

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CCJE-BU(2025)3

Strasbourg, 15 octobre 2025

**CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPÉENS
(CCJE)**

Avis du Bureau du CCJE

**à la suite d'une demande de la Fédération européenne des juges
administratifs (FEJA) concernant les lacunes systémiques de la
responsabilité disciplinaire des juges
du tribunal administratif de Vienne, Autriche**

INTRODUCTION

1. Le Bureau du CCJE a reçu, le 31 mai 2025, une demande de la Fédération européenne des juges administratifs (FEJA)¹, ainsi que des deux associations autrichiennes de juges administratifs, à savoir la Verwaltungsrichter:innen-Vereinigung (VRV)² et le Dachverband der Verwaltungsrichter:innen (DVVR)³, concernant les lacunes systémiques de la responsabilité disciplinaire des juges du tribunal administratif de Vienne. Il convient de noter que l'organisation des juridictions administratives varie d'une province à l'autre en raison de l'organisation fédérale de l'État, et que cette demande se concentre sur la situation dans la province de Vienne.
2. La FEJA avait déjà soumis en 2019 une demande concernant le cadre juridique de la présidence (et de la vice-présidence) du tribunal administratif de Vienne. En réponse à cette demande, le 29 mars 2019, le Bureau du CCJE a adopté un avis⁴ dans lequel il se déclarait d'accord avec la FEJA pour considérer que les dispositions législatives régissant le rôle, le cadre organisationnel et les pouvoirs de la présidence (et de la vice-présidence) du tribunal administratif de Vienne s'écartaient à certains égards des normes européennes, et qu'en conséquence, l'indépendance judiciaire pouvait être compromise dans une certaine mesure.
3. Au vu de ces lacunes, le Bureau du CCJE a donc formulé, en 2019, les recommandations suivantes.
 - La procédure de sélection et de nomination des personnes exerçant la présidence et la vice-présidence du tribunal administratif de Vienne, qui relevait exclusivement du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif, devrait être la même que pour les autres juges de ce tribunal.
 - En ce qui concerne le conseil de la justice ou un organe équivalent, qui permet la consultation des juges et leur participation aux procédures de sélection et de nomination, le Bureau du CCJE a souligné l'importance de mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, en particulier de ses paragraphes 8 et 26 à 29.
 - Les pouvoirs étendus de la présidence du tribunal administratif de Vienne devraient être assortis de critères d'application et être exercés dans la transparence.

¹ <https://www.aejj.org>.

² www.verwaltungsrichter.at.

³ <https://dvvr.at>.

⁴ CCJE-BU(2019)3. Pour consulter cet avis (en anglais) : <https://rm.coe.int/opinion-29-march-2019-austria-2019-final/168093c034>.

- Cela était particulièrement important en raison du rôle de la présidence dans la supervision des mesures administratives et dans l'ouverture de procédures disciplinaires.
 - La situation relative à une éventuelle subordination de la présidence (et de la vice-présidence) du tribunal administratif de Vienne au gouvernement de la province de Vienne pour les questions relevant de l'administration judiciaire n'était pas claire et devrait à tout le moins être clarifiée ; si cette subordination était confirmée, elle devrait être supprimée au moyen de modifications législatives.
4. Dans leur demande soumise le 31 mai 2025, la FEJA et les deux associations autrichiennes de juges administratifs (la VRV et le DVVR), tout en remerciant à nouveau le Bureau du CCJE pour son avis de 2019, soulignent que dans l'intervalle, les rapports de la Commission européenne sur l'état de droit (2020-2024) renvoient systématiquement à cet avis et mettent l'accent sur les faiblesses structurelles persistantes du tribunal administratif de Vienne. Toutefois, aucun changement législatif ou pratique n'a été mis en œuvre à ce jour pour répondre à ces préoccupations.
 5. La FEJA, la VRV et le DVVR ont également soumis au Bureau du CCJE, le 11 juillet 2025, des informations complémentaires, dans lesquelles ils confirment tout ce qui précède et soulignent que la présidence du tribunal administratif de Vienne doit suivre les instructions de l'exécutif (c'est-à-dire du gouvernement de la province de Vienne) en matière d'administration judiciaire, ce qui est particulièrement préoccupant en ce qui concerne les procédures disciplinaires engagées contre des juges de ce tribunal, dans la mesure où le pouvoir d'engager ces procédures appartient à la présidence.
 6. Dans ces informations complémentaires, la FEJA, la VRV et le DVVR reviennent sur un certain nombre d'aspects problématiques concernant la responsabilité disciplinaire des juges du tribunal administratif de Vienne soulevés dans leur demande initiale du 31 mai 2025, et demandent au Bureau du CCJE de les examiner sous l'angle des normes du CCJE récemment adoptées dans l'avis n° 27 du CCJE (2024) sur la responsabilité disciplinaire des juges.
 7. Après avoir examiné cette demande de la FEJA, de la VRV et du DVVR, le Bureau du CCJE a adopté l'avis ci-dessous, qui propose une analyse juridique des préoccupations exprimées par ces associations, suivie de conclusions et recommandations correspondantes.
 8. D'emblée, le Bureau du CCJE tient à souligner que son avis se fonde sur la demande formulée par la FEJA, la VRV et le DVVR. Il vise à attirer l'attention sur les normes du CCJE applicables aux domaines couverts par cette demande, et non pas à examiner en détail les lois et règlements qui y sont mentionnés ni à prendre position sur le bien-fondé des points soulevés.

