

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITÉ DES MINISTRES

RECOMMANDATION N° R (94) 12

DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES

SUR L'INDÉPENDANCE, L'EFFICACITÉ ET LE RÔLE DES JUGES

*(adoptée par le Comité des Ministres le 13 octobre 1994,
lors de la 518^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant l'article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée «la Convention») qui dispose que «toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi»;

Considérant les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies en novembre 1985;

Ayant pris note du rôle essentiel que jouent les juges et les autres personnes exerçant des fonctions judiciaires dans la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Désirant promouvoir l'indépendance des juges afin de renforcer la prééminence du droit au sein des Etats démocratiques;

Conscient de la nécessité de renforcer la position et les pouvoirs des juges afin d'instaurer un système juridique efficace et équitable;

Sachant qu'il serait souhaitable de veiller à ce que les responsabilités judiciaires qui sont un ensemble de devoirs et de pouvoirs judiciaires visant à protéger les intérêts de toute personne soient dûment exercées,

Recommande aux gouvernements des Etats membres d'adopter ou de renforcer toutes les mesures nécessaires pour promouvoir le rôle des juges individuellement et de la magistrature dans son ensemble et d'améliorer leur indépendance et leur efficacité, en appliquant notamment les principes suivants:

Champ d'application de la recommandation

1. La présente recommandation est applicable à toutes les personnes exerçant des fonctions judiciaires, y compris celles chargées de connaître de questions touchant le droit constitutionnel, pénal, civil, commercial et administratif.
2. Les principes énoncés dans la présente recommandation s'appliquent aux juges non professionnels et aux autres personnes exerçant des fonctions judiciaires, à moins qu'il ne ressorte clairement du contexte qu'ils ne sont applicables qu'aux juges professionnels, comme c'est le cas des principes concernant la rémunération et la carrière des juges.

Principe I – Principes généraux concernant l'indépendance des juges

1. Toutes les mesures nécessaires devraient être prises afin de respecter, de protéger et de promouvoir l'indépendance des juges.

2. Notamment, il faudrait prendre les mesures ci-après :

a. L'indépendance des juges devrait être garantie, conformément aux dispositions de la Convention et aux principes constitutionnels, par exemple en faisant figurer des dispositions expresses à cet effet dans les Constitutions ou d'autres textes législatifs, ou en incorporant les dispositions de la présente recommandation dans le droit interne. Selon les traditions juridiques de chaque Etat, ces dispositions pourraient prévoir, par exemple, ce qui suit :

i. les décisions des juges ne devraient pas être susceptibles d'être révisées en dehors des procédures de recours prévues par la loi ;

ii. le mandat des juges et leur rémunération devraient être garantis par la loi ;

iii. aucun organe autre que les tribunaux eux-mêmes ne devrait décider de sa compétence, telle que définie par la loi ;

iv. à l'exception des décisions concernant l'amnistie, la grâce ou des mesures similaires, le gouvernement ou l'administration ne devraient pas être habilités à prendre de décisions annulant des décisions de justice rétroactivement.

b. Les pouvoirs exécutif et législatif devraient s'assurer que les juges sont indépendants et que des mesures susceptibles de mettre en danger leur indépendance ne sont pas adoptées.

c. Toute décision concernant la carrière professionnelle des juges devrait reposer sur des critères objectifs, et la sélection et la carrière des juges devraient se fonder sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité. L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement et de l'administration. Pour garantir son indépendance, des dispositions devraient être prévues pour veiller, par exemple, à ce que ses membres soient désignés par le pouvoir judiciaire et que l'autorité décide elle-même de ses propres règles de procédure.

Toutefois, lorsque la Constitution, la législation ou les traditions permettent au gouvernement d'intervenir dans la nomination des juges, il convient de garantir que les procédures de désignation des juges ne soient pas influencées par d'autres motifs que ceux qui sont liés aux critères objectifs susmentionnés. A titre d'exemple, il pourrait s'agir d'une ou plusieurs des garanties suivantes :

i. un organe spécial, indépendant et compétent, habilité à donner au gouvernement des conseils qui sont suivis dans la pratique ; ou

ii. le droit pour un individu d'introduire un recours contre une décision auprès d'une autorité indépendante ; ou

iii. l'autorité habilitée à prendre la décision établit des garde-fous contre toute influence indue ou abusive.

d. Les juges devraient prendre leurs décisions en toute indépendance et pouvoir agir sans restrictions et sans être l'objet d'influences, d'incitations, de pressions, de menaces ou d'interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit. La loi devrait prévoir des sanctions à l'encontre des personnes cherchant à influencer ainsi les juges. Les juges devraient être absolument libres de statuer impartialement sur les affaires dont ils sont saisis, selon leur intime conviction et leur propre interprétation des faits, et conformément aux règles de droit en vigueur. Les juges ne devraient être obligés de rendre compte à aucune personne étrangère au pouvoir judiciaire sur le fond de leurs affaires.

e. La distribution des affaires ne devrait pas être influencée par les souhaits d'une partie à une affaire ni d'aucune personne concernée par la décision à cet égard. Cette distribution peut, par exemple, être faite par tirage au sort ou selon une répartition automatique suivant l'ordre alphabétique ou un système analogue.

f. Un juge ne peut être dessaisi d'une affaire sans juste motif, comme une maladie grave ou l'existence d'un intérêt personnel en la matière. Toute raison ainsi que les procédures de dessaisissement devraient être prévues par la loi et ne devraient pas être influencées par tout intérêt du gouvernement ou de l'administration. Une décision tendant à dessaisir un juge d'une affaire devrait être prise par une autorité jouissant de la même indépendance sur le plan judiciaire que les juges.

