

## **Recommandation n° R (94) 12**

**du Comité des Ministres aux Etats membres**

**relative à l'indépendance, l'efficacité  
et le rôle des juges**

(adoptée par le Comité des Ministres le 13 octobre 1994,  
lors de la 516<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Champ d'application de la recommandation**

1. La présente recommandation est applicable à toutes les personnes exerçant des fonctions judiciaires, y compris celles chargées de connaître de questions touchant le droit constitutionnel, pénal, civil, commercial et administratif.

2. Les principes énoncés dans la présente recommandation s'appliquent aux juges non professionnels et aux autres personnes exerçant des fonctions judiciaires, à moins qu'il ne ressorte clairement du contexte qu'ils ne sont applicables qu'aux juges professionnels, comme c'est le cas des principes concernant la rémunération et la carrière des juges.

### **Principe I ? Principes généraux concernant l'indépendance des juges**

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

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

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

- i. les décisions des juges ne devraient pas être susceptibles d'être révisées en dehors des procédures de recours prévues par la loi;
- ii. le mandat des juges et leur rémunération devraient être garantis par la loi;
- iii. aucun organe autre que les tribunaux eux-mêmes ne devrait décider de sa compétence, telle que définie par la loi;
- iv. à l'exception des décisions concernant l'amnistie, la grâce ou des mesures similaires, le gouvernement ou l'administration ne devrait pas être habilité à prendre de décisions annulant des décisions de justice rétroactivement.

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

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

Toutefois, lorsque la Constitution, la législation ou les traditions permettent au

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

- i. un organe spécial indépendant et compétent habilité à donner des conseils au gouvernement qui sont suivis dans la pratique; ou
  - ii. le droit pour un individu d'introduire un recours contre une décision auprès d'une autorité indépendante; ou
  - iii. l'autorité habilitée à prendre la décision établit des garde-fous contre toute influence indue ou abusive.
- d. Les juges devraient prendre leurs décisions en toute indépendance et pouvoir agir sans restrictions et sans être l'objet d'influences, d'incitations, de pressions, de menaces ou d'interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit. La loi devrait prévoir des sanctions à l'encontre des personnes cherchant à influencer ainsi les juges. Les juges devraient être absolument libres de statuer impartialement sur les affaires dont ils sont saisis, selon leur intime conviction et leur propre interprétation des faits, et conformément aux règles de droit en vigueur. Les juges ne devraient être obligés de rendre compte à aucune personne étrangère au pouvoir judiciaire sur le fond de leurs affaires.
- e. La distribution des affaires ne devrait pas être influencée par les souhaits d'une partie à une affaire ni d'aucune personne concernée par la décision à cet égard. Cette distribution peut, par exemple, être faite par tirage au sort ou selon une répartition automatique suivant l'ordre alphabétique ou un système analogue.
- f. Un juge ne peut être dessaisi d'une affaire sans juste motif, comme une maladie grave ou l'existence d'un intérêt personnel en la matière. Toute raison ainsi que les procédures de dessaisissement devraient être prévues par la loi et ne devraient pas être influencées par tout intérêt du gouvernement ou de l'administration. Une décision tendant à dessaisir un juge d'une affaire devrait être prise par une autorité jouissant de la même indépendance sur le plan judiciaire que les juges.

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

### **Principe II ? Autorité des juges**

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

### **Principe III ? Conditions de travail adéquates**

1. Afin de créer des conditions de travail adéquates pour permettre aux juges de travailler efficacement, il faudrait en particulier:

- a. recruter suffisamment de juges et leur permettre d'acquérir toute la formation nécessaire, par exemple une formation pratique dans les tribunaux et, si possible, auprès d'autres autorités et instances, avant leur nomination et au cours de leur carrière. Cette formation devrait être gratuite pour le juge et porter, en particulier, sur la législation récente et la jurisprudence. Le cas échéant, cette formation devrait inclure des visites d'études auprès des autorités et des tribunaux européens et étrangères;
- b. veiller à ce que le statut et la rémunération des juges soient à la mesure de la dignité de leur profession et des responsabilités qu'ils assument;
- c. prévoir une structure de carrière bien définie afin de recruter et de garder des juges compétents;
- d. mettre à la disposition des juges un personnel d'appui et des équipements adéquats, en particulier du matériel de bureautique et d'informatique, afin qu'ils puissent agir efficacement et sans retard injustifié;
- e. prendre les mesures appropriées afin de confier des tâches non juridictionnelles à d'autres personnes, conformément à la Recommandation n° R (86) 12 concernant les mesures visant à prévenir et à réduire la surcharge de travail des tribunaux.