AVIS

A. Observation générale concernant les relations entre la présidence du tribunal administratif de Vienne et le gouvernement de la province de Vienne

9. Ainsi que le soulignent la FEJA, la VRV et le DVVR, la présidence du tribunal administratif de Vienne doit suivre les instructions du gouvernement de la province de Vienne en matière d'administration judiciaire, ce qui est particulièrement préoccupant au regard des pouvoirs étendus de la présidence, notamment son rôle dans les procédures liées à la responsabilité disciplinaire des juges.
10. La FEJA, la VRV et le DVVR ajoutent que le tribunal administratif de Vienne exerce un contrôle juridictionnel sur les décisions du gouvernement de la province de Vienne. Cette double fonction est d'autant plus préoccupante que le gouvernement de la province peut donner des instructions à la présidence du tribunal et qu'il contrôle toutes les ressources dont dispose le tribunal.
11. Certes, ces instructions doivent porter sur des questions d'administration judiciaire et ne doivent pas interférer avec les activités des juges du tribunal consistant à statuer sur les affaires, mais la portée exacte de ces instructions demeure floue et manque de transparence. Même dans les situations où ces instructions restent dans le cadre de l'administration du tribunal, elles peuvent être perçues comme ayant une influence significative - que ce soit directement ou indirectement - sur la présidence du tribunal dans tous les domaines, y compris ceux qui ne relèvent pas de l'administration du tribunal.
12. Le CCJE a examiné de manière approfondie le rôle des présidents de tribunaux dans son avis n° 19 de 2016. Dans cet avis, le CCJE a d'abord souligné que « le devoir principal des présidents des tribunaux doit rester celui d'agir à chaque instant en qualité de gardien de l'indépendance et de l'impartialité des juges et du tribunal dans son ensemble »⁵.
13. Concernant le rôle administratif (managérial) des présidents de juridiction, le CCJE a souligné que « les relations entre les présidents des tribunaux et d'autres organes de l'État devraient être fondées sur les principes fondamentaux de l'égalité et de la séparation des pouvoirs. Dans certains pays, le pouvoir exécutif, par l'intermédiaire du ministère de la Justice, exerce une forte influence sur l'administration des tribunaux par le biais des directeurs de tribunaux et des inspections judiciaires. Le CCJE a adopté la position que la présence d'agents du pouvoir exécutif dans les instances de gestion des cours et tribunaux est à éviter. Une telle présence peut constituer une ingérence dans le fonctionnement de la justice, menaçant ainsi son indépendance. En tout état de cause, dans de tels cas, les présidents des tribunaux jouent un rôle important dans la prévention de possibles ingérences de l'exécutif dans les activités des tribunaux. »⁶

⁵ Avis n°19 du CCJE (2016) sur le rôle des présidents des tribunaux, paragraphe 7.

⁶ Avis n°19 du CCJE (2016) sur le rôle des présidents des tribunaux, paragraphe 11.

14. Dans la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, il est aussi indiqué que « l'administration des tribunaux devrait aider à améliorer l'efficacité et à préserver l'indépendance et l'impartialité des juges »⁷.
15. **Par conséquent, le Bureau du CCJE est très préoccupé par le fait qu'une autorité exécutive (en l'occurrence, le gouvernement de la province de Vienne) donne des instructions obligatoires à la présidence du tribunal administratif de Vienne, compte tenu notamment du caractère sensible de la question des procédures disciplinaires, de l'importance de protéger l'indépendance et l'impartialité de la présidence du tribunal et de l'ensemble des juges, et de la nécessité de préserver la confiance du public dans la justice.**
16. **Les pouvoirs étendus de la présidence du tribunal administratif de Vienne mettent en péril le droit d'agir de manière indépendante et impartiale, inhérent aux membres du pouvoir judiciaire, et risquent d'entraîner une influence et/ou une ingérence, réelle ou perçue, de la part des autorités exécutives. Plus précisément, dans le cadre des procédures disciplinaires engagées contre des juges, lorsque ces pouvoirs pourraient être directement ou indirectement influencés - ou perçus comme tels - par des instructions émanant de l'exécutif de la province, la question est encore plus problématique. Par conséquent, aucune disposition législative ou réglementaire ne doit avoir pour effet d'imposer à la présidence du tribunal administratif de Vienne de suivre une instruction du gouvernement de la province de Vienne ou de toute autre autorité exécutive.**

