



# COLLECTION DES AVIS

Conseil consultatif de juges européens

[www.coe.int/ccje](http://www.coe.int/ccje)

# **CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS (CCJE)**

Collection des Avis n<sup>os</sup> 15 à 28  
(2012 - 2025)

[www.coe.int/ccje](http://www.coe.int/ccje)



## Table des matières

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Magna Carta des juges</b>                                                                                           |     |
| (Principes fondamentaux)                                                                                               | 5   |
| <b>Avis n°15 (2012)</b>                                                                                                |     |
| La spécialisation des juges .....                                                                                      | 7   |
| <b>Avis n°16 (2013)</b>                                                                                                |     |
| Les relations entre les juges et les avocats.....                                                                      | 17  |
| <b>Avis n°17 (2014)</b>                                                                                                |     |
| L'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance<br>judiciaire .....        | 23  |
| <b>Avis n°18 (2015)</b>                                                                                                |     |
| La place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'état dans une<br>démocratie moderne..... | 35  |
| <b>Avis n°19 (2016)</b>                                                                                                |     |
| Le rôle des présidents des tribunaux .....                                                                             | 53  |
| <b>Avis N° 20 (2017)</b>                                                                                               |     |
| Le rôle des juridictions dans l'application uniforme de la loi .....                                                   | 63  |
| <b>Avis N° 21 (2018)</b>                                                                                               |     |
| La prévention de la corruption parmi les juges.....                                                                    | 73  |
| <b>Avis N° 22 (2019)</b>                                                                                               |     |
| Le rôle des assistants de justice .....                                                                                | 85  |
| <b>Avis N° 23 (2020)</b>                                                                                               |     |
| Le rôle des associations de juges en faveur de l'indépendance de la justice .....                                      | 97  |
| <b>Avis N° 24 (2021)</b>                                                                                               |     |
| L'évolution des conseils de la justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants<br>et impartiaux.....   | 111 |
| <b>Avis N° 25 (2022)</b>                                                                                               |     |
| La liberté d'expression des juges.....                                                                                 | 123 |
| <b>Avis N° 26 (2023)</b>                                                                                               |     |
| Aller de l'avant : l'utilisation de la technologie d'assistance dans le système judiciaire.....                        | 139 |
| <b>Avis N° 27 (2024)</b>                                                                                               |     |
| La responsabilité disciplinaire des juges.....                                                                         | 155 |
| <b>Avis N° 28 (2025)</b>                                                                                               |     |
| L'importance du bien-être des juges pour l'administration de la justice .....                                          | 165 |



# Magna Carta des juges<sup>1</sup>

## (Principes fondamentaux)

### Introduction :

*A l'occasion de son 10<sup>ème</sup> anniversaire, le CCJE a adopté, lors de sa 11<sup>ème</sup> réunion plénière (Strasbourg, 17-19 novembre 2010), une Magna Carta des juges (Principes fondamentaux) synthétisant et codifiant les principales conclusions des Avis qu'il a déjà adoptés. Chacun des 12 Avis déjà adoptés par le CCJE à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe contient des considérations complémentaires sur les thèmes évoqués dans le présent document (voir [www.coe.int/ccje](http://www.coe.int/ccje)).*

### Etat de droit et justice

1. Le pouvoir judiciaire constitue l'un des trois pouvoirs de tout Etat démocratique. Sa mission est de garantir l'existence de l'Etat de droit et ainsi d'assurer la bonne application du droit de manière impartiale, juste, équitable et efficace.

### Indépendance des juges

2. L'indépendance et l'impartialité du juge sont des conditions préalables indispensables au fonctionnement de la justice.
3. L'indépendance du juge doit être statutaire, fonctionnelle et financière. Par rapport aux autres pouvoirs de l'Etat, elle doit être garantie aux justiciables, aux autres juges et à la société en général, par des règles internes au niveau le plus élevé. Il appartient à l'Etat et à chaque juge de promouvoir et préserver l'indépendance judiciaire.
4. L'indépendance du juge doit être garantie dans le cadre de l'activité judiciaire, en particulier pour le recrutement, la nomination jusqu'à l'âge de la retraite, la promotion, l'immovibilité, la formation, l'immunité judiciaire, la discipline, la rémunération et le financement du système judiciaire.

### Garanties de l'indépendance

5. Les décisions sur la sélection, la nomination et la carrière doivent être fondées sur des critères objectifs et prises par l'instance chargée de garantir l'indépendance.
6. Les procédures disciplinaires doivent se dérouler devant un organe indépendant, avec la possibilité d'un recours devant un tribunal.
7. Après consultation du pouvoir judiciaire, l'Etat doit assurer les moyens humains, matériels et financiers nécessaires au bon fonctionnement de la justice. Le juge doit bénéficier d'une rémunération et d'un système de retraite appropriés et garantis par la loi, qui le mettent à l'abri de toute influence indue.
8. La formation initiale et continue est un droit et un devoir pour le juge. Elle doit être organisée sous le contrôle du pouvoir judiciaire. La formation est un élément important pour garantir l'indépendance des juges ainsi que la qualité et l'efficacité du système judiciaire.
9. Le pouvoir judiciaire doit être impliqué dans toutes les décisions qui affectent l'exercice des fonctions judiciaires (organisation des tribunaux, procédures, autres législations).

---

<sup>1</sup> Suite à une incohérence entre les versions française et anglaise mise en évidence par plusieurs membres du CCJE et en vue d'une meilleure concordance avec l'Avis N°3 du CCJE (paragraphe 57), le Secrétariat avait modifié le paragraphe 22 de la Magna Carta officiellement adoptée par le CCJE en novembre. Suite à la dernière réunion du Bureau (mars 2011), il a été décidé de revenir cette version. **Il convient donc à chaque utilisateur de vérifier que le paragraphe 22 de la Magna Carta utilisée depuis correspond au texte ci-joint.**



10. Dans l'exercice de sa fonction de juger, le juge ne peut recevoir aucun(e) ordre ou instruction ni être soumis à une quelconque pression hiérarchique et est seulement tenu au respect des règles de droit.
11. Les juges doivent assurer l'égalité des armes entre le ministère public et la défense. Un statut d'indépendance des procureurs constitue une exigence fondamentale de l'Etat de droit.
12. Les juges ont le droit d'adhérer à des associations de juges, nationales ou internationales, chargées de défendre la mission du pouvoir judiciaire dans la société.

### **Instance chargée de garantir l'indépendance**

13. Pour assurer l'indépendance des juges, chaque Etat doit créer un Conseil de la Justice ou un autre organe spécifique, lui-même indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, doté des prérogatives les plus étendues pour toute question relative à leur statut, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et à l'image des institutions judiciaires. Le Conseil doit être composé soit exclusivement de juges, soit au moins d'une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs. Le Conseil de la Justice est tenu de rendre compte de ses activités et de ses décisions.

### **Accès à la justice/transparence**

14. La justice doit être transparente et des informations doivent être publiées sur le fonctionnement du système judiciaire.
15. Le juge doit agir en vue d'assurer l'accès à un règlement rapide, efficace et à un coût raisonnable des litiges ; il doit contribuer à promouvoir des méthodes alternatives de résolution des litiges.
16. Les actes de procédures et les décisions judiciaires doivent être rédigés dans un langage accessible, simple et clair. Le juge doit rendre des décisions motivées, prononcées publiquement et dans un délai raisonnable, basées sur une audience équitable et publique. Le juge doit utiliser des techniques appropriées de gestion des affaires (case management).
17. L'exécution des jugements est une des composantes essentielles du droit à un procès équitable et une garantie de l'efficacité de la justice.

### **Ethique et responsabilité**

18. Des principes déontologiques, distincts des règles disciplinaires, doivent guider l'action des juges. Ces principes doivent émaner des juges eux-mêmes et être inclus dans leur formation.
19. Dans chaque pays, le statut ou la charte fondamentale applicable aux juges devra définir les fautes pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires, ainsi que la procédure disciplinaire.
20. Le juge doit être responsable pénalement dans les termes de droit commun pour les infractions commises en dehors de ses fonctions. La responsabilité pénale ne doit pas être engagée à l'encontre d'un juge pour les faits liés à ses fonctions en cas de faute non intentionnelle de sa part.
21. Il doit être remédié aux erreurs judiciaires dans le cadre d'un système de recours adéquat. Tout remède pour d'autres fautes de la justice relève exclusivement de la responsabilité de l'État.
22. Sauf en cas de faute volontaire, il ne convient pas que dans l'exercice de ses fonctions, un juge soit exposé à une responsabilité personnelle, même par le biais d'une action récursoire de l'État.

### **Juridictions internationales**

23. Ces principes doivent s'appliquer *mutatis mutandis* aux juges des tribunaux européens et internationaux.

# Avis n°15 (2012)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

## La spécialisation des juges

---

### Introduction

1. Conformément au mandat que lui a confié le Comité des Ministres, le Conseil Consultatif de Juges européens (CCJE) a décidé de préparer en 2012 un Avis sur la spécialisation des juges.
2. L'Avis a été préparé sur la base des Avis antérieurs du CCJE, de la Magna Carta des Juges, des réponses des Etats membres à un questionnaire sur la spécialisation des juges préparé par le CCJE, ainsi que d'un rapport préliminaire de l'expert du CCJE, Mme Maria Giuliana Civinini (Italie).
3. Pour la préparation de cet Avis, le CCJE s'est également fondé sur l'acquis du Conseil de l'Europe, notamment la Charte européenne sur le statut des juges, la Recommandation Rec (2010)12 du Comité des ministres aux Etats membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités, et le rapport « Systèmes judiciaires européens » (édition 2010) de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ)<sup>1</sup>.
4. Les réponses des Etats membres au questionnaire et le rapport de l'expert démontrent que la spécialisation des juges ou des juridictions est largement répandue parmi les Etats membres. Cette spécialisation est une réalité et revêt les formes les plus diverses, soit par la création de sections spécialisées au sein même des juridictions, soit par la création de juridictions spécialisées. Cette tendance est générale en Europe<sup>2</sup>.
5. Dans le cadre du présent Avis, le juge spécialisé est le juge qui traite des matières limitées du droit (par exemple, droit pénal, droit fiscal, droit familial, droit économique et financier, droit de la propriété intellectuelle, droit de la concurrence) ou des affaires relatives à des situations particulières dans des domaines spécifiques (par exemple, social, économique, familial).
6. Les jurés des juridictions criminelles<sup>3</sup> ne sont pas compris dans les juges spécialisés mentionnés ci-dessus. En effet, ils ne siègent pas dans toutes les affaires pénales. Ils n'ont pas le statut de magistrat, comme les autres membres de l'ordre judiciaire, ne font pas partie de la hiérarchie judiciaire et ne sont pas soumis à la discipline et à la déontologie des juges.

---

<sup>1</sup> Ces documents de référence ne traitent pas à proprement parler de la spécialisation des juges. Toutefois, ils concernent le juge spécialisé dès lors que les principes qu'ils énoncent sont applicables à tous les juges.

<sup>2</sup> Les spécialisations suivantes ont été identifiées dans le questionnaire du CCJE comme exemples communs dans de nombreux Etats européens: tribunaux de la famille, tribunaux pour enfants, tribunaux administratifs/Conseils d'Etat, tribunaux en matière d'immigration et d'asile, cour des comptes, tribunaux militaires, tribunaux fiscaux, tribunaux du travail/en matière sociale, tribunaux des baux ruraux, tribunaux pour les plaintes des consommateurs, tribunaux des petits litiges, tribunaux en matière de succession, tribunaux en matière de propriété industrielle, tribunaux de commerce, tribunaux des procédures collectives, tribunaux en matière de conflits de propriété, cours d'arbitrage, juridictions criminelles et cours d'assises, tribunaux de contrôle des enquêtes criminelles (par exemple, autorisant les arrestations, les mises sur écoute, etc.), tribunaux de contrôle de l'exécution des sanctions pénales et de la détention.

Le droit de l'Union européenne prévoit la création de chambres ou de juridictions spécialisées dans certains domaines du droit, tels que les marques communautaires (Tribunaux des marques communautaires, art. 90 du Règlement (CE) n° 40/94 du Conseil du 20 décembre 1993 sur la marque communautaire), et les dessins ou modèles communautaires (Tribunaux des dessins ou modèles communautaires, art. 80 du Règlement (CE) n° 6/2002 du Conseil (CE) du 12 décembre 2001 sur les dessins et modèles communautaires).

<sup>3</sup> Par exemple, les cours d'assises dans plusieurs Etats membres. Les jurés sont définis comme des personnes tirées au sort en tant que membres de jury, contrairement aux personnes qui siègent en tant que membres non-professionnels d'une juridiction ; voir également le paragraphe 43 ci-dessous. Dans des affaires pénales, les jurés peuvent, par exemple, se prononcer sur la sanction ou sur la culpabilité, ou prendre une décision sur les dommages dans des affaires civiles.



7. Le but du présent Avis est d'examiner les problèmes principaux liés à la spécialisation, en tenant compte de la nécessité absolue de garantir la sauvegarde des droits fondamentaux et la qualité de la justice ainsi que le statut des juges.

## **A. Avantages et inconvénients possibles de la spécialisation**

### **a. Avantages possibles de la spécialisation**

8. La spécialisation résulte souvent moins d'un choix que de la nécessité de s'adapter au développement du droit. L'adoption constante de nouvelles législations, que ce soit sur le plan international, européen ou interne, ainsi que l'évolution de la jurisprudence et de la doctrine font que la science juridique devient toujours plus vaste et complexe. Or, il est difficile pour le juge de maîtriser toutes ces matières alors que la société et le justiciable réclament toujours plus de professionnalisme et d'efficacité de sa part. La spécialisation du juge permet d'assurer qu'il ait les connaissances et l'expérience requises dans son domaine de compétence.
9. Que le juge dispose de connaissances approfondies du domaine juridique en cause est de nature à favoriser des décisions de meilleure qualité. Le juge spécialisé acquerra une plus grande expertise dans son domaine, ce qui pourra accroître l'autorité de sa juridiction.
10. La concentration des dossiers entre les mains d'un cercle restreint de juges spécialisés est de nature à favoriser la constance dans les décisions et, par conséquent, la sécurité juridique.
11. La spécialisation permet au juge, par la répétition des affaires qu'il traite, de mieux comprendre et cerner les réalités qui concernent les litiges qui lui sont soumis, que ce soit sur le plan technique, social ou économique, et donc de trouver des solutions plus appropriées à ces réalités.
12. Les juges spécialisés, en apportant la connaissance d'autres disciplines que le droit, peuvent favoriser une approche pluridisciplinaire des problèmes à traiter.
13. La spécialisation, par la connaissance particulière du domaine juridique concerné qu'elle apporte, peut contribuer à accroître l'efficacité du tribunal et à améliorer la gestion des affaires, compte tenu notamment de l'accroissement constant du nombre de celles-ci.

### **b. Limites et dangers possibles de la spécialisation**

14. Si la spécialisation est souhaitable à maints égards, elle recèle nombre de dangers dont le principal est l'éventuelle séparation du juge spécialisé du corps des juges généralistes.
15. Les juges qui, en raison de la spécialisation, ont déjà eu à trancher les problèmes posés, peuvent être enclins à reproduire constamment les mêmes solutions que celles retenues précédemment, ce qui risque d'être défavorable à l'évolution de la jurisprudence en fonction des besoins de la société. Ce danger existe également lorsque dans une matière déterminée, les décisions sont toujours prises par le même nombre restreint de juges.
16. Les juristes spécialisés ont tendance à développer des concepts propres à leur matière, (souvent) inconnus des autres juristes. Cela peut conduire à un cloisonnement du droit et de la procédure, qui isole le juge spécialisé des réalités juridiques dans les autres matières et l'éloigne potentiellement des principes généraux et des droits fondamentaux, au risque de mettre en péril le principe de la sécurité juridique.
17. La spécialisation n'est possible que dans des juridictions ayant une taille suffisante. Dans certaines juridictions de taille réduite, il n'est pas toujours possible de créer des chambres spécialisées ou de créer un nombre suffisant de chambres spécialisées. Les juges doivent donc faire preuve de polyvalence afin d'être à même de traiter diverses matières spécialisées. Aussi, une trop grande spécialisation individuelle des juges constituerait une entrave à cette nécessaire polyvalence.
18. L'existence de juges spécialisés peut, dans certains cas, nuire à l'unité du corps judiciaire. Elle peut donner au juge le sentiment qu'en raison de son expertise dans le domaine spécialisé qui est le sien, il appartient à un groupe de juges d'élite, différents des autres juges. Cela peut également donner l'impression au public que certains juges sont des "super juges" ou, au contraire, qu'un tribunal ne constitue qu'un organe purement technique, distinct du corps judiciaire. Cela pourrait diminuer la confiance du public dans les juridictions qui ne sont pas perçues comme suffisamment spécialisées.

19. La création d'un tribunal hautement spécialisé peut avoir pour but ou pour effet de séparer le juge du reste du corps judiciaire et, du fait de l'isolement qui en résulte, le rendre plus vulnérable à la pression des parties, des groupes d'intérêts ou des autres pouvoirs de l'Etat.
20. Dans un domaine du droit restreint, le danger d'une impression de trop grande proximité entre juges, avocats et ministère public lors de journées de formation commune, de conférences ou de réunions est réel. Cela pourrait porter préjudice à l'image de l'indépendance et de l'impartialité du juge, mais peut également réellement exposer ce dernier à un risque d'influence occulte et, partant, d'orientation de sa jurisprudence.
21. Comme les tribunaux doivent avoir un volume de travail suffisant, la création d'un tribunal spécialisé dans un domaine très limité peut avoir pour effet de concentrer la spécialisation au sein d'un seul tribunal pour tout le pays ou pour une seule région. Il peut en résulter un obstacle à l'accès au juge ou le danger d'éloigner le juge du justiciable.
22. Le risque existe qu'un juge spécialisé qui fait partie d'une chambre pour lui apporter ses connaissances techniques ou son expertise spécifiques, exprime une opinion personnelle ou prenne en considération des éléments de fait directement avec ses collègues, sans les avoir présentés aux parties<sup>4</sup>.
23. La création de tribunaux spécialisés, en réponse à des préoccupations de l'opinion publique (par exemple, pour traiter des affaires liées aux activités terroristes)<sup>5</sup>, peut conduire les pouvoirs publics à accorder à ceux-ci des ressources matérielles et humaines dont les autres tribunaux sont privés.

#### **B. Principes généraux – respect des droits et principes fondamentaux : position du CCJE**

24. Avant tout, le CCJE insiste sur le fait que le juge, tant généraliste que spécialisé, est le spécialiste de l'art de juger. C'est lui qui dispose du savoir-faire pour analyser et apprécier les faits et le droit et pour prendre des décisions dans les domaines les plus divers. A cette fin, il doit avoir une vaste connaissance des institutions et des principes juridiques.
25. Il ressort des réponses des Etats membres au questionnaire et du rapport de l'expert que la plus grande partie des affaires soumises aux tribunaux est traitée par des juridictions généralistes. Cela ne fait qu'accentuer le rôle prépondérant des juges généralistes.
26. En règle générale, le juge devrait être capable de statuer sur des affaires dans toutes les matières. Grâce à sa connaissance générale du droit et des principes qui sont à la base de celui-ci, de son bon sens et de sa connaissance des réalités de la vie, il doit être en mesure d'appliquer la loi, quelle qu'elle soit, y compris dans les domaines spécialisés, si nécessaire avec l'assistance d'experts<sup>6</sup>. En aucun cas son rôle ne saurait être sous-estimé.
27. Au sein d'une juridiction, l'affectation aux différentes sections spécialisées est généralement attribuée à des juges généralistes qui, au cours de leur carrière, changent plusieurs fois d'affectation. Cela leur confère une large expérience dans divers domaines du droit, leur permettant de s'adapter à de nouvelles affectations et de répondre aux besoins des justiciables. C'est pourquoi, il est indispensable que les juges bénéficient, dès le départ, d'une formation générale qui leur procure la flexibilité et la polyvalence requises pour faire face aux nécessités d'une juridiction à vocation générale, appelée à traiter les matières les plus diverses, même celles comportant un certain degré de spécialisation.
28. Il n'en demeure pas moins que dans certains domaines, l'évolution du droit est à ce point complexe ou spécifique qu'un examen approprié des affaires qui les concernent réclame un plus haut degré de spécialisation. C'est pourquoi il est recommandé de désigner des juges qualifiés de manière appropriée lorsqu'ils sont chargés de tâches spécifiques.

<sup>4</sup> On songe ici, par exemple, au tribunal des brevets comportant des juges non-juristes ayant des connaissances techniques particulières.

<sup>5</sup> Il a lieu de faire la distinction entre les tribunaux spécialisés et les tribunaux *ad hoc* ou extraordinaires – voir également le paragraphe 37 ci-dessous.

<sup>6</sup> Comme c'est le cas en matière médicale, d'accident du travail, d'incendie, de construction, de questions technologiques etc.

29. Le juge spécialisé doit, tout comme les autres juges, répondre aux exigences d'indépendance et d'impartialité requises par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (la Convention). Les tribunaux et juges spécialisés doivent également garantir les autres exigences de cette disposition de la Convention : accès au juge, droit de la défense, droit à un procès équitable et droit d'être jugé dans un délai raisonnable. Il appartient aux tribunaux d'organiser la spécialisation en leur sein de telle manière que ces exigences soient remplies.
30. Le CCJE estime que la création de sections ou de juridictions spécialisées doit être strictement encadrée : elle ne doit pas mener à une dévalorisation de la mission du juge généraliste et doit, en tout état de cause, présenter les mêmes garanties et assurer la même qualité. Dans le même temps, elle tiendra compte de tout ce qui conditionne la mission du juge : la taille des tribunaux, les nécessités du service, la difficulté croissante pour le juge de maîtriser toutes les matières du droit et le coût de la spécialisation.
31. En aucun cas, la spécialisation ne saurait enfreindre les exigences de qualité auxquelles tout juge doit répondre. A cet égard, le CCJE rappelle les exigences contenues dans son Avis n° 11 (2008) sur la qualité des décisions de justice, qui sont applicables à tout juge et donc également au juge spécialisé. Tout doit être mis en œuvre pour que l'administration de la justice soit assurée dans des conditions optimales devant les juridictions spécialisées.
32. En règle générale, c'est la procédure de droit commun qui doit être applicable devant les juridictions spécialisées. En effet, l'introduction de procédures spécifiques pour chaque juridiction spécialisée risque de produire une multiplication de celles-ci, mettant en péril l'accès à la justice et la sécurité juridique. Des règles de procédure particulières ne sont admissibles que lorsqu'elles répondent aux besoins qui justifient la création de la juridiction spécialisée (ex. : les procédures relatives au droit de la famille dans lesquelles l'audition des enfants est soumise à certaines règles garantissant l'intérêt de ceux-ci).
33. Il faut toujours veiller à ce que les principes du procès équitable soient respectés, à savoir l'impartialité du tribunal dans son entièreté et la liberté du juge d'apprécier les éléments de preuve. Il est également crucial que lorsque le système d'un assesseur ou d'un expert siégeant dans un tribunal aux côtés d'un juge professionnel existe, les parties conservent la possibilité de contredire l'avis donné au juge professionnel par l'assesseur ou l'expert. Dans le cas contraire, un tel avis pourrait faire partie du jugement sans que les parties aient eu la possibilité de le contester. Le CCJE estime que la préférence doit être donnée à un système dans lequel le juge désigne un expert ou dans lequel les parties peuvent elles-mêmes appeler à témoigner des experts dont les constats et conclusions peuvent être contestés et débattus entre les parties devant le juge.
34. Qu'elles soient soumises à une juridiction spécialisée ou non, toutes les affaires doivent être traitées avec la même diligence. Il n'y a aucune raison d'accorder une plus grande priorité à une affaire traitée par une juridiction spécialisée. Les seules priorités admissibles sont celles fondées sur des nécessités objectives, telles que celles impliquant une privation de liberté ou des mesures urgentes à prendre en matière de garde d'enfants, de protection des biens ou des personnes, d'environnement, de santé publique, d'ordre public ou de sécurité.
35. Si les juridictions spécialisées doivent bénéficier de toutes les ressources humaines, administratives et matérielles nécessaires à l'accomplissement de leur mission, cela ne saurait se faire au détriment des autres juridictions qui doivent bénéficier des mêmes conditions en matière de ressources.
36. Le CCJE est d'avis qu'une plus grande mobilité et flexibilité des juges peut être un remède aux possibles inconvénients de la spécialisation mentionnés ci-dessus. Les juges devraient pouvoir changer de juridiction ou de spécialisation, voire même passer d'une fonction spécialisée à une fonction généraliste ou inversement. Mobilité et flexibilité permettront au juge non seulement d'avoir une carrière plus variée et plus riche, mais également de se remettre en question et de s'ouvrir aux autres disciplines du droit, ce qui ne peut que bénéficier à l'évolution de la jurisprudence et du droit. Cela ne saurait mettre en péril le principe d'indépendance et d'inamovibilité du juge<sup>7</sup>.
37. La spécialisation du juge en raison de la complexité ou spécificité de certains domaines du droit est étrangère à la création, en raison de circonstances particulières, de tribunaux d'exception, *ad hoc* ou extraordinaires. Le danger peut exister que ces juridictions ne présentent pas toutes les garanties

---

<sup>7</sup> Voir également Avis du CCJE n°1 (2001), paragraphes 57, 59 et 60.

consacrées par l'article 6 de la Convention. Le CCJE a déjà eu l'occasion d'exprimer ses objections contre la création de telles juridictions et renvoie à cet égard à ce qui est exposé dans son Avis n° 8 (2006) sur le rôle des juges dans la protection de l'Etat de droit et des Droits de l'homme dans le contexte du terrorisme. En tout état de cause, le CCJE insiste sur le fait que si de telles juridictions sont néanmoins créées, elles doivent remplir toutes les garanties des juridictions ordinaires.

38. En tout état de cause, le CCJE estime que la spécialisation ne se justifie que si elle procure une plus-value à l'administration de la justice, c'est-à-dire si elle s'avère préférable pour assurer la qualité tant des procédures que des décisions judiciaires.

## **C. Certains aspects concernant la spécialisation**

### **1. Spécialisation des juges**

39. Pour le CCJE, les principes énoncés dans cet avis sont applicables aux types de juridictions spécialisées décrites ci-après.
40. Les réponses au questionnaire révèlent des différences importantes entre Etats membres concernant les catégories de juges intervenant dans les juridictions « spécialisées ».
41. La spécialisation peut présenter différentes formes. Il existe, selon le système légal en vigueur dans les Etats membres concernés, soit des tribunaux spécialisés distincts de l'organisation judiciaire, soit des tribunaux ou sections spécialisés intégrés dans le système judiciaire ordinaire. La compétence territoriale des tribunaux ou sections spécialisés sera souvent différente de celle des tribunaux ordinaires. Ces juridictions sont souvent moins nombreuses, voire présentes uniquement dans la capitale du pays. Les tribunaux et sections spécialisés peuvent inclure des juges non professionnels.
42. Le moyen le plus répandu de mettre en œuvre la spécialisation est de créer des chambres ou sections spécialisées et ce souvent par le biais du règlement interne des tribunaux. Les principaux secteurs concernés par la spécialisation sont: le droit de la famille et le droit des enfants, le droit de la propriété intellectuelle, le droit commercial, le droit des faillites, les crimes graves, les enquêtes criminelles et l'exécution des sanctions pénales.

#### **i. « Juges non juristes »**

43. Dans de nombreux Etats membres, il y a des tribunaux spécialisés composés d'un ou plusieurs juges bénéficiant d'une formation juridique et d'un ou plusieurs membres de la juridiction non juristes. Il existe une large variété de « juges non juristes », et il est impossible de les envisager ici. De manière fréquente, ces « non juristes » soit représentent l'un ou l'autre groupe d'intérêts (par exemple, employeurs ou employés, propriétaires et locataires, échevins), soit ont une expertise spécifique adaptée au tribunal concerné.

#### **ii. Juges professionnels**

44. Les juges professionnels peuvent se spécialiser de différentes manières. Ils peuvent acquérir de l'expérience, soit en tant que juristes spécialisés avant d'être nommés juges, soit en assumant des fonctions spécialisées après leur nomination. Ils peuvent aussi recevoir une formation spécifique dans un domaine spécialisé puis être nommés dans un tribunal spécialisé ou traiter des affaires spécialisées dans un tribunal généraliste.
45. La spécialisation aux échelons supérieurs de la pyramide judiciaire, lorsqu'elle existe, ne doit pas empêcher une certaine polyvalence, afin que les affaires les plus diverses puissent être gérées avec flexibilité au plus haut niveau. Cette souplesse est indispensable pour que les juridictions supérieures remplissent leur mission légale et constitutionnelle, à savoir garantir l'unité et la cohérence de l'interprétation et de l'application de la loi et de la jurisprudence. Cette flexibilité garantira également qu'en degré d'appel et au niveau des cours suprêmes, les domaines spécialisés ne soient pas l'apanage d'un groupe (trop) restreint de juges qui peuvent être en position d'imposer leurs vues dans une matière déterminée et, de ce fait, entraver les développements de l'interprétation de la loi dans ce domaine.

## **2. Spécialisation de certains tribunaux ou de juridictions faisant partie d'un groupe**

46. Dans certains systèmes judiciaires, il existe des tribunaux spécialisés, distincts des tribunaux généralistes<sup>8</sup>. Parfois, ces juridictions distinctes ont vu le jour grâce aux instruments de l'Union européenne prévoyant la création de tribunaux spécialisés ou de sections spécialisées dans des tribunaux à compétence plus large<sup>9</sup>. Dans d'autres cas, le tribunal spécialisé peut aussi faire partie d'un groupe de tribunaux<sup>10</sup>. Dans chacun de ces cas, le tribunal est spécialisé, tout comme le sont les juges qui en font partie. La structure judiciaire de chaque pays s'explique en partie par des raisons historiques et en partie par le besoin d'un type particulier de juridiction spécialisée ou de juge spécialisé au sein de cette juridiction.

## **3. Répartition régionale des juges spécialisés**

47. Il convient de garder à l'esprit que dans certains domaines très spécialisés, les affaires portées devant les tribunaux sont extrêmement rares. Il peut alors être nécessaire de concentrer les juges spécialisés dans un seul et même tribunal, afin que la charge de travail individuelle soit équilibrée et qu'ils puissent aussi s'acquitter d'autres tâches non spécialisées. Cependant, si cette concentration est excessive, le tribunal spécialisé risque de s'éloigner des justiciables, ce que le CCJE estime devoir être évité.

## **4. Ressources humaines, matérielles et financières**

48. Il est indispensable que les juges et tribunaux spécialisés soient dotés de ressources humaines et matérielles adéquates, en particulier en matière de technologies de l'information.
49. Lorsque la charge de travail prévisible des tribunaux spécialisés est minime par rapport à celle des autres juridictions, il faudrait envisager de développer et d'utiliser, en commun, les ressources et les technologies utiles à plusieurs tribunaux spécialisés ou, mieux encore, à tous les tribunaux. La mise en commun des ressources humaines et matérielles peut être un moyen d'éviter les problèmes liés à l'organisation de la spécialisation. La création de vastes « centres de justice » regroupant des tribunaux et collèges généralistes et spécialisés risque cependant d'accroître la distance entre les tribunaux et d'entraver ainsi l'accès à la justice.
50. Les besoins et les coûts des tribunaux et juges spécialisés peuvent dépasser ceux des tribunaux et juges généralistes, par exemple parce qu'il faut prendre des précautions particulières, parce que les dossiers sont volumineux ou parce que les procès, et donc les jugements, exigent du temps.
51. Lorsque dans un domaine spécialisé, il est possible d'identifier de tels facteurs de coûts supplémentaires, il peut être justifié de mettre des frais de justice plus élevés à charge de certaines parties afin de couvrir totalement ou partiellement ces coûts. Ce principe peut s'appliquer par exemple aux affaires commerciales ou relatives au droit de la construction, aux brevets ou au droit de la concurrence, mais non, par exemple, aux affaires concernant la garde d'enfants, les rentes alimentaires pour enfant ou d'autres domaines liés à la famille. Le coût supplémentaire engendré par les affaires spécialisées devrait être proportionnel à la charge de travail liée à la spécialisation et aux avantages apportés par celle-ci aux parties comme aux tribunaux. De même, la création de tribunaux spécialisés dans le simple but d'obtenir davantage de ressources ne saurait se justifier.

## **D. Spécialisation et statut du juge**

### **1. Statut du juge spécialisé**

52. Dans tous les types de spécialisation ci-dessus mentionnés, il importe que la spécialisation n'affecte pas le rôle du juge en tant que membre du corps judiciaire. Elle ne saurait déroger de quelque manière que ce soit au principe de l'indépendance de la justice sous tous ses aspects (c'est-à-dire l'indépendance des tribunaux et des juges, voir Avis n° 1 (2001) du CCJE).

<sup>8</sup> C'est par exemple le cas des tribunaux de commerce en France et en Belgique, des juridictions du travail en Belgique, des « Employment Tribunals » au Royaume-Uni.

<sup>9</sup> Voir les exemples mentionnés à la note en bas de page n° 2.

<sup>10</sup> En Angleterre et au pays de Galles, le Tribunal des brevets est intégré à la Chancery Division qui s'occupe essentiellement de litiges immobiliers et fiscaux. Le Tribunal de commerce fait partie de la Queen's Bench Division qui s'occupe du contentieux contractuel et des questions de droit administratif.

53. Le principe directeur doit consister à traiter les juges spécialisés, pour ce qui est de leur statut, de la même manière que leurs collègues généralistes. Les lois et les règles régissant les nominations, les mandats, les promotions, l'inamovibilité et la discipline devraient donc être identiques pour les uns et les autres.
54. Ceci peut être atteint par l'existence d'un corps unique pour les juges, tant généralistes que spécialisés. L'unicité du statut du juge est une garantie pour le respect par le juge des droits et principes fondamentaux qui doivent être appliqués de manière générale. C'est pourquoi le CCJE n'est pas favorable à la création de systèmes ou d'organes judiciaires distincts selon leur spécialisation, dans lesquels les juges risqueraient d'être soumis à différentes règles dans des organisations différentes.
55. Le CCJE est conscient que dans de nombreux systèmes européens, la tradition veut qu'il y ait des ordres judiciaires distincts (par exemple, entre les juges ordinaires et administratifs). Ils peuvent également être liés aux différences qui existent dans les statuts des juges. Il considère que de tels systèmes distincts peuvent compliquer l'administration de la justice ou l'accès à celle-ci.
56. Selon le CCJE, il faut s'assurer que :
- les litiges de compétence n'aient pas pour effet une restriction de l'accès à la justice ou des délais de procédure contraires à l'article 6 de la Convention;
  - un accès approprié à un autre ordre judiciaire ou à des juridictions, instances ou fonctions judiciaires spécialisées soit ouvert à tous les juges;
  - tous les juges de même expérience bénéficient de la même rémunération, à l'exception d'indemnités spécifiques résultant de tâches spéciales (voir paragraphe suivant).
57. Le principe d'égalité entre juges généralistes et juges spécialisés devrait également s'appliquer aux questions de rémunération. La Recommandation Rec(2010)12 du Comité des ministres prévoit, dans son article 54, que la rémunération des juges devrait être « à la mesure de leur rôle et de leurs responsabilités », notamment pour « les mettre à l'abri de toute pression visant à influencer sur leurs décisions »<sup>11</sup>. A cet égard, il n'est pas justifié d'attribuer un complément de rémunération ou un émolument supplémentaire au seul motif de la spécialisation, car la spécificité de la profession et les responsabilités qui en découlent sont en principe équivalentes, que le juge soit généraliste ou spécialisé. Un complément de rémunération, un émolument supplémentaire ou certaines indemnités (par exemple, en cas de prestations de nuit) ne peuvent dès lors se justifier que lorsqu'il existe des raisons spécifiques de constater que la particularité de la profession du juge spécialisé ou ses responsabilités (y compris les contraintes personnelles liées à une fonction spécialisée) exigent une telle compensation.
58. Les règles relatives à la déontologie et à la responsabilité pénale, civile et disciplinaire doivent être identiques pour tous les juges, généralistes ou spécialisés. Les normes de conduite énoncées dans l'Avis n° 3 (2002) du CCJE doivent s'appliquer aux uns comme aux autres. Aucun motif pertinent ne justifie un traitement différencié.
59. Dans les cas où le juge spécialisé a affaire exclusivement à un petit groupe de juristes spécialisés ou de parties, il/elle doit être encore plus soucieux d'avoir un comportement garantissant son impartialité et son indépendance.

## **2. Evaluation et promotion**

60. Les critères d'évaluation du travail du juge sont nombreux et décrits dans les Avis N° 3 et 10 (2007) du CCJE. La spécialisation en soi ne justifie pas de valoriser davantage le travail du juge spécialisé ; le juge généraliste peut être tout aussi compétent que le juge spécialisé. La flexibilité dont un juge fait preuve en acceptant de se spécialiser dans un ou plusieurs domaines peut être un aspect important de l'évaluation du travail du juge.

---

<sup>11</sup> Voir également Avis n° 1 du CCJE, paragraphe 61.

61. Le Conseil de la Justice ou tout autre organe indépendant chargé de l'évaluation devrait, dès lors, se montrer très prudent pour déterminer si la performance d'un juge spécialisé est comparable à celle d'un juge généraliste. L'exercice exige une attention et un soin particuliers car il est généralement plus facile de dresser un bilan précis de la performance d'un généraliste que de celle d'un spécialiste dans la mesure où ce dernier peut faire partie d'un groupe restreint et où son travail n'est pas nécessairement aussi transparent pour l'évaluateur ou connu de lui.
62. Ces considérations valent également pour les questions de promotion<sup>12</sup>. Pour le CCJE, rien ne justifie d'accorder plus rapidement une promotion à un juge spécialisé au seul motif de sa spécialisation.

### **3. Accès à la formation et à la spécialisation**

63. Les principes énoncés dans l'Avis n° 4 (2003) du CCJE au sujet de la formation générale s'appliquent aussi à la formation spécialisée. Les juges spécialisés ayant, en principe, le même statut que les juges généralistes, les exigences visant à garantir l'indépendance de la justice et la meilleure formation possible concernent à la fois les domaines des généralistes et des spécialistes. De manière générale, les formations doivent être accessibles à tous les juges.
64. En principe, il faudrait respecter le vœu d'un juge de se spécialiser. A cet égard, le CCJE renvoie à son Avis n°10, en particulier ses dispositions sur la sélection des juges. Une formation suffisante<sup>13</sup> devrait être fournie dans un délai raisonnable et dispensée avant l'affectation du juge au domaine de spécialisation souhaité et devrait s'achever peu avant le début de ces nouvelles fonctions.
65. Il doit y avoir un équilibre entre, d'une part, les exigences et l'utilité de la formation et, d'autre part, les moyens disponibles. Ainsi, une formation spécialisée ne saurait être envisagée lorsque les ressources nécessaires font défaut ou lorsqu'elles ne peuvent être dégagées qu'aux dépens de besoins de formation plus importants. Une affectation à un domaine spécialisé ne peut être demandée, par exemple, si la charge de travail prévisible dans cette matière est trop réduite pour justifier l'existence de tribunaux ou chambres spécialisés. La taille du tribunal, de son ressort, de la région, voire de l'Etat, peuvent dicter des solutions différentes concernant la spécialisation et la formation dans des domaines particuliers. Si les circonstances s'y prêtent, la coopération en matière de formation continue au-delà des frontières nationales peut être utile.

### **4. Rôle du Conseil de la justice**

66. Les prérogatives et responsabilités du Conseil de la Justice, lorsqu'un tel organe existe, ou d'un organe équivalent doivent s'appliquer de la même manière aux juges généralistes et spécialisés. Les juges spécialisés devraient être représentés ou avoir la possibilité d'exposer leurs problèmes au même titre que les juges généralistes. Tout traitement préférentiel de l'un ou l'autre groupe devrait être évité dans l'intérêt du public.

### **5. Spécialisation et participation à des associations de juges**

67. Les juges spécialisés doivent avoir le droit, comme tous les juges, d'adhérer à des associations de juges et d'en rester membres. Pour la cohésion du corps judiciaire, il n'est pas souhaitable qu'il existe des associations distinctes pour les juges spécialisés. Il convient de répondre à l'intérêt qu'ils portent à des domaines spécifiques du fait de leur spécialisation par le biais d'échanges professionnels, de conférences, de réunions, etc., mais leurs intérêts liés à leur statut peuvent et devraient être protégés au sein d'une association générale de juges.

---

<sup>12</sup> Voir Avis n° 1 du CCJE, paragraphe 29.

<sup>13</sup> Voir Avis n° 4 du CCJE, paragraphe 30.



## Conclusions

- i. Le CCJE insiste sur le fait que le juge, tant généraliste que spécialisé, est le spécialiste de l'art de juger.
- ii. En principe, les juges « généralistes » devraient avoir un rôle prédominant dans l'art de juger.
- iii. Des juges et des tribunaux spécialisés ne devraient être mis en place que lorsque cela est rendu nécessaire pour une bonne administration de la justice, en raison de la complexité ou de la spécificité du droit ou des faits.
- iv. Les juges et tribunaux spécialisés devraient toujours faire partie d'un corps judiciaire unique.
- v. Les juges spécialisés doivent, comme les juges généralistes, respecter les exigences d'indépendance et d'impartialité, conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme.
- vi. En principe, les juges généralistes et spécialisés devraient bénéficier du même statut. Les règles d'éthique et de responsabilité du juge doivent être les mêmes pour tous.
- vii. La spécialisation ne doit pas se faire au détriment de la qualité de la justice, que ce soit dans les tribunaux "généralistes" ou spécialisés.
- viii. La mobilité et la flexibilité du juge seront souvent suffisantes pour répondre aux besoins de spécialisation. En principe, la possibilité de se spécialiser et de se former en conséquence devrait être à la portée de tout juge. La formation spécialisée devrait être organisée par les institutions judiciaires publiques de formation.
- ix. Plutôt que de faire siéger des assesseurs non juristes spécialisés dans des collèges de juges, il est préférable que des experts soient désignés par le tribunal ou les parties et que leurs avis soient susceptibles d'être discutés par ces dernières.
- x. Les pouvoirs et responsabilités du Conseil de la Justice ou d'un organe équivalent devraient s'appliquer de la même manière aux juges généralistes et spécialisés.



# Avis n°16 (2013)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

## Les relations entre les juges et les avocats

---

### I. INTRODUCTION

1. Conformément au mandat que lui a confié le Comité des Ministres, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a décidé de préparer, pour 2013, un Avis sur les relations entre les juges et les avocats pour mieux assurer la qualité et l'efficacité de la justice.
2. L'Avis a été préparé sur le fondement des Avis antérieurs du CCJE et des instruments pertinents du Conseil de l'Europe, plus particulièrement de la Charte européenne sur le statut des juges (1998), de la Magna Carta des juges (2010) et de la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2010)12 sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilité. Il tient également compte des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des Nations Unies (1985), des Principes de base relatifs au rôle du barreau des Nations Unies (1990), des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (2002) et le commentaire du Groupe de l'intégrité judiciaire sur les Principes de Bangalore (2007). En outre, l'Avis est fondé sur les travaux du Conseil des Barreaux Européens (CCBE), notamment le Code de déontologie des avocats européens (1998, modifié en 2002 et 2006) et la Charte des principes essentiels de l'avocat européen (2006).

Il prend en compte les réponses des Etats au questionnaire, ainsi que le rapport de l'expert scientifique, Mme Natalie FRICERO (France), de même que les contributions à la conférence organisée conjointement par le CCJE et le Barreau de Paris le 7 novembre 2012 à Paris, et à la conférence organisée le 13 juin 2013 à Rome par le CCJE, le Conseil Supérieur de la Magistrature italien et le Conseil national italien des barreaux.

Le CCJE a également consulté le CCBE dans le cadre de la préparation du présent Avis.

### II. ROLES RESPECTIFS DES JUGES ET DES AVOCATS DANS LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

3. Un Etat de droit doit organiser son système judiciaire de telle sorte que la primauté du droit et le respect des droits et libertés fondamentaux soient garantis conformément à la Convention Européenne des Droits de l'Homme (ci-après la Convention), ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ci-après la Cour). Les juges ainsi que les avocats ont un rôle essentiel pour réaliser au mieux cet objectif.

Le CCJE a déjà reconnu le rôle primordial de la collaboration des différentes parties concernées au bon fonctionnement de la justice et l'importance des interactions entre ces parties. Ainsi, le CCJE affirme dans son Avis n° 12 (2009), au paragraphe 10, que le partage de principes juridiques et de valeurs éthiques communs par tous les professionnels impliqués dans le processus judiciaire est essentiel pour une bonne administration de la justice.

4. Les rôles des juges et des avocats dans la procédure judiciaire sont différents, mais la contribution des deux professions est nécessaire à l'élaboration d'une solution équitable et efficace à toutes les procédures conformément à la loi.
5. Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature de l'ONU précisent au point n° 2 que les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement, d'après les faits et conformément à la loi, sans restriction 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. Dans le même document, le point n° 6 établit qu'en vertu du principe de l'indépendance de la magistrature, les magistrats ont le droit et le devoir de veiller à ce que les débats judiciaires se déroulent équitablement et à ce que les droits des parties soient respectés.

Le CCJE a souligné dans son Avis n° 1 (2001) que l'indépendance des juges n'est pas une prérogative ou un privilège octroyé dans l'intérêt des juges, mais une condition préalable à l'Etat de droit et une garantie pour ceux qui recherchent et demandent justice.

6. Dans le cadre de sa mission et de ses obligations professionnelles qui sont de défendre les droits et les intérêts de son client, l'avocat doit aussi jouer un rôle essentiel dans l'administration de la justice. Dans le commentaire de la Charte des principes essentiels de l'avocat européen du CCBE, le rôle de l'avocat est défini au n° 6 comme suit: *« un avocat, qu'il intervienne pour un citoyen, une entreprise ou l'Etat, a pour mission de conseiller et de représenter fidèlement le client, d'agir comme un professionnel respecté par les tiers, et un acteur indispensable à une bonne administration de la justice. En intégrant tous ces aspects, l'avocat, qui sert les intérêts de son client et veille au respect des droits de ce dernier, assure également une fonction sociale, qui est de prévenir et d'éviter les conflits, de veiller à les résoudre conformément au droit, pour favoriser l'évolution du droit et défendre la liberté, la justice et l'Etat de droit »*. Comme l'indique le paragraphe 1.1 du Code de déontologie des avocats européens du CCBE, le respect de la mission de l'avocat est une condition essentielle à l'Etat de droit et à une société démocratique. Les Principes de base des Nations Unies relatifs au rôle du barreau précisent que la protection adéquate des libertés fondamentales et des droits de l'Homme, qu'ils soient économiques, sociaux ou culturels ou civils et politiques, dont toute personne doit pouvoir jouir, exige que chacun ait effectivement accès à des services juridiques fournis par des avocats indépendants. Le Principe 12 rappelle que les avocats, en tant qu'agents essentiels de l'administration de la justice, préservent à tout moment l'honneur et la dignité de leur profession.

7. Le juge et l'avocat doivent être indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et doivent aussi être et apparaître indépendants l'un par rapport à l'autre. Cette indépendance est affirmée par le statut et les principes éthiques de chacune des professions. Le CCJE estime que cette indépendance est essentielle au bon fonctionnement de la justice.

Le CCJE se réfère à la Recommandation CM/Rec (2010)12, paragraphe 7, qui déclare que l'indépendance des juges devrait être garantie au niveau juridique le plus élevé possible. L'indépendance des avocats devrait être garantie de la même manière.

8. Le CCJE se réfère au paragraphe 12 de la Recommandation CM/Rec(2010)12, qui précise que, sous réserve du respect de leur indépendance, les juges et le pouvoir judiciaire devraient entretenir des relations de travail constructives avec les institutions et les autorités publiques participant à la gestion et à l'administration des tribunaux ainsi qu'avec tous les professionnels dont les tâches sont en lien avec celles des juges, afin de permettre que soit rendue une justice efficace. Des relations constructives sont également nécessaires dans la conduite des procédures afin d'obtenir une solution équitable et efficace aux litiges faisant l'objet de celles-ci.

9. Deux domaines de relations entre juges et avocats peuvent être distingués:

- d'une part, les relations entre les juges et les avocats qui résultent des principes et des règles de procédure dans chaque Etat et qui ont une incidence directe sur l'efficacité et la qualité des procédures judiciaires. Dans son Avis n° 11 (2008) sur la qualité des décisions de justice, le CCJE a déjà précisé dans ses conclusions et recommandations que le niveau de qualité des décisions de justice résulte clairement des interactions entre les nombreux acteurs du système judiciaire;
- d'autre part, les relations qui résultent des comportements déontologiques des juges et des avocats, et qui imposent un respect mutuel des rôles de chacun et un dialogue constructif entre les juges et les avocats.

### **III. AMELIORATION DES RELATIONS PROCEDURALES, DIALOGUE ET COMMUNICATION DANS LES PROCEDURES**

10. Les juges et les avocats partagent une obligation fondamentale: le respect des règles procédurales et des principes du procès équitable.

Le CCJE est d'avis que des relations constructives entre les juges et les avocats amélioreront la qualité et l'efficacité de la procédure. Elles permettront aussi de répondre aux besoins des parties : les justiciables s'attendent à ce que eux et leurs avocats soient entendus et à ce que les juges et les

avocats contribuent ensemble à une solution équitable de leur affaire conformément à la loi et dans un délai raisonnable.

11. Cependant, la qualité et l'efficacité des procédures judiciaires dépendent tout d'abord d'une législation et de règles de procédure adéquates sur les principaux aspects de la procédure pour les affaires civiles, pénales et administratives. Les Etats doivent instaurer des telles dispositions, conforme à l'Article 6 de la Convention. Le processus de rédaction de ces dispositions devrait prévoir une consultation des juges et des avocats, non dans l'intérêt des deux professions, mais dans l'intérêt de la bonne administration de la justice. La consultation des usagers de la justice est également importante. Il est tout aussi essentiel que ces règles procédurales soient régulièrement évaluées et, si nécessaire, mises à jour et que les juges, les avocats et les usagers de la justice soient impliqués dans ce processus.
12. Le CCJE est d'avis qu'une telle législation devrait donner au juge des pouvoirs procéduraux effectifs lui permettant de mettre en œuvre les principes du procès équitable, et d'empêcher les délais excessifs ou les manœuvres dilatoires illégitimes. Une telle législation devrait être suffisamment ferme et prévoir des délais clairs tout en permettant la flexibilité nécessaire.
13. Les règles procédurales constituent un outil essentiel pour permettre la résolution des litiges. Elles déterminent les rôles respectifs des juges et des avocats. Il est essentiel que les juges et les avocats aient une bonne connaissance et compréhension de ces règles, dans l'intérêt d'un règlement équitable et rapide de la procédure.
14. Les lignes directrices adoptées au niveau institutionnel peuvent aussi être utiles pour promouvoir la coopération et le dialogue. Le CCJE est d'avis que les tribunaux doivent inciter à la mise en place de bonnes pratiques résultant d'accords entre les tribunaux et les barreaux. Des accords concernant la gestion et la conduite des procédures ont été établis dans de nombreux systèmes judiciaires en prenant des formes diverses<sup>1</sup>. Le CCJE réaffirme que ces accords relatifs à la procédure doivent être conformes aux règles de procédure et être rendues publiques afin d'assurer la transparence pour les avocats et les justiciables.
15. Dans la pratique, les règles de procédure, que ce soit dans les affaires civiles, pénales ou administratives, sont souvent complexes et permettent une variété de phases dans la procédure et de recours intermédiaires. Cela peut entraîner des retards déraisonnables et des coûts élevés pour les parties ainsi que pour la société. Le CCJE appuie fermement les efforts pour analyser et évaluer les règles de procédure en vigueur dans les Etats membres et élaborer des règles plus transparentes et pertinentes là où elles sont nécessaires.

L'échange international d'expériences, concernant tant les juges que les avocats, devrait favoriser le développement de «bonnes pratiques» en matière de procédure. Cependant, les différentes traditions sociales et juridiques des pays devraient être prises en compte.

16. Un même accès à l'information concernant le droit de la procédure et le droit matériel, de même qu'un accès à la jurisprudence la plus importante, devrait être offert aussi largement que possible aux juges et aux avocats. Le CCJE se réfère au paragraphe 24 de l'Avis n° 14 (2011), dans lequel il a estimé que le système judiciaire devrait rendre la jurisprudence, ou du moins les décisions importantes, disponibles sur internet i) gratuitement, ii) sous une forme aisément accessible, et iii) en tenant compte de la protection des données personnelles.
17. Les juges et les avocats doivent coopérer en vue de répondre aux besoins des parties. À cette fin, le CCJE est d'avis qu'il est important de développer des audiences de planification et des calendriers de procédure afin de faciliter, dans l'intérêt des parties, une coopération efficace entre les juges et les avocats. En outre, les juges et les avocats doivent coopérer pour faciliter un règlement amiable de leur litige dans l'intérêt des parties. Dans son Avis n° 6 (2004), le CCJE a recommandé le développement des modes alternatifs au règlement des litiges. Des sessions de formation commune pourraient améliorer la compréhension du rôle respectif des juges et des avocats dans le cadre des modes alternatifs au règlement des litiges, par les procédures de conciliation ou de médiation.
18. Il est nécessaire d'établir une bonne communication entre les tribunaux et les avocats pour assurer la célérité et l'efficacité des procédures. Le CCJE est d'avis que les Etats devraient mettre en place des systèmes facilitant une communication par voie informatique entre les tribunaux et les avocats,

---

<sup>1</sup> Voir les études de la CEPEJ n° 16, la contractualisation et processus judiciaires en Europe.

pour améliorer les services rendus aux avocats et leur permettre de consulter facilement l'état des affaires. Dans son Avis n° 14 (2011) sur « Justice et technologies de l'information », le CCJE note que les technologies de l'information jouent un rôle primordial dans la fourniture d'informations aux juges, avocats et autres intervenants au sein du système judiciaire, ainsi qu'au public et aux médias.

#### **IV. DEVELOPPEMENT DE LA COMPREHENSION ET DU RESPECT MUTUELS DES ROLES DE CHACUN – PRINCIPES DEONTOLOGIQUES**

19. Les juges et les avocats disposent chacun de leurs propres principes déontologiques. Cependant, plusieurs principes éthiques sont communs aux juges et avocats, tels que le respect de la loi, le secret professionnel, l'intégrité et la dignité, le respect pour les justiciables, la compétence, l'équité et le respect mutuel.
20. Les principes éthiques des juges et des avocats devraient aussi concerner les relations entre les deux professions.

Concernant les juges, le CCJE a indiqué dans son Avis n° 3 (2002), paragraphe 23, que les juges devraient manifester la considération due à toutes les personnes (par exemple, parties, témoins, avocats), sans distinction inspirée par des motifs illégitimes ou dépourvue de rapport avec le bon exercice de ses fonctions. Le paragraphe 5.3 des Principes de Bangalore déclare qu'un juge, dans l'exercice de ses tâches judiciaires, fera preuve d'une considération appropriée envers toutes les personnes telles que plaideurs, témoins, avocats, personnel du tribunal et collègues magistrats, sans différenciation basée sur un quelconque aspect non pertinent ne revêtant aucune importance pour l'exercice correct de telles tâches. Un juge doit être soucieux du maintien de l'ordre et du respect des règles assurant la dignité des débats dans toutes les procédures du tribunal et sera patient, digne et courtois à l'égard des plaideurs, des jurés, des témoins, des avocats et autres personnes avec lesquelles il sera en contact dans le cadre de ses activités officielles.

Concernant les avocats, les paragraphes 4.1, 4.2, 4.3 et 4.4 du Code de déontologie des avocats européens du CCBE expriment les principes suivants : l'avocat qui comparaît devant la cour ou le tribunal doit observer les règles déontologiques applicables. L'avocat doit en toute circonstance observer le caractère contradictoire des débats. L'avocat défend son client avec conscience et sans crainte, sans tenir compte de ses propres intérêts, ni de quelque conséquence que ce soit pour lui-même ou toute autre personne, tout en faisant preuve de respect et de loyauté envers l'office du juge. À aucun moment, l'avocat ne doit donner sciemment au juge une information fausse ou de nature à l'induire en erreur.

21. Le CCJE considère que les relations entre les juges et les avocats doivent être fondées sur la compréhension mutuelle du rôle de chacun, sur le respect mutuel et l'indépendance de l'un vis-à-vis de l'autre.

Pour cela, le CCJE est d'avis qu'il faut développer le dialogue et les échanges entre juges et avocats à un niveau institutionnel national et européen sur la question des relations mutuelles. Tant les principes éthiques des juges que ceux des avocats devraient être pris en compte. À cet égard, le CCJE encourage l'identification des principes éthiques communs, tels que le devoir d'indépendance, le devoir de maintenir la primauté du droit à tout moment, la coopération pour une conduite équitable et rapide des procédures et la formation professionnelle permanente. Les associations professionnelles et les organes indépendants chargés de l'administration des professions de juge et d'avocat devraient être responsables de ce processus.

22. Des conférences destinées aux juges et aux avocats devraient porter sur le rôle de chacun et leurs relations, tout en ayant pour objectif général de promouvoir un règlement équitable et efficace des litiges, dans le respect de leur indépendance. Le CCJE se réfère au paragraphe 10 de son Avis n° 12 (2009), dans lequel il a estimé que, lorsque cela est approprié, une formation commune aux juges, aux procureurs et aux avocats sur des sujets d'intérêt commun pourrait contribuer à la recherche d'une justice de la plus haute qualité.
23. Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, il y a une grande variété dans les modalités de recrutement des juges. Le CCJE se réfère au rapport de la CEPEJ « Évaluation des systèmes judiciaires européens - Edition 2012 », Chapitre 11.1. Dans certains pays, les juges sont recrutés principalement parmi les juristes expérimentés. Dans d'autres pays, les juges et les avocats ne partagent pas une carrière commune. Dans ces pays, le développement de la compréhension mutuelle entre les deux professions est particulièrement important. Une des possibilités pour

encourager cette compréhension est le développement de stages pour les juges auprès de cabinets d'avocats et pour les avocats auprès des tribunaux. Dans ce cas, il est essentiel que les exigences d'indépendance et d'impartialité de la justice soient garanties et que les stages soient organisés d'une manière transparente.

24. Les relations entre les juges et les avocats devraient toujours préserver l'impartialité et l'image d'impartialité du tribunal. Les juges et les avocats devraient en être pleinement conscients. Des règles procédurales et déontologiques adéquates devraient préserver cette impartialité.
25. Les juges et les avocats disposent tous deux de la liberté d'expression conformément à l'article 10 de la Convention.

Les juges sont cependant tenus de sauvegarder le secret des délibérations et leur impartialité, ce qui implique, notamment, qu'ils doivent s'abstenir de faire des commentaires sur les procédures et sur le travail des avocats.

La liberté d'expression des avocats connaît également ses limites afin de maintenir, conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention, l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire<sup>2</sup>. Le respect de la confraternité et le respect de l'Etat de droit ainsi que la contribution à une bonne administration de la justice - les principes (h) et (i) de la Charte des principes essentiels de l'avocat européen du CCBE - requièrent l'abstention de critiques abusives envers des collègues, des juges individuels et des procédures et décisions judiciaires.

## V. RECOMMANDATIONS

Le CCJE réaffirme que « *le partage de principes juridiques et de valeurs éthiques communes par tous les professionnels impliqués dans le processus judiciaire est essentiel pour une bonne administration de la justice* », et recommande ce qui suit :

- I. Le CCJE recommande que les Etats mettent en place des dispositions procédurales adéquates, qui définissent les activités des juges et des avocats et qui donnent au juge les pouvoirs de mettre effectivement en œuvre les principes du procès équitable et d'empêcher les manœuvres dilatoires illégitimes des parties. Il recommande également que les juges, les avocats et les usagers de la justice soient consultés dans le processus de rédaction de ces dispositions et que les règles procédurales soient régulièrement évaluées.
- II. Le CCJE soutient l'échange international d'expériences entre les juges et les avocats en vue de développer des « bonnes pratiques » dans le domaine de la procédure, en tenant compte, toutefois, des différentes traditions sociales et juridiques des pays concernés.
- III. Le CCJE recommande que les juges organisent, dans le cadre de règles pertinentes de procédure, des audiences sur la gestion des affaires et mettent en place, en consultation avec les parties, des calendriers de procédure qui, par exemple, précisent les étapes de la procédure établissant des délais raisonnables et adaptés et organisant les modalités et le calendrier de la présentation des pièces, des observations orales et des éléments de preuve.
- IV. Le CCJE recommande le développement de moyens de communication entre les tribunaux et les avocats. Les juges et les avocats doivent pouvoir communiquer sur toutes les étapes de la procédure. Le CCJE est d'avis que les Etats devraient mettre en place des systèmes permettant une communication par voie informatique entre les tribunaux et les avocats.
- V. Pour répondre aux besoins des parties, le CCJE recommande le développement des dispositifs pour un règlement amiable des litiges. Il est d'avis que la compréhension du rôle respectif des juges et des avocats dans le cadre d'un règlement amiable d'un litige par conciliation ou par médiation constitue un élément essentiel pour développer une telle approche et que, dans la mesure du possible, des sessions de formation communes sur les modes alternatifs devraient être mises en place.

---

<sup>2</sup> Voir également CEDH Nikula c. Finlande, 21 mars 2002 ; CEDH Amihalachioaie c. Moldova, 20 avril 2004.

- VI. Le CCJE recommande qu'un dialogue et des échanges soient développés entre juges et avocats à un niveau institutionnel (tant national qu'international) sur la question des relations mutuelles, dans le plein respect à la fois des principes d'éthique des avocats et de ceux des juges. Ce dialogue devrait permettre une compréhension et un respect mutuels du rôle de chacun, dans le respect de l'indépendance tant des juges que des avocats.
- VII. Le CCJE est d'avis, lorsque cela est approprié, qu'une formation commune aux juges et aux avocats sur des sujets d'intérêt commun peut améliorer la qualité et l'efficacité de la procédure.



## Avis n°17 (2014)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

### L'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire

#### PARTIE I. INTRODUCTION

##### A. Objet de l'Avis

1. L'État de droit dans une démocratie exige non seulement que la justice soit indépendante mais aussi que soient mis en place de tribunaux compétents qui prennent des décisions judiciaires de la meilleure qualité possible. Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a toujours accordé une grande attention à deux questions fondamentales. La première est la protection de l'indépendance des juges<sup>1</sup>; la seconde concerne les moyens de maintenir et d'améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires<sup>2</sup>. L'évaluation individuelle des juges est pertinente pour ces deux questions. Dans cet Avis, l'expression « évaluation individuelle des juges » comprend l'évaluation du travail et des capacités professionnelles des juges individuels.
2. Conformément au mandat qui lui est confié par le Comité des Ministres, le CCJE a décidé de consacrer cet Avis à la façon dont l'évaluation individuelle du travail des juges peut améliorer la qualité de la justice sans porter atteinte à l'indépendance judiciaire. Cet Avis porte essentiellement sur l'évaluation individuelle des juges en exercice ; il ne concerne pas la nomination initiale des juges<sup>3</sup> ou leur formation initiale<sup>4</sup>. Bien qu'il porte sur la relation entre la procédure disciplinaire et l'évaluation, cet Avis ne traite pas principalement des questions de discipline ou de responsabilité pénale<sup>5</sup>, ni ne porte sur l'évaluation du système judiciaire d'un pays dans son ensemble ou l'évaluation des tribunaux dans un système judiciaire. Ces derniers sont des sujets importants en soi qui soulèvent d'autres questions et perspectives importantes.
3. Le présent Avis a été élaboré sur la base des avis antérieurs et la Magna Carta des juges (2010) du CCJE et les instruments pertinents du Conseil de l'Europe, notamment la Charte européenne sur le statut des juges (1998) et la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (ci-après la Recommandation CM/Rec(2010)12). Il tient également compte des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985), les principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (2002), le rapport général<sup>6</sup> de l'Union Internationale des Magistrats (UIM) (2006) (ci-après rapport général de l'UIM), les Recommandations de Kyiv de l'OSCE sur l'indépendance des juges en Europe orientale, dans le sud du Caucase et en Asie centrale (2010) - l'administration judiciaire, sélection et responsabilité (ci-après les Recommandations de Kyiv), ainsi que le Rapport 2012-2013 du Réseau européen des Conseils de la justice (RECJ) sur des normes judiciaires minimales concernant l'évaluation de la performance professionnelle et l'inamovibilité des membres de la magistrature (ci-après le Rapport du RECJ). Il tient compte des réponses des États membres au questionnaire sur l'évaluation et l'appréciation individuelles des juges en exercice, et d'un rapport préparatoire de l'experte désignée par le CCJE, Mme Anne SANDERS (Allemagne).

<sup>1</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001).

<sup>2</sup> Voir les Avis du CCJE No. 3(2002), No. 4(2003), No. 6(2004), No. 11(2008), No. 14(2011).

<sup>3</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), paragraphes 17-56.

<sup>4</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 4(2003), paragraphes 23-30.

<sup>5</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), paragraphes 51-77.

<sup>6</sup> Ce rapport est intitulé « De quelle manière la nomination et l'évaluation (qualitative et quantitative) des juges est-elle mise en concordance avec les principes de l'indépendance judiciaire ? », voir à <http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/02/I-SC-2006-conclusions-F.pdf>.

## **B. Principales fonctions du juge comme l'objet de l'évaluation**

4. Les juges remplissent des fonctions indispensables dans toute société démocratique respectueuse de l'État de droit<sup>7</sup>. Ils doivent protéger les droits et libertés de toute personne de la même manière. Ils doivent agir en vue de garantir un règlement efficace des litiges à un coût raisonnable<sup>8</sup> et rendre des décisions en temps opportun et en toute indépendance, en se conformant au seul droit. Leurs décisions doivent être motivées<sup>9</sup> et rédigées dans un langage clair et compréhensible<sup>10</sup>. De plus, les décisions judiciaires contraignantes doivent être exécutées de manière effective<sup>11</sup>. L'indépendance des juges ne signifie pas que ces derniers ne doivent pas rendre compte de leur travail. Le CCJE insiste sur l'importance de maintenir et d'améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires dans l'intérêt de tous les citoyens<sup>12</sup>. Lorsqu'elle est pratiquée, l'évaluation individuelle des juges devrait avoir pour objectif d'améliorer le système judiciaire afin d'en garantir la meilleure qualité possible. Cet exercice doit se faire dans l'intérêt du public dans son ensemble.

## **C. Primauté de l'indépendance : de la difficulté de concilier évaluation et indépendance des juges**

5. L'indépendance des juges est une condition préalable à la sauvegarde de l'État de droit et à la garantie fondamentale d'un procès équitable<sup>13</sup>. Comme l'a indiqué le CCJE dans ses avis antérieurs, l'indépendance des juges peut être compromise par différents facteurs qui risquent d'avoir un impact négatif sur l'administration de la justice<sup>14</sup>, par exemple le manque de ressources financières<sup>15</sup>, des problèmes concernant la formation initiale et continue des juges<sup>16</sup>, des éléments non satisfaisants liés à l'organisation du système judiciaire ou encore la responsabilité civile et pénale éventuelle des juges<sup>17</sup>.
6. Par conséquent, la règle fondamentale pour toute évaluation individuelle des juges doit être le respect total de l'indépendance judiciaire<sup>18</sup>. Lorsqu'une évaluation individuelle a des répercussions sur la promotion, le salaire ou la retraite du juge, voire entraîne sa révocation, le juge évalué risque de ne pas rendre la justice en s'appuyant sur l'interprétation objective des faits et du droit, mais en agissant de manière à plaire aux évaluateurs. Par conséquent, l'évaluation des juges par des membres du pouvoir législatif ou exécutif de l'État est particulièrement problématique. Toutefois, même si l'évaluation est réalisée par d'autres juges, la menace pour l'indépendance des juges ne peut être totalement écartée. L'indépendance suppose non seulement d'être à l'abri d'une influence extérieure induite, mais aussi d'être soustrait à l'influence induite qui peut découler dans certaines situations de l'attitude d'autres juges<sup>19</sup>, y compris les présidents des tribunaux.

## **PARTIE II: LES PRATIQUES ACTUELLES DANS LES ETATS MEMBRES**

### **D. Pourquoi évaluer les juges ? Quels sont les types d'évaluation existants ?**

7. L'évaluation sert à apprécier les compétences des juges ainsi que la qualité et la quantité de leurs activités. Elle est utilisée, par exemple, pour leur donner un retour d'information, identifier les besoins de formation et déterminer le salaire basé sur la performance. Elle peut également permettre de repérer les candidats valables pour une promotion. Il est soutenu par certains que, de cette façon, en principe, l'évaluation individuelle peut ainsi contribuer à améliorer la qualité du système judiciaire et ainsi garantir que le pouvoir judiciaire rende compte de son activité au public.
8. Le Rapport du RECJ distingue les pays selon leur système d'évaluation, « formel » ou « informel ». En bref, ces systèmes sont:

<sup>7</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphes 59-65.

<sup>8</sup> Voir Magna Carta des juges du CCJE (2010), paragraphe 15.

<sup>9</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 11(2008), paragraphe 36.

<sup>10</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 11(2008), paragraphe 32.

<sup>11</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 13(2010), Conclusion A; Magna Carta des juges (2010) du CCJE, paragraphe 17.

<sup>12</sup> Voir les Avis du CCJE No. 1(2001), No. 3(2002), No. 4(2003), No. 6(2004) and No. 11(2008).

<sup>13</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), paragraphe 10; Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphes 3 et 11; Magna Carta des juges du CCJE (2010), paragraphe 2.

<sup>14</sup> Voir Magna Carta des juges du CCJE (2010), paragraphes 3 et 4.

<sup>15</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 2(2001), paragraphe 2.

<sup>16</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 4(2003), paragraphes 4, 8, 14 et 23-37.

<sup>17</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), paragraphe 51.

<sup>18</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), notamment paragraphe 45; l'Avis du CCJE No. 6(2004), paragraphe 34.

<sup>19</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), paragraphe 66; Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphes 22-25.

(I) Formel

9. Dans le cas des évaluations les plus formelles, les objectifs, les critères appliqués, la composition de l'organe d'évaluation, la procédure et ses conséquences éventuelles sont clairement définis avant l'exercice d'évaluation. Lorsque l'évaluation est réalisée d'une manière formelle, les droits et obligations du juge évalué et de l'organe d'évaluation sont régis par des lois ou des règlements.

(II) Informel

10. Une évaluation informelle ne s'appuie pas sur un barème ou sur des critères formalisés. Normalement, elle n'a pas de conséquences directes pour le juge évalué. Elle peut se dérouler dans le cadre d'une discussion permettant au juge concerné de parler des problèmes qu'il rencontre, de montrer ses compétences et de convenir d'objectifs professionnels<sup>20</sup>. La collecte informelle d'informations sur un juge candidat à une promotion<sup>21</sup> peut également être considérée comme une évaluation informelle.

**E. L'évaluation pratiquée dans les États membres**

(I) Pays où elle est pratiquée

11. Vingt-quatre États membres ont expliqué dans leurs réponses au questionnaire qu'ils évaluent les juges de manière plus ou moins formelle (Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », République de Moldova, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Turquie, Ukraine). L'Estonie et l'Ukraine évaluent les juges uniquement avant leur nomination à titre permanent. Neuf États membres ont indiqué ne pas avoir recours à un système formel d'évaluation individuelle (Danemark, Finlande, Islande, Luxembourg, Norvège, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse). Toutefois la Suède utilise certains outils d'évaluation pour déterminer une petite partie de la rémunération du juge selon sa performance<sup>22</sup>. La Finlande et la Suisse les utilisent pour préparer les discussions sur l'évolution de carrière. Au Royaume-Uni, une évaluation informelle a lieu lors de l'examen de la demande de promotion d'un juge.

(II) Objectifs des pays qui la pratiquent : qualité des juges, promotion, rémunération et discipline

12. Dans la plupart des pays qui utilisent une forme d'évaluation individuelle, celle-ci vise à déterminer, maintenir et améliorer la qualité du travail des juges et du système judiciaire. De nombreux pays ont indiqué que le but de l'évaluation n'est pas simplement d'apprécier les résultats et les compétences ; il s'agit aussi d'identifier les besoins de formation et de donner un retour d'information (« feedback »). Pour beaucoup d'États membres, l'évaluation sert de base aux décisions relatives à la promotion des juges. Pour quelques-uns, elle est particulièrement importante lorsqu'il faut nommer à vie des juges récemment nommés<sup>23</sup>. D'autres États membres utilisent l'évaluation pour déterminer les éléments de la rémunération ou de la pension de retraite liés à la performance individuelle d'un juge<sup>24</sup>.

(III) Critères utilisés

13. Dans la plupart des États membres, un certain nombre de critères quantitatifs et qualitatifs sont utilisés pour l'évaluation individuelle des juges. Par conséquent, les facteurs comme le nombre d'affaires traitées, le temps passé sur chaque dossier et la durée moyenne pour prononcer un jugement entrent souvent en ligne de compte parmi les critères « quantitatifs ». De nombreux États membres considèrent comme important le nombre de décisions rendues par le juge évalué ou le

<sup>20</sup> Voir, par exemple, les systèmes finlandais et néerlandais.

<sup>21</sup> Comme au Royaume-Uni.

<sup>22</sup> Toutefois, des garanties strictes sont appliquées pour protéger l'indépendance d'un juge dans le processus.

<sup>23</sup> Allemagne, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Ukraine.

<sup>24</sup> Espagne, Suède (cependant, un très faible pourcentage du salaire est déterminé individuellement et des garanties strictes sont appliquées pour protéger l'indépendance d'un juge). En Belgique et en Bulgarie, le salaire d'un juge peut être réduit en raison des résultats insuffisants de l'évaluation. En Turquie, les salaires et les pensions peuvent être augmentés en raison des résultats de l'évaluation.

nombre d'affaires conclues autrement (par exemple, par un règlement ou un retrait)<sup>25</sup>. Dans certains États membres, la productivité d'un juge est mesurée en se basant sur un quota fixe<sup>26</sup> ou le nombre moyen de décisions rendues par d'autres juges<sup>27</sup>. En ce qui concerne les critères « qualitatifs », la qualité des analyses et la manière dont un juge traite des affaires complexes occupent une place importante dans la procédure d'évaluation. Dans bon nombre d'États membres, le nombre ou le pourcentage de décisions infirmées en appel sont des facteurs qui comptent aussi beaucoup en la matière<sup>28</sup>. Dans d'autres États membres<sup>29</sup>, du fait du principe de l'indépendance des juges, ni le nombre de décisions infirmées en appel ni les raisons de l'infirmer ne sont prises en compte, à moins qu'ils soient révélateurs d'erreurs graves. Les autres facteurs examinés sont la capacité à jouer un rôle de médiation entre les parties, à rédiger des jugements clairs et compréhensibles, à coopérer avec les collègues et à travailler dans des domaines du droit qui sont nouveaux pour le juge, ainsi que la disponibilité à assurer des tâches supplémentaires de nature administrative, comme le mentorat et la formation de juges récemment nommés ou juristes<sup>30</sup>. Les aptitudes en matière d'organisation et l'éthique professionnelle<sup>31</sup> ou les activités universitaires, telles que des publications et des cours dispensés<sup>32</sup>, entrent aussi en ligne de compte. Le respect ou non des règles et principes d'éthique et de déontologie est pris en considération dans le processus d'évaluation dans presque tous les États membres où l'évaluation des juges existe et ces principes sont énoncés. Tous les États membres qui ont rempli le questionnaire font une distinction entre le processus d'évaluation et les mesures disciplinaires.

14. La façon dont les critères sont pris en compte dans le processus d'évaluation est très variable. La plupart des États membres signalent un système de notation pour évaluer le juge. Les systèmes de notation utilisés sont à peu près comparables et ils utilisent les notes comme «très bonne», «bonne», «suffisante» et «insuffisante»<sup>33</sup> ou A, B, C<sup>34</sup>. Certains pays font référence dans leurs notes à l'aptitude d'un juge évalué pour la promotion<sup>35</sup>. D'autres États membres refusent l'utilisation des notations formelles<sup>36</sup>. Dans certains États membres, des données comme le nombre d'affaires traitées sont converties en pourcentage ou en chiffre reflétant la performance du juge par rapport à ses collègues<sup>37</sup>. Dans certains États, les juges dont le travail a été étudié sont classés du meilleur au moins bon en fonction de leur évaluation<sup>38</sup>. La Hongrie détermine le grade respectif en comparant les performances d'un juge à un "facteur de productivité". Dans d'autres pays, les facteurs quantitatifs et qualitatifs de ce type ne constituent que le point de départ d'une évaluation individuelle<sup>39</sup>. Dans certains États membres, l'avis du barreau<sup>40</sup>, des parties, des collègues et des juges plus expérimentés<sup>41</sup> est pris en compte.

#### (IV) Types d'évaluation et méthodes/procédures utilisées

15. Dans la plupart des pays, les évaluations sont réalisées de façon systématique et à intervalles réguliers. Cependant, les États membres ont adopté des procédures plus ou moins formelles. L'Albanie, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, l'Espagne, la Chypre, la Croatie, la France, la Géorgie, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la République de Moldova, Monaco, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie et la Turquie ont recours à un système d'évaluation formel, tandis que la Finlande, les Pays-Bas, la Suisse et le Royaume-Uni appliquent des systèmes d'évaluation plus informels.

<sup>25</sup> Allemagne, Albanie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Espagne (quand des salaires liés à la performance sont déterminés), Estonie, France, Grèce, Hongrie, Italie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Pologne, Roumanie, Slovénie, Turquie.

<sup>26</sup> Espagne, Bosnie-Herzégovine.

<sup>27</sup> Allemagne, Pologne.

<sup>28</sup> Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Géorgie, Grèce, Hongrie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », République de Moldova, Pologne, Roumanie et Turquie.

<sup>29</sup> Allemagne et France.

<sup>30</sup> Allemagne, Autriche, Slovénie.

<sup>31</sup> Allemagne, Pologne, Suède.

<sup>32</sup> Allemagne, Croatie.

<sup>33</sup> Albanie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, France, Grèce, Italie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », République de Moldova, Monaco, Roumanie, Slovénie.

<sup>34</sup> Géorgie, Turquie.

<sup>35</sup> Hongrie, Slovénie.

<sup>36</sup> Chypre (avec un facteur de productivité), Estonie, Finlande, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni.

<sup>37</sup> Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie.

<sup>38</sup> Croatie.

<sup>39</sup> Allemagne, Autriche, France.

<sup>40</sup> Grèce.

<sup>41</sup> Allemagne, Autriche, Hongrie, Monaco, Royaume-Uni.

16. Dans certains pays, l'évaluation prend la forme d'une discussion plus ou moins formelle sur l'évolution de carrière. Au cours de ces échanges, le juge évalué et l'évaluateur ou la commission d'évaluation examinent ensemble les objectifs de carrière et de développement<sup>42</sup>. Dans les certains cas, le processus d'évaluation débute par une auto-évaluation du juge<sup>43</sup>. Dans d'autres pays, un Conseil de la Justice, ou son sous-groupe, réunit les informations sur le travail du juge évalué et procède à l'évaluation<sup>44</sup>.
  17. Dans d'autres États membres, un évaluateur unique, en principe le président du tribunal dans lequel le juge évalué exerce ses fonctions, réunit les informations pertinentes sur le travail du juge<sup>45</sup>. Cela consiste par exemple à lire les décisions rendues par le juge, à assister aux audiences qu'il préside et à s'entretenir avec lui. Souvent, l'évaluateur prend la décision finale après que le juge a eu la possibilité de faire des observations sur l'avant-projet. Dans certains États membres, d'autres professionnels participent au processus d'évaluation<sup>46</sup>. En Pologne, l'évaluation individuelle des juges est assurée dans le cadre des inspections judiciaires régulières effectuées par des juges-inspecteurs d'autres tribunaux<sup>47</sup>.
  18. Dans la plupart des systèmes, le juge évalué peut donner son point de vue sur le projet d'avis et il a la possibilité de contester la décision finale.
  19. Certains pays ont indiqué que, s'il n'y avait pas de procédure formelle d'examen par les pairs, les juges sont libres de se prêter mutuellement assistance en donnant des conseils et de l'information de manière informelle<sup>48</sup>. En Autriche, un projet d'évaluation volontaire par les pairs a été lancé par l'Association des juges autrichiens. Les juges participent réciproquement à leurs audiences et transmettent des évaluations informelles (« feedback »).
- (V) Conséquences
20. Dans la plupart des États membres, l'évaluation individuelle est un facteur important pour les chances de promotion des juges et - notamment pour un juge récemment nommé - pour la confirmation dans un poste<sup>49</sup>. Dans certains États membres, elle entre en ligne de compte pour baser les salaires et les pensions sur la performance<sup>50</sup>; il peut même arriver qu'une performance médiocre déclenche des procédures disciplinaires<sup>51</sup>, une rétrogradation salariale, voire la révocation du juge<sup>52</sup>.

