

Strasbourg, 6 décembre 2024

CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS (CCJE)

Avis n° 27 du CCJE (2024)

sur la responsabilité disciplinaire des juges

I. Introduction

1. Conformément au mandat donné par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a préparé le présent Avis sur la responsabilité disciplinaire des juges.
2. La responsabilité des juges est étroitement liée à l'indépendance judiciaire. Si la responsabilité des juges n'est pas réglementée de manière claire et adéquate, l'indépendance judiciaire est sapée. Cela se produit dans des circonstances où les juges peuvent être confrontés à des conséquences potentiellement préjudiciables pour leur inamovibilité et / ou leurs perspectives de carrière dans des circonstances floues. La responsabilité disciplinaire est importante pour tenir les juges responsables devant le public des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions. C'est un moyen par lequel la société peut s'assurer que le pouvoir judiciaire remplit correctement sa fonction, renforçant ainsi la confiance du public dans le pouvoir judiciaire.
3. La responsabilité des juges est devenue un sujet de grande préoccupation ces dernières années. Plusieurs décisions des juridictions européennes ont constaté que l'exécutif

avait eu recours à des mesures disciplinaires pour faire taire ou révoquer les juges qui ne s'étaient pas prononcés en leur faveur¹. Les développements récents rendent nécessaire une réflexion sur le fondement, la justification et les limites de la responsabilité disciplinaire des juges.

II. Objet et portée de l'Avis

4. Le CCJE a déjà traité cette question dans son Avis n° 3 sur les principes et règles régissant la conduite professionnelle des juges, en particulier l'éthique, les comportements incompatibles et l'impartialité. Le présent Avis a pour objet de faire le point sur tous les développements intervenus depuis l'adoption de l'Avis n° 3 (2002) et d'évaluer et de développer des normes relatives à la responsabilité disciplinaire des juges, ainsi que de tenir compte de leur impact sur l'indépendance de la justice. Il fournit un ensemble de principes fondamentaux et de recommandations applicables à tous les États membres et conçus pour traiter les situations dans lesquelles l'indépendance et l'impartialité des juges peuvent être mises en péril.
5. Le présent Avis examine les questions suivantes :
 - a. Comment est délimitée l'application correcte de la responsabilité disciplinaire des juges ?
 - b. Quel est le cadre législatif adéquat et l'organisation des procédures disciplinaires à l'encontre des juges ?
 - c. Quels sont les motifs recevables pour engager la responsabilité disciplinaire des juges ?
 - d. Quelles sont les garanties procédurales nécessaires pour les juges dans les procédures disciplinaires ?
6. L'Avis ne traite pas de la responsabilité civile ou pénale des juges, qui sont des sujets suffisamment vastes en soi.
7. Bien que le présent Avis ne traite pas du vetting (vérification des antécédents), le CCJE ne peut le passer sous silence. Le vetting ne doit pas être utilisé comme un substitut aux mesures disciplinaires. Il ne doit pas non plus être utilisé pour lutter contre la corruption. Le CCJE reconnaît toutefois que le vetting peut être autorisé en tant que procédure exceptionnelle et ponctuelle dans le cadre de la transition d'un gouvernement autoritaire à un gouvernement démocratique régi par l'État de droit.
8. L'Avis a été préparé sur la base des Avis précédents du CCJE, en particulier les Avis n° 3 (2002) et n° 18 (2015), la Magna Carta des juges du CCJE (2010) et les instruments pertinents du Conseil de l'Europe, y compris, mais sans s'y limiter, la Charte européenne sur le statut des juges, le Rapport 2023 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe, la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2010)12 sur les juges : Indépendance, efficacité et responsabilités, le Rapport de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur l'indépendance du système judiciaire, le Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens : Cycle

¹ Cf. Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), 15 juillet 2021, C-791/19 - *Commission c. Pologne* (Régime disciplinaire des juges), ECLI:EU:C:2021:596 ; Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) *Grzęda c. Pologne* [GC], n° 43572/18, 15 mars 2022.

d'évaluation 2022 (données 2020) de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), les résultats du quatrième cycle d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) concernant les juges, l'examen de la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur le renforcement de l'indépendance et de l'impartialité de la justice du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH). Il prend également en compte les principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire, les principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, le rapport du Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ) sur l'indépendance, la responsabilité et la qualité du pouvoir judiciaire, les Recommandations de l'OSCE sur l'indépendance et la responsabilité judiciaires (les Recommandations de Varsovie) ainsi que d'autres instruments pertinents.

9. L'Avis prend également en compte les réponses des membres du CCJE au questionnaire sur la responsabilité disciplinaire des juges et l'avant-projet préparé par l'expert désigné par le Conseil de l'Europe, le Dr Jannika Jahn.