2. Toutes les mesures nécessaires devraient être prises afin de veiller à la sécurité des juges, notamment en assurant la présence de gardes dans les locaux des tribunaux ou en faisant protéger par la police les juges qui peuvent devenir ou sont victimes de graves menaces.

### **Principe IV ? Associations**

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

### **Principe V ? Responsabilités judiciaires**

1. Dans les procédures, les juges ont le devoir de protéger les droits et les libertés de toute personne.

2. Les juges ont le devoir et devraient avoir le pouvoir d'exercer leurs responsabilités judiciaires afin de s'assurer que la loi est correctement appliquée et que les affaires sont traitées équitablement, efficacement et rapidement.

3. Les juges devraient en particulier assumer les responsabilités suivantes:

- a.* agir dans toutes les affaires en toute indépendance et à l'abri de toute influence extérieure;
- b.* statuer sur les affaires de manière impartiale conformément à leur propre évaluation des faits et à leur interprétation de la loi, s'assurer que toutes les parties sont entendues équitablement et que les droits procéduraux des parties sont respectés conformément aux dispositions de la Convention;
- c.* s'abstenir de juger une affaire ou renoncer à agir lorsqu'il existe des justes motifs et uniquement dans ce cas. De tels motifs devraient être définis par la loi et peuvent concerner, par exemple, de graves problèmes de santé, l'existence d'un intérêt personnel en la matière ou l'intérêt de la justice;
- d.* s'il y a lieu, expliquer de manière impartiale aux parties certaines questions de procédure;
- e.* le cas échéant, encourager les parties à aboutir à un règlement amiable;
- f.* sauf si la loi ou la pratique établie en disposent autrement, motiver leur jugement clairement et complètement en utilisant des termes facilement compréhensibles;
- g.* suivre toute formation nécessaire à l'exercice de leurs fonctions de manière efficace et adéquate.

**Principe VI ? Exercice défailant des responsabilités et fautes disciplinaires**

1. Lorsque des juges ne s'acquittent pas de leurs responsabilités de manière efficace et adéquate ou en cas de fautes disciplinaires, toutes les mesures nécessaires, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte à l'indépendance de la justice, devraient être prises. Selon les principes constitutionnels et la tradition juridique de chaque Etat, ces mesures peuvent être, par exemple, les suivantes:

- a.* dessaisissement du juge;
- b.* affectation du juge à d'autres tâches judiciaires au sein de la juridiction;
- c.* sanctions pécuniaires telles qu'une réduction de rémunération pendant une période temporaire;
- d.* suspension.

2. Les juges nommés à titre permanent ne peuvent être révoqués sans juste motif tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge de la retraite obligatoire. Ces raisons, qui devraient être définies en termes précis par la loi, pourraient s'appliquer dans des pays où le juge est élu pour une certaine période, ou pourraient concerner les cas où le juge est incapable de s'acquitter de fonction judiciaire ou a commis des infractions pénales ou de graves violations des règles disciplinaires.

3. Lorsque les mesures prévues aux paragraphes 1 et 2 du présent article doivent être prises, les Etats devraient étudier la possibilité de constituer, conformément à une loi, un organe compétent spécial chargé d'appliquer les sanctions et mesures disciplinaires, lorsqu'elles ne sont pas examinées par un tribunal, et dont les décisions devraient être contrôlées par un organe judiciaire supérieur, ou qui serait lui-même un organe judiciaire supérieur. La loi devrait prévoir des procédures appropriées pour que le juge mis en cause bénéficie au moins de toutes les garanties d'une procédure équitable prévues par la Convention, par exemple de la possibilité de faire entendre ses arguments dans un délai raisonnable et d'avoir le droit de répondre à toute accusation portée contre lui.

## **Exposé des motifs**

### **Introduction**

1. Dans le cadre des activités entreprises afin de promouvoir et garantir l'efficacité et l'équité de la justice civile et pénale, il a été décidé d'élaborer une Recommandation sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges.

2. En effet, parmi les buts poursuivis par le Conseil de l'Europe figurent l'instauration et la sauvegarde d'un système politique démocratique caractérisé par la prééminence du droit et l'établissement d'un Etat de droit, ainsi que la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

3. La Recommandation sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges reconnaît et souligne le rôle primordial et significatif que jouent les juges dans la réalisation de ces buts. L'indépendance des juges est un des piliers sur lesquels repose l'Etat de droit. Les mesures nécessaires pour promouvoir l'indépendance des juges ne concernent pas des juges en particulier mais peuvent avoir des conséquences sur l'ensemble du système judiciaire. Les Etats devraient donc tenir compte du fait que même si une mesure déterminée ne concerne pas directement un juge en particulier, elle pourrait avoir des conséquences sur l'indépendance des juges.