### **PARTIE III: ANALYSE ET RECOMMANDATIONS**

#### **F. Pourquoi y a-t-il différents types d'évaluation ?**

- (I) Structure judiciaire du pays (modalités de sélection des juges, âge, formation, promotion etc.)
21. La décision d'évaluer les juges et la manière de le faire sont indissociables de l'évolution des structures judiciaires des différents États membres. En particulier, le moment où une personne est nommée juge et les critères régissant son éventuelle promotion semblent particulièrement importants pour déterminer le type d'évaluation à mener. Par exemple, lorsque des juges récemment nommés ont eu une belle carrière comme avocats (comme c'est le cas dans les pays nordiques, au Royaume-Uni et à Chypre), l'évaluation individuelle formelle pourra s'avérer moins nécessaire que dans un système où les juges sont nommés immédiatement ou peu de temps après avoir achevé leurs études de droit (comme en Allemagne, en Espagne et en France). Dans un système judiciaire

<sup>42</sup> Belgique, Finlande, France, Monaco, Roumanie, Suisse.

<sup>43</sup> Belgique, France, Roumanie.

<sup>44</sup> Albanie, Autriche, Bulgarie, Croatie, Estonie, Italie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », République de Moldova, Slovénie, Turquie.

<sup>45</sup> Allemagne, Grèce, Hongrie, Pays-Bas.

<sup>46</sup> Chercheurs en droit et barreaux en Estonie, barreaux en Grèce et psychologues dans certains cas en Roumanie.

<sup>47</sup> Grèce utilise un système à peu près comparable.

<sup>48</sup> Allemagne, Bosnie-Herzégovine, Finlande, Grèce.

<sup>49</sup> Allemagne, Bulgarie, Estonie, Géorgie, Grèce, Ukraine.

<sup>50</sup> Bulgarie, Espagne, Suède (cependant, seul un très faible pourcentage du salaire est déterminé individuellement et des garanties strictes sont appliquées pour protéger l'indépendance d'un juge dans le processus), Turquie.

<sup>51</sup> Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Grèce, Hongrie, Pologne, Slovénie.

<sup>52</sup> Autriche, Estonie, uniquement dans des cas rares: Grèce, Hongrie, Italie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », République de Moldova, Pologne, Roumanie, Slovénie.

où les promotions dépendent de l'ancienneté (comme, par exemple, au Luxembourg), il est moins important d'évaluer individuellement les qualifications des juges.

(II) Culture du pays

22. La décision d'évaluer les juges et la manière de le faire sont aussi indissociables de l'histoire et de la culture du pays et de son système judiciaire. Par conséquent, l'analyse de la nécessité de l'évaluation des juges varie considérablement selon les États membres. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Roumanie ont expliqué que l'indépendance des juges<sup>53</sup> et la confiance du public dans le système judiciaire<sup>54</sup> pouvaient être améliorées grâce à l'évaluation individuelle des juges. La Slovénie a déclaré que l'évaluation garantissait la transparence judiciaire et par la même occasion la qualité de la justice. L'Espagne a déclaré que déterminer une partie variable de la rémunération en fonction du nombre des affaires traitées par le juge respecterait l'indépendance judiciaire, tandis qu'évaluer les juges selon des critères qualitatifs<sup>55</sup> la mettrait en danger. L'Allemagne et la France, d'autre part, ont déclaré que l'évaluation de la performance sur des critères uniquement quantitatifs pourrait compromettre l'indépendance judiciaire. Parallèlement, d'autres pays, comme la Norvège et la Suisse, estiment que l'évaluation n'est pas utile pour garantir un système judiciaire de qualité. Le Danemark, le Luxembourg et la Suisse ont indiqué que l'évaluation individuelle des juges était incompatible avec l'indépendance des juges. Dans ce pays, la conduite d'un juge ne peut être examinée que dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Il apparaît ainsi que ce qui est considéré comme un impératif pour l'indépendance des juges dans un pays est considéré comme contre-productif dans un autre.

**G. Le choix en principe : évaluer ou non**

23. Dans une société démocratique, tout système judiciaire doit répondre à deux exigences essentielles, à savoir rendre une justice de la plus haute qualité et rendre compte à la collectivité. Pour atteindre ces exigences, une certaine façon d'évaluer le travail des juges est nécessaire. La question fondamentale est de savoir si cette évaluation doit prendre un caractère « formel ». Le CCJE encourage tous les États membres d'examiner cette question. La réponse précise de chaque membre sera en conformité avec son système judiciaire, les traditions et la culture. Si un État membre décide que ces deux exigences essentielles peuvent être atteintes par d'autres moyens que l'évaluation formelle des juges, il pourrait décider de ne pas avoir une telle évaluation formelle. S'il conclut que ces exigences ne peuvent être atteintes par d'autres moyens, le CCJE recommande l'adoption d'un système plus formel d'évaluation individuelle des juges, comme discuté ci-dessous.
24. Toute évaluation devrait viser à maintenir et à améliorer la qualité du travail des juges et, par la même occasion, du système judiciaire en son ensemble.
25. L'évaluation informelle peut prendre la forme d'une aide aux juges pour leur donner la possibilité de s'auto-évaluer, en leur permettant un retour d'information sur leur activité (« feedback ») et en cernant leurs besoins de formation. Tous ces éléments peuvent être des moyens efficaces d'améliorer les compétences des juges et, par la même occasion, la qualité globale du système judiciaire. L'évaluation par les pairs, l'auto-évaluation par les juges et des conseils entre juges peuvent également être utiles et devraient être encouragés<sup>56</sup>.

**H. S'il y a évaluation formelle : comment procéder ?**

- (I) Les objectifs éventuels et leurs effets sur l'indépendance des juges

- (a) Assistance pour régler les problèmes liés aux conditions de travail

26. Les systèmes judiciaires devraient utiliser les informations réunies dans le cadre des procédures d'évaluation non seulement pour évaluer les juges de manière individuelle mais aussi pour contribuer à améliorer la structure organisationnelle des tribunaux et les conditions de travail des juges. Il est particulièrement injuste qu'un juge ait une évaluation négative à cause de problèmes créés par de mauvaises conditions de travail sur lesquelles il n'a pas prise, comme les retards dus à

<sup>53</sup> « L'ex-République yougoslave de Macédoine ».

<sup>54</sup> Roumanie.

<sup>55</sup> Cependant, en Espagne, des critères qualitatifs sont pris en compte si la promotion d'un juge est en question.

<sup>56</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 11(2008), paragraphe 70.

la surcharge de travail, le manque de personnel judiciaire ou le caractère inadapté du système administratif.

(b) Promotion

27. Le CCJE<sup>57</sup> et l'ONU<sup>58</sup> indiquent que la nomination et la promotion des juges ne devraient pas être fondées entièrement sur l'ancienneté mais sur des facteurs objectifs, notamment leur compétence, leur intégrité et leur expérience. Si les promotions sont décidées selon des critères objectifs de ce type, les juges doivent être évalués sous une forme ou une autre au moins lorsqu'ils sollicitent une promotion. Par conséquent, la collecte d'informations visant à déterminer si un juge a le profil adéquat pour une promotion peut être un objectif important de l'évaluation individuelle des juges.

(c) Rémunération

28. Dans plusieurs des États membres, la rémunération est liée aux résultats de l'évaluation<sup>59</sup>. Cependant, le CCJE souscrit à la Recommandation du Comité des Ministres Rec(2010)12 que « les systèmes faisant dépendre l'essentiel de la rémunération des juges de la performance devraient être évités, dans la mesure où ils peuvent créer des difficultés pour l'indépendance des juges »<sup>60</sup>. Le CCJE affirme également que la pension d'un juge ne devrait pas dépendre de ses performances.

(d) Discipline

29. Bien que les violations des règles ou normes éthiques et professionnelles puissent être prises en compte dans l'évaluation, les États membres devraient distinguer nettement l'évaluation et les mesures et processus disciplinaires. Les principes de nomination définitive et de l'immovibilité sont des éléments clés de l'indépendance des juges et doivent être respectés<sup>61</sup>. Par conséquent, il ne devrait pas être mis fin à une nomination définitive en raison d'une simple évaluation défavorable. Il devrait être mis fin à une nomination définitive uniquement en cas de violations graves des règles disciplinaires ou des dispositions pénales prévues par la loi<sup>62</sup> ou lorsque la conclusion inévitable du processus d'évaluation est que le juge est incapable ou refuse d'exercer ses fonctions judiciaires à un niveau minimum acceptable, évalué objectivement. Dans tous les cas, il doit toujours exister des garanties procédurales adéquates pour le juge évalué et elles doivent être scrupuleusement observées.

(II) Cadre de l'évaluation formelle

30. Lorsqu'un système d'évaluation formelle est utilisé, sa base et les éléments cardinaux (critères, procédure, conséquences de l'évaluation) devraient être fixés par la loi de manière précise et exhaustive. Les détails peuvent être régis par la législation subordonnée<sup>63</sup>. Le Conseil de la Justice (là où il existe) devrait jouer un rôle important en aidant à la formulation de ces questions, surtout des critères.

(III) Critères d'évaluation formelle

31. L'évaluation formelle individuelle des juges doit reposer sur des critères objectifs publiés par l'autorité judiciaire compétente<sup>64</sup>. Des règles objectives sont nécessaires non seulement en vue d'exclure toute influence politique, mais aussi pour d'autres motifs comme le souci de prévenir le risque de favoritisme, de conservatisme et de corporatisme qui existe quand les nominations ou évaluations ne suivent pas une procédure structurée ou qu'elles sont fondées sur des recommandations personnelles<sup>65</sup>. Ces critères objectifs devraient être fondés sur le mérite, eu égard aux qualifications, à l'intégrité, à la compétence et à l'efficacité<sup>66</sup>.

<sup>57</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), paragraphes 17 et 29.

<sup>58</sup> Voir les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985), paragraphe 13.

<sup>59</sup> Espagne, Suède (toutefois, seul un très petit pourcentage du salaire est déterminé individuellement).

<sup>60</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 55 ; voir également le Rapport général de l'UIM (2006), Conclusions, paragraphe 12.

<sup>61</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 49.

<sup>62</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 50.

<sup>63</sup> Voir le Rapport 2012-2013 du RECJ, paragraphes 4.17-4.18.

<sup>64</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 58.

<sup>65</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), paragraphe 24.

<sup>66</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), paragraphe 25.

32. Le CCJE note que le rapport du RECJ recommande que les critères d'évaluation de la performance des juges soient exhaustifs et intègrent des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, afin de permettre une évaluation complète et approfondie du travail des juges<sup>67</sup>.
33. Le CCJE note que les Recommandations de Kyiv<sup>68</sup> préconisent de réaliser l'évaluation conformément aux critères suivants : compétences professionnelles (connaissance du droit, capacité à mener la procédure judiciaire, capacité à rédiger des décisions motivées), compétences personnelles (capacité à assumer la charge de travail et à décider, ouverture aux nouvelles technologies), compétences sociales, par exemple, capacité à jouer un rôle de médiateur, respect des parties et, en plus, capacité à diriger pour des postes qui l'exigent.
34. D'une manière générale, le CCJE partage les critères qualitatifs établis dans les recommandations de Kyiv. Le CCJE considère que les évaluations ne doivent pas être basées uniquement sur des critères quantitatifs. En outre, même si l'efficacité du travail d'un juge peut être un facteur d'évaluation important, le CCJE estime qu'il est problématique d'accorder une trop grande importance au nombre d'affaires traitées par le juge, parce que cela pourrait conduire à de mauvaises incitations.
35. La qualité de la justice ne devrait pas être considérée comme synonyme de la simple « productivité » du système judiciaire<sup>69</sup>. Le CCJE met en garde contre le financement insuffisant et les réductions de budget. Ceux-ci ne doivent pas aboutir à un système judiciaire qui surestime la « productivité » dans l'évaluation individuelle des juges. C'est pourquoi le CCJE souligne à nouveau que tous les principes généraux et normes du Conseil de l'Europe donnent obligation aux États membres de prévoir des ressources financières qui correspondent aux besoins des différents systèmes judiciaires<sup>70</sup>. Le CCJE considère que la qualité, et pas simplement la quantité, des décisions rendues par un juge doit être au cœur de l'évaluation individuelle. Dans son Avis n° 11 (2008), il s'est intéressé à l'importance de prononcer des jugements de qualité. Pour évaluer la qualité d'une décision rendue par un juge, les évaluateurs devraient tenir compte de la méthodologie appliquée par le juge dans son travail dans l'ensemble, et pas simplement évaluer les aspects juridiques de décisions individuelles<sup>71</sup>. Ceux-ci doivent être déterminés uniquement par le processus d'appel. Les évaluateurs doivent considérer tous les aspects de bon travail judiciaire, notamment la connaissance juridique, la capacité de communication, la diligence, l'efficacité et l'intégrité. A cette fin, les évaluateurs devraient considérer l'ensemble du travail de juge en tenant compte du contexte de ce travail. C'est pourquoi le CCJE continue à considérer qu'il est problématique de baser les résultats de l'évaluation sur le nombre ou le pourcentage de décisions infirmées en appel<sup>72</sup>, sauf si le nombre et les motifs des infirmations montrent clairement que le juge n'a pas les connaissances requises sur le plan du droit et de la procédure. Le CCJE note que les Recommandations de Kyiv<sup>73</sup> et le Rapport du RECJ<sup>74</sup> partagent la même vision.

(IV) Comment évaluer ?

(a) Qui évalue : managers, juges, autres professionnels ?

36. Les évaluateurs devraient avoir le temps et les moyens suffisants pour réaliser une évaluation complète des compétences et de la performance de chaque juge. Le juge évalué devrait être informé de l'identité des évaluateurs et il doit avoir le droit de demander le remplacement de tout évaluateur pouvant être objectivement perçu comme partial.
37. Pour protéger l'indépendance des juges, l'évaluation devrait être effectuée essentiellement par des juges. Les Conseils de la Justice (quand ils existent) peuvent jouer un rôle dans cet exercice<sup>75</sup>. Cependant, d'autres moyens d'évaluation peuvent être utilisés, par exemple, par des membres du système judiciaire nommés ou élus aux fins spécifiques d'évaluation d'autres juges. L'évaluation par

<sup>67</sup> Voir le Rapport 2012-2013 du RECJ, paragraphe 4.8.

<sup>68</sup> Voir les Recommandations de Kyiv (2010), paragraphe 27.

<sup>69</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 6(2004), paragraphe 42.

<sup>70</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 32, et l'Avis du CCJE No. 2(2001), paragraphe 4.

<sup>71</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 11(2008), paragraphe 57.

<sup>72</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 11(2008), paragraphe 74, et l'Avis du CCJE No. 6(2004), paragraphe 36.

<sup>73</sup> Voir les Recommandations de Kyiv (2010), paragraphe 28.

<sup>74</sup> Voir le Rapport du RECJ, paragraphe 4.12.

<sup>75</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 10(2007), paragraphes 42 et 52-56.



le ministère de la Justice ou par d'autres instances externes devrait être évitée<sup>76</sup>. Le ministère de la Justice ou d'autres instances exécutives ne devraient pas non plus pouvoir exercer une influence sur le processus d'évaluation.

38. En outre, d'autres professionnels susceptibles d'apporter une contribution utile au processus d'évaluation pourraient y participer. Cependant, il est essentiel que ces évaluateurs aient une connaissance et une expérience suffisantes du système judiciaire pour pouvoir évaluer le travail des juges. Il est aussi important que leur rôle soit uniquement consultatif et non décisif.

(b) Comment évaluer : les sources d'information

39. Les sources utilisées lors du processus d'évaluation doivent être fiables<sup>77</sup>, en particulier les informations donnant lieu à une évaluation défavorable. Il est également crucial qu'une telle évaluation s'appuie sur des données suffisantes. Le juge évalué devrait avoir accès immédiat à tout élément destiné à être utilisé dans l'évaluation, afin de pouvoir le contester le cas échéant<sup>78</sup>. L'évaluation individuelle des juges et les inspections destinées à évaluer le travail d'un tribunal dans son ensemble devraient rester tout à fait distinctes. Cependant, les faits découverts lors d'une inspection du tribunal peuvent être pris en compte dans l'évaluation individuelle d'un juge<sup>79</sup>.

(c) Quand évaluer : régulièrement ? Uniquement lors des promotions ? Sur d'autres bases ?

40. L'État membre qui décide de mettre en place un mode d'évaluation individuelle formelle doit déterminer si les juges seront évalués régulièrement ou uniquement pour des occasions particulières, par exemple lorsqu'ils sont candidats à une promotion<sup>80</sup>. Une évaluation régulière permet d'obtenir un tableau complet de la performance du juge. Elle ne devrait toutefois pas être trop fréquente, pour ne pas donner l'impression d'un contrôle constant qui pourrait, par sa nature, compromettre l'indépendance du juge.

(d) Procédure d'équité à l'égard du juge évalué

41. Comme le CCJE l'a indiqué précédemment, toutes les procédures d'évaluation individuelle devraient permettre aux juges d'exprimer leur point de vue sur leurs activités et l'évaluation à laquelle elles donnent lieu<sup>81</sup>, ainsi que de contester cette évaluation devant une autorité indépendante ou un tribunal. Le juge évalué doit par conséquent avoir la possibilité de contribuer utilement au processus d'évaluation, par exemple en faisant des observations sur un avant-projet ou en étant entendu au cours du processus d'évaluation. De plus, il doit avoir le droit de contester de manière effective une évaluation défavorable, notamment lorsque celle-ci affecte ses «droits civils» au sens de l'Article 6 de la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Plus les conséquences de l'évaluation peuvent être graves pour le juge, plus ces droits à un réexamen effectif sont importants.

(e) Conséquences pour les juges et les tiers

42. Le CCJE met en garde contre l'expression des résultats de l'évaluation uniquement en termes de points, de chiffres, de pourcentages ou de nombre de décisions prises. Toutes ces méthodes, si elles sont utilisées sans autre explication et autre évaluation, peuvent créer une fausse impression de l'objectivité et de la certitude. Le CCJE considère également comme indésirable le classement détaillé des juges à la suite de leur évaluation<sup>82</sup>. Un tel classement peut donner une fausse impression d'objectivité et de certitude, mais, pire encore, il n'est pas souple et peut difficilement être modifié sans un exercice de «reclassement» de tous les juges de même niveau. En conséquence, un tel système est impraticable, et, s'il est rendu public, s'avère être injuste. Il n'améliore en rien l'efficacité des juges ou leur indépendance.

<sup>76</sup> Voir le Rapport du RECJ, paragraphes 4.13-4.15.

<sup>77</sup> Voir le Rapport du RECJ, paragraphe 4.16.

<sup>78</sup> Voir le Rapport du RECJ, paragraphe 4.19.

<sup>79</sup> Comme en Autriche ou en Bulgarie.

<sup>80</sup> Comme en Croatie et au Royaume-Uni.

<sup>81</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 58. Voir aussi le Rapport 2012-2013 du RECJ, paragraphe 4.19.

<sup>82</sup> Comme en Albanie.

43. Cependant, un système de classement à des fins spécifiques, telles que la promotion, peut être utile. Par exemple, si deux ou plusieurs juges se sont portés candidats ou sont pressentis pour la nomination à une fonction, les candidats sont susceptibles de faire l'objet d'une forme de «classement» à cette fin.
  44. Les résultats de l'évaluation individuelle ont certainement une incidence directe sur la carrière du juge et ses chances d'obtenir une promotion. Ils peuvent aussi déterminer les besoins de formation et l'affectation de ressources supplémentaires<sup>83</sup>. Comme cela a déjà été noté, la révocation ne devrait pas résulter, sauf dans des circonstances exceptionnelles, d'une simple évaluation défavorable, mais uniquement de violations graves des règles disciplinaires ou des dispositions pénales prévues par la loi à la suite d'une procédure en bonne et due forme et sur la base d'éléments fiables<sup>84</sup>. Cependant, comme indiqué précédemment, la révocation peut être une conséquence de la conclusion inévitable du processus d'évaluation selon laquelle le juge est incapable ou refuse d'exercer ses fonctions judiciaires à un niveau minimum acceptable, évalué objectivement. Dans tous ces cas, les garanties procédurales sont d'une importance cruciale pour le juge et doivent être scrupuleusement respectées.
  45. Il convient de ne pas utiliser l'évaluation individuelle pour déterminer les salaires et le niveau de retraite des juges<sup>85</sup>. Un tel processus peut influencer ouvertement le comportement des juges (aux dépens des parties en cause) et peut aussi compromettre l'indépendance des juges<sup>86</sup>.
- I. Concilier indépendance et évaluation au terme de cet examen ; responsabilité à l'égard du public**
46. Il est difficile de concilier le principe d'indépendance des juges avec le processus d'évaluation individuelle. Pourtant, il est crucial de parvenir à un juste équilibre. Au final, l'indépendance des juges doit être la priorité en toute circonstance.
  47. En résumé, le moyen pour parvenir à cet équilibre comprend les éléments suivants : (1) Il doit exister des règles claires et transparentes relatives à la procédure, aux critères et aux conséquences de l'évaluation. (2) Le juge évalué devrait avoir le droit d'être entendu au cours du processus et de contester toute évaluation non satisfaisante, y compris le droit d'accès immédiat aux documents relatifs à l'évaluation. (3) L'évaluation ne devrait pas se fonder uniquement sur le nombre d'affaires traitées mais devrait mettre l'accent primaire sur la qualité des décisions du juge et aussi son travail judiciaire dans son ensemble. (4) Certaines conséquences comme la révocation en raison d'une évaluation négative devraient être évitées pour tous les juges permanents, sauf dans des circonstances exceptionnelles.
  48. L'évaluation individuelle formelle des juges, lorsqu'elle existe, devrait contribuer à améliorer ou à maintenir un système judiciaire de qualité au service des citoyens des États membres. Cela devrait ainsi servir ou aider à maintenir la confiance du public dans le système judiciaire. Cela exige que le public soit capable de comprendre les principes généraux et la procédure du processus d'évaluation. C'est pourquoi le cadre procédural et les méthodes d'évaluation doivent être rendues accessibles au public. En outre, de l'avis du CCJE, les processus d'évaluation individuelle des juges à des fins de carrière et de promotion ne devraient pas prendre en compte les avis du public sur le juge. Ils ne peuvent pas toujours être le résultat d'une information complète ou pleinement comprise ou, peuvent même être basés sur une mauvaise compréhension du travail des juges en général. Le processus et les résultats d'évaluation individuelle doivent en principe rester confidentiels. Ils ne doivent pas être rendus public car cela mettrait presque avec certitude en danger l'indépendance judiciaire, pour la raison évidente qu'une telle publication pourrait discréditer le juge aux yeux du public et le rendre vulnérable à des tentatives d'influence. En outre, la publicité pourrait soumettre le juge à des attaques verbales ou autres.

<sup>83</sup> Voir le Rapport 2012-2013 du RECJ, paragraphe 4.11.

<sup>84</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphes 49 et 50.

<sup>85</sup> Cependant, en Suède, seule une très petite partie de salaire d'un juge est déterminée par les résultats de l'évaluation et il y existe des garanties strictes pour protéger l'indépendance d'un juge.

<sup>86</sup> Voir le Rapport général de l'UIM (2006), Conclusions, paragraphe 12. Voir aussi la Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 55.

## **J. Recommandations**

49. Le CCJE fait les principales recommandations suivantes:

1. Une certaine façon d'évaluer individuellement les juges est nécessaire pour faire face à deux exigences essentielles de tout système judiciaire, à savoir rendre une justice de la plus haute qualité et rendre compte à la collectivité dans une société démocratique (paragraphe 23).
2. Si un État membre, après une analyse complète, décide que ces exigences principales ne peuvent pas être atteintes par d'autres moyens (par exemple, l'évaluation «informelle»), le CCJE recommande l'adoption d'un système plus formel d'évaluation (paragraphe 23).
3. Toute évaluation adoptée par un État membre, qu'elle soit «formelle» ou «informelle», doit viser à améliorer la qualité du travail des juges et, par la même occasion, du système judiciaire dans son ensemble (paragraphe 24).
4. Le CCJE encourage tous les États membres à recourir à des procédures informelles d'évaluation qui contribuent à améliorer les compétences des juges et, par la même occasion, la qualité globale du système judiciaire. Ces moyens d'évaluation informelle peuvent prendre la forme d'une aide aux juges pour leur donner la possibilité de s'auto-évaluer, en leur permettant un retour d'information sur leur activité («feedback») et d'une évaluation informelle par les pairs (paragraphe 25).
5. La base et les principaux éléments d'évaluation formelle (là où elle existe) devraient être clairement définis de manière exhaustive, par la loi. Les détails peuvent être régis par la législation subordonnée qui devrait également être publiée. Le Conseil de la Justice (là où il existe) devrait jouer un rôle important en aidant à la formulation de ces questions, surtout des critères (paragraphe 30).
6. L'évaluation doit être fondée sur des critères objectifs. Ces critères devraient principalement être constitués d'indicateurs qualitatifs mais, en outre, peuvent inclure des indicateurs quantitatifs. Dans tous les cas, les indicateurs utilisés doivent permettre aux évaluateurs d'examiner tous les aspects constitutifs d'une bonne performance judiciaire. L'évaluation ne devrait pas être uniquement fondée sur des critères quantitatifs (paragraphes 31-35).
7. L'expression des résultats de l'évaluation par des chiffres, des pourcentages ou en classant les juges sans plus d'informations devrait être évitée car cela pourrait créer une fausse impression d'objectivité et de certitude. Le CCJE s'oppose à tout classement permanent des juges. Cependant, un système de classement est acceptable à certaines fins spécifiques telles que la promotion (paragraphe 42-43).
8. Afin de préserver l'indépendance judiciaire, les évaluations individuelles devraient être faites principalement par des juges. Les Conseils de la Justice (quand ils existent) peuvent jouer un rôle dans cet exercice. Les évaluations par le ministère de la Justice ou par d'autres instances externes devraient être évitées (paragraphe 37).
9. Les sources d'information sur lesquelles les évaluations sont fondées doivent être suffisantes et fiables, en particulier si cette information conduit à une évaluation défavorable (paragraphes 39, 44).
10. L'évaluation individuelle des juges devrait - en principe - être distincte à la fois des inspections pour évaluer le travail d'un tribunal dans son ensemble et des procédures disciplinaires (paragraphes 29, 39).
11. Il est essentiel qu'il y ait une équité procédurale dans tous les éléments des évaluations individuelles. En particulier, les juges doivent être en mesure d'exprimer leurs points de vue sur le processus et les conclusions proposées d'une évaluation. Ils doivent également être en mesure de contester cette évaluation notamment lorsque celle-ci affecte les «droits civils» du juge au sens de l'Article 6 de la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (paragraphe 41).

12. Une évaluation défavorable ne devrait pas à elle seule (sauf dans des circonstances exceptionnelles) être en mesure de conduire à une révocation. Cela ne devrait être le cas que face à des violations graves des règles disciplinaires ou des dispositions pénales prévues par la loi, ou lorsque le processus d'évaluation conduit à la conclusion inévitable que le juge est incapable ou refuse d'exercer ses fonctions judiciaires à un niveau minimum acceptable évalué objectivement. Ces conclusions doivent suivre une procédure appropriée et être basées sur des preuves fiables (paragraphe 29, 44).
13. L'utilisation des évaluations individuelles pour déterminer le salaire et le niveau de retraite des juges est à éviter car ce processus peut clairement influencer le comportement des juges et ainsi mettre en péril l'indépendance judiciaire et les intérêts des parties (paragraphe 28, 45).
14. Les principes et les procédures sur lesquelles les évaluations des juges sont fondées doivent être rendues accessibles au public. Cependant, le processus et les résultats des évaluations individuelles doivent, en principe, rester confidentielles, afin de garantir l'indépendance judiciaire et de préserver la sécurité des juges (paragraphe 48).

## Avis n°18 (2015)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

### La place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'état dans une démocratie moderne

---

#### I. Introduction. Justification et champ d'application de l'Avis

1. Au cours de ces dernières décennies, les relations entre les trois pouvoirs de l'État (exécutif, législatif et judiciaire) ont beaucoup évolué. Les pouvoirs exécutif et législatif sont devenus plus interdépendants. La capacité du législateur à demander des comptes à l'exécutif a diminué<sup>1</sup>. Dans le même temps, le rôle du pouvoir judiciaire a évolué. Le nombre d'affaires portées devant les tribunaux et le nombre de textes législatifs que les tribunaux doivent appliquer ont connu une très forte augmentation. Le rôle accru du pouvoir exécutif a conduit à la multiplication des contestations de ses actes devant la justice, ce qui, à son tour, a conduit à s'interroger sur l'étendue du rôle du pouvoir judiciaire dans le contrôle de l'exécutif. Les contestations devant les tribunaux visant les compétences et les actions du législateur se sont multipliées. En conséquence, le pouvoir judiciaire est devenu plus actif dans le contrôle, voire dans la limitation, des deux autres pouvoirs<sup>2</sup>. Aujourd'hui, pour les parties aux procédures et pour la société dans son ensemble, le processus judiciaire offre en quelque sorte un autre espace démocratique, où une partie du public peut échanger des arguments avec les pouvoirs de l'Etat et débattre de questions d'intérêt général. Les tribunaux statuent sur des questions importantes du point de vue économique et politique. Des institutions internationales, en particulier le Conseil de l'Europe et la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CrEDH), l'Union européenne et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), exercent une influence considérable au sein des États membres, notamment dans le renforcement de l'indépendance de la justice et de son rôle en matière de protection des droits de l'Homme. En outre, les règles et normes européennes et internationales et les décisions de la CrEDH et de la CJUE posent de nouveaux défis aux systèmes judiciaires des États membres et il arrive que leur mise en œuvre par les tribunaux soit contestée par des responsables politiques ou par des observateurs.
2. Bien qu'en général l'ensemble des États membres accepte « la séparation des pouvoirs », un certain nombre de conflits et tensions survenus ces dernières années suscitent des inquiétudes. De telles inquiétudes ont été soulignées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans ses rapports en 2014 et 2015<sup>3</sup>, et par les rapports de situation du CCJE en 2013 et 2015. Dans certains pays, par exemple, de nouvelles majorités politiques ont mis en cause la position des juges en fonction<sup>4</sup>. En 2015, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a relevé des lacunes dans l'exécution des décisions de justice<sup>5</sup>. Dans certains États membres, l'exécutif exerce une influence considérable sur l'administration du système judiciaire, ce qui remet en question l'indépendance institutionnelle de la justice et celle des juges individuellement<sup>6</sup>. Les crises économiques et l'insuffisance chronique du financement du système judiciaire dans plusieurs États membres posent la question de la responsabilité budgétaire du pouvoir législatif à l'égard du pouvoir judiciaire<sup>7</sup>. L'absence de législation ou (à l'autre extrême) une législation changeant rapidement peuvent être contraires au principe de sécurité juridique<sup>8</sup>. Des membres du pouvoir judiciaire ont également essuyé des attaques verbales de la part de membres des pouvoirs exécutif et législatif. En 2014 et 2015, le

---

<sup>1</sup> Voir Gardbaum, « Separation of Powers and the Growths of Judicial Review in Established Democracies (or Why Has the Model of Legislative Supremacy Mostly Been Withdrawn From Sale?) », 62 *American Journal of Comparative Law* (2014) 613.

<sup>2</sup> Des universitaires ont mis en évidence « une expansion mondiale du pouvoir judiciaire » : Voir Tate et Vallinder (éd.), *Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1997.

<sup>3</sup> Voir respectivement les rapports du Secrétaire Général sur la « Situation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit en Europe » pour 2014 et 2015, ci-après dénommés respectivement le « Rapport du Secrétaire Général du CdE (2014) » et le « Rapport du Secrétaire Général du CdE (2015) ».

<sup>4</sup> Voir le rapport du CCJE sur la situation de pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (2013), par. 13-18.

<sup>5</sup> Voir le rapport du Secrétaire Général du CdE (2015), pp. 14, 17, 27.

<sup>6</sup> Voir le rapport du Secrétaire Général du CdE (2015), pp. 20-21.

<sup>7</sup> Concernant l'aide juridictionnelle, voir le rapport du Secrétaire Général du CdE (2015), pp. 22-23.

<sup>8</sup> Voir le rapport du Secrétaire Général du CdE (2015), p. 19.

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a observé que ces dernières années, en critiquant publiquement des décisions de justice, des responsables politiques et autres commentateurs avaient ébranlé la confiance du public à l'égard du système judiciaire dans différents pays<sup>9</sup>. Certains milieux politiques et médiatiques ont laissé entendre que les pouvoirs judiciaires ne rendaient pas suffisamment compte à la société. Ces commentaires, incluant des déclarations contestant « la légitimité » des pouvoirs judiciaires, ont été rapportés par certains États membres en réponse au questionnaire destiné à préparer le présent Avis. Il est clair que tous ces commentaires et actions doivent être analysés compte tenu du fait qu'aujourd'hui, dans la plupart des pays européens, les sources traditionnelles de l'autorité sont moins bien acceptées qu'elles ne l'ont été auparavant. La « déférence » envers les institutions publiques a décliné. Dans le même esprit, on entend souvent dire que l'application des principes démocratiques fondamentaux exige plus d'ouverture et de transparence dans le travail des institutions publiques. Tout ceci signifie que les acteurs impliqués dans les services publics doivent de plus en plus rendre compte de la manière dont ils effectuent leur travail.

3. Aussi, conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a décidé de réfléchir à la légitimité et à la responsabilité du pouvoir judiciaire, ainsi qu'à la façon d'instaurer de bonnes relations entre les trois pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne et à leurs responsabilités réciproques et vis-à-vis la société du XXI<sup>e</sup> siècle en général.
4. Cet Avis examine les questions suivantes :
  - i. Quelle relation devrait-il y avoir entre le pouvoir judiciaire d'un État et les pouvoirs législatif et exécutif ?
  - ii. Sur quelles bases les pouvoirs judiciaires établissent-ils leur droit d'agir en tant que tels dans une société démocratique ? Comment leur « légitimité » est-elle établie ?
  - iii. Dans quelle mesure et selon quelles modalités les pouvoirs judiciaires devraient-ils rendre des comptes aux sociétés qu'ils servent et aux autres pouvoirs de l'État ?
  - iv. Comment les trois pouvoirs de l'État peuvent-ils exercer leur autorité respective de manière à créer et à conserver un bon équilibre entre eux et à agir dans l'intérêt de la société qu'ils ont tous vocation à servir ?

Les principes fondamentaux de l'indépendance judiciaire ayant été examinés dans l'Avis du CCJE n°1 (2001), ils ne le seront pas dans le présent Avis. Les relations entre les tribunaux et les media ont été traitées dans l'Avis n° 7 (2005), partie C, et ne seront donc pas non plus examinées en détail dans le présent Avis.

5. Le présent Avis a été élaboré en se fondant sur des avis antérieurs du CCJE, sur la Magna Carta des juges (2010) et sur les instruments pertinents du Conseil de l'Europe, dont notamment la Charte européenne de 1998 sur le statut des juges et la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (ci-après « Recommandation CM/Rec(2010)12 »). Il tient également compte des textes suivants : la Recommandation de Kyiv de l'OSCE/BIDDH sur l'indépendance de la justice en Europe orientale, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale (2010) – Administration judiciaire, sélection et responsabilité (ci-après « Recommandations de Kyiv ») ; le rapport 2013-2014 du Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ) sur l'indépendance et la responsabilité des juges (ci-après « rapport RECJ 2013-2014 ») ; les rapports de la Commission de Venise sur la prééminence du droit (mars 2011), sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : l'indépendance des juges (mars 2010) et l'avis de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires n° 403/2006, adopté lors de sa 70<sup>e</sup> session plénière, 16-17 mars 2007 (ci-après « Commission de Venise, Nominations judiciaires, 2007 ») ; les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (2002) ; les rapports du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (2014) et (2015) ; le Code de New Delhi sur les normes minimales de l'indépendance judiciaire (*New Delhi Standards* 1982). Le présent Avis prend en compte les réponses des États membres au questionnaire sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et sa relation avec d'autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, ainsi qu'un rapport préparatoire établi par l'experte scientifique nommée par le Conseil de l'Europe, Madame Anne SANDERS (Allemagne). De plus, l'Avis a bénéficié des contributions présentées dans le cadre d'un séminaire qui s'est tenu à Strasbourg le 19 mars 2015<sup>10</sup>. Le présent Avis a également bénéficié des

<sup>9</sup> Voir les rapports du Secrétaire Général du CdE (2014), p. 22, et (2015) p. 27.

<sup>10</sup> A ce séminaire, participaient, outre les membres du Groupe de travail du CCJE, le professeur Robert Hazell (Département d'étude de la Constitution, University College, Londres, Royaume Uni), M. Andrew Drzemczewski, (Chef

contributions faites lors du séminaire organisé à Bergen (Norvège) le 4 juin 2015 par l'Association norvégienne des juges<sup>11</sup>.

## **II. Le cadre constitutionnel dans une démocratie moderne : où le pouvoir judiciaire s'intègre-t-il ?**

6. Il est généralement admis que le principe de la séparation des pouvoirs devrait être à la base de tout État moderne démocratique<sup>12</sup>. Le pouvoir judiciaire est l'un des trois piliers essentiels de l'État démocratique moderne, et il a la même valeur que les deux autres pouvoirs<sup>13</sup>. Ces trois pouvoirs fournissent un service public et doivent se rendre mutuellement compte de leurs actions. Dans un État démocratique soumis aux règles de la prééminence du droit, aucun de ces trois pouvoirs étatiques n'agit dans son propre intérêt, mais sert les intérêts de l'ensemble de la population. Dans un État démocratique soumis aux règles de la prééminence du droit ("État de droit" ou "Rechtsstaat"), les trois pouvoirs doivent agir sur la base de la loi et dans les limites qu'elle prescrit. Les réponses des États membres au questionnaire montrent que tous les États membres reconnaissent ces principes fondamentaux.
7. Dans une société démocratique, il est de la responsabilité du législateur d'établir le cadre juridique dans lequel et grâce auquel la société fonctionne. Le pouvoir exécutif est chargé d'administrer la société (dans la mesure où cette tâche est confiée à des agents publics) dans le respect du cadre juridique établi par le pouvoir législatif. Il appartient au pouvoir judiciaire de se prononcer sur les relations entre les membres de la société et l'État, ainsi qu'entre les membres de la société eux-mêmes. Le pouvoir judiciaire est aussi souvent appelé à statuer sur les relations entre deux pouvoirs, voire entre les trois pouvoirs de l'État<sup>14</sup>. Tout cela doit être fait selon les principes de l'État de droit. Un système de tribunaux indépendants et efficaces constitue l'une des pierres angulaires d'un État de droit<sup>15</sup>. L'objectif de tout système judiciaire efficace et indépendant est donc de faire en sorte que les litiges soient tranchés de manière équitable et impartiale, protégeant ainsi les droits et les libertés de toutes les personnes qui demandent justice. Pour atteindre cet objectif, le tribunal doit dans chaque affaire rechercher les faits pertinents et appliquer la règle de droit au moyen d'une procédure équitable et offrir des voies de recours effectives. Dans les affaires pénales, les tribunaux doivent décider en toute indépendance et impartialité si certains actes appellent une sanction et, dans l'affirmative, laquelle<sup>16</sup>. Dans les États démocratiques modernes, un pouvoir judiciaire indépendant veillera à ce qu'il puisse être demandé aux gouvernements de rendre compte de leurs actions susceptibles de donner lieu à un contrôle judiciaire et devra s'assurer que les lois dûment promulguées sont correctement appliquées. Suivant les cas (en fonction des dispositifs constitutionnels propres à chaque État), le pouvoir judiciaire s'assurera aussi que les lois sont conformes aux dispositions constitutionnelles ou à tout autre ordre juridique supérieur tel que celui de l'Union européenne<sup>17</sup>.
8. L'histoire, les cultures et les traditions juridiques très différentes des États membres du Conseil de l'Europe ont produit des « modèles » très différents de structures constitutionnelles qui sont, souvent, en constante évolution. La mondialisation et l'influence croissante d'organisations internationales et européennes appellent des changements dans les structures constitutionnelles des États membres. Notamment, les décisions de la CrEDH ont beaucoup contribué à faire progresser la protection des droits de l'Homme et l'indépendance judiciaire et ont influé sur les constitutions des États membres. Cependant, toutes ces influences ont également engendré des conflits entre les trois pouvoirs de l'État, notamment entre le pouvoir judiciaire et les deux autres pouvoirs.

---

du Service des questions juridiques et des droits de l'Homme du Secrétariat de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe), Mme Anna Maria Telvis et Mme Ann Speck (Association des Droits de l'Homme) et M. Ziya Tanyar (Secrétariat de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe).

<sup>11</sup> Contributions du professeur Jørn Øyrehagen Sunde (Université de Bergen), Mme Hanne Sophie Greve (Présidente de la Cour d'appel de Gulatings, ancienne juge à la Cour Européenne des Droits de l'Homme) et Mme Ingjerd Thune (Présidente de l'Association norvégienne des juges).

<sup>12</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), par. 16.

<sup>13</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), par. 11 ; voir également la Magna Carta des juges du CCJE (2010), par. 1.

<sup>14</sup> Le CCJE reconnaît que cette dernière tâche est parfois assumée par une cour constitutionnelle et que, dans certains systèmes, les cours constitutionnelles ne sont pas nécessairement considérées comme faisant partie du système judiciaire.

<sup>15</sup> Voir le rapport du Secrétaire Général du CdE (2014), p. 22.

<sup>16</sup> Voir aussi, pour les fonctions du système judiciaire : Garapon, Perdriolle, Bernabé, *La prudence et l'autorité : l'office du juge au XXI<sup>e</sup> siècle*, synthèse du rapport de l'IHEJ (2013).

<sup>17</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), par. 11.

9. En principe, les trois pouvoirs d'un État démocratique devraient être complémentaires, aucun des trois n'étant «suprême» ou ne dominant les autres<sup>18</sup>. Dans un État démocratique, la suprématie appartient en fin de compte à la volonté du peuple, telle qu'exprimée à travers un processus démocratique (souveraineté populaire). Il est également illusoire d'imaginer que l'un ou l'autre des trois pouvoirs de l'État pourrait fonctionner de manière isolée par rapport des autres. Chaque pouvoir dépend des autres pour assurer l'intégralité des services publics nécessaires dans une société démocratique. Ainsi, tandis que le législateur fournit le cadre législatif, il revient à la justice de l'interpréter et de l'appliquer à travers ses décisions, et souvent à l'exécutif de faire exécuter les décisions de justice dans l'intérêt de la société<sup>19</sup>. Les trois pouvoirs entretiennent ainsi des rapports d'interdépendance, ou de convergence et de divergence. Par conséquent, il ne peut jamais y avoir une complète « séparation des pouvoirs »<sup>20</sup>. Au contraire, les trois pouvoirs agissent en s'équilibrant l'un l'autre, ce qui entraîne qu'ils doivent se rendre mutuellement compte dans l'intérêt de la société. Il convient donc d'accepter qu'un certain niveau de tension est inévitable entre les pouvoirs d'un État démocratique. S'il s'agit d'une « tension créative », cela prouve que chaque pouvoir joue le rôle de garde-fou à l'égard des autres et qu'il contribue ainsi à préserver un juste équilibre. En l'absence de telles tensions entre les trois pouvoirs, on pourrait soupçonner qu'un des pouvoirs a cessé de contraindre les autres, au nom de l'ensemble de la société, à rendre des comptes et a donc affirmé sa suprématie sur les autres. Ainsi, les tensions entre le pouvoir judiciaire et les deux autres pouvoirs ne devraient pas nécessairement être vues comme une menace pour le pouvoir judiciaire ou son indépendance, mais plutôt comme un signe que ce dernier remplit son obligation constitutionnelle consistant, au nom de la société toute entière, à veiller à ce que les autres pouvoirs rendent des comptes,

### III. Indépendance du pouvoir judiciaire et séparation des pouvoirs

10. Pour remplir son rôle à l'égard des autres pouvoirs de l'État, de la société en général et des parties aux procès, le pouvoir judiciaire doit être indépendant<sup>21</sup>. L'indépendance des juges n'est pas une prérogative ou un privilège octroyé dans leur propre intérêt : elle leur est garantie dans l'intérêt de la prééminence du droit et de ceux qui recherchent et demandent justice. L'indépendance judiciaire est le moyen de garantir l'impartialité des juges. C'est donc la condition préalable pour garantir à tous les citoyens (et aux autres pouvoirs de l'État) un procès équitable devant les tribunaux<sup>22</sup>. Elle est un élément inhérent au devoir de rendre des décisions impartiales<sup>23</sup>. Seul un pouvoir judiciaire indépendant peut faire respecter les droits de tous les membres de la société, et notamment des groupes vulnérables ou impopulaires<sup>24</sup>. Aussi l'indépendance est-elle la condition fondamentale permettant au pouvoir judiciaire de défendre la démocratie et les droits de l'Homme<sup>25</sup>.
11. Le principe de la séparation des pouvoirs est en soi une garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>26</sup>. Pourtant, bien que l'importance de l'indépendance de la justice ait été soulignée à maintes reprises, il faut indiquer que personne, y compris le pouvoir judiciaire, ne peut être complètement indépendant à l'égard de toute influence, notamment des influences sociales et culturelles de la société dans laquelle ce pouvoir fonctionne. En effet, « nul homme n'est une île, un

<sup>18</sup> Alexander Hamilton, dans *Le Fédéraliste* 78, décrit le pouvoir judiciaire comme le moins redoutable des trois pouvoirs : il « n'influence ni sur l'épée, ni sur la bourse. [...] On peut dire avec raison qu'il n'a ni FORCE, ni VOLONTÉ, mais un simple jugement ; et c'est, en définitive, du secours du bras exécutif que dépend l'efficacité de ses jugements ». L'opinion d'Hamilton peut ne pas refléter la réalité du pouvoir de la justice sur les actions de l'exécutif ou même du législateur dans l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle.

<sup>19</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 13(2010) sur le rôle des juges dans l'exécution des décisions judiciaires.

<sup>20</sup> Voir Aharon Barak, "The Judge in a Democracy" ("Le juge dans une démocratie"), (Princeton Press 2008) Ch 2.

<sup>21</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), par. 11 et 12.

<sup>22</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), par. 9.

<sup>23</sup> Par exemple, lors de leur nomination, tous les juges anglais et gallois doivent jurer de statuer conformément aux lois et usages du Royaume, sans crainte, favoritisme, prévention ni malveillance.

<sup>24</sup> Voir, par exemple, les arrêts de la CrEDH dans les affaires suivantes: *Orsus c. Croatie*, 16 mars 2010, n° 15766/03, par. 147 ; *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, 22 décembre 2009, n° 27996/06 et 34836/06, par. 43 ; *Muñoz Díaz c. Espagne*, 8 décembre 2009, n° 49151/07, par. 61 ; *D.H. et autres c. Ukraine*, 23 novembre 2007, n° 57325/00, par. 176 ; *Gorzelić c. Pologne*, 17 février 2004, n° 44158/98, par. 89-90 ; *Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, 13 décembre 2001, n° 45701/99, par. 116 ; *Sidiropoulos c. Grèce*, 10 juillet 1998, n° 26695/95, par. 41. Sur la protection des minorités par les tribunaux, voir Sandalow, « Judicial Protection of Minorities », *Mich. L. Rev.* 75 (1977) 1162 ; Cover, « The Origins of Judicial Activism in the Protection of Minorities », *Yale Law School Legal Repository* (1982).

<sup>25</sup> Voir *Volkov c. Ukraine*, Cour européenne des droits de l'homme, 9 janvier 2013, n° 21722/11, par. 199.

<sup>26</sup> Voir également le rapport du Secrétaire Général du CdE (2014), p. 22.



tout en soi<sup>27</sup> ». Aucun système judiciaire – pas plus qu'un autre pouvoir dans un système démocratique – n'est totalement indépendant. Le pouvoir judiciaire s'en remet aux autres pour lui fournir des moyens et des services, en particulier au pouvoir législatif pour son financement et pour le cadre juridique qu'il doit interpréter et appliquer. Si la tâche de trancher les litiges en appliquant la loi revient à la justice, la société compte sur le pouvoir exécutif pour faire exécuter les décisions de justice. Les lacunes dans l'exécution des décisions de justice sapent l'autorité de la justice et remettent en question la séparation des pouvoirs<sup>28</sup>. Bien que les trois pouvoirs partagent la responsabilité de veiller à une séparation appropriée entre eux, ni ce principe ni celui de l'indépendance judiciaire ne devrait exclure le dialogue entre eux. Au contraire, un discours respectant les prérogatives des autres pouvoirs, qui tienne compte tant de leur nécessaire séparation que de leur nécessaire interdépendance, est fondamental. Il reste vital, toutefois, que le pouvoir judiciaire demeure à l'écart de relations inadéquates avec les autres pouvoirs de l'État et des influences indues de la part de ceux-ci<sup>29</sup>.

#### **IV. La légitimité du pouvoir judiciaire et ses éléments**

##### **A. Importance de la légitimité**

12. Chacun des trois pouvoirs de l'État exerce une autorité très importante. Le pouvoir législatif rédige les lois et répartit le budget de l'État. Le pouvoir exécutif exerce une autorité pouvant aller jusqu'au recours à la force physique (dans les limites de la loi) pour affirmer et faire appliquer les lois. Le pouvoir judiciaire statue sur des questions d'une importance fondamentale pour les individus et la société en général, mais il touche aussi, par ses jugements et décisions, les affaires des individus qui cherchent l'aide du tribunal. Pour ce faire, les juges jouissent d'une autorité et d'un pouvoir très larges. Cette autorité et ce pouvoir s'exercent au nom de la société toute entière. Par conséquent, les citoyens et les autres pouvoirs de l'État doivent être convaincus que tous ceux qui sont investis d'une autorité et de pouvoirs, y compris les juges individuellement et collectivement, ont une base légitime pour les exercer au nom de l'ensemble de la société. Dans tous les pays démocratiques modernes, au moins un organe du pouvoir législatif est élu directement par les citoyens du pays. On peut donc affirmer, que les pouvoirs législatifs et exécutifs dont les représentants sont élus, directement ou indirectement, ont une « légitimité démocratique ». Il est parfaitement légitime de se demander d'où le pouvoir judiciaire tire sa « légitimité » ?

##### **B. Les différents éléments de la légitimité du pouvoir judiciaire**

###### **(1) Le pouvoir judiciaire dans son ensemble**

13. Le pouvoir judiciaire s'inscrit dans le cadre constitutionnel des États démocratiques fondés sur la prééminence du droit. Par définition, dès lors que le cadre constitutionnel d'un État est légitime, le pouvoir judiciaire mis en place par la Constitution est, comme composante de l'État démocratique, tout aussi légitime et nécessaire que les deux autres pouvoirs<sup>30</sup>. Tous les États membres ont, sous une forme ou une autre, une constitution qui, par des moyens divers (par exemple la coutume ou le vote populaire), est acceptée comme fondement légitime de l'État. Les constitutions de tous les États membres reconnaissent et conçoivent (explicitement ou implicitement) le rôle d'un pouvoir judiciaire se devant de faire respecter l'État de droit et de décider des litiges en appliquant la règle de droit conformément à la législation et à la jurisprudence. Ainsi, le fait qu'une constitution crée un pouvoir judiciaire pour exercer ce rôle ne peut que conférer une légitimité à l'ensemble du système judiciaire. En tranchant un litige, chaque juge exerce son autorité en tant qu'élément du pouvoir judiciaire. Aussi, le fait même que le pouvoir judiciaire soit inscrit dans la constitution d'un État offre une légitimité non seulement au pouvoir judiciaire dans son ensemble, mais aussi à chaque juge.

###### **(2) Légitimité constitutionnelle ou formelle des juges considérés individuellement**

14. Afin d'exercer les fonctions judiciaires légitimées par la Constitution, chaque juge doit être nommé et devient ainsi membre du pouvoir judiciaire. Chaque juge nommé conformément à la constitution et aux autres règles applicables se voit ainsi investi de l'autorité et de la légitimité constitutionnelles. Une nomination respectueuse des normes constitutionnelles et légales confère implicitement

<sup>27</sup> Du poète anglais John Donne, in « Méditation XVII ».

<sup>28</sup> Voir le rapport du Secrétaire Général du CdE (2015), pp. 14, 17, 27. Voir aussi l'Avis du CCJE No. 13(2010) sur le rôle des juges dans l'exécution des décisions judiciaires.

<sup>29</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), par. 11.

<sup>30</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1 (2001), par. 11; voir également la Magna Carta des juges du CCJE (2010), par. 1.

l'autorité et les pouvoirs appropriés d'appliquer les lois telles que le législateur les a conçues ou que d'autres juges les ont interprétées. La légitimité conférée à un juge par une nomination en vertu de la constitution et des autres normes de l'État constitue la « légitimité constitutionnelle ou formelle » d'un juge.

15. Le CCJE a recensé les différentes méthodes de nomination de juges pratiquées dans les États membres du Conseil de l'Europe<sup>31</sup>. Ce sont, par exemple, la nomination par un conseil de la justice ou par un autre organe indépendant, l'élection par le Parlement ou la nomination par le pouvoir exécutif. Comme l'a souligné le CCJE, chaque système a ses avantages et ses inconvénients<sup>32</sup>. On peut faire valoir que la nomination par le Parlement et, dans une moindre mesure, par le pouvoir exécutif peut donner une légitimité démocratique supplémentaire<sup>33</sup>, bien que ces modes de nomination comportent un risque de politisation et de dépendance vis-à-vis de ces autres pouvoirs<sup>34</sup>. Pour faire face à ces risques, le CCJE a donc recommandé que toute décision liée à la nomination ou à la carrière d'un juge soit fondée sur des critères objectifs et prise par une autorité indépendante, ou assortie de garanties pour qu'elle ne soit pas prise sur une autre base que ces critères<sup>35</sup>. Le CCJE a également recommandé la participation d'une instance indépendante composée d'un nombre substantiel de juges choisis démocratiquement par d'autres juges dans les décisions concernant la nomination ou la promotion des juges<sup>36</sup>. La légitimité constitutionnelle des juges individuels nommés définitivement ne doit pas être menacée par des mesures législatives ou exécutives résultant de changements au sein du pouvoir politique.

### (3) Légitimité fonctionnelle des juges

16. Une nomination conforme à la Constitution et aux lois de l'État, l'exercice par les juges de leur rôle constitutionnel consistant à trancher les litiges conformément au cadre juridique conçu par le législateur et la nécessité pour chaque juge de s'engager à travailler en respectant les dispositions légales en matière de déontologie, concourent à donner aux juges une légitimité initiale. Mais la légitimité ne saurait s'en tenir là. Comme l'a déjà souligné le CCJE, la confiance et le respect portés par le public à la magistrature sont les garanties de l'efficacité du système judiciaire<sup>37</sup>. Pour atteindre et préserver constamment la légitimité, chaque juge individuellement, de même que l'ensemble du pouvoir judiciaire, doivent obtenir et préserver la confiance du public. Ce second type de légitimité peut être appelé « légitimité fonctionnelle ».
17. La « légitimité fonctionnelle » doit être obtenue grâce à un travail de la meilleure qualité possible, qui respecte des normes éthiques rigoureuses. Dans ses précédents avis, le CCJE a examiné les différents aspects d'une bonne activité judiciaire, ainsi que les moyens de maintenir et d'améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires dans l'intérêt de la société. Le CCJE a ainsi formulé plusieurs avis sur les divers moyens pour atteindre cela, notamment sur la formation initiale et continue des juges<sup>38</sup>, le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable<sup>39</sup>, l'application effective du droit international et européen<sup>40</sup>, les conseils de la justice au service de la société<sup>41</sup>, la qualité des

<sup>31</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), par. 19-23 ; voir également la Commission de Venise, Nominations judiciaires, 2007, par. 9-17.

<sup>32</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), par. 33.

<sup>33</sup> Voir par ex. : Fabian Wittreck, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, Mohr-Siebeck, Tübingen, 2006. Il affirme que la légitimité de tous les fonctionnaires d'un Etat tient en définitive à la « volonté du peuple » (art. 20.2 de la Constitution allemande). Un raisonnement analogue peut être avancé pour d'autres constitutions. Voir par ex. l'art. 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, intégrée à la Constitution française : « Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation ».

<sup>34</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), par. 33.

<sup>35</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), par. 37.

<sup>36</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), par. 45, rec. 4 ; l'Avis No. 10(2007), par. 48-51. Selon la Cour européenne, des droits de l'homme, les nominations judiciaires par les pouvoirs législatif et exécutif sont autorisées dans la mesure où les juges nommés ne sont soumis à aucune influence ou pression dans l'exercice de leur rôle décisionnel. Voir *Flux c. Moldova*, 3 juillet 2007, n° 31001/03, par. 27. La notion de séparation des pouvoirs et son importance pour les nominations judiciaires ont également été discutées par la Cour européenne des droits de l'homme : voir *Volkov c. Ukraine*, 9 janvier 2013, n° 21722/11, par. 109, et *Maktouf et Damjanovic c. Bosnie-Herzégovine*, 18 juillet 2013, n° 34179/08, par. 49. La Commission de Venise considère inappropriée la nomination des juges ordinaires par vote du Parlement (Commission de Venise, Nominations judiciaires, 2007, par. 12) et recommande qu'elle soit effectuée par un conseil de la magistrature composé dans une grande mesure ou majoritairement de membres élus par les magistrats eux-mêmes : Commission de Venise, Nominations judiciaires, 2007, par. 29.

<sup>37</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), par. 22.

<sup>38</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 4(2003).

<sup>39</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 6(2004).

<sup>40</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 9(2006).

décisions de justice<sup>42</sup>, l'exécution effective des décisions de justice<sup>43</sup>, les technologies de l'information<sup>44</sup>, la spécialisation des juges<sup>45</sup> et l'évaluation des juges<sup>46</sup>. Le CCJE a déclaré qu'afin de fournir des services judiciaires de qualité, le pouvoir judiciaire devait également travailler de manière appropriée avec les procureurs<sup>47</sup> et les avocats<sup>48</sup>. En appliquant ces principes, les juges et le système judiciaire devraient atteindre l'objectif général de rendre des arrêts de la meilleure qualité possible, conformément à des normes déontologiques rigoureuses. Pour obtenir la légitimité et le respect des citoyens, les juges ainsi que l'ensemble du pouvoir judiciaire doivent faire la preuve de leur efficacité et de la qualité de leur travail.

18. Les juges doivent s'acquitter de leurs obligations en respectant les règles disciplinaires et les procédures<sup>49</sup>, ainsi que (évidemment) le droit pénal. Les pouvoirs d'un juge sont liés aux valeurs de vérité, de justice, d'équité et de liberté. C'est pourquoi il faut que les juges s'acquittent de leurs fonctions en appliquant une déontologie professionnelle rigoureuse<sup>50</sup>. Dans son Avis n° 3 (2002), le CCJE a examiné ces normes et principes de conduite professionnelle<sup>51</sup>. Travailler dans le cadre créé par de tels principes assure la légitimité des juges, partie du système judiciaire dans son ensemble.
19. Comme tous les autres pouvoirs, le pouvoir judiciaire doit également gagner la confiance du public en rendant compte devant la société et les autres pouvoirs de l'État<sup>52</sup>. Il convient donc d'examiner pourquoi et comment le pouvoir judiciaire et les juges doivent rendre compte à la société.

## **V. Responsabilité\* du pouvoir judiciaire**

### **A. Pourquoi la responsabilité\* est-elle importante ?**

20. Au cours des dernières années, les services publics ont évolué vers davantage d'ouverture et ont accepté qu'ils devaient mieux expliquer leur travail aux citoyens qu'ils servaient. En conséquence, l'obligation de rendre des comptes à l'égard du public est devenue de plus en plus importante dans la vie publique<sup>53</sup>. Un organisme public se montrera « responsable\* » s'il fournit des explications sur ses actions et qu'il les assume. Cette « responsabilité\* » est aussi vitale pour le pouvoir judiciaire que pour les autres pouvoirs de l'État car, comme pour eux, son rôle est de servir le citoyen<sup>54</sup>. En outre, sous réserve qu'un juste équilibre soit observé, les principes de l'indépendance et de la responsabilité\* judiciaires ne sont pas inconciliables. Dans le contexte judiciaire, il faut comprendre le terme « responsable » comme impliquant l'obligation de rendre compte, à savoir justifier et expliquer les décisions et les actions. Cela ne signifie pas que le pouvoir judiciaire soit responsable devant – ou subordonné à – un autre pouvoir de l'État ; en effet, cela serait trahir son rôle constitutionnel d'organe indépendant dont la fonction consiste à trancher les litiges impartialement et selon les règles du droit. Si la « responsabilité\* » du pouvoir judiciaire devant les autres pouvoirs de l'État consistait en un lien d'obligation ou de subordination, la justice ne pourrait pas, dans les affaires impliquant ces autres pouvoirs, remplir le rôle constitutionnel évoqué ci-dessus.
21. Le pouvoir judiciaire (comme les deux autres pouvoirs de l'État) fournit un service public. Il va de soi qu'il devrait rendre compte (dans le sens expliqué ci-dessus) à la société qu'il sert. L'autorité

<sup>41</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 10(2007).

<sup>42</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 11(2008).

<sup>43</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 13(2010).

<sup>44</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 14(2011).

<sup>45</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 15(2012).

<sup>46</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 17(2014).

<sup>47</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 12(2009).

<sup>48</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 16(2013).

<sup>49</sup> Un exemple d'une règle de procédure nécessaire est la nécessité d'un juge de se récuser, où il peut y avoir un conflit d'intérêt réel ou perçu.

<sup>50</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), par. 8.

<sup>51</sup> Voir aussi le rapport du Secrétaire Général du CdE (2015), p. 9.

<sup>52</sup> Dans son rapport 2013-2014, le RECJ affirme qu'un pouvoir judiciaire qui prétend à l'indépendance mais refuse de rendre compte à la société, ne jouit pas de la confiance de cette dernière. Voir le rapport du RECJ 2013-2014, p. 4.

\* Le terme « responsabilité » doit être ici entendu au sens du terme anglais « *accountability* », c'est-à-dire l'obligation de rendre compte.

<sup>53</sup> Pour une discussion sur la responsabilité du pouvoir judiciaire : Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson et Patrick O'Brien, *The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution*, Cambridge University Press, 2015, pp. 16-22.

<sup>54</sup> Sur l'importance d'une bonne gouvernance en lien avec le pouvoir judiciaire, voir les Avis du CCJE No. 7(2005), No. 10(2007) et No. 14(2011).

judiciaire doit s'exercer dans l'intérêt de la prééminence du droit et de ceux qui recherchent et demandent justice<sup>55</sup>. Aussi le pouvoir judiciaire se doit-il de rendre compte aux autres pouvoirs de l'État et à la société dans son ensemble de l'usage qu'il fait de son pouvoir, de son autorité et de son indépendance<sup>56</sup>. Les justiciables demandent un système judiciaire toujours plus efficace et un meilleur accès aux tribunaux<sup>57</sup>. L'efficacité et l'accessibilité constituent deux aspects de cette « responsabilité \* ». Le CCJE a déjà reconnu ces évolutions. En affirmant que, dans une société démocratique, tout système judiciaire devrait rendre une justice de la plus haute qualité et rendre compte à la société, le CCJE a souligné l'un des aspects de la « responsabilité \* » de la justice envers l'ensemble de la société<sup>58</sup>.

22. D'autres raisons justifient l'obligation faite au pouvoir judiciaire de rendre compte aux autres pouvoirs de l'État au sens décrit précédemment. En premier lieu, c'est le pouvoir législatif qui établit le cadre légal appliqué par le pouvoir judiciaire. C'est pourquoi le législateur a le droit qu'on lui rende compte, en termes dûment motivés, des décisions portant interprétation et application des lois par le pouvoir judiciaire. En second lieu, pour remplir ses devoirs envers la société, le pouvoir judiciaire perçoit des ressources financières par le jeu des décisions du pouvoir législatif et, dans de nombreux États membres, du pouvoir exécutif. Comme l'a déjà souligné le CCJE, l'ensemble des principes généraux et normes du Conseil de l'Europe en matière de financement et de gestion des tribunaux met à la charge des États le devoir de dégager les moyens financiers permettant de répondre aux nécessités des différents systèmes judiciaires<sup>59</sup>. Il ressort clairement des réponses au questionnaire du CCJE que l'autonomie financière et administrative des systèmes judiciaires varie considérablement d'un État membre à l'autre. Le CCJE a préconisé une plus grande autonomie financière et administrative des tribunaux en vue de protéger l'indépendance judiciaire<sup>60</sup>. Toutefois, quelle que soit la méthode d'organisation de la gestion budgétaire et administrative du pouvoir judiciaire dans un État donné, ses ressources sont allouées par le Parlement et proviennent en fin de compte des contribuables. Ainsi, tout comme le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont responsables de la manière dont ils affectent les ressources, le pouvoir judiciaire doit également rendre compte à la société de la manière dont sont dépensées les ressources financières destinées à l'accomplissement de ses devoirs envers la société<sup>61</sup>.

## **B. Par quels moyens faut-il rendre compte ?**

### **(1) De quoi le pouvoir judiciaire devrait-il rendre compte ?**

23. L'activité judiciaire a pour but de trancher les litiges, et, par les décisions rendues, le pouvoir judiciaire remplit un « rôle normatif et éducatif », fournissant aux citoyens des informations pertinentes et des assurances quant à la loi et son application pratique<sup>62</sup>. C'est pourquoi le pouvoir judiciaire doit avant tout rendre compte à travers la manière dont les juges connaissent des affaires dont ils sont saisis, plus particulièrement à travers leurs décisions et les motivations de ces dernières. Les décisions de justice doivent pouvoir être examinées et susceptibles d'appel<sup>63</sup>. On peut qualifier cette obligation primordiale de « responsabilité\* judiciaire ». Conformément au principe fondamental de l'indépendance de la justice, le système de recours constitue, en principe, le seul moyen de réformer ou de modifier une décision de justice après qu'elle ait été rendue et la seule manière de demander à des juges de rendre compte de leurs décisions, sauf s'ils ont agi de mauvaise foi.
24. Dans les pays où les juges sont responsables de la gestion du système judiciaire (ce qui peut inclure la gestion du budget des tribunaux), le pouvoir judiciaire doit rendre compte de sa gestion devant les autres pouvoirs de l'État et devant la société<sup>64</sup>. Dans ce domaine, les juges chargés de la gestion des fonds publics sont en principe dans la même position que tout autre autorité publique chargée de dépenser l'argent des contribuables.

<sup>55</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), par. 11 ; l'Avis No.10(2007), par. 9.

<sup>56</sup> Voir le rapport du RECJ 2013-2014, p. 13.

<sup>57</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 6(2004), par. 1.

<sup>58</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 17(2014), par. 23.

<sup>59</sup> Voir Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 32, et les Avis du CCJE No. 2(2001), par. 4, No. 10(2007), par. 37 et No. 17(2014), par. 35.

<sup>60</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 2(2001), par. 14, et l'Avis No. 10(2007), par. 12.

<sup>61</sup> Les autres pouvoirs de l'Etat ont le devoir de dégager les moyens financiers permettant de répondre aux nécessités du système judiciaire : l'Avis du CCJE No. 2(2001).

<sup>62</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 7(2005), par. 7.

<sup>63</sup> Dans « Reconciling independence et accountability un judicial systems », 3 *Utrecht Law Review* (2007) 26, 31-32, Contini et Mohr nomment cela la « responsabilité juridique et judiciaire ».

<sup>64</sup> Contini et Mohr (*op. cit.*) nomment cela la « responsabilité de gestion ».

## **(2) Devant qui les juges doivent-ils rendre compte?**

25. Les juges et l'ensemble du pouvoir judiciaire sont responsables\* (dans le sens expliqué ci-dessus) à deux niveaux : en premier lieu, ils sont responsables devant les parties qui veulent obtenir justice dans le cadre d'une procédure judiciaire ; en second lieu, ils sont responsables \* (dans le même sens) devant les autres pouvoirs de l'État et, à travers eux, devant la société toute entière.

## **(3) Quelle est la méthode employée ?**

### **(a) Les différents éléments de la responsabilité\***

26. Il existe plusieurs formes de responsabilité\*. Tout d'abord, comme expliqué plus haut, les juges rendent compte de leurs décisions via la procédure de recours (« responsabilité judiciaire »). Ensuite, ils doivent travailler dans la transparence. En tenant des audiences publiques et en rendant des jugements motivés qui sont mis à la disposition de la société, sauf circonstances exceptionnelles, ils expliquent leurs actions et décisions aux parties qui se sont adressées à la justice. Ce faisant, les juges rendent également compte de leurs actions aux autres pouvoirs de l'État et à la société. Cette forme de responsabilité\* peut être décrite comme une « responsabilité d'explication ». Enfin, si un juge se livre à des actes inappropriés, il doit être tenu pour responsable de manière plus ferme, par exemple à travers l'application de procédures disciplinaires et, le cas échéant, du droit pénal. On peut ici parler de « responsabilité donnant lieu à sanction ».

### **(b) Responsabilité d'explication**

#### **(i) Audiences et jugements ouverts au public**

27. Les règles fondamentales de l'activité judiciaire, telle l'exigence de tenir des audiences publiques et de rendre des décisions motivées et accessibles au public, s'appuient sur le principe selon lequel les juges sont tenus de rendre compte de leur conduite et de leurs décisions. Lors des audiences publiques, les juges entendent les dépositions des parties et des témoins, ainsi que les plaidoiries des avocats. Ils expliquent (habituellement) la loi en public. Le grand public peut assister à des audiences ouvertes pour se familiariser avec le droit et le comportement du (des) juge(s) envers les parties aux litiges<sup>65</sup>. Ce type de procédure ouverte garantit un procès équitable aux termes de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Le fait d'assister aux audiences (ou, dans certains États, de les suivre à la télévision<sup>66</sup> ou en ligne) et d'en consulter les comptes rendus permet, en outre, à la société de mieux comprendre le processus juridictionnel. Par ces moyens, les juges et le pouvoir judiciaire rendent aussi compte. Si les règles de procédure formelles sont importantes pour la confiance du citoyen dans le pouvoir judiciaire, l'expérience concrète de l'observation du pouvoir judiciaire en action, ainsi que les informations pertinentes publiées par les media sur la conduite des procès, constituent également un élément déterminant<sup>67</sup>.
28. Les juges doivent motiver leurs décisions, qui devraient être rendues publiques, sauf circonstances exceptionnelles. De cette manière, ils rendent compte de leurs décisions et permettent aux justiciables et à la société en général de comprendre et de mettre en question leur raisonnement. C'est pourquoi, comme l'a déjà dit le CCJE<sup>68</sup>, les décisions doivent être aisément compréhensibles. Dans une affaire où la partie perdante est en désaccord avec la décision, elle peut interjeter appel. L'existence (ou même la menace) d'une possibilité de recours devrait garantir un processus décisionnel de grande qualité dans un délai raisonnable et ce dans l'intérêt des parties et de la société dans son ensemble. Dans une affaire où la décision n'a pas été rendue dans un délai raisonnable<sup>69</sup>, des recours spécifiques peuvent être intentés, de préférence devant les juridictions locales ou, si de tels recours ne sont pas possibles, devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Une fois que le juge a accompli son devoir et rendu sa décision, l'intérêt général exige qu'elle soit rapidement et effectivement exécutée<sup>70</sup>. A cet égard, le pouvoir judiciaire s'en remet souvent au pouvoir exécutif pour donner effet à ses décisions.

<sup>65</sup> Sur les relations des tribunaux avec les justiciables, voir l'Avis du CCJE No. 7(2005), par. 24-26. Des exceptions sont possibles dans les affaires où le respect de la vie privée des parties aux litiges l'exige.

<sup>66</sup> Sur cette question sensible de la présence de caméras dans les salles d'audience, voir l'Avis du CCJE No. 7 (2005), par. 44-50.

<sup>67</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 7 (2005), par. 9, 24-26 ; voir également Bühlmann et Kunz, « Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence et Legitimacy of Judicial Systems », *West European Politics* vol. 34 n° 2 (2011) 317, 332.

<sup>68</sup> Sur la qualité des décisions de justice, voir l'Avis du CCJE No. 11(2008); l'Avis No. 7(2005), par. 56.

<sup>69</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 6(2004).

<sup>70</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 13(2010) ; voir le rapport du Secrétaire Général du CdE (2015), pp. 14, 17 et 27.

## **(ii) Autres mécanismes de responsabilité d'explication**

29. Il existe plusieurs autres moyens permettant d'obliger le pouvoir judiciaire à rendre compte de son travail et – le cas échéant – de sa gestion de l'administration de la justice. Les autres pouvoirs de l'État ne doivent jamais abuser de ces moyens pour s'ingérer dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire. L'un des ces moyens évidents est d'ordre externe au pouvoir judiciaire : par exemple les rapports annuels accessibles au grand public. Parmi les autres moyens externes figurent les vérifications réalisées par des comités d'audit publics, les services d'inspection<sup>71</sup> ou encore les enquêtes. Au niveau local ou national, de nombreux États membres ont mis en place l'institution de l'« Ombudsman », du Défenseur ou Médiateur public ou du peuple, ou encore des Inspecteurs généraux, nommés par le pouvoir exécutif ou par le Parlement, souvent largement indépendants. Leur mission consiste souvent, entre autres, à veiller à ce que le pouvoir judiciaire rende compte. (La question de savoir comment parvenir à un juste équilibre entre la nécessité de rendre compte et l'ingérence extérieure sera examinée à la section VI ci-dessous).
30. Les autres moyens sont internes au pouvoir judiciaire, à travers l'évaluation individuelle des juges. Dans la plupart des États membres, les juges sont soumis, sous une forme ou une autre, à une évaluation individuelle à un moment donné de leur carrière. L'évaluation peut être utile pour assurer que les juges rendent compte. Comme l'a expliqué le CCJE, l'évaluation individuelle du travail des juges peut aider à obtenir des informations sur leurs capacités individuelles, ainsi que sur les forces et faiblesses du système judiciaire. L'évaluation peut aider à repérer les meilleurs candidats à la promotion et ainsi maintenir ou même améliorer la qualité du système judiciaire<sup>72</sup>. Il convient de ne pas abuser de l'évaluation, notamment en vue d'exercer une pression politique sur un juge ou pour remettre en cause des décisions individuelles.

## **(iii) Discussion avec d'autres pouvoirs de l'État**

31. Chacun des trois pouvoirs de l'État dépend des deux autres pour fonctionner efficacement. Le dialogue entre tous est indispensable pour améliorer l'efficacité de chaque pouvoir et la coopération avec les deux autres pouvoirs. À condition que ce dialogue se déroule dans un climat de respect mutuel et s'attache particulièrement à la préservation de l'indépendance et de l'impartialité de tout juge qui y prend part<sup>73</sup>, ces échanges seront bénéfiques aux trois pouvoirs de l'État<sup>74</sup>. Le CCJE a souligné qu'il était important que les juges participent au débat sur la politique judiciaire nationale. En outre, les membres du pouvoir judiciaire devraient être consultés et jouer un rôle actif dans l'élaboration de toute législation relative à leur statut et au fonctionnement du système judiciaire<sup>75</sup>. Le savoir-faire des juges est également précieux pour des sujets ne relevant pas de la politique judiciaire. Par exemple, en témoignant devant les commissions parlementaires, les représentants du pouvoir judiciaire (par exemple la plus haute autorité du pouvoir judiciaire ou le conseil supérieur de la justice) peuvent exprimer les inquiétudes suscitées par des projets législatifs et donner le point de vue du pouvoir judiciaire sur des questions pratiques. Certains États membres ont fait part d'expériences positives relatives à ces échanges<sup>76</sup>. Dans plusieurs États membres, le pouvoir judiciaire noue un dialogue avec le pouvoir exécutif à travers les juges qui se mettent temporairement en congé du système judiciaire pour travailler dans les services de la législation civile ou pénale d'un ministère de la Justice<sup>77</sup>. D'autres États membres, toutefois, considèrent cette pratique comme contraire à l'indépendance de la justice<sup>78</sup>.

<sup>71</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), par. 27, 69 rec. 10.

<sup>72</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 17(2014).

<sup>73</sup> Voir la CrEDH, *Baka c. Hongrie*, 27 mai 2015, n° 20261/12, par. 99-102.

<sup>74</sup> Contini et Mohr, dans « Reconciling independence and accountability in judicial systems », 3 *Utrecht Law Review* (2007) 26, 41-42, ont préconisé le concept de « responsabilité coopérative ».

<sup>75</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), par. 34 ; la Belgique et le Monténégro ont signalé des échanges de ce type.

<sup>76</sup> Voir sur les relations entre les juges et le Parlement : Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson et Patrick O'Brien, « The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution », Cambridge University Press, 2015, pp 92-125.

<sup>77</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2003), par. 36.

<sup>78</sup> Voir la Décision du 21 décembre 1999 de la Cour constitutionnelle de Lituanie, IV.9.

**(iv) Dialogue avec le public**

32. Comme le CCJE l'a déjà fait observer, le dialogue avec le public, qu'il ait lieu directement ou par l'intermédiaire des media, est d'une importance capitale pour mieux faire connaître le droit aux citoyens et accroître leur confiance dans le pouvoir judiciaire<sup>79</sup>. Dans certains États membres, la nomination des juges non professionnels est considérée comme un maillon utile entre le pouvoir judiciaire et le public. Le CCJE a recommandé dans son Avis n° 7 (2005) sur « Justice et société » que le pouvoir judiciaire et les tribunaux instaurent un dialogue direct avec les media et le public<sup>80</sup>. Les tribunaux devraient, par exemple, remplir un rôle éducatif en organisant des visites à l'intention des élèves et des étudiants, en fournissant des informations et en expliquant les décisions judiciaires au citoyen et aux media afin d'améliorer leur compréhension du système et d'éviter les malentendus<sup>81</sup>. Bien que les relations avec les media présentent un risque, les tribunaux peuvent éviter que le citoyen se fasse de la justice une fausse représentation grâce à des contacts étroits et des explications dynamiques. Le pouvoir judiciaire peut de cette manière rendre compte à la société et s'assurer que le grand public se fait de la justice une représentation exacte, qui reflète les efforts consentis par les juges. Les juges peuvent, de cette façon, également montrer aux citoyens les limites du champ d'action de la justice<sup>82</sup>.