III. Délimiter l'application correcte de la responsabilité disciplinaire des juges

10. Les pouvoirs du juge sont liés aux valeurs de vérité, de justice, d'équité et de liberté². Les juges doivent exercer leurs fonctions selon les normes professionnelles les plus élevées afin de remplir leur rôle constitutionnel³. Le fait que la société confie aux juges des pouvoirs aussi étendus a pour corollaire qu'il doit exister des moyens d'engager la responsabilité des juges, voire de les démettre de leurs fonctions, en cas de manquement si grave qu'il justifie une telle mesure⁴. C'est particulièrement vrai dans les cas de corruption judiciaire, qui sapent fondamentalement la confiance du public dans l'impartialité et l'indépendance des juges⁵. La responsabilité disciplinaire est un moyen de s'assurer que les juges respectent leurs devoirs. Elle contribue ainsi à maintenir la confiance du public dans l'administration de la justice.
11. Les trois pouvoirs de l'État sont responsables devant la société qu'ils servent. La responsabilité disciplinaire des juges engage la responsabilité du pouvoir judiciaire. Cela ne signifie cependant pas que le pouvoir judiciaire est subordonné à un autre pouvoir de l'État. Ce serait trahir la fonction constitutionnelle du pouvoir judiciaire en tant que pouvoir d'État composé d'arbitres indépendants dont la fonction est de statuer sur les affaires de manière impartiale et conformément à la loi⁶. Cela saperait également le fondement même d'un État de droit qui garantit des droits et des libertés spécifiques à ses citoyens⁷.
12. En tant que critère général, le CCJE souligne que les droits individuels des juges et leur légitimité fonctionnelle, qui sert de justification et de limite au pouvoir de l'État, devraient fixer les limites appropriées à la responsabilité disciplinaire des juges. La responsabilité disciplinaire ne doit pas interférer avec l'exercice légitime des droits individuels des

² Avis n° 18 (2015) du CCJE, paragraphe 18.

³ Dans son Avis n° 3 (2002), le CCJE a examiné ces normes et principes de conduite professionnelle.

⁴ Avis n° 18 (2015) du CCJE, paragraphe 33.

⁵ Avis n° 18 (2015) du CCJE, paragraphe 33.

⁶ Avis n° 18 (2015) du CCJE, paragraphe 20.

⁷ Cf. CourEDH, *Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, 25 septembre 2018, paragraphes 83 et suivants; *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, 23 juin 2016.

juges, tels que leur liberté d'expression consacrée par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), leur droit à la vie privée en vertu de l'article 8 de la CEDH ou leur droit à un procès équitable en vertu de l'article 6 de la CEDH⁸. En outre, les motifs de la responsabilité disciplinaire des juges doivent être intrinsèquement liés au rôle constitutionnel du pouvoir judiciaire. Il s'agit notamment de veiller à ce que les juges agissent en tant qu'arbitres indépendants et impartiaux, dans le respect de l'État de droit, et qu'ils contribuent d'une manière générale au bon fonctionnement de l'administration de la justice.

13. Les principes fondamentaux découlent de cette délimitation du bon usage de la responsabilité disciplinaire des juges :
 - a. la responsabilité disciplinaire est nécessaire pour maintenir la confiance dans le pouvoir judiciaire ;
 - b. la responsabilité disciplinaire ne doit pas porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ;
 - c. la responsabilité disciplinaire est importante pour garantir une bonne administration de la justice dans le respect de l'État de droit ;
 - d. l'étendue de la responsabilité disciplinaire doit être clairement définie pour être conforme à l'État de droit ;
 - e. les institutions procédurales impliquées dans les procédures disciplinaires doivent respecter la séparation des pouvoirs et la bonne administration de la justice ;
 - f. l'exercice légitime des droits légaux d'un juge ne doit pas donner lieu à une responsabilité disciplinaire ;
 - g. toute sanction disciplinaire imposée à un juge doit être proportionnée.

IV. Cadre législatif et organisation des procédures disciplinaires à l'encontre des juges

14. Les réponses des États membres du CCJE au questionnaire montrent qu'il existe un cadre législatif pour les procédures disciplinaires à l'encontre des juges dans presque tous les États. Dans certains pays, les dispositions respectives sont inscrites dans la Constitution, dans la plupart des pays, elles sont contenues dans des lois statutaires avec ou sans décrets, ordonnances ou règles supplémentaires. Dans certains États, mais pas dans tous, des juges ou des associations de juges ont participé à l'élaboration de ces lois.
15. L'organisation des procédures disciplinaires varie d'un pays à l'autre. En fonction de leurs similitudes et de leurs différences, les systèmes d'organisation disciplinaire peuvent être globalement divisés en deux catégories : le système des conseils et le système des tribunaux. Le système du conseil fait référence à un système dans lequel un conseil de la justice prend la décision finale, tandis que dans le système judiciaire, c'est un tribunal commun ou disciplinaire qui prend cette décision. Dans le système judiciaire, c'est généralement le ministère de la justice ou un procureur général qui engage une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge devant le tribunal disciplinaire. Dans le système du conseil, le groupe de personnes et d'institutions qui peuvent engager une procédure devant le conseil judiciaire est beaucoup plus large. Il va du ministère de la justice aux présidents des juridictions, en passant par les parties à la procédure, les

⁸ Cf. CourEDH, *Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, 25 septembre 2018, paragraphes 83 et suivants; *Baka c. Hongrie* [GC], no 20261/12, 23 juin 2016.

particuliers ou les avocats. Dans les deux systèmes, les plaintes ou les informations concernant des fautes judiciaires peuvent être soumises de manière formelle ou informelle à l'institution compétente, sans restriction personnelle.