B. Le rôle de la présidence du tribunal administratif de Vienne dans les procédures liées à la responsabilité disciplinaire des juges

17. LA FEJA, la VRV et le DVVR font observer que le pouvoir d'engager des procédures disciplinaires contre des juges reste sous le contrôle exclusif de la présidence du tribunal. Cette prérogative fait de la présidence du tribunal la gardienne des mesures disciplinaires.
18. En outre, il n'y a ni dispositions ni procédures précises qui régiraient l'ouverture d'enquêtes disciplinaires. En pratique, la présidence peut engager une procédure sur la base d'une plainte déposée par n'importe qui, y compris de manière anonyme. Les critères utilisés dans ce contexte ne sont pas transparents, ce qui risque d'entraîner des incohérences dans le traitement de cas similaires.
19. Ce qui préoccupe aussi la FEJA, la VRV et le DVVR, c'est le pouvoir de la présidence du tribunal de nommer un·e juge de son tribunal en tant que commissaire enquêteur ou enquêtrice lorsque la présidence décide qu'il existe un soupçon fondé de manquement au devoir de la part d'un·e juge faisant l'objet d'une procédure disciplinaire.

⁷ Recommandation CM/Rec(2010)12, Exposé des motifs, paragraphe 46.

20. Ainsi, la présidence a le pouvoir d'engager une procédure disciplinaire et de nommer un commissaire enquêteur ou une commissaire enquêtrice, sans aucun critère de sélection transparent. En outre, le ou la commissaire doit suivre les instructions de la présidence du tribunal dans l'exercice de cette fonction d'enquête.
21. Un autre sujet de préoccupation est le manque de codification des infractions disciplinaires et/ou le manque d'orientations en la matière, qui entraîne un manque de transparence concernant le lien entre les procédures disciplinaires et les évaluations professionnelles.
22. Ainsi que l'ont souligné la FEJA, la VRV et le DVVR, toutes les préoccupations susmentionnées sont particulièrement graves en raison de la subordination de la présidence du tribunal aux instructions du gouvernement provincial.
23. Le CCJE a recommandé que les États membres disposent d'un organe d'enquête spécifique ou d'une personne chargée de recevoir les plaintes, de recueillir les observations de la ou du juge concerné et d'examiner, à la lumière de ces observations, s'il existe ou non des éléments suffisants contre la ou le juge pour justifier l'ouverture d'une procédure disciplinaire. L'organe d'enquête doit être libre de toute influence politique⁸.
24. Le CCJE a souligné que la loi devrait définir expressément, et dans la mesure du possible en termes spécifiques, les motifs pour lesquels une procédure disciplinaire peut être engagée contre un·e juge. La décision d'un·e juge dans une procédure - notamment son interprétation du droit, son appréciation des faits, son évaluation des preuves ou son choix de s'écarter de la jurisprudence établie - ne doit pas engager sa responsabilité disciplinaire, sauf en cas d'intention malveillante, d'omission volontaire ou d'inconduite grave⁹.
25. En outre, le CCJE a recommandé d'éviter tout abus, réel ou perçu, des procédures disciplinaires et donc de veiller à ce que l'ouverture d'une telle procédure repose sur des motifs juridiques valables. Ces motifs doivent répondre aux critères de légalité, c'est-à-dire qu'ils doivent être clairement définis, précis et prévisibles dans leur application, de manière à permettre à un·e juge de prévoir dans une mesure raisonnable les conséquences disciplinaires qu'une action donnée peut entraîner. Cette sécurité juridique renforce l'indépendance des juges¹⁰.
26. Le CCJE a aussi souligné que toutes les garanties procédurales générales consacrées par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) s'appliquent aux procédures disciplinaires contre les juges, et que les États membres doivent veiller

⁸ Avis n° 27 du CCJE (2024) sur la responsabilité disciplinaire des juges, paragraphe 19.

⁹ Avis n° 27 du CCJE (2024) sur la responsabilité disciplinaire des juges, paragraphe 28 ; voir aussi Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 66 ; Avis n° 3 du CCJE (2002) sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, paragraphe 60.

¹⁰ Avis n° 27 du CCJE (2024) sur la responsabilité disciplinaire des juges, paragraphes 32-33.

à ce que figurent dans la loi des règles procédurales claires qui s'appliquent à ces procédures¹¹.