**(c) « Responsabilité donnant lieu à sanction »**

33. Comme l'a déjà souligné le CCJE, toutes les actions de la justice doivent être conformes aux principes applicables en matière de conduite professionnelle, aux règles disciplinaires établies et – dans des conditions préservant l'indépendance et l'impartialité de la justice – au droit pénal. La définition des principes de déontologie professionnelle doit être distincte de leur application par le biais de régimes disciplinaires<sup>83</sup>. Étant donné l'importance de l'éthique et de l'intégrité pour la confiance du public dans la justice, les juges doivent se montrer intègres dans le cadre professionnel comme dans leur vie privée<sup>84</sup> et ont à répondre de leur conduite si elle s'écarte des normes acceptées. Il arrive que la conduite de certains juges soit à ce point aberrante que l'on ne saurait se satisfaire d'une simple explication. Le corollaire des pouvoirs et de la confiance considérables accordés par la société aux juges est qu'il doit être possible de les tenir pour responsables, et même de les démettre de leurs fonctions, en cas d'inconduite suffisamment grave pour justifier une telle mesure<sup>85</sup>. Ceci vaut particulièrement dans les cas de corruption judiciaire<sup>86</sup>, qui sapent fondamentalement la confiance du public dans l'impartialité et l'indépendance de la justice. Dans d'autres cas de faute professionnelle, c'est la responsabilité pénale<sup>87</sup>, civile<sup>88</sup> ou disciplinaire<sup>89</sup> qui sera applicable en fonction de la nature de la faute.

**VI. Comment les exigences de « légitimité » et de « responsabilité\* » influencent-elles les relations entre le pouvoir judiciaire et les deux autres pouvoirs de l'État ?**

34. Légitimité et responsabilité\* sont étroitement liées. Le pouvoir judiciaire devrait s'efforcer de préserver et de démontrer sa légitimité en rendant compte au public. Le principal moyen d'y parvenir est de fournir un travail de très grande qualité et d'expliquer ses actions et sa conduite aux autres pouvoirs de l'État et – à la fois par leur intermédiaire et directement – à l'ensemble de la société. Comme indiqué plus haut, aucun pouvoir de l'État ne peut fonctionner de manière totalement isolée et séparée des autres. Tous les pouvoirs entretiennent une relation d'interdépendance. Aussi l'échange et le dialogue entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État sont-ils recommandés. Cependant, bien que tous les mécanismes susmentionnés puissent se révéler précieux pour garantir que le pouvoir judiciaire rende compte, ils risquent néanmoins d'être utilisés à mauvais escient.

<sup>79</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 7(2005).

<sup>80</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 7(2005), C.

<sup>81</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 7(2005), par. 7-23.

<sup>82</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 7(2005), par. 27.

<sup>83</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), par. 49, recommandation iii).

<sup>84</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), par. 50, recommandation ii).

<sup>85</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), par. 51.

<sup>86</sup> Voir le rapport du Secrétaire Général du CdE (2015), pp. 24-25, voir également le travail du GRECO dans le cadre de la quatrième évaluation [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

<sup>87</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), par. 52-54.

<sup>88</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), par. 55-57.

<sup>89</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), par. 58-74 ; voir également Recommandations de Kiev, par. 25-26.



35. La pleine reconnaissance des garanties fondamentales de l'indépendance de la justice, telles que l'inamovibilité, l'interdiction d'un changement de fonction ou d'un déplacement sans le consentement du juge, l'absence d'influence politique sur les nominations et les promotions, une rémunération suffisante et la sécurité des personnes et des biens<sup>90</sup>, constituent une condition préalable à tout débat constructif entre les trois pouvoirs de l'État. Si ces garanties de base sont respectées, l'indépendance judiciaire ne souffrira pas mais, au contraire, bénéficiera d'un surcroît de légitimité grâce à la combinaison d'un exercice satisfaisant de la fonction judiciaire et de la participation des juges à des échanges. La continuité de l'indépendance judiciaire et de la légitimité judiciaire ne sont pas automatiques: toutes deux doivent être constamment réaffirmées<sup>91</sup>. La légitimité et l'indépendance du pouvoir judiciaire sont garanties de la meilleure manière qu'il soit grâce à l'excellence de la performance. Pour atteindre cet objectif et gagner le respect du public, un pouvoir judiciaire indépendant et responsable\* doit s'ouvrir à une critique qui doit être justifiée, il doit tirer des conclusions de ses erreurs, et ainsi améliorer continuellement son travail. Ainsi, l'indépendance et la responsabilité ne s'opposent pas mais s'enrichissent mutuellement. Il est toutefois important de souligner que le juge n'est pas responsable des politiques d'un précédent gouvernement ou régime. Les juges ne doivent pas être soumis à la critique ou à la procédure disciplinaire simplement parce qu'ils ont appliqué la loi adoptée par un régime antérieur, sauf s'ils ont, de mauvaise foi, détourné l'application de la loi.
36. Il est particulièrement délicat de trouver un équilibre entre la nécessité de protéger le processus judiciaire contre les pressions ou distorsions d'origine politique et celle d'une discussion ouverte sur les questions d'intérêt général relatives à l'administration de la justice. D'une part, comme l'a souligné le CCJE, il faut que les juges acceptent d'être des personnages publics et qu'ils ne soient pas trop susceptibles<sup>92</sup>. Ainsi, dans leurs relations avec les autres pouvoirs de l'État et avec la société dans son ensemble, les juges doivent s'attacher eux-mêmes à préserver leur indépendance<sup>93</sup> et leur impartialité. D'autre part, dans tous leurs rapports avec le pouvoir judiciaire, les autres pouvoirs de l'État sont tenus de respecter les principes de l'indépendance et de l'impartialité de la justice. Le dialogue entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État, ainsi qu'avec le grand public, peut, dans certains cas, saper l'indépendance de la justice. Par exemple, il est inadmissible que d'autres pouvoirs de l'État critiquent des décisions de justice d'une manière qui sape l'autorité judiciaire et encourage la désobéissance, voire la violence à l'encontre des juges<sup>94</sup>. Il est également inacceptable qu'un membre du pouvoir judiciaire soit démis de ses fonctions par l'un des autres pouvoirs de l'État pour avoir exprimé dans le cadre de celles-ci des critiques justifiées au sujet d'un de ces autres pouvoirs ou de l'un de ses membres<sup>95</sup>. Il est essentiel que le dialogue entre les trois pouvoirs de l'État et entre le pouvoir judiciaire et le grand public, et que toute inspection et enquête, soient menés dans un climat de respect mutuel. Ces processus ne doivent en aucun cas être exploités pour influencer une décision judiciaire spécifique ou encourager l'irrespect ou la désobéissance vis-à-vis des décisions de justice.
37. Concernant la responsabilité civile, pénale et disciplinaire (ce qui a été appelé ci-dessus « responsabilité donnant lieu à sanction »), le CCJE souligne que le principal recours contre les erreurs judiciaires, qui ne résultent pas de mauvaise foi, doit être la procédure d'appel. En plus, afin de protéger l'indépendance de la justice de pressions indues, il convient de définir avec le plus grand soin la position des juges au regard de la responsabilité pénale, civile et disciplinaire<sup>96</sup>. Les tâches d'interprétation du droit, de mise en balance des preuves et d'évaluation des faits auxquelles se livre un juge pour trancher un litige ne devraient pas engager sa responsabilité civile ou pénale, sauf en cas de malveillance, d'omission volontaire ou, le cas échéant, de négligence grave<sup>97</sup>. En outre, si

<sup>90</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001) ; Recommandation CM/Rec(2010)12, chapitres II, V, VI ; Magna Carta des juges du CCJE (2010), par. 2-13.

<sup>91</sup> Voir le rapport du RECJ 2013-2014, par. 4,9.

<sup>92</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 1(2001), par. 63.

<sup>93</sup> Le rapport du RECJ décrit la perception qu'ont les juges de leur propre indépendance en tant qu'aspect d'une « indépendance subjective » ; rapport du RECJ 2013-2014, p. 13, 3.3.2.

<sup>94</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 18.

<sup>95</sup> Voir la CrEDH, *Baka c. Hongrie*, 27 mai 2015, n° 20261/12.

<sup>96</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, VII ; l'Avis du CCJE No. 3(2002), par. 51 ; pour un exemple d'abus dans ce domaine, voir *Volkov c. Ukraine*, CrEDH, 9 janvier 2013, n° 21722/11, en particulier le par. 199.

<sup>97</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 3(2002), par. 75 et 76 ; voir également Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 66-71. La responsabilité de l'Etat est une autre question. Le présent Avis ne concerne pas cette question. Dans les décisions suivantes, la Cour de Justice de l'Union européenne a décidé que la responsabilité de l'Etat était engagée pour les dommages causés par les décisions judiciaires. La Cour de Justice de l'Union européenne n'a pas jugé que la responsabilité des juges ayant rendu la décision était engagée dans les décisions suivantes : CJUE (30 sept. 2003,



l'État a dû verser un dédommagement à une partie en raison d'un défaut dans l'administration de la justice, seul l'État, et non pas un justiciable, devrait avoir le pouvoir d'établir, par une action en justice, la responsabilité civile d'un juge<sup>98</sup>.

38. Il est admis que les structures constitutionnelles des États membres présentent des différences considérables. Il en résulte des variations notables dans l'expérience de chaque État en matière d'interaction des trois pouvoirs. Chaque pays peut, toutefois, s'inspirer de l'expérience des autres. Il est possible non seulement de partager les bonnes pratiques, mais aussi et surtout de s'appuyer sur les échanges internationaux pour mieux comprendre les problèmes et les principes communs. C'est pourquoi les expériences et pratiques de l'ensemble des États membres devraient être partagées par l'intermédiaire d'institutions européennes et internationales, dont notamment les instances du Conseil de l'Europe.

## **VII. Retenue nécessaire dans les relations entre les trois pouvoirs**

39. Comme il a été souligné ci-dessus, les trois pouvoirs entretiennent une relation d'interdépendance. En ce sens, il ne peut donc jamais y avoir de complète « séparation des pouvoirs ». Cependant, pour qu'un juste équilibre soit atteint entre les trois pouvoirs de l'État, chaque pouvoir doit agir avec la retenue nécessaire dans ses relations avec les autres pouvoirs.

### **A. La « retenue judiciaire »**

40. Le pouvoir judiciaire, en tant qu'un des trois pouvoirs de l'État, doit rendre compte à la société qu'il sert. Ainsi, comme les autres pouvoirs de l'État, il doit systématiquement tenir pour primordial l'intérêt supérieur des citoyens. Cela suppose qu'il doit tenir compte des conditions sociales et politiques dans lesquelles les deux autres pouvoirs de l'État doivent fonctionner. En outre, le pouvoir judiciaire doit être conscient de l'existence de limites quant à ses interventions se rapportant aux décisions politiques que doivent prendre les pouvoirs législatif et exécutif. Par conséquent, toutes les juridictions doivent être conscientes des limites de leurs prérogatives qui impliquent qu'elles ne peuvent pas interférer dans les prérogatives des autres pouvoirs. Le CCJE reconnaît que c'est à juste titre que le pouvoir législatif, comme le pouvoir exécutif, peuvent être préoccupés par le fait que le pouvoir judiciaire n'outrepasse pas son rôle.
41. Dans ses rapports avec les deux autres pouvoirs de l'État, le pouvoir judiciaire doit éviter d'être perçu comme étant uniquement soucieux de ses intérêts et exagérant l'importance de ses propres préoccupations. Le pouvoir judiciaire doit, au contraire, se montrer compréhensif et responsable envers les besoins de la société et les exigences de bonne gestion des deniers publics. Le pouvoir judiciaire peut apporter son éclairage sur les incidences possibles d'une législation proposée ou de décisions de l'exécutif sur la capacité du pouvoir judiciaire à remplir son rôle constitutionnel. Le pouvoir judiciaire doit également prendre soin de ne pas s'opposer systématiquement aux modifications proposées concernant le système judiciaire en les qualifiant d'attaque contre l'indépendance judiciaire. Cependant, si l'indépendance judiciaire ou la capacité du pouvoir judiciaire à remplir son rôle constitutionnel sont menacées, le pouvoir judiciaire doit défendre sa position de manière déterminée. A titre d'exemples, on peut citer la baisse massive de l'aide judiciaire ou la fermeture de tribunaux pour des raisons économiques ou politiques.
42. S'il est nécessaire de critiquer un autre pouvoir de l'État ou l'un de ses membres en particulier, dans le cadre du règlement d'un litige ou lorsque cela s'impose dans l'intérêt général, il faut que cela soit fait. Ainsi, par exemple, des membres du pouvoir judiciaire peuvent critiquer la législation ou l'incapacité du pouvoir législatif à adopter une législation qu'il considère appropriée. Cependant, tout comme les autres pouvoirs de l'État, le pouvoir judiciaire doit exprimer ses critiques dans un climat de respect mutuel. Les juges, comme tous les autres citoyens, ont le droit de participer au débat public, à condition de le faire d'une manière qui soit compatible avec le maintien de leur indépendance et impartialité. Le pouvoir judiciaire ne doit jamais encourager la désobéissance ou l'irrespect envers les pouvoirs exécutif et législatif. Dans leurs relations professionnelles et privées avec les représentants des autres pouvoirs, les juges doivent éviter tout conflit d'intérêt et tout comportement qui pourrait créer une perception mettant en cause l'indépendance du juge ainsi que l'impartialité et la dignité du pouvoir judiciaire en général. Dans la mesure où les critiques sont

---

C-224/01, Köbler vs. Autriche; Grande Chamber, 13 juin 2006, C-173/03, Traghetti del Mediterraneo s.p.a. in liquidazione v. Repubblica Italiana; 24 novembre 2011, C-379/10, Commission v. Repubblica Italiana; 9 sept. 2015, C-160/14, João Filipe Ferreira da Silva e Brito v. Estado português).

<sup>98</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 66-67, et la Magna Carta des juges du CCJE (2010), par. 22.

formulées dans un climat de respect mutuel, elles peuvent être bénéfiques à l'ensemble de la société. On ne saurait souligner trop souvent, toutefois, qu'il est inacceptable que des commentaires critiques raisonnables du pouvoir judiciaire à l'égard des autres pouvoirs de l'État soient sanctionnés par la révocation de juges ou par d'autres mesures de représailles<sup>99</sup>. Le CCJE souligne qu'il arrive que des comportements inadmissibles de la part de représentants du pouvoir législatif ou exécutif ou du personnel politique se manifestent sous forme de connivence, voire parfois de soutien à des agressions ou des actions radicales, violentes et illégales à l'encontre du pouvoir judiciaire<sup>100</sup>. Le soutien direct ou indirect à de telles agressions totalement inacceptables. De telles actions sont d'une part une attaque directe contre l'indépendance de la justice, mais elles étouffent aussi le débat public légitime engagé par les juges.

## **B. La retenue de la part des autres pouvoirs**

43. Les autres pouvoirs de l'Etat doivent faire preuve de la même responsabilité et de la même retenue que le pouvoir judiciaire. Avant tout, les autres pouvoirs de l'État doivent reconnaître la fonction constitutionnelle légitime du pouvoir judiciaire et veiller à ce qu'il soit doté de ressources suffisantes pour remplir ses fonctions. Cette fonction consistant à trancher l'ensemble des litiges et à interpréter et appliquer le droit est aussi indispensable au bien-être d'un État démocratique moderne respectueux de la prééminence du droit que le sont les fonctions des pouvoirs législatif et exécutif. Dans un État régi par le principe de la séparation des pouvoirs, les interférences entre les actions d'une « branche » de l'État et celles des autres « branches » doivent rester dans les limites du droit et des normes reconnues au niveau international. Le CCJE considère que lorsqu'une ingérence induite survient, les pouvoirs de l'État devraient coopérer loyalement pour rétablir l'équilibre et, par-là, la confiance de la société envers le bon fonctionnement des institutions publiques. Dans tous les cas de conflit avec le pouvoir législatif ou exécutif impliquant des juges, ces derniers devraient pouvoir se tourner vers un conseil de la justice ou vers une autre autorité indépendante, ou disposer d'autres voies effectives de recours<sup>101</sup>.

### **(1) Remise en question de la nomination de juges déjà sélectionnés**

44. Les décisions, même déguisées, qui suppriment les garanties fondamentales de l'indépendance de la justice sont inacceptables<sup>102</sup>. Par exemple, une nouvelle majorité parlementaire ou un nouveau gouvernement ne doivent pas remettre en question la nomination ou le mandat de juges ayant déjà été nommés dans les règles. Le mandat des juges ne peut être remis en question que s'il a été dûment établi, au terme d'une procédure judiciaire, que le juge a enfreint des règles disciplinaires ou le droit pénal.

### **(2) Législation : modifications du système judiciaire**

45. Déterminer quand et à quel rythme il convient de modifier la législation relève de la responsabilité du législateur. De trop fréquents changements sur une courte période, devraient cependant être évités, plus particulièrement dans le domaine de l'administration de la justice<sup>103</sup>. Lorsque des modifications du système de la justice sont introduites, des précautions doivent être prises pour veiller à ce qu'elles soient accompagnées par des dispositions financières, techniques et procédurales adéquates et qu'il y ait suffisamment de ressources humaines<sup>104</sup>. Dans le cas contraire, il existe un risque d'instabilité de l'administration de la justice et le public pourrait croire, à tort, que les problèmes dans l'administration du nouveau système sont dus au pouvoir judiciaire. Cela peut ébranler la confiance du public et mener à des conflits inutiles.

### **(3) Le pouvoir législatif : commissions d'enquête parlementaires**

46. Il existe un risque de doublon entre le rôle dévolu aux juges et celui des commissions d'enquête parlementaires. Le CCJE reconnaît que les organes parlementaires nationaux ou locaux peuvent, en vertu de la législation de nombreux États membres, mettre en place des commissions chargées d'enquêter sur des phénomènes sociaux ou sur des allégations d'atteintes au droit ou des lacunes dans son application. Les attributions de ces commissions sont souvent proches de celles des

<sup>99</sup> Voir la CrEDH, *Baka c. Hongrie*, 27 mai 2015, n° 20261/12.

<sup>100</sup> Voir la lettre ouverte de la Cour Suprême d'Ukraine, p. 2.

<sup>101</sup> Voir la Recommandation (2010) 12, art. 8.

<sup>102</sup> Voir le rapport du CCJE sur la situation de pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (2013), par. 13-18.

<sup>103</sup> Voir le rapport du Secrétaire Général du CdE (2015), p. 17.

<sup>104</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 11(2008).

autorités judiciaires : convoquer des témoins, ordonner la production ou la saisie d'éléments de preuve, etc. Aux yeux du CCJE, afin de préserver la séparation adéquate des pouvoirs, en général, les commissions d'enquête ne devraient jamais s'ingérer dans des enquêtes ou des procédures ouvertes par les autorités judiciaires ou sur le point de l'être. Si les rapports de ces commissions contiennent des commentaires sur des décisions existantes relatives à des affaires individuelles, ils doivent faire preuve du plus grand respect et ils devraient éviter d'exprimer des critiques qui peuvent être comprises comme ayant pour but de réviser ces affaires. Cependant, si l'enquête concerne de possibles dysfonctionnements dans l'administration de la justice mis en lumière à travers une affaire individuelle, ces procédures peuvent être examinées, tout en y apportant les précautions nécessaires. Une enquête ne peut pas remplacer une procédure judiciaire en bonne et due forme.

**(4) « Ombudsman », Défenseurs ou Médiateurs du peuple ou des citoyens et Inspecteurs généraux**

47. Les « Ombudsmans », Défenseurs ou Médiateurs du peuple ou des citoyens, et Inspecteurs généraux, nommés par le pouvoir exécutif ou par le Parlement, jouissent souvent d'un large degré d'indépendance. Leur mission consiste à défendre l'intérêt général en recevant des plaintes de particuliers concernant des atteintes au droit reprochées, le plus souvent, à des entités publiques, et en enquêtant à leur sujet. Cependant, les enquêtes relatives à ces plaintes et les efforts engagés pour les résoudre, le plus souvent à travers des recommandations (contraignantes ou non) ou une médiation, peuvent interférer avec le traitement d'affaires individuelles portées devant un tribunal ou sur le point de l'être. De telles interventions doivent être évitées. Par conséquent, le CCJE recommande que la législation des États membres clarifie les relations entre les pouvoirs des « Ombudsmans » (ou des instances similaires) et ceux des tribunaux. Rendre possible le recours à ces entités avant d'initier une procédure judiciaire, comme cela se fait déjà dans certains États, pourrait offrir une bonne solution ; mais lorsqu'une procédure judiciaire est initiée, les parties ne pourraient se tourner vers cette entité que sur recommandation du juge en charge de l'affaire.

**(5) Administration des tribunaux et inspections**

48. Au cours des dernières décennies, nombre d'États membres ont accordé l'autonomie au pouvoir judiciaire ou ont élargi sa portée. Les modèles utilisés pour l'administration de la justice varient. Dans certains pays, elle incombe au ministère de la Justice, dans d'autres à des organismes indépendants et dans d'autres encore à des conseils de la justice. Le CCJE a formulé des recommandations sur ces questions<sup>105</sup>. Dans certains pays, les ministères de la Justice exercent une forte influence sur l'administration des tribunaux par le biais des présidents de tribunaux et des inspections judiciaires ou de services administratifs des tribunaux dépendant directement du ministère de la Justice. 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.
49. Les problèmes dans les relations entre les pouvoirs exécutif et judiciaire peuvent se produire dans les États où le ministre de la Justice ou d'autres ministères ou organismes, comme ceux ayant un pouvoir d'audit et/ou de contrôle financier, sont habilités à diligenter des inspections dans les tribunaux. Ces inspections peuvent avoir différents objets. Les informations recueillies peuvent, par exemple, servir à déterminer la répartition des budgets, à planifier une éventuelle réorganisation des services du tribunal ou à ouvrir une éventuelle procédure disciplinaire contre des membres du personnel du tribunal et/ou des juges. Les inspections sont parfois composées de juges ou d'anciens juges et parfois même mises en place au sein des conseils de la justice. De l'avis du CCJE, bien que le point de vue d'inspecteurs externes puisse aider à détecter des lacunes dans une institution donnée, comme le pouvoir judiciaire, il est vital que les activités des inspecteurs n'interfèrent jamais dans les enquêtes judiciaires et procès en cours. Dans tous les cas, les autres pouvoirs de l'État devraient exercer leur droit à s'informer sur le fonctionnement de la justice ou à enquêter à son sujet en tenant compte des limites imposées par l'indépendance de la justice et, lorsque la loi le prévoit, par le secret des enquêtes judiciaires. Les inspections ne devraient jamais concerner des affaires individuelles, en particulier si elles sont en attente de procès.

**(6) Autonomie budgétaire**

50. Les conséquences des difficultés des finances publiques, causées notamment par la crise économique depuis 2008, soulèvent de sérieux problèmes dans les nombreux États membres.

<sup>105</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 10(2007).

L'accès aux tribunaux et à l'aide judiciaire a été restreint, la charge de travail des tribunaux a augmenté et le système judiciaire a été restructuré. Dans leurs réponses au questionnaire, de nombreux États membres ont signalé des débats en cours sur la rémunération des juges. Les salaires des juges sont gelés depuis de nombreuses années ou ont même été récemment revus à la baisse.

51. Il est admis que, sous réserve des dispositions constitutionnelles appropriées, les décisions relatives au financement du système judiciaire et à la rémunération des juges doivent relever de la compétence du pouvoir législatif, mais que les normes européennes devraient systématiquement être respectées. Le CCJE a formulé des recommandations sur le financement du pouvoir judiciaire<sup>106</sup>. Ce dernier devrait exposer ses besoins au Parlement et, le cas échéant, au ministère de la Justice. En cas de grave récession économique, les juges, comme tous les autres membres de la société, doivent s'adapter à la situation économique de la société qu'ils servent. Toutefois, un sous-financement chronique du système judiciaire devrait être considéré comme inacceptable par l'ensemble de la société, étant donné qu'il ébranle les fondements d'une société démocratique basée sur la prééminence du droit.

## **(7) Critiques formulées par les membres des pouvoirs exécutif et législatif**

52. Les responsables politiques et les autres personnes occupant une fonction publique dans les États membres exigent souvent une limitation des pouvoirs du juge ou font preuve de peu de compréhension pour ce qu'apporte l'indépendance du système judiciaire. Ces commentaires sont notamment formulés au cours des campagnes électorales, lorsque des décisions sur les questions constitutionnelles ont été prises, ou concernant des affaires pendantes. En principe, le pouvoir judiciaire doit accepter les critiques dans le cadre du dialogue entre les trois pouvoirs de l'État et avec la société dans son ensemble. Cependant, selon le CCJE, il existe une différence nette entre, d'une part, la liberté d'expression et la critique légitime, et, d'autre part, l'irrespect et l'exercice d'une pression indue sur le pouvoir judiciaire. Lors des campagnes électorales, les responsables politiques ne devraient pas user d'arguments simplistes ou démagogiques afin de critiquer le pouvoir judiciaire pour le seul plaisir de la controverse ou afin de détourner l'attention de leurs propres lacunes. Les juges ne devraient pas plus subir d'attaques personnelles. Les responsables politiques ne doivent en aucun cas encourager le non-respect des décisions judiciaires, et encore moins, comme cela s'est produit dans certains États, la violence envers les juges. Les pouvoirs exécutif et législatif ont l'obligation de fournir toute protection nécessaire et adéquate si la mission des tribunaux est menacée par des atteintes ou des intimidations dirigées contre les membres du pouvoir judiciaire. La critique sans nuance de la part de responsables politiques est irresponsable et elle représente un sérieux problème, car la confiance du public dans le système judiciaire peut ainsi être involontairement ou délibérément mise à mal. Le pouvoir judiciaire doit alors souligner qu'un tel comportement est autant une attaque contre la Constitution d'un État démocratique qu'une atteinte contre la légitimité d'un autre pouvoir de l'État. De tels comportements vont aussi à l'encontre des normes internationales.
53. Il faut que les tribunaux et l'ensemble du pouvoir judiciaire débattent des moyens de faire face à ces critiques. Les juges qui ont été attaqués hésitent souvent à se défendre (notamment dans le cas d'un procès en cours), afin de préserver leur indépendance et de démontrer qu'ils demeurent impartiaux. Dans certains pays, ce sont les conseils de la justice ou la Cour suprême qui défendent les juges dans de telles situations. Ces mesures peuvent alléger les pressions exercées sur un juge. Elles peuvent être plus efficaces si elles sont organisées par des juges ayant des compétences en matière de communication.
54. La règle selon laquelle les appréciations et les critiques d'un pouvoir de l'État envers les autres pouvoirs devraient être formulées dans un climat de respect mutuel est tout aussi valable pour les membres du pouvoir judiciaire que pour les membres des pouvoirs législatif et exécutif. En fait, il est encore plus important pour le pouvoir judiciaire de prendre des précautions supplémentaires, parce que les juges doivent souvent décider si l'exécutif ou le législatif a agi conformément à la loi. En outre, il n'y aura pas de confiance dans les décisions d'un pouvoir judiciaire qui permet à ses membres de faire des commentaires déraisonnables ou irrespectueux envers les autres pouvoirs de l'État. Ces types de remarques mèneront à une «guerre verbale», qui va elle-même affecter la confiance du public dans le système judiciaire. En définitive, une telle «guerre» pourrait conduire à un pouvoir judiciaire incapable de remplir sa mission constitutionnelle de trancher, d'une manière indépendante et impartiale et perçue comme telle, les litiges entre citoyens et entre citoyens et

<sup>106</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 2(2001).

services de l'État. La société et la démocratie, que le pouvoir judiciaire doit servir et protéger, en subiraient les conséquences.

## **VIII. Résumé des points principaux**

1. Le pouvoir judiciaire est l'un des trois pouvoirs de l'État dans une démocratie. Ces trois pouvoirs sont complémentaires. Aucun de ces trois pouvoirs n'est «suprême» ou ne domine les autres (paragraphe 9).
2. Dans un État démocratique, les trois pouvoirs agissent en s'équilibrant l'un l'autre ; ils doivent donc se rendre mutuellement compte dans l'intérêt de la société dans son ensemble (paragraphe 9).
3. Le principe de la séparation des pouvoirs est en lui-même une garantie pour l'indépendance de la justice. Le pouvoir judiciaire doit être indépendant pour remplir son rôle constitutionnel par rapport aux autres pouvoirs de l'État, à la société en général et aux parties à un procès spécifique (paragraphe 10).
4. La légitimité du pouvoir judiciaire et de chaque juge est conférée, en premier lieu, par la constitution de chacun des États membres qui sont tous des démocraties fondées sur l'État de droit. La constitution établit le pouvoir judiciaire et confère ainsi une légitimité à ce pouvoir dans son ensemble et à chacun des juges qui exercent leur autorité comme partie du pouvoir judiciaire. La légitimité constitutionnelle des juges individuels qui ont été nommés définitivement ne doit pas être menacée par des mesures prises par le pouvoir législatif ou exécutif résultant de changements au sein du pouvoir politique (paragraphe 13 - 15 et 44).
5. Cette légitimité constitutionnelle est réaffirmée par la confiance du public dans le pouvoir judiciaire et son respect pour ce pouvoir. Ceux-ci doivent être constamment réaffirmés par le pouvoir judiciaire grâce à l'excellence du travail accompli : c'est ce que le CCJE appelle la « légitimité fonctionnelle » (paragraphe 16 – 19).
6. Le pouvoir judiciaire, comme les deux autres pouvoirs de l'État, constitue un service public. Par conséquent, il a le devoir de rendre compte aux autres pouvoirs de l'État et à la société de l'usage qu'il fait de son pouvoir, de son autorité et de son indépendance. Cela peut être appelé « responsabilité\* » (paragraphe 20 - 22). Cette « responsabilité\* » prend plusieurs formes.

[\* Le terme « responsabilité » doit être ici entendu au sens du terme anglais « *accountability* », c'est-à-dire l'obligation de rendre compte.]

7. En premier lieu, le système de recours constitue le seul moyen de réformer ou de modifier une décision de justice et la seule manière de demander au juge de rendre compte de ses décisions. C'est ce que le CCJE appelle une « responsabilité\* judiciaire » (paragraphe 23, 26).
8. Deuxièmement, les juges rendent compte en travaillant d'une manière transparente, en tenant des audiences publiques et en rendant des jugements motivés les engageant à l'égard du public et des autres pouvoirs de l'État. C'est ce que le CCJE appelle une « responsabilité d'explication » (paragraphe 27-32).
9. Troisièmement, si un juge se livre à des actes inappropriés de nature suffisamment grave, il doit être tenu pour responsable de manière rigoureuse, par exemple à travers l'application de procédures disciplinaires et, le cas échéant, du droit pénal. Le CCJE parle ici d'une « responsabilité donnant lieu à sanction ». Il faut, cependant, veiller, dans tous les cas, à préserver l'indépendance judiciaire (paragraphe 33 et 37).
10. En ce qui concerne les relations entre les trois pouvoirs de l'État, tout d'abord, les juges, comme tous les autres citoyens, ont le droit de participer au débat public, d'une manière qui soit compatible avec son indépendance et son impartialité (paragraphe 42).
11. Tous les autres pouvoirs de l'État devraient reconnaître la fonction constitutionnelle légitime portée par le pouvoir judiciaire et veiller à ce qu'il soit doté de ressources suffisantes pour remplir ces fonctions. Les appréciations et les critiques d'un pouvoir de l'État envers les autres pouvoirs devraient être formulées dans un climat de respect mutuel (paragraphe 42).

12. Le pouvoir judiciaire doit être conscient de l'existence de limites quant à ses interventions se rapportant aux décisions politiques que doivent prendre les pouvoirs législatif et exécutif. Par conséquent, toutes les juridictions doivent être conscientes des limites de leurs prérogatives qui impliquent qu'elles ne peuvent pas interférer dans les prérogatives des autres pouvoirs (paragraphe 40).
13. Les décisions des pouvoirs législatif ou exécutif, même déguisées, qui suppriment les garanties fondamentales de l'indépendance de la justice, sont inacceptables (paragraphe 44).
14. Les ministères de la Justice ne doivent pas exercer une influence sur l'administration des tribunaux par le biais des présidents de tribunaux et des inspections judiciaires d'une manière qui pourrait menacer l'indépendance judiciaire. 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 (paragraphe 48-49).
15. Afin de préserver la séparation adéquate des pouvoirs, les commissions d'enquête (qu'elles soient ou non parlementaires) ne devraient jamais s'ingérer dans des enquêtes ou des procédures ouvertes par les autorités judiciaires ou sur le point de l'être. Une telle enquête ne peut jamais remplacer une procédure judiciaire (paragraphe 46).
16. Le CCJE recommande que la législation des États membres clarifie les relations entre les pouvoirs des « Ombudsmans » (ou instances similaires) et ceux des tribunaux (paragraphe 47).
17. Un sous-financement chronique du système judiciaire devrait être considéré comme une ingérence inacceptable dans le rôle constitutionnel du pouvoir judiciaire, parce qu'il ébranle les fondements d'une société démocratique basée sur l'État de droit (paragraphe 51).
18. Les appréciations et les critiques d'un pouvoir de l'État envers les autres pouvoirs devraient être formulées dans un climat de respect mutuel. La critique sans nuance de la part de responsables politiques est irresponsable et elle représente un sérieux problème. Elle peut saper la confiance du public dans le pouvoir judiciaire et pourrait, dans un cas extrême, correspondre à une attaque contre l'équilibre constitutionnel d'un État démocratique (paragraphe 52). Il faut que les tribunaux et l'ensemble du pouvoir judiciaire débattent des moyens de faire face à ces critiques (paragraphe 53).
19. Les pouvoirs exécutif et législatif ont l'obligation de fournir une protection nécessaire et adéquate si la mission des tribunaux est menacée par des atteintes ou des intimidations dirigées contre les membres du pouvoir judiciaire (paragraphe 52).
20. Les responsables politiques ne doivent en aucun cas encourager le non-respect des décisions judiciaires, et encore moins, comme cela s'est produit dans certains États, la violence envers les juges (paragraphe 52).

# Avis n°19 (2016)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

## Le rôle des présidents des tribunaux

---

### I. Introduction

1. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a décidé d'élaborer un Avis sur le rôle des présidents des tribunaux, se focalisant en particulier sur les domaines relatifs à l'indépendance, la qualité et l'efficacité de la justice.
2. Le but du présent Avis est d'examiner les questions et les problèmes liés au rôle des présidents des tribunaux, compte tenu de la nécessité impérieuse d'assurer un fonctionnement plus efficace d'un pouvoir judiciaire indépendant, ainsi qu'une justice de meilleure qualité.
3. L'Avis a été élaboré sur la base de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après la CEDH), de la Magna Carta des juges du CCJE (2010) et de précédents avis du CCJE : Avis n° 1 (2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'immovibilité des juges, Avis n° 2 (2001) sur le financement et la gestion des tribunaux, Avis n° 10 (2007) sur le Conseil de la Justice au service de la société, Avis n° 12 (2009) sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique, Avis n° 16 (2013) sur les relations entre les juges et les avocats, Avis n° 17 (2014) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, Avis n° 18 (2015) sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, ainsi que sur la base d'instruments pertinents du Conseil de l'Europe, en particulier la Charte européenne sur le statut des juges (1998) et la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (ci-après la Recommandation CM/Rec(2010)12). Le présent Avis tient également compte du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire (CM(2016)36final), du rapport 2013-2014 du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) : « Normes judiciaires minimales IV - Attribution des affaires » (ci-après le rapport du RECJ), des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985) et des Recommandations de Kyiv de l'OSCE sur l'indépendance de la justice en Europe orientale, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale (2010) – Administration judiciaire, sélection et responsabilité.
4. Le présent Avis prend en considération les réponses fournies par les membres du CCJE au questionnaire concernant le rôle des présidents des tribunaux<sup>1</sup> et de l'avant-projet préparé par l'expert désigné par le CCJE, M. Marco FABRI (Italie), accompagné d'une synthèse des réponses au questionnaire.
5. Les règles différentes, les structures et l'organisation de chaque système judiciaire ont une influence sur le rôle des présidents. Ce rôle est considérablement affecté par le cadre de gestion de chaque système judiciaire national, de même que par les traditions et pratiques juridiques, sociales et politiques qui prévalent dans leur juridiction.

### II. Rôle et fonctions des présidents des tribunaux

6. Le rôle des présidents des tribunaux est de :
  - représenter le tribunal et les autres juges ;
  - assurer le fonctionnement efficace du tribunal, et donc améliorer le service rendu à la société ;
  - exercer des fonctions juridictionnelles.

Dans l'exécution de leurs tâches, les présidents des tribunaux protègent l'indépendance et l'impartialité des tribunaux et des juges individuellement.

---

<sup>1</sup> 38 membres du CCJE ont répondu au questionnaire.

## A. Représentation du tribunal et des autres juges

7. Les présidents des tribunaux jouent un rôle clé dans la représentation des tribunaux. Les informations fournies par les membres du CCJE concernant la situation dans les États membres montrent que l'étendue de ce rôle spécifique est de plus en plus importante. Par ce processus, les présidents des tribunaux contribuent au développement de l'ensemble du système judiciaire, tout en assurant le maintien et le rendu d'une justice indépendante de haute qualité par les tribunaux qui le composent.

En général, les présidents des tribunaux peuvent jouer un rôle dans le maintien et le développement des relations avec d'autres organes ou institutions, par exemple :

- le conseil de la justice ou un organe similaire lorsqu'il existe ;
- les autres tribunaux ;
- le ministère public<sup>2</sup> ;
- les barreaux<sup>3</sup> ;
- le ministère de la Justice ;
- les media ;
- le grand public.

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.

8. Les présidents des tribunaux sont des juges faisant de fait partie du système judiciaire. Le niveau, l'intensité et l'étendue de la participation du président de tribunal au travail des instances compétentes assurant l'autogestion et l'autonomie du pouvoir judiciaire, telles que le Conseil de la Justice, le Congrès des juges, l'Assemblée générale des juges et les organisations professionnelles de juges, dépendent du système juridique national. Il est important que les présidents, avec leur solide expérience, apportent leur contribution à ces instances. Toutefois, la concentration des fonctions et des pouvoirs entre les mains d'un groupe restreint d'individus devrait être évitée.
9. A travers la coopération et l'interaction avec d'autres tribunaux, le président peut partager ses expériences et identifier les bonnes pratiques en matière d'administration des tribunaux et de prestation de services aux justiciables. Il serait souhaitable que cette coopération puisse s'étendre au niveau international et s'appuyer sur tous les moyens de communication à disposition.
10. La formation judiciaire est souvent organisée et gérée par des institutions centrales du pouvoir judiciaire ; il en résulte un rôle limité des présidents des tribunaux dans ce domaine. Les présidents devraient conseiller les institutions de formation judiciaire sur les besoins de formation spécifique. Ils devraient utiliser l'expertise et les connaissances spécialisées de leurs établissements de formation en matière de formation et de développement. En outre, les présidents jouent un rôle important en ce qu'ils incitent les juges à participer à des sessions de formation pertinentes et à créer les conditions pour le faire. Ceci s'applique également à la formation du personnel non-juge des tribunaux.
11. 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<sup>4</sup>. 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.

---

<sup>2</sup> Voir Avis du CCJE n° 12(2009), Déclaration de Bordeaux, paragraphe 3.

<sup>3</sup> Voir Avis du CCJE n° 16(2013), paragraphe 10.

<sup>4</sup> Voir Avis du CCJE n° 18(2015), paragraphes 48 et 49.



12. Dans leurs relations avec les media, les présidents des tribunaux devraient garder à l'esprit que l'intérêt de la société exige que les media obtiennent les informations nécessaires pour informer à leur tour le public sur le fonctionnement de la justice. Cependant, de telles informations devraient être fournies en respectant pleinement la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable et le droit au respect de la vie privée et familiale de toutes les personnes concernées par la procédure<sup>5</sup>, de même que la protection du secret des délibérations.

## **B. Relations au sein du tribunal : indépendance des juges**

13. Il existe plusieurs principes qui sont essentiels pour régir les relations entre les présidents des tribunaux et les autres juges du tribunal, ainsi que le travail du président du tribunal dans ce contexte. L'indépendance judiciaire interne exige que les juges ne soient pas individuellement soumis aux directives ou à la pression du président du tribunal lorsqu'ils se prononcent sur des affaires<sup>6</sup>. Les présidents des tribunaux, agissant en tant que gardiens de l'indépendance, de l'impartialité et de l'efficacité du tribunal, devraient eux-mêmes respecter l'indépendance interne des juges au sein de leur juridiction<sup>7</sup>.
14. L'administration du tribunal par le président, conformément aux principes fondamentaux du pouvoir judiciaire, est de la plus haute importance. En général, cela exige que les personnes qui sont nommées présidents de tribunal aient une très grande expérience pour juger des affaires.
15. Le CCJE estime qu'il est très important que les présidents des tribunaux, après leur nomination, continuent d'exercer leur fonction de juge. La poursuite de la pratique est non seulement importante pour permettre aux présidents d'assurer une continuité au regard de leur niveau professionnel et du maintien des contacts avec les autres juges conformément au principe du *primus inter pares*, mais aussi de remplir au mieux leur rôle en matière d'organisation, grâce à la connaissance directe des questions découlant de la pratique quotidienne. La charge de travail des présidents des tribunaux peut être réduite au regard de leurs tâches de gestion.
16. Une jurisprudence cohérente et constante est un élément important de la sécurité juridique. Les présidents des tribunaux ont un rôle à jouer et pour assurer la qualité, la cohérence et la constance des décisions de justice. Cette tâche ne peut être accomplie que si les présidents des tribunaux favorisent la cohérence dans l'interprétation et la mention de la jurisprudence de son tribunal, des tribunaux supérieurs, de la Cour suprême et des tribunaux internationaux (par exemple, en facilitant des formations incluant des séminaires, des réunions, des tables rondes, l'accès aux bases de données pertinentes et en promouvant le dialogue et l'échange d'informations avec des instances différentes, etc.). Le CCJE souligne que, dans le cadre de l'exécution de ces tâches, le président du tribunal doit respecter le principe de l'indépendance des juges.
17. Les présidents des tribunaux devraient aussi être habilités à surveiller la durée des procédures judiciaires. Cela est étroitement lié au prescrit de l'Article 6 de la CEDH relative au délai raisonnable et aux exigences de la législation nationale. La surveillance de la durée des procédures et les mesures à adopter par les présidents des tribunaux pour accélérer le traitement des affaires doivent être mis en balance avec les principes d'impartialité et d'indépendance des juges ainsi qu'avec celui de confidentialité des procédures judiciaires<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Voir Avis du CCJE n° 12(2009), Déclaration de Bordeaux, paragraphe 11; voir Avis du CCJE n° 7(2005) sur la justice et la société.

<sup>6</sup> Voir les jugements de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après CrEDH) : *Baka c. Hongrie* Grande Chambre n° 20261/12, 23 juin 2016, paragraphe 4 de l'opinion concordant du Juge Sicilianos ; *Parlov-Tkalčić c. Croatie*, n° 24810/06, 22 décembre 2009, paragraphe 86 ; *Agrokompleks c. Ukraine*, n° 23465/03, 6 octobre 2011, paragraphe 137 ; *Moiseyev c. Russie*, n° 62936/00, 9 octobre 2008, paragraphe 182. « L'absence de garanties suffisantes assurant l'indépendance des juges au sein du pouvoir judiciaire et notamment vis-à-vis de leurs supérieurs dans la hiérarchie judiciaire pourrait amener la Cour à conclure que les doutes d'un requérant quant à l'indépendance et l'impartialité d'un tribunal peuvent passer pour objectivement justifiés », voir *Baka c. Hongrie* cité ci-dessus, paragraphe 4 de l'opinion concordant du Juge Sicilianos; *Parlov-Tkalčić c. Croatie*, cité ci-dessus, paragraphe 86 ; *Agrokompleks c. Ukraine*, cité ci-dessus, paragraphe 137; *Moiseyev c. Russie*, cité ci-dessus, paragraphe 184 ; et *Daktaras c. Lituanie*, n° 42095/98, paragraphes 36 and 38, CEDH 2000-X.

<sup>7</sup> M. Sicilianos, Juge à la CrEDH, a soulevé la question de savoir si l'Article 6(1) CEDH pouvait être interprété en ce sens qu'il reconnaît, en parallèle au droit des personnes impliquées dans des procédures que leurs affaires soient entendues par un tribunal impartial, un droit subjectif pour les juges de voir leur indépendance sauvegardée et respectée par l'Etat, voir le jugement de la CrEDH : *Baka c. Hongrie* Grande Chambre, n° 20261/12, 23 juin 2016, paragraphes 5-6 et 13-15 de l'opinion concordant du Juge Sicilianos.

<sup>8</sup> Dans l'accomplissement de ce devoir, les présidents des tribunaux peuvent utiliser les outils et les instruments développés par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) tels que les Lignes directrices révisées

18. Les présidents des tribunaux devraient donner l'exemple et créer un climat où les juges peuvent s'adresser à eux lorsqu'ils ont besoin de soutien ou d'aide dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, y compris sur des questions d'éthique et de déontologie.
19. Les tribunaux sont essentiellement des instances collégiales. Le CCJE encourage la mise en place d'instances composées de juges du tribunal qui jouent un rôle consultatif et qui coopèrent avec le président du tribunal et le conseillent sur des questions essentielles<sup>9</sup>.
20. Les juges peuvent ressentir une certaine «distance» entre eux et les présidents. Il est important que cette « distance » soit comblée. Ceci peut se réaliser si les présidents entretiennent une relation étroite avec le travail juridictionnel, et si les juges sont impliqués et portent une certaine responsabilité dans le fonctionnement d'ensemble du tribunal et les questions managériales que cela implique.
21. Les affaires devraient être réparties dans les tribunaux en fonction de critères objectifs préétablis. Un juge ne devrait pas être dessaisi d'une affaire sans raison valable. Les décisions de dessaisissement ne devraient pas être prises que sur la base de critères préétablis et selon une procédure transparente<sup>10</sup>. Là où les présidents des tribunaux jouent un rôle dans la répartition des affaires entre les membres du tribunal, ces principes devraient être suivis.
22. Les informations fournies par les membres du CCJE montrent que les présidents assument un rôle de collecte de données et d'évaluation de la performance du tribunal dans son ensemble. Dans certains Etats membres, l'une des fonctions des présidents des tribunaux est d'évaluer les performances de chaque juge. Certaines préoccupations ont été exprimées concernant l'analyse de la performance individuelle des juges. Dans certains Etats membres, cela peut être considéré comme une menace potentielle sur l'indépendance des juges. Lorsque les présidents jouent un tel rôle, des mesures de protection juridiques et transparentes appropriées doivent être en place pour assurer l'impartialité et l'objectivité de cet examen<sup>11</sup>.
23. Lorsque les présidents des tribunaux sont compétents pour recevoir les plaintes des parties concernant des affaires en cours devant le tribunal et pour y répondre, ils devraient tenir compte du principe d'indépendance des juges et des attentes légitimes des parties et de la société dans son ensemble<sup>12</sup>.

### **C. Rôle en matière de gestion<sup>13</sup>**

24. Le CCJE reconnaît que le rôle des présidents des tribunaux en matière de gestion varie selon les Etats membres<sup>14</sup>. On observe toutefois une tendance à l'élargissement du rôle de gestion des présidents des tribunaux. Ceci est le résultat d'une demande pour que le service rendu aux justiciables et à la société soit d'une meilleure qualité et reflète l'opinion générale que ce rôle confié aux présidents peut améliorer les prestations des tribunaux. A cet égard, le CCJE souligne que différents modèles de gestion sont envisageables. Tout modèle de gestion doit servir la bonne administration de la justice et ne doit pas être une fin en soi. Le CCJE estime que toute autorité centrale responsable de la gestion du pouvoir judiciaire ne devrait exécuter que les tâches qui ne peuvent pas être exécutées de manière efficace au niveau des tribunaux.
25. Les systèmes judiciaires étant variés, les fonctions managériales doivent être encadrées et adaptées à l'environnement spécifique de l'organe judiciaire de l'Etat, de façon à respecter son indépendance, ainsi que l'indépendance et l'impartialité de chaque juge. Dans les relations entre les présidents des

---

du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire (CEPEJ(2014)16), Checklist pour la gestion du temps (CEPEJ(2005)12REV) et autres.

<sup>9</sup> Dans un certain nombre de pays, ces instances collégiales sont prévues par la loi. Voir en particulier le travail du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation qui s'occupe de la prévention de la corruption parmi les parlementaires, les juges et les procureurs : GRECO a adressé des recommandations à plusieurs Etats membres en ce qui concerne l'établissement de mécanismes de conseil confidentiel en matière d'éthique et d'intégrité aux juges exerçant leurs fonctions.

Voir [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_fr.asp).

<sup>10</sup> Voir le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire (CM(2016)36final), Action 2.1.

<sup>11</sup> Voir Avis du CCJE n° 17(2014), conclusion 11 ; voir également Avis du CCJE n° 10(2007), paragraphes 42 et 53.

<sup>12</sup> Voir Avis du CCJE n° 10 (2007), paragraphes 42 and 64.

<sup>13</sup> Voir Avis du CCJE n° 6(2004), paragraphes 52-55.

<sup>14</sup> Voir Avis du CCJE n° 18(2015), paragraphe 48.

tribunaux et les autres juges, les fonctions de gestion des présidents reposent également sur ces valeurs fondamentales. Les présidents devraient s'abstenir de toute mesure ou action susceptible de compromettre l'indépendance ou l'impartialité des juges<sup>15</sup>.

26. Les réponses des membres du CCJE montrent que, dans certaines affaires, les présidents des tribunaux ont une fonction de planification stratégique explicite. Le CCJE estime que l'obligation des présidents des tribunaux que soit rendue une justice équitable et impartiale requiert inévitablement la définition d'objectifs et l'élaboration de stratégies pour faire face à divers défis et questions qui touchent le pouvoir judiciaire.
27. Les présidents sont responsables de la gestion du fonctionnement du tribunal, y compris la gestion du personnel et des ressources matérielles et des infrastructures, de sorte qu'ils devraient disposer des pouvoirs et des ressources nécessaires pour accomplir efficacement cette tâche.
28. Le rôle joué par les présidents des tribunaux dans la gestion du personnel du tribunal varie assez significativement entre les Etats membres. Les réponses au questionnaire montrent que, dans certains Etats membres, les pouvoirs des présidents des tribunaux peuvent être très vastes. Ces pouvoirs peuvent porter sur la sélection et le recrutement, la fixation des niveaux de rémunération, les mutations, les questions disciplinaires, l'appréciation des performances et l'évaluation et la révocation. Dans d'autres Etats membres, les pouvoirs des présidents sont très limités et la plupart des tâches de gestion sont accomplies par l'organisme ou la personne extérieur au pouvoir judiciaire.
29. Les réponses des membres du CCJE montrent également que les présidents des tribunaux exercent des fonctions liées à la maintenance et à la sécurité d'infrastructure du tribunal. Si tous ces pouvoirs sont exercés par des organes désignés et responsables devant le pouvoir exécutif, par exemple le ministère de la Justice ou l'autorité centrale, le CCJE est d'avis que les présidents des tribunaux devraient être impliqués et disposer d'une influence significative sur la manière dont ces services sont fournis.
30. Ces pouvoirs devraient être exercés d'une manière tant professionnelle que transparente. Il existe un net avantage si cette responsabilité est partagée avec le « gestionnaire du tribunal » ou le « directeur administratif », qui peut avoir un niveau d'autorité différent en matière de gestion du personnel du tribunal. Dans ce cas, ces agents devraient être nommés par les présidents des tribunaux et leur rendre compte de leur gestion.
31. Les présidents des tribunaux devraient également être habilités à créer des services ou des unités organisationnelles au sein du tribunal, ainsi que des postes ou des fonctions individuelles dans le but de répondre aux différents besoins dans le fonctionnement du tribunal. Lorsque les présidents des tribunaux ont l'intention d'apporter des modifications significatives dans l'organisation du tribunal, les juges devraient être consultés.
32. Dans certains Etats membres, les présidents des tribunaux exercent certaines fonctions liées à l'allocation du budget du tribunal. Par exemple, ils évaluent les ressources nécessaires pour le traitement des affaires dans un délai raisonnable, puis négocient avec les autorités centrales chargées des affectations budgétaires. Il s'agit d'une question importante, tributaire du cadre administratif du système judiciaire, de son degré d'autonomie et de la répartition des responsabilités au sein du système. Les critères utilisés dans le processus de répartition des ressources financières et humaines entre les différents tribunaux constituent un facteur clé dans la détermination du rôle conféré aux présidents des tribunaux, rôle qui devrait être significatif, si ce n'est déterminant. Cela est particulièrement important sachant que, dans les systèmes judiciaires de certains Etats membres, l'allocation des ressources est strictement centralisée, et le pouvoir discrétionnaire conféré aux présidents des tribunaux est très limité.
33. Cependant, les présidents devraient disposer du pouvoir de gérer le budget de leur tribunal. Ce pouvoir implique que les présidents des tribunaux doivent rendre compte de cette gestion. Dans l'exercice de cette tâche, les présidents des tribunaux devraient être secondés des professionnels compétents au sein du personnel non-juge du tribunal.

---

<sup>15</sup> Voir le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire (CM(2016)36final), l'Action 1.5 (les deux premiers paragraphes).

### **III. Élection, sélection, durée du mandat, révocation**

#### **A. Qualifications requises pour devenir président de tribunal**

34. Le minimum de qualifications requises pour devenir président de tribunal est de disposer de toutes les qualifications et de l'expérience nécessaires lors du processus de nomination à une fonction de juge dans ce tribunal.
35. En outre, ils devraient avoir des compétences et qualités managériales. Le CCJE a précédemment observé que, si la gestion des tribunaux est confiée à des juges, ceux-ci devraient bénéficier d'une formation adéquate et du soutien nécessaire pour assumer cette tâche<sup>16</sup>.
36. Les qualifications requises pour la nomination des présidents des tribunaux devraient donc correspondre aux fonctions et aux tâches qui leur seront confiées. Plus le rôle de gestion est important, plus les compétences et les qualités en la matière doivent être étendues.

#### **B. Organe chargé de l'élection ou de la sélection des présidents des tribunaux**

37. La manière dont les présidents des tribunaux sont sélectionnés, nommés ou élus diffère selon les États membres, comme le montrent les réponses au questionnaire. Ces procédures sont liées au système d'administration judiciaire et au rôle des présidents des tribunaux. Dans certains systèmes, les présidents sont élus ou promus parmi les juges, alors que d'autres systèmes permettent de les sélectionner ou les nommer de l'extérieur. Dans le premier cas, les mérites du candidat et son expérience judiciaire sont pris en considération.
38. Le CCJE considère que les procédures de nomination des présidents des tribunaux devraient suivre la même voie que celle de sélection et de nomination des juges. Cela comprend un processus d'évaluation des candidats et un organe ayant autorité pour sélectionner ou nommer les juges suivant les normes établies dans la Recommandation CM/Rec(2010)12 et dans les précédents avis du CCJE<sup>17</sup>.

Dans tous les cas, le système de sélection et de nomination des présidents des tribunaux devrait comprendre, en règle générale, une procédure de concours à la suite d'un appel à candidatures destiné aux candidats remplissant des conditions préétablies par la loi.

39. Le CCJE tient également à souligner que, quelles que soient les règles de procédure existantes et les organes qui disposent du pouvoir de choisir le candidat au poste de président du tribunal, l'essentiel est que les meilleurs candidats soient sélectionnés et nommés, comme cela est indiqué dans la Recommandation CM/Rec(2010)12<sup>18</sup> et l'Avis n° 1(2001) du CCJE: il incombe « ...aux autorités des États membres responsables des nominations et des promotions ou chargées de formuler des recommandations en la matière d'adopter, de rendre publics et de mettre en œuvre des critères objectifs afin que la sélection et la carrière des juges soient fondées sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité »<sup>19</sup>.

Le CCJE est d'avis que les juges du tribunal concerné pourraient être impliqués dans le processus de sélection, ce qui peut prendre la forme d'un vote consultatif ou d'un vote contraignant.

40. Dans certains États membres, les présidents des tribunaux ne sont pas sélectionnés et/ou nommés, mais ils sont élus par leurs pairs, c'est-à-dire par les juges du tribunal. Le CCJE estime que dans un tel système, les critères objectifs de mérite et de compétence devraient également prévaloir.

---

<sup>16</sup> Voir Avis du CCJE n° 2(2001), paragraphe 13, voir aussi le document « Formation au management » du Réseau Européen de Formation Judiciaire (REFJ) de juin 2016.

<sup>17</sup> Voir Avis du CCJE n° 10(2007), paragraphe 51.

<sup>18</sup> Voir Recommandation CM/Rec(2010)12, chapitre VI, paragraphes 44 et 45.

<sup>19</sup> Voir Avis du CCJE n° 1(2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges, paragraphes 25 et 29.

### C. Évaluation du travail des présidents des tribunaux

41. En général, la performance des présidents des tribunaux fait l'objet d'une évaluation tout comme celui des juges ordinaires, et toutes les garanties nécessaires doivent s'appliquer<sup>20</sup>.
42. En outre, compte tenu du rôle spécifique des présidents des tribunaux, il est possible d'apprécier le travail globalement accompli, y compris les tâches de gestion, pour envisager d'éventuelles améliorations et tirer les enseignements de l'expérience. Cette appréciation devrait tenir compte des tâches et responsabilités conférées aux présidents.
43. Seuls quelques États membres déclarent disposer d'un système spécifique d'évaluation des présidents des tribunaux. Cette appréciation suppose l'existence d'indicateurs objectifs. De manière générale, l'évaluation des juges peut en effet être fondée sur un certain nombre de critères quantitatifs et qualitatifs<sup>21</sup>. Cependant, il existe dans les États membres très peu de pratiques spécifiques en matière d'évaluation des performances de gestion des présidents des tribunaux. Dans les États membres qui prévoient l'élaboration d'un programme de travail du tribunal, ce document peut fournir une base pour l'évaluation des performances de gestion.

### D. Durée du mandat

44. Plusieurs approches s'offrent aux États membres en ce qui concerne la durée des mandats des présidents des tribunaux, qui varient généralement entre deux et sept ans, et sont renouvelables une ou plusieurs fois. Dans certains pays, les présidents des tribunaux, après avoir été élus ou sélectionnés, peuvent occuper leur poste jusqu'à leur retraite. D'une part, la durée du mandat devrait être assez longue pour acquérir une expérience suffisante et permettre la réalisation de projets dans le but d'offrir de meilleurs services aux usagers des tribunaux. D'autre part, le mandat ne devrait pas être trop long, étant donné qu'il peut mener à une forme de routine et empêcher le développement d'idées nouvelles. Le CCJE recommande de trouver, compte tenu du cadre institutionnel de chaque pays, un équilibre adéquat entre ces deux perspectives. Il faudrait aussi prendre en considération que chaque élection ou nomination de président donne à l'organe de sélection ou de nomination une certaine influence sur le tribunal concerné.
45. Les garanties du principe d'inamovibilité du juge s'appliquent également au mandat du président. Le CCJE convient que « l'inamovibilité des juges et la garantie de leurs conditions de service sont des éléments absolument nécessaires au maintien de l'indépendance de la justice, selon toutes les normes juridiques internationales, y compris celles du Conseil de l'Europe<sup>22</sup>. Rien n'indique dans ces normes que le principe de l'inamovibilité des juges ne doive pas s'appliquer au mandat des présidents de juridiction, indépendamment du fait qu'ils exercent ou non, en plus de leurs fonctions judiciaires, des fonctions administratives ou managériales »<sup>23</sup>.
46. Ces normes ne sont pas en contradiction avec des mandats présidentiels limités dans le temps. Lorsqu'un juge est nommé à la présidence d'un tribunal pour une durée déterminée, il devrait exercer son mandat jusqu'au bout. La révocation d'un président de tribunal (par exemple suite à des procédures disciplinaires) devrait, au minimum, être soumise aux mêmes garanties que celles applicables à la révocation des juges ordinaires<sup>24</sup>. Des défaillances graves en matière d'organisation ou l'incapacité à remplir la fonction de président de juridiction peuvent mener à une procédure de révocation. Toute révocation avant l'expiration du mandat devrait être soumise à des procédures et des garanties clairement établies et reposer sur des critères clairs et objectifs.
47. En outre, la procédure de révocation anticipée devrait être transparente et tout risque d'influence politique devrait être fermement écarté. Il convient donc d'éviter toute participation du pouvoir exécutif, par exemple du ministre de la Justice, à la procédure. De plus, les procédures devraient être identiques à celles appliquées pour les autres juges.
48. La résiliation du mandat d'un président de tribunal, ou l'échéance de son mandat, ou sa révocation anticipée, ne devrait pas, en principe, affecter son statut de juge.

<sup>20</sup> Voir Avis du CCJE n° 17(2014) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire.

<sup>21</sup> Voir Avis du CCJE n° 17(2014), paragraphe 13.

<sup>22</sup> Voir, entre autres, Recommandation CM/Rec(2010)12, Chapitre 6, paragraphes 49 et 50.

<sup>23</sup> Voir le jugement de la CrEDH: *Baka c. Hongrie* Grande Chambre, n° 20261/12, 23 juin 2016, paragraphe 17 de l'opinion concordante commune aux juges Pinto de Albuquerque et Dedov.

<sup>24</sup> Voir Avis du CCJE n° 1(2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges.



#### IV. Présidents de cours suprêmes

49. Les présidents des plus hautes juridictions exercent différents rôles et devoirs qui découlent du rôle spécifique de ces juridictions et de leur image emblématique, puisqu'elles sont en quelque sorte l'incarnation de l'ensemble du système judiciaire, en particulier dans les Etats membres où il existe une cour suprême. Néanmoins, le CCJE est d'avis que, malgré leurs rôles importants précités, les présidents des cours suprêmes sont également des présidents de leur juridiction. Dans cette perspective, toutes les tâches et les principes énoncés dans cet Avis s'appliquent, également à eux.
50. Les présidents de cours suprêmes peuvent aussi exécuter des tâches spécifiques supplémentaires en fonction de la place qu'ils occupent dans le système judiciaire national. Ces tâches spécifiques varient selon les Etats membres, et peuvent par exemple inclure les tâches suivantes :
- représenter le pouvoir judiciaire national;
  - exprimer leur avis concernant les développements stratégiques et l'élaboration des législations relatives au fonctionnement du système judiciaire ;
  - être consultés par rapport au processus de préparation du budget national et d'attribution des ressources en ce qui concerne le budget de la justice<sup>25</sup> ;
  - préparer des rapports annuels à l'attention du Parlement sur l'état actuel du pouvoir judiciaire<sup>26</sup>.
51. Dans certains Etats membres, les présidents de cours suprêmes sont *membres de droit* des conseils de la justice et, en cette qualité, jouent un rôle central dans toutes les décisions concernant la gestion du pouvoir judiciaire, la nomination, la promotion, la mutation et la révocation des juges, les procédures disciplinaires à l'encontre des juges, le règlement des litiges, etc.
52. Compte tenu des tâches spécifiques des présidents de cours suprêmes, le CCJE met en garde contre le risque d'une concentration excessive de différents pouvoirs entre leurs mains, ce qui peut avoir un effet négatif sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et la confiance du public dans son impartialité.
53. Dans presque tous les Etats membres, les procédures d'élection ou de sélection des présidents de cours suprêmes sont assez différentes de celles régissant la nomination des autres présidents de tribunaux. Le CCJE souligne que la procédure d'élection ou de sélection des présidents de cours suprêmes devrait respecter certains critères et fournir certaines garanties, afin de préserver les principes fondamentaux de l'indépendance du système judiciaire et de l'impartialité des juges. La procédure d'élection ou de sélection devrait être définie par la loi et basée sur le mérite. Elle devrait formellement exclure toute possibilité d'influence politique. Un tel risque peut être évité par l'adoption d'un modèle dans lequel le président est élu par les juges de la cour suprême concernée. Le CCJE reconnaît la valeur d'un tel modèle.
54. Les règles relatives à la durée du mandat des présidents de cours suprêmes varient significativement selon les Etats membres. En effet, cela va d'une nomination d'une durée de deux ans renouvelables une seule fois à une durée de mandat indéterminée jusqu'à l'âge de la retraite.
55. Le CCJE n'a pas vocation à déterminer la durée la plus appropriée pour le mandat des présidents de cours suprêmes, puisque cela dépend du système juridique national et, par conséquent, du rôle et des fonctions conférés au président. Cependant, le mandat devrait être d'une durée suffisante pour leur permettre d'accomplir leurs tâches de manière indépendante et impartiale, sans être soumis à des influences politiques ou provenant de l'extérieur.

#### V. Conclusions et recommandations

1. Le rôle des présidents des tribunaux est de représenter le tribunal et les autres juges, d'assurer le fonctionnement efficace du tribunal, améliorant ainsi le service rendu à la société, et d'exercer des fonctions juridictionnelles (paragraphe 6). Dans l'exécution de leurs tâches, les présidents des tribunaux protègent l'indépendance et l'impartialité des tribunaux et des juges individuellement et doivent agir à chaque instant en qualité de gardien de ces valeurs et principes (paragraphe 6 et 7).

---

<sup>25</sup> Voir Avis du CCJE n° 2(2001), paragraphe 10.

<sup>26</sup> Voir le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire (CM(2016)36final), l'Action 1.5 (le troisième paragraphe).

2. Les présidents des tribunaux ont un rôle à jouer par leur contribution dans le travail des instances assurant l'autogestion. Toutefois, la concentration des fonctions et des pouvoirs entre les mains d'un groupe restreint d'individus devrait être évitée (paragraphe 8).
3. Dans leurs relations avec les media, les présidents des tribunaux devraient garder à l'esprit l'intérêt de la société d'être informée, tout en tenant dûment compte de la présomption d'innocence, du droit à un procès équitable et du droit au respect de la vie privée et familiale de toutes les personnes concernées par la procédure, de même que de la protection du secret des délibérations (paragraphe 12). Les présidents des tribunaux, agissant en tant que gardiens de l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité du tribunal, devraient eux-mêmes respecter l'indépendance interne des juges au sein de leur juridiction (paragraphe 13).
4. Lorsque les présidents des tribunaux ont un rôle dans la collecte de données et l'évaluation du travail du tribunal et des juges, des garanties appropriées doivent être en place pour assurer l'impartialité et l'objectivité (paragraphe 22).
5. Tout modèle de gestion doit faciliter la bonne administration de la justice et ne doit pas être une fin en soi. Les présidents des tribunaux devraient s'abstenir de toute mesure ou action susceptible de compromettre l'indépendance ou l'impartialité des juges (paragraphe 24 et 25).
6. Le rôle des présidents des tribunaux dans l'allocation du budget au tribunal devrait être significatif, si ce n'est déterminant (paragraphe 32), et ils devraient disposer du pouvoir de gérer le budget de leur tribunal (paragraphe 33).
7. Le minimum de qualifications requises pour devenir président de tribunal est de disposer de toutes les qualifications et l'expérience nécessaires lors du processus de nomination à une fonction judiciaire dans ce tribunal. Les compétences et les qualités requises pour la nomination des présidents des tribunaux devraient correspondre aux fonctions et aux tâches qui leur seront confiées (paragraphe 34 et 36).
8. Le CCJE considère que les procédures de nomination des présidents des tribunaux devraient suivre la même voie que celle de sélection et de nomination des juges, conformément aux normes établies dans la Recommandation CM/Rec(2010)12 et dans les précédents avis du CCJE (paragraphe 38). Les juges du tribunal concerné pourraient être impliqués dans le processus d'élection, de sélection et de nomination de leur président. Un vote consultatif ou même contraignant serait approprié (paragraphe 39).
9. En général, la performance des présidents des tribunaux fait l'objet d'une évaluation tout comme celui des juges ordinaires, et toutes les garanties nécessaires doivent s'appliquer (paragraphe 41).
10. Le principe de l'inamovibilité des juges devrait s'appliquer au mandat des présidents des tribunaux, indépendamment du fait qu'ils exercent ou non, en plus de leurs fonctions judiciaires, des fonctions administratives ou managériales (paragraphe 45). La révocation d'un président de tribunal avant l'expiration de son mandat devrait, au minimum, être soumise aux mêmes garanties que celles applicables à la révocation des juges ordinaires (paragraphe 46).
11. La résiliation du mandat d'un président de tribunal ne devrait pas, en principe, affecter son statut de juge (paragraphe 48).
12. Les présidents des cours suprêmes sont également des présidents de leur juridiction et dans cette perspective, toutes les tâches et les principes énoncés dans cet Avis s'appliquent, en général, également à eux (paragraphe 49).
13. Les procédures d'élection ou de sélection des présidents de cours suprêmes devraient être définies par la loi et basée sur le mérite et devraient formellement exclure toute possibilité d'influence politique (paragraphe 53).





# Avis N° 20 (2017)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

## Le rôle des juridictions dans l'application uniforme de la loi

### I. Introduction

1. L'application égale et uniforme de la loi garantit son caractère général, l'égalité devant la loi et la sécurité juridique. Mais la nécessité de garantir l'application uniforme de la loi ne devrait pas entraîner une rigidité de cette application ni restreindre excessivement sa juste évolution et ne devrait pas non plus remettre en cause le principe de l'indépendance des juges.
2. Conformément au mandat que lui a confié le Comité des Ministres, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a décidé de réfléchir au rôle joué par les juridictions dans l'application uniforme de la loi et de définir les normes et les recommandations en vigueur.
3. Le présent Avis a été établi en se fondant sur des avis antérieurs du CCJE, sur la Magna Carta des juges (2010), ainsi que les instruments pertinents du Conseil de l'Europe, notamment la Charte européenne de 1998 sur le statut des juges et la Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (ci-après la « Recommandation CM/Rec(2010)12 »).
4. Cet Avis tient également compte des réponses données par les membres du CCJE au questionnaire qui leur a été adressé par le Bureau du CCJE sur le rôle joué par les juridictions dans l'application uniforme de la loi<sup>1</sup>, du rapport et de l'avant-projet élaborés par l'expert scientifique nommé par le Conseil de l'Europe, M. Aleš GALIČ (Professeur à l'Université de Ljubljana, Slovénie), ainsi que de l'analyse des réponses au questionnaire.

### II. Pourquoi l'application uniforme de la loi est-elle importante ?

5. L'application uniforme de la loi est essentielle au respect du principe de l'égalité devant la loi. En outre, les considérations de prévisibilité et de sécurité juridiques font partie intégrante de l'Etat de droit. Dans un Etat de droit, chaque citoyen souhaite à juste titre être traité comme les autres et pouvoir se fonder sur des décisions de justice antérieures rendues dans des affaires comparables, de manière à prévoir les effets juridiques de ses actes ou manquements.
6. La persistance de décisions de justice contradictoires<sup>2</sup> peut créer une situation d'insécurité juridique susceptible de miner la confiance des citoyens dans le système judiciaire, qui est pourtant l'une des composantes essentielles d'un Etat de droit<sup>3</sup>. L'application uniforme de la loi contribue à la confiance du public dans les tribunaux et permet de renforcer la perception par le public de l'équité et de la justice.
7. Si les parties sont en mesure de connaître à l'avance leur positionnement, elles pourraient décider bien souvent dès le départ de ne pas aller en justice. Il importe que, dans la plus large mesure possible, les avocats sachent comment conseiller leurs clients, et que les parties à un contentieux connaissent leurs droits. L'existence de précédents/d'une jurisprudence établie (ci-après la jurisprudence), fixant des règles claires, cohérentes et fiables, peut permettre de réduire le besoin d'intervention de la justice pour résoudre les litiges. Lorsqu'il est possible de se fonder sur des décisions de justice antérieures rendues dans des affaires similaires, notamment par les juridictions supérieures, les juges peuvent statuer plus efficacement.

<sup>1</sup> 34 pays ont répondu au questionnaire sous forme de rapport national: Albanie, Andorre, Arménie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Suède, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

<sup>2</sup> Veuillez noter que dans la version anglaise de cet Avis, le terme «contradictoire» est traduit comme «conflicting».

<sup>3</sup> CrEDH, Vinčić et autres c. Serbie, [44698/06](#), 1er décembre 2009.

8. Selon l'interprétation retenue par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la CrEDH), le droit à un procès équitable consacré à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la CEDH) est également lié à une exigence d'application uniforme de la loi. Certaines divergences d'interprétation peuvent être admises comme un élément inhérent à tout système judiciaire fondé sur un ensemble de juridictions<sup>4</sup>. Des juridictions différentes peuvent donc parvenir à des conclusions divergentes et néanmoins rationnelles et motivées au sujet d'un même point de droit soulevé dans des affaires dont les circonstances sont similaires<sup>5</sup>.
9. Mais dans certains cas, les décisions contradictoires des jurisprudences nationales, à commencer par les décisions rendues par les juridictions de dernière instance, peuvent porter atteinte à l'exigence de procès équitable consacrée à l'article 6(1) de la CEDH. Il convient donc d'apprécier s'il existe (1) « des divergences profondes et persistantes » dans la jurisprudence des juridictions nationales, (2) si la législation interne prévoit des mécanismes permettant de supprimer ces incohérences, (3) si ces mécanismes ont été appliqués et (4) quels ont été, le cas échéant, les effets de leur application<sup>6</sup>. Le CCJE salue l'évolution qui conduit à souligner le lien étroit existant entre, d'une part, l'uniformité et la cohérence de la jurisprudence et, d'autre part, le droit de toute personne à un procès équitable.

### III. La jurisprudence comme source du droit

10. Indépendamment du fait que la jurisprudence soit considérée ou non comme une source du droit ou que ses précédents soient contraignants ou non, la motivation des décisions de justice par des décisions antérieures offre au juge un solide instrument, aussi bien dans les pays de *common law* que dans les pays de droit civil. Le CCJE reconnaît néanmoins que la différence entre les systèmes de *common law* et de droit civil est habituellement particulièrement importante pour le traitement des précédents et de la jurisprudence en général.
11. Dans les pays de *common law*, les décisions rendues par les juridictions supérieures qui tranchent un point de droit tiennent lieu de précédents contraignants dans les litiges identiques ultérieurs<sup>7</sup>. Ces précédents sont donc en principe contraignants de plein droit et considérés comme une source régulière du droit. Le principe de la conformité aux précédents des décisions de justice rendues (*stare decisis*<sup>8</sup>) représente un aspect important de la *common law*. Dans les pays de droit civil, la garantie de l'indépendance des juges signifie, notamment, que ceux-ci sont indépendants et que leur prise de décision est uniquement liée par la Constitution, les traités internationaux, la législation et les principes généraux du droit, et non par les décisions de justice rendues dans des affaires similaires. En conséquence, dans un certain nombre de pays de droit civil, la jurisprudence n'est traditionnellement pas considérée comme une source contraignante du droit. Il existe donc d'ordinaire d'importantes divergences entre les systèmes de *common law* et de droit civil sur la question de savoir si seul un tribunal d'un degré de juridiction équivalent ou supérieur peut procéder à un revirement de jurisprudence ou si n'importe quelle juridiction, c'est-à-dire également une juridiction inférieure, peut s'écarter de la jurisprudence, sous réserve que ce revirement ne soit pas arbitraire.
12. Le CCJE a néanmoins déjà observé que dans les pays de droit civil les juges sont guidés par la jurisprudence, surtout par celle des juridictions suprêmes, qui ont notamment pour mission de garantir l'uniformité de la jurisprudence<sup>9</sup>. Il ressort des rapports des membres du CCJE que, dans une majorité de pays de droit civil, si les juridictions inférieures ne sont pas formellement liées par les arrêts des juridictions supérieures, elles suivent en général leurs décisions rendues dans des affaires similaires. Cela conduit les juridictions supérieures et la juridiction suprême ou la cour de cassation<sup>10</sup>, en particulier, à être conscientes du rôle qui leur incombe pour veiller à l'application uniforme de la loi. De plus, dans certains pays de tradition de droit civil, certains arrêts rendus par la juridiction suprême siégeant en grande chambre (en formation plénière) ou en chambre élargie sont contraignants – soit pour l'ensemble des juridictions, soit pour toutes les chambres de la juridiction suprême, jusqu'à ce qu'un autre arrêt soit rendu en grande chambre.

<sup>4</sup> CrEDH, Tomić et autres c. Monténégro, 18650/09 et autres, 17 avril 2012.

<sup>5</sup> CrEDH, Şahin et Şahin c. Turquie, 13279/05, 20 octobre 2011.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Voir l'Avis n° 11(2008) du CCJE sur la qualité des décisions de justice, paragraphe 45.

<sup>8</sup> *Stare decisis* est latin pour « rester sur la décision ».

<sup>9</sup> Voir l'Avis n° 11(2008) du CCJE sur la qualité des décisions de justice, paragraphe 48.

<sup>10</sup> Aux fins du présent Avis, les termes « juridictions suprêmes » ou « cours suprêmes » seront utilisés pour se référer aux tribunaux de la plus haute instance.

13. En conséquence, dans les pays de droit civil, les décisions de justice, surtout lorsqu'elles sont rendues par une juridiction suprême, ont une importance supérieure à celle de l'affaire précise dans laquelle elles ont été rendues et peuvent de ce point de vue être considérées comme une source du droit. Les rapports présentés par les pays de droit civil membres du CCJE citent les dispositions constitutionnelles qui portent sur l'Etat de droit, l'égalité devant la loi, le principe de justice, le droit à un procès équitable et la position des juridictions suprêmes comme autant de fondements de la notion de l'application uniforme de la loi. Donc sur le plan législatif, la législation relative à l'organisation des tribunaux, et en particulier aux pouvoirs de la juridiction suprême, ainsi que la législation relative aux juridictions et dispositions constitutionnelles, qui définissent les critères déterminant l'accès aux juridictions suprêmes, représentent autant de normes pertinentes.
14. En vertu de la doctrine du respect des précédents (*stare decisis*), une décision ayant valeur de précédent est pertinente. Dans les pays de droit civil, il faut habituellement que les décisions rendues sur un point de droit précis soient similaires et s'inscrivent dans une tendance générale (jurisprudence constante, *settled case law*, *ständige Rechtsprechung*) pour devenir pertinentes. Cela n'empêchera évidemment pas une décision d'avoir valeur jurisprudentielle lorsque la cour suprême se prononce pour la première fois sur une question de droit non encore tranchée auparavant. Il est admis qu'il n'existe aucune formule permettant de déterminer à partir de quel moment une jurisprudence peut être considérée comme constante. De nombreuses juridictions suprêmes des pays de droit civil ont désormais le pouvoir de choisir des affaires pour y définir les normes qu'il convient d'appliquer dans les affaires futures. Il arrive donc dans ces affaires qu'un arrêt rendu par une juridiction suprême dans le but d'établir un précédent puisse avoir valeur de jurisprudence établie.

#### **IV. Les moyens permettant de garantir une jurisprudence uniforme**

##### **a. Les mécanismes formels, semi-formels et informels**

15. Il existe des mécanismes formels, semi-formels et informels qui permettent aux juridictions de produire une jurisprudence cohérente.
16. Les procédures formelles engagées devant les juridictions d'appel<sup>11</sup>, et en particulier devant les cours suprêmes ou les cours de cassation, ont les effets les plus directs sur l'interprétation et l'application uniforme de la loi. Ces procédures dont sont saisies les juridictions suprêmes peuvent, par exemple, (1) consister à statuer sur un recours individuel (un recours définitif sur un point de droit, un recours en révision ou un pourvoi en cassation) ; (2) prendre la forme d'un recours particulier déposé par un procureur (ou une instance publique similaire), qui soumet à une cour suprême (au civil) un point de droit important afin d'assurer l'application uniforme de la loi ou l'évolution du droit au moyen de la jurisprudence, ce qui donne lieu dans la plupart des systèmes judiciaires au prononcé d'un arrêt déclaratoire, qui n'a aucune conséquence sur les droits des parties au litige dans l'affaire en présence ; (3) consister à rendre une déclaration interprétative (qui peut être qualifiée, par exemple, de « décision d'uniformisation », d'avis ou de position de principe sur un point de droit) de manière totalement abstraite et non pour statuer sur un recours déposé dans une affaire précise ; et, enfin, (4) prendre la forme d'une décision préjudicielle adoptée dans le cadre d'une affaire pendante, rendue sur un point de droit circonscrit, à la demande d'une juridiction inférieure.
17. Les mécanismes semi-formels consistent par exemple en des réunions régulières de juges d'une même juridiction, auxquels peuvent s'ajouter des juges de juridictions différentes d'un même degré de juridiction ou des juges d'une juridiction supérieure. Ces réunions peuvent avoir un caractère purement informel ou prendre, dans une certaine mesure, une forme institutionnalisée. La publication de « lignes directrices » qui attirent l'attention sur les principes applicables, tout en laissant place à l'appréciation personnelle du juge, conformément à la jurisprudence établie (par exemple les barèmes des dommages-intérêts octroyés au civil en cas de préjudice corporel, la détermination des peines applicables en matière pénale ou la définition des honoraires d'avocats remboursables en l'absence d'un tarif applicable), peut produire des effets similaires.

