière de communication.
- c. La pression exercée par le biais des médias au profit du pouvoir exécutif et des autres branches de l'appareil étatique (paragraphe 18).
- d. Les problèmes d'indépendance interne liés à l'influence ou à l'ingérence des présidents des tribunaux dans les décisions concernant la promotion des juges à titre individuel doivent être limités autant que possible.
- e. Une analyse plus approfondie du rôle des conseils de la justice dans la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire devrait également être menée. L'essentiel n'est pas seulement de créer une instance auprès de laquelle un juge pourra trouver appui lorsque son indépendance est menacée, mais aussi d'analyser dans quelle mesure il est sollicité et combien il est efficace (paragraphe 8).
- f. Des mesures devraient également être prises pour réduire la présence importante du pouvoir exécutif au sein des conseils de la justice.
- g. Une formation initiale et continue est en général dispensée aux juges. Une vérification de la qualité des activités de formation et du degré de satisfaction des juges s'impose toutefois.

ANNEXE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 10 juillet 2015

INDÉPENDANCE ET IMPARTIALITÉ DES JUGES

Questionnaire

Ce questionnaire a été élaboré dans le cadre des suites au deuxième rapport du Secrétaire Général sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe (mai 2015). Il vise à permettre au Comité européen de coopération juridique (CDCJ) d'analyser les mesures adoptées par les Etats membres pour donner effet aux dispositions de l'Annexe à la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilité.

Vous êtes invité(e) à envoyer vos réponses au Secrétariat du CDCJ au plus tard le 15 décembre 2015 à DGI-CDCJ@coe.int (avec copie à simon.tonelli@coe.int).

INFORMATIONS SUR LA PERSONNE QUI REMPLIT LE
QUESTIONNAIRE :

ÉTAT MEMBRE :

CONTACT :

Nom :

Fonction :

Ministère :

E-mail :

Téléphone :

- Veuillez inscrire vos réponses dans la colonne à droite de chaque question. Si nécessaire, vous pouvez vous référer à l'exposé des motifs à la Recommandation CM/Rec(2010)12 pour obtenir davantage d'informations.
- En réponse à chaque question, veuillez indiquer des citations complètes des lois, protocoles ou règles pertinentes.
- Veuillez préciser si les informations demandées ont également été transmises dans le cadre du 6^e cycle d'évaluation (2012-2014) de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

Chapitre I – Aspects généraux de l'indépendance des juges	
<p>Veuillez décrire la ou les garanties constitutionnelles en vigueur en matière d'indépendance des juges, conformément au paragraphe 7 de l'Annexe à la CM/Rec(2010)12.</p>	
Chapitre II – Indépendance externe	
<p>Veuillez décrire les mesures adoptées afin de respecter, promouvoir et protéger l'indépendance externe des juges au regard des paragraphes 11-21 de l'Annexe à la CM/Rec(2010)12, en particulier sur les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - maintien de la confiance du public dans la justice ; - relations entre les juges et les autres branches de l'Etat, et non-ingérence dans leurs décisions ; - relations avec les médias. 	
Chapitre III – Indépendance interne	
<p>Veuillez décrire les mesures adoptées afin de renforcer l'indépendance de chaque juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires au regard des paragraphes 22-25 de l'Annexe à la CM/Rec(2010)12, ainsi que des paragraphes 5-6 et 8-10, en particulier en ce qui concerne la protection contre toute influence indue de la hiérarchie judiciaire, la répartition des affaires</p>	

<p>au sein d'un tribunal, la liberté de statuer impartialement sur les affaires et les critères pour dessaisir un juge d'une affaire.</p>	
<p>Chapitre IV – Conseils de la justice</p>	
<p>Veillez confirmer s'il existe un conseil de la justice et, si oui, veuillez décrire, au regard des paragraphes 26-29 de l'Annexe à la CM/Rec(2010)12, sa base juridique, sa composition, ses fonctions et pouvoirs et son règlement.</p>	
<p>Chapitre V – Indépendance, efficacité et ressources</p>	
<p>Veillez donner toute information que vous jugez utile au regard des paragraphes 30-43 de l'Annexe à la CM/Rec(2010)12 pour compléter les réponses de vos autorités nationales au 6^e cycle d'évaluation (2012-2014) de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).</p>	
<p>Chapitre VI – Statut du juge</p>	
<p>Sélection et carrière</p> <p>Veillez décrire les mesures adoptées au regard des paragraphes 44-48 de l'Annexe à la CM/Rec(2010)12, et en particulier en ce qui concerne les autorités compétentes en matière de sélection et de carrière des juges et le droit individuel d'introduire des recours contre leurs décisions.</p>	

<p>Inamovibilité et terme des fonctions</p> <p>Veillez décrire les garanties relatives à l'inamovibilité des juges et au terme de leurs fonctions au regard des paragraphes 49-52 de l'Annexe à la CM/Rec(2010)12, en précisant en particulier dans quels cas il peut être mis fin à une nomination définitive d'un juge, comment la nomination de juges recrutés pour une période probatoire ou une durée déterminée peut être reconduite ou confirmée, et quelles sont les conditions préalables pour affecter des juges à de nouvelles fonctions judiciaires.</p>	
<p>Rémunération</p> <p>Veillez donner des informations sur le régime de rémunération des juges professionnels au regard des paragraphes 53-55 de l'Annexe à la CM/Rec(2010)12, en particulier en ce qui concerne les garanties contre une réduction de rémunération et contre la subordination de la rémunération à la performance.</p>	
<p>Formation</p> <p>Veillez donner des informations sur la formation des juges au regard des paragraphes 56-57 de l'Annexe à la CM/Rec(2010)12, en particulier sur la façon dont les programmes de formation répondent aux exigences d'ouverture, de compétence et d'impartialité inhérentes aux fonctions judiciaires.</p>	
<p>Evaluation</p> <p>Veillez indiquer si les autorités judiciaires de votre pays ont mis en place des systèmes d'évaluation des juges comme énoncé au paragraphe 58 de l'Annexe à la CM/Rec(2010)12 et veuillez donner en particulier des informations sur les critères sur lesquels repose l'évaluation, la procédure et les possibilités offertes aux juges de contester cette évaluation.</p>	

Chapitre VII – Devoirs et responsabilités	
<p>Devoirs</p> <p>Veillez décrire les devoirs des juges au regard des paragraphes 59-65 de l'Annexe à la CM/Rec(2010)12, en particulier en ce qui concerne le principe d'égalité dans la conduite des procédures judiciaires et la prévention de toute influence externe induite.</p>	
<p>Responsabilité et procédures disciplinaires</p> <p>Veillez décrire les mesures adoptées en matière de responsabilité des juges et de conduite des procédures disciplinaires au regard des paragraphes 66-71 de l'Annexe à la CM/Rec(2010)12.</p>	
Chapitre VIII – Ethique des juges	
<p>Veillez décrire les principes éthiques qui s'appliquent aux juges dans leur conduite professionnelle au regard des paragraphes 72-74 de l'Annexe à la CM/Rec(2010)12.</p>	