16. Dans certains systèmes de conseil, il existe une procédure d'appel au sein du conseil de la justice, dans d'autres, l'appel est porté devant une juridiction supérieure, voire devant la Cour constitutionnelle dans certaines circonstances. Dans plusieurs pays, les présidents des juridictions sont habilités à prendre une décision disciplinaire en cas d'avertissement ou de blâme de moindre importance. Dans quelques pays, les procédures disciplinaires sont traitées par une commission parlementaire pour la discipline judiciaire, par le président de la Cour suprême, respectivement le président des appels, ou par le conseil de discipline gouvernemental pour les hauts fonctionnaires. Dans quelques autres cas, les médiateurs et le chancelier de justice peuvent engager des procédures disciplinaires.
17. Dans la grande majorité des pays, il existe des garanties pour protéger l'indépendance et l'impartialité des institutions impliquées dans les procédures disciplinaires, en particulier l'organe de décision. Dans certains pays, des garanties sont prévues pour assurer l'indépendance de toutes les institutions après la phase d'ouverture, y compris l'organe d'enquête et l'organe de décision. Dans d'autres pays, des risques d'une certaine forme de politisation des procédures sont signalés. C'est le cas lorsque les procureurs chargés de l'enquête dépendent du ministère de la justice, lorsque la même personne ouvre et décide de la procédure en tant que membre du conseil de la justice, ou lorsque les membres du conseil de la justice sont nommés par le Parlement. Un risque similaire existe si les membres du conseil de la justice sont nommés par l'exécutif.
18. Le CCJE souligne l'importance de disposer de garanties solides au niveau constitutionnel ou législatif concernant la responsabilité disciplinaire des juges et de mettre en œuvre ces garanties dans la pratique⁹. Il souligne que l'indépendance des juges doit être correctement protégée contre les pratiques disciplinaires arbitraires et abusives exercées à l'encontre des juges. Les dispositions matérielles et procédurales doivent être établies par la loi. Dans le processus de préparation des lois disciplinaires pour les juges, il est essentiel qu'il y ait une consultation significative avec les juges, y compris leurs associations¹⁰ qui devraient avoir la possibilité d'examiner et de commenter la législation envisagée sur les questions liées au statut des juges¹¹.
19. L'organe responsable de l'ouverture d'une procédure disciplinaire et de son instruction ne devrait pas être le même que celui qui statue sur l'affaire disciplinaire. Une fois qu'un membre du public a déposé une plainte, cette personne ne devrait pas pouvoir intervenir dans la procédure disciplinaire qui s'ensuit¹². Le CCJE recommande que les États membres disposent d'un organe d'enquête spécifique ou d'une personne chargée de

⁹ Examen par le CDCJ de la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur le renforcement de l'indépendance et de l'impartialité de la justice, paragraphes 223-224 ; voir aussi, plus généralement, l'Avis n° 1 (2001) du CCJE et l'Avis n° 6 (2004).

¹⁰ Avis n° 18 (2015) du CCJE, paragraphe 31.

¹¹ Avis n° 23 (2020) du CCJE, chapitre IX, clause 7.

¹² Cela ne s'applique pas aux systèmes de plaintes dans certains États membres où, par exemple, un citoyen peut déposer une plainte concernant le comportement d'un juge, à condition que dans le cadre du système : (1) la plainte ne puisse pas concerner les décisions prises par le juge dans une affaire, (2) les plaintes vexatoires et autres plaintes mal fondées soient effectivement et rapidement rejetées, et (3) les droits du juge soient correctement sauvegardés. Pour les plaintes vexatoires et autres plaintes mal fondées, voir le paragraphe 32.

recevoir les plaintes, de recueillir les observations du juge et d'examiner, à la lumière de ces observations, s'il existe ou non des éléments suffisants à l'encontre du juge pour justifier l'ouverture d'une telle procédure. L'organe d'enquête doit être libre de toute influence politique. Dans certains systèmes juridiques où l'administration de la justice est placée sous l'autorité du ministère de la justice, il peut y avoir un risque réel à cet égard lorsque les procureurs disciplinaires sont nommés par le gouvernement ou des autorités liées au gouvernement¹³ et lorsqu'ils sont systématiquement subordonnés au pouvoir exécutif chargé de l'administration de la justice.