3. Les juges, qu'ils soient nommés ou élus, sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat.

Principe II – Autorité des juges

1. Toute personne concernée par une affaire, y compris les organes de l'Etat ou leurs représentants, devrait être soumise à l'autorité du juge.
2. Les juges devraient disposer de pouvoirs suffisants et être en mesure de les exercer pour s'acquitter de leurs fonctions, préserver leur autorité et la dignité du tribunal.

Principe III – Conditions de travail adéquates

1. Afin de créer des conditions de travail adéquates pour permettre aux juges de travailler efficacement, il faudrait en particulier:
 - a. recruter suffisamment de juges et leur permettre d'acquérir toute la formation nécessaire, par exemple une formation pratique dans les tribunaux et, si possible, auprès d'autres autorités et instances, avant leur nomination et au cours de leur carrière. Cette formation devrait être gratuite pour le juge et porter, en particulier, sur la législation récente et la jurisprudence. Le cas échéant, cette formation devrait inclure des visites d'étude auprès des autorités et des tribunaux européens et étrangers;
 - b. veiller à ce que le statut et la rémunération des juges soient à la mesure de la dignité de leur profession et des responsabilités qu'ils assument;
 - c. prévoir une structure de carrière bien définie afin de recruter et de garder des juges compétents;
 - d. mettre à la disposition des juges un personnel d'appui et des équipements adéquats, en particulier du matériel de bureautique et d'informatique, afin qu'ils puissent agir efficacement et sans retard injustifié;
 - e. prendre les mesures appropriées afin de confier des tâches non juridictionnelles à d'autres personnes, conformément à la Recommandation n° R (86) 12 concernant les mesures visant à prévenir et à réduire la surcharge de travail des tribunaux.
2. Toutes les mesures nécessaires devraient être prises afin de veiller à la sécurité des juges, notamment en assurant la présence de gardes dans les locaux des tribunaux ou en faisant protéger par la police les juges qui peuvent devenir ou sont victimes de graves menaces.

Principe IV – Associations

Les juges devraient être libres de créer des associations ayant, seules ou en liaison avec un autre organe, la tâche de sauvegarder leur indépendance et de protéger leurs intérêts.

Principe V – Responsabilités judiciaires

1. Dans les procédures, les juges ont le devoir de protéger les droits et les libertés de toute personne.
2. Les juges ont le devoir et devraient avoir le pouvoir d'exercer leurs responsabilités judiciaires afin de s'assurer que la loi est correctement appliquée et que les affaires sont traitées équitablement, efficacement et rapidement.
3. Les juges devraient en particulier assumer les responsabilités suivantes:
 - a. agir dans toutes les affaires en toute indépendance et à l'abri de toute influence extérieure;
 - b. statuer sur les affaires de manière impartiale conformément à leur propre évaluation des faits et à leur interprétation de la loi, s'assurer que toutes les parties sont entendues équitablement et que les droits procéduraux des parties sont respectés conformément aux dispositions de la Convention;
 - c. s'abstenir de juger une affaire ou renoncer à agir lorsqu'il existe des justes motifs et uniquement dans ce cas. De tels motifs devraient être définis par la loi et peuvent concerner, par exemple, de graves problèmes de santé, l'existence d'un intérêt personnel en la matière ou l'intérêt de la justice;
 - d. s'il y a lieu, expliquer de manière impartiale aux parties certaines questions de procédure;
 - e. le cas échéant, encourager les parties à aboutir à un règlement à l'amiable;

- f. sauf si la loi ou la pratique établie en disposent autrement, motiver leur jugement clairement et complètement en utilisant des termes facilement compréhensibles;
- g. suivre toute formation nécessaire à l'exercice de leurs fonctions de manière efficace et adéquate.

Principe VI – Exercice défaillant des responsabilités et fautes disciplinaires

1. Lorsque des juges ne s'acquittent pas de leurs responsabilités de manière efficace et adéquate ou en cas de fautes disciplinaires, toutes les mesures nécessaires, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte à l'indépendance de la justice, devraient être prises. Selon les principes constitutionnels et la tradition juridique de chaque Etat, ces mesures peuvent être, par exemple, les suivantes:
 - a. dessaisissement du juge;
 - b. affectation du juge à d'autres tâches judiciaires au sein de la juridiction;
 - c. sanctions pécuniaires telles qu'une réduction de rémunération pendant une période temporaire;
 - d. suspension.
2. Les juges nommés à titre permanent ne peuvent être révoqués sans juste motif tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge de la retraite obligatoire. Ces raisons, qui devraient être définies en termes précis par la loi, pourraient s'appliquer dans des pays où le juge est élu pour une certaine période, ou pourraient concerner les cas où le juge est incapable de s'acquitter de fonction judiciaire ou a commis des infractions pénales ou de graves violations des règles disciplinaires.
3. Lorsque les mesures prévues aux paragraphes 1 et 2 du présent article doivent être prises, les Etats devraient étudier la possibilité de constituer, conformément à une loi, un organe compétent spécial chargé d'appliquer les sanctions et mesures disciplinaires, lorsqu'elles ne sont pas examinées par un tribunal, et dont les décisions devraient être contrôlées par un organe judiciaire supérieur, ou qui serait lui-même un organe judiciaire supérieur. La loi devrait prévoir des procédures appropriées pour que le juge mis en cause bénéficie au moins de toutes les garanties d'une procédure équitable prévues par la Convention, par exemple de la possibilité de faire entendre ses arguments dans un délai raisonnable et d'avoir le droit de répondre à toute accusation portée contre lui.