27. Le CCJE a également souligné que les juges doivent avoir la possibilité de participer effectivement aux procédures disciplinaires dont ils font l'objet. Les juges ont le droit d'être informés et entendus et de se défendre, et le CCJE a appelé les États membres à veiller à ce que l'égalité des armes soit établie dans les procédures contradictoires¹².
28. **Compte tenu des normes susmentionnées, le Bureau du CCJE recommande avant tout de ne pas imposer à la présidence du tribunal administratif de Vienne de suivre les instructions du gouvernement de la province de Vienne ou de toute autre autorité exécutive.**
29. **En outre, même si la présidence n'est pas soumise à de telles instructions, le Bureau du CCJE recommande ce qui suit afin de préserver l'indépendance interne (fonctionnelle) des juges.**
 - **Tout pouvoir de la présidence d'ouvrir une enquête disciplinaire, ou d'engager une procédure disciplinaire, doit être fondé sur un cadre juridique clairement défini, précis et cohérent, qui traite des aspects procéduraux et matériels de l'ensemble du processus disciplinaire.**
 - **L'éventuel pouvoir de la présidence de nommer un commissaire enquêteur ou une commissaire enquêtrice ne doit pas s'accompagner du pouvoir de la présidence de donner des instructions à cette personne. Le ou la commissaire doit être en mesure d'exercer ses fonctions en toute indépendance, sans être soumis à aucune autorité, qu'elle soit judiciaire, exécutive ou autre.**
 - **Le ou la juge contre qui la procédure disciplinaire a été engagée doit pouvoir y participer à tous les stades, y compris la phase d'enquête, et doit pouvoir se défendre dans le cadre d'une procédure contradictoire.**
 - **Les motifs pour lesquels une procédure disciplinaire peut être engagée contre un·e juge doivent être définis clairement dans la loi. Parmi ces motifs ne doivent figurer ni l'interprétation du droit par le ou la juge, ni son appréciation des faits, ni son évaluation des preuves, ni son choix de s'écarter de la jurisprudence établie, sauf en cas d'intention malveillante, d'omission volontaire ou d'inconduite grave.**

C. Le rôle du ou de la procureur·e disciplinaire dans les procédures liées à la responsabilité disciplinaire des juges du tribunal administratif de Vienne

¹¹ Avis n° 27 du CCJE (2024) sur la responsabilité disciplinaire des juges, paragraphe 34.

¹² Avis n° 27 du CCJE (2024) sur la responsabilité disciplinaire des juges, paragraphe 35.

30. La FEJA, la VRV et le DVVR expriment une autre préoccupation encore. Elle concerne le rôle et les fonctions du ou de la procureur·e disciplinaire, qui est sélectionné et nommé par le gouvernement de la province de Vienne parmi les fonctionnaires de la province ayant les qualifications juridiques requises.
31. Ainsi que l'ont souligné la FEJA, la VRV et le DVVR, bien que ces procureur·es ne soient pas formellement liés par les instructions du gouvernement de la province de Vienne, le cadre structurel de ce rôle et l'influence perçue ou potentielle du gouvernement soulèvent des préoccupations légitimes.
32. Ces préoccupations sont encore exacerbées par le fait que le ou la procureur·e disciplinaire donne des instructions au commissaire enquêteur ou à la commissaire enquêtrice et agit en tant qu'organe disciplinaire ; à ce titre, le ou la procureur·e détermine s'il convient de renvoyer l'affaire devant la juridiction disciplinaire en intentant une action disciplinaire ou de renoncer à l'action disciplinaire dans certaines circonstances. Le ou la procureur·e disciplinaire peut clore l'enquête et mettre fin à la procédure disciplinaire s'il ou si elle conclut que l'infraction alléguée ne peut pas être prouvée ou qu'elle est considérée comme une faute mineure.
33. Le CCJE a souligné que l'exercice de ces pouvoirs peut présenter un risque réel lorsque les procureur·es disciplinaires sont nommés par le gouvernement ou par des autorités liées au gouvernement. De plus, l'organe d'enquête doit être libre de toute influence politique¹³, ce qui pourrait ne pas être le cas à Vienne, compte tenu de la procédure de nomination du ou de la procureur·e disciplinaire.
- 34. En conséquence, vu les normes susmentionnées, le Bureau du CCJE recommande que le ou la procureur·e disciplinaire ne soit nommé ni par le gouvernement de la province de Vienne ni par une autre autorité exécutive.**
- 35. En outre, une telle nomination devrait dans tous les cas s'accompagner de dispositions garantissant que le ou la procureur·e exerce ses fonctions en toute indépendance ; il s'agit notamment d'éviter tout conflit d'intérêts et de définir un cadre juridique clair et cohérent. Cela est essentiel pour faire en sorte que toutes les affaires disciplinaires soient examinées de manière impartiale et cohérente et pour renforcer la confiance du public dans ces procédures disciplinaires.**

¹³ Avis n° 27 du CCJE (2024) sur la responsabilité disciplinaire des juges, paragraphe 19.