---

<sup>11</sup> L'expression "juridictions d'appel" désigne également les chambres d'appel.

18. Il existe, en troisième lieu, des mécanismes purement informels, comme les consultations informelles entre des juges qui cherchent à obtenir un consensus sur plusieurs points de droit procédural ou de droit positif lorsque la jurisprudence présente des divergences. La formation continue en droit et en matière judiciaire est extrêmement importante pour l'uniformité et la prévisibilité de la jurisprudence.
19. Ces mécanismes semi-formels ou informels visent à promouvoir une application uniforme de la loi, mais les conclusions tirées dans de tels contextes ne peuvent pas restreindre l'indépendance des juges individuels.

**b. Le rôle des juridictions suprêmes**

20. Le règlement des contradictions de la jurisprudence appartient avant tout à la juridiction suprême. La cour suprême doit veiller à l'uniformité de la jurisprudence, pour pouvoir en corriger les incohérences et préserver ainsi la confiance des citoyens dans leur système judiciaire<sup>12</sup>. Il existe un lien intrinsèque entre, d'une part, les considérations relatives à l'uniformité de la jurisprudence et, d'autre part, les mécanismes d'accès à la juridiction suprême.
21. Le CCJE reconnaît que, en raison des différences que présentent les traditions judiciaires et l'organisation de la justice, l'accès aux cours suprêmes prend des formes diverses d'un pays européen à l'autre. Ces différences conduisent également à déterminer si les cours suprêmes devraient avant tout servir une fonction privée ou publique. La première fonction consiste à rechercher un règlement juste et exact de chaque contentieux individuel au bénéfice des parties à l'affaire. La deuxième fonction concerne la défense et la promotion de l'intérêt général en veillant à l'uniformité de la jurisprudence et au développement de la législation. Ceci sortant du cadre du présent Avis, le CCJE ne cherche pas à prescrire comment organiser les juridictions suprêmes et leur saisine<sup>13</sup>. Cependant, la responsabilité des juridictions suprêmes de veiller à l'uniformité de la jurisprudence est susceptible d'exiger la définition préalable de critères de sélection adéquats pour la recevabilité des recours déposés devant une cour suprême. Les pays qui autorisent un droit de recours illimité peuvent envisager d'introduire une obligation de demander une autorisation à introduire un recours en appel ou un autre mécanisme de filtrage approprié. Les critères d'octroi de cette autorisation devraient permettre à la cour suprême de jouer pleinement son rôle dans la promotion de l'interprétation uniforme de la loi. Dans ce contexte, le CCJE rappelle ce qui a été dit dans la Recommandation No. R (95) 5<sup>14</sup>.
22. La mise en place de tels critères autorisant l'introduction d'un recours suppose que le règlement du contentieux par la juridiction suprême présente une importance qui dépasse le cadre de l'affaire dont elle est saisie. La décision rendue par la cour suprême devrait en principe être suivie dans les affaires ultérieures et offre de précieux éléments d'orientation aux juridictions inférieures, aux parties à un litige ultérieur et à leurs avocats. Seuls de tels critères de sélection garantissent le jugement par la cour suprême d'affaires présentant une valeur jurisprudentielle. Ce sont également ces critères de sélection qui permettent que ces affaires atteignent la cour suprême. La cour suprême remplit ainsi effectivement une fonction consistant à prononcer des règles pertinentes dans les affaires futures dans tous les domaines du droit. D'autres critères de sélection, tels que la valeur d'une réclamation dans des affaires civiles ou la gravité de la peine en jeu en matière pénale, ne peuvent pas servir à ces fins.
23. Le CCJE considère que la mission dévolue aux juridictions suprêmes de garantir et maintenir l'uniformité de la jurisprudence ne devrait pas s'entendre comme une obligation d'intervention aussi fréquente que possible. Elle entraînerait obligatoirement, outre des retards dans le traitement des affaires par la cour suprême et l'amoindrissement de la qualité de ses décisions, des contradictions dans la jurisprudence de la cour suprême elle-même ; il est clair que si une cour suprême est amenée à se prononcer sur un nombre d'affaires excessivement élevé, sa jurisprudence sera fréquemment ignorée. On ne peut donc remédier à l'existence de décisions contradictoires rendues

<sup>12</sup> CrEDH, *Albu et autres c. Roumanie*, 34796/09, 12 mai 2012.

<sup>13</sup> Voir l'Avis No. 11 (2008) du CCJE sur la qualité des décisions judiciaires.

<sup>14</sup> Voir la Recommandation No. R (95) 5 du Comité des Ministres aux États membres sur l'instauration de systèmes et procédures de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement (Article 7 (c)) : « Les recours devant le troisième tribunal devraient être réservés aux affaires pour lesquelles un troisième examen juridictionnel se justifie, comme celles, par exemple, qui contribuent au développement du droit ou à l'uniformisation de l'interprétation de la loi. Ils pourraient encore être limités aux cas qui soulèveraient une question de droit d'importance générale. Il devrait être requis du demandeur qu'il expose en quoi l'affaire comporte de tels enjeux ».

par les juridictions inférieures simplement en permettant l'accès illimité des parties à la cour suprême.

24. L'existence d'instruments destinés à assurer l'uniformité de la jurisprudence au sein d'une même juridiction est particulièrement pertinente pour les cours suprêmes. Lorsque la juridiction suprême est elle-même une source d'insécurité et de jurisprudence contradictoire au lieu d'en assurer l'uniformité, la situation devient tout particulièrement problématique. Il est donc d'une importance capitale que la juridiction suprême comporte des mécanismes capables de remédier au manque de cohérence de ses décisions. Ces instruments peuvent prendre la forme, par exemple, d'un renvoi en grande chambre ou d'une session en collège élargi en cas de conflit de jurisprudence au sein de cette juridiction, ou lorsqu'on envisage de réexaminer un précédent, voire de procéder à un revirement de jurisprudence. Il pourrait être indispensable, au moins, de procéder à un « échange de vues » avec la chambre dont provient la jurisprudence dont une autre chambre souhaite s'écarter. Les mécanismes informels, comme mentionnés ci-dessus au paragraphe 19, sont également utiles.
25. Le CCJE estime que le meilleur moyen de remédier à un conflit de jurisprudence des juridictions d'appel, que ce soit au sein d'une même cour d'appel ou entre différentes cours d'appel, consiste à prévoir la possibilité de saisir la cour suprême d'un recours sur des points de droit.

#### **c. Le rôle des juridictions d'appel**

26. Il convient de rappeler que, si le droit de saisir la cour suprême devient une exception, les cours d'appel deviendront le degré de juridiction le plus élevé dans la plupart des affaires. Il faut donc qu'elles soient en mesure de jouer leur rôle, en administrant une justice de qualité, qui passe obligatoirement par la garantie d'une application uniforme de la loi. La réalisation de la cohérence de la jurisprudence peut prendre du temps ; on peut donc tolérer que la jurisprudence présente des contradictions pendant un certain temps sans que celles-ci ne compromettent le principe de la sécurité juridique<sup>15</sup>. En conséquence, le CCJE estime qu'on ne peut automatiquement imposer à une cour suprême d'intervenir dès que les cours d'appel rendent des arrêts divergents. On peut en effet espérer que, dans de nombreuses affaires, les cours d'appel parviendront en temps utile à une application uniforme de la législation. C'est pourquoi les cours d'appel jouent un rôle important lorsqu'il s'agit de l'application uniforme de la loi.

#### **d. Les juridictions spécialisées**

27. L'existence de juridictions spécialisées à un degré de juridiction inférieur ne nuit pas nécessairement à l'uniformité de la jurisprudence si une juridiction suprême unique, dotée d'une compétence générale, occupe le sommet de la structure judiciaire. En revanche, la présence de multiples « juridictions suprêmes » ou juridictions qui statuent en dernier ressort susceptibles de traiter des mêmes points de droit peut poser problème. Selon la jurisprudence de la CrEDH, il est indispensable, d'une part, que le droit interne prévoie dans ce cas des mécanismes formels ou informels qui permettent de surmonter le manque de cohérence entre des juridictions suprêmes indépendantes et distinctes et, d'autre part, que ces mécanismes aient pour effet d'uniformiser la jurisprudence<sup>16</sup>.

#### **e. Les déclarations interprétatives contraignantes à caractère général et abstrait**

28. Selon le CCJE, la fonction d'intérêt général assumée par une juridiction suprême, qui consiste à énoncer des éléments d'orientation pour l'avenir et ainsi à veiller à l'uniformité de la jurisprudence et à l'évolution du droit, devrait s'exercer par un mécanisme satisfaisant de filtrage des recours. Ce système est préférable au fait de dire le droit de manière générale et abstraite (*in abstracto*) sous forme de déclarations interprétatives contraignantes ou d'avis généraux adoptés par une juridiction suprême réunie en séance plénière. Ces instruments, qui existent (encore) dans plusieurs pays<sup>17</sup>, sont adoptés, contrairement aux décisions préjudicielles, indépendamment de toute affaire concrète ou pendante et sans que les parties à ces affaires ou leurs avocats ne puissent faire valoir leurs arguments. Tout en admettant que ces instruments puissent avoir un effet positif sur l'uniformité de

<sup>15</sup> CrEDH, *Albu et autres c. Roumanie*, 34796/09, 12 mai 2012.

<sup>16</sup> CrEDH, *Sahin et Sahin c. Turquie*, 13279/05, 20 octobre 2011.

<sup>17</sup> Ces instruments – mentionnés au N° 3 du paragraphe 16 ci-dessus – sont différents (car ils sont contraignants et développés sans référence à des affaires pendantes) de ceux mentionnés au N°2 de ce même paragraphe, pour lesquels on ne peut formuler d'objection.

la jurisprudence et la sécurité juridique, le CCJE les juges préoccupants du point de vue du rôle assigné au pouvoir judiciaire dans le système de séparation des pouvoirs.

**f. Questions préjudicielles**

29. Dans certains pays il existe une possibilité pour les tribunaux inférieurs de se référer à la cour suprême pour une question d'interprétation sur un point de droit dans le cadre d'une affaire pendante. Ceci peut contribuer à uniformiser l'application de la loi en évitant des divergences futures. D'un autre côté, de telles questions préjudicielles peuvent donner prématurément une réponse faisant autorité à la question et ainsi pénaliser les développements successifs du droit.

**V. Le revirement de jurisprudence**

**a. La nécessité de prévenir la rigidité de la loi et les obstacles à son évolution**

30. Le CCJE considère qu'assurer l'égalité devant la loi et l'interprétation et l'application uniformes de la loi ne devrait pas conduire à rigidifier la loi ni à faire obstacle à son évolution. L'obligation de statuer de la même manière sur des affaires similaires ne doit, par conséquent, pas s'entendre comme une obligation absolue. L'évolution de la jurisprudence n'est pas en soi contraire à la bonne administration de la justice, puisque le fait de ne pas développer et adapter la jurisprudence risque d'entraver toute réforme ou amélioration<sup>18</sup>. L'évolution de la société peut exiger une nouvelle interprétation de la loi et donc un revirement de jurisprudence. Les décisions rendues par les juridictions supranationales et les organes des traités (comme la Cour de justice de l'UE ou la CrEDH) imposent d'ailleurs bien souvent, elles aussi, d'adapter la jurisprudence nationale.
31. La nécessité d'améliorer une interprétation antérieure de la loi peut également justifier un revirement de jurisprudence. Cette décision ne devrait cependant pas être prise à la légère, mais seulement lorsque survient le besoin impérieux d'un revirement de jurisprudence. Le CCJE estime que les considérations de sécurité et de prévisibilité juridiques devraient conduire à présumer qu'il n'y a pas lieu de rouvrir une question de droit qui a déjà donné lieu à une jurisprudence bien établie. Plus la jurisprudence relative à un point de droit précis est établie de manière constante et uniforme, plus le juge qui s'écarte de cette jurisprudence a le devoir de motiver de manière convaincante sa décision.

**b. L'obligation de motiver expressément le revirement d'une jurisprudence établie**

32. Le CCJE a déjà pris position sur le fait que, si les juges devraient en principe appliquer la loi de manière cohérente, il est capital que lorsqu'ils décident de s'écarter de la jurisprudence antérieure, ils le mentionnent clairement dans leur décision<sup>19</sup>. La décision devrait, d'une part, expressément indiquer dans ses motifs que le juge savait que la jurisprudence établie en la matière était différente et, d'autre part, expliquer en détail pour quelle raison cette jurisprudence antérieure ne devrait pas être appliquée. Seule cette méthode permet de déterminer si le revirement de jurisprudence était conscient (c'est-à-dire si le juge s'est écarté consciemment de la jurisprudence avec l'intention de la modifier) ou si la juridiction a perdu de vue ou ignorait tout simplement la jurisprudence antérieure. Cela est par ailleurs le seul moyen de réaliser une véritable évolution du droit. Ne pas respecter ces exigences peut être jugé arbitraire et de nature à porter atteinte au droit de toute personne à un procès équitable<sup>20</sup>.

**c. Le principe de l'indépendance des juges et le caractère contraignant de la jurisprudence**

33. Selon le principe de la conformité aux précédents des décisions de justice rendues (*stare decisis*) dans les pays de *common law*, seules les juridictions supérieures et, dans certaines conditions, les juridictions de même degré peuvent procéder à un revirement de jurisprudence par rapport à des précédents antérieurs, tandis que les juridictions inférieures sont généralement liées par les précédents des juridictions supérieures. C'est pourquoi cette incapacité n'est pas considérée comme incompatible avec l'exigence d'indépendance des juges<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> CrEDH, Sahin et Sahin c. Turquie, 13279/05, 20 octobre 2011, paragraphe 58.

<sup>19</sup> Voir l'Avis n° 11(2008) du CCJE sur la qualité des décisions de justice, paragraphe 49.

<sup>20</sup> Voir l'affaire Brezovic c. Croatie, CrEDH.

<sup>21</sup> Au sens strict, un précédent établi par les tribunaux inférieurs dans les pays de *common law* n'est jamais contraignant pour un tribunal supérieur.

34. À l'inverse, dans de nombreux pays de droit civil, la garantie (constitutionnelle) de l'indépendance des juges signifie, notamment, que les juges sont uniquement liés, dans leur prise de décision, par la Constitution, les traités internationaux et la législation, mais pas par les décisions de justice rendues par des juridictions supérieures dans des affaires similaires antérieures. Il est donc admis que les juridictions inférieures peuvent, elles aussi, s'écarter de la jurisprudence établie des juridictions supérieures. Le CCJE admet que des traditions judiciaires différentes puissent conduire à une perception différente des rapports entre, d'une part, les précédents des juridictions supérieures et, d'autre part, l'indépendance des juges des juridictions inférieures, et que ces deux conceptions distinctes puissent continuer à coexister.
35. Il est toutefois essentiel que, premièrement, lorsque la juridiction inférieure choisit de ne pas se conformer à un précédent ou une jurisprudence constante d'un degré de juridiction supérieur, les conditions de motivation énumérées au sous-chapitre b. ci-dessus soient pleinement appliquées. Deuxièmement, lorsqu'une juridiction inférieure s'écarter d'un précédent ou d'une jurisprudence constante d'une juridiction supérieure, il devrait être possible, en général, de déposer un recours contre la décision devant cette juridiction supérieure. Cette dernière devrait statuer en dernier ressort sur la question litigieuse et devrait avoir la possibilité de décider de maintenir sa jurisprudence antérieure ou de la modifier au vu des arguments avancés par la juridiction inférieure.
36. Si les parties s'en tiennent à juste titre à la jurisprudence, la juridiction qui envisage de s'en écarter devrait, selon le CCJE, prévenir autant que possible toute surprise excessive. Elle devrait permettre aux parties de réaliser qu'elle envisage bel et bien ce revirement et donc leur donner la possibilité de préparer et éventuellement d'adapter leurs arguments. À titre exceptionnel, le choix d'un revirement applicable à l'avenir uniquement pourrait être un moyen acceptable de prévenir la dureté excessive de la décision pour les parties qui s'étaient fiées à juste titre à la jurisprudence existante.

#### **d. L'établissement d'une distinction entre les affaires**

37. Le fait de statuer implique l'appréciation de l'ensemble des circonstances particulières d'une affaire, ce qui peut également limiter l'uniformité de la jurisprudence. La pertinence de la jurisprudence suppose que les circonstances de fait qui ont motivé les décisions jurisprudentielles antérieures soient comparables. Lorsqu'on s'en remet à la jurisprudence, il convient de bien tenir compte du contexte et des circonstances de l'affaire dans lesquels ces décisions ont été rendues.
38. Il convient donc de privilégier l'analyse de la jurisprudence pertinente, y compris l'élaboration de techniques appropriées, pour établir une distinction entre les affaires. Cette distinction permet de ne pas classer une affaire dans la catégorie à laquelle se rattache apparemment la décision antérieure : une analyse attentive et critique révèle que l'affaire antérieure ne constitue pas un précédent pertinent en l'espèce. Le fait de traiter différemment deux litiges ne saurait être considéré comme une source de jurisprudence contradictoire lorsque cette différence de traitement se justifie précisément par la différence des circonstances de chaque affaire.

#### **e. Les conséquences pour les juges qui ne se conformeraient pas à la jurisprudence établie**

39. La connaissance juridique, y compris celle de la jurisprudence, est un aspect de la compétence et de la diligence du juge. Cependant, un juge agissant de bonne foi, qui, en conscience, ne suit pas la jurisprudence établie et le justifie, ne devrait pas être découragé de chercher à modifier la jurisprudence. Le fait de ne pas ainsi suivre la jurisprudence ne devrait pas conduire à des sanctions disciplinaires ou affecter l'évaluation du travail du juge, et devrait être considéré comme un élément de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

### **VI. Publication et compte rendu de la jurisprudence**

40. L'existence d'un système adéquat de compte rendu de la jurisprudence est essentielle pour assurer l'application uniforme de la loi. Il importe de publier au moins les arrêts des cours suprêmes et des cours d'appel pour que les parties à une affaire ne soient pas les seules à les connaître, mais que d'autres juridictions, avocats, procureurs, universitaires et le grand public en aient connaissance, ce qui leur permettra de se fonder sur ces arrêts dans des affaires ultérieures<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Voir l'Avis No. 14(2011) du CCJE sur la justice et les technologies de l'information (TI).

41. Ces comptes rendus peuvent être officiels, semi-officiels et privés, en format papier classique ou sous forme de bases de données électroniques privées ou publiques. Il importe que les juges aient accès et formation pour utiliser gratuitement au moins à une base de données électronique de la jurisprudence de la cour suprême et des cours d'appel.
42. Le CCJE reconnaît que les différentes traditions judiciaires donnent lieu à des décisions de justice de styles différents, ainsi qu'à une conception différente des types de décisions à publier et de la forme que devrait prendre cette publication. Le CCJE souhaite cependant souligner qu'il convient d'examiner soigneusement les faits et le contexte de l'affaire, de manière à ce que les comptes rendus de décisions ne soient pas utilisés indûment dans des affaires ultérieures qui ne sont pas assez similaires. Le CCJE salue la pratique consistant à publier des synthèses de décisions, y compris des antécédents factuels, afin de faciliter la recherche de précédents.
43. Lorsque les cours suprêmes et les cours d'appel produisent une abondante jurisprudence, sa simple publication ne suffit pas à permettre aux juges, aux avocats et aux universitaires de se tenir informés à son sujet. En pareil cas, le CCJE juge utile de procéder à une sélection d'arrêts qui définissent les normes importantes à suivre dans les affaires ultérieures et de les publier sous la forme, par exemple, d'un « recueil des arrêts de référence », afin de s'assurer au mieux qu'ils seront pris en compte.

## **VII. Autres aspects pertinents**

### **a. Les responsabilités des trois pouvoirs constitutifs de l'État**

44. La notion d'application uniforme de la loi est pertinente pour tous les organes de l'Etat : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. À cet égard, les organes de l'Etat sont étroitement liés et interdépendants, car ils ont tous l'obligation de favoriser la cohérence de la législation et de son application. La loi doit être aussi claire, prévisible et cohérente que possible ; lorsqu'il la modifie, le législateur devrait tenir compte de la jurisprudence qui s'est constituée dans le domaine concerné. Les juridictions appliqueront d'autant mieux la loi de manière uniforme que celle-ci présentera une cohérence logique, sera bien rédigée et clairement libellée, de manière à éviter toute ambiguïté excessive et toute contradiction interne.
45. Tout en admettant que les réformes de la législation sont inévitables dans nos sociétés modernes extrêmement réglementées, le CCJE souhaite attirer l'attention sur le fait que la modification fréquente, parfois incohérente et hâtive de la législation nuit à sa qualité et à la sécurité juridique. Le caractère fragmentaire des amendements et la complexité des textes de loi ainsi modifiés compromettent eux aussi la sécurité juridique.
46. Les contradictions de la jurisprudence sont parfois une conséquence de l'ambiguïté et du libellé de la norme, qui empêche les juridictions de parvenir à l'interpréter de manière uniforme et généralement acceptable. Le CCJE estime dans ce cas qu'il incombe en définitive au législateur de modifier la loi. Il ne juge pas pour autant souhaitable que la législation prenne une forme casuistique et détaillée. Les définitions larges et les normes ouvertes sont souvent indispensables pour permettre aux juridictions de faire preuve d'une souplesse bien nécessaire et elles peuvent se révéler fort utiles pour combler les vides juridiques. Comme l'a répété la CrEDH, si le caractère certain de la loi est extrêmement souhaitable, il peut traîner dans son sillage une rigidité excessive, alors que la loi doit être capable de s'adapter à l'évolution des circonstances<sup>23</sup>.

### **b. Le rôle des avocats et des procureurs**

47. Le rôle joué par les avocats et par les procureurs dans l'application uniforme de la loi est très important. Pour que l'administration de la justice soit de la meilleure qualité possible pour les parties, les avocats et les procureurs devraient y contribuer de manière appropriée. Ils devraient effectuer des recherches judiciaires dans la jurisprudence et présenter des arguments en faveur de l'applicabilité ou de l'inapplicabilité des décisions de justice antérieures.

---

<sup>23</sup> CrEDH, Borisenko et Yerevanyan Bazalt Ltd. c. Arménie, 18297/08, 14 avril 2009.



**c. Veiller à l'application uniforme du droit international et supranational**

48. L'internationalisation du droit fait naître la difficulté de l'uniformisation de l'application du droit dans les différents pays. Pour les traités internationaux, il convient de veiller attentivement à réaliser leur application uniforme dans tous les Etats parties. Les contradictions entre le droit interne et les traités internationaux devraient être évitées. Cet objectif devrait être poursuivi indépendamment de l'existence ou non dans un Etat d'un « système dualiste » (dans lequel le droit international n'est pas directement applicable, mais doit être transposé en droit interne) ou d'un « système moniste » (dans lequel le droit international n'a pas besoin d'être transposé en droit interne et peut être directement appliqué par les juridictions dès la ratification du traité). Il convient pour cela de préciser l'interaction satisfaisante des normes légales à différents niveaux, afin de garantir que les ordres juridiques qui coexistent et sont partiellement intégrés fonctionnent comme un tout<sup>24</sup>.

**VIII. Principales conclusions et recommandations**

- a. Que les précédents soient ou non considérés comme une source du droit, ou qu'ils soient ou non contraignants, le fait de motiver une décision en se fondant sur les décisions antérieures offre au juge un solide instrument, dans les pays de *common law* comme dans les pays de droit civil.
- b. L'égalité et l'uniformité de l'application de la loi garantissent son caractère général, l'égalité devant la loi et la sécurité juridique dans un Etat de droit. L'application uniforme de la loi renforce le sentiment d'équité et de justice des citoyens, ainsi que leur confiance dans l'administration de la justice.
- c. La persistance des décisions contradictoires des juridictions, à commencer par les décisions rendues par les juridictions de dernière instance, peut porter atteinte à l'exigence de procès équitable consacrée à l'article 6(1) de la CEDH.
- d. La nécessité de garantir l'application uniforme de la loi ne devrait pas entraîner une rigidité de la loi ni restreindre excessivement sa juste évolution et ne devrait pas davantage compromettre le respect du principe de l'indépendance des juges.
- e. Il appartient avant tout à la cour suprême de régler les contradictions de la jurisprudence et de veiller à l'application cohérente et uniforme de la législation, ainsi que de poursuivre l'évolution du droit au moyen de la jurisprudence.
- f. Dans la perspective d'assurer l'uniformité et la cohérence de la jurisprudence, il est préférable que la cour suprême ait le pouvoir d'autoriser à introduire un recours ou un autre mécanisme de filtrage approprié. Les critères de sélection devraient correspondre à la fonction d'intérêt général de la cour suprême pour sauvegarder et promouvoir l'uniformité de la jurisprudence et l'évolution du droit.
- g. Le fait de dire le droit de manière générale et abstraite (*in abstracto*) sous forme de déclarations interprétatives contraignantes ou d'avis généraux adoptés par une juridiction suprême réunie en séance plénière (tout en admettant qu'il puisse avoir un effet positif sur l'uniformité de la jurisprudence et la sécurité juridique) est préoccupant du point de vue du rôle assigné au pouvoir judiciaire dans le système de séparation des pouvoirs.
- h. Les cours d'appel ont aussi un rôle important lorsqu'il s'agit de l'application uniforme de la loi.
- i. Il est capital qu'il existe au sein de la juridiction suprême des mécanismes capables de remédier au manque de cohérence de ses décisions.
- j. Lorsqu'il existe de multiples juridictions compétentes en dernier ressort dans des domaines particuliers du droit, il est indispensable, d'une part, que le droit interne prévoit dans ce cas des mécanismes formels ou informels qui permettent de surmonter le manque de cohérence entre des juridictions suprêmes indépendantes et distinctes et, d'autre part, que ces mécanismes aient pour effet d'uniformiser la jurisprudence.
- k. Il importe que, lorsqu'un juge décide de s'écarter de la jurisprudence antérieure, il le déclare clairement dans sa décision. Les motifs de cette décision devraient, d'une part, expressément

---

<sup>24</sup> Sur ce point, le CCJE se réfère à son Avis No. 9(2006) sur le rôle des juges nationaux dans l'application effective du droit international et européen.

indiquer que le juge savait que la jurisprudence établie en la matière était différente et, d'autre part, expliquer en détail pour quelle raison cette jurisprudence antérieure ne devrait pas être appliquée.

- l. Les décisions antérieures ne sont pas applicables aux éléments factuels et juridiques d'une autre affaire dès lors qu'un examen critique minutieux révèle que les circonstances et le contexte des affaires en question ne sont pas similaires.
- m. L'existence d'un système adéquat de compte rendu de la jurisprudence de la cour suprême ou des cours d'appel est essentielle pour assurer l'application uniforme de la loi.

## Avis N° 21 (2018)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

### La prévention de la corruption parmi les juges

---

#### I. Introduction

1. Conformément au mandat qui lui a été confié -par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a préparé l'Avis suivant sur la prévention de la corruption parmi les juges.
2. La corruption parmi les juges est l'une des principales menaces qui pèsent sur la société et le fonctionnement d'un Etat démocratique. Elle porte atteinte à l'intégrité judiciaire, qui est fondamentale pour l'Etat de droit et constitue une valeur fondamentale du Conseil de l'Europe. L'intégrité judiciaire est la première condition préalable à l'efficacité et à l'impartialité des systèmes judiciaires nationaux. Elle est étroitement liée à la notion d'indépendance du pouvoir judiciaire : cette dernière permet l'intégrité, et l'intégrité renforce l'indépendance. L'intégrité judiciaire devient d'autant plus importante aujourd'hui dans le contexte de nombreuses attaques contre le pouvoir judiciaire.
3. Malheureusement, la corruption demeure trop souvent une réalité dans plusieurs Etats membres, ce qui nuit à la confiance du public en leur système judiciaire et, par conséquent, en l'ensemble de leur système politique<sup>1</sup>. Les juges partagent la responsabilité d'identifier et de répondre à la corruption, et de surveiller la conduite des juges. Le CCJE souhaite se concentrer sur la position des juges eux-mêmes, dans le cadre de leurs capacités judiciaires, relative à la fois à la manière d'assurer l'intégrité judiciaire vis-à-vis des tentatives de corruption du pouvoir judiciaire et au rôle des juges dans la lutte contre la corruption.
4. Le présent Avis a été préparé sur la base des Avis précédents du CCJE, de la Magna Carta des juges du CCJE (2010) et des instruments pertinents du Conseil de l'Europe, en particulier la Charte européenne sur le statut des juges (1998), la Recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (ci-après CM/Rec(2010)12), la Convention pénale sur la corruption (1999)<sup>2</sup>, le Protocole additionnel (2003) à cette Convention<sup>3</sup>, la Convention civile sur la corruption (1999)<sup>4</sup>. La Convention des Nations Unies contre la corruption (2003) a également été prise en compte.
5. L'Avis se base notamment sur les conclusions et recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, notamment son rapport sur « La prévention de la corruption. Membres du Parlement, juges et procureurs. Conclusions et tendances » (quatrième cycle d'évaluation du GRECO). L'Avis tient également compte de la Résolution (97)24 sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption et de la Recommandation Rec(2000)10 sur les codes de conduite des agents publics, ainsi que la Résolution 2098(2016), la Résolution 1703(2010), la Recommandation 2019(2013) et la Recommandation 1896(2010) de l'Assemblée parlementaire sur la corruption judiciaire. Les conclusions de la Conférence européenne des juges sur "L'intégrité judiciaire et la corruption" organisée par le CCJE le 7 novembre 2017 à Strasbourg ont également été prises en considération.
6. L'Avis tient également compte des réponses des membres du CCJE au questionnaire sur l'intégrité judiciaire et la lutte/prévention de la corruption dans le système judiciaire, ainsi que de la synthèse de

---

<sup>1</sup> Voir les rapports annuels du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur "La situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe".

<sup>2</sup> ETS 173. La Convention définit des normes communes pour les infractions de corruption - entre autres, la création d'infractions pénales pour la corruption active et passive (ainsi que la complicité dans de telles infractions) d'agents publics, y compris les juges et les fonctionnaires des tribunaux internationaux.

<sup>3</sup> ETS 191. Le Protocole exige l'établissement d'infractions pénales pour la corruption active et passive d'arbitres et de jurés nationaux et étrangers.

<sup>4</sup> ETS 174. La Convention concerne l'indemnisation des dommages, la responsabilité et les autres questions de droit civil en rapport avec la corruption.

ces réponses et de l'avant-projet préparé par l'expert scientifique désigné par le Conseil de l'Europe, Dr Rainer HORNUNG<sup>5</sup>.

7. Les réponses au questionnaire ont montré que la situation de la corruption réelle et / ou perçue diffère largement d'un Etat membre à l'autre, depuis les pays où la corruption n'est pas un problème, jusqu'à ceux où des cas de corruption judiciaire sont périodiquement signalés et ceux où la corruption réelle et / ou perçue du système judiciaire est une préoccupation majeure du public. En conséquence, le présent Avis vise à dégager les points communs et à combler les lacunes existantes. Cela signifie aussi qu'on ne dispose pas souvent de solutions uniformes, et que certaines recommandations formulées seront moins pertinentes pour certains Etats membres que pour d'autres.

## **II. La corruption au sein du système judiciaire - de quoi s'agit-il ?**

### **A. Définition de la corruption au sein du système judiciaire**

8. L'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté une législation pénale - et parfois des instruments réglementaires subséquents – sur la corruption en générale, pour ce qui est des détenteurs de fonctions publiques. Le fait d'accepter un pot-de-vin, par exemple, est sévèrement puni dans l'ensemble des Etats membres. Cependant, les définitions de la corruption diffèrent. Il n'y a pas, dans la législation des Etats membres, d'interprétation commune, si ce n'est que le fait de donner et d'accepter un pot-de-vin est un phénomène spécifique de comportement corruptif et est punissable pénalement. En ce qui concerne plus spécifiquement la corruption de juges, une minorité d'Etats membres du Conseil de l'Europe ont officiellement adopté des lois pénales distinctes. Celles-ci prévoient notamment des sanctions plus sévères pour les juges qui acceptent des pots-de-vin que pour les autres titulaires de fonctions publiques. Cependant, dans la plupart des Etats membres, la corruption « dure » au sein du pouvoir judiciaire est qualifiée de la même manière sur le plan pénal que la corruption des autres titulaires de fonctions publiques.
9. Toutefois, le CCJE est d'avis que dans le cadre et aux fins du présent Avis, il faut envisager la corruption des juges au sens large. En effet, le juge joue un rôle déterminant en tant qu'arbitre indépendant et objectif des affaires qui sont soumises à la juridiction dont il dépend. Aux fins du présent Avis, la corruption judiciaire comprend la conduite malhonnête, frauduleuse ou contraire à l'éthique d'un juge dans le but d'obtenir un avantage personnel ou un avantage pour des tiers.
10. Comme on peut le constater dans les réponses au questionnaire<sup>6</sup>, la perception de la corruption au sein du système judiciaire dans certains Etats membres, pour diverses raisons, peut ne pas refléter fidèlement la réalité. La perception peut être aussi préjudiciable au fonctionnement d'un Etat démocratique que la corruption réelle. C'est pourquoi un chapitre supplémentaire du présent Avis (voir chapitre IV ci-dessous) est consacré à la description et à la résolution de ce problème spécifique.

### **B. Facteurs pouvant conduire à la corruption parmi les juges**

11. Les raisons de la corruption au sein de l'appareil judiciaire sont multiples. De l'influence indue à l'extérieur du pouvoir judiciaire aux facteurs au sein-même du système judiciaire, elles peuvent être regroupées en plusieurs catégories : structurelles, économiques, sociales et personnelles. Toutefois, tous les facteurs décrits ci-après et qui peuvent contribuer à la corruptibilité d'un juge ont en commun le fait qu'ils constituent une menace à l'indépendance et à l'intégrité judiciaire. Souvent, deux ou plusieurs facteurs sont étroitement liés. La liste des facteurs n'est pas exhaustive. Il s'agit simplement d'illustrer les principaux dangers liés à la corruption auxquels le système judiciaire peut être confronté.
12. Pour le bon fonctionnement du système, il est capital dans tout Etat démocratique que le pouvoir judiciaire soit véritablement indépendant. Chaque fois qu'il existe un déséquilibre structurel durable entre les trois pouvoirs de l'Etat, et que les freins et contrepoids sont faibles ou ignorés, l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité du système judiciaire sont gravement menacées.
13. Le manque de transparence causé en empêchant l'accès à l'information sur le système judiciaire facilite les comportements corrompus et constitue donc souvent un déclencheur important de la

---

<sup>5</sup> M. HORNUNG est actuellement Procureur en chef adjoint (et point de contact anticorruption) au Parquet de Lörrach en Allemagne. Il a été directeur de l'Académie judiciaire allemande entre 2011 et 2015. M. Hornung a été l'un des experts allemands lors du 4e cycle d'évaluation du GRECO.

<sup>6</sup> Voir les paragraphes 6 et 7 du présent Avis.

corruption. Il est clairement établi qu'un système judiciaire présentant un degré (traditionnellement) élevé de transparence et d'intégrité constitue la meilleure garantie contre la corruption.

14. De mauvaises conditions de travail, qui comprennent des salaires et d'autres avantages sociaux insuffisants, une infrastructure et un équipement médiocres, ainsi qu'un système judiciaire souffrant d'une grave pénurie de personnel etc., peuvent motiver un juge à accepter plus facilement une faveur indûment offerte.
15. Le CCJE attire l'attention sur l'interaction entre la corruption judiciaire et l'acceptation et la tolérance de la corruption dans la société en général. Un mauvais climat au sein du pouvoir judiciaire lui-même peut être tout aussi dommageable. L'absence de réglementation concernant la conduite éthique d'un juge, le manque de sensibilisation générale aux dangers de la corruption et l'absence de directives de la part de la direction du tribunal peuvent conduire à l'indifférence d'un juge quant aux exigences d'une justice objective et impartiale.
16. Un juge peut être victime de pressions indues, que ce soit de la part de ses pairs ou de groupes influents au sein du système judiciaire. Il semble y avoir une perception assez répandue selon laquelle les juges ne peuvent pas se défendre suffisamment contre ce genre de pression en raison de leur rôle et de leur position très spécifiques.
17. Une série d'autres facteurs de nature plus intrinsèque peuvent conduire un juge à se livrer à des pratiques de corruption. Des considérations subjectives liées au désir d'avancement et de promotion personnels peuvent inciter un juge à mésestimer le risque de partialité dans une affaire donnée. En outre, l'image d'un juge, et par conséquent aussi l'image du pouvoir judiciaire en tant que telle, est sérieusement entachée chaque fois qu'un juge statue sur une affaire dans laquelle il a des intérêts personnels ou financiers directs ou indirects susceptibles d'être affectés par les résultats.

### **III. Prévenir la corruption parmi les juges**

#### **A. Garanties générales contre la corruption**

18. Il n'est pas exagéré de dire que pour être efficace, la prévention de la corruption au sein du système judiciaire suppose dans une large mesure une volonté politique des pays concernés de prévoir véritablement et sincèrement les garanties institutionnelles, structurelles et autres d'un système judiciaire indépendant, transparent et impartial. Chaque Etat membre devrait appliquer le cadre législatif et réglementaire nécessaire pour prévenir la corruption dans le système de justice. Ils devraient aussi prendre les mesures nécessaires pour garantir et encourager une culture d'intégrité judiciaire, une culture de tolérance zéro envers la corruption concernant tous les niveaux du système judiciaire, y compris les membres du greffe, et, dans le même temps, une culture de respect pour le rôle spécifique du pouvoir judiciaire. Toutefois, la lutte contre la corruption ne devrait pas être utilisée pour porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire.
19. Une bonne volonté politique est d'abord et avant tout nécessaire lorsque les dotations en personnel, infrastructure et équipement du pouvoir judiciaire sont en jeu. Des conditions de travail appropriées (telles que bâtiments et équipements fonctionnels des tribunaux, ainsi qu'un personnel judiciaire en nombre suffisant), compatibles avec la dignité de la mission judiciaire, peuvent avoir un effet dissuasif important sur tout comportement corruptif. En conséquence, le CCJE tient à souligner qu'il incombe à chaque pays de fournir des moyens budgétaires suffisants pour un système judiciaire raisonnablement bien équipé, qui peut rendre justice à travers des décisions bien motivées et rendues en temps utile. Il appelle également les autorités compétentes à toujours doter le pouvoir judiciaire de salaires, de pensions de retraites et autres avantages sociaux adéquats. Dans ce contexte, il convient également de noter qu'un système judiciaire n'est jamais plus fort et solide que ne le sont ses piliers. Par conséquent, des salaires, avantages sociaux et un équipement appropriés du personnel non-juge des tribunaux sont aussi essentiels à un système judiciaire exempt de corruption que des conditions de travail adéquates pour les juges eux-mêmes.
20. Des règles de conduite appropriée des juges peuvent être des garanties effectives pour prévenir la corruption. Dans beaucoup d'Etats membres, la Constitution et / ou la loi sur le fonctionnement du système judiciaire déterminent les règles applicables au comportement des juges au sein des tribunaux et en dehors. Les exemples les plus courants de telles règles sont l'obligation de discrétion et l'obligation de réserve. Souvent, ces règles plutôt générales sont accompagnées de réglementations et / ou de lignes directrices sur le sujet.

21. Le CJCE tient à souligner, cependant, qu'il existe clairement un lien entre le degré de transparence du système judiciaire d'une part, et le rôle joué par les juges au sein de la société d'autre part. Il va de soi qu'en raison de leur rôle particulier dans le jeu de l'équilibre des pouvoirs, les juges devraient toujours faire preuve de la discrétion et de la réserve nécessaires pour le bon exercice de leurs missions. Mais cela ne signifie pas que les juges doivent vivre en marge de la société. En fait, il semble plus facile de rendre une décision de justice que le grand public puisse comprendre et accepter (et si nécessaire de l'expliquer) lorsqu'on est placé au centre de l'échiquier social et qu'on est en contact avec la réalité. Toutefois, les juges devraient s'abstenir d'exercer toute activité politique susceptible de compromettre son indépendance ou de mettre en question l'apparence d'impartialité. Le CCJE réaffirme à cet égard ce qu'il a déjà dit dans son Avis n° 3 (2002) sur l'éthique et la responsabilité des juges<sup>7</sup>.

## **B. Renforcer l'intégrité des juges**

22. La garantie la plus importante pour prévenir la corruption parmi les juges est l'élaboration et l'encouragement d'une véritable culture de l'intégrité judiciaire. Il ne semble pas y avoir de définition homogène de ce terme, mais il existe néanmoins une conception largement partagée des éléments constitutifs de l'intégrité judiciaire.

### **a. Cadre réglementaire institutionnel et organisationnel**

23. Un pilier important de l'intégrité judiciaire est le cadre formel déjà mentionné - législatif ou réglementaire - concernant la place du système judiciaire en tant que tel et de chacun des juges au sein de ce système. Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, une combinaison de la Constitution de chacun des membres individuels (lorsqu'elle est écrite) et de la / des principales loi(s) sur le fonctionnement du pouvoir judiciaire (y compris les décrets d'application, les directives, les circulaires etc.), fixent en général les règles applicables à l'organisation du système judiciaire (y compris les règles relatives à l'indépendance institutionnelle) et à la conduite attendue des juges individuels au sein des tribunaux et en-dehors.
24. Les grands principes fondamentaux sont régulièrement concrétisés par des règles spécifiques sur le développement de la carrière des juges : sélection, nomination, promotion, avancement, formation, évaluation des performances et responsabilité disciplinaire des juges. Là encore, le CCJE tient à souligner qu'il respecte pleinement les cultures et traditions judiciaires très différentes des Etats membres. Cependant, il est possible, en se fondant sur une analyse comparée et sur l'expérience professionnelle, de dégager et de décrire des critères objectifs pour le bon développement de carrières, dans la transparence, au sein du système judiciaire. Le respect de ces critères a un effet positif sur le renforcement d'un climat d'intégrité judiciaire dans chaque système, et ce indépendamment des spécificités propres à ces systèmes. Concernant le niveau institutionnel, le CCJE considère que le pouvoir judiciaire lui-même devrait par essence être responsable du développement de la carrière de ses juges, y compris la formation par l'intermédiaire des institutions autonomes de formation judiciaire.
25. La plupart des Etats membres ont chargé des conseils supérieurs de la justice ou d'autres organes autonomes composés d'au moins une majorité de praticiens de la justice, des décisions les plus pertinentes en matière de sélection, de nomination, de promotion et d'avancement, ainsi que d'évaluation des performances et des procédures disciplinaires. Un autre moyen approprié est de faire participer la Cour suprême compétente à ces décisions. En ce qui concerne la sélection, la nomination et la promotion des juges, le CCJE estime qu'il est très important que le processus soit fondé sur des conclusions objectives relatives aux compétences juridiques et extra-juridiques des candidats. Les décisions devraient être fondées sur le mérite<sup>8</sup> et prises par des organes essentiellement apolitiques<sup>9</sup>, avec au moins une majorité de membres issus du système judiciaire. Quelle que soit la méthode adoptée par l'Etat membre, les candidats non retenus devraient avoir le droit de faire appel de la décision ou au moins de la procédure selon laquelle la décision a été prise, afin de garantir l'objectivité et la transparence du processus<sup>10</sup>. Le grand public devrait avoir un aperçu général de la procédure de sélection et de nomination<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Voir en particulier les paragraphes 27 ss. de l'Avis n° 3 (2002).

<sup>8</sup> Voir CM/Rec(2010)12, paragraphe 44.

<sup>9</sup> Voir CM/Rec(2010)12, paragraphe 46.

<sup>10</sup> Voir CM/Rec(2010)12, paragraphe 48.

<sup>11</sup> Voir Avis N° 10(2007) du CCJE, paragraphes 42, 50.

26. Le CCJE déconseille fortement les vérifications des antécédents qui vont au-delà des vérifications généralement acceptées du casier judiciaire et de la situation financière d'un candidat. Néanmoins, certains pays procèdent au contrôle approfondi global de l'intégrité et des antécédents de la personne, qui porte sur la personnalité et l'origine familiale et sociale du candidat. Ces vérifications sont réalisées d'ordinaire par les services de sécurité. Dans les pays où de tels contrôles ont lieu, ils devraient être effectués selon des critères qui peuvent être évalués objectivement. Les candidats devraient avoir droit à l'accès aux informations obtenues. Le candidat évincé sur la base d'un tel contrôle doit avoir le droit d'exercer un recours devant une instance indépendante et, à cette fin, avoir accès aux résultats de ce contrôle.
27. Une distinction entre les candidats juges entrant dans la carrière et les juges déjà en fonction devrait être établie. La lutte contre la corruption des juges ne doit en aucun cas conduire à l'ingérence des services secrets dans l'administration de la justice. La corruption des juges est un délit et devrait donc être combattue dans le cadre de la législation en vigueur.
28. En outre, le CCJE souhaite attirer l'attention sur les effets négatifs de toute forme de lustration comme moyen de combattre la corruption. Le processus dans le cadre duquel tous les juges sont soumis à un dépistage de la corruption, et où ceux pour qui cet examen n'est pas favorable sont démis de leurs fonctions et éventuellement poursuivis, peut être instrumentalisé et ainsi détourné pour éliminer les juges "indésirables" sur le plan politique. Le simple fait d'être juge dans un Etat membre où le pouvoir judiciaire est compromis à un niveau systémique n'est pas suffisant, selon les normes démocratiques, pour déterminer la responsabilité individuelle des juges. Une autre question posée concerne les garanties pour que le processus soit mené par des instances compétentes, indépendantes et impartiales.
29. S'il est bien appliqué, un système d'évaluation est un moyen très efficace de rendre les décisions de promotion et d'avancement plus objectives et plus fiables. Cela contribue également à la transparence du système judiciaire dans son ensemble. Dans ce contexte, le CCJE s'en tient aux principes énoncés dans son Avis No. 17(2014) sur l'évaluation du travail des juges. Un bon système d'appréciation des performances tient également compte de l'intégrité judiciaire du juge évalué. Il ne s'agit pas d'examiner les différentes décisions rendues par le juge, car cela constituerait une atteinte manifeste à l'indépendance judiciaire.
30. Enfin, les procédures disciplinaires constituent un autre mécanisme réglementaire important pour lutter contre la corruption. Selon le CCJE, les procédures disciplinaires devraient toujours être menées pour l'essentiel par des organes judiciaires (comme une commission ou une juridiction disciplinaire, ou une section du conseil supérieur de la magistrature). Non seulement cela permet au pouvoir judiciaire de disposer d'un bon instrument d'autorégulation, mais aussi de garantir que des personnes disposant des compétences professionnelles requises évaluent si le comportement en question devrait entraîner une responsabilité disciplinaire et, dans l'affirmative, quelles sanctions seraient appropriées et proportionnées<sup>12</sup>. En outre, les juges devraient toujours pouvoir contester, devant un organe judiciaire, les sanctions disciplinaires qui leur sont imposées<sup>13</sup>.

**b. Lignes directrices sur la conduite éthique, le conseil en matière d'éthique et la formation à l'éthique**

31. Dans la quasi-totalité des Etats membres, le cadre réglementaire précité s'accompagne d'un guide de principes écrits ou de lignes directrices sur l'éthique du juge. Ces principes sont en général élaborés par une ou plusieurs instances d'auto-régulation du système judiciaire ou par les associations de juges du pays.
32. Aussi important que soit le développement et l'adoption de ces règles, il est manifeste qu'elles ne peuvent être intégrées par les juges que si elles sont comprises et réellement appliquées. Pour parvenir à cet objectif, les autorités compétentes doivent donner aux juges des orientations appropriées sur les modes de comportement à avoir en cas de dilemmes d'ordre éthique. Il vaudrait mieux que ces orientations proviennent du pouvoir judiciaire lui-même. On pourrait par exemple mettre à la disposition des juges des documents papier ou par voie électronique expliquant comment se comporter au mieux dans telle ou telle situation concrète. Sur la base de ces documents, des

<sup>12</sup> Pour ce qui est des sanctions disciplinaires, voir l'analyse détaillée ci-dessous au point C.

<sup>13</sup> La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la CrEDH) a constaté des violations alors que ce n'était pas le cas : voir *Baka c. Hongrie*, 23 juin 2016 ; voir aussi *Paluda c. Slovaquie*, 23 mai 2017.



discussions pourraient avoir lieu à intervalles réguliers entre les membres de chaque tribunal ou les membres des différents tribunaux. En outre, le CCJE considère que pour entretenir véritablement une culture de l'intégrité au sein du pouvoir judiciaire, il faut donner une formation appropriée sur les comportements éthiques. Il est aussi du devoir de tout juge, quel que soit son âge et son ancienneté, de suivre régulièrement de telles formations. Ces formations pourraient aussi être dispensées de façon plus informelle au sein de groupes de pairs. Des échanges et des discussions guidés semblent être un bon moyen de sensibiliser aux dangers de la corruption.

33. Cependant, le CCJE tient à souligner que cette offre de formation devrait être complétée par des conseils éthiques personnels, donnés de préférence par des pairs. Une bonne solution pourrait être de désigner une personne ou une commission chargée de veiller aux questions d'éthique dans tous les tribunaux ayant une certaine importance<sup>14</sup>. C'est aux présidents des tribunaux qu'il incombe de prendre l'initiative à cet égard. Ils jouent un rôle essentiel en matière de mise en œuvre d'un concept solide d'orientation éthique dans leur juridiction respective, et donc d'encouragement à une véritable culture d'intégrité judiciaire. Cette conception du rôle des présidents de tribunaux, pour ce qui est des lignes éthiques, est conforme à l'Avis n° 19 (2016) du CCJE sur le rôle des présidents de tribunaux<sup>15</sup>. En outre, les autorités judiciaires centrales devraient prodiguer sur demande des conseils confidentiels en matière d'éthique.

### **c. Eviter les conflits d'intérêts**

34. Le CCJE considère que des garanties systémiques devraient exister pour éviter les situations où un juge statue sur une affaire dans laquelle il détient des intérêts personnels ou financiers directs ou indirects susceptibles d'être affectés par les résultats du litige en cause.
35. Toute acceptation d'un cadeau par un juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires est susceptible de donner lieu à une perception d'influence induite. C'est pourquoi la plupart des Etats membres ont, par exemple, des règles sur l'acceptation de cadeaux et autres avantages par les juges (et autres agents publics) dans le cadre de l'exercice de leur profession. Les seuils de faible valeur (objective), d'une part, et la définition de ce qui constitue une hospitalité acceptable, d'autre part, peuvent donner aux juges une orientation claire et compréhensible, surtout lorsqu'ils sont combinés avec des recommandations sur la façon de procéder lorsqu'un don inapproprié a été fait. Le CCJE accueille favorablement les recommandations du GRECO à un certain nombre d'Etats membres concernant la mise en œuvre et / ou l'ajustement des règles pour l'acceptation de cadeaux et autres avantages par les juges, adoptées lors de son quatrième cycle d'évaluation intitulé « La prévention de la corruption à l'égard des membres du Parlement, des juges et des procureurs »<sup>16</sup>.
36. Un autre aspect souvent réglementé de la conduite d'un juge concerne ses activités en dehors du tribunal et la façon dont il conduit sa vie privée. Ces règles divergent considérablement d'un Etat membre à l'autre. Dans certains pays, il n'est pas rare de trouver des réglementations assez strictes interdisant, par exemple, aux juges à la retraite ou à ceux qui ont quitté leurs fonctions de devenir membres d'un parti politique, toute activité professionnelle externe ou même la création d'un compte sur les media sociaux. D'autres pays, où la corruption n'est pas un problème, ont des règles assez souples et libérales, par exemple en demandant simplement aux juges de divulguer leurs activités (pédagogiques ou scientifiques) exercées à l'extérieur du tribunal. Le CCJE accueille favorablement la divulgation des activités exercées en dehors des tribunaux aux structures internes du système judiciaire dans la mesure où il pourrait y avoir conflit d'intérêt, et, de préférence, le cas échéant, au grand public.
37. Le GRECO a publié, dans le cadre de son Quatrième cycle d'évaluation précité, des recommandations à un certain nombre de pays sur la mise en œuvre ou l'amélioration d'un système de déclaration de patrimoine afin d'enregistrer de manière exhaustive, à un rythme régulier - souvent annuel - les revenus et les autres avoirs des juges. Le GRECO recommande aussi la mise en place d'un organe spécifique au sein du système judiciaire, ou extérieur au système, chargé de vérifier la remise dans les délais et l'exactitude de telles déclarations. Le non-respect de ces règles peut constituer dans certains pays une infraction administrative ou disciplinaire<sup>17</sup>. Certains pays ont étendu

<sup>14</sup> Voir l'Avis n° 3 (2002) du CCJE sur l'éthique et la responsabilité des juges, paragraphe 49 iv).

<sup>15</sup> Voir en particulier les paragraphes 18 et 19 du présent Avis.

<sup>16</sup> Voir <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/round-4>.

<sup>17</sup> Voir ci-après l'analyse détaillée au point C.



l'obligation de déclaration de patrimoine aux conjoints et à d'autres proches des juges. Parfois, les déclarations de l'ensemble ou de certaines catégories de juges sont rendues accessibles au public.

38. Le CCJE estime qu'un système solide de déclaration de patrimoine peut contribuer à l'identification et à la prévention des conflits d'intérêts si des mesures appropriées sont prises, et ainsi conduire à une plus grande transparence au sein du pouvoir judiciaire, et contribuer à favoriser un climat d'intégrité judiciaire.
39. Cependant, considérant le droit au respect de la vie privée des juges et des membres de leurs familles, la mise en œuvre d'un tel système devrait toujours se limiter strictement au principe de proportionnalité. Le premier élément à prendre en considération sur ce point est la question de la nécessité. Dans beaucoup d'Etats membres où la corruption n'est pas un problème, ou du moins très peu en termes de corruption réelle, il ne semble pas nécessaire de mettre en œuvre un système général de déclaration de patrimoine. Dans ces pays, cela pourrait nuire à la qualité du système judiciaire d'instaurer une obligation systématique de déclaration de patrimoine. D'autres candidats à la fonction de juge possédant les compétences requises pourraient renoncer à se présenter parce qu'ils considéreraient cette obligation étendue comme une atteinte injustifiée à leur vie privée.
40. En outre, le CCJE est d'avis que, même dans les pays où un système de déclaration de patrimoine existe, il convient toujours de veiller à la proportionnalité des détails figurant dans la réglementation applicable. Les informations ne devraient être divulguées à des acteurs extérieurs au système judiciaire que sur demande, et seulement si un intérêt légitime le justifie de façon crédible<sup>18</sup>. Il ne faudrait jamais divulguer d'informations confidentielles, et la vie privée de tiers, tels que les membres de la famille, devrait être protégée encore plus fortement que celle des juges.
41. Le principe du juge naturel est une autre garantie efficace contre les juges potentiellement corrompus qui statuent sur une affaire. L'attribution des affaires peut se faire soit par voie électronique, soit sur la base d'un système annuel d'attribution des affaires élaboré au sein du système judiciaire. Les critères objectifs d'attribution des affaires peuvent être une rotation par cycles, le patronyme des parties, les districts de tribunaux locaux, la spécialisation etc. Il est important pour la transparence du processus, et donc pour la réputation du pouvoir judiciaire, que ce système ne puisse être manipulé<sup>19</sup>.
42. Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe où la corruption n'est pas un problème, en particulier les pays scandinaves et de common law, les présidents de juridiction disposent d'une large marge d'appréciation en matière d'attribution des nouvelles affaires aux juges de leur tribunal<sup>20</sup>. Ils s'efforcent en général de garantir une allocation équitable de la charge de travail en tenant compte des facteurs d'attribution mentionnés au paragraphe précédent. Cette approche plus flexible de l'attribution des affaires est parfaitement légitime pour autant que le système retenu assure en pratique une administration équitable et diligente de la justice et renforce donc la confiance du public dans l'intégrité du système judiciaire<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Par exemple, les États membres font état d'incidents ayant entraîné la destruction de biens, voire l'atteinte à la vie de juges et de membres de leur famille, qui ont été provoqués par cette divulgation.

<sup>19</sup> L'informatique ne doit pas empêcher les juges d'appliquer la loi de manière indépendante et impartiale, voir l'Avis du CCJE No. 14 (2011), paragraphe 8. La gestion informatique devrait appartenir au Conseil de la justice ou à toute autre instance indépendante équivalente. Quelle que soit l'instance en charge de la gestion informatique, il est nécessaire de s'assurer que les juges soient activement impliqués dans la prise de décision concernant les TI au sens large, voir l'Avis du CCJE No. 14 (2011), paragraphe 36.

<sup>20</sup> Le CCJE confirme sa position antérieure selon laquelle, lorsque les présidents des tribunaux ont un rôle à jouer dans la répartition des affaires entre les membres du tribunal, cela doit se faire selon des critères objectifs préétablis et selon une procédure transparente, voir l'Avis du CCJE No. 19 (2016), paragraphe 21.

<sup>21</sup> Le GRECO a dû traiter cette question dans son 4<sup>ème</sup> cycle d'évaluation déjà mentionné. En ce qui concerne le Royaume-Uni, il a estimé que « la gestion des affaires semble adéquate ; l'ingérence extérieure dans le règlement d'affaires particulières n'est pas perçue comme une source de préoccupation au Royaume-Uni » (paragraphe 119). En ce qui concerne la Norvège, le GRECO avait « l'impression que les politiques d'attribution des affaires dans les tribunaux n'étaient pas formalisées et manquaient de transparence et de clarté dans une certaine mesure [...] et qu'une meilleure information et une meilleure prévisibilité concernant l'attribution des affaires ou la réattribution des affaires à un juge donné pourrait profiter au public » (paragraphe 111).

Voir également le rapport 2013-2014 du Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ) sur les « Normes judiciaires minimales IV : attribution des affaires ». Ce rapport très complet de 138 pages est basé sur un vaste projet de recherche impliquant 17 pays membres de l'UE avec des cultures et traditions judiciaires très différentes.

43. Quoi qu'il en soit, les conflits d'intérêts éventuels de juges ne sont pas automatiquement éliminés par un système d'attribution aléatoire des affaires. En fait, ce système peut conduire à confier une affaire à un juge qui est un proche de l'une des parties. C'est pourquoi il importe que les systèmes judiciaires connaissent tous des règles strictes sur la récusation des juges en cas de partialité manifeste, ou même de partialité potentielle, dans une affaire donnée. L'ensemble des Etats membres disposent de ce type de règles (soit d'ordre législatif, soit définies par la jurisprudence). Les définitions des risques d'impartialité adoptées par les Etats membres sont également très similaires à cet égard.
44. Cependant, ce qui importe avant tout en matière d'intégrité judiciaire dans un pays donné, est la mise en œuvre réelle et l'application des règles de récusation. Le CCJE considère que tout Etat membre qui se heurte au refus de juges de se récuser (parce qu'ils considèrent, par exemple, que cela a quelque chose de déshonorant) devrait prendre les mesures nécessaires pour instaurer une culture de récusation, c'est-à-dire une situation où il est naturel pour tout juge de révéler un risque de partialité dans une affaire donnée. Cela peut se faire par des rappels réguliers, des conseils collectifs donnés par les pairs sur la conduite éthique et / ou par une formation continue formalisée. Il importe toutefois de se rappeler que ces préoccupations doivent être mises en balance avec des considérations d'efficacité judiciaire et décourager le *judge-shopping* par les plaideurs<sup>22</sup>.

**d. La responsabilité individuelle des juges d'agir contre la corruption au sein du pouvoir judiciaire**

45. Aussi important que soient le cadre global et les lignes directrices en matière d'éthique, leur efficacité dépend de la volonté de chaque juge de les appliquer dans le travail quotidien. Chaque juge porte une responsabilité personnelle, non seulement pour sa propre conduite, mais aussi pour celle de l'ensemble du pouvoir judiciaire.
46. Le juge a, comme détenteur d'une fonction publique, l'obligation de dénoncer aux autorités judiciaires compétentes les infractions qu'il découvre dans l'exercice de ses fonctions, notamment les faits de corruption commis par des collègues.
47. Le CCJE tient à souligner que les juges, ayant assumé la responsabilité de l'intégrité du pouvoir judiciaire ne devraient pas être remis en question quant à leur loyauté dans leur future carrière, peu importe que leurs préoccupations en dernière analyse se soient avérées fondées ou non. En même temps, les autorités à l'attention desquelles de telles affaires sont portées devraient toujours être prudentes lorsqu'elles enquêtent sur de telles allégations.

**C. L'effet préventif d'investigations bien menées et de la criminalisation de la corruption parmi les juges**

48. Naturellement, des sanctions pénales, administratives ou disciplinaires appropriées en cas de pratiques de corruption d'un juge et des peines réelles sévères rendues contre les juges corrompus peuvent véritablement dissuader et avoir ainsi un effet préventif. Le CCJE réaffirme ce qu'il a déjà déclaré dans un contexte plus général dans son Avis n° 3 (2002) sur l'éthique et la responsabilité des juges pour ce qui est de la responsabilité pénale et disciplinaire des juges<sup>23</sup>.
49. Les faits de corruption commis par un juge doivent être pris en compte en respectant le principe de proportionnalité et en fonction de leur gravité. Ils peuvent être sanctionnés par une mesure de destitution du juge ou par une autre sanction disciplinaire adéquate prononcée à l'issue d'une procédure disciplinaire. Les actes criminels doivent être sanctionnés par les peines prévues par la loi pénale pouvant aller jusqu'à une peine d'emprisonnement. La gravité des actes criminels peut être appréciée notamment en fonction de l'atteinte à la confiance générale du public dans le système judiciaire.
50. Dans un nombre non négligeable d'Etats membres, le problème de la lutte contre la corruption et de la prévention de ce fléau parmi les juges n'est pas tant la définition des infractions de corruption d'ordre pénal, administratif ou disciplinaire et des peines correspondantes, que, surtout, la mise en œuvre

---

<sup>22</sup> Le *judge-shopping* est une pratique qui consiste à essayer de remplacer le juge affecté à l'affaire par un autre juge. Une auto-récusation non justifiée du juge naturel dans une telle affaire pourrait être un système d'action corruptive.

<sup>23</sup> Voir en particulier les paragraphes 51 à 77 du présent Avis.

d'investigations, la mise en accusation et le jugement des hauts détenteurs de la fonction publique corrompus, y compris les juges. De l'avis du CCJE, il est capital d'éviter l'impression très dommageable que plus le titulaire d'une fonction publique soupçonné d'être corrompu est haut placé, plus il est intelligent et mieux défendu, et plus il bénéficiera d'une immunité de fait. Selon l'histoire, les traditions et la structure administrative d'un pays donné, et selon l'ampleur de la corruption au sein du système, il peut être nécessaire de mettre en place des organes d'investigation spécialisés et des procureurs spécialisés pour lutter contre la corruption parmi les juges. En ce qui concerne les tribunaux spécialisés, le CCJE confirme sa position dans son Avis No. 15(2012) sur la spécialisation des juges. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles, lorsque cela s'avère nécessaire en raison de la complexité du problème, et donc pour la bonne administration de la justice, qu'il devrait être possible d'introduire des tribunaux spécialisés.

51. Toutefois, le CCJE, s'inspirant des conclusions du GRECO, invite les Etats membres à envisager de créer, indépendamment de l'existence d'autorités et d'organismes décentralisés, une autorité centrale anti-corruption au niveau national. Cette autorité ne doit pas nécessairement avoir des compétences d'investigation ou de poursuite, mais elle devrait servir d'interlocuteur compétent et impartial et travailler en réseau dans les affaires de corruption de haut niveau.

#### **D. Instruments, mécanismes et coopération au niveau international pour prévenir la corruption parmi les juges**

52. Enfin, le CCJE tient à souligner que le bon usage des mécanismes et instruments de coopération internationale dans le domaine de la prévention de la corruption par les juges peut être un facteur de prévention puissant. Le pouvoir judiciaire peut bénéficier des orientations qu'il obtient à la faveur de rapports d'évaluation comprenant des recommandations spécifiques d'institutions régionales ou mondiales comme la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et le GRECO, ainsi que l'ICA-UNCAC, l'OSCE, l'OCDE, le Réseau mondial d'intégrité judiciaire de l'ONU etc. D'ordinaire, ces rapports sont fondés sur des mécanismes de suivi bien conçus et obéissant au principe de réciprocité, comprenant des visites de terrain et recourant à des experts hautement qualifiés, provenant à la fois de l'institution de suivi et du pays faisant l'objet du suivi.
53. Il convient de souligner que les pays dont le pouvoir judiciaire est plus ou moins exempt de corruption bénéficient aussi de ces rapports d'évaluation. Les recommandations leur permettent d'adapter leurs garanties institutionnelles, organisationnelles et autres contre la corruption (y compris au sein du système judiciaire).

#### **IV. Corruption perçue**

54. Un nombre non négligeable d'Etats membres ont fait état, dans leur réponse au questionnaire ayant servi à élaborer le présent Avis, du phénomène – à première vue curieux – selon lequel le public a l'impression que la corruption gangrène bien davantage le système judiciaire que ne le montre le nombre réel d'affaires visant des juges corrompus. Bien que seul un petit pourcentage de personnes interrogées puisse signaler qu'elles aient personnellement pâti d'avoir affaire à des juges corrompus, une grande partie des membres du même groupe interrogé ont estimé que le système judiciaire figurait parmi les institutions les plus corrompus du pays.
55. Le CCJE considère que les raisons expliquant l'existence ou non d'une différence importante entre la corruption judiciaire réelle et perçue subjectivement dans un pays donné tiennent avant tout à l'absence de transparence, c'est-à-dire à un manque d'ouverture ou au goût du secret du système judiciaire. Il a déjà été souligné qu'en tant que troisième branche du pouvoir de l'Etat, le système judiciaire est gêné, dans une certaine mesure, dans sa politique d'information par des obligations spécifiques qui l'empêchent de répondre avec efficacité aux critiques extérieures. Il s'agit notamment de l'obligation de discrétion, y compris le droit à un procès équitable, le respect de la présomption d'innocence ainsi que l'obligation de réserve.
56. Parmi les facteurs conduisant à la perception de la corruption parmi les juges qui existent en dehors du système judiciaire, la mauvaise conduite d'autres groupes professionnels joue un rôle important. Par exemple, dans les affaires en instance, il n'est pas rare que les procureurs et les avocats utilisent des tactiques, comme les litiges par l'intermédiaire des media, pour influencer l'opinion publique.

57. En principe, le pouvoir judiciaire doit accepter que la critique fasse partie du dialogue entre les trois pouvoirs de l'Etat et la société dans son ensemble, où des media libres et diversifiés jouent un rôle indispensable. Cependant, il existe une ligne de démarcation claire entre la liberté d'expression et la critique légitime, d'une part, et le manque de respect et les pressions indues contre le pouvoir judiciaire, d'autre part<sup>24</sup>. Il se peut que des responsables politiques, d'autres personnes occupant des postes publics et les media, en particulier dans les affaires en cours et pendant les campagnes politiques, utilisent des arguments simplistes, populistes ou démagogiques et désinforment délibérément le public pour formuler des critiques irresponsables à l'égard du pouvoir judiciaire et ne respectent pas la présomption d'innocence. En conséquence, cela peut aussi créer un climat de défiance du public à l'égard du pouvoir judiciaire et peut, dans certains cas, enfreindre le principe d'un procès équitable énoncé à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la CEDH)<sup>25</sup>.
58. Il existe plusieurs mécanismes pour en renforcer la nécessaire légitimité<sup>26</sup> et la transparence, et donc pour contribuer à la confiance de l'opinion à son égard. Ils peuvent tous se résumer à la nécessité d'une politique d'information préventive, par exemple en donnant des informations générales sur le fonctionnement du système judiciaire et en informant le public dans les affaires sensibles, qui ont un « parfum » de corruption.
59. Le CCJE confirme dans ce contexte les positions exprimées dans son Avis No. 7(2005) sur la justice et la société, concernant le dialogue nécessaire avec l'ensemble des acteurs des systèmes judiciaires. Pour promouvoir la transparence et la confiance du public, tel que souligné dans l'Avis No. 7(2005), il incombe aux juges d'utiliser un langage accessible, simple et clair dans la procédure et dans leurs arrêts.
60. Les présidents de tribunaux jouent un rôle capital pour renforcer la transparence dans leurs juridictions. Le CCJE s'en tient à l'Avis n° 19 (2016) précité et réaffirme que l'intérêt de la société suppose que les présidents de juridictions informent le public par le biais des media du fonctionnement du système judiciaire<sup>27</sup>. Cela comprend les affaires pendantes. Parfois, il est essentiel de diffuser des informations rapides et régulières qui peuvent être communiquées sans violer le principe de confidentialité, avant même que soit rendue effectivement une décision de justice. Cela peut revêtir la forme d'un communiqué de presse ou d'une interview.
61. Le CCJE considère dans ce contexte que les présidents de juridictions et les porte-paroles (chargés des relations avec la presse) du système judiciaire devraient bénéficier d'une formation pratique sur les media.
62. Cependant, la transparence et la confiance du public sont non seulement favorisées par une approche proactive des media et de l'opinion publique, mais aussi dans une grande mesure par la façon dont sont traitées les parties à la procédure judiciaire<sup>28</sup>. Un juge qui motive de façon compréhensible sa décision – et dans certaines affaires, le cheminement suivi pour arriver à une solution – peut faire naître en général un sentiment de traitement équitable même chez la partie qui perd finalement le procès<sup>29</sup>.
63. De même, le CCJE considère qu'il est capital pour l'image d'un système judiciaire transparent, équitable et impartial que les juges, les avocats et les procureurs ne cessent de dialoguer, en respectant tous leurs différentes positions professionnelles et leur rôle, et plus spécifiquement le principe d'indépendance judiciaire. Le CCJE réaffirme à cet égard les positions qu'il a exprimées dans son Avis n° 16 (2013) sur les relations entre les juges et les avocats<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> Voir le paragraphe 52 de l'Avis No. 18 (2015) du CCJE sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'Etat dans une démocratie moderne.

<sup>25</sup> Voir l'arrêt CrEDH Pesa c. Croatie, n° 40523/08, 8 avril 2010.

<sup>26</sup> L'Avis No. 18 (2015) du CCJE sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'Etat dans une démocratie moderne comprend des considérations détaillées sur la façon de garantir et de renforcer la légitimité du système judiciaire tout en l'amenant à rendre des comptes.

<sup>27</sup> Voir le paragraphe 12 de l'Avis No. 19 (2016) du CCJE ; voir le paragraphe 32 de l'Avis n° 18 (2015) précité.

<sup>28</sup> Cela a déjà été mis en relief dans l'Avis n° 7 (2005) du CCJE sur la justice et la société, en particulier les paragraphes 24 à 32. C'est également conforme au Plan d'action du Conseil de l'Europe pour « Renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, CM(2016)36 final.

<sup>29</sup> Voir l'Avis du CCJE No. 11(2008) sur la qualité des décisions judiciaires.

<sup>30</sup> Voir en particulier les paragraphes 10 à 25.

64. La tendance que l'on peut observer dans certains Etats membres de tenter de saper les systèmes judiciaires constitue une menace réelle pour le principe de l'Etat de droit et le bon fonctionnement de la société démocratique. Nonobstant toute intention de restreindre les commentaires justifiés du public sur le travail des tribunaux, le rôle de protection de la position constitutionnelle du pouvoir judiciaire incombe non seulement aux juges, mais aussi aux représentants des pouvoirs exécutif et législatif, aux représentants de la société civile, aux media, etc. La critique publique du système judiciaire devrait toujours être conforme aux principes de l'Article 10(2) de la CEDH et du paragraphe 18 de CM/Rec(2010)12.
65. Par conséquent, le CCJE tient à souligner qu'il appartient à chaque pays de fournir des moyens budgétaires suffisants pour un système judiciaire bien équipé, capable de rendre justice grâce à des décisions motivées et opportunes<sup>31</sup>.

## **V. Conclusions et recommandations**

- a. La corruption parmi les juges est l'une des principales menaces qui pèsent sur la société et le fonctionnement de l'Etat démocratique. Elle porte atteinte à l'intégrité judiciaire, qui est fondamentale pour l'Etat de droit et constitue une valeur fondamentale du Conseil de l'Europe. Cela devient d'autant plus important aujourd'hui dans le contexte des nombreuses attaques contre le pouvoir judiciaire. La corruption judiciaire affecte gravement la confiance du public dans l'administration de la justice.
- b. La corruption des juges doit être comprise, aux fins du présent Avis, d'une manière plus large de sorte qu'elle englobe la conduite malhonnête, frauduleuse ou contraire à l'éthique d'un juge dans le but d'obtenir un avantage personnel ou un avantage pour des tierces parties.
- c. Les raisons de la corruption réelle au sein du pouvoir judiciaire vont de l'influence indue de l'extérieur du pouvoir judiciaire à des facteurs internes au système judiciaire, et peuvent être regroupées en plusieurs catégories : structurelles, économiques, sociales et personnelles.
- d. La prévention efficace de la corruption dans le système judiciaire dépend dans une large mesure de la volonté politique du pays concerné de mettre en place les garanties institutionnelles, infrastructurelles et organisationnelles nécessaires. La garantie la plus importante pour prévenir la corruption parmi les juges semble être le développement et la promotion d'une véritable culture de l'intégrité judiciaire.
- e. Le cadre législatif ou réglementaire est une importante protection contre la corruption. Il devrait prévoir l'indépendance à tous les stades de la carrière des juges : sélection, nomination, réinstallation, promotion et avancement, formation, évaluation du travail et responsabilité disciplinaire des juges. Le respect de critères objectifs de développement de carrière au sein du pouvoir judiciaire a un impact positif sur l'instauration d'un climat d'intégrité judiciaire.
- f. Le CCJE déconseille fortement les vérifications des antécédents qui vont au-delà des vérifications généralement acceptées du casier judiciaire et de la situation financière d'un candidat. Dans les pays où de tels contrôles ont lieu, ils devraient être effectués selon des critères qui peuvent être évalués objectivement. Les candidats devraient avoir droit à l'accès aux informations obtenues. Une distinction entre les candidats juges entrant dans la carrière et les juges déjà en fonction devrait être établie.
- g. Les autorités compétentes devraient toujours fournir au pouvoir judiciaire des fonds suffisants pour lui permettre de s'acquitter dignement et correctement de sa mission. Des salaires, des pensions de retraites et des autres avantages sociaux adéquats, une charge de travail gérable, une infrastructure de travail adéquate et la sécurité d'emploi tant pour les juges que pour le personnel judiciaire sont essentiels à la légitimité et à la bonne réputation d'un système judiciaire. Il s'agit également de garanties importantes contre la corruption au sein de l'appareil judiciaire.
- h. Dans tous les Etats membres, les juges devraient disposer d'un ensemble de règles, de principes et de lignes directrices sur la conduite éthique. Celles-ci devraient être illustrées par des exemples pratiques et accompagnées d'une formation formelle en éthique, ainsi que de conseils éthiques confidentiels donnés par des individus ou des groupes de pairs. Le pouvoir judiciaire devrait fournir des conseils dans les tribunaux et au niveau central à cet égard.

---

<sup>31</sup> Voir CM/Rec(2010)12, paragraphes 32-33 ; voir aussi Avis CCJE n° 2(2001), paragraphes 2-5.

- i. Un système solide de déclaration des avoirs peut contribuer à l'identification et à la prévention des conflits d'intérêts si des mesures appropriées sont prises, ce qui conduit à une plus grande transparence au sein du pouvoir judiciaire et contribue à promouvoir une culture de l'intégrité judiciaire.
- j. Les conflits d'intérêts potentiels des juges ne sont pas automatiquement éliminés par un système de répartition aléatoire des affaires. C'est pourquoi il importe que les systèmes judiciaires aient tous des règles strictes sur la récusation des juges en cas de partialité manifeste, ou même de partialité potentielle, dans une affaire donnée.
- k. L'efficacité des directives déontologiques dépend de la volonté de chaque juge de les appliquer dans son travail quotidien. Chaque juge porte une responsabilité personnelle, non seulement pour sa propre conduite, mais aussi pour celle de l'ensemble de la magistrature.
- l. Des sanctions pénales, administratives ou disciplinaires adéquates pour le comportement corrompu d'un juge peuvent avoir un effet dissuasif important et donc préventif. Les cas de corruption judiciaire devraient toujours être traités avec le sens des proportions.
- m. L'utilisation appropriée des mécanismes et instruments de coopération internationale dans le domaine de la prévention de la corruption parmi les juges peut être un facteur préventif important, y compris les institutions du Conseil de l'Europe telles que le GRECO et la Commission de Venise, ainsi que d'autres organisations telles que le Réseau mondial pour l'intégrité judiciaire des Nations Unies, le UNCAC, l'OSCE, l'OCDE et autres.
- n. Le phénomène de corruption perçue, où la méfiance du public à l'égard de l'impartialité du pouvoir judiciaire est beaucoup plus grande que le nombre réel d'affaires de corruption, est généralement le résultat de déficiences systémiques au niveau national concernant la transparence et l'ouverture du système judiciaire.
- o. Plusieurs mécanismes existent pour améliorer la transparence et, partant, la confiance du public dans le pouvoir judiciaire. Ces mécanismes peuvent être résumés par la nécessité d'une politique d'information proactive, par exemple en fournissant des informations générales sur le fonctionnement du système judiciaire et en informant le public dans les affaires sensibles, tout en gardant à l'esprit l'obligation de discrétion et de réserve, notamment le droit à un procès équitable et le respect de la présomption d'innocence.



# Avis N° 22 (2019)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

## Le rôle des assistants de justice

---

### I. Introduction

1. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) garantit le droit à un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi<sup>1</sup>. L'indépendance et l'impartialité des juges sont protégées pendant leur mandat et dans l'exercice de leurs fonctions afin qu'ils puissent se prononcer selon ces garanties. Lorsque les juges sont secondés par des assistants dans le processus décisionnel, la qualité et l'efficacité de leur travail peuvent encore être améliorées dans l'intérêt de la société et des parties à la procédure. Toutefois, cela doit se faire sans porter atteinte aux droits des parties au titre de l'article 6 de la CEDH. Par conséquent, conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a établi le présent Avis.
2. Cet Avis a été élaboré en se fondant sur des avis antérieurs du CCJE, sur la Magna Carta des juges (2010) du CCJE et sur les instruments pertinents du Conseil de l'Europe, notamment la Charte européenne de 1998 sur le statut des juges et la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.
3. L'Avis tient également compte des réponses des membres du CCJE au questionnaire sur « le rôle des greffiers de justice et assistants juridiques au sein des tribunaux et leurs relations avec les juges », du résumé de ces réponses et de l'avant-projet établi par l'expert scientifique nommé par le Conseil de l'Europe, Mme Anne Sanders (Université de Bielefeld/Cour supérieure régionale de Hamm).

### II. Soutien apporté aux juges : champ d'application de l'Avis

#### A. Qui sont les assistants de justice ?

4. Les juges peuvent être soutenus dans leur travail par différents types d'assistants et membres du personnel judiciaire. Le présent Avis porte essentiellement sur les assistants de justice. Ceux-ci ont suivi une formation juridique et appuient les juges ou les collègues de juges dans leur fonction décisionnelle. Ils s'acquittent d'un large éventail de tâches telles que la recherche, l'élaboration de notes sur des questions juridiques ou la rédaction de jugements. Leurs titres peuvent être très divers : assistants de justice, greffiers de justice, juristes, secrétaires, référendaires, *Wissenschaftliche Mitarbeiter*, *Gerichtsschreiber* ou greffiers<sup>2</sup>.