4. Le texte du projet de Recommandation et son exposé des motifs ont été élaborés par le Groupe de projet sur l'efficacité et l'équité de la justice civile (CJ-JU). Après avoir été examinés par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ), le projet de Recommandation et son exposé des motifs ont été soumis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres a adopté le texte du projet de Recommandation et autorisé la publication de l'exposé des motifs de la Recommandation.

5. Outre les représentants des Etats membres du Conseil de l'Europe et la Commission de la Communauté européenne, les observateurs suivants ont assisté aux réunions du groupe de projet qui a préparé ces textes: Albanie, Saint-Siège, Lettonie, Russie, Union européenne des magistrats statuant en matière commerciale et Union internationale des magistrats.

6. Afin d'établir un système juridique efficace et équitable, il est nécessaire de renforcer la position et les pouvoirs des juges et de veiller à ce que les responsabilités judiciaires soient dûment exercées. Lors de l'élaboration de cette Recommandation, les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985) et les règles pour l'application effective de ces principes fondamentaux adoptées en 1989 ont été pris en compte. Les Principes fondamentaux des Nations Unies doivent être considérés, par rapport au projet de Recommandation, comme un texte de base exprimant des normes minima qui sont pleinement compatibles avec la Recommandation. Cela signifie, d'une part, qu'il n'a pas toujours été jugé nécessaire de traiter de toutes les questions faisant l'objet des Principes fondamentaux et que ceux-ci devraient donc s'appliquer et, d'autre part, lorsqu'une meilleure

protection de l'indépendance des juges au sein d'Etats membres du Conseil de l'Europe qui y étaient favorables a été jugée possible, elle a trouvé son expression dans la Recommandation. En raison de son importance, le Comité a cependant jugé utile d'insérer le texte du principe de base n° 12 dans le texte de la Recommandation, sans y apporter d'amendements (voir Principe I paragraphe 3).

7. Cette Recommandation part du principe que les pouvoirs attribués aux juges sont contrebalancés par leurs devoirs. La Recommandation s'inscrit dans le cadre des actions à entreprendre pour rendre la justice plus efficace et plus équitable. Un des piliers d'un système judiciaire équitable est l'indépendance des juges. Il est nécessaire de conférer aux juges des pouvoirs propres à garantir leur indépendance. Cependant, ces pouvoirs ne les autorisent pas à agir d'une manière arbitraire. Des devoirs incombent également aux juges. Les responsabilités judiciaires sont dès lors déterminées par le rapport entre les pouvoirs et les devoirs des juges.

8. Par conséquent, dans le même but de préserver l'indépendance des juges, il est indispensable de les soumettre à un système de contrôle qui assure le respect de leurs droits et devoirs.

9. La Recommandation demande aux Etats membres d'adopter ou de renforcer, selon le cas, toutes les mesures nécessaires pour promouvoir le rôle des juges et améliorer leur efficacité et leur indépendance.

10. Elle énonce six principes qui devraient être appliqués par les gouvernements des Etats membres. Ces principes ont trait à l'indépendance des juges, à l'autorité des juges, aux conditions de travail adéquates, au droit de créer des associations, aux responsabilités judiciaires et aux conséquences du défaut d'exécution des responsabilités et des fautes disciplinaires. Bien que la Recommandation énumère des principes, il a été jugé nécessaire de les définir plus en détail afin de donner des orientations aux Etats membres qui appliqueront la Recommandation. Compte tenu des traditions juridiques différentes des Etats membres en matière de protection des juges, la Recommandation ne vise pas à assurer une harmonisation complète de la législation sur la question mais indique des exemples ou des règles générales qui définissent les grandes lignes des mesures à prendre.