20. Les juges faisant l'objet d'une accusation disciplinaire doivent avoir le droit d'accéder à un tribunal indépendant ou à une autorité établie par la loi conformément à l'article 6 de la CEDH¹⁴. Il est extrêmement important que toute influence du pouvoir exécutif ou législatif sur l'organe de décision soit exclue dans de telles procédures disciplinaires¹⁵. Lorsque l'organe disciplinaire qui prend la décision n'est pas lui-même une juridiction, ses membres doivent satisfaire aux exigences générales d'indépendance et d'impartialité. Les critères respectifs comprennent une nomination appropriée, une durée déterminée du mandat, l'inamovibilité, la garantie contre l'ingérence, l'apparence d'indépendance et la possibilité de récusation en cas de partialité, et une représentation substantielle de juges dans cet organe¹⁶. Là où ils existent, les conseils de la justice sont les mieux placés à cet égard¹⁷.
21. En ce qui concerne la procédure de nomination, le CCJE confirme sa position selon laquelle les membres des organes disciplinaires qui ne sont pas des juridictions devraient être nommés par une autorité indépendante composée principalement de juges qui ont été nommés par d'autres juges¹⁸.
22. En ce qui concerne la composition de l'organe de décision, le CCJE préconise qu'un ou une ministre de la justice et / ou d'autres membres de l'exécutif ne doit pas être membre du conseil de la justice, quand il agit en tant qu'organe disciplinaire, en particulier s'il ou elle est également autorisé(e) à engager des poursuites contre un juge¹⁹. Cela poserait un problème non seulement pour l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, mais aussi pour le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Les membres de l'organe disciplinaire doivent être exclus de l'enquête préliminaire dans une affaire disciplinaire, car un tel dédoublement de fonctions pourrait jeter un doute objectif sur

¹³ Dans certains États membres, même le président de la juridiction peut avoir un lien avec l'exécutif.

¹⁴ Cf. CourEDH, *Pajak c. Pologne*, n° 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, 24 octobre 2023, paragraphes 167-200, en particulier 194-195 ; CourEDH, *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, 23 juin 2016, paragraphes 100-106 ; CourEDH, *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*, n° 63235/00, 19 avril 2007, paragraphe 62 ; Recommandation CM/Rec(2010) 12, paragraphe 69.

¹⁵ Cf. CourEDH, *Reczkowicz c. Pologne*, n° 43447/19, 22 juillet 2021 ; CourEDH, *Tuleya c. Pologne*, n° 21181/19, 51751/20, 6 juillet 2023, paragraphe 340 ; CourEDH, *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, n° 40072/13, 19 octobre 2021. Cf. le Rapport ad hoc du GRECO sur la Pologne (Règle 34), paragraphe 59 (iv) ; le Quatrième cycle d'évaluation du GRECO : prévention de la corruption en ce qui concerne les membres du parlement, les juges et les procureurs, Rapport de conformité intérimaire sur la Pologne 2021, paragraphe 73.

¹⁶ Cf. CourEDH, *Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, 25 septembre 2018, paragraphes 60-65.

¹⁷ Rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire, 12-13 mars 2010, paragraphe 43.

¹⁸ Avis n° 3 (2002) du CCJE, paragraphe 77 ; cf. CourEDH, *Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, 25 septembre 2018, paragraphes 68-72 ; CourEDH, *Volkov c. Ukraine*, n° 21722/11, 9 janvier 2013, paragraphe 112.

¹⁹ Cf. CourEDH, *Pajak c. Pologne*, n° 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, 24 octobre 2023.

l'impartialité de ces membres²⁰. Les représentants du ministère public, c'est-à-dire le procureur général et les personnes déléguées par le ministère public, qui sont responsables de la phase d'instruction des procédures disciplinaires, ne doivent pas être inclus dans la composition de l'organe disciplinaire des juges. Cela reviendrait à confondre la fonction d'enquête et d'accusation, d'une part, et la fonction judiciaire, d'autre part²¹.

23. Il doit y avoir un organe de recours/tribunal ayant pleine compétence²² pour examiner les appels, c'est-à-dire qu'il peut examiner à la fois la procédure et le bien-fondé de la décision et qu'il doit être indépendant et impartial. L'organe de recours doit avoir la compétence d'annuler les décisions disciplinaires et de prendre toute autre mesure de réparation appropriée. Il n'est pas suffisant qu'une instance de recours puisse seulement déclarer que la décision précédente est illégale²³. Il est essentiel que l'organe de révision exclue les membres qui étaient également membres de l'organe qui a engagé la procédure disciplinaire initiale²⁴.
24. Dans les États membres où il y a des membres non professionnels, la majorité des membres devraient être des membres du pouvoir judiciaire.

V. Motifs de responsabilité disciplinaire

25. Dans la plupart des États membres du CCJE, les motifs de responsabilité disciplinaire sont prévus par la loi et couvrent les fautes judiciaires et extrajudiciaires. Le contenu et la formulation peuvent varier. En raison de la diversité culturelle, qui affecte les attentes du public quant au comportement des juges, les motifs de responsabilité disciplinaire diffèrent, en particulier concernant le comportement privé des juges. Alors que les juges peuvent exprimer des opinions politiquement controversées sur les médias sociaux dans un pays, ils ne peuvent pas le faire dans un autre pays. Dans certains pays, les motifs de responsabilité judiciaire sont énumérés dans une liste exhaustive strictement formulée, tandis que dans d'autres pays, ils sont inscrits dans des formulations plus ouvertes.
26. Les juges bénéficient du droit à la liberté d'expression consacré par l'article 10 de la CEDH, comme précisé également dans l'Avis n° 25 (2022). L'exercice légitime par les juges de leurs droits au titre de l'article 10 de la CEDH ne doit pas donner lieu à une responsabilité disciplinaire²⁵. Le droit à la liberté d'expression comprend le droit des juges de parler publiquement des procédures disciplinaires engagées contre eux-mêmes ou leurs collègues. Les motifs de responsabilité disciplinaire ne doivent pas non plus déroger au droit à la vie privée et familiale d'un juge, conformément à l'article 8 de la CEDH.