#### B. Personnel judiciaire non visé par l'Avis

5. Les employés chargés de la sécurité, de l'entretien des bâtiments et des services informatiques sont indispensables au sein d'un système judiciaire. Néanmoins, ils ne sont pas visés par le présent Avis.
6. À l'instar des assistants de justice, les assistants administratifs travaillent souvent en étroite collaboration avec les juges. Ils interviennent, par exemple, dans l'organisation des dossiers, la correspondance, l'élaboration des versions officielles des décisions, et la collecte de documents et de données statistiques. Bien que leur travail puisse recouper dans une très large mesure celui des assistants de justice, le présent Avis se concentre sur le statut et les fonctions des assistants de justice.
7. Les étudiants en droit de premier cycle qui travaillent dans un tribunal en qualité de stagiaire ne sont pas visés par l'Avis, même s'ils apportent un soutien aux juges.

---

<sup>1</sup> Article 6 de la CEDH.

<sup>2</sup> Les informations relatives à la pratique des États membres exposées dans le présent Avis sont extrêmement condensées. Pour plus de détails, le lecteur est invité à consulter les réponses des membres du CCJE, ainsi que le résumé des réponses figurant à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/ccje/opinion-no.-22-on-the-role-of-court-clerks-and-legal-assistants-within-the-courts-and-their-relationships-with-judges>.

8. Les officiers ministériels ou *Rechtspfleger*, ou les *Letrados de la Administración de Justicia* espagnols qui disposent d'un pouvoir de décision limité dans certaines affaires, par exemple sur les questions d'application de la loi ou d'enregistrement, n'entrent pas non plus dans le champ d'application du présent Avis. Ces officiers ministériels prennent eux-mêmes leurs décisions et exécutent leurs propres tâches au lieu d'aider les juges dans leur fonction décisionnelle. Dans certains États membres, toutefois, les assistants de justice disposent aussi du pouvoir de prendre eux-mêmes des décisions, qui est distinct du soutien qu'ils apportent aux juges. En outre, dans de nombreux États membres, certains membres du personnel judiciaire remplissent également des fonctions telles que l'enregistrement, l'authentification des jugements et autres documents, ainsi que la rédaction du procès-verbal officiel de l'audience, comme le greffier belge. Ces fonctions spécifiques ne relèvent pas non plus de l'Avis, car elles pourraient exiger un certain degré d'indépendance, même vis-à-vis du juge.
9. Des personnels judiciaires portant le même titre peuvent exécuter différentes tâches dans différents États membres. S'ils ont un double rôle, le présent Avis se limite à la partie du rôle consistant à soutenir le rôle du juge.
10. Dans de nombreuses affaires, les juges doivent recourir aux connaissances et à l'expérience d'experts possédant des compétences non juridiques pour statuer sur des affaires comme il se doit. Toutefois, ces experts, même s'ils sont employés par un tribunal de façon permanente, ne sont pas visés par le présent Avis.

### III. Le rôle et les fonctions des juges et des assistants de justice

#### A. Quelle devrait être la justification du recours aux assistants de justice ?

##### 1. Faciliter l'administration de la justice

11. Faciliter l'administration de la justice dans l'intérêt de la société devrait être la principale justification du recours aux assistants de justice. Des assistants de justice compétents peuvent apporter un précieux soutien aux juges et contribuer ainsi à l'amélioration de la qualité des décisions de justice. Le travail des assistants de justice possédant des compétences juridiques spécialisées peut s'avérer particulièrement utile<sup>3</sup>. Toutefois, la nomination de juges qualifiés et des possibilités de formation adéquates pour les juges ne devraient pas être négligées en faveur du recrutement d'assistants judiciaires.

##### 2. Former les jeunes avocats, et en particulier les (futurs) juges

12. Le travail des assistants de justice peut aussi servir des objectifs de formation. En occupant un poste d'assistant de justice, les jeunes avocats peuvent acquérir une compréhension utile du travail des tribunaux. L'expérience des États membres l'atteste. Dans certains d'entre eux, seconder un juge fait obligatoirement partie de la formation juridique préalable à l'exercice de la profession<sup>4</sup>. Dans d'autres, le fait d'avoir travaillé comme assistant de justice constitue un prérequis officiel ou non, ou est du moins considéré comme une expérience utile pour toute candidature à un poste de juge<sup>5</sup>. Même dans les pays où il n'existe pas de magistrature de carrière et où les juges sont nommés dans les rangs des professionnels compétents, on estime qu'il est utile de se faire un point de vue du travail de soutien des juges du siège<sup>6</sup>. Dans d'autres pays, où les jeunes juges peuvent exercer, pendant une période limitée, en qualité d'assistant de justice auprès des juridictions supérieures, ces périodes de détachement<sup>7</sup> peuvent leur permettre d'acquérir des connaissances et une expérience utiles avant d'être promu à des postes plus élevés au sein de la magistrature.

<sup>3</sup> Voir, par exemple, dans le domaine du droit international et européen : l'Avis n° 9 du CCJE (2006), par. 19, recommandation A(e).

<sup>4</sup> Allemagne, Slovaquie.

<sup>5</sup> Belgique, Bosnie-Herzégovine, Finlande, Géorgie, Pologne, République de Moldova, Slovaquie, Suède, Suisse.

<sup>6</sup> Irlande, Royaume-Uni.

<sup>7</sup> Albanie, Allemagne, Croatie, Slovaquie.



### 3. Efficacité

13. Pouvoir statuer sur une affaire en temps voulu et de manière rentable constitue un objectif important pour tout pouvoir judiciaire. De plus, la qualité des décisions judiciaires après un examen équitable des questions<sup>8</sup> est un aspect essentiel d'un système judiciaire efficace. Les assistants de justice peuvent être un outil important pour décharger les juges de tâches non judiciaires afin d'accélérer le travail des tribunaux et de réduire l'arriéré judiciaire<sup>9</sup>, ainsi que de les aider à préparer des décisions de meilleure qualité. Comme l'a indiqué le CCJE, il est de la responsabilité des États membres de procurer aux tribunaux des ressources appropriées pour qu'ils puissent réaliser un travail judiciaire de qualité dans l'intérêt du public<sup>10</sup>. Cela implique avant toute chose de leur donner les moyens financiers nécessaires pour nommer des juges en nombre suffisant. Toutefois, les juges ne travaillent pas seuls au sein des tribunaux. Des financements appropriés doivent donc être assurés pour employer du personnel judiciaire qualifié, y compris des assistants de justice<sup>11</sup>.
14. Il convient de trouver l'équilibre entre un processus judiciaire rapide et le droit des parties à un tribunal indépendant et impartial. L'article 6 de la CEDH garantit le droit des parties à bénéficier d'un jugement rendu par un tribunal équitable et impartial. Les assistants de justice ne font pas partie de ce tribunal. Il ne faudrait donc pas y recourir au lieu de nommer des juges en nombre suffisant. Une charge de travail trop élevée peut inciter les juges à déléguer aux assistants de justice plus de tâches que ce qui est souhaitable<sup>12</sup>.
15. En appuyant le processus de prise de décision des juges, les assistants de justice peuvent contribuer à améliorer le travail d'un tribunal à tous les niveaux. Les États membres devraient examiner avec circonspection s'il convient de recourir à des assistants de justice et, dans l'affirmative, dans quelles instances judiciaires ils devraient être employés et comment organiser leur travail afin de soutenir la qualité et la diligence, et, ainsi, l'efficacité du système judiciaire. Ce faisant, les États membres doivent être conscients que différents objectifs du recours aux assistants de justice peuvent s'exclure l'un l'autre. S'ils souhaitent favoriser par ce moyen une prise de décision rapide, ils n'atteindront pas cet objectif en recourant à des assistants de justice exclusivement à des fins de formation, car les juges seront accablés par les activités de parrainage et d'apprentissage.
16. Si les États membres qui recourent à des assistants de justice s'accordent à dire que ces derniers apportent une aide précieuse aux juges et leur permettent de gagner du temps, seul un très faible nombre d'entre eux recueillent des données sur leur utilité effective<sup>13</sup>. Il est donc recommandé aux États membres d'évaluer la contribution des assistants de justice.

#### B. Le rôle du juge et le rôle de l'assistant de justice

##### 1. Le rôle du juge

17. La conception du rôle du juge dans un système judiciaire est inextricablement liée à son histoire et à sa culture juridique et judiciaire. Par conséquent, le rôle du juge est toujours compris de différentes manières dans différents États membres. Des différences considérables pourraient encore exister, par exemple entre pays de droit civil et pays de *common law*. Dans les systèmes de *common law*, la rédaction d'un jugement peut être perçue comme une tâche personnelle qui ne peut être ni déléguée ni partagée avec un assistant, quel que soit le niveau de qualification de ce dernier.
18. Quelle que soit l'ampleur des différences pouvant exister entre les pratiques et les traditions des systèmes judiciaires, la prise de décision est partout au cœur du rôle joué par le juge. L'article 6 de la

<sup>8</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 31 ; et, pour ce qui est de la qualité des décisions de justice, l'Avis n° 11 du CCJE (2008).

<sup>9</sup> Voir l'Avis n° 6 du CCJE (2004), par. 65.

<sup>10</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 32, et les Avis n° 2 (2001), par. 4 ; n° 10 (2007), par. 37 ; n° 17 (2014), par. 35 ; et n° 18 (2015), par. 22, du CCJE.

<sup>11</sup> Voir les Avis n° 11 (2008), par. 14, et n° 2 (2001), par. 8, du CCJE.

<sup>12</sup> Au sujet des effets de l'accroissement de la charge de travail liée au recours aux assistants de justice, voir Nina Holvast, *In the shadow of the judge - the involvement of judicial assistants in Dutch district courts*, 2017, p. 179-181 ; voir aussi Peter Bieri, *Law Clerks in Switzerland – A Solution to Cope with the Caseload*, 7 International Journal for Court Administration (2016).

<sup>13</sup> République tchèque, Royaume-Uni ; en Croatie, des études ont montré que les tribunaux recourant aux assistants de justice sont plus productifs que ceux qui ne bénéficient pas de leur aide.

CEDH établit des critères de légitimité des décisions de justice. Des procédures<sup>14</sup> et des garanties substantielles de l'indépendance et de l'impartialité des juges visent à protéger le processus de prise de décision de chacun d'eux<sup>15</sup>. Ces garanties assurent la liberté des juges de statuer sur les affaires de manière indépendante et impartiale, conformément à la loi et à leur appréciation des faits<sup>16</sup>. Ces garanties ne constituent pas des privilèges accordés dans l'intérêt personnel des juges, mais dans celui de l'Etat de droit et de toute personne demandant justice conformément aux garanties figurant à l'article 6 de la CEDH<sup>17</sup>. La prise de décision n'est donc pas un privilège que les juges peuvent déléguer comme bon leur semble, mais elle est au cœur même de leurs fonctions dans une société fondée sur l'Etat de droit. Les juges ne sont pas de simples gestionnaires de dossiers, mais ils doivent avoir une parfaite maîtrise du droit et des faits de telle sorte que les décisions judiciaires demeurent pleinement leurs propres décisions.

## 2. *Le rôle de l'assistant de justice*

19. Le rôle de l'assistant de justice découle de celui du juge. Les assistants de justice doivent soutenir les juges dans leur fonction, pas les remplacer. Quelles que soient leurs attributions, ils doivent être supervisés par le ou les juges, qui restent responsables de la prise de décision sous tous ses aspects. Toutefois, en secondant les juges dans leur processus décisionnel, les assistants de justice participent à l'exercice des tâches judiciaires. Par conséquent, ils doivent se conformer aux normes professionnelles et éthiques les plus strictes et contribuer ainsi à faire en sorte que le public ait une grande confiance dans les institutions judiciaires<sup>18</sup>.

## C. **Le travail des assistants de justice**

20. Chaque système juridique doit décider s'il convient de recruter des assistants de justice et dans quelle proportion. Cette décision dépend de nombreux facteurs, y compris les traditions juridiques et la conception du rôle du juge et des parties.

### 1. *Quelles fonctions et responsabilités le juge doit-il conserver ?*

21. Comme on l'a vu, la prise de décision est au cœur même des fonctions du juge dans tous les systèmes juridiques. Elle doit donc continuer d'incomber au juge ou au collège de juges responsable de l'affaire. La prise de décision implique d'appliquer la loi sur la base d'une compréhension globale des faits. Les juges tiennent des audiences pour établir les faits et pour examiner les questions en litige avec les avocats et les parties. Dans les affaires pénales, par exemple, l'audience offre l'occasion d'entendre la victime et l'accusé. La rédaction du jugement doit s'appuyer sur la décision prise par le juge pour tous les aspects de l'affaire<sup>19</sup>.
22. Plus les assistants de justice sont proches du processus de prise de décision, plus il importe que les juges et les systèmes judiciaires restent prudents. Tous les travaux de préparation imposent de préserver l'équilibre entre une organisation efficace du travail et le contrôle exercé par le juge. Du point de vue des juges, il convient à cet effet de contrôler de près le travail des assistants de justice.

### 2. *Fonctions des assistants de justice liées au processus de prise de décision*

23. Les réponses des États membres font ressortir les différentes fonctions que les assistants de justice peuvent exercer avec des responsabilités variables. Si les assistants de justice prennent une part active au processus de prise de décision, les États membres doivent s'assurer que le juge en conserve le contrôle afin de défendre les droits des parties au titre de l'article 6 de la CEDH.

---

<sup>14</sup> Concernant l'importance de la nomination des juges, voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 3 et 4. Voir aussi la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), arrêt du 12 mars 2019 – *Astradsson c. Islande* - Affaire n° 26374/18.

<sup>15</sup> Voir la Charte des droits fondamentaux de l'UE : Cour de Justice de l'Union européenne (CJEU), arrêt du 27 février 2018 – *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas* – C 64/16, par. 44. Sur l'importance de la séparation des pouvoirs et sur l'indépendance des juges en tant qu'élément particulièrement important au regard de la liberté d'expression des membres de la fonction publique, voir la CEDH, arrêt du 23 juin 2016 – 20261/12 *Baka c. Hongrie*, par. 162-176.

<sup>16</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 5.

<sup>17</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 11.

<sup>18</sup> Voir le *Model Code of Ethics for Legal Associates and Advisors in Courts and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina*, p. 4.

<sup>19</sup> Au sujet de l'importance du professionnalisme des juges, voir l'Avis n° 11 du CCJE (2008), par. 21-23.

(i) Organiser les documents et effectuer des recherches sur les faits

24. Les assistants de justice peuvent participer aux recherches portant sur les faits, par exemple en organisant et en passant au crible des documents volumineux sous la direction et le contrôle du juge<sup>20</sup>. Néanmoins, la prise de décisions de justice s'appuyant sur les faits, l'établissement et l'appréciation des faits restent de la seule responsabilité du juge. Par conséquent, le rôle de l'assistant devrait rester limité à cet égard.

(ii) Rédiger des décisions ou des notes contenant une proposition de décision

25. Dans de nombreux États membres, les assistants de justice participent à la rédaction des décisions et des jugements. Cela peut aussi comprendre la rédaction de décisions concernant la procédure<sup>21</sup>. Certains États membres, toutefois, n'autorisent pas les assistants de justice à intervenir dans le processus de rédaction<sup>22</sup>. Lorsqu'ils sont associés à ce processus, les assistants de justice doivent travailler sous le contrôle étroit et sous la direction du juge. Les États membres devraient se demander s'il est approprié et dans quelle mesure d'autoriser la présence et la participation des assistants de justice lors des délibérations des affaires.
26. Si les assistants de justice élaborent des projets complets, leurs suggestions risquent d'orienter la réflexion des juges (effet d'ancrage). Un tel effet peut aussi se produire, toutefois, lorsqu'un assistant de justice établit simplement une note sur la décision à rendre dans une affaire<sup>23</sup>. Ces risques peuvent être particulièrement élevés lorsque les assistants de justice élaborent un avant-projet ou une note sans être dirigés par le juge. Toutefois, même si un projet de jugement ou une note est rédigée après qu'un juge a exprimé un premier point de vue, en confier la rédaction à un assistant peut empêcher le juge de se familiariser réellement avec l'affaire. Dans ce cas, le juge peut ne pas se rendre compte qu'une impression initiale peut être modifiée par un travail approfondi sur le projet de jugement. Les juges devraient être conscients de ces risques et faire en sorte qu'ils restent responsables des jugements à tout moment.

(iii) Travailler sur des affaires de façon indépendante

27. Dans certains États membres, les assistants de justice travaillent sur les affaires de façon plus indépendante, par exemple en décidant des questions concernant la procédure telles que la nomination d'un expert ou les frais de procédure. Dans un nombre restreint d'États membres, les assistants de justice peuvent aussi tenir des audiences et travailler sur des affaires mineures<sup>24</sup>. Dans bien des cas, les décisions des assistants de justice doivent être approuvées par un juge. Si les États membres autorisent les assistants de justice à réaliser des tâches aussi importantes, cela ne peut se faire que sur une base juridique et sous le contrôle étroit du juge.

(iv) Contribuer à la sélection des affaires en vue d'un examen en appel ou d'un contrôle de constitutionnalité

28. Les cours suprêmes et constitutionnelles jouent un rôle unique dans l'unification de la jurisprudence<sup>25</sup> et sont souvent saisies d'un grand nombre d'affaires. Les assistants de justice travaillant près les cours suprêmes et constitutionnelles réalisent fréquemment un résumé des faits de la cause et des textes de loi applicables et formulent des suggestions quant à l'opportunité d'un examen en appel ou d'un contrôle de constitutionnalité<sup>26</sup>. L'aide qu'ils apportent aux juges en passant les requêtes « au crible » peut aider ceux-ci à se concentrer sur les affaires importantes et à traiter plus rapidement les affaires classiques. Les assistants de justice risquent néanmoins d'acquiescer de l'influence sur la

<sup>20</sup> À Malte, les assistants de justice recueillent des preuves pour les juges.

<sup>21</sup> Andorre, Autriche, Belgique, Croatie, Fédération de Russie, Finlande, Géorgie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Suède, Ukraine.

<sup>22</sup> Andorre, Irlande, Royaume-Uni.

<sup>23</sup> On trouvera une analyse théorique de ce problème avec d'autres références dans Nina Holvast, *In the shadow of the judge, the involvement of judicial assistants in Dutch district courts*, 2017, p. 216.

<sup>24</sup> De telles possibilités sont offertes en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, en Finlande, en Islande, en République tchèque, en Slovénie et en Suède.

<sup>25</sup> Au sujet du rôle joué par les cours suprêmes pour garantir l'uniformité de la jurisprudence, voir l'Avis n° 20 du CCJE (2017), par. 20-25.

<sup>26</sup> Allemagne, Andorre, Autriche, Croatie, Espagne, Finlande, Géorgie, Islande, Lituanie, Norvège, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovénie.

sélection des affaires. Les États membres doivent être conscients de ces risques et faire en sorte que les juges continuent de statuer et de sélectionner les affaires eux-mêmes.

### *3. Fonctions des assistants de justice en dehors du processus de prise de décision*

#### *(i) Recherche juridique*

29. Les assistants de justice peuvent effectuer des recherches (si celles-ci n'ont pas été effectuées par les parties) sur la législation, et notamment une analyse de la jurisprudence. C'est le cas dans tous les États membres qui recourent à des assistants de justice. Dans certains États, toutefois, la recherche est essentiellement considérée comme incombant aux parties<sup>27</sup>. Néanmoins, dès lors qu'ils élaborent des notes contenant une proposition de décision et/ou les motifs d'une décision, les assistants de justice sont davantage associés au processus de prise de décision.

#### *(ii) Rédaction du procès-verbal d'audience*

30. Dans de nombreux pays, la rédaction du procès-verbal d'audience était et demeure une fonction importante de certains assistants de justice<sup>28</sup>. Cette tâche s'effectue de plus en plus, désormais, grâce à la technologie, mais elle peut rester importante dans certaines affaires.

#### *(iii) Préparation de décisions pour publication*

31. Les autres fonctions des assistants de justice peuvent comprendre la relecture des décisions, la vérification des références ou la préparation des décisions pour publication (et en particulier leur anonymisation).

#### *(iv) Préparation d'informations à l'intention des médias*

32. Le CCJE a reconnu qu'il était important de communiquer aux médias des résumés des décisions de justice, des informations factuelles ainsi que des informations sur les audiences<sup>29</sup>. La rédaction de ces documents sous le contrôle d'un juge peut constituer une fonction importante des assistants de justice.

#### *(v) Tâches administratives*

33. Si les tâches administratives sont habituellement réalisées par des assistants administratifs, certaines comme la rédaction des protocoles officiels des audiences, l'organisation des dossiers, la correspondance avec les parties, la préparation des copies officielles des décisions et la collecte de données statistiques sont exécutées par des assistants de justice dans certains États membres.
34. Des règlements ou lignes directrices devraient présenter aux juges et aux assistants de justice les tâches qui peuvent être déléguées à ces derniers, créant ainsi transparence et responsabilité vis-à-vis d'une participation acceptable des assistants de justice au processus de prise de décision<sup>30</sup>. En particulier, les systèmes judiciaires doivent tenir compte du fait que pour des juges surchargés, la tentation peut être très forte d'associer plus activement les assistants de justice à ce processus.

## **D. Les relations des juges et des assistants de justice**

### *1. Des assistants de justice placés sous la direction des juges*

35. La protection de l'indépendance des juges est une condition préalable à l'Etat de droit. Les assistants de justice ne sont pas des juges et ils n'ont donc pas droit, à ce titre, à l'indépendance des juges. Par conséquent, en qualité d'assistants de justice, ils ne sont pas indépendants des juges qu'ils secondent. En tant que tels, ils doivent suivre les ordres des juges.

---

<sup>27</sup> Royaume-Uni.

<sup>28</sup> Andorre, Autriche, Belgique, Fédération de Russie, Finlande, France, Monaco, Roumanie, Suède, Suisse.

<sup>29</sup> Avis n° 7 du CCJE (2005), par. 42.

<sup>30</sup> Concernant l'importance de la réglementation d'un point de vue théorique, voir Nina Holvast, *In the shadow of the judge, the involvement of judicial assistants in Dutch district courts*, 2017, p. 217-219.

## 2. *La fonction d'encadrement exercée par les juges*

36. Comme on l'a vu, les juges ne sont pas de simples gestionnaires de dossiers. Néanmoins, dès lors que des assistants travaillent avec eux, ils doivent exercer une fonction d'encadrement qui implique de formuler des appréciations constructives, de contribuer au développement des assistants de justice, d'instaurer une confiance mutuelle et de planifier les tâches pouvant être déléguées. Cette fonction revêt une importance particulière lorsque le travail réalisé avec l'assistant poursuit un objectif de formation. Plus le nombre d'assistants avec lequel travaille un juge est élevé, plus ces compétences managériales prennent de l'importance. Les juges devraient suivre des formations pour apprendre à encadrer, à déléguer et à communiquer, et bénéficier d'un soutien dans leur fonction en recevant des conseils appropriés.

## 3. *Des instructions claires*

37. Les juges doivent donner des instructions claires aux assistants de justice et leur fournir toutes les informations nécessaires pour leur permettre de faire leur travail de la meilleure façon possible.

## 4. *Le respect mutuel*

38. Les juges et les assistants de justice devraient respecter et apprécier le rôle joué par chacun ainsi que leurs fonctions respectives. Les assistants de justice doivent respecter les limites que leur impose leur fonction par rapport à celle du juge. Les juges, toutefois, doivent apprécier et respecter la contribution importante que les assistants de justice apportent au travail du tribunal.

## 5. *Les échanges*

39. Sur la base d'un respect et d'une compréhension mutuels des rôles respectifs de l'assistant de justice et du juge, chacun peut et devrait se livrer à des échanges mutuellement bénéfiques. Certaines personnes préférant penser « tout haut » que « par écrit », un assistant de justice peut permettre à un juge de tester ses idées, notamment si celui-ci ne siège pas parmi un collège, mais seul. Des réactions constructives s'avèrent utiles pour les assistants comme pour les juges.

## 6. *La réglementation de la relation de travail*

40. Le rôle et les fonctions des assistants de justice devraient être reconnus par les États membres. Certains d'entre eux ont réglementé la relation de travail qui unit les juges et les assistants de justice par la loi ou par des règlements internes<sup>31</sup>. Les États membres devraient mettre en évidence les points épineux de la relation entre les juges et les assistants et réfléchir aux meilleurs moyens d'y remédier. Ils peuvent recourir à cet effet à des règlements, à des normes et à des lignes directrices ou à des codes de conduite régissant les relations des juges et des assistants de justice. Des mécanismes juridiques non contraignants et des règles déontologiques peuvent aussi contribuer à éviter les conflits entre les uns et les autres et expliquer, par exemple, comment réagir en cas d'incompatibilité de caractère<sup>32</sup>.

## IV. **Le statut des assistants de justice**

### A. **La pratique dans les États membres**

41. Les informations transmises par les États membres font apparaître des différences dans l'approche du statut et de l'organisation des assistants de justice. Dans la plupart des États membres, les assistants de justice travaillent auprès de tous les tribunaux et de tous les degrés de juridictions. Dans certains États, ils sont recrutés uniquement dans les juridictions supérieures et au sein de la cour constitutionnelle<sup>33</sup>, ou uniquement de la cour constitutionnelle<sup>34</sup>, ou dans des tribunaux spécialisés<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> En Croatie, les assistants de justice sont même mentionnés dans la Constitution.

<sup>32</sup> Le *Model Code of Conduct for Legal Associates and Advisors in Courts and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina* cite un exemple utile à cet égard.

<sup>33</sup> Allemagne (dans les juridictions de première et de deuxième instance, toutefois, les diplômés (*Referendare*) doivent travailler pendant un certain laps de temps pour obtenir les qualifications requises pour pouvoir exercer), Autriche, Chypre, Danemark, Espagne, Irlande, Luxembourg, Norvège, Royaume-Uni.

<sup>34</sup> Italie.

<sup>35</sup> Albanie.

Les assistants de justice peuvent être des fonctionnaires<sup>36</sup> ou des salariés<sup>37</sup>, sous contrat à durée déterminée ou à long terme. Dans certains pays, il peut s'agir de juges de première ou de deuxième instance qui exercent en qualité d'assistant de justice pendant une période limitée avant de revenir dans leur tribunal<sup>38</sup>. Pendant toute la durée de leur détachement, ils conservent alors leur statut de juge du tribunal dont ils sont issus.

## **B. La sélection**

### *1. Le processus de sélection*

42. Les assistants de justice devraient être sélectionnés au cours d'un processus transparent reposant sur des critères objectifs, fondés sur le mérite et tenant compte de l'expérience, des qualifications, des compétences juridiques, de l'intégrité, des compétences en communication et de la motivation. La diversité peut être prise en considération dans le processus de sélection. Si le fait d'avoir travaillé comme assistant de justice est une condition préalable (officielle ou non) pour devenir juge, celle-ci doit être prise en compte dans le processus de sélection. Il faut conférer un poids adéquat à l'objectif de formation des dispositifs relatifs aux assistants de justice dans le processus de sélection. Si travailler comme assistant de justice fait partie des qualifications requises pour exercer une profession juridique<sup>39</sup>, comme c'est le cas dans certains États membres<sup>40</sup>, ces principes ne peuvent pas être pleinement pris en compte, car chaque candidat qualifié doit se voir offrir la possibilité d'acquérir les qualifications nécessaires pour la pratique du droit.

### *2. L'indépendance externe des juges*

43. L'indépendance des juges doit être protégée contre les pressions externes (indépendance externe<sup>41</sup>). Compte tenu de la proximité des assistants de justice avec le processus décisionnel, l'indépendance du pouvoir judiciaire doit être garantie pendant le processus de sélection des assistants de justice. C'est le pouvoir judiciaire, et non l'exécutif, qui devraient être responsables de la sélection. En outre, le pouvoir judiciaire est le mieux placé pour sélectionner les candidats possédant les qualités et les compétences nécessaires pour les assister, notamment lorsqu'une expertise s'impose dans certains domaines du droit.

### *3. L'indépendance interne*

44. L'indépendance de la justice peut ne pas être compromise uniquement par des influences externes, mais aussi par des mesures prises au sein du système judiciaire (indépendance interne)<sup>42</sup>. Les assistants de justice travaillent en étroite collaboration avec des juges qui doivent pouvoir compter sur leur sérieux, leur compétence et leur motivation. Ce point est particulièrement important lorsque les assistants de justice sont affectés au service d'un juge ou d'un collège de juges. Dans ce cas, le juge qui travaille avec des assistants de justice devrait avoir son mot à dire sur leur sélection.

### *4. La durée d'emploi*

45. Les États membres adoptent des approches différentes quant à la durée d'exercice de la fonction d'assistant de justice. Dans la majorité d'entre eux, les assistants de justice peuvent faire toute leur

---

<sup>36</sup> Andorre, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Islande, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Roumanie, Slovaquie, Suède, Suisse.

<sup>37</sup> Bosnie-Herzégovine, Espagne, France, Lettonie, Malte, Norvège, Pologne, République de Moldova, République tchèque, Royaume-Uni.

<sup>38</sup> Surtout en Allemagne et Espagne, mais le modèle existe aussi – moyennant certaines variantes – en Albanie, en Autriche, en Croatie et en Slovaquie.

<sup>39</sup> La profession juridique pourrait correspondre ici, selon le système juridique national de chaque pays, à la profession d'avocat et/ou de procureur et/ou de juge.

<sup>40</sup> Allemagne et Slovaquie, Autriche et Belgique sous certains aspects. Il ne faut pas confondre ces stagiaires ou *Referendare* avec les assistants de justice pleinement qualifiés qui apportent un soutien aux juges pendant des périodes plus longues, auprès de l'ensemble des tribunaux (Belgique, Slovaquie) ou des juridictions supérieures (Allemagne et Autriche).

<sup>41</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 11-21 ; voir la Cour de Justice de l'Union européenne (CJEU), arrêt du 27 février 2018 - *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas* - C 64/16, par. 44.

<sup>42</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 22-25 ; voir la Cour de Justice de l'Union européenne (CJEU), arrêt du 27 février 2018 - *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas* - C 64/16, par. 44.

carrière dans cette profession<sup>43</sup>. Même si dans ces pays, ces postes sont rarement destinés à assurer une carrière permanente, dans la pratique, les assistants de justice peuvent exercer pendant une période prolongée, voire jusqu'à leur retraite. En particulier, ce dernier cas de figure peut s'observer dans les pays où le poste d'assistant de justice est censé servir de tremplin vers un poste de juge. Si le nombre de juges recrutés est insuffisant, les assistants de justice peuvent se retrouver « coincés » à leur poste<sup>44</sup>. Dans d'autres pays, il s'agit d'une fonction à court terme, qui sert également un objectif de formation<sup>45</sup>.

46. Les systèmes de postes à long terme et à court terme présentent tous deux des avantages et des inconvénients. En gardant des assistants de justice expérimentés, les tribunaux peuvent gagner en efficacité. En cas de changements fréquents, les nouveaux assistants doivent être formés et ont besoin de temps pour être efficaces. Les assistants expérimentés peuvent gagner du temps et travailler sur les affaires classiques de façon plus autonome. Mais il existe aussi des inconvénients lorsqu'ils restent en poste trop longtemps. En se forgeant une grande expérience, ils peuvent gagner une influence trop marquée dans le processus décisionnel. Cela créerait un problème au vu des garanties énoncées à l'article 6 de la CEDH, qui ont été mises en évidence précédemment. Si l'exercice de la fonction d'assistant de justice sert un objectif de formation, il importe tout particulièrement que les assistants évoluent vers d'autres postes. De plus, en changeant régulièrement d'assistants de justice, les tribunaux et les juges peuvent rester plus dynamiques et davantage en phase avec les nouvelles évolutions.
47. Si les États membres et leurs systèmes judiciaires recourent à des assistants de justice pendant une durée plus longue, ils doivent être conscients de leur responsabilité en tant qu'employeur et offrir des possibilités de formation et/ou des postes de haut niveau aux assistants expérimentés, afin de les aider dans leur développement. Il pourrait être possible de promouvoir ces assistants à de plus hautes fonctions dans l'administration judiciaire, ou auprès de juridictions plus élevées.
48. Lorsque le système judiciaire le permet, les assistants de justice les plus éminents devraient être encouragés et aidés à accéder à la fonction de juge. Le système judiciaire pourrait ainsi s'appuyer sur des candidats qui possèdent une connaissance approfondie des fonctions et du rôle d'un juge. Tirer parti de leur expérience pourrait réduire les besoins de formation et favoriser l'efficacité du système judiciaire.
49. Les États membres sont encouragés à trouver un équilibre entre les avantages et les inconvénients des missions d'assistants de justice à long et à court terme. La durée du travail ne devrait pas être trop courte pour que les assistants de justice puissent fournir un soutien de grande qualité et obtenir des informations importantes. Toutefois, à la lumière des risques exposés ci-dessus, la durée du travail des assistants de justice dans le même rôle ne devrait pas être trop longue.

### **C. L'évaluation**

50. Si les performances des assistants de justice font l'objet d'une évaluation, celle-ci devrait être réalisée par le ou les juges avec lesquels l'assistant a travaillé. Cela revêt une importance particulière lorsque l'exercice de cette fonction obéit à un objectif de formation. Les notes et les références obtenues dans ce cadre pourraient être d'une importance considérable pour les opportunités de carrière d'un assistant. Les évaluations doivent s'effectuer selon des critères objectifs, en tenant compte de la compétence juridique, de l'intégrité, de la motivation et de l'efficacité de l'assistant. Si les évaluations des assistants de justice ne soulèvent pas de problèmes au regard de l'indépendance de la justice, les principes élaborés pour l'évaluation des juges peuvent servir de fil conducteur<sup>46</sup>. À l'instar des juges, les assistants de justice devraient être entendus au cours du processus d'évaluation.

### **D. La formation**

51. Dans un environnement juridique en perpétuelle mutation, l'appareil judiciaire devrait forger une culture d'auto-amélioration et de formation des juges<sup>47</sup>. Ces offres de formation devraient être

<sup>43</sup> Andorre, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Géorgie, Lettonie, Lituanie, Monaco, Norvège, République de Moldova, Roumanie, Suisse.

<sup>44</sup> Croatie, Slovaquie.

<sup>45</sup> Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Luxembourg (l'expérience reste limitée pour l'instant), Norvège, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Suède.

<sup>46</sup> Voir l'Avis n° 17 du CCJE (2014).

<sup>47</sup> Voir l'Avis n° 4 du CCJE (2003).

ouvertes aux assistants de justice afin d'améliorer leur capacité à assister les juges. Lorsqu'un système de formation a été mis en place pour les juges, la formation des assistants de justice devrait être assurée par la même institution. Elle devrait tenir compte des besoins propres aux assistants. Cette formation est particulièrement importante lorsque les assistants de justice ont l'intention de devenir juges.

## **E. L'organisation**

52. Comme l'indiquent les réponses des États membres, il existe foncièrement trois grands modes d'organisation des assistants de justice : un ou plusieurs assistants de justice peuvent travailler avec un juge<sup>48</sup>. Les assistants de justice peuvent aussi être affectés au service d'un collège de juges<sup>49</sup>. Dans une troisième approche, les assistants de justice sont organisés en service et travaillent avec différents juges<sup>50</sup>. Dans une quatrième approche rarement utilisée, des équipes d'assistants de justice sont constituées pour des affaires spécifiques<sup>51</sup>.
53. Chaque système judiciaire doit mûrement réfléchir à l'approche qui convient le mieux à sa tradition juridique et à son système judiciaire. Chacune de ces approches présente des avantages et des inconvénients. Lorsque les juges travaillent en étroite collaboration avec le même ou les mêmes assistants, une confiance solide peut s'installer. Dans ce cas, les juges devraient avoir leur mot à dire sur la nomination des assistants de justice. Le nombre d'assistants de justice affectés au service de chaque juge ne devrait pas être trop élevé afin que les juges aient le temps de vérifier leur travail de près. L'avantage du regroupement au sein d'un service pourrait être que les juges travaillent avec des assistants de justice possédant des qualités différentes.

## **F. La rémunération**

54. Plus les assistants travaillent longtemps dans un tribunal, plus il importe que leur travail soit rémunéré de façon appropriée. Non seulement le travail effectué par les assistants de justice devrait être reconnu à sa juste valeur, mais des risques de corruption pourraient surgir s'ils ne sont pas suffisamment payés.

## **G. Une conduite professionnelle**

### *1. Impartialité*

55. Les parties qui comparaissent devant un tribunal s'attendent à l'impartialité du juge qui connaît de leur affaire mais aussi d'un assistant de justice apportant son soutien au juge chargé de leur dossier. Par conséquent, les assistants de justice ont le devoir de révéler tout conflit d'intérêt potentiel. De plus, les États membres devraient envisager d'introduire des règles imposant aux assistants de justice de se récuser selon les mêmes critères que ceux qui s'appliquent à la récusation d'un juge<sup>52</sup>. Le CCJE recommande aux États membres d'envisager d'introduire une réglementation autorisant les parties à contester la participation d'un assistant de justice.

### *2. Confidentialité*

56. Les assistants de justice doivent veiller à la confidentialité de toutes les informations qu'ils recueillent en lien avec leur activité. C'est essentiel pour les échanges intervenant à l'extérieur du tribunal, avec leurs amis, par exemple sur les médias sociaux, avec la presse, les parties, et le pouvoir exécutif ou législatif. Cet aspect est également important, toutefois, dans l'enceinte du tribunal, en ce qui concerne par exemple le président de la cour et l'administration judiciaire. La réglementation en matière de confidentialité doit bien entendu respecter les droits et libertés protégés par l'article 10 de la CEDH et les autres dispositions pertinentes de la Convention.

---

<sup>48</sup> Ce système est ainsi comparable à un « cabinet » : Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne (sur le niveau de la Cour constitutionnelle), Fédération de Russie, Géorgie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République de Moldova, Royaume-Uni, Ukraine ; c'est aussi la pratique en vigueur à la Cour de Justice de l'Union européenne.

<sup>49</sup> Allemagne, Andorre, Belgique, Finlande, Islande, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suède, Suisse.

<sup>50</sup> Andorre, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Lettonie, Lituanie (Cour suprême), Luxembourg, Monaco, Norvège ; c'est aussi la pratique en vigueur à la Cour européenne des droits de l'homme.

<sup>51</sup> Finlande, occasionnellement ; c'est aussi la pratique en vigueur à la Cour pénale internationale (CPI).

<sup>52</sup> Comme c'est le cas en Croatie, en Roumanie, en Slovaquie et en Suisse.



### 3. *Indépendance*

57. Les assistants de justice exercent une double fonction : ils font partie de l'administration judiciaire, mais ils aident aussi les juges à remplir leurs obligations d'indépendance. Par conséquent, respecter et promouvoir l'indépendance des juges représente une activité importante des assistants de justice. Cette fonction particulière doit être prise en compte dans leur statut. La réglementation relative à leurs fonctions, à leurs droits et à leur statut doit empêcher que des éléments externes ou internes à l'appareil judiciaire abusent de leur double fonction pour compromettre l'indépendance des juges. Ainsi, en cas de contradiction entre les ordres donnés par le juge qui travaille sur une affaire concrète et par l'administration judiciaire, la décision du juge doit être respectée.

### 4. *Normes de conduite éthique et professionnelle*

58. Les assistants de justice – en particulier ceux qui sont associés au processus de rédaction des décisions – remplissent des fonctions importantes au sein du système judiciaire. Leur conduite peut influencer directement sur la confiance de la société et des parties qui demandent justice. Le CCJE recommande d'élaborer à l'intention des assistants de justice des normes de conduite éthique et professionnelle qui rendent compte de leur rôle et de leurs fonctions<sup>53</sup>. Malgré les différences notables dans le rôle des juges et des assistants de justice mises en évidence précédemment, de nombreux principes énoncés dans les normes relatives à la conduite éthique et professionnelle des juges peuvent aussi s'appliquer aux assistants de justice. Ces derniers doivent agir avec intégrité, correction et impartialité. Ils doivent s'acquitter de leurs tâches avec diligence et compétence.

## V. **Conclusions – Recommandations**

1. La prise de décision est au cœur des fonctions du juge dans tous les systèmes juridiques (paragraphe 18). Les assistants de justice doivent soutenir les juges dans leur fonction, et non les remplacer (paragraphe 19). Par conséquent, les assistants de justice ne devraient pas être engagés au lieu de nommer des juges en nombre suffisant (paragraphe 14).
2. Des assistants de justice compétents peuvent apporter un soutien précieux aux juges et contribuer ainsi à améliorer le travail des tribunaux à tous les niveaux (paragraphe 11 et 15). En particulier, les assistants de justice peuvent être un outil important pour améliorer l'efficacité des tribunaux (paragraphe 13). Les États membres devraient examiner avec circonspection s'il convient de recourir à des assistants de justice et, dans l'affirmative, dans quelles instances judiciaires ils devraient être employés et comment organiser leur travail afin de soutenir la qualité et la diligence, et, ainsi, l'efficacité du système judiciaire (paragraphe 15).
3. Les États membres devraient prévoir un financement adéquat pour employer du personnel judiciaire qualifié, y compris - lorsqu'ils sont engagés - des assistants de justice (paragraphe 13).
4. Afin de garantir les droits des parties en vertu de l'article 6 de la CEDH, les juges doivent avoir une parfaite maîtrise du droit et des faits de telle sorte que les décisions judiciaires demeurent pleinement leurs propres décisions (paragraphe 18). Plus les assistants de justice se rapprochent du processus décisionnel et plus la charge de travail des juges est lourde, plus il est important que les systèmes judiciaires et les juges veillent à ce que les juges gardent le contrôle en supervisant étroitement le travail des assistants de justice (paragraphe 14, 22).
5. Les États Membres devraient envisager d'introduire des règlements ou des lignes directrices qui informent les juges et les assistants de justice du type de travail qui peut être délégué aux assistants de justice, créant ainsi une transparence et une responsabilité quant à une participation acceptable des assistants de justice au processus décisionnel (paragraphe 34).
6. Les États membres devraient envisager de réglementer le statut des assistants de justice, en tenant compte de leur sélection, de leur rémunération, de leur évaluation, de leur organisation, de leurs besoins de formation et, le cas échéant, de la situation des assistants de longue durée (paragraphe 41-54).
7. Les États Membres sont encouragés à trouver un équilibre entre les avantages et les inconvénients des engagements à court et à long terme des assistants de justice (paragraphe 49). Si cela est

---

<sup>53</sup> Voir, à titre d'exemple, le *Model Code of Conduct for Legal Associates and Advisors in Courts and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina*.

possible dans le système judiciaire respectif, les assistants de justice de la plus haute qualité devraient être encouragés et soutenus pour devenir juges (paragraphe 48).

8. Ce devrait être le pouvoir judiciaire, et non l'exécutif, qui est responsable de la sélection des assistants de justice dans le cadre d'un processus transparent fondé sur des critères objectifs et le mérite (paragraphe 42 et 43).
9. La conduite des assistants de justice peut influencer directement sur la confiance de la société et des parties en quête de justice. Par conséquent, des règlements et directives devraient fournir des orientations sur les relations de travail des juges et des assistants de justice et sur la conduite professionnelle et éthique des assistants de justice (paragraphe 35-40, 58).
10. Les assistants de justice doivent garder confidentiels tous les renseignements qu'ils obtiennent dans le cadre de leur travail (paragraphe 56).
11. Les assistants de justice ont le devoir de révéler tout conflit d'intérêts. Les États Membres devraient envisager d'introduire des règles sur la récusation des assistants de justice, semblables à celles qui s'appliquent aux juges (paragraphe 55).
12. La proximité des assistants de justice par rapport aux juges qu'ils soutiennent ne doit pas faire l'objet d'abus, que ce soit de l'extérieur ou de l'intérieur du pouvoir judiciaire, pour porter atteinte à l'indépendance des juges (paragraphe 57).

## Avis N° 23 (2020)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

### Le rôle des associations de juges en faveur de l'indépendance de la justice

---

#### I. Introduction

1. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a établi le présent Avis sur le rôle des associations de juges en faveur de l'indépendance de la justice.
2. Cet Avis a été élaboré en se fondant sur des Avis antérieurs du CCJE, sur la Magna Carta des juges (2010) du CCJE et sur les instruments pertinents du Conseil de l'Europe, notamment la Charte européenne de 1998 sur le statut des juges, la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, la Recommandation CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, le Rapport de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur la liberté d'expression des juges (CDL-AD(2015)018) et les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association adoptées par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH). Il a aussi pris en compte les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, le Statut universel du juge adopté par l'Association internationale des juges, le premier rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies du 21 mai 2012 sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association (A/HRC/20/27) et le troisième rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats du 24 juin 2019 sur l'exercice de la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique par les juges et les procureurs.
3. Cet Avis tient également compte des réponses des membres du CCJE au questionnaire sur le rôle des associations de juges en faveur de l'indépendance de la justice, ainsi que de la synthèse de ces réponses et de l'avant-projet préparé par l'expert nommé par le Conseil de l'Europe, le juge Gerhard REISSNER<sup>1</sup>.

#### II. Champ d'application de l'Avis

4. Dans 12 des 35 États membres qui ont répondu au questionnaire, il n'existe qu'une seule association de juges. Dans la majorité de ces États membres, il existe plus d'une association.
5. L'enquête menée auprès des États membres montre qu'il existe une grande variété d'associations de juges. Leurs critères d'adhésion sont différents, leurs objectifs divergent et leur taille et leur représentativité sont très variables.
6. Certaines associations ne sont ouvertes qu'aux juges d'un certain niveau de juridiction – les juges de la Cour Suprême ont parfois leur propre association, par exemple. D'autres sont composées de juges spécialisés dans un domaine en particulier. Les associations spécialisées les plus courantes sont les associations de juges des tribunaux administratifs. Il existe aussi des associations de femmes juges<sup>2</sup>. Cependant, la plupart des associations permettent à tous les juges d'en devenir membres.
7. L'adhésion à tout type d'association est volontaire. Par conséquent, le nombre de membres peut être très différent d'une association à l'autre et – encore plus important – la représentativité des associations, c'est-à-dire le ratio des juges membres de l'association par rapport à l'ensemble des juges qui pourraient l'être, varie fortement.

---

<sup>1</sup> Le juge REISSNER a été le Président du CCJE en 2012-2013 et un membre de longue date du groupe de travail du CCJE.

<sup>2</sup> La Bosnie-Herzégovine, l'Italie, le Royaume-Uni, la Slovaquie et l'Ukraine ont fait état de l'existence d'associations de femmes juges.

8. Les associations de juges peuvent être dotées de la personnalité juridique. La plupart d'entre elles sont établies en vertu d'une loi sur les associations civiles, mais certaines peuvent aussi être constituées en groupes informels de juges.
9. Toutes les associations de juges offrent à leurs membres un réseau et une plateforme d'échanges et de communication. Les principaux objectifs de la grande majorité des associations sont de promouvoir et de défendre l'indépendance des juges et l'État de droit et de préserver le statut et les conditions de travail adéquates des juges. Parmi les autres objectifs importants figurent la formation des juges, l'éthique des juges et la contribution aux réformes judiciaires et au développement du droit.
10. Aux fins du présent Avis, les associations de juges sont des organisations autonomes à but non lucratif, dotées ou non de la personnalité juridique, composées de membres qui en font volontairement la demande.
11. Dans la majorité des associations, l'adhésion est ouverte aux juges, y compris aux juges à la retraite. Dans certaines associations, les juges stagiaires et les assistants de justice peuvent également adhérer. Enfin, il arrive que les procureurs puissent aussi devenir membres de certaines associations, notamment s'il existe une carrière commune pour les juges et les procureurs.

### **III. Le cadre juridique international et européen**

12. La Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>3</sup>, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)<sup>4</sup> et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)<sup>5</sup> garantissent à chacun la liberté d'association, c'est-à-dire le droit de fonder des associations et de s'y affilier.
13. Comme tous les individus, les juges jouissent de ces droits fondamentaux, qui sont garantis par les documents susmentionnés<sup>6</sup>. Dans l'exercice de leur droit à la liberté de réunion pacifique, les juges doivent garder à l'esprit leurs responsabilités et éviter les situations qui pourraient être considérées comme incompatibles avec l'autorité de leur institution, ou avec leur obligation d'être indépendants et impartiaux et d'être perçus comme tels<sup>7</sup>.
14. La liberté d'association ne sert pas seulement les intérêts personnels des juges mais elle sert aussi les intérêts de l'ensemble du pouvoir judiciaire. La liberté d'association des juges est expressément garantie par les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature<sup>8</sup>, les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire<sup>9</sup> et le Statut universel du juge<sup>10</sup>.
15. En Europe, la liberté d'association des juges a été précisée en 1998 par la Charte européenne sur le statut des juges<sup>11</sup>, et en 2010 par la Recommandation (2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, intitulée « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités »<sup>12</sup> et par la Magna Carta des juges (Principes fondamentaux) du CCJE<sup>13</sup>. La Charte européenne souligne la contribution des associations de juges à la défense des droits statutaires des juges, un aspect repris par la Recommandation (2010)12, qui précise l'élément le plus central du statut des juges – l'indépendance – et ajoute une dimension supplémentaire, à savoir la promotion de l'État de droit. La Magna Carta des juges appréhende cet objectif comme celui de « défendre la mission du pouvoir

<sup>3</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies, Article 20/1.

<sup>4</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

<sup>5</sup> Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) du 4 novembre 1950, Article 11 /1.

<sup>6</sup> Avis n° 3 (2002) du CCJE sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, par. 27.

<sup>7</sup> Comparez aussi avec le troisième rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats sur l'exercice de la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique par les juges et les procureurs, 24 juin 2019, Recommandation 107.

<sup>8</sup> Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (entérinés par l'Assemblée générale le 29 novembre 1985), par. 9.

<sup>9</sup> Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, Principes 4-6.

<sup>10</sup> Statut universel du juge (adopté par l'UIM le 14 novembre 2017), article 3/5.

<sup>11</sup> Charte européenne sur le statut des juges : principes 1.7 et 1.8.

<sup>12</sup> Recommandation (2010)12, par. 25.

<sup>13</sup> Magna Carta des juges (Principes fondamentaux) (17 novembre 2010), par. 12.

judiciaire dans la société ». Cette tendance à l'élargissement des missions se perçoit également dans l'analyse des objectifs des associations de juges où, de plus en plus, l'attention portée au statut des juges s'accompagne désormais d'une sensibilisation tout aussi forte au respect de l'État de droit.

#### **IV. Fondement et objectifs des associations de juges**

16. Les juges sont les pierres angulaires des États fondés sur la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme<sup>14</sup>. Conséquence logique de ce rôle, les documents normatifs européens susmentionnés prévoient deux objectifs prioritaires – que les statuts de nombreuses associations de juges reprennent comme leurs buts principaux – qui sont : 1) établir et défendre l'indépendance du pouvoir judiciaire ; 2) promouvoir et renforcer l'État de droit. Ces deux objectifs favorisent le respect effectif du droit fondamental à un procès équitable par un tribunal indépendant et impartial, énoncé à l'article 6 de la CEDH.
17. Le premier objectif d'une association de juges – établir et défendre l'indépendance du pouvoir judiciaire – englobe, entre autres, la défense des juges et du pouvoir judiciaire contre toute atteinte au principe d'indépendance, la revendication de ressources suffisantes et de conditions de travail satisfaisantes, la recherche d'une rémunération et d'une sécurité sociale adéquates, le rejet des critiques et des attaques injustes à l'encontre du pouvoir judiciaire et des juges à titre individuel, l'établissement, la promotion et la mise en œuvre de normes éthiques et la préservation de la non-discrimination et de la parité entre les sexes.
18. Le second objectif d'une association de juges – promouvoir et renforcer l'État de droit – comprend, entre autres, la contribution à la formation, à l'échange et au partage des connaissances et des bonnes pratiques, la contribution à l'administration de la justice en lien avec ceux qui en sont responsables et la transmission de connaissances et d'informations aux médias et au grand public sur le rôle des juges, le pouvoir judiciaire et l'État de droit.
19. Les objectifs mentionnés jusqu'à présent ne concernent pas seulement les associations de juges. Plusieurs autres acteurs au sein et en dehors du système judiciaire jouent un rôle pour les atteindre et le respect mutuel, l'ouverture, le soutien et la coopération sont des facteurs de réussite indispensables.
20. Les associations de juges peuvent également faciliter les réunions avec des représentants de la société civile qui sont en mesure d'exprimer les attentes de la société à l'égard du système judiciaire et de l'administration de la justice<sup>15</sup>.
21. Un des objectifs évidents d'une association de juges consiste à créer un réseau entre ses membres. Cela permet de réunir des juges qui exercent leurs fonctions seuls ou en collèges, mais qui ont des intérêts et des besoins communs. Le fait d'offrir aux juges des possibilités de dialogue et de critique entre pairs contribue à améliorer l'indépendance par l'autocritique interne et à développer un système judiciaire solide et fondé sur des valeurs. Leur réunion au sein d'une association permet aux juges de partager leurs expériences et leurs bonnes pratiques<sup>16</sup>. Cette démarche est particulièrement féconde lorsque des juges de différents niveaux et juridictions se rencontrent. Les associations de juges peuvent aussi offrir aux juges spécialisés la possibilité d'approfondir leurs connaissances et de contribuer ainsi à l'application cohérente du droit. Enfin, et tout aussi important, ces associations permettent aux juges de développer un esprit commun en faveur de l'indépendance du pouvoir judiciaire, des droits de l'homme et de l'État de droit.
22. Les associations de juges facilitent également la coopération transfrontalière et permettent des échanges avec des associations d'autres États membres. Des liens se tissent aussi par le biais d'un certain nombre d'associations et d'organisations judiciaires européennes. Ainsi, les associations nationales de juges ouvrent la porte à l'échange international d'expériences pour leurs membres et

<sup>14</sup> En ce qui concerne le rôle du pouvoir judiciaire, voir l'Avis n° 18 (2015) du CCJE sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne.

<sup>15</sup> CM/Rec(2010)12, par. 20.

<sup>16</sup> Comme c'est le cas entre les juges d'une même juridiction puisque de nombreux États membres organisent des réunions régulières entre juges, destinées à « la diffusion des évolutions législatives et jurisprudentielles mais aussi aux bonnes pratiques professionnelles », voir le rapport de la CEPEJ « Sortir le juge de son isolement – Lignes directrices visant à améliorer le savoir-faire et le savoir-être du juge, renforcer le partage des connaissances et la collaboration, et dépasser une culture judiciaire d'isolement », 6 décembre 2019, CEPEJ(2019)15, p. 8.

jouent un rôle important dans la diffusion des normes européennes au sein des communautés nationales de juges.

23. Compte tenu des aspects notables des associations de juges mentionnés ci-dessus et de leur importance pour la défense des valeurs fondamentales des systèmes judiciaires des États membres, le CCJE estime éminemment souhaitable qu'il existe au moins une association de ce type dans chaque système judiciaire.

## **V. Comment les associations de juges peuvent-elles atteindre leurs objectifs**

### **A) Au sein du pouvoir judiciaire**

24. Pour favoriser et défendre l'indépendance des juges et du pouvoir judiciaire, les associations de juges doivent mettre en œuvre un large éventail d'activités. L'indépendance des juges individuels passe par l'indépendance de l'autorité judiciaire<sup>17</sup>. Elle consiste non seulement à écarter toute influence extérieure, mais aussi celle qui peut être exercée à l'intérieur du système judiciaire<sup>18</sup>. Les associations de juges sont souvent la cible de menaces, de critiques ou d'attaques injustes. Mais il est encore plus difficile de parer les ingérences indues, qu'il s'agisse de décisions des autorités compétentes influençant la carrière des juges (nomination, promotion, mutation, procédures disciplinaires et d'évaluation, etc.) ou de toute autre décision concernant l'administration des tribunaux.
25. La compétence de ces décisions est conférée aux Conseils de la Justice, aux instances administratives des tribunaux, aux présidents des tribunaux, et parfois même au pouvoir exécutif (le gouvernement ou le ministre de la Justice). Pour atteindre leurs objectifs, les associations de juges doivent donc être en contact avec ces instances et les solliciter.
26. Ces contacts doivent être fondés sur l'ouverture, le respect mutuel de leurs rôles et compétences respectifs et la volonté d'écouter les arguments de chacun. Si les associations de juges n'ont pas à intervenir dans les décisions de carrière, elles peuvent vérifier si les acteurs compétents suivent la bonne procédure et appliquent les bons critères.
27. Les administrateurs des tribunaux doivent avoir à l'esprit que les associations de juges transmettent non seulement la position de leurs membres, mais qu'elles sont aussi le réceptacle de leurs diverses expériences. Très souvent, ce sont les praticiens qui savent le mieux ce qui est nécessaire dans la pratique. Le CCJE a recommandé que des instances composées de juges d'un tribunal conseillent le président du tribunal<sup>19</sup>. De la même manière, les associations de juges pourraient jouer ce rôle consultatif auprès des administrateurs ou des instances administratives des tribunaux à tous les niveaux.
28. Cette implication des associations de juges envers les objectifs stratégiques et les questions importantes d'application générale peut être fructueuse et souhaitable, surtout au niveau de l'administration des tribunaux, qui est responsable de l'adoption de diverses directives et règlements.
29. Dans la majorité des États membres, les décisions relatives à la carrière des juges et/ou à l'administration des tribunaux relèvent des Conseils de la Justice<sup>20</sup>. Leur mission générale est de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges individuels, et de protéger l'État de droit<sup>21</sup>. Les missions des Conseils de la Justice coïncident donc avec les objectifs principaux des associations de juges. On observe souvent une concordance des points de vue, mais des opinions différentes peuvent néanmoins surgir entre les associations de juges et les Conseils de la Justice, ces derniers présentant généralement une composition mixte (juges et non juges). Dans ce cas, un échange d'opinions ouvert doit pouvoir avoir lieu.
30. Dans sa recherche de bonnes pratiques, le CCJE a appris que dans deux États membres<sup>22</sup>, il existe des conseils consultatifs composés, entre autres, de représentants d'associations de juges et de

<sup>17</sup> CM Recommandation (2010)12, par. 4.

<sup>18</sup> CEDH *Parlov-Tkalcic c. Croatie*, arrêt n° 24810/06, par. 86, *Agrokompleks c. Ukraine*, arrêt n° 23465/03, par. 137 et autres.

<sup>19</sup> Avis n° 19 (2016) du CCJE sur le rôle des présidents de tribunaux, par. 19.

<sup>20</sup> Avis n° 10 (2007) du CCJE sur « Le Conseil de la Justice au service de la société », par. 42.

<sup>21</sup> Ibid, par. 8ff et 41f.

<sup>22</sup> Belgique (Conseil consultatif de la magistrature), Bulgarie (Conseil de partenariat).

procureurs où les questions concernant leurs intérêts professionnels, y compris leur statut, leurs conditions de travail, leur rémunération et autres, sont discutées et des avis non contraignants sur les modifications législatives pertinentes sont préparés. Le CCJE recommande la mise en place de ce genre d'initiatives.

31. Le CCJE a pris note que dans plusieurs États membres, l'association des juges pouvait exercer une certaine influence sur la sélection des membres du Conseil de la Justice. Elle peut en effet avoir le droit de transmettre un avis sur les candidats<sup>23</sup>, soutenir les candidats qui ont besoin qu'un certain nombre de collègues proposent leur nomination<sup>24</sup>, avoir la possibilité de présenter des juges<sup>25</sup> ou l'obligation légale de présenter des candidats<sup>26</sup>, avoir un rôle formel et prévu par la loi concernant la sélection<sup>27</sup>, ou même désigner les membres eux-mêmes<sup>28</sup>.
32. Pour autant qu'elle ne porte pas atteinte à l'indépendance des travaux du Conseil de la Justice, cette participation à la sélection de ses membres peut être souhaitable. Il convient toutefois de veiller à ce qu'un tel système ne conduise pas à la politisation de l'élection et des travaux ultérieurs du Conseil. En tout état de cause, il ne doit y avoir aucune discrimination et les membres d'une association de juges doivent être libres de devenir membres d'un Conseil de la Justice.
33. De nombreuses associations de juges sont impliquées dans la formation des juges, que ce soit par le biais de l'organisation des formations, de la création de supports et d'infrastructures de formation<sup>29</sup>, de la mise à disposition de formateurs expérimentés, ou, à tout le moins, de la transmission de recommandations à l'institution chargée d'organiser la formation. Dans son Avis n° 4 (2003) sur la formation initiale et continue appropriée des juges aux niveaux national et européen, le CCJE indique que le pouvoir judiciaire doit jouer un rôle majeur dans l'organisation de la formation ou en être lui-même responsable, et que la formation ne doit pas être confiée aux pouvoirs exécutif ou législatif<sup>30</sup>. L'implication des associations de juges, qui sont proches des besoins et de l'expérience pratique de leurs membres, est donc tout à fait appropriée.
34. Les principes éthiques de la conduite professionnelle doivent être élaborés par les juges eux-mêmes<sup>31</sup>. Le fait que les juges s'affilient volontairement à des associations et qu'il existe un forum d'échange et de débat garantit un engagement fort de la part des juges à l'égard des principes de conduite élaborés par des associations de juges<sup>32</sup>, ou l'élaboration de tels principes lorsque les associations de juges y ont au moins activement participé<sup>33</sup>.
35. Pour les mêmes raisons, les associations de juges sont également bien placées pour mettre en place un organe chargé de conseiller les juges confrontés à un problème touchant à la déontologie professionnelle ou à la compatibilité d'activités non judiciaires avec leur statut<sup>34</sup>.
36. Dans certains États membres, les associations de juges peuvent représenter les juges dans les procédures disciplinaires s'ils en font la demande. Il ne peut y avoir d'objection à ce que les associations de juges représentent leurs membres dans les procédures disciplinaires et contribuent à

---

<sup>23</sup> Bulgarie.

<sup>24</sup> Espagne, Roumanie.

<sup>25</sup> Norvège (proposition de juges membres de la Commission de nomination), Slovaquie (proposition comme pour toute association civique).

<sup>26</sup> Azerbaïdjan (deux nominations pour chacun des sept postes de juges membres).

<sup>27</sup> Pays-Bas.

<sup>28</sup> Macédoine du Nord (le président, un membre et leurs adjoints).

<sup>29</sup> Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Espagne, Fédération de Russie, Grèce, Lituanie, Macédoine du Nord, Monténégro, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suisse et Ukraine.

<sup>30</sup> Avis n° 4 (2003) du CCJE sur la formation initiale et continue appropriée des juges aux niveaux national et européen, par. 16, voir aussi la Charte européenne sur le statut des juges, par. 2.3.

<sup>31</sup> Avis n° 3 (2002) du CCJE sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, par. 48 (ii) et 49 (iii) ; voir aussi la Recommandation 2010(12), par. 73.

<sup>32</sup> Les associations de juges ont élaboré des codes d'éthique dans les pays suivants : Autriche, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, Islande, Italie, Malte, Norvège, Pays-Bas, Slovaquie, Suisse.

<sup>33</sup> Les associations de juges des pays suivants se sont impliquées d'une autre manière dans l'établissement de normes éthiques : Allemagne, Azerbaïdjan, Belgique, Estonie, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Monténégro, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Turquie et Ukraine.

<sup>34</sup> Avis n° 3 (2002) du CCJE sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, par. 49 (iv) et Recommandation 2010(12), par. 74.

assurer une procédure équitable, surtout si ces procédures sont utilisées de manière abusive pour orchestrer la révocation de certains juges. Il faut cependant veiller à écarter toute apparence de protection de juges ayant commis une faute par les associations de juges. Favoriser une responsabilisation crédible des juges et du pouvoir judiciaire est une mission importante des associations de juges.

## **B) En relation avec les autres pouvoirs de l'État**

37. Le CCJE estime que les associations de juges doivent éviter d'orienter leurs activités en fonction des intérêts des partis politiques ou des candidats à des fonctions politiques, et qu'elles ne doivent pas s'impliquer dans des sujets politiques qui ne relèvent pas de leurs objectifs.
38. Les associations de juges représentent l'expérience et l'opinion des juges et elles doivent trouver le moyen de transmettre leurs réflexions et propositions aux autres pouvoirs de l'État. Le CCJE souscrit aux observations de l'exposé des motifs de l'article 1.8 de la Charte européenne sur le statut des juges selon lesquelles les juges doivent être associés « à l'établissement du budget consacré à la justice prise globalement et aux différentes juridictions prises individuellement, ce qui implique des procédures de consultation ou de représentation au niveau national et au niveau local. Ceci s'applique aussi plus largement à l'administration de la justice et à celle des juridictions [...]. La consultation des juges, par leurs représentants ou leurs organisations professionnelles, sur les projets de modification de leur statut ou la définition des conditions de leur rémunération et de leur protection sociale, y compris la pension de retraite, doit permettre que les juges ne soient pas tenus à l'écart de la préparation des décisions dans ces domaines [...] ».
39. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a considéré que « la démocratie participative, fondée sur le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences et des responsabilités d'une autorité publique, nourrit la démocratie représentative et directe, et que le droit à la participation civile à la prise de décision politique devrait être assuré aux individus, aux organisations non gouvernementales (ONG) et à la société civile dans son ensemble »<sup>35</sup>. En ce qui concerne les organisations non gouvernementales, le Comité des Ministres a reconnu « la contribution essentielle qu'apportent les organisations non gouvernementales (ONG) au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation à la vie publique, en veillant à la transparence et à la nécessité de rendre compte pour les autorités publiques »<sup>36</sup>. Les ONG doivent être consultées au cours de la préparation des lois et règlements ayant des incidences sur leurs statuts, leur financement ou leurs domaines d'intervention<sup>37</sup>.
40. Le CCJE est convaincu que ces possibilités de participation doivent aussi être accordées aux associations de juges, bien qu'il ne s'agisse pas d'associations représentant la société civile, mais d'organisations dont les membres occupent des postes au sein du troisième pouvoir de l'État. Le CCJE, dans son Avis n° 18 (2015) sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, donne des orientations en ce qui concerne la discussion avec d'autres pouvoirs de l'État<sup>38</sup>, le dialogue avec le public<sup>39</sup> et la retenue nécessaire dans les relations entre les trois pouvoirs<sup>40</sup>. Le présent Avis doit être utilisé de la même manière, comme source d'orientation pour les relations entre les associations de juges d'une part, et les pouvoirs législatif et exécutif d'autre part.
41. Le CCJE approuve la participation des associations de juges à la procédure législative dans le cas des projets de loi concernant le domaine de la justice qui sont présentés par le pouvoir exécutif. Lorsque des commissions de réforme ou des groupes similaires de projets stratégiques sont mis en place, des représentants des associations de juges désignés par leur association doivent être impliqués. Plus globalement, le pouvoir exécutif à tous les niveaux devrait demander l'avis des associations de juges – et en tenir compte – en ce qui concerne les projets et les réformes judiciaires, y compris les questions budgétaires et l'allocation des ressources, les conditions de travail et tous les aspects du statut des juges.

<sup>35</sup> Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, CM (2017)83, préambule.

<sup>36</sup> Recommandation CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, préambule, par. 2.

<sup>37</sup> Ibid., par. 77.

<sup>38</sup> Avis n° 18 (2015) du CCJE sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, par. 32.

<sup>39</sup> Ibid., par. 33.

<sup>40</sup> Ibid., par. 40 et par. 53 à 55.



42. Dans certains États membres, la participation formelle des associations de juges à la procédure d'élaboration et de modification des lois est garantie par une réglementation formelle sous forme de lois ou de règlements<sup>41</sup>. Dans plusieurs autres États membres, il s'agit au moins d'une pratique courante<sup>42</sup>. Le CCJE est favorable aux pratiques qui donnent aux associations de juges la possibilité d'examiner et de commenter la législation envisagée dans des domaines liés au statut des juges et à l'administration des tribunaux, pour lesquels un délai approprié doit être prévu et dont les résultats doivent être pris sérieusement en considération. Dans le même temps, les associations de juges doivent se tenir à l'écart des sujets controversés sur le plan politique qui ne relèvent pas de leurs objectifs.
43. Le CCJE estime que l'une des missions essentielles des associations de juges est de s'engager de manière responsable pour exploiter toute possibilité d'améliorer davantage le système judiciaire et de renforcer l'État de droit.

### **C) En interaction avec l'ensemble de la société**

44. Les associations de juges sont particulièrement bien placées pour informer les médias et le grand public sur le travail et les priorités du pouvoir judiciaire, y compris les devoirs et les pouvoirs des juges, ainsi que sur le rôle du pouvoir judiciaire et des autres pouvoirs étatiques dans un État démocratique régi par l'État de droit.
45. Le CCJE note avec satisfaction que de nombreuses associations de juges contribuent de manière significative et efficace aux mesures visant à favoriser les relations et la compréhension entre le pouvoir judiciaire et le grand public, comme des programmes éducatifs sur le fonctionnement des tribunaux, des supports pédagogiques, des journées portes ouvertes dans les tribunaux, des débats publics, des présentations et autres programmes de sensibilisation, etc.<sup>43</sup> Ces mesures sont plus efficaces lorsqu'elles sont mises en œuvre par ceux qui travaillent au cœur du système. Il est donc important que les associations de juges participent à ces activités. Il semble aussi qu'il soit de plus en plus courant que les associations de juges organisent des conférences, recourent à des stratégies médiatiques proactives et utilisent les médias sociaux dans leur travail – autant d'initiatives dont se félicite le CCJE.
46. Il arrive que des associations de juges collaborent avec des ONG pour poursuivre certains objectifs. Cela peut permettre d'améliorer les chances d'atteindre ces objectifs communs, à condition d'éviter toute politisation.

## **VI. De quoi les associations de juges ont-elles besoin pour mener à bien leur mission**

### **A. Orientations générales**

47. En 2014, la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) ont adopté les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association<sup>44</sup> (ci-après les Lignes directrices sur la liberté d'association), qui traitent du droit fondamental de créer des associations et d'y adhérer. Le CCJE approuve ces Lignes directrices. La plupart des normes qui figurent dans ce document sont également applicables aux associations de juges.

---

<sup>41</sup> Allemagne, Autriche (en ce qui concerne les tribunaux ordinaires), Estonie, Grèce, Islande, Monténégro, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie.

<sup>42</sup> Finlande, Italie, Pologne, Suisse.

<sup>43</sup> Avis n° 7 (2005) du CCJE sur « justice et société », Chapitre A : Les relations des tribunaux avec le public, par. 10 à 20, et Avis n° 6 (2004) du CCJE sur le procès équitable dans un délai raisonnable et le rôle des juges dans le procès, en prenant en considération les modes alternatifs de règlement des litiges, Chapitre A : Accès à la justice, par. 11 à 18.

<sup>44</sup> Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, Commission de Venise et OSCE/BIDDH, VC CDL-AD (2014)046, plus précisément OSCE/ODIHR Legis-Nr. GDL-FOASS/263/2014.

48. Le CCJE rappelle en particulier les normes suivantes :

- a) toute personne a droit à la liberté d'association<sup>45</sup> ;
- b) les obligations liées à la création et à l'enregistrement (le cas échéant) d'une association ne doivent pas être excessivement lourdes ni décourageantes<sup>46</sup> ;
- c) le principe de gestion autonome doit être respecté et rendu possible<sup>47</sup>, ce qui signifie, entre autres, que toute influence extérieure sur les objectifs et leur mise en œuvre, sur la structure interne<sup>48</sup> et sur la sélection des dirigeants d'une association de juges<sup>49</sup> est interdite ;
- d) la possibilité de participer à un processus législatif et à un dialogue transparent<sup>50</sup> et de commenter les rapports des États aux acteurs internationaux doit être garantie<sup>51</sup> ;
- e) la dissolution ou la suspension des activités ne doivent se produire que dans des situations extrêmement limitées et exceptionnelles<sup>52</sup> et être soumises au contrôle d'un tribunal indépendant<sup>53</sup> ;
- f) l'utilisation des nouvelles technologies doit être autorisée comme pour tout le monde ; les mesures de surveillance visant spécifiquement à observer les associations et le blocage des sites internet doivent être interdits<sup>54</sup>.

## B. La position particulière des juges

- 49. En ce qui concerne les associations de juges, il semble nécessaire d'examiner certaines caractéristiques découlant de la position et des missions particulières des juges. Les juges doivent être indépendants et impartiaux. Ils doivent non seulement être indépendants et impartiaux, mais aussi être perçus comme tels. Les juges forment l'autorité judiciaire, qui est l'un des trois pouvoirs de l'État, mais c'est un pouvoir qui est conféré à des juges à titre individuel ou à leurs collègues.
- 50. Pour le pouvoir judiciaire en tant que branche du pouvoir étatique, il est moins facile que pour les pouvoirs exécutif ou législatif – tous deux rationalisés par les partis et les hiérarchies politiques – de dégager une volonté commune et de communiquer d'une seule voix avec les autres pouvoirs, les médias et la société dans son ensemble.
- 51. Les juges jouissent également du droit fondamental à la liberté d'expression<sup>55</sup>, bien qu'ils soient soumis à des règles de confidentialité concernant leurs affaires ou d'autres informations lorsqu'ils font des déclarations ou donnent leur avis.
- 52. Le poids de la déclaration d'un juge individuel a sans nul doute un effet limité. Les associations de juges peuvent contribuer à remédier à ce désavantage inhérent de deux manières : elles peuvent aider à définir une position commune, et elles peuvent la communiquer efficacement aux acteurs extérieurs.
- 53. S'il existe plus d'une association de juges au sein du système judiciaire, chacune peut avoir une position différente à l'égard de certains problèmes communs. Bien que le pluralisme enrichisse le débat démocratique sur la justice, le CCJE se félicite des efforts consentis pour trouver une position commune sur des questions importantes afin d'avoir un impact fort sur d'autres acteurs au sein et en dehors du système judiciaire.
- 54. Le CCJE reconnaît l'importance et la valeur des associations de juges. Elles peuvent contribuer de manière significative à l'État de droit dans les États membres, même si les caractéristiques susmentionnées des associations composées de juges entraînent des limitations et une prise de conscience particulières.

---

<sup>45</sup> Ibid., par. 122 ff.

<sup>46</sup> Ibid., par. 151.

<sup>47</sup> Ibid., par. 169 et 171.

<sup>48</sup> Ibid., par. 175.

<sup>49</sup> Ibid., par. 174.

<sup>50</sup> Ibid., par. 183 et 184.

<sup>51</sup> Ibid., par. 186.

<sup>52</sup> Ibid., par. 244, 245, 251.

<sup>53</sup> Ibid., par. 244 et 256.

<sup>54</sup> Ibid., par. 265, 270, 271.

<sup>55</sup> Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Baka c. Hongrie*, 23 juin 2016, et *Harabin c. Slovaquie*, 20 novembre 2012 ; voir aussi l'article 11 de la CEDH.

55. Le CCJE est convaincu que l'exigence d'indépendance et d'autonomie des associations de juges est un élément essentiel qui, d'une part, constitue un aspect du droit fondamental de créer des associations et d'y adhérer, mais qui, d'autre part, est aussi étroitement lié à l'indépendance des juges et du pouvoir judiciaire et au principe de la division et de l'équilibre des pouvoirs de l'État. Bien que les associations de juges ne soient pas les détenteurs de ces droits constitutionnels, dans la pratique, des pressions et des influences peuvent être exercées indirectement sur les juges et le pouvoir judiciaire si une influence est exercée sur les associations de juges.
56. Par conséquent, il est absolument nécessaire que les objectifs, la structure interne, les modalités d'adhésion et la sélection des dirigeants des associations de juges soient libres de toute influence et de tout contrôle extérieurs.
57. L'adhésion à une association ne doit avoir aucune influence sur la carrière des juges et ne doit présenter ni avantages ni inconvénients. Les membres ne doivent jamais être tenus de révéler leur affiliation à une association<sup>56</sup>, car cela pourrait porter atteinte à leur droit au respect de la vie privée concernant ces données sensibles. Étant donné que les associations de juges protègent leurs intérêts à cet égard, les données relatives aux membres doivent être traitées comme celles des syndicats, dont la divulgation est exclue<sup>57</sup>. Même si la réglementation exige des juges qu'ils déclarent leurs biens et intérêts afin de rendre transparents d'éventuels conflits d'intérêts, cela ne peut pas inclure les déclarations d'affiliation aux associations de juges, car il n'existe aucun conflit d'intérêts entre l'appartenance à une association de juges et l'exercice des fonctions judiciaires.

### **C. Ressources et gouvernance**

58. Selon l'éventail de leurs objectifs et des moyens prévus pour les mettre en œuvre, les associations de juges ont besoin de ressources à des degrés divers. Les cotisations des membres sont la principale source de revenus de la plupart des associations. La cotisation ne doit pas être discriminatoire ou prohibitive pour ne pas risquer d'exclure les juges qui n'en auraient pas les moyens.
59. Souvent, des financements supplémentaires ou d'autres équipements sont nécessaires. Le CCJE souscrit à l'exigence des Lignes directrices sur la liberté d'association selon laquelle « les associations doivent pouvoir librement solliciter, recevoir ou utiliser des ressources financières, matérielles et humaines, aussi bien nationales qu'étrangères ou internationales, afin d'exercer leurs activités »<sup>58</sup>. Quel que soit le financement disponible, il doit être transparent et ne doit pas porter atteinte, ou donner l'impression de porter atteinte, à l'indépendance des associations de juges.
60. Bon nombre d'associations tirent des revenus de leurs publications, de leurs activités de formation, de l'organisation de séminaires, conférences ou autres événements ou de leur participation à des projets nationaux ou internationaux. D'autres tirent profit de leur patrimoine ou bénéficient de dons, de legs et de subventions. Lorsque ces sources de revenus supplémentaires sont utilisées, il convient de veiller avec une extrême prudence à ce que l'indépendance de l'association ne soit pas compromise et à ce qu'il n'y ait pas le moindre soupçon d'influence sur les activités de l'association. Il en va de même si un soutien est fourni par le budget de l'État et s'il est soumis à certaines conditions. La dépense de fonds publics hors du budget de l'État donne normalement lieu à un certain contrôle financier. Il convient donc d'être prudent, non seulement en ce qui concerne la dépendance à l'égard de ce financement, mais aussi en ce qui concerne le contrôle exercé, qui ne doit jamais porter sur le contenu ou la priorité des activités.
61. Le financement des associations de juges ne doit pas nuire à leur caractère non lucratif, ce qui signifie que la génération de revenus ne doit pas être leur objectif premier. Une association ne peut répartir entre ses membres les bénéfices susceptibles de découler de ses activités, mais doit les investir dans l'association pour la poursuite de ses objectifs<sup>59</sup>. Les associations de juges doivent mettre en place des règles de transparence strictes concernant leur financement.

<sup>56</sup> Voir l'Avis du Bureau du CCJE concernant les amendements apportés le 11 août 2017 à la loi sur le système judiciaire bulgare (CCJE-BU(2017)10), 2 novembre 2017, par. 10 à 16.

<sup>57</sup> Ibid., par. 13, et Organisation internationale du Travail (OIT) Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, Cinquième édition (révisée), 2006, par. 866.

<sup>58</sup> Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, par. 32.

<sup>59</sup> Ibid., par. 43.

## **D. Structure interne**

62. Les associations de juges déclarent agir au nom de leurs membres et être guidées par une volonté commune. Elles doivent donc adopter une structure démocratique interne et prendre leurs décisions et mener leurs activités de manière transparente. Cela est d'autant plus crucial que les associations, en raison de leur forte représentativité, entendent parler au nom de tous les juges ou de tous ceux d'une certaine juridiction.
63. Pour répondre à ces exigences, le CCJE recommande que les dirigeants de l'association (président, bureau exécutif, autres) soient élus de façon démocratique et non discriminatoire par leurs membres, ou par des délégués élus par leurs membres. Les décisions du conseil d'administration ou des autres organes exécutifs doivent être transparentes et motivées. Un dialogue ouvert doit être établi entre les membres et les dirigeants, donnant à chaque groupe au sein de l'association une véritable chance d'être entendu, sans aucune discrimination.

