

**Conférence européenne des Juges « Intégrité judiciaire et corruption »
Strasbourg, 7 novembre 2017**

***M. Alain Lacabarats, Président de chambre à la Cour de Cassation française,
membre du CCJE***

L'intégrité des juges

“Les juges devraient agir et être perçus comme agissant à l’abri de toute influence externe induite sur les procédures judiciaires”.

Ce principe, posé par le paragraphe 60 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges, exprime parfaitement la problématique de l'intégrité judiciaire :

L'intégrité est au coeur des obligations déontologiques des juges. C'est l'intégrité qui rend le juge digne d'exercer sa mission et légitime son action.

Si l'indépendance des juges caractérise l'Etat de droit dans les sociétés démocratiques, c'est en réalité l'intégrité qui en constitue la traduction concrète :

Les citoyens ne peuvent avoir confiance dans le fonctionnement des institutions judiciaires que si les juges adoptent un comportement intègre dans l'exercice de leurs fonctions et dans leur vie privée.

Le statut juridique n'est pas dès lors suffisant : même si la Constitution d'un Etat pose le principe de l'indépendance judiciaire, le juge perd toute crédibilité si la probité ne règle pas sa conduite.

L'intégrité est ainsi, d'abord, un devoir (I).

Les juges ont cependant aussi le droit à la protection de leur intégrité (II).

I - Le devoir d'intégrité

L'exigence générale d'honnêteté, inhérente au statut du juge, peut être affectée de diverses manières, parmi lesquelles, et sans prétendre à l'exhaustivité, il faut évoquer, d'une part les conflits d'intérêts, d'autre part les activités politiques.

A - Les conflits d'intérêts

Si le juge a le droit de mener une vie personnelle normale, comme tout autre citoyen, il doit néanmoins prendre en considération les exigences liées à son état et préserver en toutes circonstances l'image de l'institution judiciaire.

Le juge consacre l'essentiel de son temps professionnel aux activités judiciaires.

La probité lui impose de faire preuve de discernement et de prudence dans la vie en société, le choix de ses relations et de ses engagements, comme le rappelle notamment le Recueil des obligations déontologiques publié par le Conseil supérieur de la magistrature en France.

L'avis n° 3 du CCJE ne dit pas autre chose, lorsqu'il souligne (paragraphe 28) que certaines activités extra-professionnelles présentent des risques pour l'impartialité, et même parfois pour l'indépendance, du juge.

La fréquentation de certaines personnes, l'exercice comme dirigeant d'une activité

commerciale, les liens avec certains cercles de discussion ou réseaux d'influence, sont, parmi d'autres, autant d'occasions de mettre le juge en difficulté, toute complaisance ou favoritisme dont il ferait preuve en ces circonstances pouvant se retourner contre lui et prendre la forme de pressions affectant son devoir de juger en application des seules règles de droit.

B - Les activités politiques.

L'avis n° 3 du CCJE énonce que *“le juge reste un citoyen auquel on doit reconnaître l'exercice des droits politiques conférés aux autres citoyens”* (paragraphe 30).

Le devoir d'intégrité et d'impartialité lui impose cependant de faire preuve de réserve, afin de ne pas porter atteinte au crédit de l'institution vis-à-vis des justiciables, et ce, à un double point de vue :

En premier lieu, la participation du juge à des débats publics de nature politique pose problème car elle est de nature à entrer en contradiction avec la nécessaire neutralité de la fonction juridictionnelle (avis n° 3 du CCJE, paragraphe 31).

Le juge s'expose alors aux pressions susceptibles d'être exercées sur lui par les membres ou partisans des organes politiques en faveur desquels il s'est publiquement prononcé.

Ce principe de réserve ne doit pas cependant limiter le droit d'expression des institutions judiciaires sur la politique judiciaire des Etats, ni celle des juges individuellement lorsqu'ils exercent, comme ils en ont le droit, des fonctions syndicales dans la magistrature.

En second lieu, l'expérience des juges est un atout précieux pour les autres pouvoirs de l'Etat, lorsqu'ils sont en charge de l'administration de la justice.

A ce point de vue, le CCJE a estimé (avis n° 3, paragraphe 36), qu'aucun obstacle ne s'opposait à l'exercice par un juge de fonctions dans un service administratif d'un ministère (par exemple, un service de législation civile ou pénale au ministère de la justice).

Une telle affectation, purement technique, est au contraire un gage d'ouverture du juge sur des réalités autres que celles résultant de l'exercice de fonctions purement juridictionnelles.

Il est permis en revanche de se montrer plus circonspect lorsqu'un juge est appelé à exercer des fonctions au sein du cabinet d'un ministre : comme l'a relevé le CCJE (avis n° 3, paragraphe 36), le ministre ayant le libre choix des membres de son cabinet, *“ceux-ci participent d'une certaine manière à ses activités politiques”*.

Le risque, dans les Etats où les juges peuvent recevoir des promotions, est que le passage en cabinet ministériel permette au juge d'obtenir un avancement qu'il n'aurait pas eu, ou pas aussi rapidement, en s'en tenant à l'exercice de fonctions purement juridictionnelles et donc, là encore, d'affecter sa liberté de jugement dans certains procès impliquant, directement ou indirectement, les personnes ou institutions liées à ses précédentes fonctions ministérielles.