²⁰ Cf. CourEDH, *Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, 25 septembre 2018, paragraphes 68-72 ; CourEDH, *Volkov c. Ukraine*, n° 21722/11, 9 janvier 2013, paragraphe 115. Commission de Venise CDL-AD(2015)042, paragraphe 73.

²¹ CourEDH, *Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, 25 septembre 2018, paragraphes 68-72 ; CourEDH, *Volkov c. Ukraine*, 9.1.2013, Requête n° 21722/11, paragraphe 114.

²² L'avis se réfère ici à la formulation de la CourEDH dans *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], n° 55391/13 57728/13 74041/13, 6 novembre 2018, paragraphes 176 et suivants.

²³ CourEDH, *Denisov c. Ukraine* [GC], 25.9.2018, app. No. 76639/11, paragraphe 74 ; CourEDH, *Volkov c. Ukraine*, n° 21722/11, 9 janvier 2013, paragraphes 124-129.

²⁴ CourEDH, *Kozan c. Turquie*, n° 16695/19, 1 mars 2022, paragraphe 79.

²⁵ Avis n° 25 (2022) du CCJE, paragraphe 35 et recommandations.

27. Dans chaque État membre, la loi devrait définir expressément²⁶ et dans la mesure du possible en termes spécifiques²⁷, les motifs pour lesquels une procédure disciplinaire peut être engagée à l'encontre d'un juge. La possibilité d'introduire des motifs *ad hoc* s'appliquant rétroactivement doit être exclue. Les dispositions vagues (telles que la "violation du serment" ou le "comportement contraire à l'éthique") se prêtent à une interprétation trop large et à des abus, ce qui peut être dangereux pour l'indépendance des juges²⁸. La publication régulière des décisions disciplinaires peut contribuer à clarifier davantage les dispositions législatives²⁹.
28. La décision d'un juge, y compris l'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves et/ou le fait de s'écarter de la jurisprudence constante, ne doit pas engager sa responsabilité disciplinaire, sauf en cas d'intention malveillante, d'omission volontaire ou d'inconduite grave³⁰. De même, l'introduction d'une procédure de renvoi préjudiciel en vertu de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ou une demande d'avis consultatif de la CourEDH ne doit pas engager la responsabilité du juge. Tout acte qui porte atteinte à la possibilité de recourir à l'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) constitue une atteinte grave à l'État de droit. Les motifs de responsabilité disciplinaire des juges doivent se référer à un comportement judiciaire qui contredit l'une des valeurs fondamentales consacrées par la Convention : l'indépendance, l'impartialité, l'éthique, l'intégrité, l'égalité, la non-discrimination, la compétence et la diligence³¹. Le CCJE met en garde contre la justification des motifs de responsabilité disciplinaire des juges par référence à la réputation du pouvoir judiciaire, sauf si elle est envisagée comme faisant référence à l'autorité du pouvoir judiciaire et à la confiance du public dans le pouvoir judiciaire.
29. Le CCJE souligne l'importance d'un critère de seuil pour distinguer les fautes justifiant potentiellement l'imposition de sanctions disciplinaires des autres formes de manquement.
30. Les normes éthiques doivent être clairement distinguées des fautes justifiant des sanctions disciplinaires. L'objectif d'un code de déontologie étant différent de celui d'une procédure disciplinaire, un code de déontologie ne devrait pas être utilisé comme outil disciplinaire à l'encontre des juges. Lorsque les normes éthiques et les règles de conduite professionnelle convergent en ce qui concerne les comportements extrajudiciaires susceptibles de compromettre la confiance du public dans le pouvoir judiciaire, le critère du seuil permet de faire la distinction entre un comportement contraire à l'éthique et un comportement qui devrait faire l'objet d'une responsabilité disciplinaire.

VI. Garanties procédurales dans les procédures disciplinaires à l'encontre des juges

²⁶ Commission de Venise CDL-AD(2016)009, paragraphe 34.

²⁷ Avis n° 3 (2002) du CCJE, paragraphe 77.

²⁸ Commission de Venise CDL-AD(2016)013, paragraphes 24-27 ; CDL-AD(2018)032, paragraphe 78.

²⁹ Commission de Venise CDL-AD(2016)013, paragraphe 27.

³⁰ Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 66 ; Avis n° 3 (2002) du CCJE, paragraphe 60. Les problèmes de santé ou d'autres circonstances particulières devraient être pris en compte lors de la spécification d'intention malveillante, d'omission volontaire ou d'inconduite grave.

³¹ Cf. les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (2002) ; Avis n° 21 (2018) du CCJE. Il convient de noter que tout retard systémique dans le traitement des affaires ne doit pas être interprété comme une inconduite grave de la part d'un juge.