## **E. Relations avec les partis politiques**

64. Les associations de juges et leurs dirigeants ne doivent pas faire partie ni être proches d'un parti politique. Les tentatives des partis ou groupes politiques d'influencer la politique de l'association ou l'élection de ses dirigeants doivent être clairement rejetées. Les représentants de l'association ne doivent pas être perçus comme des agents de groupes politiques, mais comme des acteurs engagés exclusivement envers les exigences du système judiciaire. Cela ne signifie pas que les associations de juges n'interagissent pas avec les partis politiques. Pour faire connaître et défendre les besoins et les réformes nécessaires du système judiciaire, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, les associations de juges peuvent être amenées à s'engager, si des débats sont nécessaires, dans des échanges avec des partis politiques qui se sont prononcés en faveur de la démocratie et de l'État de droit.
65. Le CCJE n'est pas favorable à des systèmes dans lesquels plusieurs groupes de membres au sein d'une association sont parrainés, désignés ou soutenus par différents partis politiques, surtout pendant les périodes de campagne pour l'élection des responsables de l'association.

## **F. Les associations de juges et les syndicats**

66. Les conditions de travail des juges, leur rémunération, leur pension et leur sécurité doivent être garanties par l'État. Les juges rencontrent les mêmes difficultés que les autres individus vis-à-vis de leurs employeurs pour protéger et améliorer leur situation personnelle et, à cet égard, les associations de juges ont des intérêts similaires à ceux des syndicats.
67. Les juges peuvent également créer des syndicats et s'y affilier<sup>60</sup>. La législation peut imposer certaines restrictions à ce droit des juges, mais ces restrictions ne doivent pas priver totalement les juges de ce droit fondamental<sup>61</sup>.
68. La pratique de l'adhésion des juges à des syndicats varie considérablement selon les États membres. Dans certains États membres, la tradition juridique et culturelle considère cette adhésion comme incompatible avec la fonction et le rôle d'un juge. Dans d'autres, certains juges sont à la fois membres de syndicats et d'associations de juges. Il existe aussi des associations de juges qui sont reconnues comme des syndicats ou qui se considèrent comme telles<sup>62</sup>. Parfois, le statut de syndicat leur octroie des moyens supplémentaires.
69. Ces différentes traditions doivent être respectées. Néanmoins, le CCJE se doit de souligner qu'il faut veiller à ce que, lorsque les syndicats sont contrôlés par les partis politiques, cette politisation n'affecte pas les juges et leur image. Sinon, une telle pratique pourrait conduire à des allégations de partialité et de manque d'impartialité.

---

<sup>60</sup> Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, par. 176.

<sup>61</sup> Voir la Cour européenne des droits de l'homme, *Matelly c. France*.

<sup>62</sup> Finlande, France, Grèce, Luxembourg (l'association est une sous-section non enregistrée d'un syndicat de fonctionnaires), Pays-Bas.

## **VII. Le statut, les objectifs et le rôle des associations internationales de juges**

70. Au cours des dernières décennies, l'Europe a développé très vite un espace juridique commun. D'une part, de plus en plus d'instruments de coopération transfrontalière ont été créés entre les systèmes judiciaires nationaux. D'autre part, sous l'égide de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les valeurs fondamentales européennes communes ont eu un effet direct sur les systèmes juridiques nationaux et leur fonctionnement. Dans le même temps, le développement de la jurisprudence et le pouvoir de fixer des normes et d'exécuter des règlements communs ont été en partie transférés aux acteurs au niveau européen. Ces nouvelles institutions européennes ont été créées et étoffées grâce à l'influence des membres des pouvoirs exécutifs ou législatifs nationaux.
71. L'évolution décrite ci-dessus s'est accompagnée de démarches de la part des représentants des pouvoirs judiciaires nationaux pour s'impliquer aussi au niveau européen. Plusieurs associations européennes de juges ont vu le jour, dont certaines sont des fédérations d'associations nationales, tandis que d'autres comptent parmi leurs membres des juges de différents pays, et que d'autres encore prévoient l'adhésion d'associations nationales ainsi que de membres individuels.
72. Ces associations offrent à leurs membres une occasion privilégiée de partager leur expérience des différents systèmes juridiques et d'échanger sur l'interprétation de normes et de valeurs communes.
73. Comme les associations nationales de juges, les associations européennes de juges s'engagent à défendre et à promouvoir l'indépendance des juges et du pouvoir judiciaire, ainsi qu'à préserver et à promouvoir l'État de droit.
74. Elles tentent d'instaurer un dialogue entre les acteurs au niveau européen, de contribuer à établir des normes à ce niveau et d'attirer l'attention des autorités européennes sur les problèmes des systèmes judiciaires des États membres.
75. Les associations européennes de juges observent l'évolution des systèmes judiciaires nationaux et leur conformité avec les normes européennes. Elles sont le réceptacle d'une vaste expérience et une plateforme d'échange entre les autorités judiciaires nationales, tout en œuvrant à la promotion des normes européennes. Les associations européennes contribuent largement à l'information de leurs membres sur les derniers développements européens, l'élaboration des nouvelles normes et de la jurisprudence, ainsi qu'à leur formation sur les normes européennes.
76. En adhérant aux associations européennes de juges, les associations nationales sont bien placées pour signaler les problèmes aux autorités européennes et peuvent renforcer leur propre influence grâce à la réputation des associations européennes. Au sein des États membres eux-mêmes, les arguments sont parfois pris plus au sérieux s'ils sont avancés par un acteur européen.
77. Le CCJE a accepté que les associations européennes de juges aient le statut d'observateur et il les remercie pour leurs précieuses contributions à ses réflexions. Il recommande aux autres acteurs européens de suivre cet exemple afin d'inclure ces associations dans leurs travaux.

## **VIII. Comment les États membres doivent-ils traiter les associations de juges**

78. Les principaux objectifs des associations de juges – promouvoir et défendre l'indépendance des juges et du pouvoir judiciaire, l'État de droit et les droits de l'homme – sont conformes aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe et aux engagements de ses États membres. Cet intérêt commun devrait aboutir à des efforts communs des associations de juges et des États membres.
79. Les États doivent non seulement s'abstenir d'appliquer des restrictions indirectes déraisonnables au droit de se réunir pacifiquement et de s'associer et au droit à la liberté d'expression<sup>63</sup>, mais ils doivent également sauvegarder ce droit<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Voir l'arrêt de la CrEDH *Kudeshkina c. Russie* (26.02.2009).

<sup>64</sup> Pour les obligations négatives et positives, voir l'arrêt de la CrEDH *Öllinger c. Autriche*, par. 35 et autres ; voir aussi le rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association (A/HRC/20/27), 21 mai 2012, par. 33-42.

80. Les États membres doivent donc prévoir un cadre permettant aux juges d'exercer librement leur droit à la liberté d'association et au sein duquel les associations de juges peuvent œuvrer utilement à la réalisation de leurs objectifs.
81. Les associations de juges et les États membres doivent engager un dialogue ouvert et transparent, fondé sur la confiance, sur toutes les questions pertinentes pour le système judiciaire.
82. Les responsables politiques doivent s'abstenir d'essayer d'influencer les juges ou leurs associations pour soutenir les intérêts des partis politiques ni par des menaces, des accusations injustifiées ou des campagnes médiatiques, ni en offrant des promotions ou des avantages professionnels aux dirigeants ou aux membres ou par d'autres moyens.
83. Les États membres doivent user de leur influence sur les institutions européennes et soutenir les initiatives visant à établir et à faciliter le dialogue entre ces institutions et les associations européennes de juges.

## **IX. Conclusions et recommandations**

1. Les associations de juges sont des organisations autonomes à but non lucratif, composées de membres qui en font volontairement la demande.
2. Le CCJE estime éminemment souhaitable qu'il existe au moins une association de ce type dans chaque système judiciaire.
3. Les États membres doivent fournir le cadre dans lequel les juges peuvent véritablement exercer leur droit à la liberté d'association et à la liberté d'expression, et ils doivent s'abstenir de toute intervention qui risquerait de porter atteinte à l'indépendance des associations de juges.
4. Les objectifs les plus importants des associations de juges sont d'instaurer et de défendre l'indépendance des juges en préservant leur statut et en cherchant à leur garantir des conditions de travail adéquates, ainsi que de promouvoir et d'améliorer l'État de droit.
5. Les associations de juges peuvent également jouer un rôle important en ce qui concerne la formation et l'éthique des juges, et contribuer aux réformes du système judiciaire.
6. En vertu de leur rôle et de leur travail, les associations de juges peuvent apporter une contribution décisive au fonctionnement du système judiciaire et à l'État de droit. Dans tous les cas, leur contribution doit être importante et appréciée.
7. Il est recommandé que les associations de juges aient la possibilité d'examiner et de commenter la législation envisagée dans des domaines liés au statut des juges et à l'administration des tribunaux.
8. L'établissement d'un dialogue entre les administrateurs des tribunaux et les représentants des associations de juges, fondé sur l'ouverture et le respect mutuel de leurs rôles respectifs, devrait renforcer l'efficacité du système judiciaire et de ses réformes.
9. Les associations de juges sont bien placées pour informer les médias et le grand public sur le rôle et le fonctionnement du pouvoir judiciaire et des juges.
10. Les associations de juges doivent éviter d'orienter leurs activités en fonction des intérêts des partis politiques ou des candidats à des fonctions politiques, et elles ne doivent pas s'impliquer dans des sujets politiques. Leurs activités doivent se limiter au champ d'application de leurs objectifs.
11. Les associations de juges doivent être structurées de manière démocratique. Leur financement et leur processus décisionnel doivent être transparents, au moins pour les membres.
12. Les juges ne doivent pas être obligés de révéler leur affiliation à une association de juges.
13. Les associations de juges facilitent la coopération transfrontalière et permettent des échanges avec des associations d'autres États membres. Elles s'associent également au niveau européen par le biais d'un certain nombre d'associations et d'organisations judiciaires européennes.

14. Les associations de juges au niveau européen jouent un rôle significatif dans la promotion et la protection des valeurs et des normes juridiques européennes dans le domaine de l'État de droit et des droits de l'homme. Par conséquent, les autorités nationales et internationales doivent accorder une attention adéquate au travail de ces associations.
15. Le CCJE recommande aux institutions européennes de s'appuyer sur l'expérience et les observations recueillies par les associations européennes auprès des différents États membres et systèmes judiciaires, et de les utiliser.
16. Le CCJE encourage des échanges réguliers entre les associations de juges et les acteurs européens.





## Avis N° 24 (2021)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

### L'évolution des conseils de la justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux

---

#### PARTIE A. Introduction et Avis n° 10 (2007) du CCJE

##### I. Introduction : portée du présent Avis

1. Le pouvoir judiciaire joue un rôle essentiel en tant que troisième pouvoir dans un État démocratique régi par la primauté du droit<sup>1</sup>. Afin de remplir son rôle dans l'État moderne et dans une Europe de plus en plus interconnectée, le pouvoir judiciaire doit être organisé de manière à garantir que tout juge est libre de trancher les affaires en toute indépendance, en n'étant lié que par la loi. Il faut éviter même une apparence d'influence et de pression extérieures afin que le public puisse se convaincre que les décisions judiciaires sont prises en toute indépendance<sup>2</sup>.
2. Un pouvoir judiciaire indépendant est une nécessité dans un État démocratique régi par la primauté du droit. Dans beaucoup d'États membres, mais pas dans tous, l'institution chargée de défendre l'indépendance du pouvoir judiciaire est un Conseil de la Justice. En 2007, le CCJE a adopté son Avis n° 10 (2007) sur le Conseil de la justice au service de la société. La Magna Carta des juges<sup>3</sup> et les normes internationales élaborées, par exemple, par la Commission de Venise<sup>4</sup>, ont également souligné l'importance de tels Conseils<sup>5</sup>. Depuis, certains États membres ont instauré un Conseil de la Justice ou renforcé celui-ci<sup>6</sup>. Cependant, l'évolution de la situation ces dernières années a également remis en question les principes et les normes exprimés dans ces documents<sup>7</sup>. En raison de ces évolutions, il importe de réaffirmer les principes exprimés dans l'Avis n° 10 et - si nécessaire - de les compléter à la lumière des événements politiques récents qui sapent les institutions judiciaires et la jurisprudence des Cours européennes<sup>8</sup>.
3. Toutefois, même les règles détaillées énoncées dans les constitutions et les normes internationales ne suffiront pas à elles seules à faire de ces principes une réalité et à assurer un pouvoir judiciaire indépendant et impartial fonctionnant selon des normes professionnelles sévères<sup>9</sup>. Le système judiciaire et les autres pouvoirs de l'État, les responsables politiques, les médias et la société civile doivent tous œuvrer de concert dans un effort à long terme pour renforcer le professionnalisme, la transparence et l'éthique au sein du pouvoir judiciaire afin de transformer les règles sur papier en une

---

<sup>1</sup> Voir Avis du CCJE n° 18 (2015).

<sup>2</sup> Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), C-83/19 et autres, 18.5.2021, par. 196-197, 205, 207, 212, 231, 236.

<sup>3</sup> Magna Carta des juges du CCJE (2010), par. 13.

<sup>4</sup> Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit E. 1 iv-ix ; Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, CDL-AD(2010)004, par. 32; CDL-AD(2007)028, par. 29.

<sup>5</sup> Voir le travail de recherche - édition spéciale sur les conseils de la Justice, *German Law Journal*, publié en 2018, Jessica Walsh, les conseils de la Justice et la révocation des juges de juridictions inférieures en Argentine, 2019 ; Giuseppe Ferrari, prochainement dans *l'International Journal for Court Administration* ; Sanders/von Danwitz, *German Law Journal*, 19(2018) 769.

<sup>6</sup> UE : Rapport 2020 sur l'état de droit, COM(2020) 580 final, pp. 8-10.

<sup>7</sup> Sur l'évolution de la situation dans l'UE, voir : Rapport 2020 sur l'état de droit, COM(2020) 580 final, pp. 10-12 ; Bureau du CCJE, Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe (2019), CCJE-BU(2020)3, par. 20-24.

<sup>8</sup> Au sujet de ces événements, voir : le rapport 2020 de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe (2021), chapitre 1 ; voir la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, 6.11.2018, par. 144 ; *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* ([GC], requête n° 26374/18, 1 12. 2020 ; *Xero Flor w Polsce c. Pologne*, 7.5.2021 – 4907/18, par. 243-251 ; pour ce qui est de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, voir (CJUE), *ASdJP c. Tribunal de Contas*, 27.2.2018 – C 64/16, par. 42-45; *Commission européenne c. Pologne*, 24.6.2019 - C 619/18, par. 71-73; *A.K. c. Krajowa Rada Sadownictwa*, 19.11.2019, - C 585/18, C-624/18, C-625/18, par. 120-122 ; CJUE, *Commission européenne c. Pologne*, 24.6.2019 – C 619/18, par. 74, 75 ; CJUE, *A.K. v. Krajowa Rada Sadownictwa*, 19.11.2019, - C 585/18, C-624/18, C-625/18, par. 123, 133-134 ; *VQ c. Land de Hesse*, 9.7.2020 – C2727/19, par. 54 ; *Repubblika Il-Prim Ministru c. WY*, 20.4.2021 – C-896/19; C-83/19 et autres, 18.5.2021.

<sup>9</sup> Commission de Venise, Bulgarie - Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, 11 décembre 2020, CDL-AD(2020)035 par. 37.

culture de respect de l'indépendance de la justice<sup>10</sup> au profit de la société. Tout le monde, et pas seulement le pouvoir judiciaire, doit s'engager en faveur de ces valeurs, base nécessaire d'un État démocratique régi par la primauté du droit. Les Conseils de la Justice doivent contribuer eux aussi à gagner la confiance de la population par un excellent travail, fourni de manière responsable et transparente<sup>11</sup> dans l'intérêt de la société.

4. Le CCJE constate que selon les réponses au questionnaire envoyé aux Etats membres en vue de la préparation du présent avis, la situation est très différente dans les différents Etats membres, en ce qui concerne non seulement l'organisation du pouvoir judiciaire, mais aussi les institutions appelées Conseils de la Justice. L'organisation, la composition et les responsabilités de ces Conseils varient. Certains Conseils sont responsables à la fois des juges et des procureurs, d'autres peuvent exercer des pouvoirs qui, par la sélection et la promotion des juges ou la composition d'un tribunal, peuvent avoir une grande influence sur les décisions des tribunaux. Les autres décisions de ces Conseils n'ont qu'un effet indirect, comme les décisions concernant l'organisation des tribunaux, y compris l'entretien des bâtiments judiciaires, le budget et les TIC<sup>12</sup>. Le CCJE se félicite de la diversité des Etats membres, qui reflète celle des constitutions nationales, des cultures juridiques et de l'histoire nationale et il ne souhaite pas recommander un modèle de conseil spécifique.
5. Le présent Avis concerne les institutions nationales des Etats membres qui sont indépendantes des pouvoirs exécutif et législatif, ou qui sont autonomes, et qui assument la responsabilité finale du soutien du pouvoir judiciaire dans l'exercice indépendant de la justice. Dans le présent avis, ces institutions sont qualifiées de Conseils de la Justice<sup>13</sup>. Pour autant qu'il existe, le Conseil de la Justice doit être organisé et composé de manière à répondre aux attentes ci-dessus. En outre, il faut qu'il serve de moyen de protéger, de soutenir et de développer le rôle du pouvoir judiciaire et l'indépendance des différents juges face aux autres pouvoirs de l'État.
6. Le présent Avis a été élaboré sur la base des Avis précédents du CCJE, notamment l'Avis n° 10 (2007), la Magna Carta des juges du CCJE (2010), et des instruments pertinents du Conseil de l'Europe, en particulier la Charte européenne sur le statut des juges (1998), et la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités. Le groupe de travail du CCJE a grandement bénéficié des contributions de Mme Nuria Diaz Abad (ex-présidente du RECJ -- ENCJ, membre du Conseil général du pouvoir judiciaire d'Espagne (CGPJ) et de M. Kees Sterk (ex-président du RECJ, ex-membre du Conseil de la Justice des Pays-Bas) lors d'un séminaire conjoint. L'Avis tient également compte des réponses des membres du CCJE au questionnaire sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, du résumé de ces réponses et de l'avant-projet élaboré par l'Expert scientifique du CCJE désigné par le Conseil de l'Europe, la Prof. Anne Sanders (Université de Bielefeld, Allemagne/Université de Bergen, Norvège).

## **II. L'Avis n° 10 (2007) du CCJE, point de départ du présent Avis**

7. Le présent avis réaffirme et complète l'Avis n° 10 (2007). Par conséquent, les grands principes recommandés dans l'Avis n° 10 (2007) constituent le point de départ du présent Avis et sont donc cités dans leur intégralité.
8. Ainsi, dans son Avis n° 10 (2007) sur le Conseil de la Justice au service de la société, le CCJE recommande ceci :
  - A. *De manière générale :*
    - a) *il est important de mettre en place dans les Etats une instance spécifique garante de l'indépendance des juges, telle que le Conseil de la Justice, en tant qu'élément indispensable de l'Etat de droit et respectueux du principe de séparation des pouvoirs ;*

<sup>10</sup> Voir Commission de Venise, Bulgarie - Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, 11 décembre 2020, CDL-AD(2020)035 par. 37 ; voir aussi Holmøyvik/Sanders, A Stress Test for Europe's Judiciaries in : *European Yearbook of Constitutional Law* 2019, 287-310.

<sup>11</sup> CCJE, Magna Carta des juges (2010), par. 13.

<sup>12</sup> Voir Avis du CCJE n° 10 (2010), par. 43-47.

<sup>13</sup> Cette expression est employée par le RECJ – ENCJ : <https://www.encj.eu/index.php/>.

b) *le Conseil de la Justice doit avoir pour fonction de protéger l'indépendance à la fois du système judiciaire et de chaque juge, et de garantir, dans le même temps, l'efficacité et la qualité de la justice conformément à l'article 6 de la CEDH afin de renforcer la confiance des usagers dans la justice ;*

c) *le Conseil de la Justice devrait être protégé du risque de voir son autonomie limitée par les pouvoirs législatif et exécutif en figurant au niveau le plus élevé de la hiérarchie des normes ;*

*B. Sur la composition du Conseil de la Justice :*

a) *afin d'éviter le corporatisme et de refléter les différents courants d'opinion de la société, le Conseil de la Justice devrait avoir une composition mixte comprenant une majorité substantielle de juges, même si certaines tâches peuvent être réservées à une formation constituée uniquement de juges. Le Conseil de la Justice peut également être composé exclusivement de juges ;*

b) *la désignation des membres (juges ou non juges) doit se faire sur la base de leur compétence, de leur expérience, de leur compréhension de la vie judiciaire et de leur culture de l'indépendance et devrait écarter tout responsable politique ou membre de l'exécutif ou du législatif ;*

c) *les membres juges devraient être élus par leurs pairs, sans interférence des autorités politiques ou de la hiérarchie judiciaire, par des méthodes garantissant la plus large représentation du système judiciaire; si la sélection se fait par le biais d'une élection directe, le Conseil de la Justice devrait énoncer des règles visant à minimiser toute atteinte à la confiance des usagers dans la justice ;*

d) *les membres non-juges, ayant une expérience juridique ou non, devraient être désignés par des autorités non politiques ; s'ils sont néanmoins élus par le Parlement, ils ne devraient pas être membres du Parlement, devraient être élus à une majorité qualifiée requérant un soutien significatif de l'opposition et devraient permettre une représentation diversifiée de la société dans la composition globale du Conseil de la Justice;*

*C. Sur le fonctionnement du Conseil de la Justice :*

a) *les mandats des membres pourraient exiger un travail à temps plein, mais limité en nombre et en durée pour conserver le contact avec la pratique juridictionnelle ; les membres (juges et non juges) devraient bénéficier des garanties d'indépendance et d'impartialité;*

b) *le Conseil de la Justice devrait gérer son propre budget et disposer de moyens financiers appropriés lui permettant un fonctionnement optimal et indépendant;*

c) *certaines décisions du Conseil de la Justice doivent être motivées et avoir une valeur contraignante mais susceptible de recours ;*

d) *comme condition essentielle de la confiance des usagers dans la justice, le Conseil de la Justice devrait agir en toute transparence et doit rendre compte de ses activités, en particulier par le biais d'un rapport d'activités périodique destiné également à suggérer des améliorations concernant le fonctionnement de la justice.*

*D. Sur les compétences du Conseil de la Justice :*

a) *le Conseil de la Justice devrait avoir un large éventail de tâches lui permettant de protéger et promouvoir l'indépendance judiciaire et l'efficacité de la justice, tout en veillant à éviter les conflits d'intérêts lors de l'accomplissement de ces différentes tâches ;*

b) *la sélection, la nomination et la promotion des juges devraient, de préférence, être de la compétence du Conseil de la Justice, effectuée en toute indépendance vis-à-vis du pouvoir législatif ou exécutif et en toute transparence, en particulier pour les critères de sélection des juges ;*

c) *le Conseil de la Justice devrait s'impliquer activement dans le travail d'évaluation de la qualité de la justice et dans la mise en œuvre des techniques destinées à assurer l'efficacité du travail du juge, sans toutefois se substituer à l'autorité judiciaire compétente pour l'évaluation individuelle des juges ;*

d) *le Conseil de la Justice pourrait être l'instance compétente en matière de déontologie ; il peut recevoir, en outre, les plaintes des usagers de la justice;*

- e) *le Conseil de la Justice pourrait être l'instance chargée de l'organisation et du contrôle de la formation, même si la conception et la mise en œuvre des programmes de formation incombe à un centre de formation, avec qui il doit coopérer pour garantir la qualité de la formation initiale et continue des juges ;*
- f) *le Conseil de la Justice pourrait avoir des compétences financières étendues concernant la négociation et l'administration du budget de la justice ainsi que des compétences concernant l'administration et la gestion des tribunaux en vue d'améliorer la qualité de la justice ;*
- g) *le Conseil de la Justice pourrait être l'organe à même de jouer un rôle plus vaste dans la protection et la promotion de l'image de la justice ;*
- h) *tout projet de texte susceptible d'avoir une incidence sur le pouvoir judiciaire et l'indépendance des juges ou sur la garantie d'accès des citoyens à la justice devrait obligatoirement être soumis, avant délibération du Parlement, à l'avis du Conseil de la Justice;*
- i) *il convient d'encourager la coopération entre les Conseils de la Justice aux niveaux européen et international ».*

## **PARTIE B. Compléter et réaffirmer l'Avis n° 10 (2007) du CCJE**

### **I. Légitimité et obligation de rendre des comptes du Conseil de la Justice**

9. Dans certains États membres, la légitimité, les fonctions, la composition et la responsabilité des Conseils de la Justice ont été remises en question, entraînant des modifications de la loi qui ont affecté leurs pouvoirs, leur composition, leurs compétences et leurs fonctions. La légitimité de l'ensemble de ces Conseils est capitale pour le maintien de l'Etat de droit. C'est pourquoi le CCJE tient à mettre en avant les sources de celle-ci. Il a déjà expliqué que la légitimité et la responsabilité du pouvoir judiciaire doivent aller de pair<sup>14</sup>. Il distingue deux sources de légitimité pour le pouvoir des différents juges et du pouvoir judiciaire. La *légitimité formelle ou constitutionnelle* est assurée par la Constitution de l'Etat membre concerné et des nominations judiciaires légales<sup>15</sup>. La *légitimité fonctionnelle* est fondée sur la confiance de la population créée par l'excellence du travail, la transparence et l'obligation de rendre des comptes<sup>16</sup>. Ces deux sources de légitimité sont également pertinentes pour les Conseils de la Justice.

#### **1. Légitimité, y compris la base juridique et les recours juridiques**

10. Le CCJE réaffirme que la base juridique d'un Conseil et ses principaux éléments devraient être déterminés dans la Constitution<sup>17</sup>, afin de constituer une base juridique sûre pour ses responsabilités, son indépendance et sa légitimité<sup>18</sup>. Ceux-ci devraient inclure la composition et les fonctions du Conseil; et la sécurité d'emploi de ses membres, ainsi qu'une garantie de son indépendance vis-à-vis du législatif et de l'exécutif<sup>19</sup>. D'autres détails peuvent être fixés par la loi.
11. Cependant, il ne suffit pas d'inscrire de vagues promesses d'indépendance du Conseil dans la Constitution. Tout Conseil de la Justice devrait également disposer de voies de recours effectives pour sauvegarder son autonomie et contester la légalité des actes publics le concernant ou concernant le pouvoir judiciaire. Un bon exemple serait le droit de porter des procédures devant la Cour constitutionnelle ou devant une instance équivalente. Le Conseil de la Justice doit également avoir qualité pour intervenir devant les tribunaux nationaux et internationaux (y compris le droit de soumettre - si possible - un mémoire d'*amicus curiae*).

#### **2. Responsabilité**

12. Même si une disposition de la Constitution constitue une source formelle de légitimité, cela n'est pas suffisant, mais cela doit être complété par une légitimité fonctionnelle. Tout Conseil de la Justice et le pouvoir judiciaire qu'il représente doivent gagner la confiance du public et son soutien par un travail

<sup>14</sup> Voir Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 12-38.

<sup>15</sup> Voir Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 13-15.

<sup>16</sup> Voir Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 16-19.

<sup>17</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 11 ; Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, CDL-AD(2010)004, par. 22.

<sup>18</sup> Voir la légitimité formelle des juges par la nomination, Avis du CCJE n° 18 (2015) par. 14,15.

<sup>19</sup> Voir Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats Diego García-Sayán (2 mai 2018), par. 42 – disponible sur [https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A\\_HRC\\_38\\_38-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf).

excellent, transparent et responsable. En cas de conflit avec les autres pouvoirs, le soutien de la population dépendra, au moins dans une large mesure, de la légitimité dont jouit le Conseil.

13. Le CCJE tient à réaffirmer que le Conseil de la Justice devrait jouer un rôle pour garantir que le pouvoir judiciaire travaille de manière transparente et responsable<sup>20</sup>. En outre, l'obligation de rendre des comptes du Conseil de la Justice est en soi une source importante de légitimité fonctionnelle<sup>21</sup>. Plus un Conseil a de pouvoirs et de responsabilités, plus il est important qu'il soit responsable de l'utilisation de ces pouvoirs.
14. Le CCJE fait la distinction entre la *responsabilité judiciaire, disciplinaire et explicative* en ce qui concerne non seulement les différents juges et le pouvoir judiciaire dans son ensemble<sup>22</sup>, mais aussi les Conseils de la Justice.

#### **a. Responsabilité judiciaire**

15. Comme les autres organes de l'État, aucun Conseil de la Justice n'est au-dessus de la loi. Certaines décisions d'un Conseil affectent des droits protégés par la CEDH ; par exemple lorsque des décisions relatives à la carrière des juges sont prises, les décisions doivent être motivées et les juges doivent avoir un droit de contrôle judiciaire<sup>23</sup>. Lorsque la valeur juridique d'une décision du Conseil est examinée par un tribunal indépendant, le Conseil est tenu de rendre des comptes (*responsabilité judiciaire*)<sup>24</sup>. Une attention particulière devrait être accordée à l'indépendance et à l'impartialité de tout tribunal examinant le bien-fondé des décisions du Conseil, y compris l'indépendance par rapport au Conseil lui-même<sup>25</sup>.

#### **b. Responsabilité en matière de sanctions**

16. Il faut que les membres du Conseil de la Justice respectent les normes éthiques les plus sévères et qu'ils soient tenus responsables de leurs actes par des moyens appropriés. Ils ne devraient pas être à l'abri de poursuites en vertu du droit pénal général. Tout comme dans le cas des différents juges, qui peuvent être tenus responsables de leurs actes, on pourrait parler de responsabilité en matière de sanctions<sup>26</sup>. Cependant, le CCJE tient à souligner que ces moyens doivent être réglementés et appliqués d'une manière qui ne permette pas d'en abuser pour porter atteinte à l'indépendance et au fonctionnement du Conseil de la Justice.
17. Il convient que les Conseils de la Justice élaborent des normes de comportement professionnel et éthique pour leurs membres juges et non-juges<sup>27</sup> et des procédures internes pour enquêter sur les manquements. Les membres doivent agir conformément à ces normes et aux valeurs d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité<sup>28</sup>. La responsabilité disciplinaire et pénale des membres est un aspect important de la responsabilité en matière de sanctions. Il convient de respecter les droits des membres à un procès équitable, y compris le droit d'être représenté. Les décisions prises dans ce contexte doivent être motivées et faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

#### **c. Responsabilité explicative**

18. Tout Conseil de la Justice doit travailler de manière transparente, en motivant ses décisions et ses procédures et en étant responsable de cette manière<sup>29</sup>. C'est ce qu'on appelle la *responsabilité*

<sup>20</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 91-96.

<sup>21</sup> Dans l'Avis du CCJE n° 18(2015), par. 16, cette forme de légitimité est qualifiée de « légitimité fonctionnelle ».

<sup>22</sup> Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 26-33.

<sup>23</sup> Voir Commission de Venise et DG des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Ukraine - Avis conjoint urgent sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection \(de nomination\) des membres du Haut Conseil de la Justice \(HCJ\) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ \(projet de loi n° 5068\)](#) du 5.5.2021 (CDL-PI(2021)004, par. 62,75.

<sup>24</sup> Voir l'Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 26.

<sup>25</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Volkov c. Ukraine* – 21722/11, paragraphe 130 ; *Denisov c. Ukraine* – 76639/11, paragraphe 79.

<sup>26</sup> Voir l'Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 33.

<sup>27</sup> Pour les normes concernant les juges, voir : Avis du CCJE n° 3 (2002), par. 8-50.

<sup>28</sup> Voir sur la mise en place d'un Conseil d'éthique : Commission de Venise et DG des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Ukraine - Avis conjoint urgent sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection \(de nomination\) des membres du Haut Conseil de la Justice \(HCJ\) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ \(projet de loi n° 5068\)](#) du 5.5.2021 (CDL-PI(2021)004, par. 37-40.

<sup>29</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 95.

*explicative*. Il doit également être ouvert aux commentaires critiques et être disposé à s'améliorer en permanence. Cette forme de responsabilité revêt une importance particulière dans le dialogue avec les autres pouvoirs de l'État et avec la société civile.

## II. Tâches, organisation et composition des Conseils de la Justice

### 1. Tâches du Conseil de la Justice

19. Le CCJE reconnaît qu'il n'existe pas de modèle unique de Conseil de la Justice. Toutefois, tout Conseil devrait avoir des compétences adéquates pour défendre l'indépendance du pouvoir judiciaire et des différents juges<sup>30</sup>, afin que ces derniers soient libres de trancher les affaires sans subir d'influence indue de l'extérieur et de l'intérieur du pouvoir judiciaire<sup>31</sup>. L'indépendance des juges nécessite une protection particulière dans les décisions qui ont un effet sur la prise de décision judiciaire, telles que la sélection des juges, l'attribution des affaires et les procédures disciplinaires. Lorsqu'il a de telles responsabilités, le Conseil de la Justice doit veiller à ce que ces décisions soient adoptées de manière à protéger et à renforcer l'indépendance judiciaire.
20. La Cour européenne des droits de l'homme et la CJUE ont estimé que la nomination des juges est d'une importance capitale pour l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>32</sup>. Le CCJE a toujours été de cet avis<sup>33</sup>. En conséquence, il est essentiel de fonder sur le mérite la sélection ou la recommandation de juges pour leur nomination et leur promotion<sup>34</sup>. Lorsque cette responsabilité incombe au Conseil de la Justice, elle doit être exercée de manière indépendante et responsable<sup>35</sup>. Les décisions relatives à la carrière des juges ne doivent pas être prises par loyauté envers des responsables politiques ou d'autres juges. Par la sélection et la promotion des juges ou la composition d'un tribunal, ces décisions ont une grande influence sur les décisions futures des tribunaux. Par conséquent, la majorité de ceux qui prennent des décisions ou des recommandations devraient être des juges. Toutefois, le CCJE se félicite de constater que des membres non professionnels sont associés à ces décisions afin de se prémunir contre le copinage et le clonage entre juges.
21. Malheureusement, beaucoup de juges en Europe considèrent que les décisions concernant la sélection et la promotion des juges ne sont pas fondées uniquement sur le mérite<sup>36</sup>. Il est donc capital que les Conseils se fondent sur des règles éthiques et, dans la mesure du possible, des critères objectifs spécifiques pour les nominations et les promotions et qu'ils évaluent chacun des candidats dans le cadre d'une procédure transparente conclue par une décision motivée. Les juges qui estiment que leurs droits n'ont pas été respectés doivent avoir droit à un recours judiciaire<sup>37</sup>.
22. Le CCJE souhaite souligner qu'une vérification des antécédents (« vetting ») des juges est très problématique car elle peut être instrumentalisée et détournée pour éliminer des juges politiquement « indésirables »<sup>38</sup>. Si cela est entrepris dans un Etat membre, il faut que cette tâche soit assurée par une institution indépendante. Les Conseils de la Justice devraient jouer un rôle déterminant de protection de l'indépendance des juges au cours de ce processus.
23. Le CCJE n'exclut pas la possibilité d'une vérification des antécédents (« vetting ») du Conseil lui-même. Mais c'est une mesure de dernier recours ; et là où un tel contrôle a lieu, il devrait être confié à un organisme indépendant.

<sup>30</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007) par.° 14.

<sup>31</sup> CJUE, *ASdJP v. Tribunal de Contas* 27.2.2018 – C 64/16, par. 42-45; *Commission européenne c. Pologne*, 24.6.2019, C-619/18, par. 71-73 ; *A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, C-585/18, C-624/18, C-625/18, par. 120-122.

<sup>32</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, 6.11.2018, par. 144 ; *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* ([GC], requête n° 26374/18, 1.12.2020 ; *Xero Flor w Polsce c. Pologne*, 7.5.2021, C-4907/18, par. 243-251 ; CJUE, *Commission européenne c. Pologne*, 24.6.2019, C-619/18, par. 74, 75 ; CJUE, *A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, C-585/18, C-624/18, C-625/18, par. 123, 133-134 ; *VQ c. Land de Hesse*, 9.7.2020, C-2727/19, par. 54 ; *Repubblika Il-Prim Ministru c. WY*, 20.4.2021, C-896/19, par. 53, 57 : pas de régression de la protection de l'indépendance judiciaire, par. 61-64.

<sup>33</sup> Avis du CCJE n° 1 (2001), par. 17-45.

<sup>34</sup> Avis du CCJE n° 1 (2001) ; *Magna Carta des juges* (2010), par. 5.

<sup>35</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 48-51, *Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire*, CDL-AD(2010)004, par. 32.

<sup>36</sup> RECJ - ENCJ, enquête de 2019 sur l'indépendance des juges, pp. 33-34.

<sup>37</sup> Voir Avis du CCJE n° 17 (2014).

<sup>38</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Xhoxhaj c. Albanie*, requête n° 15227/19 ; Avis de la Commission de Venise n° 868/2016 du 12 décembre 2016, Albanie, mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (loi de vérification des antécédents « vetting ») ; le terme de « lustration » est employé dans l'Avis du CCJE n° 21 (2018), par. 28.

24. Le CCJE note l'importance croissante des technologies de l'information pour l'avenir du système judiciaire et recommande que là où ils existent, Les Conseils de la Justice devraient jouer un rôle dans ce domaine pour protéger de manière adéquate l'indépendance de la justice et garantir la qualité du travail des juges à l'avenir<sup>39</sup>.
25. Il est recommandé dans l'Avis n° 10 (2007) du CCJE et dans la Magna Carta des juges que les Conseils de la Justice aient des compétences étendues pour toutes les questions concernant le statut des Conseils, ainsi que pour l'organisation, le fonctionnement et l'image des institutions judiciaires<sup>40</sup>. Plus les responsabilités et les pouvoirs conférés à un Conseil sont étendus, plus il est important que son indépendance soit respectée par les autres pouvoirs de l'Etat, qu'il dispose de ressources suffisantes et qu'il rende compte de ses activités et de ses décisions<sup>41</sup>. Alors qu'un Conseil puissant peut défendre le pouvoir judiciaire et les juges individuels, de nombreuses responsabilités le rendent vulnérable à la politisation à l'intérieur ou à l'extérieur du pouvoir judiciaire. Si le Conseil a des compétences sur les questions d'administration des tribunaux, il devrait également s'engager à accroître l'efficacité du pouvoir judiciaire. Si les compétences ou les tâches concernant le pouvoir judiciaire ne relèvent pas de la responsabilité du Conseil de la Justice, elles devraient être gérées par le pouvoir judiciaire ou par un organe indépendant.
26. Le CCJE réaffirme son avis qu'avant une délibération au parlement ou une action législative, le Conseil de la Justice devrait être consulté sur toutes les politiques, y compris les propositions ou les projets de loi susceptibles d'avoir un impact sur le pouvoir judiciaire (par exemple l'indépendance du pouvoir judiciaire) ou qui pourraient diminuer la garantie d'accès à la justice pour les citoyens<sup>42</sup>.

## **2. Composition du Conseil de la Justice**

27. L'avis n° 10 (2007) a déjà formulé des recommandations détaillées sur la composition du Conseil de la Justice et sur les compétences et la sélection de ses membres et de son président<sup>43</sup>. Le présent Avis souhaite réaffirmer ces principes. Les membres du Conseil doivent être sélectionnés de manière à soutenir le fonctionnement indépendant et efficace du Conseil et du pouvoir judiciaire et à éviter toute perception d'influence politique, d'intérêt personnel ou de copinage<sup>44</sup>.
28. Le CCJE est conscient que dans certains États membres, les Conseils de la Justice comprennent des membres d'office. L'adhésion d'office n'est pas acceptable, sauf dans un très petit nombre de cas, par exemple le Président de la Cour suprême, mais ne devrait pas inclure de membres ou de représentants du législatif ou de l'exécutif<sup>45</sup>. Un membre d'office qui n'est pas juge ne doit pas participer aux décisions disciplinaires.
29. Le CCJE recommande de composer les Conseils de la Justice d'une majorité de juges élus par leurs pairs. D'autres membres peuvent être ajoutés conformément aux fonctions des Conseils. Le CCJE recommande d'y faire figurer également des membres n'appartenant pas au milieu judiciaire, y compris éventuellement des profanes qui ne sont pas des professionnels du droit<sup>46</sup>. S'il convient que les juges soient toujours majoritaires, les membres appartenant à des professions non judiciaires, de préférence avec droit de vote, assurent une représentation diversifiée de la société, réduisant ainsi le risque de corporatisme<sup>47</sup>. La participation de profanes peut accroître la légitimité du Conseil et remettre en cause l'idée que le système judiciaire est un « domaine réservé aux professionnels du droit ». Le CCJE adopte à cet égard un point de vue plus nuancé que dans l'Avis n° 10 (2007).

<sup>39</sup> Avis du CCJE n° 14 (2011), par. 36.

<sup>40</sup> CCJE, Magna Carta des juges (2010), par. 13.

<sup>41</sup> CCJE, Magna Carta des juges (2010), par. 13.

<sup>42</sup> Voir Avis du CCJE No. 10 (2007), par. 87.

<sup>43</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 15-36.

<sup>44</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 15, 16 ; Sur l'importance d'organes indépendants pour la sélection des juges, voir : CJUE, A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta, 19.11.2019, C-585/18, C-624/18, C-625/18, par. 137-138. C-619/18.

<sup>45</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 23, 26.

<sup>46</sup> Voir CCJE, Avis n° 10 (2007), par. 22.

<sup>47</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 32.



### 3. Sélection des membres et du président d'un Conseil de la Justice

30. Le CCJE tient à réaffirmer avec force que la majorité des membres devraient être des juges élus par leurs pairs, tout en garantissant la représentation la plus large possible des tribunaux et des instances<sup>48</sup>, ainsi que l'égalité des sexes<sup>49</sup> et la répartition entre les régions. Les juges élus devraient pouvoir participer aux activités du Conseil d'une manière compatible avec leur charge de travail. Lorsque le Conseil comprend des membres non-juges, ceux-ci devraient pouvoir consacrer suffisamment de temps à la participation aux activités du Conseil.
31. Une élection de membres juges par le parlement ou une sélection par l'exécutif doit être évitée<sup>50</sup>. Une élection par le Parlement de membres non-juges pourrait toutefois être acceptable. Comme alternative, une élection ou une nomination par des institutions telles que des associations du barreau ou une nomination par des ONG est une possibilité.
32. Quel que soit le moyen utilisé pour sélectionner et nommer les membres<sup>51</sup>, cela ne doit pas être fait pour des raisons politiques. Toutefois, l'exigence selon laquelle un candidat ne doit pas avoir « d'affiliations politiques » peut être trop vague, de sorte qu'il peut être préférable de se référer à des adhésions à un parti ou à des postes officiels au sein du gouvernement et de la législature ou d'autres exemples concrets<sup>52</sup>. Les membres du Conseil de la Justice ne doivent pas être sous l'autorité ou l'influence d'autrui.
33. Lorsque des membres sont élus par le Parlement, une majorité qualifiée devrait être requise afin d'associer l'opposition et de favoriser la coopération entre les partis<sup>53</sup>. Le CCJE est conscient qu'une telle exigence de majorité peut conduire à une impasse. Par conséquent, il recommande que des mécanismes soient introduits pour sortir de telles situations<sup>54</sup>. Ces mécanismes devraient éviter d'abaisser la majorité nécessaire car cela pourrait réduire l'incitation de la majorité à trouver un compromis. Au contraire, un tel mécanisme doit garantir une sélection indépendante et pourrait associer l'opposition ou appeler à la sélection par d'autres institutions à partir d'une liste de candidats présélectionnés. Bien qu'aucun modèle de ce type n'ait encore été porté à l'attention du CCJE, les juges pourraient participer à l'élection des candidats pour sortir d'une impasse.
34. Le processus de sélection, y compris les éventuelles campagnes des candidats, devrait être transparent et garantir que les qualifications des candidats, en particulier leur impartialité et leur intégrité<sup>55</sup>, sont vérifiées. Il convient d'annoncer publiquement les postes vacants et de garantir l'égalité des chances pour favoriser un groupe diversifié de candidats indépendants. Les membres du Conseil devraient avoir accès à toutes les informations utiles à l'exercice de leurs fonctions.
35. Le CCJE souhaite réaffirmer que le président du Conseil de la Justice doit être une personne impartiale qui n'est pas proche des partis politiques. Par conséquent, dans les systèmes parlementaires où le président/chef de l'État n'a que des pouvoirs formels, il n'y a pas d'objection à la nomination du chef de l'État à la présidence du Conseil de la Justice, alors que dans d'autres systèmes, le président devrait être élu par le Conseil lui-même et devrait être juge<sup>56</sup>.

<sup>48</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 18, 25, 26, 27 et 30.

<sup>49</sup> Voir Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats Diego García-Sayán (2 mai 2018), par. 110 – disponible sur [https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A\\_HRC\\_38\\_38-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf).

<sup>50</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 31.

<sup>51</sup> Voir : République de [Moldova, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit \(DGI\) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, 20 mars 2020](#) (CDL-AD(2020)001 par. 57 à 60).

<sup>52</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 23 ; voir : République de [Moldova, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit \(DGI\) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, 20 mars 2020](#) (CDL-AD(2020)001 par. 54 ; pour les critères d'inéligibilité, voir : [Monténégro - Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public](#), 10 mai 2021 (CDL-PI(2021)008, par. 28-31).

<sup>53</sup> [Monténégro - Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public](#), 10 mai 2021 (CDL-PI(2021)008, par. 40).

<sup>54</sup> Voir : République de [Moldova, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit \(DGI\) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, 20 mars 2020](#) (CDL-AD(2020)001 par. 51, 68 ; voir aussi : Commission de Venise, Compilation d'avis, de rapports et d'études de justice constitutionnelle de la Commission de Venise (CDL-PI(2020)004, pp. 20-22).

<sup>55</sup> Voir : Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 21.

<sup>56</sup> Avis du CCJE no. 10 (2007), par. 33.



#### **4. Sécurité du mandat des membres du Conseil de la Justice**

36. Il convient de sélectionner les membres pour une durée déterminée et d'assurer une protection adéquate de leur impartialité et de leur indépendance<sup>57</sup>. Les membres doivent être protégés des pressions internes et externes. Cependant, sauf en cas de décès, de retraite ou de révocation, par exemple à la suite d'une mesure disciplinaire, le mandat d'un membre ne devrait prendre fin qu'à l'élection régulière d'un successeur afin de garantir que le Conseil est en mesure d'exercer ses fonctions légalement, même si la nomination de nouveaux membres a échoué, en raison d'une impasse au Parlement<sup>58</sup>.  
Le CCJE attire l'attention sur l'impact possible d'une réélection sur l'indépendance des membres d'un Conseil de la Justice. En principe, les réélections de membres à temps plein devraient être évitées au profit de mandats fixes plus longs<sup>59</sup> afin de garantir l'indépendance du Conseil. À cet égard, le présent avis nuance le point de vue exprimé dans l'avis n° 10 (2007)<sup>60</sup>. La continuité et l'efficacité pourraient être améliorées si tous les mandats n'expiront pas simultanément.
37. Le CCJE tient à réaffirmer l'importance de l'inamovibilité de l'ensemble des membres du Conseil<sup>61</sup>. C'est là une condition préalable essentielle à l'indépendance de celui-ci. Les juges nommés au Conseil de la Justice devraient bénéficier des mêmes garanties que celles qui sont accordées aux juges exerçant des fonctions juridictionnelles, y compris les conditions de service et de titularisation et le droit à un procès équitable en cas de mesures disciplinaires, de suspension et de révocation<sup>62</sup>. Il convient que les membres non-juges bénéficient d'une protection équivalente. Les juges et les membres non-juges devraient bénéficier des mêmes immunités que celles qui sont spécifiées dans l'Avis n° 3 (2002)<sup>63</sup>.
38. Les membres ne peuvent être démis de leurs fonctions qu'en raison d'une faute grave avérée, dans le cadre d'une procédure garantissant leurs droits à un procès équitable. Il peut être mis fin à leurs fonctions en cas d'incapacité ou de perte de la qualité sur la base de laquelle ils ont été élus ou nommés au Conseil. Si le Conseil lui-même ou un organe spécial en son sein sont responsables de cette décision, il faut garantir les droits à un recours du membre révoqué. Ainsi que le souligne le CCJE, il importe que les procédures pouvant conduire directement ou indirectement à la révocation ne soient pas détournées à des fins politiques mais qu'elles respectent le droit à un procès équitable<sup>64</sup>. A cet égard, le présent Avis amplifie l'Avis n° 10 (2007).

#### **5. Ressources du Conseil de la Justice**

39. Beaucoup d'Etats membres font état d'un manque de personnel et de ressources financières de leur Conseil de la Justice. Par conséquent, le CCJE souhaite réaffirmer la responsabilité des Etats membres de fournir des ressources adéquates aux systèmes judiciaires, y compris des moyens financiers et du personnel distincts pour les Conseils de la Justice<sup>65</sup>.

<sup>57</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 36.

<sup>58</sup> Voir : [Ukraine - Avis conjoint de la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit \(DGI\) sur les projets d'amendements à la loi sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires \(projet de loi n° 3711\), 9 octobre 2020 \(CDL-AD\(2020\)022\)](#), par. 49.

<sup>59</sup> Selon les réponses des Etats membres, le mandat le plus long est de six ans par exemple en Slovaquie, en Roumanie, en Macédoine du Nord, aux Pays-Bas et en Hongrie.

<sup>60</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 34.

<sup>61</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007) rec. E I ; voir aussi : République de [Moldova, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit \(DGI\) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, 20 mars 2020 \(CDL-AD\(2020\)001 par. 55-56 ; Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements à la loi sur le Ministère public du Monténégro et le projet de loi sur le Procureur pour la criminalité organisée et la corruption, 22 mars 2021, \(CDL-AD\(2021\)012 par. 45-48 ; Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public \(Monténégro\), 10 mai 2021 \(CDL-PI\(2021\)008, par. 46-49\) ; selon la Commission de Venise, cela ne serait admissible que si d'autres points étaient ajoutés afin de dépolitiser pour l'essentiel le Conseil.](#)

<sup>62</sup> Voir : Diego García-Sayán, Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, intervention dans l'affaire *Grzęda c. Pologne*, requête n° 43572/18, par. 45-53.

<sup>63</sup> Avis du CCJE n° 3 (2002), par. 51-77.

<sup>64</sup> Avis du CCJE n° 3 (2002), par. 58-74 ; CJUE, C-83/19 et autres 18.5.2021, par. 196-199, 236.

<sup>65</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 73-75 ; Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 51 ; Rapport du RECJ-ENCJ 2015/2016 sur le financement du système judiciaire.

### **III. Les Conseils de la Justice dans la société**

#### **1. Relations avec les autres pouvoirs de l'Etat**

40. Les parlementaires et les membres de l'exécutif doivent bien entendu respecter la loi dans leurs relations avec le Conseil de la Justice et ne pas porter atteinte à son rôle et à son fonctionnement en enfreignant ou en contournant les règles juridiques. En outre, les relations avec le Conseil doivent être fondées sur une culture de respect de l'État de droit et du rôle du Conseil de la Justice dans son État membre respectif.
41. Les Conseils de la Justice doivent se livrer activement à un dialogue avec les autres pouvoirs de l'État, notamment lorsqu'ils donnent leur avis sur des projets législatifs. Ce dialogue doit être mené dans un climat de respect mutuel.

#### **2. Relations avec les associations de juges et la société civile**

42. Les États membres indiquent qu'ils communiquent avec la population par le biais de sites internet et de rapports spéciaux. Certains d'entre eux notent même que certaines réunions plénières sont diffusées en ligne. Le CCJE salue l'action menée ainsi en faveur d'une meilleure transparence et d'une plus grande responsabilité. Toutefois, il admet que dans bien des cas, notamment les entretiens et les délibérations concernant la carrière des juges, il y a un intérêt légitime à privilégier un débat confidentiel.
43. Le CCJE recommande aux Conseils d'engager un dialogue avec les associations de juges<sup>66</sup> et également la société civile, y compris les associations d'avocats et les ONG. Ce dialogue offre une occasion essentielle de rendre des comptes. Les Conseils de la Justice devraient être ouverts aux contributions et aux critiques extérieures et se livrer à des activités de sensibilisation, y compris par exemple des enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux et des procédures de plainte. Cependant, les Conseils doivent toujours être conscients de leur rôle spécifique indépendant et être donc prudents pour éviter le lobbying.
44. Il est capital que le grand public soit informé des responsabilités et de l'importance d'un pouvoir judiciaire indépendant<sup>67</sup>. Dans certains systèmes juridiques, les procédures judiciaires sont déjà diffusées en ligne, de sorte que les audiences peuvent être suivies à distance et que de nombreuses informations sont publiées sur Internet. En outre, les différents tribunaux peuvent communiquer avec le grand public au niveau local. Cependant, le Conseil de la Justice devrait avoir un rôle spécial dans l'explication du système judiciaire et de son propre rôle au sein de celui-ci.

#### **3. Relations avec les médias**

45. Les États membres indiquent qu'ils communiquent avec les médias par le biais de bureaux de presse, de communiqués et de conférences de presse<sup>68</sup>. Pour beaucoup de Conseils de la Justice des États membres, la publication de rapports et d'avis et le recours aux médias sont des outils essentiels pour communiquer avec les autres pouvoirs de l'État. Entretenir des relations avec le grand public par le biais des médias, cela peut être un excellent moyen de rendre des comptes et de faire preuve de transparence.
46. Une partie importante de toute communication avec les médias, l'opinion et les autres pouvoirs de l'État doit comprendre l'explication selon laquelle le Conseil et les différents juges doivent trancher les affaires en toute indépendance. Le Conseil doit s'opposer de manière décisive à toute tentative d'attaque ou de pression visant certains juges ou le système judiciaire dans son ensemble. Pour favoriser des relations adéquates entre la justice et les médias, le Conseil de la Justice devrait soit servir de médiateur entre la justice et les médias, soit veiller à ce que d'autres processus efficaces soient en place pour remplir ce rôle.

---

<sup>66</sup> Voir Avis du CCJE n° 23 (2020), par. 25, 29-32, recommandation 6.

<sup>67</sup> Voir Avis du CCJE n° 7 (2005), par. 33-54 ; Avis n° 10 (2007), par. 80-86.

<sup>68</sup> Voir la réponse au questionnaire envoyé au cours de l'élaboration du présent Avis et l'Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 95.

#### **4. Relations avec les organes de lutte contre la corruption**

47. La lutte contre la corruption est une tâche capitale, car la corruption sape la confiance du public et, par voie de conséquence, la légitimité du pouvoir judiciaire dans son ensemble<sup>69</sup>. Par ailleurs, la lutte effective contre la corruption doit aller de pair avec le respect de l'indépendance de la justice et de l'État de droit. Il ne peut y avoir de lutte effective contre la corruption sans un pouvoir judiciaire indépendant et le respect de l'État de droit<sup>70</sup>. Que ce soit dans les cas où une institution spéciale a été mise en place pour lutter contre la corruption ou dans ceux où la lutte contre la corruption reste de la responsabilité du Conseil de la Justice, le Conseil et ses membres doivent s'engager pleinement à prendre et à soutenir toutes les mesures appropriées pour lutter contre la corruption au sein du pouvoir judiciaire et du Conseil. Le Conseil de la Justice doit également veiller à ce que la lutte contre la corruption et les procédures disciplinaires ne soient pas utilisées afin d'attaquer certains juges pour des raisons politiques<sup>71</sup>.

#### **IV. Conclusions et recommandations**

1. Dans beaucoup d'Etats membres, les Conseils de la Justice sont chargés de défendre l'indépendance de la justice. L'évolution de la situation politique rend nécessaire de réaffirmer les principes et recommandations exprimés dans l'Avis n° 10 (2007) sur les Conseils de la Justice et - si nécessaire - de les compléter (par. 2, 7, 8).
2. Les constitutions et les normes internationales préconisant la mise en place et la réglementation appropriée des conseils de la Justice ne sont pas suffisantes pour construire un pouvoir judiciaire indépendant. Le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État, les hommes politiques, les médias et la société civile doivent œuvrer de concert dans un effort à long terme pour renforcer le professionnalisme, la transparence et l'éthique au sein du pouvoir judiciaire afin de transformer des règles sur papier en une culture de respect de l'indépendance de la justice et de l'État de droit (par. 3).
3. Le Conseil de la Justice devrait disposer de voies de recours effectives pour préserver son autonomie et contester la légalité des actes publics le concernant ou concernant le pouvoir judiciaire. Les Conseils de la Justice devraient avoir qualité pour intervenir devant les tribunaux nationaux et internationaux (par. 11).
4. La légitimité des conseils de la Justice repose sur leur base juridique mais elle doit être complétée par la confiance de la population, gagnée par la transparence, l'obligation de rendre des comptes et l'excellence du travail réalisé dans l'intérêt de la société (par. 10, 12-14).
5. Plus les responsabilités et les pouvoirs conférés à un Conseil sont importants, plus il convient que son indépendance soit respectée par les autres pouvoirs de l'État, qu'il dispose de ressources suffisantes et qu'il rende compte de ses activités et de ses décisions (par. 25, 47).
6. Il faut que l'ensemble des membres du Conseil de la Justice se conforment aux normes éthiques et professionnelles les plus sévères et qu'ils rendent des comptes de leurs actes par des moyens appropriés (par. 16-17).
7. Tout Conseil de la Justice doit travailler de manière transparente, en motivant ses décisions et ses procédures et en rendant compte de ses actes de cette manière. Dans les cas appropriés, il doit être possible de contester les décisions du Conseil en justice (par. 12, 15, 18).
8. Le CCJE reconnaît qu'il n'existe pas de modèle unique de Conseil de la Justice. Cependant, tout Conseil devrait avoir des compétences appropriées pour défendre l'indépendance du pouvoir judiciaire et des différents juges, afin que ces derniers soient libres de trancher les affaires sans que soit exercée d'influence indue de l'extérieur et de l'intérieur du pouvoir judiciaire (par. 19).
9. Les décisions relatives à la carrière des juges ne doivent pas être prises par loyauté envers des responsables politiques ou d'autres juges, mais selon une procédure transparente faisant appel à des

<sup>69</sup> Voir Avis du CCJE n° 21 (2018).

<sup>70</sup> Voir Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, discours prononcé lors de la Conférence « *Zero Corruption : Democracy in Action* », Kiev (Ukraine), 7-8.06.2021.

<sup>71</sup> Voir le danger d'un « effet dissuasif » : CJUE, C-83/19 et autres, 18.5.2021, par. 236.

critères objectifs, dans la mesure du possible. Ces décisions doivent être motivées et fondées uniquement sur le mérite. Les juges qui estiment que leurs droits n'ont pas été respectés doivent avoir un droit de recours judiciaire (par. 20-21).

10. Les membres du Conseil doivent être sélectionnés selon une procédure transparente qui favorise le fonctionnement indépendant et efficace du Conseil et du pouvoir judiciaire et évite toute perception d'influence politique, d'intérêt personnel ou de copinage (par. 27, 29, 31, 34).
11. Les membres d'office ne sont pas acceptables, sauf dans un très petit nombre de cas, et ne doivent pas comprendre de membres ou de représentants du pouvoir législatif ou exécutif (par. 28).
12. Le président du Conseil de la Justice doit être une personne impartiale. Dans les systèmes parlementaires où le président/chef de l'État n'a que des pouvoirs formels, il n'y a pas d'objection à la nomination du chef de l'État à la présidence du Conseil de la Justice, alors que dans d'autres systèmes, le président devrait être élu par le Conseil lui-même et devrait être juge (par. 35).
13. Si une vérification des antécédents (« vetting ») des juges est entreprise dans un Etat membre, elle doit être effectuée par une institution indépendante. Les conseils de la Justice devraient jouer un rôle important dans la protection de l'indépendance de la justice. La vérification des antécédents (« vetting ») du Conseil lui-même est une mesure de dernier recours ; et là où un tel contrôle a lieu, il devrait être confié à un organisme indépendant (par. 22-23).
14. La majorité des membres devraient être des juges élus par leurs pairs, pour garantir la représentation la plus large possible des tribunaux et des instances, ainsi que l'égalité des sexes et la diversité des régions (par. 29-30).
15. Le CCJE recommande d'inclure des membres non-juges, notamment des profanes, afin d'assurer une représentation diversifiée de la société et de réduire le risque de corporatisme (par. 29).
16. Une élection de membres juges par le Parlement ou une sélection par l'exécutif doit être évitée. Lorsque des membres non-juges sont élus par le Parlement, une majorité qualifiée devrait être requise. Il faudrait mettre en place des mécanismes appropriés pour sortir d'éventuelles impasses (par. 31-33).
17. Il convient de nommer les membres pour une durée déterminée et de garantir une protection adéquate de leur impartialité et de leur indépendance de la pression interne et externe. Le mandat d'un membre ne devrait en principe prendre fin qu'avec l'élection régulière de son successeur (par. 36).
18. Le CCJE tient à réaffirmer l'importance de la sécurité du mandat de l'ensemble des membres du Conseil, condition préalable essentielle à l'indépendance du Conseil. Les membres ne peuvent être démis de leurs fonctions qu'en raison d'une faute grave avérée, dans le cadre d'une procédure où leur droit à un procès équitable est garanti (par. 36-38).
19. Le CCJE tient à souligner la responsabilité des Etats membres de fournir des effectifs et un financement adéquats à leur Conseil de la Justice (par. 39).
20. Les relations entre le Conseil et les autres pouvoirs de l'Etat doivent être fondées sur une culture de respect de l'Etat de droit et sur la compréhension de leurs rôles respectifs dans un Etat démocratique (par. 40-41).
21. Les Conseils de la Justice doivent s'engager activement dans un dialogue ouvert et respectueux avec les autres pouvoirs de l'Etat, les associations de juges et la société civile, y compris les associations d'avocats et les ONG et les médias (par. 40-44).
22. Le Conseil doit s'opposer de manière décisive à toute tentative d'attaquer certains juges ou le pouvoir judiciaire dans son ensemble, ou de faire pression sur eux (par. 45-46).
23. Le Conseil et ses membres doivent s'engager pleinement à prendre et à soutenir toutes les mesures appropriées pour combattre la corruption au sein du pouvoir judiciaire et du Conseil d'une manière qui respecte l'Etat de droit (par. 47).

# Avis N° 25 (2022)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

## La liberté d'expression des juges

---

### I. Introduction

1. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif des juges européens (CCJE) a préparé le présent Avis sur la liberté d'expression des juges.
2. L'Avis a été préparé sur la base des Avis précédents du CCJE, de la Magna Carta des juges du CCJE (2010) et des instruments pertinents du Conseil de l'Europe, notamment la Charte européenne sur le statut des juges (1998) et 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 la liberté d'expression des juges (CDLAD(2015)018). Il a également été tenu compte des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire et du Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, qui traite également de l'exercice de la liberté d'expression des juges<sup>1</sup>. En outre, les Lignes directrices non contraignantes sur l'utilisation des médias sociaux par les juges de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) et les rapports du Réseau européen des Conseils de la Justice (ENCJ) ont été pris en considération. Enfin, l'Avis s'appuie sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH).
3. L'Avis tient également compte des réponses des membres du CCJE au questionnaire sur la liberté d'expression des juges, ainsi que de la synthèse de ces réponses et de l'avant-projet préparé par l'experte désignée par le Conseil de l'Europe, Mme Jannika Jahn.

### II. Champ d'application et objectif de l'Avis

4. L'Avis porte sur la liberté d'expression des juges et il aborde les principaux aspects de l'expression des juges. Il aborde le devoir légal et éthique d'un juge de s'exprimer afin de sauvegarder l'état de droit et la démocratie au niveau national, mais aussi au niveau européen et international. L'Avis examine l'expression judiciaire qui aborde des sujets de préoccupation pour le pouvoir judiciaire, ainsi que des sujets controversés d'intérêt public, et examine la retenue judiciaire qui doit être exercée. Il couvre l'expression judiciaire à l'intérieur et à l'extérieur du tribunal. L'Avis vise à donner des orientations générales aux juges et un cadre général pour une discussion continue sur les paramètres à prendre en compte lorsqu'ils exercent leur droit à la liberté d'expression. Cet Avis ne cherche pas à définir une portée minimale de la liberté d'expression des juges.
5. Aux fins de l'Avis, l'exigence de la retenue judiciaire est donc définie comme un devoir de retenue imposé au juge soit par le pouvoir judiciaire lui-même, soit par le législateur. Pour les paramètres juridiques, l'Avis s'appuie sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH). Pour les points de vue sur les orientations et les recommandations éthiques exprimés dans cet Avis, le CCJE s'appuie sur ses conclusions. L'(auto)retenue judiciaire comprend la notion de discrétion, de réserve ou de modération judiciaire.
6. En abordant la question de la liberté d'expression d'un juge individuel, l'Avis prend en compte les intérêts en partie concurrents et en partie complémentaires en jeu. Il s'agit notamment du droit du juge à la liberté d'expression, du droit du public à être informé des questions d'intérêt public, du droit à un procès équitable, y compris à un tribunal impartial et indépendant, et de la présomption d'innocence.

---

<sup>1</sup> Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 29 avril 2019, A/HRC/41/48.

L'Avis se penche également sur les principes qui sous-tendent ces droits. Le principe de la séparation des pouvoirs sous-tend la liberté de parole des juges, si une question d'intérêt public, telle que le fonctionnement du système judiciaire, est concernée. L'État de droit garantit l'égalité de tous (citoyens ou acteurs étatiques) devant la loi. Son efficacité dépend en partie de la confiance du public dans l'indépendance et l'autorité du pouvoir judiciaire. La séparation des pouvoirs exige à la fois l'indépendance judiciaire et la liberté d'expression des juges, ce qui entraîne une tension entre l'objectif d'empêcher les juges de se comporter comme des décideurs politiques et, en même temps, de soutenir leur liberté d'expression comme preuve de l'indépendance judiciaire.

7. L'Avis couvre également les juges qui parlent ou écrivent au nom d'associations judiciaires, de tribunaux ou du conseil de la justice. Il ne s'étend pas aux juges à la retraite parce qu'ils jouissent de leur droit à la liberté d'expression comme toutes autres personnes, à l'exception des informations confidentiellement acquises dans l'exercice de leurs fonctions.
8. Dans les cas où le public ne fait pas toujours clairement la distinction entre un juge agissant à titre privé ou professionnel, l'Avis examine les déclarations faites par les juges sous l'angle de leur qualité d'agents publics.
9. L'Avis n'aborde pas les questions concernant le raisonnement des juges dans leurs jugements, car il s'agit de l'exécution d'une tâche judiciaire et non de l'exercice d'un droit individuel.
10. Aux fins du présent Avis, le terme média englobe les médias imprimés, audiovisuels et en ligne, y compris les services de diffusion audio et vidéo<sup>2</sup>.

### **III. Aperçu des réglementations et pratiques nationales**

11. Les réponses des membres du CCJE au questionnaire pour la préparation du présent Avis<sup>3</sup> donnent un aperçu de l'état actuel des réglementations et pratiques des Etats membres.
12. Les Etats membres du Conseil de l'Europe garantissent aux juges le droit à la liberté d'expression. L'étendue de la protection varie selon les Etats membres. Dans de nombreux États, elle couvre les déclarations d'opinion extrajudiciaires faites en privé ou en public en rapport avec la capacité professionnelle des juges, ainsi que les déclarations extrajudiciaires faites au nom des intérêts du pouvoir judiciaire. Dans certains pays, les juges sont à l'abri de poursuites pour tout ce qui est dit au tribunal, sauf si la *mala fides* est établie.
13. La liberté d'expression des juges est limitée aux fins de préserver la confidentialité des procédures, les affaires judiciaires internes et les droits procéduraux des parties à la procédure. Dans tous les États membres, il est interdit aux juges de divulguer des informations confidentielles acquises dans l'exercice de leurs fonctions, qui sont pertinentes pour les procédures en cours et qui pourraient porter atteinte aux droits des parties à la procédure. Ils sont tenus au secret professionnel en ce qui concerne leurs délibérations.
14. Dans la grande majorité des Etats membres, les juges sont soumis à un devoir légal et/ou éthique<sup>4</sup> de retenue qui vise à préserver l'indépendance et l'impartialité des juges et la confiance du public à son égard ainsi que la bonne administration et la dignité du pouvoir judiciaire. Les règles relatives aux déclarations d'opinion des juges varient d'un État membre à l'autre.
15. En règle générale ou en pratique, la plupart des États membres interdisent ou demandent aux juges de s'abstenir de tout commentaire sur leur propre procédure ou sur celle d'autres juges, en cours ou en attente. Certains Etats membres étendent cette règle aux affaires jugées, y compris celles d'autres

---

<sup>2</sup> Le CCJE adopte la définition des médias telle qu'elle figure à l'Annexe I de la Recommandation CM/Rec(2022)11 du Comité des Ministres sur les principes de gouvernance des médias et de la communication, paragraphe 4.

<sup>3</sup> Voir au <https://www.coe.int/fr/web/ccje/opinion-25-on-the-freedom-of-expression-of-judges>.

<sup>4</sup> Pour être précis, ces limitations sont contenues dans la constitution, les dispositions statutaires, les codes de conduite, les codes d'éthique ou les conventions judiciaires de longue date.

juges, mais certains font une exception pour la discussion de la jurisprudence dans le cadre des travaux universitaires des juges, en tant que professeur de droit ou dans un environnement professionnel. Dans de nombreux États, les juges sont soumis à l'obligation éthique ou d'usage de ne pas répondre aux critiques publiques concernant leurs affaires.

16. La mesure dans laquelle les juges peuvent participer à des débats publics concernant des questions d'intérêt politique ou social, le droit, le pouvoir judiciaire ou l'administration de la justice, et exprimer leur point de vue sur ces questions dans les médias, varie selon les États membres. Il en va de même pour le droit des juges d'avoir un mandat politique ou de participer à des manifestations politiques.
17. Dans certains pays, les juges sont généralement tenus de s'abstenir de s'engager dans des débats politiques controversés, y compris, entre autres, de réprimander publiquement d'autres organes de l'État de manière hostile ou de s'immiscer dans la politique des partis en soutenant ou en critiquant des partis ou des hommes politiques particuliers. Dans d'autres États membres, les juges doivent s'assurer qu'ils ne donnent pas l'impression d'avoir une position arrêtée sur une question particulière. Quelques États membres autorisent les juges à commenter publiquement les propositions législatives ou le droit en général, notamment lorsqu'une association de juges fait ces commentaires. Même s'ils y sont autorisés, les États membres signalent que les juges font rarement des déclarations publiques sur des questions politiques.
18. Dans la plupart des États membres, les juges peuvent faire des commentaires sur des questions concernant le pouvoir judiciaire, sa bonne administration et son indépendance ou la séparation des pouvoirs, à condition que leur critique soit fondée sur des faits et des arguments et que le fonctionnement interne du pouvoir judiciaire ne soit pas divulgué. Dans certains États membres, l'expression publique, dans certaines circonstances, est même interprétée comme un devoir éthique, notamment en réponse aux attaques politiques contre le pouvoir judiciaire. À cette fin, les juges des juridictions supérieures bénéficient parfois d'une plus grande latitude en matière de liberté d'expression. Toutefois, dans certains pays, ce comportement a donné lieu à des critiques publiques. Il n'est donc pas rare que les juges doivent épuiser les mécanismes internes, s'ils sont disponibles au sein du pouvoir judiciaire, avant de s'exprimer publiquement ou qu'ils doivent garder le silence lorsque le pouvoir judiciaire a l'intention d'émettre un avis institutionnel formel.
19. La critique des collègues juges ou du pouvoir judiciaire a été une source de préoccupation. Le fait de critiquer d'autres juges ou d'autres acteurs du système judiciaire, tels que le procureur ou l'avocat de la défense, est considéré comme contraire à l'éthique ou à une convention établie de longue date dans certains États membres, notamment lorsqu'il est exprimé sur un ton irrespectueux, dégradant et insultant ou s'il véhicule une image globalement négative de l'ensemble du pouvoir judiciaire.
20. Dans la majorité des États membres qui ont répondu au questionnaire, les juges ne doivent pas être membres de partis politiques ou exercer une quelconque activité politique, car cela est considéré comme une atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou comme un effet négatif sur la confiance du public dans le pouvoir judiciaire. Dans certains cas, la règle constitutionnelle ou statutaire d'incompatibilité s'étend explicitement à l'appartenance à des organes législatifs ou exécutifs au niveau européen, national ou local. Dans la mesure où cela est considéré comme incompatible avec leur fonction judiciaire, certains pays permettent aux juges d'exercer des mandats politiques s'ils se mettent en congé. Parmi ceux-ci, certains États membres soumettent les juges au devoir éthique de préserver la réputation du pouvoir judiciaire. Certains pays permettent à un juge d'exercer une activité politique parallèlement à sa fonction judiciaire. Dans ce cas, ils exigent des juges qu'ils évitent que leur activité politique n'interfère avec l'exercice impartial de leurs fonctions judiciaires. Dans plusieurs pays, les juges sont soumis à des interdictions de participer à des assemblées publiques, en particulier lorsqu'elles sont de nature politique.
21. L'utilisation des médias sociaux est un sujet de préoccupation actuel. Dans plusieurs États membres, on constate une utilisation croissante des médias sociaux par les juges. Cependant, peu de codes de conduite fournissent des orientations pratiques spécifiques à cet égard. S'ils le font, ils appliquent le

devoir général de retenue judiciaire ou appellent à la prudence pour éviter une atteinte à l'indépendance, à l'impartialité ou à la confiance du public dans le pouvoir judiciaire.

22. Peu d'États membres observent une augmentation des restrictions légales ou éthiques à la liberté d'expression des juges. À l'inverse, dans plusieurs États membres, la retenue judiciaire a été assouplie, ce qui a conduit à un engagement public accru des juges, notamment dans les médias sociaux. Dans l'ensemble, de nombreux États membres considèrent qu'il est nécessaire d'engager un débat sur l'éthique judiciaire, la détermination du contenu approprié et des limites de la liberté d'expression des juges étant une tâche importante.
23. Dans les réponses au questionnaire, certains cas ont été signalés où des juges ont subi des sanctions disciplinaires en raison d'une déclaration qu'ils ont faite. Par exemple, des déclarations au tribunal au cours d'une procédure qui jettent le doute sur l'impartialité du juge, telles que des remarques racistes, ont donné lieu à des procédures disciplinaires. Avant d'imposer une mesure disciplinaire, l'autorité disciplinaire de la plupart des États membres examine la nature et la gravité de la restriction de la liberté d'expression, y compris des éléments tels que la position spécifique du juge, le contenu et la manière de la déclaration et le contexte dans lequel elle a été faite, ainsi que la nature et la gravité de la mesure disciplinaire que l'autorité entend imposer. La révocation d'un juge ne peut intervenir qu'en dernier recours.

#### **IV. Principes généraux**

24. Comme le consacre l'article 10 de la CEDH, toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.
25. La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions fondamentales de son progrès et de l'épanouissement de toute personne<sup>5</sup>. Il s'ensuit que les exceptions à cette liberté doivent être interprétées strictement et que la nécessité de toute restriction doit être établie de manière convaincante<sup>6</sup>.
26. Le CCJE a une vision large de la portée personnelle du droit à la liberté d'expression des juges en tant que droit individuel<sup>7</sup>. En conséquence, un juge jouit du droit à la liberté d'expression comme tout autre citoyen. Le droit à la liberté d'expression des juges s'étend aux opinions personnelles exprimées dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et permet aux juges de faire des déclarations hors du tribunal comme au tribunal, tant en public qu'en privé, et de participer aux débats publics et à la vie sociale en général.
27. Toutefois, la nature institutionnelle et gouvernementale de la fonction judiciaire confère un caractère ambivalent à la liberté d'expression d'un juge individuel. Les déclarations des juges peuvent avoir un impact sur l'image publique du système judiciaire, dans la mesure où le public peut généralement les percevoir non seulement comme des avis subjectifs mais aussi comme des avis objectifs et les attribuer à l'ensemble de l'institution.
28. Dans leur fonction officielle, les juges jouent un rôle de premier plan dans la société en tant que garants de l'État de droit et de la justice<sup>8</sup>. L'essence même de la fonction de juge est la capacité de considérer les sujets de litiges de manière objective et impartiale. Il est tout aussi important pour les

---

<sup>5</sup> Voir CrEDH *Handyside c. Royaume-Uni*, 07.12.1976, Appl. no. 5493/72, § 49.

<sup>6</sup> Voir CrEDH *Stoll c. Suisse* [GC], 10.12.2007, Appl. no. 69698/01 § 101, réitéré dans *Morice c. France* [GC], 23.04.2015, Appl. no. 29369/10, § 124.

<sup>7</sup> Cf. CrEDH *Baka c. Hongrie* [GC], 23.06.2016, Appl. no. 20261/12; *Wille c. Liechtenstein* [GC], 28.10.1999, Appl. no. 28396/95, § 62. Selon la CrEDH, le pur exercice des fonctions judiciaires, c'est-à-dire les déclarations faites dans le cadre de tâches administratives, n'est pas couvert par la liberté d'expression au titre de l'article 10 de la CEDH, cf. *Harabin c. Slovaquie*, 20.11.2012, Appl. no. 58688/11 § 151.

<sup>8</sup> Voir la Magna Carta du CCJE, paragraphe 1; voir également CrEDH *Baka c. Hongrie* [GC], 23.06.2016, Appl. no. 20261/12, § 164.



juges d'être perçus comme ayant cette capacité<sup>9</sup>. En effet, ils ont besoin de la confiance du public dans leur indépendance et leur impartialité pour réussir à remplir leurs fonctions<sup>10</sup> et à préserver l'autorité du pouvoir judiciaire pour résoudre les litiges juridiques ou déterminer la culpabilité ou l'innocence d'une personne dans le cadre d'une accusation pénale<sup>11</sup>. Il s'ensuit que les juges doivent affirmer ces valeurs par leur conduite<sup>12</sup>. Il est donc légitime que l'État impose aux juges un devoir de réserve qui tienne compte de leur rôle dans la société<sup>13</sup>.

29. Compte tenu des éléments susmentionnés, les "devoirs et responsabilités" visés à l'article 10(2) de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) revêtent une importance particulière pour les déclarations des juges<sup>14</sup>. Pour les restrictions légales à la liberté d'expression des juges, cet article prévoit que celles-ci doivent être prévues par la loi et être nécessaires dans un ordre juridique démocratique pour servir un but légitime. Les buts légitimes, tels que définis dans l'article, comprennent la préservation de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire et la protection de la confidentialité des procédures. En outre, les droits d'autrui, tels que la garantie de la présomption d'innocence, peuvent légitimement justifier des restrictions à la liberté d'expression. En l'absence d'un objectif légitime, une restriction du droit à la liberté d'expression d'un juge peut apparaître comme une action menée à titre de représailles illégitimes à l'encontre du juge pour des prises de position critiques indésirables<sup>15</sup>. Dans la plupart des États membres, les restrictions éthiques à la liberté d'expression des juges sont orientées vers des objectifs similaires<sup>16</sup>.
30. La restriction de la liberté d'expression doit être justifiée. Dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH), une ingérence est jugée nécessaire dans une société démocratique lorsqu'elle répond à un « besoin social impérieux » et est « proportionnée à l'objectif légitime poursuivi »<sup>17</sup>. La proportionnalité d'une mesure exige qu'elle soit la mesure la moins restrictive<sup>18</sup>.
31. Il s'ensuit qu'un équilibre doit être trouvé entre le droit fondamental d'un juge individuel à la liberté d'expression et l'intérêt légitime d'une société démocratique à préserver la confiance du public dans le pouvoir judiciaire<sup>19</sup>. Les Principes de Bangalore formulent deux considérations fondamentales à cet égard. La première est de savoir si l'implication du juge pourrait raisonnablement ébranler la confiance dans son impartialité. La seconde est de savoir si une telle implication peut inutilement exposer le juge à des attaques politiques ou être incompatible avec la dignité de la fonction judiciaire. Dans l'un ou

<sup>9</sup> Cf. CrEDH *Castillo Algar c. Espagne*, 28.10.1998, Appl. no. 28194/95, § 45; et les célèbres mots du Chief Justice Lord Hewart : "La justice ne doit pas seulement être rendue, elle doit aussi être perçue comme telle", R. v. Sussex Justices, ex parte McCarthy, (1924) 1 K.B. 256 at 259.