Pour limiter les effets pervers de cette situation, le CCJE a préconisé (même référence) que *“l'entrée d'un juge en activité dans un cabinet ministériel politique soit subordonnée à l'avis de l'organe indépendant chargé de se prononcer sur la nomination des juges, afin que cette autorité puisse notamment définir les règles de*

conduite applicables dans chaque cas”.

II - Le droit à la protection de l'intégrité

Dès lors que l'indépendance des juges est une caractéristique de l'Etat de droit dans les sociétés démocratiques, il incombe aux Etats de fournir concrètement aux institutions judiciaires les moyens d'exercer leurs missions dans des conditions susceptibles de convaincre les citoyens de l'intégrité des juges.

Deux séries d'observations méritent, à cet égard, d'être présentées, sur l'indépendance financière et l'indépendance politique de la justice.

A - L'indépendance financière.

La question cruciale, au point de vue de l'intégrité des juges, est celle de leur rémunération.

Les principes, sur ce point, ont été clairement posés par la Recommandation (2010)12 susvisée :

“Les principales règles du régime de rémunération des juges professionnels devraient être fixées par la loi” (paragraphe 53) ;

“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” (paragraphe 54) ;

“Des dispositions légales spécifiques devraient être introduites pour se prémunir contre une réduction de rémunération visant spécifiquement les juges” (même paragraphe).

Au-delà de la rémunération, dont le lien avec l'intégrité des juges est évident, c'est tout le système du financement des activités judiciaires qui doit assurer l'indépendance de l'institution :

De quelle indépendance la justice bénéficie-t-elle si la détermination de ses besoins, la fixation et l'utilisation de son budget dépendent essentiellement du pouvoir exécutif ou de ses émanations ?

Comment éviter les pressions exercées par les autorités politiques lorsque celles-ci maîtrisent complètement la chaîne des décisions concernant le fonctionnement financier de la justice ?

N'est-ce pas une pression indirecte induite par le devoir de sélectionner le type d'affaires à traiter en priorité lorsque les juridictions sont dans l'impossibilité, faute de moyens suffisants, de traiter l'ensemble des contentieux dont elles ont la charge ?

Comme l'a dit le CCJE dans son avis n° 2 (paragraphe 3) :

“L'accès à la justice et le droit à une procédure équitable ne sont pas assurés dans des conditions normales si une affaire ne peut être examinée dans un délai raisonnable par un tribunal disposant des crédits et moyens appropriés pour agir efficacement”.

C'est la raison pour laquelle tant le CCJE dans ses avis n° 1, 2 et 10, que les

instances travaillant actuellement dans le cadre de l'Union européenne préconisent une implication directe des instances judiciaires pour les décisions budgétaires et la gestion administrative et financière des juridictions.

B - L'indépendance politique de la justice.

Il est indéniable, comme le relève la Recommandation (2010)¹² que les systèmes judiciaires doivent entretenir des relations de travail constructives avec les autres institutions publiques (paragraphe 12 de la Recommandation).

Mais cela ne donne nullement aux autorités politiques le droit de s'ingérer dans le fonctionnement des tribunaux et de faire pression sur les juges.

Rappelons à cet égard les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance des juges, adoptés par l'assemblée générale de l'ONU au mois de décembre 1985 :

"Il incombe à toutes les institutions, gouvernementales et autres, de respecter l'indépendance de la magistrature" (paragraphe 1).

"Les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement, d'après les faits et conformément à la loi, sans restrictions et sans être l'objet d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit" (paragraphe 2).

"La justice s'exerce à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence, et les décisions des tribunaux ne sont pas sujettes à révision"(paragraphe 4).

La Recommandation (2010)¹² et les avis du CCJE vont dans le même sens : L'indépendance de la justice doit être préservée contre les vellétés d'ingérence, les pressions de toutes sortes et les commentaires publics émanant des autres pouvoirs de l'Etat et présentés dans des conditions de nature à affecter l'autorité de l'institution judiciaire.

C'est pour préserver la justice contre des pressions indues que sont notamment préconisées des procédures de sélection et de promotion des juges fondées exclusivement sur la compétence, les qualifications et l'expérience des juges, l'intervention dans ces procédures d'un organe indépendant des autres pouvoirs de l'Etat, une application concrète du principe d'inamovibilité des juges.

Le rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe publié en 2015 par le CCJE, le rapport établi en 2016 par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit, les développements plus récents ayant affecté certains systèmes judiciaires européens montrent malheureusement que la séparation effective des pouvoirs reste trop souvent théorique et que des pressions fortes, allant parfois jusqu'à l'emprisonnement et la révocation, sont exercées contre des juges à raison des décisions qu'ils ont prises.

Certes, les juges eux-mêmes ne sont pas nécessairement à l'abri des critiques et doivent toujours chercher à maintenir un haut degré de professionnalisme, malgré les difficultés auxquelles ils sont confrontés.

Mais, loin de revendiquer pour eux-mêmes un quelconque privilège, les juges, grâce à la protection qui leur est due dans l'accomplissement de leurs missions, s'efforcent de procurer aux citoyens une application réelle des garanties que ceux-ci

tiennent de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des citoyens.
C'est de cet objectif que doivent être convaincus les partenaires de l'institution judiciaire.

Alain Lacabarats