31. La procédure peut être schématiquement divisée en quatre phases : la phase d'information/plainte, la phase d'enquête, la phase de rapport/initiation et la phase de décision. Dans la plupart des pays, les juges sont informés au cours de la première ou de la deuxième phase de la procédure. Seuls quelques pays disposent d'un mécanisme de plainte formalisé. Le reste de la procédure est formellement réglementé dans la majorité des États membres. Compte tenu de la diversité de l'organisation de la procédure, différents organes sont impliqués dans les quatre phases de la procédure. Dans certains pays, une commission d'enquête convoquée par le conseil de la justice mène la phase d'enquête qui se termine par un rapport qui forme la base de la décision sur la plainte disciplinaire par le conseil de la justice. Dans d'autres pays, les enquêtes menées par le bureau du procureur aboutissent à une inculpation spécifique, décidée par une juridiction. Alors que dans certains pays, les procédures disciplinaires suivent une procédure de droit civil, dans d'autres pays, elles suivent une procédure de droit pénal ou administratif. Ce n'est que dans certains pays que les affaires disciplinaires sont tranchées à l'issue d'une audience publique. Dans de nombreux pays où les décisions finales sont rendues publiques, elles sont anonymes.
32. Il est essentiel d'éviter tout abus des procédures disciplinaires. Par conséquent, l'ouverture d'une procédure disciplinaire doit reposer sur des motifs juridiques valables. Les 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 juge de prévoir dans une mesure raisonnable les conséquences disciplinaires qu'une action donnée peut entraîner³². Les plaintes vexatoires ou celles qui se rapportent uniquement à la décision ou à la conduite d'un juge dans le cadre d'une procédure devant lui (c'est-à-dire une erreur de jugement, de procédure ou de droit matériel), devraient être rejetées comme irrecevables rapidement. Les États membres devraient être conscients que le fait d'autoriser les plaintes comme moyen d'engager des procédures disciplinaires pourrait conduire à un arriéré de plaintes ayant des effets préjudiciables sur la résolution des plaintes dans les délais impartis³³. Dans de tels cas, le CCJE conseille aux États membres de prévoir un système de filtrage pour le traitement des plaintes.
33. Le CCJE préconise des délais clairs pour les procédures disciplinaires. En ce qui concerne la fonction judiciaire, cette sécurité juridique renforce l'indépendance du juge.
34. Le CCJE souligne que toutes les garanties procédurales générales consacrées par l'article 6 de la CEDH s'appliquent aux procédures disciplinaires à l'encontre des juges³⁴. Les États membres doivent prescrire des règles procédurales claires dans la loi qui s'appliquent aux procédures disciplinaires contre les juges.
35. Le CCJE souligne 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. Le CCJE appelle les États membres à veiller à ce que

³² CourEDH, *Khlaifia et autres c. Italie* [GC], n° 16483/12, 15 décembre 2016, paragraphe 92 ; *J.N. c. Royaume-Uni*, n° 37289/12, 19 mai 2016, paragraphe 77 ; *Del Río Prada c. Espagne* [GC], n° 42750/09, 21 octobre 2013, paragraphe 125 ; *Medvedyev et autres c. France* [GC], n° 3394/03, 29 mars 2010, paragraphe 80.

³³ Cf. Normes judiciaires minimales V Procédures disciplinaires et responsabilité des juges Rapport ENCJ 2014-2015, p. 25.

³⁴ Cf. CourEDH, *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, 23 juin 2016, paragraphes 100-106 ; CourEDH, *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*, n° 63235/00, 19 avril 2007, paragraphe 62.

l'égalité des armes soit établie dans les procédures contradictoires. A cette fin, le juge doit pouvoir bénéficier d'une représentation légale. Si les témoignages sont autorisés à l'audience, les témoins des deux parties doivent être traités sur un pied d'égalité³⁵. Par ailleurs, un juge ne peut être tenu pour responsable d'une faute disciplinaire que si ce comportement est avéré.

36. Le caractère public des procédures devant les organes judiciaires protège les justiciables contre l'administration de la justice en secret, en l'absence de contrôle public³⁶. C'est pourquoi le CCJE souligne que si les enquêtes doivent être confidentielles, l'audience doit être publique, à moins qu'il n'existe des raisons prescrites par l'article 6 de la CEDH pour une audience à huis clos³⁷. Les décisions disciplinaires doivent être dûment motivées, c'est-à-dire qu'elles doivent tenir compte de tous les aspects pertinents soulevés par l'organe d'enquête et le juge³⁸. Elles doivent être annoncées publiquement et publiées. Lors de la publication, les noms peuvent être rendus anonymes. Les décisions doivent également être complétées par des statistiques sur les décisions disciplinaires³⁹. La publicité des procédures et des décisions est importante pour la transparence des procédures disciplinaires et pour renforcer la confiance du public dans la bonne administration de la justice.
37. Les États membres devraient mener la procédure dans un délai raisonnable. Cela signifie que la justice doit être rendue sans retard, car cela pourrait compromettre son efficacité et sa crédibilité⁴⁰. Le délai raisonnable dépend de la complexité de l'affaire et de toutes les circonstances pertinentes, ainsi que de l'importance de l'affaire pour le demandeur⁴¹. Les procédures disciplinaires engagées à l'encontre d'un juge doivent être menées à terme en temps utile. En cas de retard excessif, le juge doit disposer d'une possibilité de demander le classement de la procédure.
38. Le CCJE réitère sa position selon laquelle les juges devraient avoir le droit de faire appel des décisions et sanctions disciplinaires⁴².