<sup>10</sup> Comme l'a également reconnu la CrEDH: voir *Baka c. Hongrie* [GC], 23.06.2016, Appl. no. 20261/12, § 164; *Kudeshkina c. Russie*, 26.2.2009, Appl. no. 29492/05, § 86, *Morice c. France* [GC], 23.04.2015, Appl. no. 29369/10, § 128-130; *Kyprianou c. Chypre* [GC], 15.12.2005, Appl. no. 73797/01, § 172.

<sup>11</sup> CrEDH *Morice c. France* [GC], 23.04.2015, Appl. no. 29369/10, § 129; *Di Giovanni c. Italie*, 9.7.2103, Appl. no. 51160/06, § 71.

<sup>12</sup> Cf. Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 21 et paragraphe 69 de l'exposé des motifs. Voir également les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, paragraphes 1.6, 2.2, 2.4, 3.2, 4.6 ; Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, principe 8 ; Art. 4.3 de la Charte européenne sur le statut des juges ; Association internationale des juges, La Charte universelle du juge (1999, mise à jour 2017), Arts. 3-5, 6-2.

<sup>13</sup> Cf. Rapport de la Commission de Venise sur la liberté d'expression des juges, CDLAD(2015)018, paragraphes 80-81 ; CrEDH *Baka c. Hongrie* [GC], 23.06.2016, Appl. no. 20261/12, § 162, aussi pour la marge d'appréciation accordée aux États.

<sup>14</sup> Cf. CrEDH *Baka c. Hongrie* [GC], 23.06.2016, Appl. no. 20261/12, § 162.

<sup>15</sup> Voir CrEDH *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, 19.10.2021, Appl. no. 40072/13.

<sup>16</sup> Comme les Principes de Bangalore, certains d'entre eux font référence à la dignité de la fonction judiciaire au lieu de l'autorité du pouvoir judiciaire, paragraphe 4.6 des Principes de Bangalore. Pour la confidentialité, voir paragraphe 4.10 des Principes de Bangalore.

<sup>17</sup> Voir, par exemple, CrEDH *Baka c. Hongrie* [GC], 23.06.2016, Appl. no. 20261/12, paragraphe 158.

<sup>18</sup> Cf. CrEDH *Perinçek c. Suisse* [GC], 15.10.2015, Appl. no. 27510/08, § 273.

<sup>19</sup> Voir l'Avis du CCJE n° 3 (2002), paragraphes 27 et suivants, notamment 28, 33. L'équilibre trouvé par la CrEDH a également fait l'objet d'une attention scientifique, voir i.a. *Anja Seibert-Fohr, Judges' Freedom of Expression and Their Independence: An Ambivalent Relationship*, 89-110, et en ce qui concerne l'utilisation des médias sociaux, Jannika Jahn, *Social Media Communication by Judges: Assessing Guidelines and New Challenges for Free Speech and Judicial Duties in the Light of the Convention*, 137-153, les deux dans: *Rule of Law in Europe - Recent Challenges and Judicial Responses*, Elósegui/Miron/Motoc (eds.), 2021.

l'autre cas, le juge doit éviter cette participation<sup>20</sup>. La question à poser est donc de savoir si, dans un contexte social particulier et aux yeux d'un observateur raisonnable et informé, le juge s'est engagé dans une activité qui pourrait objectivement compromettre son indépendance ou son impartialité<sup>21</sup>. Les critères importants sont la formulation de la déclaration et les circonstances, le contexte et le cadre général dans lequel une déclaration a été faite, y compris le poste du juge concerné<sup>22</sup>.

32. Pour parvenir à un équilibre raisonnable, il convient d'examiner de manière adéquate le degré d'implication des juges dans la société<sup>23</sup>. Il convient de tenir compte du fait que les déclarations publiques d'un juge peuvent contribuer à la protection de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs.
33. Des mesures correctives, telles que la récusation ou le retrait volontaire d'un juge, devraient être préférées à une atteinte préventive générale à la liberté d'expression des juges visant à éviter de telles situations.
34. La définition du contenu et des règles de la liberté d'expression et des restrictions éthiques à son exercice devrait être faite par les juges eux-mêmes ou par les associations judiciaires<sup>24</sup>.
35. Lors de l'évaluation de toute ingérence, il convient également d'examiner la proportionnalité de la sanction ou d'une autre mesure. Les sanctions ne devraient pas avoir un "effet paralysant" pour l'exercice de la liberté d'expression d'autres juges, c'est-à-dire qu'elles ne devraient pas empêcher d'autres juges de l'exercer en ce qui concerne les questions concernant l'administration de la justice et le pouvoir judiciaire<sup>25</sup>. Les opinions exprimées conformément aux recommandations du présent Avis ne devraient pas faire l'objet de mesures disciplinaires.

## **V. Limitations de la liberté d'expression / cas controversés**

36. Afin d'aider les juges à trouver un équilibre entre leur droit à la liberté d'expression et l'objectif de maintenir la confiance du public dans leur impartialité et leur indépendance, des orientations devraient être données concernant les déclarations qui pourraient conduire à leur récusation (sections 1 et 2), les déclarations qui pourraient porter atteinte à l'autorité et à la réputation du pouvoir judiciaire (sections 3 et 4) et l'exercice de mandats politiques qui pourraient soulever des questions de séparation des pouvoirs (section 5).

### **1. Déclarations ayant un lien avec des litiges judiciaires**

37. Le CCJE souligne que les juges devraient s'abstenir de tout commentaire susceptible d'affecter ou d'être raisonnablement susceptible d'affecter le droit à un procès équitable d'une personne ou d'une affaire dont ils sont saisis<sup>26</sup>. Les déclarations faites par un juge sur une affaire en cours, y compris le ton et le contexte de la déclaration, peuvent porter atteinte à ce droit, comme l'a jugé la CrEDH<sup>27</sup>. Elle a souligné que dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle, les juges doivent faire preuve d'un maximum de discrétion à l'égard des affaires qu'ils traitent, afin de préserver leur image d'impartialité. Les juges devraient se comporter de manière à éviter de donner l'impression qu'ils ont des préjugés

<sup>20</sup> Le commentaire sur les Principes de Bangalore, paragraphe 134.

<sup>21</sup> L'Avis n° 3 (2002) du CCJE, paragraphe 28.

<sup>22</sup> Cf. CrEDH *Baka c. Hongrie* [GC], 23.06.2016, Appl. no. 20261/12, § 166; *Wille c. Liechtenstein* [GC], 28.10.1999, Appl. no. 28396/95, § 63.

<sup>23</sup> Voir l'Avis n° 3 (2002) du CCJE, paragraphe 28 ; Charte européenne sur le statut des juges, paragraphe 4.3 (commentaire explicatif), stipule que les juges ne doivent pas devenir des parias sociaux ou civiques.

<sup>24</sup> Voir le Guide sur la manière d'élaborer et de mettre en œuvre des codes de déontologie judiciaire, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Vienne, 2019, p. 14-16.

<sup>25</sup> Voir CrEDH *Baka c. Hongrie* [GC], 23.06.2016, Appl. no. 20261/12, § 167. C'était le cas dans *Kudeshkina c. Russie*, 26.2.2009, Appl. no. 29492/05, où le juge requérant a été démis de ses fonctions après avoir publiquement remis en cause l'indépendance du pouvoir judiciaire, § 99.

<sup>26</sup> Voir déjà dans l'Avis n° 3 (2002) du CCJE, paragraphe 40, cf. Principes de Bangalore, 2.4.

<sup>27</sup> Voir CrEDH *Olujić v. Croatie*, 5.2.2009, Appl. no. 22330/05, §§ 59 et suivants; cf. *Buscemi c. Italie*, 16.9.1999, Appl. no. 29569/95, § 68; *Lavents c. Lettonie*, 28.11.2002, Appl. no. 58442/00, § 119.

ou des partis pris personnels dans une affaire donnée. Si un juge laisse entendre publiquement qu'il s'est déjà forgé une opinion défavorable sur le cas du requérant avant de siéger dans l'affaire, ses déclarations justifient objectivement les craintes de la personne accusée quant à son impartialité<sup>28</sup>. Il s'ensuit que le CCJE soutient l'exigence énoncée dans le commentaire sur les Principes de Bangalore selon laquelle un juge doit faire preuve de détachement, d'impartialité, d'objectivité, d'ouverture d'esprit et d'équilibre dans ses déclarations publiques<sup>29</sup>, notamment s'il existe un lien potentiel avec une procédure pendante ou en cours.

38. Le simple fait qu'un sujet ou une question soit susceptible d'être en cause dans une affaire future ne suffit pas à empêcher les juges d'exercer leur droit à la liberté d'expression, surtout lorsque la probabilité qu'un juge ait à statuer dans une telle affaire spécifique à l'avenir est faible.
39. Une vigilance accrue s'impose dans le cadre des enquêtes en cours, notamment des enquêtes pénales, au regard de la garantie de la présomption d'innocence consacrée par l'article 6(2) de la CEDH<sup>30</sup>. Dans le cadre d'une procédure pénale, les juges doivent prêter une attention particulière au choix des mots s'ils veulent informer le public de la procédure avant qu'une personne ait été jugée et déclarée coupable d'une infraction pénale particulière<sup>31</sup>. Les déclarations sur la culpabilité de l'accusé avant le procès sont contraires à l'article 6 de la CEDH<sup>32</sup>.
40. Les commentaires des juges sur les affaires jugées, autres que les leurs, ne soulèvent pas nécessairement une question sur leur impartialité. Le fait de commenter la jurisprudence est directement lié à leur activité professionnelle. Dans le cadre de leurs activités professionnelles, les juges ont le droit de faire des commentaires constructifs et respectueux sur les affaires jugées.
41. Les juges devraient faire preuve de circonspection dans leurs relations avec les médias et s'abstenir de toute exploitation personnelle de leurs relations avec les journalistes<sup>33</sup>. Le public ne devrait pas avoir l'impression que les juges veulent influencer l'issue d'une affaire par le biais de la communication avec les médias.
42. Le CCJE partage l'avis de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) selon lequel les juges individuels devraient s'abstenir d'utiliser les médias en ce qui concerne leurs propres affaires, même s'ils y sont incités<sup>34</sup>. Si les médias ou les membres intéressés du public critiquent une décision, un juge devrait éviter de répondre à ces critiques en écrivant à la presse ou en répondant aux questions des journalistes<sup>35</sup>. Le juge devrait répondre aux attentes légitimes des citoyens par des décisions clairement motivées<sup>36</sup>. Toutefois, lorsque les juges ou leurs jugements sont injustement critiqués, l'association des juges, le conseil de la justice et/ou le président du tribunal ont le devoir institutionnel de clarifier les faits afin de préserver l'image d'un pouvoir judiciaire faisant autorité et indépendant, y compris dans les débats publics. En outre, et dans un cas exceptionnel, lorsqu'un juge est diffamé ou dénigré, il devrait avoir le droit de se défendre et de protéger son intégrité comme tout autre citoyen. Les juges devraient bénéficier d'un soutien institutionnel à cet égard.
43. Les informations confidentielles acquises par un juge dans le cadre de ses fonctions officielles ne doivent pas être utilisées ou divulguées par le juge à des fins non liées à ses fonctions officielles.

---

<sup>28</sup> Cf. CrEDH *Lavents c. Lettonie*, 28.11.2002, Appl. no. 58442/00, § 119; *Buscemi c. Italie*, 16.9.1999, Appl. no. 29569/95, § 68.

<sup>29</sup> Commentaire sur les Principes de Bangalore, paragraphe 136, voir également les paragraphes 45, 65, 71 ; Principes de Bangalore, paragraphes 2.2, 2.4.

<sup>30</sup> Voir CrEDH *Poyraz c. Turquie*, 7.12.2010, Appl. no. 15966/06, §§ 76-78; *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, 22.4.2010, Appl. no. 40984/07, §§ 159-162; *Lavents c. Lettonie*, 28.11.2002, Appl. no. 58442/00, §§ 126-127.

<sup>31</sup> Voir également CrEDH *Daktaras c. Lituanie*, 10.10.2000, Appl. no. 42095/98, § 41; *Butkevičius c. Lituanie*, 26.3.2002, Appl. no. 48297/99, § 50.

<sup>32</sup> Cf. CrEDH *Previti c. Italie* (dec.), 8.12.2009, Appl. no. 45291/06, § 253.

<sup>33</sup> L'Avis n° 3 du CCJE (2002), paragraphe 40.

<sup>34</sup> Pour la jurisprudence de la CrEDH, voir *Lavents c. Lettonie*, 28.11.2002, Appl. no. 58442/00, § 118 ; *Buscemi c. Italie*, 16.9.1999, Appl. no. 29569/95, § 67.

<sup>35</sup> Cf. le commentaire sur les Principes de Bangalore, paragraphe 74.

<sup>36</sup> Cf. le commentaire sur les Principes de Bangalore, paragraphe 74.

44. En aucun cas, les juges ne peuvent être contraints d'expliquer publiquement les raisons de leurs jugements rendus.

## **2. Déclarations concernant les débats publics**

45. Les principes de démocratie, de la séparation des pouvoirs et de pluralisme appellent à la liberté des juges de participer à des débats d'intérêt public<sup>37</sup>. Toutefois, le principe de la séparation des pouvoirs exige que les juges s'abstiennent d'agir eux-mêmes comme des décideurs politiques lorsqu'ils s'expriment en public. Il convient donc de trouver un équilibre raisonnable entre le degré d'implication des juges dans les débats publics et la nécessité pour eux d'être indépendants et impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions et d'être perçus comme tels<sup>38</sup>. Le contenu et le contexte d'une déclaration donnée revêtent une importance particulière à cet égard<sup>39</sup>.
46. En raison de leur position unique dans une démocratie fondée sur l'état de droit, les juges ont l'expertise et la responsabilité qui en découle de contribuer à l'amélioration du droit, la défense des droits fondamentaux, du système juridique et de l'administration de la justice<sup>40</sup>. Par conséquent, sous réserve de préserver leur impartialité et leur indépendance, ils devraient être autorisés et même encouragés à participer à des discussions sur le droit à des fins d'information et d'éducation<sup>41</sup> et à exprimer des avis et des opinions sur les faiblesses de l'application du droit et l'amélioration du droit, ainsi que du système juridique.
47. Dans toutes les déclarations publiques sur des questions d'intérêt public, les juges devraient s'exprimer avec prudence, de manière modérée, équilibrée et respectueuse. Ils devraient s'abstenir de toute discrimination, prosélytisme ou militantisme politique, philosophique ou religieux.

## **3. Déclarations concernant des sujets de préoccupation pour le pouvoir judiciaire en tant qu'institution**

48. Les juges ont le droit de faire des commentaires sur des questions qui concernent les droits fondamentaux de l'homme, l'état de droit, les questions de nomination ou de promotion des juges et le bon fonctionnement de l'administration de la justice, y compris l'indépendance du pouvoir judiciaire et la séparation des pouvoirs<sup>42</sup>. Si la question affecte directement le fonctionnement des tribunaux, les juges devraient également être libres de commenter des sujets politiquement controversés, y compris les propositions législatives ou la politique gouvernementale<sup>43</sup>. Cela découle du fait que le public a un intérêt légitime à être informé de ces questions, car elles sont très importantes dans une société démocratique<sup>44</sup>. Les juges à des postes de direction ou ceux qui occupent une fonction au sein des associations des juges ou du conseil de la justice sont bien placés pour s'exprimer au nom du pouvoir judiciaire.
49. Les juges ont le droit de formuler des revendications et des observations concernant leur statut, leurs conditions de travail, ainsi que toute autre question relative à leurs intérêts professionnels. Les associations de juges jouent un rôle de premier plan dans ce domaine<sup>45</sup>.

---

<sup>37</sup> Cf. CrEDH *Previti c. Italie* (dec.), 8.12.2009, Appl. no. 45291/06; cf. Avis n° 18 (2015) du CCJE, paragraphe 42.

<sup>38</sup> Cf. l'Avis du CCJE n° 18 (2015), paragraphe 42 ; l'Avis du CCJE n° 3 (2002), paragraphes 30 et suivants, notamment 33.

<sup>39</sup> Voir le rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 29 avril 2019, A/HRC/41/48, 29 avril 2019, A/HRC/41/48, paragraphe 42.

<sup>40</sup> Voir le commentaire sur les principes de Bangalore, paragraphe 156.

<sup>41</sup> Voir le commentaire sur les principes de Bangalore, paragraphe 139.

<sup>42</sup> Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 29 avril 2019, A/HRC/41/48, paragraphe 69, voir également le Commentaire sur les Principes de Bangalore, paragraphe 138 ; Avis du CCJE n° 3 (2002), paragraphes 33-34.

<sup>43</sup> Le commentaire sur les principes de Bangalore, paragraphe 138.

<sup>44</sup> Cf. CrEDH *Baka c. Hongrie* [GC], 23.06.2016, Appl. no. 20261/12, § 165.

<sup>45</sup> L'Avis No. 23 (2020) du CCJE.

50. Les juges devraient faire preuve de retenue<sup>46</sup> pour éviter de compromettre leur impartialité ou leur indépendance. En outre, les déclarations publiques faites au gouvernement sur des questions intéressant le pouvoir judiciaire ne doivent pas être perçues comme une action de lobbying auprès du gouvernement ou comme une indication de la manière dont un juge se prononcerait si des situations particulières étaient portées devant la cour. Un juge de haut rang doit être particulièrement prudent à cet égard en raison de sa position éminente.

#### **4. La critique publique du pouvoir judiciaire / des juges**

51. En ce qui concerne la critique publique ou l'information sur des questions concernant le pouvoir judiciaire, y compris les commentaires sur les collègues juges, le CCJE suit la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) en reconnaissant que la retenue s'applique aux juges dans tous les cas où l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire sont susceptibles d'être mises en cause<sup>47</sup>. En effet, il est nécessaire de protéger la confiance du public contre des attaques dommageables, d'autant plus que les juges qui font l'objet de critiques sont soumis à un devoir de réserve qui leur interdit de répondre<sup>48</sup>.
52. Les déclarations sont admissibles si elles ne dépassent pas la simple critique d'un point de vue strictement professionnel, si elles s'inscrivent dans le cadre d'un débat sur des questions d'un grand intérêt public et si elles reposent sur des allégations fondées<sup>49</sup>. La modération et la bienséance doivent guider le juge même dans la diffusion d'informations exactes<sup>50</sup>. Lorsqu'il critique d'autres acteurs du système judiciaire, le juge doit faire preuve de respect. La critique ne devrait pas être motivée par un grief personnel, une hostilité ou l'espoir d'un gain personnel. En général, les juges devraient éviter de s'exprimer de manière impulsive, irresponsable et offensante.
53. Il est important que le système judiciaire crée une atmosphère qui permette aux juges de faire des commentaires critiques, notamment dans un système judiciaire organisé de manière hiérarchique où les juges dépendent de leurs collègues de rang supérieur en termes de contribution aux promotions. Toutefois, les juges devraient d'abord recourir à toute mesure corrective existante avant de s'exprimer publiquement.

#### **5. Mandat politique actif / ancien mandat politique**

54. L'implication directe dans la politique partisane peut soulever des doutes quant à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance ou l'impartialité d'un juge, raison pour laquelle de nombreux États restreignent les activités politiques des juges. Dans le but de garantir aux citoyens les droits garantis par l'article 6 de la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) reconnaît qu'il est proportionné pour les pays d'exclure les juges des fonctions politiques<sup>51</sup>. Le commentaire sur les Principes de Bangalore énonce que les fonctions judiciaires sont incompatibles avec certaines activités politiques, telles que la qualité de membre d'un parlement national ou d'un conseil local<sup>52</sup>.
55. Le CCJE rejoint la CrEDH en estimant que le fait d'avoir antérieurement été membre d'un parti politique ne suffit pas à jeter un doute sur l'impartialité d'un juge, notamment s'il n'y a aucune indication que l'appartenance ait un lien avec le fond de l'affaire<sup>53</sup>.
56. Toutefois, afin de protéger la confiance du public dans le pouvoir judiciaire, les normes fondamentales de conduite judiciaire, telles que la préservation de la réputation du pouvoir judiciaire, devraient

---

<sup>46</sup> Le commentaire sur les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, paragraphe 138.

<sup>47</sup> Cf. CrEDH *Kudeshkina c. Russie*, 26.2.2009, Appl. no. 29492/05, § 86; *Di Giovanni c. Italie*, 9.7.2103, Appl. no. 51160/06, § 71; *Panioglu c. Roumanie*, 8.10.2020, Appl. no. 33794/14, § 114.

<sup>48</sup> Cf. CrEDH *Morice c. France* [GC], 23.04.2015, Appl. no. 29369/10, § 128.

<sup>49</sup> Cf. CrEDH *Baka c. Hongrie* [GC], 23.06.2016, Appl. no. 20261/12, § 171; *Panioglu c. Roumanie*, 8.10.2020, Appl. no. 33794/14, § 119; *Kudeshkina c. Russie*, 26.2.2009, Appl. no. 29492/05, § 93.

<sup>50</sup> Voir CrEDH *Kudeshkina c. Russie*, 26.2.2009, Appl. no. 29492/05, § 93.

<sup>51</sup> Voir CrEDH *Brîke c. Lettonie*, 29.6.2000, Appl. no. 47135/99.

<sup>52</sup> Le commentaire sur les Principes de Bangalore, paragraphe 135.

<sup>53</sup> Voir CrEDH *Otegi Mondragon and Others c. Espagne* (dec.), 6.11.2018, Appl. no. 4184/15 (et al).

continuer à s'appliquer lorsqu'un juge exerce un mandat politique<sup>54</sup>. Si des juges ont violé les normes d'indépendance et d'impartialité judiciaires en faisant certaines déclarations au cours de leur activité politique, ils doivent se récuser dans les cas où les sujets en question deviennent pertinents. Afin d'avoir la possibilité de reprendre leur fonction judiciaire après leur mandat politique, il est impératif qu'ils évitent de faire des déclarations qui les font apparaître comme inaptes à la fonction judiciaire.

57. Dans les pays où les juges peuvent détenir un mandat politique (à temps partiel) ou être membres d'un parti politique en plus de leur fonction judiciaire, ils devraient faire preuve de retenue afin de ne pas compromettre leur indépendance ou leur impartialité<sup>55</sup>. Il est impératif qu'ils évitent de prendre des positions strictement partisans et arrêtées sur toute question ou tout sujet politique qui soulèvent des doutes raisonnables quant à la capacité globale du juge à se prononcer sur une telle question de manière objective.

## **VI. Défendre l'indépendance judiciaire en tant que devoir légal et/ou éthique des juges, des associations de juges et des conseils de la justice**

58. En accord avec les Avis n° 3 (2002)<sup>56</sup> et n° 18 (2015)<sup>57</sup>, le CCJE affirme que chaque juge est responsable de la promotion et de la protection de l'indépendance judiciaire, qui fonctionne non seulement comme une garantie constitutionnelle pour le juge, mais qui impose également aux juges un devoir éthique et/ou juridique de la préserver et de s'exprimer pour défendre l'Etat de droit et l'indépendance judiciaire lorsque ces valeurs fondamentales sont menacées<sup>58</sup>. Elle s'étend aux questions d'indépendance interne et externe.
59. Dans la perspective de la coopération européenne et internationale en matière juridique et de l'importance du droit européen et international dans la protection de l'indépendance de la justice, les juges peuvent aborder les menaces à l'indépendance de la justice tant au niveau national qu'international.
60. Si l'indépendance de la justice ou la capacité du pouvoir judiciaire à exercer son rôle constitutionnel sont menacées ou attaquées, le pouvoir judiciaire doit faire preuve de résilience et défendre sa position sans crainte<sup>59</sup>. Ce devoir s'impose tout particulièrement lorsque la démocratie est en mauvais état, que ses valeurs fondamentales se désintègrent et que l'indépendance du pouvoir judiciaire est attaquée.
61. Comme l'obligation de défendre découle de l'indépendance du pouvoir judiciaire, elle s'applique à tous les juges<sup>60</sup>. Lorsqu'un juge fait de telles déclarations non seulement à titre personnel, mais aussi au nom d'un conseil de la justice, d'une association de magistrats ou d'un autre organe représentatif du pouvoir judiciaire, la protection dont il bénéficie est renforcée<sup>61</sup>. Compte tenu de ce qui précède et en fonction de la question et du contexte, le conseil de la justice<sup>62</sup>, les associations des juges<sup>63</sup>, les présidents des tribunaux ou d'autres organes indépendants peuvent être les mieux placés pour traiter

---

<sup>54</sup> Cf. CrEDH *Kudeshkina c. Russie*, 26.2.2009, Appl. no. 29492/05, §§ 85 et suivants ; dans ce cas, le juge a été suspendu de sa fonction judiciaire en attendant les élections auxquelles il était candidat.

<sup>55</sup> Voir l'Avis du CCJE n° 3 (2002), paragraphes 30, 33; voir également le Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 29 avril 2019, A/HRC/41/48, paragraphe 66.

<sup>56</sup> Avis du CCJE n° 3 (2002), paragraphe 34.

<sup>57</sup> Avis du CCJE n° 18 (2015), paragraphe 41.

<sup>58</sup> CrEDH, *Žurek c. Pologne*, 10.10.2022, Appl. no. 39650/18, § 222. Rapport du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 29 avril 2019, A/HRC/41/48, paragraphe 102 ; Assemblée générale de l'ENCJ, Déclaration de Sofia 2013, paragraphe vii ; Commentaire sur les Principes de Bangalore, paragraphe 140, cf. également la Magna Carta des juges du CCJE, paragraphe 3.

<sup>59</sup> L'Avis du CCJE n° 18 (2005), paragraphe 41.

<sup>60</sup> CrEDH, *Žurek c. Pologne*, 10.10.2022, Appl. no. 39650/18, § 222.

<sup>61</sup> CrEDH, *Žurek c. Pologne*, 10.10.2022, Appl. no. 39650/18, § 222.

<sup>62</sup> Leur mission est de sauvegarder l'indépendance du juge individuel et du pouvoir judiciaire et de protéger l'État de droit, Avis du CCJE n° 23 (2020), paragraphe 29; voir également Avis du CCJE n° 7 (2005), C.13.

<sup>63</sup> De manière générale, les associations de juges jouent un rôle important dans la défense de l'indépendance de la justice dans le débat public, voir l'Avis n° 23 (2020) du CCJE, paragraphe 17.

ces questions, par exemple les questions constitutionnelles de haut niveau. Les juges peuvent également exprimer leur point de vue dans le cadre d'une association internationale de juges.

62. Toutefois, si l'une de ces questions devait être soulevée dans le tribunal du juge, et si l'impartialité du juge pouvait raisonnablement être mise en doute, le juge devrait se récuser de toute procédure<sup>64</sup>.

## **VII. Le devoir éthique des juges d'expliquer la justice au public**

63. Les juges devraient s'efforcer de promouvoir et de préserver la confiance du public dans l'activité judiciaire en améliorant la compréhension, la transparence et en contribuant à éviter les présentations erronées de la réalité<sup>65</sup>. Le CCJE approuve la position adoptée dans les Principes de Bangalore selon laquelle les juges devraient s'efforcer d'informer le public sur ce que signifie l'indépendance de la justice<sup>66</sup>. Les juges devraient expliquer davantage le travail du pouvoir judiciaire, y compris les devoirs et les pouvoirs des juges. Ils devraient mettre en lumière le rôle du pouvoir judiciaire et sa relation avec les autres pouvoirs de l'État. Dans l'ensemble, ils devraient illustrer comment les valeurs du système judiciaire fonctionnent dans la pratique<sup>67</sup>.
64. Jusqu'à présent, le CCJE s'est concentré sur le rôle éducatif des tribunaux et des associations de juges, car ils sont particulièrement bien placés pour assumer ce rôle<sup>68</sup>. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a encouragé la mise en place de porte-parole des tribunaux ou de services de médias et de communication sous la responsabilité des tribunaux, des conseils de la justice ou de tout autre organisme indépendant<sup>69</sup>. Le Réseau européen des Conseils de la Justice (ENCJ) note que les juges individuels devraient être réticents à apparaître comme porte-parole dans les médias<sup>70</sup>.
65. Le CCJE est d'avis que les juges, s'ils possèdent des compétences appropriées en matière de communication, peuvent également expliquer le fonctionnement et les valeurs du système judiciaire<sup>71</sup>. Outre les forums éducatifs<sup>72</sup>, ils peuvent utiliser les médias, y compris les médias sociaux comme un excellent outil de sensibilisation et d'éducation du public<sup>73</sup>. Dans ce cas, les juges devraient se préparer minutieusement, en coopération avec les juges désignés pour s'occuper des relations avec les médias ou les responsables de l'information du public<sup>74</sup>, et veiller à respecter les devoirs de retenue judiciaire, en s'exprimant de manière neutre et impartiale<sup>75</sup>.

---

<sup>64</sup> Cf. le commentaire sur les Principes de Bangalore, paragraphe 140.

<sup>65</sup> Cf. l'Avis du CCJE n° 7 (2005), paragraphes 6-23; voir également l'ENCJ, Société de justice et les médias, Rapport de 2011-2012.

<sup>66</sup> Le commentaire sur les Principes de Bangalore, paragraphe 44.

<sup>67</sup> Voir également le Rapport de l'ENCJ sur la confiance du public et l'image de la justice (2018-2019), Chapter V, 5.3.

<sup>68</sup> Avis du CCJE n° 23 (2020), paragraphes 44-46, Avis du CCJE n° 18 (2015), paragraphe 32 ; Avis du CCJE n° 7 (2005), paragraphes 6-23.

<sup>69</sup> Voir Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 19; cf. Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le Guide sur la communication avec les médias et le public pour les tribunaux et les ministères publics, CEPEJ(2018)15, et déjà l'Avis n° 7 du CCJE (2005), paragraphes 33 et suivants.

<sup>70</sup> ENCJ, Rapport 2011-2012, paragraphe 6.2.6.

<sup>71</sup> Cf. ENCJ Rapport 2018-2019, Chapitre V, 5.3.

<sup>72</sup> Cf. le commentaire sur les Principes de Bangalore, paragraphes 156-157.

<sup>73</sup> Cf. le Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 29 avril 2019, A/HRC/41/48, paragraphe 77; Directives non contraignantes de l'UNODC sur l'utilisation des médias sociaux par les juges, paragraphes 1, 8 ; cf. Rapport du ENCJ 2018-2019, Chapitre II, 2.1.

<sup>74</sup> Voir ENCJ, Rapport 2011-2012, paragraphe 6.2.6.

<sup>75</sup> Cf. directives non contraignantes de l'UNODC sur l'utilisation des médias sociaux par les juges, paragraphe 1.

## **VIII. Utilisation des médias sociaux par les juges**

### **1. Liberté d'expression des juges hors ligne et en ligne**

66. Il est largement admis que les droits dont jouissent les personnes hors ligne sont également protégés en ligne, notamment la liberté d'expression. Sous réserve de ce qui suit, les juges peuvent utiliser les médias sociaux comme tout autre citoyen<sup>76</sup>.

### **2. Élaboration de lignes directrices pour l'utilisation des médias sociaux par les juges**

#### **a) Définition des médias sociaux**

67. Le CCJE rappelle l'acception générale de la notion de médias sociaux comme des formes de communication électronique (telles que les sites web de réseaux sociaux et de microblogging) par lesquelles les utilisateurs créent des communautés en ligne pour partager des informations, des idées, des messages personnels et d'autres contenus (tels que des vidéos). Conformément à la recommandation CM/Rec(2022)11 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes de gouvernance des médias et de la communication, l'Avis utilise une notion large des médias et considère comme plateformes sociales les services numériques qui mettent en relation les participants à des marchés multilatéraux, fixent les règles de ces interactions et utilisent des systèmes algorithmiques pour collecter et analyser les données et personnaliser leurs services<sup>77</sup>.

#### **b) Applicabilité de la règle générale concernant la retenue judiciaire**

68. Les instruments internationaux ne contiennent pas beaucoup d'indications sur la manière dont les juges devraient exercer leur liberté d'expression en ligne. L'idée commune, à laquelle le CCJE souscrit, est que le devoir général de retenue judiciaire s'applique<sup>78</sup>. Cela signifie que les juges devraient éviter d'exprimer des opinions ou de partager des informations personnelles en ligne susceptibles de porter atteinte à l'indépendance et à l'impartialité de la justice, au droit à un procès équitable ou à la dignité de la fonction et à la confiance du public dans l'autorité du pouvoir judiciaire. À cette fin, les juges doivent faire preuve de circonspection dans leur utilisation des médias sociaux<sup>79</sup>. Comme l'a déclaré le rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, appliquer la retenue judiciaire aux communications sur les médias sociaux ne signifie pas que les juges doivent se retirer de la vie publique qui se déroule sur les médias sociaux<sup>80</sup>.
69. Sous réserve de certaines exceptions, la communication privée ne devrait pas faire l'objet de restrictions à la liberté d'expression. La communication privée s'entend comme ayant lieu de manière bilatérale ou dans un groupe fermé auquel l'accès doit être autorisé par le juge, y compris les services de messagerie de personne à personne ou les groupes fermés de plateformes sociales.

#### **c) Adapter la conduite judiciaire aux défis spécifiques de la communication par les médias sociaux**

70. L'utilisation des médias sociaux soulève de nouveaux défis et de nouvelles préoccupations éthiques concernant le caractère approprié du contenu publié et la démonstration d'un parti pris ou d'un intérêt. Les médias sociaux se caractérisent par une large accessibilité et transmission, ce qui implique un

<sup>76</sup> Pour l'application de l'art. 10 de la CEDH à la communication en ligne, voir *CrEDH Delfi AS c. Estonie* [GC], 16.6.2015, Appl. no. 64569/09, § 110 ; *Kozan c. Turquie*, 1.3.2022, Appl. no. 16695/19.

<sup>77</sup> Voir Annexe à la Recommandation CM/Rec(2022)11 du Comité des Ministres sur les principes de gouvernance des médias et de la communication, paragraphe 4.

<sup>78</sup> Voir également directives non contraignantes de l'UNODC sur l'utilisation des médias sociaux par les juges, paragraphes 1, 15; Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 29 avril 2019, A/HRC/41/48, paragraphes 78, 81; cf. Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 19.

<sup>79</sup> Voir l'Avis du CCJE n° 3 (2002), paragraphe 40, concernant les relations avec la presse.

<sup>80</sup> Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 29 avril 2019, A/HRC/41/48, paragraphe 79.



examen plus approfondi du contenu publié. Les médias sociaux ont une capacité de stockage permanente, ce qui accroît le risque de profilage. Ils contiennent des communications personnelles sous forme écrite, ce qui accroît le risque que des messages privés soient publiés sans autorisation, ainsi que le risque que le contenu soit déformé dans les communications ultérieures<sup>81</sup>. La communication est rapide et orientée, ce qui peut inciter les juges à publier des messages imprudents. Les actions, telles que le fait d'« aimer » ou transférer des informations présentées par d'autres, peuvent sembler relativement modestes et occasionnelles, mais elles peuvent être considérées comme des expressions régulières de l'opinion d'un juge<sup>82</sup>. Contrairement aux médias traditionnels, il n'y a pas de contrôleur d'accès dans les médias sociaux, ce qui permet aux juges de publier tout ce qui leur vient à l'esprit.

71. Ces risques spécifiques imposent au juge de faire preuve d'une prudence particulière dans sa communication sur les médias sociaux<sup>83</sup>. Le CCJE note un risque important que le partage de contenus personnels puisse avoir un impact négatif sur la réputation d'un juge ou de l'ensemble du pouvoir judiciaire<sup>84</sup>. Il s'ensuit que les juges ne devraient pas s'engager dans des échanges sur des sites de médias sociaux ou des services de messagerie avec les parties, leurs représentants ou le grand public au sujet d'affaires dont ils sont ou seront probablement saisis<sup>85</sup>. Ils devraient être prudents face au risque de déformation des déclarations faites, y compris les déclarations faites en groupe fermé. Ils devraient se méfier de la création d'un "profil" à travers leurs commentaires qui donne l'impression de manquer d'ouverture et d'objectivité concernant certains sujets. Il en va de même pour les groupes de plateformes sociales dans lesquels ils entrent, les personnes qu'ils suivent et les commentaires qu'ils "aiment" ou "retweetent", car plus ils sont orientés dans un seul sens, plus les gens peuvent penser que ces juges ne sont pas indépendants et impartiaux<sup>86</sup>. Lorsqu'ils participent à une discussion sur leur travail en tant que juge, la protection de l'autorité et de la dignité de la fonction devrait dissuader les juges de faire des commentaires qui remettent en question leur bienséance dans l'exercice de leurs fonctions.
72. Les juges doivent s'assurer qu'ils préservent l'autorité, l'intégrité, le decorum et la dignité de leur fonction judiciaire<sup>87</sup>. Ils devraient être conscients que le langage, la tenue, les photos et la divulgation d'autres détails personnels peuvent porter atteinte à la réputation du pouvoir judiciaire. Permettre aux juges de partager des détails privés, tels que leur style de vie ou leur famille, comporte certains risques à cet égard. La question de savoir si l'expression peut compromettre la réputation du juge ou du pouvoir judiciaire devrait être évaluée à la lumière des circonstances de l'affaire.
73. Les juges ne devraient pas s'engager dans les médias sociaux d'une manière qui puisse affecter négativement la perception publique de l'intégrité judiciaire, par exemple en agissant comme des influenceurs.
74. Les juges devraient se demander si tout contenu numérique inapproprié antérieur à leur nomination à la magistrature peut porter atteinte à la confiance du public dans leur impartialité ou à la réputation du pouvoir judiciaire. Si tel est le cas, ils devraient, si possible, supprimer ce contenu, en suivant les règles applicables dans leur juridiction<sup>88</sup>.

---

<sup>81</sup> Cf. Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 29 avril 2019, A/HRC/41/48, paragraphe 81; cf. ENCJ Rapport 2018-2019, Chapitre II, 2.1.

<sup>82</sup> Cf. les directives non contraignantes de l'UNODC sur l'utilisation des médias sociaux par les juges, paragraphe 6.

<sup>83</sup> Cf. Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 29 avril 2019, A/HRC/41/48, paragraphe 81.

<sup>84</sup> Cf. ENCJ Rapport 2018-2019, Chapitre II, 2.1.

<sup>85</sup> Voir également les directives non contraignantes de l'UNODC sur l'utilisation des médias sociaux par les juges, paragraphe 17.

<sup>86</sup> Cf. les directives non contraignantes de l'UNODC sur l'utilisation des médias sociaux par les juges, paragraphe 18.

<sup>87</sup> Cf. les directives non contraignantes de l'UNODC sur l'utilisation des médias sociaux par les juges, paragraphes 5 and 18.

<sup>88</sup> Cf. les directives non contraignantes de l'UNODC sur l'utilisation des médias sociaux par les juges, paragraphe 21.

**d) Proposer une utilisation transparente des médias sociaux (sous réserve d'autorisation)**

75. Le devoir de réserve des juges s'applique à la communication sur les médias sociaux, que les juges révèlent ou non leur identité<sup>89</sup>. Il n'y a aucune raison d'empêcher les juges d'utiliser des pseudonymes. Toutefois, les pseudonymes n'autorisent pas les comportements contraires à l'éthique. En outre, le fait de ne pas mentionner la fonction judiciaire ou d'utiliser un pseudonyme ne garantit pas que le véritable nom ou le statut judiciaire ne sera pas rendu public. Le fait d'indiquer dans leurs profils de médias sociaux que tous les contenus ou opinions sont exprimés à titre personnel ne dispense pas les juges de faire preuve de retenue.

**e) Souligner l'importance de la formation des juges à l'utilisation des médias sociaux**

76. Le CCJE souligne l'importance de former tous les juges aux applications des médias sociaux et aux implications éthiques de leur utilisation dans des contextes personnels et professionnels<sup>90</sup>.
77. Cela devrait aider les juges à comprendre quel degré de réticence leur permet de protéger leur sécurité et de remplir leurs obligations de maintien de l'indépendance et de l'impartialité, de la dignité de leur fonction et de la confiance du public dans le pouvoir judiciaire. Comprendre quelles sont les plateformes de médias sociaux utilisées, comment elles fonctionnent, quel type d'information il peut être approprié de partager sur les différentes plateformes de médias sociaux et quels risques et conséquences potentiels la participation à ces plateformes de communication peut avoir, serait un domaine utile pour la formation des juges. La formation devrait couvrir les aspects techniques (tels que les différents paramètres de confidentialité des différentes plateformes sociales), les aspects du profilage et de la protection des données.
78. Le pouvoir judiciaire devrait fournir une formation aux juges nouvellement nommés et aux juges permanents sur une base continue. Les associations de juges peuvent contribuer à la formation, à l'échange et au partage des connaissances et des meilleures pratiques entre les juges.

**IX. Recommandations**

1. Le juge jouit du droit à la liberté d'expression comme tout autre citoyen. Outre le droit individuel d'un juge, les principes de démocratie, de séparation des pouvoirs et de pluralisme exigent la liberté des juges de participer aux débats d'intérêt public, spécialement concernant les questions relatives au pouvoir judiciaire.
2. Dans les situations où la démocratie, la séparation des pouvoirs ou l'État de droit sont menacés, les juges doivent faire preuve de fermeté et ont le devoir de s'exprimer pour défendre l'indépendance de la justice, l'ordre constitutionnel et la restauration de la démocratie, tant au niveau national qu'international. Cela inclut des points de vue et des avis sur des questions politiquement sensibles et s'étend à l'indépendance interne et externe des juges individuels et du pouvoir judiciaire en général. Les juges qui s'expriment au nom d'un conseil de la justice, d'une association de juges ou d'un autre organe représentatif du pouvoir judiciaire jouissent d'une plus grande discrétion à cet égard.
3. Indépendamment des associations de juges, des conseils de la justice ou de tout autre organe indépendant, les juges individuels ont le devoir éthique d'expliquer au public le système judiciaire, le fonctionnement de la justice et ses valeurs. En améliorant la compréhension, la transparence et en aidant à éviter les fausses déclarations publiques, les juges peuvent contribuer à promouvoir et à préserver la confiance du public dans l'activité judiciaire.

<sup>89</sup> Voir également les directives non contraignantes de l'UNODC sur l'utilisation des médias sociaux par les juges, paragraphe 16. À condition que cela ne viole pas les normes éthiques applicables ou les règles existantes qui interdisent l'identification du juge en tant que membre du pouvoir judiciaire sur les médias sociaux, cf. les paragraphes 12-13.

<sup>90</sup> Voir également ENCJ Rapport 2018-2019, Chapitre II, 2.7; ENCJ Rapport 2011-2012, 6.2.4 ; les directives non contraignantes de l'UNODC sur l'utilisation des médias sociaux par les juges, paragraphes 14, 38-40, cf. Avis du CCJE n° 23 (2020), paragraphe 18 ; CCJE Magna Carta, paragraphe 18.

4. Dans l'exercice de leur liberté d'expression, les juges doivent garder à l'esprit leurs responsabilités et devoirs spécifiques dans la société, et faire preuve de retenue dans l'expression de leurs points de vue et opinions dans toute circonstance où, aux yeux d'un observateur raisonnable, leur déclaration pourrait compromettre leur indépendance ou leur impartialité, la dignité de leur fonction, ou mettre en péril l'autorité du pouvoir judiciaire. En particulier, ils devraient s'abstenir de tout commentaire sur le fond des affaires qu'ils traitent. Les juges devraient également préserver la confidentialité des procédures.
5. En règle générale, les juges devraient éviter d'être impliqués dans des controverses publiques. Même dans les cas où leur appartenance à un parti politique ou leur participation au débat public est permise, il est nécessaire que les juges s'abstiennent de toute activité politique qui pourrait compromettre leur indépendance ou leur impartialité, ou la réputation du pouvoir judiciaire.
6. Les juges devraient être conscients des avantages et des risques de la communication médiatique. À cette fin, le pouvoir judiciaire devrait proposer aux juges une formation qui les sensibilise à l'utilisation des médias, qui peuvent être utilisés comme un excellent outil de sensibilisation du public. Dans le même temps, il convient de sensibiliser les juges au fait que, lorsqu'ils font usage des médias sociaux, tout ce qu'ils publient devient permanent, même après avoir été supprimé, et peut être librement interprété, voire sorti de son contexte. Les pseudonymes ne couvrent pas les comportements non éthiques en ligne. Les juges devraient s'abstenir de publier tout ce qui pourrait compromettre la confiance du public dans leur impartialité ou porter atteinte à la dignité de leur fonction ou du système judiciaire.
7. Les règles ou codes de conduite concernant l'étendue de la liberté d'expression des juges et toute restriction de son exercice devraient être établies par les juges eux-mêmes ou par leurs associations judiciaires.



## Avis N° 26 (2023)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

### Aller de l'avant : l'utilisation de la technologie d'assistance dans le système judiciaire

#### I. Introduction

1. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a préparé le présent Avis intitulé « Aller de l'avant : l'utilisation de la technologie d'assistance dans le système judiciaire ».
2. Le présent Avis a été préparé sur la base de précédents Avis du CCJE, en particulier de la Magna Carta des juges (2010) et de l'Avis n° 14 (2011) sur la justice et les technologies de l'information (TI). Il devrait être lu conjointement avec l'Avis n° 14 (2011), en gardant à l'esprit que ce dernier a été préparé à une époque où l'utilisation et la nature de la technologie en étaient à un stade précoce de développement. En outre, les instruments pertinents du Conseil de l'Europe ont été pris en compte, par exemple, la Charte éthique européenne sur l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) dans les systèmes judiciaires et leur environnement (2018) de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), les Lignes directrices de la CEPEJ sur la numérisation des dossiers judiciaires et la digitalisation des tribunaux (2021), les Lignes directrices de la CEPEJ sur la visioconférence dans les procédures judiciaires (2021), la Recommandation CM/Rec (2020)<sup>1</sup> du Comité des Ministres sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme, la Recommandation R (84) 5 du Comité des Ministres sur les principes de procédure civile destinés à améliorer le fonctionnement de la justice (Principe 9), Résolution 2341 (2020) de l'Assemblée parlementaire sur la nécessité d'une gouvernance démocratique de l'intelligence artificielle, le Rapport de l'Assemblée parlementaire sur la justice par algorithme - le rôle de l'intelligence artificielle dans les systèmes de maintien de l'ordre et de justice pénale (2020).
3. Ont également été pris en considération les Technologies numériques pour une meilleure justice - Boîte à outils pour l'action (2020) de la Banque interaméricaine de développement, la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles harmonisées en matière d'intelligence artificielle (Acte sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union, de l'Union européenne, et le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).
4. Enfin, l'Avis a pris en compte les réponses des membres du CCJE au questionnaire pour la préparation de l'Avis n° 26 (2023) du CCJE. Les réponses montrent un large éventail de développement et d'utilisation de la technologie. Tous les États membres y ont recours dans une certaine mesure. Cela va de l'enregistrement audio des procédures aux systèmes d'archivage électronique, en passant par la gestion électronique des dossiers et la vidéoconférence, cette dernière ayant particulièrement progressé à la suite de la pandémie de Covid-19. Plusieurs États membres s'orientent vers l'utilisation à 100 % de dossiers électroniques. La disponibilité de versions électroniques ou numériques des jugements et de la législation est également une forme de technologie couramment utilisée. Les formes automatisées de procédures, lorsqu'elles sont utilisées, le sont dans les procédures civiles de faible valeur (petits litiges) et pour faciliter les jugements et autres décisions de justice sur des questions de procédure simples.
5. L'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) dans l'administration de la justice n'en est qu'à ses débuts. Bien qu'elle ne soit pas utilisée dans un grand nombre d'États membres, cette possibilité est activement explorée par certains d'entre eux. Lorsqu'elle est utilisée, elle tend à se concentrer sur des tâches administratives, par exemple les programmes de dictée, la traduction linguistique et l'anonymisation automatique des jugements et des ordonnances. Les réponses ont également souligné la nécessité de veiller à ce que la responsabilité ultime des décisions judiciaires continue d'incomber aux humains ; l'IA devrait soutenir les juges et non les remplacer.

6. Enfin, l'Avis se fonde sur un avant-projet préparé par l'expert du CCJE désigné par le Conseil de l'Europe, le Dr. John Sorabji (Professeur associé, University College London).

## **II. Objet et portée de l'avis**

7. L'objectif de l'avis est d'examiner les avantages et les inconvénients de l'utilisation des technologies d'assistance dans le système judiciaire. Il reconnaît que l'utilisation de la technologie par la société continuera à se développer. Les tribunaux et les institutions judiciaires devraient suivre le rythme de ces évolutions. En outre, il souligne l'importance de développer et d'utiliser la technologie de manière à maintenir et, si possible, à renforcer les principes fondamentaux de l'État de droit. Elle peut, par exemple, être utilisée pour soutenir le travail des juges et des parties aux procédures judiciaires en améliorant la précision des décisions. Elle peut également favoriser la rapidité et l'efficacité de l'administration de la justice. Elle devrait en particulier renforcer l'indépendance et l'impartialité des juges, toutes deux garanties au niveau international par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>1</sup> ainsi que par la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>2</sup> et d'autres instruments européens et internationaux<sup>3</sup>.
8. Pour atteindre cet objectif, la section III du présent avis met en lumière l'utilisation générale de la technologie, tandis que la section IV donne un aperçu de son utilisation spécifique, la section V traite des avantages potentiels de l'utilisation de la technologie et la section VI traite des défis et des dangers qu'elle pose pour l'indépendance judiciaire. À la lumière de ces points, la section VII vise à fournir un ensemble durable de principes pour l'utilisation future de la technologie dans le système judiciaire. Les termes utilisés dans l'avis sont définis dans le glossaire.
9. Le champ d'application de l'avis est limité à l'utilisation de formes spécifiques de technologies modernes, y compris l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) pour soutenir la prise de décision « humaine », qui sont ou peuvent être utilisées par les autorités judiciaires, y compris les outils de données, le dépôt électronique et les procédures, les systèmes de suivi et de gestion des affaires, ainsi que l'audio et la vidéoconférence. Il ne couvre pas la diffusion de procédures sur le web, l'utilisation de l'intelligence artificielle pour remplacer les décisions humaines ou l'utilisation de la technologie par toute personne autre que le pouvoir judiciaire ou l'administration des tribunaux.

## **III. Utilisation générale de la technologie**

10. Les États sont tenus d'assurer un accès effectif et pratique à la justice<sup>4</sup>. La technologie est un moyen par lequel ils peuvent le faire, à la fois dans le cours normal des choses et dans des circonstances extraordinaires ou d'urgence. C'est donc l'un des moyens par lesquels un État démocratique, engagé à garantir l'État de droit, peut permettre au pouvoir judiciaire de l'État d'être exercé à tout moment<sup>5</sup>.
11. La capacité d'un État à garantir l'accès à la justice doit faire face à de nombreux défis. Il est confronté à un problème de ressources. Tous les États doivent équilibrer l'allocation des ressources entre une série de services publics, dont les tribunaux et le système judiciaire font partie. Il doit relever le défi de la justice. La justice doit être rendue de manière équitable et opportune car c'est le moyen par lequel le droit substantiel prend effet. Cela s'applique à tous les domaines du droit. Il s'applique aux recours unitaires mais aussi aux recours collectifs de plus en plus nombreux, qu'ils soient introduits sous la forme de recours unitaires ou collectifs. Il s'applique également aux formes traditionnelles de litiges ainsi qu'au nombre croissant de nouvelles formes de litiges résultant du développement des marchés numériques, du commerce électronique et de la cybercriminalité.
12. Les États sont également confrontés à des défis émergents en ce qui concerne l'administration de la justice et, par conséquent, le maintien de l'État de droit. Les urgences publiques et nationales, qu'elles soient liées à la santé comme la pandémie de Covid-19 ou à d'autres états d'urgence, posent des défis importants à la bonne administration de la justice. La technologie, et en particulier les outils informatiques, qu'il s'agisse du dépôt et des procédures électroniques, des systèmes de suivi et de gestion des dossiers ou de l'utilisation de la vidéoconférence ou d'autres moyens, permet aux États de

<sup>1</sup> Convention européenne des droits de l'homme, art. 6(1) ; Avis n° 14 (2011) du CCJE, paragraphe 32.

<sup>2</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 10.

<sup>3</sup> Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 47 ; Convention interaméricaine des droits de l'homme, art. 8 ; Normes internationales d'indépendance judiciaire du Mont Scopus (2008, telles qu'amendées en 2012), principe 1.1.

<sup>4</sup> Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) *Airey c. Irlande* (1979) 2 EHRR 305 ; *Tolstoy-Miloslavsky c. Royaume-Uni* (1995) 20 EHRR 442 à [59].

<sup>5</sup> Avis n° 14 du CCJE (2011), paragraphes 5, 15, 19, 25 et 27.

rendre la justice dans un contexte habituel, c'est-à-dire de rendre la justice conformément à la loi. C'est aussi un moyen de relever différents défis.

13. De manière plus générale, la technologie fournit également une base sur laquelle les juges pourraient, en principe, développer un rôle plus large que celui de garantir la justice conformément à la loi. Elle pourrait les aider à faciliter la justice préventive, c'est-à-dire la prévention des litiges par l'identification de leurs causes et l'adoption de mesures proactives pour réduire la probabilité que ces causes se reproduisent à l'avenir<sup>6</sup>. À titre d'exemple, cela pourrait se faire par l'extraction de données d'affaires à partir de jugements accessibles au public ou de données anonymes provenant de règlements afin d'identifier les causes générales des litiges. Ces données pourraient ensuite être analysées et constituer la base d'une réforme du droit, ce qui pourrait contribuer à réduire la probabilité que de tels litiges surviennent à l'avenir. Elles pourraient également les aider à promouvoir les règlements consensuels par le biais de modes alternatifs et/ou en ligne de résolution des litiges<sup>7</sup>. Ces deux mécanismes pourraient être facilités par l'utilisation d'outils de données tels que les systèmes de gestion des affaires par les autorités judiciaires. La promotion de l'un ou l'autre ou des deux pourrait, en particulier, jouer un rôle important dans la réduction de la pression sur les ressources des tribunaux et des juges en réduisant le nombre de litiges nécessitant une gestion des affaires et une décision<sup>8</sup>.

#### **IV. Utilisations spécifiques de la technologie**

14. Cette section décrit plusieurs utilisations spécifiques de la technologie : outils de données, dépôt et procédure électroniques, systèmes de suivi et de gestion des dossiers, audiences à distance et hybrides.

##### **A) Outils de données**

15. Il existe un large éventail d'outils de données utilisés par les autorités judiciaires.

##### **(i) Administration et gestion des dossiers**

16. À un niveau élémentaire, les outils de données comprennent la traduction des langues ou des preuves, les services de dictée vocale et de transcription, l'enregistrement numérique des notes judiciaires, des jugements et des ordonnances. Ils peuvent également faciliter la préparation des documents (y compris les résumés d'affaire), l'évaluation des preuves, cette dernière grâce, par exemple, à la technologie de divulgation électronique. Ces services peuvent améliorer l'efficacité de la manière dont les affaires sont gérées.
17. De manière plus générale, les données extraites des dossiers peuvent être analysées par des outils de données afin de promouvoir l'accès à la justice en fournissant des informations plus accessibles au public<sup>9</sup>. Cela peut contribuer à rendre le système juridique plus efficace et plus accessible, en particulier pour les personnes qui n'ont pas de connaissances ou de ressources juridiques étendues. Les autorités judiciaires peuvent utiliser ces données pour aider le Conseil de la Justice et les administrateurs des tribunaux à identifier et à analyser les caractéristiques des parties à un litige. Ce type d'analyse peut aider à identifier les obstacles à l'accessibilité pour les parties qui présentent des caractéristiques spécifiques<sup>10</sup> ou des vulnérabilités. Il peut ensuite être utilisé par les autorités judiciaires comme une base solide pour la refonte et la réforme des procédures, conformément au principe de non-discrimination et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).
18. Les outils de données peuvent extraire et fournir une base pour l'analyse des informations relatives aux affaires afin de promouvoir un tri efficace des affaires. Ils peuvent aider les juges et les administrateurs judiciaires à identifier les procédures susceptibles de faire l'objet de procédures sommaires ou tronquées, ce qui leur permet d'être traitées automatiquement et/ou de faire l'objet de mécanismes simplifiés de décision judiciaire.

<sup>6</sup> R. Susskind, *Online Courts and the Future of Justice*, (OUP, 2019), p. 113-115, où il est fait référence, dans le contexte du développement des tribunaux en ligne, à la "promotion de la santé juridique".

<sup>7</sup> Cela inclut le règlement au cours de la procédure d'exécution : Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'exécution.

<sup>8</sup> *Alassini (Environnement et consommateurs)* [2010] 3 CMLR 17 aux points [64]-[65]; *Menini et Rampanelli (Rapprochement des législations Protection des consommateurs : arrêt)* [2017] CJUE C-75/16 (14 juin 2017) au point [61].

<sup>9</sup> Cela pourrait être facilité, par exemple, par l'utilisation du traitement du langage naturel (NLP).

<sup>10</sup> Telles que celles visées à l'article 14 de la CEDH.

## **(ii) Promotion des règlements**

19. Les outils de données peuvent également aider les juges à promouvoir les règlements. L'analyse des caractéristiques des affaires pourrait aider les juges à fournir des conseils aux parties sur les formes potentiellement appropriées de processus de règlement.
20. Ils pourraient également être utilisés pour promouvoir les règlements par l'application d'outils d'e-négociation ou d'e-médiation. Ces processus peuvent être intégrés dans les procédures judiciaires ou mis à disposition sur les sites web des tribunaux<sup>11</sup>. Le règlement, notamment par la négociation, pourrait également être favorisé par l'utilisation de l'IA pour prédire l'issue potentielle des procédures. Cela pourrait être intégré dans les systèmes de gestion des affaires.

## **(iii) Prise de décision**

21. Les outils de données peuvent jouer un rôle très large dans l'aide à la décision judiciaire.
22. Au niveau le plus élémentaire, les outils de données contribuent à accélérer et à rentabiliser la recherche juridique et la préparation des jugements et des ordonnances par les juges. Ils peuvent également aider à identifier les preuves pertinentes et à fournir des modèles de documents judiciaires grâce à l'extraction d'informations à partir d'affaires.
23. L'utilisation de systèmes experts ou de systèmes basés sur l'apprentissage automatique (IA de soutien) pourrait également contribuer à la prise de décision judiciaire. Ils peuvent être en mesure de fournir aux juges des évaluations du bien-fondé et/ou des prévisions sur l'issue des procédures. En étant capables de fournir aux juges des évaluations du bien-fondé, ils pourraient être un moyen d'aider les juges à évaluer leurs conclusions.
24. Ils peuvent être utilisés pour aider la prise de décision judiciaire d'une autre manière. La disponibilité des décisions judiciaires et de la législation est une forme fondamentale d'outil de données. Leur application va des sites web génériques qui contiennent simplement la jurisprudence et la législation avec une fonctionnalité de base de recherche par mot-clé et par texte à des bases de données plus sophistiquées qui fournissent des liens hypertextes efficaces vers d'autres jurisprudences et législations. Ils sont généralement mis à disposition par les États membres ou par des entreprises privées ; ces dernières ont tendance à fournir les outils les plus sophistiqués. Lorsque les juges mettent ces outils à disposition, ils favorisent une prise de décision judiciaire efficace et contribuent à garantir la responsabilité démocratique du pouvoir judiciaire. Ils garantissent cette dernière lorsqu'ils mettent les jugements à la disposition du public<sup>12</sup>.
25. Lorsque ces documents sont lisibles à la machine, il est possible de s'appuyer sur les fonctionnalités de base des mots-clés. Les systèmes fondés sur l'apprentissage automatique peuvent être capables d'effectuer des recherches dans et à l'intérieur des jugements. Les juges pourraient ainsi avoir accès à des formes intelligentes de recherche juridique, améliorant leur capacité à analyser un cadre juridique complexe, y compris les lois et les règlements administratifs, ainsi que la jurisprudence européenne, nationale et comparative, et le droit non contraignant. Cela pourrait contribuer au développement de la prise de décision judiciaire.
26. Une recherche intelligente pourrait permettre d'accéder à des lignes d'argumentation nouvelles ou non identifiées auparavant. La connaissance de ces arguments par les parties peut les aider à améliorer la qualité et la créativité de leurs soumissions, contribuant ainsi à la qualité de la prise de décision judiciaire.
27. Inversement, une telle analyse pourrait aider les juges à identifier les arguments couramment utilisés par les parties sur des questions spécifiques et les jugements qui en traitent. Une telle assistance pourrait alors renforcer la confiance dans le pouvoir judiciaire et sa légitimité en promouvant la cohérence dans la prise de décision.

---

<sup>11</sup> Le Civil Resolution Tribunal (Colombie-Britannique, Canada).

<sup>12</sup> Avis n° 18 du CCJE (2015), paragraphes 27-28 et 32. Les entreprises privées peuvent également donner accès à ces informations, et c'est d'ailleurs ce qu'elles font.



## **B) Dépôt et procédure électroniques**

28. Le dépôt et la procédure électroniques sont une condition préalable à l'utilisation efficace de la technologie dans les systèmes judiciaires. Ils sont à la base des systèmes d'appui judiciaire. Ces processus sont largement utilisés, que ce soit dans le cadre de systèmes mixtes (dossiers et procédures physiques et électroniques) ou dans le cadre de systèmes exclusivement électroniques. Ils comprennent également l'utilisation de signatures numériques ou d'horodatages électroniques sur les documents et les processus effectués par voie électronique.
29. Cette technologie peut être utilisée à tous les stades de la procédure. Les procédures peuvent être engagées en ligne par le biais du dépôt électronique. La signification ou la notification peut être effectuée par voie électronique, soit par courrier électronique, soit par une application basée sur le web (App), soit par d'autres formes de technologie. Les systèmes de suivi et de gestion des affaires sont facilités par les procédures électroniques et les dossiers numériques de gestion des affaires. L'exécution pourrait également être effectuée par le biais de procédures électroniques, que ce soit par ou au nom d'une juridiction ou par un tiers, tel qu'un agent d'exécution<sup>13</sup>. L'utilisation de cette technologie présente plusieurs avantages.
30. Leur utilisation peut également favoriser la standardisation administrative et procédurale entre les cours et tribunaux de première instance et d'appel. La standardisation peut conduire à un déploiement plus rentable et plus efficace du personnel administratif soutenant les juridictions.
31. Leur utilisation peut également conduire à une réévaluation des processus. Les processus inutiles et inefficaces peuvent être éliminés, ce qui permet de réduire les coûts administratifs et les délais. Les documents papier, par exemple, n'ont plus besoin d'être classés, retrouvés ou transportés. Les dossiers électroniques sont disponibles à tout moment et en tout lieu. Cela peut favoriser une gestion plus efficace des affaires judiciaires. Il peut aussi, potentiellement, promouvoir des modèles de travail plus flexibles au sein du corps judiciaire.
32. L'utilisation de ces technologies peut également permettre aux parties et à leurs avocats d'accéder de manière plus rentable et plus efficace aux pièces du dossier. Elle peut donc aider les autorités judiciaires à promouvoir un meilleur accès à la justice. En fournissant les moyens d'accéder aux procédures à partir d'un bureau, du domicile ou d'une autre manière, une plus grande égalité procédurale peut, en particulier, être garantie.

## **C) Systèmes de suivi et de gestion des dossiers**

33. L'utilisation de systèmes de suivi et de gestion des dossiers, dans le cadre des systèmes d'appui judiciaire, remplit une série de fonctions.

### **(i) Administration**

34. Des informations relatives à la gestion administrative et judiciaire peuvent être extraites de ces systèmes. Cela peut faciliter l'évaluation, par les autorités judiciaires, de l'utilisation des ressources des tribunaux et de l'appareil judiciaire. Elles peuvent fournir des données efficaces pour l'établissement et l'application d'indicateurs de performance clés pour les systèmes judiciaires, par exemple en termes d'efficacité, de rentabilité et d'accessibilité<sup>14</sup>.
35. Ces mesures peuvent favoriser une affectation des ressources, une planification du budget et du déroulement des opérations (y compris une répartition efficace du travail entre les juges et les administrateurs judiciaires) et une planification des ressources futures plus éclairées<sup>15</sup>. Cela peut être particulièrement bénéfique lorsque ces systèmes sont interopérables dans l'ensemble du système judiciaire. Cela peut également faciliter une approche holistique et une évaluation de la gestion des ressources dans tous les aspects du système judiciaire.

---

<sup>13</sup> Les agents d'exécution comprennent, par exemple, les huissiers de justice.

<sup>14</sup> Les indicateurs clés de performance (ICP) sont un moyen d'évaluer les performances. Ils sont basés sur des données quantifiables. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, les indicateurs clés de performance pourraient, par exemple, porter sur le temps nécessaire pour rendre un jugement à l'issue d'une procédure. Voir également les Lignes directrices de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) sur la mesure de la qualité de la justice (2016).

<sup>15</sup> Digital Technologies for Better Justice - A Toolkit for Action (2020) de la Banque interaméricaine de développement, p. 22-23.

36. Lorsque les informations provenant des systèmes de suivi et de gestion des affaires sont mises à la disposition du public, par exemple par le biais de registres publics en ligne, de calendriers d'inscription et d'informations sur les audiences, les autorités judiciaires peuvent également renforcer leur responsabilité à l'égard du public.

#### **(ii) Une programmation efficace des horaires et des audiences**

37. Au niveau le plus élémentaire, ces systèmes peuvent faciliter l'établissement de calendriers de procédure par les autorités judiciaires. Pour ce faire, il suffit de fournir un accès plus facile aux informations concernant l'état et l'avancement des procédures individuelles.
38. À un niveau plus avancé, ces systèmes peuvent optimiser la programmation des horaires et des audiences. L'IA d'assistance pourrait être utilisée pour déterminer l'utilisation optimale du temps des tribunaux et des juges pour traiter chaque série de procédures dont ils sont responsables. Cela pourrait inclure la fourniture de modèles de calendriers de procédure ou de directives pour chaque affaire.

#### **(iii) Répartition des affaires**

39. Les systèmes de planification peuvent également permettre une répartition automatisée des affaires entre les juges par l'application de critères convenus par les autorités judiciaires et soumis au contrôle et à la prise de décision des juges. Cela peut également faciliter l'utilisation optimale des bâtiments et des salles d'audience.

#### **(iv) Contrôle de conformité**

40. Une fois qu'un calendrier de procédure optimal a été fixé, les systèmes de gestion des dossiers peuvent favoriser un contrôle de conformité efficace et rentable<sup>16</sup>. Ils peuvent rappeler automatiquement aux juges et aux parties les échéances procédurales à venir. Ces rappels peuvent faciliter une gestion efficace. Ils sont également en mesure d'inciter à la conformité. Ils peuvent également alerter les juges sur les documents en cours de dépôt. Outre la promotion de l'économie et de l'efficacité, ces mesures peuvent favoriser l'exercice de la justice en temps utile par les tribunaux, ce qui peut favoriser l'efficacité des décisions et de l'exécution.
41. L'automatisation, en particulier en ce qui concerne les messages de conformité, et la fourniture d'informations standardisées aux juges peuvent favoriser une plus grande cohérence dans la gestion des affaires. Cela peut par conséquent renforcer la légitimité du système judiciaire et la confiance du public à son égard.

#### **(v) Gestion des affaires de masse**

42. Les systèmes de gestion des affaires peuvent également favoriser l'identification, le regroupement et la gestion des affaires types et/ou des réclamations de masse.
43. Dans le cas d'un grand nombre de demandes individuelles soulevant des questions juridiques ou factuelles identiques ou similaires, les systèmes de gestion des dossiers peuvent contribuer à réduire la pression sur les ressources des tribunaux et des juges en les identifiant et en les regroupant en tant que demande de masse, qui peut dès lors être transférée, par le biais du cadre de la procédure, à une seule juridiction de gestion et gérée en tant que recours collectif, action de groupe ou action représentative.
44. La gestion automatisée de ces demandes peut donc favoriser une gestion et une détermination efficaces, rentables et proportionnées. Elle peut également favoriser l'efficacité des systèmes de règlement de masse. L'identification et le regroupement rapides de ces affaires favorisent la cohérence de la jurisprudence, puisqu'ils réduisent le risque que des questions factuelles ou juridiques identiques ou similaires soient tranchées différemment par des juges différents.
45. Une gestion efficace peut également être favorisée par l'identification d'une seule demande parmi un grand nombre de demandes similaires, qui pourrait ensuite être jugée en tant qu'affaire test ou principale. Cela peut être facilité par des outils de données qui extraient des informations des dossiers

---

<sup>16</sup> Il convient de noter que l'efficacité et l'économie ne sont pas des fins en soi. Elles sont un moyen de promouvoir l'accès à la justice.

déposés afin d'identifier les affaires les plus appropriées pour passer au procès et au jugement sur une telle base.

#### **(vi) Identification et évaluation des questions et des éléments de preuve**

46. Les outils de données tels que ceux utilisés dans les technologies prédictives<sup>17</sup> (e-disclosure ou e-discovery) au sein d'un système d'assistance judiciaire, peuvent être utilisés pour identifier les éléments de preuve clés qui ont été téléchargés dans le système de gestion des affaires par les parties. Cela peut permettre aux juges d'identifier et d'examiner plus efficacement les questions factuelles.
47. Cette technologie est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de preuves électroniques. C'est notamment le cas dans les procédures pénales, telles que la criminalité en col blanc et l'analyse des données de téléphones portables relatives à des crimes contre les personnes. Sans l'utilisation de cette technologie, l'examen et l'évaluation de ces preuves nécessitent de plus en plus de ressources et de temps. La gestion automatisée des dossiers pourrait alors faciliter l'établissement des faits par les juges dans de telles affaires. Elle peut ainsi améliorer la précision des décisions, tout en réduisant les coûts et les délais de jugement.

#### **(vii) Justice ouverte et responsabilité**

48. La mise à disposition du public et des médias d'informations sur le suivi des affaires permet un examen efficace de la nature et des types de litiges portés devant les tribunaux, ainsi que des jugements et des ordonnances. Elle permet de suivre l'évolution des affaires. Ces systèmes sont donc également un moyen pour les autorités judiciaires de promouvoir une responsabilité procédurale transparente<sup>18</sup>.
49. Les systèmes automatisés de gestion des dossiers peuvent également garantir que toutes les dérogations nécessaires à la transparence de la justice sont mises en place de manière efficace. Ils peuvent donc aider les autorités judiciaires à se conformer aux obligations découlant des articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

#### **D) Audiences hybrides**

50. L'audioconférence et la vidéoconférence sont des moyens bien établis pour mener des audiences, quel que soit le sujet traité. Elles permettent de tenir des audiences hybrides ou à distance.
51. La pandémie de Covid-19 a toutefois considérablement élargi l'utilisation de cette technologie. Les États développent et utilisent leur propre technologie ou utilisent une technologie disponible commercialement pour organiser ces audiences. Leur utilisation présente plusieurs avantages potentiels.
52. Ils peuvent réduire les coûts et les délais des procédures. Ils peuvent faciliter une programmation plus efficace des audiences, tout en éliminant les déplacements et les temps d'attente dans les palais de justice. Cela peut favoriser la proportionnalité de la procédure. Une audience physique peut générer des coûts financiers et temporels disproportionnés dans le cas d'audiences courtes, sur papier, provisoires ou de gestion d'affaires. Il en va de même pour les audiences qui n'impliquent qu'une argumentation juridique. Leur utilisation peut donc favoriser l'accès à la justice.
53. Les audiences hybrides peuvent également favoriser la participation effective des juges et des parties. En particulier, en ce qui concerne les juges, elles peuvent contribuer à promouvoir le travail à temps partiel et les modèles de travail flexibles. Elles peuvent ainsi accroître la satisfaction au travail et les opportunités de carrière au sein du pouvoir judiciaire.
54. Lorsque les juges et les parties sont concernés, ils peuvent faciliter la participation aux audiences lorsque leurs caractéristiques personnelles, leur état de santé ou d'autres circonstances pourraient autrement rendre la participation à une audience physique problématique. Une partie vulnérable, en particulier dans les procédures pénales ou familiales, peut, par exemple, être en mesure de participer efficacement en assistant à l'audience à distance, depuis son domicile ou une autre partie du bâtiment.

---

<sup>17</sup> Comme le codage prédictif, qui est utilisé par les parties dans certains États membres pour effectuer la divulgation électronique.

<sup>18</sup> Avis n° 18 du CCJE (2015), paragraphes 27-30.

du tribunal. Il en va de même, plus généralement, pour les personnes handicapées. Les audiences hybrides peuvent ainsi promouvoir l'égalité procédurale et l'accès à la justice en général.

## **V. Défis liés à l'utilisation des technologies**

55. L'article 6 de la CEDH prévoit, entre autres, un pouvoir judiciaire indépendant<sup>19</sup>. Il exige que le pouvoir judiciaire soit indépendant du pouvoir exécutif<sup>20</sup> et du pouvoir législatif. Il doit également être indépendant des parties au litige<sup>21</sup>. Le pouvoir judiciaire doit également être impartial<sup>22</sup>. Dans les deux cas, le pouvoir judiciaire doit non seulement être indépendant et impartial, mais aussi être perçu comme tel<sup>23</sup>. L'indépendance judiciaire, dans ses aspects institutionnels et individuels<sup>24</sup>, n'existe pas pour le bénéfice du pouvoir judiciaire, pas plus que l'impartialité.

### **(A) Contestations de fond**

#### **(i) Le défi de l'indépendance judiciaire**

56. Dans plusieurs États membres, la mise en œuvre de la réforme technologique relève de la responsabilité de l'exécutif. Le CCJE a déjà reconnu que les autorités judiciaires devraient à juste titre avoir un rôle et une responsabilité à cet égard pour garantir l'indépendance de la justice<sup>25</sup>. Il ne faut pas sous-estimer la capacité de la conception technologique à façonner l'accès à la justice, que ce soit de manière consciente ou inconsciente. Des outils de données dans le développement d'indicateurs de performance clés pourraient être utilisés pour saper la gestion des affaires judiciaires par l'imposition d'objectifs basés sur l'efficacité qui sont contraires à l'autonomie dans la prise de décision judiciaire. En outre, ils pourraient être utilisés pour critiquer indûment les membres du corps judiciaire qui n'ont pas atteint ces objectifs, ce qui porterait atteinte à l'indépendance judiciaire individuelle et institutionnelle. Par ailleurs, les mesures prises par défaut, les instructions ou l'IA liées au développement de systèmes basés sur la technologie peuvent réduire l'autonomie des juges dans la prise de décision. Dans des cas extrêmes, ils peuvent le faire d'une manière contraire à l'État de droit.
57. Des mesures efficaces de sécurité et de protection des données nécessitent un contrôle efficace et indépendant des technologies utilisées par le pouvoir judiciaire, comme c'est généralement le cas dans la société<sup>26</sup>. Ce contrôle pourrait constituer un risque important pour l'indépendance judiciaire s'il était effectué par l'exécutif ou un organisme de réglementation, tel qu'un contrôleur national de la protection des données, plutôt que par un organisme au sein du pouvoir judiciaire.
58. En ce qui concerne l'IA, elle pose plusieurs défis à l'indépendance judiciaire. La conception algorithmique peut porter atteinte à l'indépendance judiciaire lorsque le pouvoir judiciaire ne dispose pas d'une information et d'un contrôle efficaces sur l'algorithme. Cela peut être particulièrement le cas lorsque la conception et la mise en œuvre sont confiées par les États membres à des entreprises privées, notamment parce que le contrôle de l'IA tend à être concentré entre les mains d'un petit nombre d'entreprises. Il s'agit là d'une situation insidieuse et sérieuse résultant des risques découlant de la conception. Lorsque les systèmes de gestion des affaires utilisent l'IA pour programmer les audiences, ils peuvent également le faire de manière à introduire des biais dans l'établissement des listes d'audiences, ce qui compromet le contrôle judiciaire sur cette fonction<sup>27</sup>.
59. L'utilisation de l'IA pour aider à la gestion des affaires ou à la prise de décision judiciaire peut manquer de transparence quant à la nature et à la manière dont les informations sont utilisées par cette

<sup>19</sup> Avis n° 3 du CCJE (2002), paragraphe 9 ; Magna Carta des juges du CCJE (Principes fondamentaux) (CCJE (2010)3), paragraphes 2-3.

<sup>20</sup> *Sovtransavto Holding c. Ukraine* [2002] CrEDH 626 à [80].

<sup>21</sup> *Ringeisen c. Autriche* [1971] CrEDH 2, p. [95].

<sup>22</sup> *Kyprianou c. Chypre* [2005] CrEDH 873 à [118] ; *Piersack c. Belgique* [1982] CrEDH 6 à [30].

<sup>23</sup> *Sramek c. Autriche* [1984] CrEDH 12, p. [42] ; *Kyprianou c. Chypre* [2005] CrEDH 873, p. [121]. Et voir, en ce qui concerne l'UE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* [2018] CJUE C-64/16 à la page [44].

<sup>24</sup> Conseil de l'Europe, Recommandation (2010) 12 sur les juges, l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités, chapitres 2 et 3, où ces distinctions sont appelées respectivement indépendance externe et interne.

<sup>25</sup> Avis n° 14 du CCJE (2011), paragraphes 32 et 36.

<sup>26</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

<sup>27</sup> La partialité pourrait faire en sorte que les affaires ne soient pas attribuées de manière aléatoire, mais en fonction des caractéristiques des parties.

technologie. Le manque de transparence peut entraver la responsabilité du pouvoir judiciaire en matière d'explication et d'appel.<sup>28</sup> Cela peut remettre en question l'indépendance judiciaire et la légitimité du pouvoir judiciaire, tant sur le plan individuel qu'institutionnel.

60. La prise de décision judiciaire est une activité hautement qualifiée. Elle nécessite une formation et une expérience importantes. L'utilisation d'outils de données en remplacement de la recherche juridique judiciaire et d'IA pour aider les juges à prendre des décisions peut compromettre la capacité d'un juge à effectuer des recherches et à prendre des décisions. L'utilisation du codage prédictif peut, par exemple, compromettre la capacité d'un juge à déterminer ce qui est et ce qui n'est pas un élément de preuve pertinent et peut avoir un effet négatif sur sa capacité à évaluer la force des éléments de preuve. Bien que ces outils soient destinés à aider les juges à prendre des décisions, ils peuvent, avec le temps, réduire les compétences et l'expérience des juges.
61. L'une des conséquences possibles de l'incapacité des juges à identifier et à évaluer la force des preuves est qu'ils pourraient devenir dépendants de l'assistance technologique. Si leurs compétences et leur expérience en matière d'obtention et d'identification des preuves, ainsi que dans des domaines similaires, sont réduites par la dépendance à l'égard de technologies telles que le codage prédictif, l'indépendance individuelle et l'autonomie judiciaire risquent d'être amoindries. Ce qui est censé être un soutien peut ainsi devenir la décision *de facto*. Cela peut être particulièrement problématique lorsque cette assistance fournit aux juges individuels une évaluation des normes décisionnelles basée sur les tendances générales au sein du corps judiciaire ; un problème qui s'auto-renforcerait alors au fur et à mesure que davantage de juges suivent la tendance identifiée par les outils de données. De manière plus générale, cela constitue une menace pour l'indépendance institutionnelle, car cela placerait en fait le processus de prise de décision entre les mains de ceux qui conçoivent les outils de données.