VII. Sanctions disciplinaires à l'encontre des juges

39. Dans la plupart des États, il existe une liste exhaustive de sanctions disciplinaires potentielles pour les juges. Toutefois, une certaine marge d'interprétation subsiste pour l'application des sanctions au cas par cas. Dans tous les États, le principe de proportionnalité s'applique à la détermination de la sanction appropriée. Les sanctions peuvent comprendre un avertissement, un blâme, des amendes appropriées, une

³⁵ CourEDH, *Ankerl c. Suisse*, n° 17748/91, 23 octobre 1996, paragraphe 38 ; en revanche, voir CourEDH *Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas*, n° 14448/88, 27 octobre 1993, paragraphe 35.

³⁶ CourEDH, *Fazliyski c. Bulgarie*, n° 40908/05, 1 juin 2010, paragraphe 69.

³⁷ CourEDH, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], n° 55391/13 57728/13 74041/13, 6 novembre 2018, paragraphe 208.

³⁸ Cf. CourEDH *Simić c. Bosnie-Herzégovine* (déc.), n° 75255/10, 15 novembre 2016, paragraphes 35-36.

³⁹ Cf. Avis n° 3 (2002) du CCJE, paragraphes 15 et 23.

⁴⁰ CourEDH, *Scordino c. Italie* (n° 1), n° 36813/97, 29 mars 2006, paragraphe 224.

⁴¹ CourEDH, *Comingersoll S.A. c. Portugal* [GC], n° 35382/97, 6 avril 2000 ; CourEDH, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, 27 juin 2000, paragraphe 43 ; CourEDH, *Sürmeli c. Allemagne* [GC], n° 75529/01, 8 juin 2006, paragraphe 128.

⁴² Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 69 ; cf. Quatrième cycle d'évaluation du GRECO : prévention de la corruption en ce qui concerne les membres du parlement, les juges et les procureurs : conclusions et tendances (2017), p. 18.

réaffectation, une suspension de fonction, une retraite anticipée (obligatoire) et une révocation.

40. Le CCJE rappelle que les sanctions disciplinaires doivent être clairement définies par la loi, facilement accessibles et énumérées dans une liste exhaustive⁴³. Le principe de proportionnalité doit guider la décision⁴⁴. Il nécessite une mise en balance entre la gravité de l'infraction et de ses conséquences, d'une part, et la nature et l'importance de la sanction, d'autre part⁴⁵. La révocation d'un juge ne devrait être prononcée qu'en dernier recours, dans des cas exceptionnellement graves⁴⁶. Un transfert et/ou un redéploiement (même temporaire) d'un juge ou une rétrogradation ne devrait être justifié que dans les cas de faute judiciaire grave⁴⁷. Le CCJE s'oppose à la réduction du salaire en tant que sanction disciplinaire car les juges doivent être rémunérés de manière égale pour un travail similaire.
41. Toutes les circonstances atténuantes et aggravantes du cas individuel doivent être prises en compte afin de déterminer clairement la responsabilité du juge à la lumière des circonstances spécifiques dans lesquelles la faute disciplinaire a été commise.
42. Dans tous les cas, l'"effet paralysant" potentiel qu'une certaine sanction peut avoir sur le juge individuel et sur d'autres juges doit être pris en compte lors de l'évaluation de la sanction adéquate⁴⁸.
43. Le CCJE souligne que certaines mesures qui visent à ou sont susceptibles d'avoir le même effet que des sanctions disciplinaires devraient être traitées comme telles, avec l'application de tous les droits judiciaires et de toutes les garanties procédurales⁴⁹. Il en va de même pour toute mesure, qu'elle qu'en soit sa forme, visant à sanctionner un juge.

VIII. Recommandations

1. Les juges doivent exercer leurs fonctions selon les normes de conduite professionnelle les plus élevées afin de remplir leur rôle constitutionnel. La responsabilité disciplinaire

⁴³ Avis n° 3 (2002) du CCJE, paragraphe 77 ; cf. en ce qui concerne l'application du principe de proportionnalité, Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 69 ; Commission de Venise CDL-AD(2014)039, paragraphe 72.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Commission de Venise CDL-AD(2014)039, paragraphe 72.

⁴⁶ Cf. Commission de Venise CDL-AD(2015)042, paragraphe 113 ; Quatrième cycle d'évaluation du GRECO : prévention de la corruption en ce qui concerne les membres du parlement, les juges et les procureurs : conclusions et tendances (2017), p. 18.

⁴⁷ Cf. le rapport d'évaluation de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens, cycle d'évaluation 2022 (données 2020), p. 50. L'immovibilité d'un juge ne signifie pas qu'il ne peut pas se voir confier une autre tâche. L'immovibilité est un élément clé du maintien de l'indépendance judiciaire, CourEDH, *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, 23 juin 2016, paragraphe 172 ; Avis n° 1 (2001) du CCJE, paragraphes 57-59.

⁴⁸ Cf. CourEDH, *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, 23 juin 2016, paragraphe 173 ; *Žurek c. Pologne*, n° 39650/18, 16 juin 2022, paragraphe 227 ; *Kozan c. Turquie*, n° 16695/19, 1 mars 2022, paragraphe 68 ; *Sarisu Pehlivan c. Turquie*, n° 63029/19, 6 juin 2023, paragraphe 48.

⁴⁹ C'est le cas, par exemple, lorsque l'âge de la retraite des juges est abaissé et que le ministère de la justice ou un organe sous son contrôle politique est autorisé à décider si le mandat d'un juge, pour lequel un âge de la retraite plus élevé avait été fixé à l'origine, est « prolongé » en vertu de la nouvelle loi jusqu'à la fin du mandat initial. Voir CourEDH, *Pajak c. Pologne*, n° 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, 24 octobre 2023, paragraphes 167-200.

est un moyen de s'assurer que les juges respectent leurs normes de conduite professionnelle.

2. La responsabilité disciplinaire ne doit pas porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire.
3. La responsabilité disciplinaire des juges est importante pour assurer une bonne administration de la justice dans le respect de l'État de droit et nécessaire pour maintenir la confiance dans le pouvoir judiciaire.
4. Les États membres doivent disposer de garanties solides au niveau constitutionnel ou législatif concernant la responsabilité disciplinaire des juges et mettre en œuvre ces garanties dans la pratique.
5. Les institutions procédurales impliquées dans les procédures disciplinaires doivent respecter la séparation des pouvoirs et la bonne administration de la justice. Les juges et leurs associations doivent être consultés au sujet des lois et règlements disciplinaires.
6. L'organe responsable de l'ouverture d'une procédure disciplinaire et d'une enquête ne doit pas être le même que celui qui décide de l'affaire disciplinaire. Les États membres devraient disposer d'un organe d'enquête spécifique ou d'une personne chargée de recevoir les plaintes, de recueillir les observations d'un juge et d'examiner s'il existe des éléments suffisants à l'encontre d'un juge pour justifier l'ouverture d'une telle procédure.
7. Les juges faisant l'objet d'une accusation disciplinaire doivent avoir le droit d'accéder à un tribunal indépendant ou à une autorité établie par la loi, conformément à l'article 6 de la CEDH.
8. Il doit y avoir un organe de recours/tribunal indépendant et impartial ayant la compétence pour annuler les décisions disciplinaires et pour prendre toute autre mesure visant à remédier aux effets négatifs de ces décisions, telle que la réintégration immédiate.
9. Le champ d'application de la responsabilité disciplinaire doit être clairement défini pour être conforme à l'État de droit. La loi devrait définir expressément et dans la mesure du possible en termes spécifiques les motifs pour lesquels une procédure disciplinaire peut être engagée à l'encontre d'un juge.
10. L'exercice légitime des droits légaux d'un juge ne doit pas donner lieu à une responsabilité disciplinaire.
11. Les motifs de la responsabilité disciplinaire des juges doivent être intrinsèquement liés au rôle constitutionnel du pouvoir judiciaire. Il s'agit notamment de veiller à ce que les juges agissent en tant qu'arbitres indépendants et impartiaux, dans le respect de l'État de droit, et qu'ils contribuent d'une manière générale au bon fonctionnement de l'administration de la justice.
12. La décision d'un juge, y compris l'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, ne doit pas engager sa responsabilité disciplinaire, sauf en cas d'intention malveillante, d'omission volontaire ou d'inconduite grave. L'introduction d'une procédure de renvoi préjudiciel en vertu de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et la demande d'un avis consultatif de la CourEDH ne doit jamais engager la responsabilité du juge.

13. Il conviendrait d'établir un critère de seuil permettant de distinguer les fautes justifiant potentiellement le prononcé de sanctions disciplinaires des autres formes de manquement.
14. Les normes éthiques devraient être clairement distinguées des fautes justifiant des sanctions disciplinaires.
15. Les États membres doivent prescrire des règles de procédure claires dans la loi qui s'appliquent aux procédures disciplinaires à l'encontre des juges. Un système de filtrage doit être mis en place pour le traitement des plaintes, en veillant à ce que les plaintes vexatoires ou non fondées soient rejetées rapidement.
16. En cas de délai excessif, les juges doivent disposer de procédures leur permettant de demander le rejet de la procédure.
17. Les juges doivent avoir la possibilité de participer effectivement aux procédures disciplinaires engagées contre eux et d'être représentés par un avocat.
18. Ils doivent avoir le droit de faire appel des décisions et sanctions disciplinaires.
19. Les sanctions disciplinaires doivent être clairement définies dans la loi, facilement accessibles et énumérées dans une liste exhaustive.
20. Toute sanction disciplinaire imposée à un juge doit être proportionnée.
21. La révocation d'un juge ne devrait être prononcée qu'en dernier recours, dans des cas exceptionnellement graves.
22. Dans tous les cas, l'effet paralysant potentiel qu'une certaine sanction peut avoir sur le juge lui-même et sur les autres juges doit être pris en compte lors de l'évaluation de la sanction adéquate.
23. Le vetting (vérification des antécédents) ne doit pas être utilisé comme un substitut aux mesures disciplinaires. Il ne doit pas non plus être utilisé pour lutter contre la corruption.