## **(ii) L'exigence d'un procès équitable**

62. La technologie pose plusieurs défis à la capacité du système judiciaire à garantir le droit des parties à un procès équitable garanti par l'article 6 de la CEDH.
63. L'utilisation d'outils de données, en particulier lorsqu'ils font appel à l'IA, peut nuire à la capacité de l'appareil judiciaire à garantir un procès équitable aux parties. Les outils de données, tels que les chatbots, peuvent par exemple produire de faux résultats, c'est-à-dire créer une jurisprudence fictive susceptible d'entraîner une erreur judiciaire. L'utilisation de l'IA peut également compromettre le contrôle du pouvoir judiciaire sur l'attribution des affaires.
64. Il convient toutefois d'être prudent lorsqu'il s'agit d'audiences hybrides. Les avantages de l'accès à la justice peuvent ne pas être aussi facilement réalisables lorsqu'il s'agit de procès ou d'audiences finales, en particulier lorsqu'ils impliquent l'obtention et l'évaluation de preuves testimoniales. Dans ce dernier cas, il peut être nécessaire, selon les circonstances, de tenir une audience physique pour recueillir et tester les preuves et garantir un procès équitable, car c'est le moyen le plus efficace d'y parvenir.
65. Les audiences hybrides présentent également le risque que les parties et les témoins soient coachés par des individus hors caméra, ce qui peut corrompre le processus du procès. En outre, les audiences hybrides risquent de ne pas garantir l'égalité des armes. La participation différentielle peut avantager ou désavantager un type de participant par rapport à un autre, en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer le témoignage d'un témoin, selon qu'il est physiquement présent au tribunal ou qu'il participe par audioconférence ou vidéoconférence. Dans les procédures pénales, lorsqu'un prévenu participe par vidéoconférence et que son avocat n'est pas présent en personne, on peut se demander s'il est en mesure d'obtenir des conseils juridiques en toute confidentialité au cours de l'audience<sup>29</sup>.
66. Les audioconférences et les vidéoconférences présentent également un risque pour la capacité du pouvoir judiciaire à remplir son devoir de garantir une justice ouverte. La technologie peut y faire obstacle si l'accessibilité n'est pas intégrée de manière efficace<sup>30</sup>. Inversement, un accès trop facile du public et des médias aux audiences tenues par vidéoconférence peut créer une pression sur les juges. La nature et la qualité du contrôle permanent lorsque toutes les audiences sont disponibles en

<sup>28</sup> Avis n° 18 du CCJE (2015), paragraphes 27-29.

<sup>29</sup> *Sakhnovskiy c. Russie* [2010] CrEDH 1673 ; *Sakhnovskiy c. Russie* ([2018] CrEDH 966 ; *Marcello Viola c. Italie* (n° 45106/04) (5 octobre 2006) aux points [67]-[77] ; *Gorbunov c. Russie* [2016] CrEDH 231.

<sup>30</sup> *Micallef c. Malte* [2009] CrEDH 1571.

ligne peuvent entraver la prise de décision judiciaire, notamment en compromettant une zone essentielle de vie privée et de réflexion dont les juges ont besoin pour s'acquitter efficacement de leurs responsabilités.

67. L'abandon des audiences physiques au profit d'audiences hybrides ou à distance peut également porter atteinte au statut constitutionnel de la procédure judiciaire, en particulier à sa nature symbolique<sup>31</sup>. La participation à des procédures depuis le domicile, dans une voiture ou dans un espace public peut avoir tendance à affaiblir la compréhension par la société de l'importance civique des procédures. Le statut et la légitimité du pouvoir judiciaire au niveau institutionnel, en tant que partie intégrante de l'État, peuvent ainsi être affectés. En ce qui concerne les procédures individuelles, cela peut conduire les participants à ne pas prendre les procédures aussi sérieusement qu'ils le devraient. Cela peut avoir un impact négatif sur la nature et la qualité des preuves, en particulier les témoignages sous serment, ce qui peut également compromettre la capacité du système judiciaire à garantir des procès équitables.

## **(B) Autres défis**

### **(i) Défi de la conception**

68. La technologie pourrait être intégrée dans les tribunaux et les systèmes judiciaires de plusieurs manières. Elle pourrait reproduire les processus pré-numériques. Le risque inhérent est qu'une tendance au statu quo intègre dans les futurs systèmes tout défaut de conception existant dans les pratiques et procédures actuelles. Si l'automatisation devait être adoptée, il conviendrait de vérifier si ce qui est fait actuellement devrait être reproduit de manière appropriée par la technologie. En outre, certaines formes de technologie, en particulier celles fournies pour le suivi des affaires et les décisions de gestion des affaires, peuvent également nécessiter l'intervention des juges pour garantir une conception appropriée. Il convient de veiller à ce que cette contribution soit apportée.
69. En outre, l'utilisation de la technologie pourrait élargir le rôle du système judiciaire. Cela pourrait se faire en permettant aux systèmes judiciaires d'intégrer la justice préventive et consensuelle dans les procédures judiciaires. Le risque ici est que le rôle constitutionnel du pouvoir judiciaire soit sapé. Le rôle constitutionnel du pouvoir judiciaire pourrait être confondu avec celui d'un service de résolution des litiges, d'un service aux consommateurs.
70. La technologie n'est pas non plus neutre du point de vue de la conception. Elle comporte le risque inhérent d'une conception, d'une mise en œuvre et d'une utilisation discriminatoires. La conception peut entraîner une discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, le sexe ou le genre. Elle peut également avoir un effet négatif, par exemple, sur les personnes atteintes de neurodiversité ou de déficience visuelle ou auditive. Cela peut résulter soit d'une conception discriminatoire, soit de l'utilisation de données dans les systèmes d'aide judiciaire qui sont elles-mêmes discriminatoires, soit des deux. Elle peut également entraver l'accès à la justice pour les personnes défavorisées sur le plan technologique, lorsqu'elles ne peuvent pas utiliser ou accéder à la technologie de manière efficace.
71. Le principal défi consiste donc à veiller à ce que la conception technologique soit conforme au principe de non-discrimination et aux articles 6 et 8 de la CEDH, tout en préservant le statut constitutionnel du pouvoir judiciaire.

### **(ii) Le défi de la mise en œuvre**

72. Une conception efficace doit être complétée par une mise en œuvre efficace, ce qui nécessite l'engagement actif, la participation et la formation ultérieure des juges.
73. Pour que l'utilisation de la technologie permette de réaliser pleinement les avantages économiques et d'efficacité, les systèmes de dépôt et de procédure électroniques, de suivi et de gestion des dossiers doivent être interopérables dans l'ensemble du système judiciaire. L'absence d'interopérabilité peut rendre ces systèmes inefficaces. Dans le pire des cas, il peut conduire à l'abandon de la mise en œuvre.
74. La mise en œuvre peut également souffrir d'un excès de zèle. Au lieu de chercher à mettre en œuvre un changement technologique à un rythme mesuré, des mesures peuvent être prises pour mettre en œuvre une réforme globale dans un délai trop ambitieux. Plus le degré et la nature de la réforme sont

---

<sup>31</sup> Avis n° 14 du CCJE (2011), paragraphe 6.

importants à un moment donné, plus le risque d'échec est grand et, par conséquent, d'abandon ou, au mieux, de mise en œuvre partielle et non optimale.

### **(iii) Le défi du financement**

75. Le CCJE a déjà souligné l'importance fondamentale d'un financement adéquat pour permettre au système judiciaire de remplir sa fonction en tant que composante de l'État<sup>32</sup>. L'utilisation accrue de la technologie ne doit pas être considérée comme un moyen de réduire les dépenses de l'État pour les tribunaux et le système judiciaire. La mise en œuvre de changements technologiques s'accompagne d'une série de coûts associés qu'il convient d'examiner attentivement et de budgétiser efficacement.
76. Un financement continu et sûr est également nécessaire lorsque la technologie est en phase de stabilisation. La technologie doit être maintenue à jour. Les juges et les administrateurs ont besoin d'une formation régulière. Cela représente un coût permanent. En outre, les administrateurs et les informaticiens employés par les tribunaux pour permettre à l'appareil judiciaire d'exploiter, d'entretenir et de mettre à jour la technologie peuvent avoir besoin de salaires plus élevés compte tenu de leurs compétences accrues en matière de technologie de l'information. Ces coûts devront être budgétisés, faute de quoi les tribunaux pourraient ne pas être en mesure d'utiliser la technologie de manière efficace.

### **(iv) Le défi de la protection, de la sécurité et de l'accessibilité des données**

77. L'utilisation accrue de la technologie entraîne un traitement des données à grande échelle, qui peut interférer avec les droits protégés par l'article 8 de la CEDH, y compris celui de la protection des données à caractère personnel<sup>33</sup>. En termes de conception, de mise en œuvre et d'utilisation des technologies, ces droits devraient être protégés. Ces mesures devraient également protéger contre les risques de sécurité. C'est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit de données sensibles dans le cadre de procédures pénales et familiales. La divulgation accidentelle ou les actes malveillants de mauvais acteurs peuvent compromettre la sécurité des données, et en particulier la confidentialité des données relatives à la justice.
78. La défaillance des systèmes est un autre risque qui découle de l'utilisation accrue de la technologie, en particulier du dépôt et des procédures électroniques, ainsi que des systèmes de suivi et de gestion des dossiers. Une défaillance des systèmes pourrait rendre les données des dossiers inaccessibles. En l'absence de systèmes de secours technologiques et/ou papier adéquats et efficaces, il existe un risque réel pour l'accès effectif et pratique à la justice.

### **(v) Le défi du bien-être**

79. L'utilisation accrue de la technologie peut constituer une menace pour la santé et le bien-être à court et à long terme des juges et des autres usagers des tribunaux.
80. L'utilisation généralisée de la technologie peut entraîner, par exemple, de la fatigue, de la fatigue oculaire, des maux de tête, notamment en raison de l'utilisation excessive de technologies telles que l'archivage et les procédures électroniques et la vidéoconférence. Elle peut également entraîner une augmentation du stress, de l'anxiété, de la mélancolie, une réduction de la capacité d'attention et des performances cognitives<sup>34</sup>. Tous ces effets négatifs peuvent également affecter la capacité d'un juge à garantir un procès équitable aux parties. Cela pourrait augmenter les risques d'erreur dans le jugement.

## **VI. Cadre juridique et éthique pour l'utilisation des technologies**

81. Pour mieux garantir l'indépendance et l'impartialité de la justice, le CCJE considère qu'un cadre juridique et éthique clair pour le développement et l'utilisation des technologies par les autorités judiciaires est nécessaire. Un tel cadre permettra au pouvoir judiciaire, en tant qu'un des pouvoirs de

---

<sup>32</sup> Avis n° 2 du CCJE (2001).

<sup>33</sup> Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

<sup>34</sup> UNODC, Exploring Linkages between Judicial Well-Being and Judicial Integrity (2022) at [12] ; A. Bullock, A. Colvin, & M. Jackson, *Zoom fatigue in the age of COVID-19*, Journal of Social Work in the Global Community, (2022) 7(1), 1-9.

l'État, de mieux faire respecter l'État de droit alors qu'il adopte et s'adapte de plus en plus à l'utilisation de la technologie<sup>35</sup>.

82. Les États membres devraient élaborer un tel cadre conformément aux exigences de la CEDH. En particulier, l'utilisation de la technologie doit être compatible avec l'indépendance et l'impartialité de la justice. Elle doit également être compatible avec le droit à un procès équitable, tel qu'il s'applique aux procédures judiciaires, en vertu de l'article 6 de la CEDH. Elle doit également être compatible avec le droit au respect de la vie privée et à la protection des données<sup>36</sup>, prévu par l'article 8 de la CEDH, et avec le droit à la liberté d'expression pour le public, y compris les médias, prévu par l'article 10 de la CEDH. En raison du risque particulier que l'utilisation de la technologie soit biaisée ou partielle dans son application ou ses effets, l'utilisation de la technologie doit tenir particulièrement compte de la nécessité de garantir ces droits conformément au principe de non-discrimination.
83. Le CCJE reconnaît que la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) a développé, et continuera à développer, sa jurisprudence à la lumière des développements technologiques. À titre d'exemple, il fut un temps où l'absence physique à une audience était considérée comme une violation de l'article 6 de la CEDH. Sous certaines conditions, et avec le développement d'installations de vidéoconférence efficaces, il est désormais admis que la participation à un procès via ces installations équivaut à une présence physique et n'est donc pas contraire à l'article 6<sup>37</sup>. De même, les installations de vidéoconférence dotées de salles de réunion sécurisées peuvent offrir le niveau requis d'intimité et de confidentialité dans une procédure pénale pour permettre à un accusé d'obtenir des conseils juridiques conformément aux exigences de l'article 6, là où auparavant la technologie n'aurait pas pu le faire<sup>38</sup>.
84. Dans le cadre général fourni par la CEDH et la protection nationale des droits fondamentaux, l'utilisation de la technologie par les autorités judiciaires devrait être soutenue par une base législative appropriée<sup>39</sup>. Cela est particulièrement important lorsque la technologie est utilisée dans des systèmes d'appui judiciaire qui fournissent une aide à la prise de décision judiciaire. Elle est tout aussi importante en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel.
85. Pour assurer une protection et une sécurité efficaces des données, ainsi qu'une réglementation sans compromettre l'indépendance judiciaire, les États membres devraient mettre en place, lorsqu'ils n'existent pas encore, des organes nationaux de contrôle de la protection des données pour les juges lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions judiciaires. Ces organes devraient être créés au sein du pouvoir judiciaire. Des dispositions législatives pourraient également être prises pour attribuer la responsabilité de la sécurité et de l'intégrité de la technologie et des données utilisées par le pouvoir judiciaire.
86. La législation devrait également prévoir des mesures pour tenir compte du recours croissant aux technologies par les systèmes judiciaires. Elle devrait en particulier prévoir le maintien de moyens alternatifs non technologiques d'accès au système judiciaire et aux procédures juridiques, pour les personnes qui ne sont pas en mesure d'accéder à la technologie ou de l'utiliser efficacement.
87. Il est particulièrement important de prévoir la poursuite des audiences non fondées sur la technologie. Si l'audioconférence et/ou la vidéoconférence peuvent être appropriées pour certaines audiences, elles ne le seront pas nécessairement pour les audiences de longue durée ou celles qui impliquent, entre autres, l'enregistrement et l'évaluation des preuves des témoins.
88. Les règles de procédure devraient prévoir les affaires dans lesquelles les juges, qui devraient normalement être présents dans la salle d'audience/les bâtiments du tribunal pendant les audiences et ne participer qu'exceptionnellement à des audiences à distance depuis un autre endroit, peuvent exercer un pouvoir discrétionnaire pour décider que les audiences doivent être tenues par le biais de la technologie ou par des moyens traditionnels. Ils devraient également prévoir des dispositions pour les affaires où il est nécessaire que les participants aux procédures, y compris les membres du corps judiciaire, assistent en personne à un tribunal lorsque les audiences se déroulent autrement par le biais d'une technologie audio ou vidéo.

<sup>35</sup> Avis n° 18 du CCJE (2015), paragraphes 20-22.

<sup>36</sup> Voir, par exemple, *Avilkina c. Russie* [2013] CrEDH 515 aux points [45]-[46].

<sup>37</sup> *Marcello Viola c. Italie* (n° 45106/04) (5 octobre 2006), p. [67]-[77].

<sup>38</sup> *Sakhnovskiy c. Russie* [2010] CrEDH 1673 ; *Sakhnovskiy c. Russie* ([2018] CrEDH 966 ; *Gorbunov c. Russie* [2016] CrEDH 231.

<sup>39</sup> Lignes directrices sur la vidéoconférence dans les procédures judiciaires (2021) de la CEPEJ, p. 8.



89. Dans le cadre législatif général, les règles de procédure devraient prévoir une détermination judiciaire de l'utilisation de la technologie à des fins spécifiques. Les États membres devraient prévoir des règles différenciées pour les différentes formes de procédure. Tout pouvoir discrétionnaire prévu dans les règles de procédure, et d'ailleurs dans la législation, quant à l'utilisation de la technologie dans des procédures particulières devrait être exercé de manière judiciaire plutôt qu'administrative.

## VII. Principes généraux relatifs aux technologies dans les systèmes judiciaires

90. L'utilisation de la technologie doit avant tout respecter la nature du processus judiciaire. Tout d'abord, de nombreuses décisions judiciaires sont des décisions discrétionnaires, fondées sur les faits particuliers d'une affaire individuelle. Deuxièmement, les juges jouent un rôle essentiel dans le développement du droit. Ils ne se contentent pas d'appliquer des règles fixes et immuables. Les juges doivent être en mesure de corriger ou de compléter la loi si elle est insuffisante ou si elle menace de faire dérailler l'application de la loi dans des cas spécifiques. La technologie ne doit pas s'immiscer dans le domaine de la justice. Elle ne doit pas décourager ou entraver l'esprit critique des juges, car cela peut conduire à une stagnation du développement juridique et à une érosion du système de protection juridique. Les outils technologiques doivent donc respecter le processus de décision judiciaire et l'autonomie des juges.
91. Le CCJE considère que les principes suivants devraient guider la conception, la mise en œuvre et l'utilisation futures de la technologie au service des juges. Ils se veulent cohérents avec la Charte éthique européenne sur l'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires et leur environnement (2018) et les Lignes directrices sur le dépôt électronique des documents judiciaires (e-filing) et la digitalisation des tribunaux (2021) de la CEPEJ.
92. Le CCJE soutient l'utilisation des technologies d'assistance aux juges. Il le fait lorsque cette technologie respecte pleinement les principes suivants. L'objectif central de ces principes est donc de mieux garantir un accès effectif et pratique à la justice dans le respect de l'indépendance judiciaire et de l'État de droit. Ils visent à maintenir et à renforcer la légitimité judiciaire et la confiance dans le pouvoir judiciaire. Les principes sont les suivants :
- (i) **L'État de droit** : la technologie ne doit être utilisée que pour soutenir et renforcer l'État de droit. Elle doit donc être conçue, mise en œuvre et utilisée dans un cadre juridique et éthique clair, généralement applicable et accessible au public, qui soit conforme aux droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).
  - (ii) **Indépendance et impartialité** du pouvoir judiciaire : la technologie doit aider le pouvoir judiciaire à remplir son rôle constitutionnel de manière équitable et efficace. Sa conception et son fonctionnement devraient être soumis aux garanties nécessaires, y compris la législation et/ou les règles de procédure, pour assurer l'indépendance et l'impartialité judiciaires, tant institutionnelles qu'individuelles, à tous les stades de la procédure judiciaire. Ces garanties devraient être adaptées aux besoins de la procédure, quelle que soit sa nature. En particulier, la technologie ne devrait pas être utilisée pour prédire la prise de décision d'un juge individuel.
  - (iii) **Autonomie judiciaire** : la technologie ne peut être utilisée que pour soutenir et assister les tribunaux et le pouvoir judiciaire dans la gestion et la détermination appropriées des procédures. La prise de décision doit, explicitement et implicitement, être effectuée uniquement par les juges. Elle ne peut pas être déléguée ou réalisée par ou grâce à la technologie. L'autonomie judiciaire doit être respectée par l'utilisation des technologies.
  - (iv) **Contrôle judiciaire** : pour maintenir la cohérence avec l'indépendance, l'impartialité et l'autonomie du pouvoir judiciaire, les juges, que ce soit par l'intermédiaire des conseils de la justice ou autrement, devraient être impliqués dans l'achat, la conception et le contrôle de la technologie. Ils devraient également participer à son introduction et à sa mise en œuvre. Ceci est particulièrement important lorsque la responsabilité de l'administration des tribunaux incombe aux ministères de la justice ou lorsqu'il s'agit d'un partenariat entre le pouvoir judiciaire et le ministère de la justice. Des dispositions devraient également être prises pour que les juges soient tenus au courant des innovations technologiques afin de faciliter leur participation effective et, le cas échéant, leur adhésion à l'utilisation de technologies nouvelles et évolutives.
  - (v) **Accessibilité et qualité** : la technologie devrait renforcer et améliorer l'accès effectif et pratique à la justice pour tous les membres de la société. Elle devrait promouvoir l'accès à la justice

juridictionnelle, conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'au règlement consensuel. La promotion de l'accessibilité passe nécessairement par une technologie de haute qualité. Lorsque l'accès à la technologie n'est pas possible, une alternative équivalente appropriée doit être mise à disposition.

- (vi) **Interopérabilité et amélioration continue** : pour réaliser et promouvoir pleinement l'efficacité et l'efficience de l'accès à la justice, la technologie doit être interopérable dans toutes les parties du système judiciaire. Elle doit être conçue et exploitée de manière à pouvoir faire l'objet d'une amélioration continue. Des mécanismes doivent donc être mis en œuvre pour permettre aux utilisateurs d'obtenir des informations en retour sur leur utilisation.
- (vii) **Pilotage** : l'effet du développement technologique ne peut pas toujours être pleinement évalué avant sa mise en œuvre. Pour se prémunir contre les conséquences imprévues et permettre une évaluation correcte de l'innovation technologique, l'utilisation d'une nouvelle technologie devrait faire l'objet d'un projet pilote avant d'être pleinement mise en œuvre.
- (viii) **Conception et fonctionnement non discriminatoires** : la technologie qui soutient et assiste le pouvoir judiciaire doit être activement conçue et exploitée de manière à ne pas être discriminatoire. Elle doit être compatible avec une conception et un fonctionnement centrés sur l'utilisateur. Les besoins de tous les utilisateurs, qu'il s'agisse de juges, d'avocats ou de membres du public, doivent être pris en compte afin de garantir que la conception et l'utilisation de la technologie par le pouvoir judiciaire soient équitables. Les équipes de conception doivent donc être interdisciplinaires.
- (ix) **Transparence et intelligibilité** : la conception technologique doit être transparente et intelligible pour les utilisateurs. C'est particulièrement le cas lorsque l'IA est utilisée et lorsque la technologie est utilisée pour aider à la gestion des affaires et à la prise de décision judiciaire.
- (x) **Responsabilité** : la nature et l'utilisation des technologies doivent être soumises à des mécanismes de responsabilité appropriés. Leur conception et leur mise en œuvre doivent pouvoir être soumises au contrôle de l'État, y compris au contrôle et à l'autorisation du législateur, et de la société civile. Son utilisation dans les procédures individuelles devrait être soumise au contrôle des parties à la procédure, conformément aux principes de notification, de contradictoire et de responsabilité judiciaire.
- (xi) **Intégrité, sécurité et protection des données** : les technologies devraient faire l'objet de mesures organisationnelles et techniques efficaces, conformes aux normes applicables requises par toute loi applicable en matière de protection des données, afin de préserver l'intégrité et la sécurité des données utilisées par les autorités judiciaires de manière à maintenir la confiance dans le système judiciaire et la légitimité de celui-ci. Ces mesures devraient prévoir des contrôles d'accès différenciés à ces données pour les juges, l'administration judiciaire, les parties, les représentants légaux et le public.
- (xii) **Transparence et vie privée** : les mesures visant à préserver l'intégrité, la sécurité et la protection des données ne doivent pas compromettre la capacité du pouvoir judiciaire à garantir le principe de publicité, y compris toute dérogation ou limitation valable à ce principe pour protéger la vie privée ou d'autres droits ou intérêts, conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.
- (xiii) **Financement** : la technologie, son introduction, sa maintenance, son utilisation par l'administration des tribunaux et les juges, et sa mise à jour devraient être financées de manière adéquate tout au long de sa durée de vie. Le financement doit permettre une conception et une mise en œuvre efficaces. Il doit également être suffisant pour permettre une maintenance efficace par l'administration des tribunaux et une amélioration continue. Des mécanismes doivent donc être mis en place pour permettre la saisie efficace de données opérationnelles afin de faciliter l'évaluation du fonctionnement et de l'effet de la technologie sur le pouvoir judiciaire et les utilisateurs des tribunaux par les autorités judiciaires et les responsables de l'administration des tribunaux.
- (xiv) **Formation et opérabilité** : pour garantir une utilisation aussi efficace et efficiente que possible de la technologie, le pouvoir judiciaire et l'administration des tribunaux doivent être correctement informés et formés à la nature et à l'utilisation efficace de la technologie utilisée par le pouvoir judiciaire.

## Glossaire

Les termes suivants sont utilisés dans l'avis :

- a. **Intelligence artificielle (IA)** : reproduction de la cognition et de la prise de décision humaines par une machine. Dans le présent avis, la principale forme d'IA à laquelle il est fait référence est celle de l'apprentissage automatique. Il s'agit d'un processus qui utilise des modèles statistiques et mathématiques (algorithmes) permettant aux ordinateurs de détecter des modèles mathématiques dans de vastes ensembles de données (informations) sans instruction explicite. La détection de modèles est ce que l'on entend par « apprentissage ». Cette analyse constitue ensuite la base, par exemple, de la classification des données, du tri des données ou de la prise de décision.
- b. **Audioconférence** : système qui utilise la technologie, qu'elle soit téléphonique ou numérique via Internet, pour faciliter une réunion, telle qu'une audience au tribunal, par le biais de l'audio.
- c. **Systèmes de gestion des dossiers** : systèmes électroniques qui soutiennent l'administration de la justice. Ils comprennent des mécanismes automatisés qui permettent de télécharger des documents et des preuves et de les fournir aux parties et au juge par le biais du dépôt électronique, facilitent l'établissement du calendrier des procédures grâce à des outils de programmation, favorisent le respect des procédures, y compris le contrôle du respect des procédures, et favorisent l'allocation et la gestion efficaces des ressources des tribunaux, y compris la charge de travail des juges.
- d. **Système de suivi des affaires** : système électronique permettant à son utilisateur d'obtenir des informations sur les procédures. Ces informations comprennent : le numéro d'identification de la juridiction pour chaque affaire, les noms des parties à la procédure, les coordonnées des représentants légaux des parties à la procédure, les détails des documents déposés dans le cadre de la procédure et des ordonnances ou jugements rendus, ainsi que les détails des audiences répertoriées et de l'état d'avancement de l'affaire.
- e. **Outils de données** : moyens électroniques permettant de traiter et de gérer l'information et d'accéder à la législation et aux décisions judiciaires (jurisprudence). Ils peuvent être fournis par l'État ou par le secteur privé.
- f. **Divulgaration électronique ou e-discovery** : la divulgation de documents électroniques (e-documents) dans le cadre d'une procédure judiciaire.
- g. **Dépôt électronique et procédures** : un outil en ligne qui permet aux parties et aux avocats de télécharger vers le tribunal et d'échanger des versions numériques des documents et des preuves de l'affaire.
- h. **Systèmes experts** : une forme d'IA. Outil en ligne composé de deux parties : une base de connaissances, constituée de règles et de faits connus, et un moteur d'inférence. Le moteur d'inférence applique les règles aux faits connus, par le biais d'un raisonnement déductif, pour aboutir à de nouveaux faits. Il est destiné à reproduire la prise de décision d'un expert humain.
- i. **Audience hybride** : audience à laquelle un ou plusieurs des participants (juge, parties, témoins) prennent part alors qu'ils sont présents dans un bâtiment du tribunal. Les autres participants prennent part à l'audience par le biais d'une audioconférence ou d'une vidéoconférence, ou les deux.
- j. **Système d'assistance judiciaire** : extension du système de gestion des dossiers, qui fournit aux juges divers moyens de promouvoir une gestion efficace et pratique des procédures, par exemple en les aidant à compléter des documents, des jugements ou des ordonnances ou en les sensibilisant aux délais de procédure à venir. Cela comprend également, par exemple, l'automatisation des documents grâce à l'utilisation d'arbres de décision.
- k. **Lisible à la machine** : structuration de l'information, telle que celle contenue dans un document ou, en particulier, un jugement, susceptible d'être traitée par un programme informatique. Les moyens par lesquels les documents peuvent être traités par le biais de l'apprentissage automatique.

- l. **Codage prédictif** : une forme de technologie prédictive qui facilite l'examen des documents et des documents électroniques dans le cadre d'une procédure de divulgation ou de divulgation électronique dans le cadre d'une procédure judiciaire. La technologie est entraînée à reconnaître les documents divulguables grâce à l'utilisation de l'apprentissage automatique supervisé et de renforcement.
- m. **Audience à distance** : une audience qui se tient par audioconférence ou vidéoconférence et à laquelle aucun des participants n'est présent dans un bâtiment du tribunal pendant l'audience.
- n. **IA de soutien (ou d'assistance)** : utilisation de l'IA pour soutenir la gestion des dossiers et la prise de décision judiciaire.
- o. **Vidéoconférence** : système qui utilise une technologie permettant la transmission simultanée de sons et d'images visuelles d'individus à des fins de communication synchrone.

# Avis N° 27 (2024)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

## 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 faveur<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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.

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 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 liberté<sup>2</sup>. Les juges doivent exercer leurs fonctions selon les normes professionnelles les plus élevées afin de remplir leur rôle constitutionnel<sup>3</sup>. 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 mesure<sup>4</sup>. C'est particulièrement vrai dans les cas de corruption judiciaire, qui sapent fondamentalement la confiance du public dans l'impartialité et l'indépendance des juges<sup>5</sup>. 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 loi<sup>6</sup>. Cela saperait également le fondement même d'un État de droit qui garantit des droits et des libertés spécifiques à ses citoyens<sup>7</sup>.
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 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 CEDH<sup>8</sup>. 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

---

<sup>2</sup> Avis n° 18 (2015) du CCJE, paragraphe 18.

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

<sup>4</sup> Avis n° 18 (2015) du CCJE, paragraphe 33.

<sup>5</sup> Avis n° 18 (2015) du CCJE, paragraphe 33.

<sup>6</sup> Avis n° 18 (2015) du CCJE, paragraphe 20.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

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 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 pratique<sup>9</sup>. 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 associations<sup>10</sup> qui devraient avoir la possibilité d'examiner et de commenter la législation envisagée sur les questions liées au statut des juges<sup>11</sup>.
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'ensuit<sup>12</sup>. Le CCJE recommande que les États membres disposent d'un organe d'enquête spécifique ou d'une personne chargée de 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 gouvernement<sup>13</sup> 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 CEDH<sup>14</sup>. Il est extrêmement important que toute influence du pouvoir exécutif ou législatif sur l'organe de décision soit exclue dans de telles procédures disciplinaires<sup>15</sup>. 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 organe<sup>16</sup>. Là où ils existent, les conseils de la justice sont les mieux placés à cet égard<sup>17</sup>.
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 juges<sup>18</sup>.
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

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> Avis n° 18 (2015) du CCJE, paragraphe 31.

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

<sup>12</sup> 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.

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

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

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

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

<sup>18</sup> 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.



engager des poursuites contre un juge<sup>19</sup>. 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 l'impartialité de ces membres<sup>20</sup>. 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 part<sup>21</sup>.

23. Il doit y avoir un organe de recours/tribunal ayant pleine compétence<sup>22</sup> 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 illégale<sup>23</sup>. Il est essentiel que l'organe de révision exclue les membres qui étaient également membres de l'organe qui a engagé la procédure disciplinaire initiale<sup>24</sup>.
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 disciplinaire<sup>25</sup>. 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.
27. Dans chaque État membre, la loi devrait définir expressément<sup>26</sup> et dans la mesure du possible en termes spécifiques<sup>27</sup>, 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 juges<sup>28</sup>. La publication régulière des décisions disciplinaires peut contribuer à clarifier davantage les dispositions législatives<sup>29</sup>.

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

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

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

<sup>25</sup> Avis n° 25 (2022) du CCJE, paragraphe 35 et recommandations.

<sup>26</sup> Commission de Venise CDL-AD(2016)009, paragraphe 34.

<sup>27</sup> Avis n° 3 (2002) du CCJE, paragraphe 77.

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

<sup>29</sup> Commission de Venise CDL-AD(2016)013, paragraphe 27.

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 grave<sup>30</sup>. 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 diligence<sup>31</sup>. 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**

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 entraîner<sup>32</sup>. 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 impartis<sup>33</sup>. Dans de tels cas, le CCJE conseille aux États membres de prévoir un système de filtrage pour le traitement des plaintes.

<sup>30</sup> Avis n° 18 (2015) du CCJE, paragraphe 37 ; Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 66.

<sup>31</sup> Cf. les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (2002).

<sup>32</sup> 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.

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

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 juges<sup>34</sup>. 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 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'égalité<sup>35</sup>. 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 public<sup>36</sup>. 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 clos<sup>37</sup>. 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 juge<sup>38</sup>. 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 disciplinaires<sup>39</sup>. 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 crédibilité<sup>40</sup>. 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 demandeur<sup>41</sup>. 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 disciplinaires<sup>42</sup>.

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

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

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

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

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

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

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

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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.

40. Le CCJE rappelle que les sanctions disciplinaires doivent être clairement définies par la loi, facilement accessibles et énumérées dans une liste exhaustive<sup>43</sup>. Le principe de proportionnalité doit guider la décision<sup>44</sup>. 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 part<sup>45</sup>. La révocation d'un juge ne devrait être prononcée qu'en dernier recours, dans des cas exceptionnellement graves<sup>46</sup>. 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 grave<sup>47</sup>. 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 adéquate<sup>48</sup>.
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 procédurales<sup>49</sup>. 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 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

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Commission de Venise CDL-AD(2014)039, paragraphe 72.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Cf. le rapport d'évaluation de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens, cycle d'évaluation 2022 (données 2020), p. 50. L'inamovibilité d'un juge ne signifie pas qu'il ne peut pas se voir confier une autre tâche. L'inamovibilité 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.

<sup>48</sup> 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. Türkiye*, n° 63029/19, 6 juin 2023, paragraphe 48.

<sup>49</sup> 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, *Paják c. Pologne*, n° 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, 24 octobre 2023, paragraphes 167-200.

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.



## Avis N° 28 (2025)

du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)  
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

### L'importance du bien-être des juges pour l'administration de la justice

#### I. Introduction : contexte, motivation, objet et portée de l'Avis

1. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a préparé le présent Avis sur l'importance du bien-être des juges pour l'exercice de la justice.
2. Un pouvoir judiciaire efficace, indépendant et impartial est essentiel au bon fonctionnement de toute société démocratique. Le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial est un principe fondamental et un droit garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>1</sup>. Ces fondements de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire sous-tendent la bonne administration de la justice et l'État de droit. La protection internationale que leur confèrent la CEDH<sup>2</sup>, la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>3</sup>, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>4</sup>, ainsi que le droit national constitutionnel, législatif et la *common law*, témoigne de leur importance capitale.
3. De par leur mandat, les juges remplissent une fonction déterminante dans la société en qualité de gardiens de l'État de droit. Chargés de protéger les droits humains fondamentaux et la bonne administration de la justice, ils assurent également un contrôle essentiel sur le pouvoir exécutif, en veillant à empêcher tout exercice arbitraire de ce pouvoir ou tout manquement à l'obligation de rendre des comptes.
4. Toutefois, ces dernières années, le pouvoir judiciaire a été confronté à des défis majeurs qui menacent les principes et les droits fondamentaux susmentionnés. La pandémie de covid-19, l'instabilité démocratique croissante, les guerres et les conflits mondiaux constituent des menaces pour l'État de droit, que les juges contribuent à protéger. Le manque de respect de l'indépendance de la justice par le gouvernement, le parlement, les médias et les réseaux sociaux est un phénomène de plus en plus marqué<sup>5</sup>. Le droit à voir sa cause entendue publiquement, garanti par l'article 6 de la CEDH, a pour conséquence logique que les juges sont exposés à une surveillance et à des contestations externes accrues. En outre, la prolifération de fausses informations entache la réputation du pouvoir judiciaire et pèse également sur son indépendance et sa prise de décision. Dans ce contexte, le bien-être des juges, y compris leur sûreté et sécurité personnelles, suscite des inquiétudes qui ont des répercussions directes sur la qualité et l'efficacité du travail des juges ainsi que sur l'intégrité et le bon fonctionnement du système judiciaire.
5. Des pressions internes et externes importantes sont susceptibles de porter atteinte à l'indépendance et à l'impartialité de la justice, et de mettre à mal la capacité des juges à y résister<sup>6</sup>. Ces pressions risquent également de compromettre l'aptitude d'un juge à procéder à l'évaluation impartiale des preuves et l'interprétation de la loi indispensables pour rendre des décisions dûment motivées<sup>7</sup>. L'intensité des tâches, les contraintes de temps excessives et la fatigue peuvent conduire à un épuisement intellectuel, susceptible d'altérer la qualité de la prise de décision et la capacité des juges à gérer efficacement leur charge de travail et à maintenir l'efficacité des procédures juridictionnelles. Les juges épanouis et en mesure de travailler au mieux de leurs capacités donnent l'image d'une justice compétente et équitable, ce qui renforce la confiance du public dans le système judiciaire<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Avis n° 3 du CCJE (2002), paragraphe 14 ; voir aussi CCJE, Magna Carta des juges (Principes fondamentaux) de 2010, paragraphes 1-2.

<sup>2</sup> Convention européenne des droits de l'homme, article 6.

<sup>3</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme, article 10.

<sup>4</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 14.

<sup>5</sup> Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), Survey among judges on the independence of the judiciary (2025), pages 46-48.

<sup>6</sup> Avis n° 25 du CCJE (2022), paragraphe 60.

<sup>7</sup> Avis n° 11 du CCJE (2008), paragraphe 34.

<sup>8</sup> Avis n° 1 du CCJE (2001), paragraphe 12.

6. L'Avis se penche donc sur la manière de protéger et de promouvoir le bien-être des juges afin d'améliorer la qualité et l'efficacité du travail et de soutenir l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire en tant que composantes fondamentales d'un système judiciaire fonctionnant correctement<sup>9</sup>.
7. L'Avis a été élaboré en se fondant sur des avis antérieurs du CCJE<sup>10</sup>, la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, les documents de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et du Comité européen de coopération juridique (CDCJ). Il prend également en considération les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, la Déclaration de Nauru sur le bien-être des juges et d'autres instruments pertinents liés à la santé et à la sécurité au travail<sup>11</sup>.
8. Enfin, l'Avis tient compte des réponses fournies par les États membres au questionnaire sur l'importance du bien-être des juges pour l'exercice de la justice et s'appuie sur un avant-projet préparé par l'experte du CCJE désignée par le Conseil de l'Europe, Mme Lucinda Soon.

## **II. Définition du bien-être des juges**

9. Aux fins du présent Avis, le bien-être des juges est défini comme un processus continu permettant à ces derniers de s'épanouir dans tous les aspects de leur vie professionnelle, et, à tout le moins, de préserver la santé physique et psychologique nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions judiciaires de façon efficace et efficiente, en toute indépendance, impartialité et intégrité. Le bien-être des juges est un concept multidimensionnel qui englobe des aspects positifs tels que l'engagement professionnel, la motivation et la satisfaction au travail, mais aussi négatifs comme les tensions psychologiques, l'anxiété, la dépression, l'épuisement professionnel et les traumatismes liés au travail.
10. Les exigences rigoureuses inhérentes à leurs fonctions peuvent être à l'origine d'un stress profond pour les juges, dont l'intensité dépend toutefois de certains aspects du travail (physiques, psychologiques, sociaux ou organisationnels) susceptibles de les aider à atteindre leurs objectifs professionnels, à réduire la charge de travail et à favoriser l'épanouissement, l'apprentissage et le développement personnels.
11. Malgré la lourdeur de leur charge de travail, les juges connaissent plusieurs sources de satisfaction qui contribuent positivement à leur bien-être. Dans leurs réponses au questionnaire, les États membres du CCJE ont le plus souvent cité comme aspects positifs du travail judiciaire le fait que celui-ci soit porteur de sens et le sentiment d'utilité qu'il procure. Ils ont à plusieurs reprises évoqué l'immense satisfaction liée au caractère de service public de leur activité, à savoir rendre la justice et faire respecter l'État de droit.
12. L'autonomie et l'indépendance dans la prise de décision, le travail stimulant et passionnant sur le plan intellectuel auquel ils sont confrontés, l'épanouissement professionnel, la sécurité de l'emploi, la reconnaissance et le respect, ainsi que l'appartenance à une communauté judiciaire qui assure collégialité et soutien sont d'autres sources de satisfaction courantes pour les juges. Ces aspects positifs du travail judiciaire sont autant de mécanismes essentiels qui contribuent au bien-être des juges.

<sup>9</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 47 ; Convention interaméricaine des droits de l'homme, article 8 ; Normes internationales d'indépendance judiciaire du Mont Scopus, principe 1.1.

<sup>10</sup> En particulier, la Magna Carta des juges (2010) ; l'Avis n° 1 (2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'immovibilité des juges ; l'Avis n° 2 (2001) relatif au financement et à la gestion des tribunaux ; l'Avis n° 3 (2002) sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité ; l'Avis n° 6 (2004) sur le procès équitable dans un délai raisonnable ; l'Avis n° 11 (2008) sur la qualité des décisions de justice ; l'Avis n° 17 (2014) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire ; l'Avis n° 18 (2015) sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne ; l'Avis n° 25 (2022) sur la liberté d'expression des juges et l'Avis n° 26 (2023) « Aller de l'avant : l'utilisation de la technologie d'assistance dans le système judiciaire ».

<sup>11</sup> Dont la Convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, et la Convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, de l'Organisation internationale du Travail (OIT).



### **III. Difficultés liées au travail judiciaire**

13. Compte tenu de sa nature complexe et éprouvante, le travail judiciaire oblige les juges à exercer leurs fonctions en étant soumis à de multiples pressions structurelles, procédurales et sociétales. La présente section examine ces difficultés et leurs répercussions sur le bien-être des juges. Il est particulièrement important de prendre en considération les facteurs permettant de minimiser les difficultés rencontrées dans le cadre du travail judiciaire, en raison de la nature exigeante de ce travail et des fonds généralement limités disponibles pour répondre à ces exigences.

#### **(i) Charge de travail et contraintes de temps**

14. Les charges de travail importantes, les longues journées de travail et la nécessité d'agir à bref délai sont des facteurs de stress importants qui touchent les juges<sup>12</sup>. Or, ces contraintes peuvent compromettre la qualité du raisonnement judiciaire et de la prise de décision si les juges ne disposent pas du temps nécessaire pour pouvoir préparer leurs décisions<sup>13</sup>. Elles constituent également un problème majeur qui affecte l'indépendance judiciaire et le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable, conformément à l'article 6 de la CEDH<sup>14</sup>. L'indépendance peut être gravement altérée dès lors que les juges manquent de temps pour mener les procédures comme ils le souhaiteraient pour garantir un procès équitable<sup>15</sup>.
15. Les pressions indues en faveur d'une accélération des procédures et de l'atteinte d'objectifs de production peuvent influencer sur l'indépendance des juges en incitant implicitement à privilégier l'efficacité, confondant ainsi qualité de la justice et importance excessive accordée à la productivité<sup>16</sup>. Face à de telles pressions, les juges peuvent être confrontés à un dilemme excessif entre un travail qualitatif et un travail quantitatif.<sup>17</sup>
16. La complexité croissante des systèmes juridiques amplifie en partie ces difficultés. Si, de par sa nature, le travail judiciaire exige des juges qu'ils évoluent dans un environnement empreint de conflits juridiques et interpersonnels, l'escalade de ces conflits dans la société moderne a entraîné une augmentation du nombre d'affaires nécessitant une intervention de la justice, ainsi qu'un volume de documentation à analyser et évaluer toujours plus important. Cette complexité croissante, conjuguée à la multiplication des affaires portées devant les tribunaux, a des répercussions directes sur le droit de chacun à un procès équitable dans un délai raisonnable.

#### **(ii) Exposition à des contenus traumatisants**

17. L'exposition à des contenus traumatisants, notamment dans le cadre d'affaires relevant du droit pénal, du droit de la famille, ou encore du droit de l'immigration ou d'asile, peut présenter un risque accru de stress chez les juges. Ces dossiers impliquent généralement des allégations de crimes violents graves, de crimes de guerre, d'abus et d'exploitation sexuels, des tragédies mortelles, des litiges relatifs à la garde d'enfants, des violences parentales, ou encore des problèmes de protection de l'enfance, de traite des êtres humains et de cruauté. Dans ce type d'affaires, où les juges sont régulièrement confrontés à des personnes vulnérables qui ont vécu des expériences extrêmement traumatisantes, le traumatisme indirect qu'ils subissent peut nuire considérablement à leur bien-être. Les pressions professionnelles et les contraintes de temps peuvent exacerber les difficultés à gérer des charges émotionnelles accrues<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> Le Réseau mondial pour l'intégrité de la justice, ONUDC, Exploring linkages between judicial well-being and judicial integrity (2022), Genève.

<sup>13</sup> Avis n° 11 du CCJE (2008), paragraphes 26, 34.

<sup>14</sup> Réseau mondial pour l'intégrité de la justice, ONUDC, Exploring linkages between judicial well-being and judicial integrity (2022), Genève. Voir aussi Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), Survey among judges on the independence of the judiciary (2025), page 36.

<sup>15</sup> Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), Survey among judges on the independence of the judiciary (2025), page 34.

<sup>16</sup> Avis n° 17 du CCJE (2014), paragraphe 35 ; Avis n° 6 du CCJE (2004), paragraphe 42 ; Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), Survey among judges on the independence of the judiciary (2025), page 26.

<sup>17</sup> Avis n° 17 du CCJE (2014), paragraphe 42 ; Lignes directrices de la CEPEJ sur l'évaluation de la qualité du travail des juges (2024), ligne directrice 12, page 15.

<sup>18</sup> En ce qui concerne le fardeau psychosocial créé par certaines situations et son impact sur l'impartialité, voir le document de la CEPEJ intitulé Sortir le juge de son isolement - Lignes directrices visant à améliorer le savoir-faire et le savoir-être du juge, renforcer le partage des connaissances et la collaboration, et dépasser une culture judiciaire d'isolement (2019), paragraphes 101, 102, 104.

### **(iii) Utilisation de l'intelligence artificielle (IA) et d'autres technologies d'assistance**

18. Dans ses avis précédents, le CCJE a souligné l'importance de développer et d'utiliser les technologies de manière à maintenir et à renforcer l'indépendance et l'impartialité des juges, ainsi que l'État de droit<sup>19</sup>.
19. Les juges dont le niveau de bien-être est faible peuvent être amenés à recourir de manière excessive et inappropriée à l'IA et à d'autres technologies. Ce phénomène peut être particulièrement marqué chez ceux qui sont soumis à un stress et une pression extrêmes qui épuisent leurs ressources émotionnelles et cognitives. Dans ces moments-là, les juges peuvent avoir tendance à se fier à la technologie sans exercer le contrôle nécessaire sur les décisions prises à partir des résultats produits et sans effectuer les vérifications voulues pour y repérer les éventuelles hallucinations de l'IA<sup>20</sup>. Il est donc essentiel de préserver le bien-être des juges pour garantir une utilisation efficace et responsable de l'IA et des autres technologies d'assistance.
20. Si les technologies d'assistance ne sont pas mises en œuvre de manière adéquate<sup>21</sup>, les juges peuvent être confrontés à une perte d'autonomie et de contrôle, ainsi qu'à une baisse de confiance en soi et du sentiment d'efficacité personnelle. Ils peuvent se sentir menacés dans leur autonomie en cas de conseils insuffisants ou inadaptés sur la bonne utilisation des technologies. Le recours généralisé aux outils informatiques et à l'intelligence artificielle peut entraîner une augmentation notable de la taille des pièces de procédure, sans que cela soit accompagné d'un effort systématique de structuration, de synthétisation ou de clarification. Une utilisation inappropriée de ces technologies peut donc avoir un impact sur la charge de travail des juges et la qualité du travail produit, en augmentant le nombre d'affaires que les juges sont en mesure de traiter dans un délai donné et la rapidité avec laquelle une affaire est traitée<sup>22</sup>.

### **(iv) Difficultés de financement**

21. Un financement adéquat du pouvoir judiciaire<sup>23</sup> a un lien étroit avec la question de l'indépendance des juges, de l'accès à la justice et du droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable<sup>24</sup>. L'insuffisance des crédits alloués et de la rémunération des juges<sup>25</sup> peut avoir diverses conséquences comme des vacances de postes, des difficultés de recrutement et de maintien des effectifs, des pénuries de personnel et un arriéré judiciaire, qui alourdissent la charge de travail des juges et accroissent leur niveau de stress, ce qui peut nuire à la qualité de leur prise de décision.

### **(v) Ingérence politique**

22. Ces dernières années, l'ingérence politique dans certains pays a érodé l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, ce qui a porté atteinte à la démocratie et à l'État de droit<sup>26</sup>. Le manque de

---

<sup>19</sup> Avis n° 26 du CCJE (2023). Voir également la Charte éthique européenne d'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires et leur environnement (2018) de la CEPEJ et en particulier son cinquième principe : « Principe de maîtrise par l'utilisateur », et les Lignes directrices de la CEPEJ sur la numérisation des dossiers judiciaires et la digitalisation des tribunaux (2021).

<sup>20</sup> Les « hallucinations de l'IA » désignent les cas où un système d'intelligence artificielle génère des informations qui semblent plausibles, mais qui sont en réalité inexactes, inventées ou non étayées par des données vérifiables.

<sup>21</sup> Avis n° 26 du CCJE (2023).

<sup>22</sup> Lignes directrices de la CEPEJ sur la qualité du débat juridictionnel en matière civile et administrative (2025), paragraphes 13-14.

<sup>23</sup> Concernant le pourcentage du PIB (Produit intérieur brut) consacré à la justice, voir le rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens publié par la CEPEJ en 2024 (basé sur les données de 2022), Tendances et Conclusions, page 37.

<sup>24</sup> Avis n° 2 du CCJE (2001), paragraphes 2-3. Voir également Avis n° 6 du CCJE (2004), paragraphe 20 ; Avis n° 11 du CCJE (2008), paragraphe 14 ; Avis n° 18 du CCJE (2015), paragraphe 51. Voir aussi le rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens publié par la CEPEJ en 2024 (basé sur les données de 2022), Première partie : analyses générales, page 19.

<sup>25</sup> Concernant le financement du pouvoir judiciaire, voir le rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens publié par la CEPEJ en 2024 (basé sur les données de 2022), Première partie : analyses générales, pages 19 et suivantes. Voir aussi le Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), Survey among judges on the independence of the judiciary (2025), page 34.

<sup>26</sup> Rapport 2025 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe intitulé « Vers un Nouveau Pacte Démocratique pour l'Europe », Principales constatations dans la partie Fonctionnement des institutions démocratiques, page 35. Voir également le Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 16 juillet 2020, A/74/176, paragraphe 63.

respect de l'indépendance judiciaire par le gouvernement, le parlement et les médias est un problème croissant dans ces États membres<sup>27</sup>. Les juges peuvent être soumis à des pressions pour les inciter à rendre des décisions conformes aux attentes politiques, au détriment de leur impartialité, ou être accusés de parti pris lorsqu'ils statuent sur des questions jugées défavorables à certaines idéologies politiques. L'ingérence politique se dissimule parfois sous l'apparence de réformes qui n'ont pas pour objectif légitime d'améliorer la qualité de l'administration de la justice, mais qui visent au contraire à remplacer le personnel et/ou à réduire les garanties d'indépendance judiciaire<sup>28</sup>.

23. Depuis plusieurs années, on observe dans certains États membres une tendance croissante à exercer une pression supplémentaire sur les juges lorsque le pouvoir exécutif ne se conforme pas aux jugements rendus à son encontre ou ne les exécute pas.
24. Dans les États où un recul de la démocratie est particulièrement important, les juges peuvent faire l'objet de menaces directes à leur indépendance et à leur sécurité. Ils peuvent notamment être victimes de surveillance, de harcèlement, de diffamation publique, voire de violences physiques. Dans les cas extrêmes, les juges peuvent être placés en détention, démis de leurs fonctions ou contraints à l'exil pour avoir rendu des décisions considérées comme défavorables aux autorités au pouvoir. Ces influences politiques peuvent créer un stress judiciaire important, susceptible de diminuer la capacité d'un juge à faire preuve de la retenue nécessaire pour préserver son indépendance et son impartialité face à une telle pression.
25. Les pressions exercées sur les juges pour qu'ils se conforment à des programmes politiques ou les soutiennent, [que ces pressions émanent de l'extérieur ou de l'intérieur même du pouvoir judiciaire], ont des conséquences néfastes sur l'intégrité et l'indépendance de la justice, la confiance du public dans le système judiciaire et, in fine, l'État de droit<sup>29</sup>. Ces influences politiques peuvent être source de tensions importantes pour les juges, lesquelles sont susceptibles d'altérer leur capacité à faire preuve de la retenue nécessaire pour préserver leur indépendance et leur impartialité face à de telles pressions<sup>30</sup>.

#### **(vi) Menaces à la sûreté et la sécurité personnelles**

26. L'article 6 de la CEDH exige que les procédures et les décisions soient rendues accessibles au public. Le CCJE affirme son soutien à ce principe fondamental qui renforce la confiance du public dans le système judiciaire, mais qui peut également exposer les juges à un examen accru de l'opinion publique et à des risques personnels.
27. Des préoccupations concernant les menaces à la sûreté et à la sécurité des juges ont été signalées à d'autres occasions et doivent être prises en compte<sup>31</sup>. Les actes d'hostilité à l'égard des juges, qui se manifestent par des insultes, du harcèlement en ligne, des intimidations et, dans certains cas, des violences physiques, sont souvent attisés par la polarisation politique, les fausses informations véhiculées par les médias, et le mécontentement de la population envers les décisions rendues par les tribunaux, en particulier dans les affaires très médiatisées portant sur des questions politiquement controversées ou socialement sensibles.

---

<sup>27</sup> Rapport du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) à l'attention de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, Examen de la mise en œuvre du plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire (2022), paragraphe 5. Voir aussi le Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), Survey among judges on the independence of the judiciary (2025), pages 46-48.

<sup>28</sup> Le terme « personnel » désigne les juges, les fonctionnaires judiciaires et le personnel.

<sup>29</sup> La liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise (2016) présente tous les éléments fondamentaux de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire. Elle sera mise à jour en 2025 et étoffera ces éléments, voir la Note introductive « Mise à jour de la Liste des Critères de l'État de droit de la Commission de Venise : une contribution de l'Assemblée ». Voir aussi le rapport du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) à l'attention de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, Examen de la mise en œuvre du plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire (2022), paragraphe 15.

<sup>30</sup> La Cour européenne des droits de l'homme a établi une jurisprudence importante sur l'indépendance et l'impartialité des juges, voir par exemple *Juszczyszyn c. Pologne* (arrêt du 30 janvier 2023), *Eminağaoğlu c. Turquie* (arrêt du 9 mars 2021), *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* (arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2020).

<sup>31</sup> Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), Survey among judges on the independence of the judiciary (2025), page 23.

28. Les menaces à la sûreté et à la sécurité personnelles des juges ont de graves répercussions sur l'intégrité et l'indépendance judiciaires<sup>32</sup>. Dès lors que les juges font l'objet d'intimidations ou craignent pour leur propre sécurité et celle de leur famille, leur capacité à statuer en toute impartialité risque d'être compromise<sup>33</sup>.
29. L'essor des réseaux sociaux n'a fait qu'amplifier ces risques, en permettant la diffusion rapide de propos agressifs et la divulgation d'informations personnelles concernant les juges. Dans les cas extrêmes, les juges peuvent se sentir davantage obligés de se justifier, et ce au-delà des décisions formelles qu'ils rendent. Parallèlement à la question de la couverture médiatique effective ou attendue (par exemple, par la presse, la télévision et la radio) qui continue de susciter des inquiétudes quant à son influence discutable sur les décisions de justice, l'influence fâcheuse des réseaux sociaux ne cesse de croître<sup>34</sup>.
30. Les menaces persistantes et les préoccupations liées à la sécurité peuvent avoir de graves répercussions sur le bien-être des juges ; elles peuvent générer de l'anxiété et un sentiment d'isolement, en particulier lorsque les juges sont contraints de modifier leurs habitudes ou de limiter leurs apparitions publiques.

#### **(vii) Guerres et conflits mondiaux**

31. La répression politique et les menaces à la sûreté et à la sécurité personnelles sont plus fortes en temps de guerre et de conflits mondiaux. Ces circonstances sont souvent propices à une multiplication des atteintes à l'État de droit par des gouvernements qui invoquent des pouvoirs conférés par l'état d'urgence, restreignent les libertés civiles et font passer la sécurité nationale avant les droits individuels. Les juges doivent statuer dans un environnement incertain dans lequel les principes juridiques peuvent être délibérément contournés et leurs décisions directement remises en cause par des intérêts politiques ou militaires.
32. La guerre peut avoir de lourdes conséquences physiques et psychologiques pour les juges. En plus des destructions potentielles ou effectives des tribunaux et des infrastructures juridiques, des pertes significatives peuvent affecter les juges dans le cadre de leur exposition constante à des affaires aux enjeux élevés. Ils peuvent également être confrontés à des menaces à leur sécurité personnelle et au poids moral des décisions qu'ils sont amenés à prendre touchant la vie et la liberté des personnes concernées. Ces pertes cumulées créent un environnement particulièrement stressant dans lequel les juges doivent continuer d'exercer leurs fonctions, tout en étant soumis à une pression psychologique considérable. Sans un soutien adéquat de leurs pairs et des institutions, les juges peuvent éprouver un sentiment d'isolement profond et subir une détérioration rapide de leur bien-être.

#### **IV. Initiatives visant à protéger le bien-être des juges**

33. Le pouvoir judiciaire doit s'engager pleinement et soutenir les initiatives qui protègent, renforcent et améliorent les aspects positifs du travail judiciaire tout en minimisant ses aspects négatifs. La stigmatisation du stress et du mal-être peut constituer un obstacle à la communication avec les pairs et les autres et à la recherche d'aide et de soutien en cas de besoin. Lorsque le stress est perçu à tort comme une faiblesse ou une forme d'incapacité, plutôt que comme une réaction humaine normale à des pressions situationnelles, la participation à toute initiative organisée en faveur du bien-être est entravée. Cela vaut également pour les juges qui, en général, ont l'habitude de résoudre les problèmes de manière indépendante et autonome. L'intégration des normes internationales dans les cadres de gouvernance judiciaire permet de s'aligner sur les bonnes pratiques mondiales et d'affirmer l'engagement du pouvoir judiciaire en faveur de son indépendance<sup>35</sup>.

#### **(A) Gouvernance globale et responsabilité**

34. Toute approche visant à assurer le bien-être des juges doit reposer sur un cadre de gouvernance solide, reconnaissant qu'il s'agit là d'une condition préalable essentielle à l'indépendance et à

<sup>32</sup> Bureau du CCJE, Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe (édition 2019), paragraphes 41-43.

<sup>33</sup> Avis n° 21 du CCJE (2018).

<sup>34</sup> Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), Survey among judges on the independence of the judiciary (2025), page 22.

<sup>35</sup> Convention de l'OIT sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 (n° 155) ; Convention de l'OIT sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006 (n° 187).

l'impartialité du pouvoir judiciaire et à la qualité du travail judiciaire. Il appartient au pouvoir judiciaire de prendre en main l'élaboration et le maintien d'une telle gouvernance. Le fait de mettre au point des mécanismes internes destinés à améliorer le bien-être des juges favorisera une plus grande indépendance et une meilleure résilience au sein du système judiciaire, et protégera les initiatives contre les ingérences et les abus politiques.

35. Le pouvoir judiciaire devrait avoir la capacité et l'influence nécessaires pour garantir la mise en place de structures de gouvernance adéquates en matière de bien-être, assorties de systèmes, de processus et de contrôles effectifs. Il devrait également être en mesure de veiller à ce que suffisamment de ressources juridictionnelles soient allouées à la conception de politiques et de procédures de soutien du bien-être des juges. Des comités de bien-être peuvent être créés et chargés de s'assurer que les stratégies et les plans relatifs à l'amélioration du bien-être des juges soient élaborés, mis en œuvre et coordonnés de manière efficace. Dans l'idéal, les stratégies en matière de bien-être devraient être uniformisées afin de s'appliquer à l'échelle nationale à tous les tribunaux d'un État membre.
36. Des cellules de prévention des risques professionnels peuvent également être mises en place afin d'organiser et de hiérarchiser les initiatives. Elles peuvent notamment avoir pour mission de procéder à des évaluations régulières des risques psychosociaux liés aux conditions de travail des juges, d'évaluer à intervalles appropriés le niveau de stress des juges, d'élaborer des stratégies et des procédures en matière de bien-être, et de concevoir et mettre en œuvre des interventions ciblées visant à atténuer les risques identifiés. Le recrutement de professionnels de la santé et du bien-être au travail formés et qualifiés, tels que des psychologues du management, ou l'établissement de partenariats avec ces derniers, peuvent faciliter la réalisation de ces tâches.

## **(B) Prévention**

37. Les initiatives devraient porter principalement sur la prévention du stress excessif et du mal-être des juges. Elles devraient être mises en place avec la participation active des intéressés afin de s'assurer que des changements utiles, réalistes et concrets soient apportés. Ces initiatives ne devraient pas minimiser le besoin de veiller au caractère raisonnable des conditions de travail des juges, notamment leur charge de travail, leur environnement physique et leur rémunération, afin de favoriser leur bien-être.

### **(i) Protection de la sûreté et de la sécurité personnelles**

38. Dans certains États membres, les juges sont exposés à des actes ciblés de violence, d'intimidation ou de harcèlement et à des insultes, souvent motivés par une couverture médiatique criblée d'inexactitudes et des attaques politiques dirigées contre le pouvoir judiciaire. Ces actes d'hostilité visent à affaiblir l'indépendance et l'impartialité de la justice et entament la confiance du public dans le système judiciaire<sup>36</sup>.
39. Les risques pour la sûreté et la sécurité ne se limitent pas aux menaces physiques, mais englobent également des vulnérabilités importantes en matière de cybersécurité et de protection des données. Les juges sont souvent amenés à traiter des informations sensibles à caractère personnel et liées à des affaires, ce qui fait d'eux des cibles potentielles de cyberattaques et de violations de données. La divulgation de données confidentielles peut compromettre l'intégrité des procédures judiciaires, mais aussi la sécurité des juges et de leurs familles.
40. Il est essentiel de mettre en place, dans tous les tribunaux, des systèmes, des processus et des contrôles efficaces permettant d'évaluer et de surveiller les menaces pesant sur la sûreté et la sécurité personnelles des juges, et de veiller à ce que les incidents fassent l'objet d'enquêtes et donnent lieu à l'adoption de mesures appropriées en fonction de la nature de la menace. Il convient par ailleurs de réexaminer régulièrement ces mesures afin de déterminer si elles demeurent pertinentes ou nécessaires. À tout le moins, les bâtiments des tribunaux devraient être équipés de dispositifs assurant un niveau de sécurité adéquat, qui pourrait être renforcé au besoin lorsque les juges traitent d'affaires particulièrement médiatisées ou en temps de crise<sup>37</sup>. Dans les cas extrêmes, lorsque la vie, la sûreté et la sécurité d'un juge sont gravement menacées, l'État a l'obligation, en vertu des articles 2

<sup>36</sup> Bureau du CCJE, Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe (édition 2019), paragraphes 41-43.

<sup>37</sup> Lignes directrices de la CEPEJ sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux (bâtiments) (2014), section 4.4.1.

et 3 de la CEDH, d'enquêter sur ces actes criminels et d'engager des poursuites. En outre, et si nécessaire, l'obligation de mettre en place des mesures de sécurité supplémentaires pour protéger les juges et leurs familles peut s'imposer.

41. Les commentaires négatifs du public sont inévitables<sup>38</sup>, mais le pouvoir judiciaire peut prendre des mesures pour faire en sorte que les juges ne se sentent pas isolés et abandonnés, en particulier lorsqu'ils sont amenés à statuer sur des affaires à fort retentissement qui les exposent aux critiques et aux insultes de la population. Dans de telles situations, l'unité et le soutien des collègues, des chefs de juridiction et/ou des conseils de la justice peuvent s'avérer essentiels pour protéger le bien-être des juges en cas d'attaques personnelles à leur égard.
42. Les services de communication judiciaires peuvent remédier aux problèmes liés aux fausses informations et aux déclarations inexactes diffusées par les médias, en proposant un canal officiel de communication publique des résumés des décisions de justice et un processus permettant de répondre aux commentaires suscités. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et le CCJE ont encouragé la création de postes de porte-parole ou de services de presse et de communication des tribunaux<sup>39</sup>. Ces mesures peuvent alléger les pressions exercées sur les juges pour qu'ils se défendent publiquement, en évitant toute impression de manque d'impartialité ou d'indépendance<sup>40</sup>.

## **(ii) Transparence et déstigmatisation du stress**

43. Les juges doivent se sentir suffisamment en confiance et libres de faire part de leurs craintes quant à leur sécurité et leur bien-être. À défaut, ils pourraient avoir un sentiment d'isolement croissant qui ne ferait qu'aggraver leur niveau de stress.
44. Il est essentiel de lutter au niveau systémique contre la stigmatisation au sein du pouvoir judiciaire et d'encourager la participation à des initiatives qui favorisent le bien-être des juges par le biais de la formation. Tout effort visant à mettre en œuvre de telles initiatives sera vain si les juges n'y participent pas. Il est donc primordial de promouvoir une culture qui normalise les discussions portant sur le stress et la sollicitation d'aide.

## **(iii) Pratiques de ressources humaines équitables et transparentes**

45. Les politiques et pratiques de ressources humaines relatives à la gestion de la performance, à l'apprentissage et au développement peuvent viser à stimuler l'engagement et à renforcer le sentiment d'utilité et de pertinence des juges quant à leur rôle au sein de la profession juridique et dans la société. La transparence des politiques et des processus de ressources humaines concernant les nominations et les promotions judiciaires peut également contribuer à accroître l'impression de stabilité et de sécurité de l'emploi des juges et à encourager leur sentiment d'autonomie et de maîtrise de leur épanouissement professionnel et de leur développement de carrière. Par ailleurs, les possibilités d'aménagement du temps de travail peuvent aussi améliorer le bien-être des juges en leur permettant de concilier plus facilement leurs fonctions avec leurs responsabilités familiales et leurs loisirs. Ces dispositions contribuent également à renforcer le sentiment d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, un autre facteur susceptible de réduire ou d'éliminer le stress des juges.

## **(iv) Promotion d'un encadrement positif**

46. Les juges doivent avoir une vision claire et précise de toutes les questions qui les concernent. Des discussions structurées devraient être organisées régulièrement entre les juges occupant des postes de direction et les juges individuels afin d'aborder les problèmes spécifiques touchant à leur bien-être et de présenter les mesures convenues pour y remédier. Cette démarche confortera le message selon lequel le bien-être des juges est une question importante qui est prise au sérieux par le pouvoir judiciaire, et pourra également améliorer le sentiment d'autonomie et de sécurité professionnelle des juges.
47. Les juges occupant des postes de direction peuvent également favoriser chez les juges le sentiment que leur travail est porteur de sens. Il s'agit là d'un élément essentiel à leur bien-être qui peut être

<sup>38</sup> Rappelant le droit fondamental à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la CEDH.

<sup>39</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 29. Voir également l'Avis n° 25 du CCJE (2022), paragraphe 64.

<sup>40</sup> Avis n° 18 du CCJE (2015), paragraphe 53.

entamé par plusieurs des défis évoqués dans le présent Avis, par exemple les ingérences politiques, les attaques personnelles qu'ils subissent et une exposition prolongée à des affaires difficiles et traumatisantes.

#### **(v) Développement d'une culture juridictionnelle inclusive et des réseaux sociaux**

48. Une culture juridictionnelle positive, dans laquelle les juges entretiennent des relations solidaires avec leurs collègues, peut favoriser un sentiment d'appartenance et renforcer l'identité professionnelle<sup>41</sup>. Ces interactions sociales constructives offrent aux juges la possibilité d'aider, d'accompagner et de soutenir leurs pairs. Elles peuvent s'avérer particulièrement importantes pour veiller à ce qu'ils se sentent en mesure de solliciter les conseils de leurs collègues lorsqu'ils instruisent des affaires difficiles ou traumatisantes.
49. Dans de nombreux pays, le pouvoir judiciaire a mis en place des réseaux judiciaires pour proposer aux juges une plateforme où ils peuvent trouver du soutien auprès de leurs pairs et nouer des relations professionnelles. Ces réseaux peuvent aussi favoriser un sentiment de collégialité, d'objectif collectif et d'appartenance à une communauté, autant de ressources essentielles pour protéger et promouvoir le bien-être des juges, surtout lorsqu'ils sont exposés à des attaques ciblées et hostiles de la part des pouvoirs publics, du parlement et des médias (sociaux). Les associations de juges contribuent de manière significative à la collégialité et à l'esprit communautaire parmi les juges. L'organisation d'événements sociaux et d'autres activités peut aussi contribuer à l'inclusion et au sentiment d'appartenance.

#### **(vi) Mise en œuvre et maintenance des technologies d'assistance**

50. Le CCJE rappelle les principes généraux relatifs aux technologies dans les systèmes judiciaires qu'il a précédemment recommandés pour alléger la charge de travail et le stress des juges<sup>42</sup>. En l'absence d'une mise en œuvre et d'une maintenance correctes des technologies d'assistance, plusieurs problèmes liés au bien-être des juges peuvent se poser. Les mesures spécifiques décrites ci-après portent sur les principes qui contribueraient particulièrement à préserver et à promouvoir le bien-être des juges qui utilisent des technologies d'assistance.
51. Les technologies d'assistance ne devraient être utilisées que pour soutenir et renforcer l'État de droit. Elles ne devraient pas l'être pour prédire la prise de décision d'un juge ou la remplacer<sup>43</sup>. Cela est essentiel pour garantir l'indépendance et l'impartialité judiciaires, mais aussi pour veiller à ce que les juges ne subissent pas une perte d'autonomie, susceptible d'aggraver leur stress.
52. Des canaux de communication appropriés devraient être mis en place afin de garantir que les juges soient convenablement informés de la conception, du développement et de l'amélioration des technologies, et aient la possibilité d'y être associés<sup>44</sup>. Le manque d'implication du pouvoir judiciaire dans les processus de digitalisation peut avoir une incidence négative sur l'expérience des juges dans l'utilisation des applications, ce qui peut affecter leur indépendance<sup>45</sup>.

#### **(C) Formation et éducation**

53. Des initiatives devraient être mises en place pour fournir aux juges un soutien et des formations dispensées en temps opportun afin de les aider à s'acquitter de leurs fonctions en toute sécurité, de manière efficace et dans le respect de l'État de droit. Ces initiatives devraient viser à améliorer les compétences des juges, à leur donner confiance et assurance, et à renforcer leur capacité individuelle à gérer le stress.
54. De nombreux juges ont un sens du devoir et une responsabilité professionnelle profondément intériorisés, et se fixent souvent des objectifs extrêmement élevés. Cela peut les amener à s'imposer

---

<sup>41</sup> Document de la CEPEJ intitulé *Sortir le juge de son isolement - Lignes directrices visant à améliorer le savoir-faire et le savoir-être du juge, renforcer le partage des connaissances et la collaboration, et dépasser une culture judiciaire d'isolement* (2019).

<sup>42</sup> Avis n° 26 du CCJE (2023), paragraphe 92.

<sup>43</sup> Avis n° 26 du CCJE (2023), paragraphe 92, principes généraux (i), (ii), (iii).

<sup>44</sup> Avis n° 26 du CCJE (2023), paragraphe 92, principe général (viii).

<sup>45</sup> Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), *Survey among judges on the independence of the judiciary* (2025), page 36.

un perfectionnisme qui, bien qu'il soit nourri par un solide engagement en faveur de la justice, peut intensifier le stress et contribuer à l'épuisement professionnel. Les juges peuvent se sentir obligés de rendre des décisions irréfutables, avec des attentes difficiles à satisfaire dans des contextes exigeants et à forte charge émotionnelle. Ces attentes internes peuvent aggraver les pressions externes liées aux tâches judiciaires, en particulier lorsque les ressources font défaut ou que des contraintes systémiques entravent leur capacité à respecter de telles exigences.

55. La formation et l'éducation devraient tendre à faire prendre conscience aux juges des difficultés susceptibles d'avoir une incidence négative sur leur bien-être et à les comprendre, mais aussi à encourager la recherche d'aide. Ces objectifs peuvent être atteints au moyen de programmes officiels d'éducation et de formation judiciaires proposés au niveau national et européen et d'interventions individuelles personnalisées<sup>46</sup>. Les programmes devraient être accessibles à tous les juges et proposer un ensemble de cours structurés sur la manière dont les intéressés peuvent agir individuellement pour protéger leur bien-être. Les échanges transfrontaliers et les formations organisés au niveau européen permettraient l'échange de bonnes pratiques et créeraient et renforceraient la solidarité judiciaire européenne, réduisant ainsi le sentiment de solitude et d'isolement des juges. Ils devraient aborder des questions générales telles que la gestion efficace du stress, ainsi que des sujets plus pointus comme la gestion des affaires complexes, la manière de réagir à un traumatisme indirect et la communication avec les médias et le public. Si la participation devrait être facultative, il convient de renforcer la valeur perçue de ces cours.

#### **(D) Mesures de soutien individuelles**

56. Le bien-être judiciaire est une responsabilité partagée, et chaque juge doit prendre des mesures actives pour préserver son bien-être<sup>47</sup>. Les mesures de soutien individuelles destinées aux juges visent à compléter les programmes de formation généraux et comprennent des outils numériques d'auto-assistance, qui peuvent facilement être mis à la disposition de tous les juges. Une formation et un accompagnement supplémentaires peuvent être fournis en vue d'aider les juges à gérer des affaires complexes ou sensibles. Les mesures pourraient également inclure des programmes de mentorat et l'élaboration de plans de développement personnalisés axés sur le bien-être. La mise en place de protocoles structurés permettant de faire le point après des affaires difficiles et traumatisantes afin de normaliser les discussions sur les réactions émotionnelles éprouvantes peut également contribuer à créer un espace sûr où les juges peuvent analyser et comprendre ces émotions.
57. On peut également envisager de proposer aux juges l'accès à un spécialiste de la santé au travail dûment formé et agréé, tel qu'un psychologue clinicien ou du travail, capable de les guider individuellement sur les techniques ou stratégies à adopter pour mieux gérer et surmonter les difficultés particulières auxquelles ils peuvent être confrontés. L'accès à ces services devrait être financé et disponible, mais rester facultatif.

#### **(E) Reprise de fonctions judiciaires**

58. Lorsque des juges ont subi des maladies ou des blessures physiques ou psychologiques les ayant contraints à interrompre temporairement l'exercice de leurs fonctions, des mesures devraient être prises pour faciliter leur retour au travail en toute sécurité. Il peut s'agir notamment de leur proposer de bénéficier de services psychologiques, d'aménagements raisonnables, de conseils et d'une thérapie. Les aménagements raisonnables peuvent inclure la possibilité pour le juge de reprendre ses fonctions de manière flexible, par exemple à temps partiel ou progressivement, ainsi que la tenue de réunions de soutien régulières avec un supérieur hiérarchique afin de discuter de la manière dont le tribunal peut répondre à ses besoins.

### **V. Recommandations**

59. Il est primordial de déployer des efforts systématiques pour préserver et favoriser le bien-être des juges.
60. Par conséquent, le CCJE recommande que les initiatives visant à protéger, promouvoir et soutenir le bien-être des juges respectent les principes suivants :

---

<sup>46</sup> Notamment par le biais du Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) et du programme du Conseil de l'Europe de formation en droits humains pour les professionnels du droit (HELP).

<sup>47</sup> Déclaration de Nauru sur le bien-être des juges, principe 3.



- (i) Le bien-être des juges est essentiel pour l'exercice de la justice. Il appartient au pouvoir judiciaire de prendre en main l'élaboration et le maintien d'un solide cadre de gouvernance, reconnaissant qu'il s'agit là d'une condition préalable essentielle à l'indépendance, à l'impartialité, à la qualité et l'efficacité de la justice, ainsi qu'à l'État de droit.
- (ii) Le pouvoir judiciaire doit participer pleinement et apporter son soutien aux initiatives qui protègent, renforcent et améliorent les aspects positifs du travail judiciaire (par exemple, travail utile et significatif, autonomie et indépendance) tout en réduisant autant que possible ses aspects négatifs. Les initiatives devraient sensibiliser à la nécessité de veiller à ce que les conditions de travail des juges, telles que leur charge de travail, leur environnement physique et leur rémunération, soient raisonnables afin de favoriser leur bien-être.
- (iii) Les initiatives devraient porter principalement sur la prévention du stress excessif et inutile des juges et devraient être mises en place avec la participation active des intéressés afin de s'assurer que des changements utiles, réalistes et concrets soient apportés.
- (iv) Il est essentiel de mettre en place, dans tous les tribunaux, des systèmes, des processus et des contrôles efficaces permettant d'évaluer et de surveiller les menaces pesant sur la sécurité et la sûreté physiques, psychologiques et numériques des juges. Il incombe à l'État d'enquêter et de poursuivre les actes criminels qui compromettent la sécurité et la sûreté des juges et de mettre en œuvre des mesures supplémentaires pour protéger les juges et leurs familles lorsque leur sécurité et leur sûreté sont gravement menacées.
- (v) Des efforts doivent être déployés pour lutter contre la stigmatisation au sein du pouvoir judiciaire afin que les juges se sentent suffisamment en confiance et libres de faire part de leurs préoccupations quant à leur sécurité et leur bien-être.
- (vi) Les politiques de ressources humaines doivent être équitables et transparentes afin de favoriser le recrutement et la fidélisation des juges dans leurs postes. Les politiques et les processus doivent soutenir l'évolution de carrière et la sécurité professionnelle des juges, et leur offrir des possibilités d'apprentissage et de développement ainsi qu'un équilibre entre leur vie professionnelle et leur vie privée.
- (vii) Il convient d'encourager les pratiques d'encadrement positives et de mettre en place des canaux de communication efficaces afin que tous les juges aient une vision claire et précise de toutes les questions qui les concernent.
- (viii) Il convient de développer une culture juridictionnelle inclusive et des réseaux sociaux afin de favoriser la collégialité, l'identité professionnelle, l'inclusion et le sentiment d'appartenance parmi les juges, tout en reconnaissant les avantages de ces interactions sociales constructives pour le bien-être de ces derniers.
- (ix) Les technologies d'assistance ne devraient être utilisées que pour soutenir et renforcer l'État de droit et ne devraient pas servir à prédire ou à remplacer les décisions individuelles des juges.
- (x) Des canaux de communication appropriés devraient être mis en place afin de garantir que les juges soient correctement informés et aient la possibilité de participer à la conception, au développement et à l'amélioration des technologies.
- (xi) Les juges devraient bénéficier d'un soutien opportun au niveau national et européen et avoir accès à des formations afin de les aider à exercer leurs fonctions de manière sûre et efficace. Les échanges transfrontaliers et les formations au niveau européen permettraient l'échange de bonnes pratiques.
- (xii) Les juges devraient également avoir accès à des mesures de soutien individuelles visant à compléter les programmes de formation généraux. Ces mesures devraient être personnalisées afin de répondre à leurs propres besoins et de les aider à surmonter les difficultés particulières auxquelles ils peuvent être confrontés.

- (xiii) Les juges doivent prendre des mesures actives pour préserver leur bien-être. Pour les y aider, ils devraient avoir accès à des mesures de soutien individuelles venant compléter les programmes de formation dispensés à tous. Ces mesures devraient être personnalisées afin de répondre aux besoins individuels et d'aider les juges à surmonter les difficultés particulières auxquelles ils peuvent être confrontés. L'accès à des services de santé au travail devrait être financé et proposé aux juges sur une base volontaire.
- (xiv) Lorsque des juges ont subi des maladies ou des blessures physiques ou psychologiques les ayant contraints à interrompre temporairement l'exercice de leurs fonctions, des mesures devraient être prises pour faciliter leur retour au travail en toute sécurité, avec un soutien individuel approprié si nécessaire.

Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) est un organe consultatif du Conseil de l'Europe créé en 2000 sur les questions relatives à l'indépendance, l'impartialité et la compétence des juges. Le CCJE est composé exclusivement de juges en exercice. Pour remplir sa mission, le CCJE fournit des conseils et des orientations par le biais de ses avis adoptés lors des réunions plénières du CCJE. Ces avis reflètent les meilleures normes et pratiques européennes et fournissent des recommandations pertinentes pour renforcer le statut des juges et garantir leur travail indépendant et impartial au profit d'une justice équitable rendue au public.



Le Site internet du Conseil consultatif de juges européens peut être consulté à l'adresse suivante : **[www.coe.int/ccje](http://www.coe.int/ccje)**

**[www.coe.int](http://www.coe.int)**

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits humains, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.