### **Champ d'application de la Recommandation**

11. Le champ d'application de cette Recommandation n'est pas limité à des domaines particuliers du droit. Elle concerne le règlement des litiges au civil et au pénal ainsi que le droit administratif et constitutionnel. Elle s'applique aussi bien aux juges professionnels qu'aux juges non professionnels, sauf, dans le cas de ces derniers, en ce qui concerne la rémunération et certaines autres questions telles que l'exigence de posséder une formation juridique appropriée. En définissant son champ d'application, la Recommandation se réfère plutôt à des personnes exerçant des fonctions judiciaires qu'à des juges car des personnes exerçant des fonctions judiciaires dans certains Etats n'ont pas la dénomination de juge bien qu'ils jouissent de la même indépendance que les juges dans l'exercice de leurs fonctions. Par exemple, certains pays se sont dotés d'un système qui permet à des spécialistes d'exercer les fonctions de juges dans des affaires qui exigent des connaissances très spécialisées, tels que des commissaires aux comptes ou des géomètres experts. Ces experts qui exercent des fonctions judiciaires ne peuvent être comparés à des "juges non professionnels" car ils sont souvent désignés en raison des connaissances spécialisées qu'ils

possèdent. Un certain nombre de ces recommandations s'appliqueraient aussi à ces personnes. Pour des raisons de commodité, il y a toutefois été jugé approprié d'employer le terme "juge" pour désigner toute personne exerçant des fonctions judiciaires. En tout état de cause, c'est le droit interne, et en particulier les constitutions nationales, qui doivent permettre de déterminer quelles sont les personnes qui doivent être considérées comme des juges aux fins de la présente Recommandation.

La Recommandation ne porte pas atteinte aux systèmes prévus pour décharger les tribunaux des affaires mineures de droit pénal ou administratif (par exemple ladite «ordonnance pénale» en France ou «Ordnungswidrigkeiten» en Allemagne). Au contraire, le Conseil de l'Europe a déjà encouragé l'adoption de telles mesures<sup>1</sup>.

### **Commentaire sur les principes**

#### **Principe I ? (Principes généraux sur l'indépendance des juges)**

12. Le premier principe prône l'indépendance des juges et demande que toutes les mesures nécessaires soient prises pour respecter, protéger et promouvoir l'indépendance des juges. La portée de la notion de l'"indépendance des juges" ne se limite pas aux juges eux-mêmes mais s'étend au système judiciaire dans son ensemble.

13. L'indépendance des juges doit être garantie conformément aux dispositions de la Convention et aux principes constitutionnels (voir paragraphe a. de ce principe). Cette exigence sous-entend que l'indépendance des juges doit être garantie d'une manière ou d'une autre conformément au droit interne. Selon le système juridique de chaque pays, il peut s'agir d'une constitution écrite ou non écrite, d'un traité ou d'une convention incorporés dans l'ordre juridique national, ou même de principes écrits ou non écrits de rang supérieur tels que les principes généraux du droit.

14. Quant aux mesures d'application de ce principe, plusieurs aspects sont à envisager, compte tenu des traditions juridiques de chaque Etat. Des règles de droit devraient définir dans quelles conditions et dans quels délais des recours peuvent être formés contre les décisions de juges devant des tribunaux jouissant de l'indépendance judiciaire. Une révision des décisions en marge des procédures légales par le gouvernement ou l'administration ne serait manifestement pas admissible. De même, le mandat des juges et leur rémunération devraient être garantis par la loi. En ce qui concerne le mandat des juges, la Recommandation définit des règles précises au sujet des cas où il serait admissible de suspendre des juges de leurs fonctions ou de les destituer (voir principe VI). En outre, une recommandation particulière (voir principe III.1.c.) est formulée au sujet de la rémunération des juges. Les tribunaux devraient être en mesure de décider eux-mêmes de leur compétence, telle qu'elle est définie par la loi et l'administration ou le gouvernement ne devraient pas être habilités à prendre des décisions susceptibles de rendre caduques les décisions des juges à l'exception des cas très particuliers de l'amnistie, de la grâce, des mesures de clémence ou d'actes analogues. Ces exceptions sont appliquées dans toutes les démocraties et trouvent leur justification dans des

---

<sup>1</sup> Voir la Recommandation n° R (87) 18 sur la simplification de la justice pénale.

principes humanitaires élevés.

15. L'indépendance des juges est essentiellement liée au maintien de la séparation des pouvoirs (voir paragraphe b. de ce principe). Il incombe aux organes des pouvoirs exécutif et législatif d'assurer l'indépendance des juges. Certaines mesures émanant de ces organes peuvent entraver ou infléchir directement ou indirectement l'exercice du pouvoir judiciaire. Par conséquent, les organes des pouvoirs exécutif ou législatif doivent s'abstenir d'adopter toute mesure susceptible de porter atteinte à l'indépendance des juges. En outre, il ne devrait pas être permis aux groupes de pression et aux autres groupes d'intérêt de compromettre cette indépendance.

16. Il est indispensable que l'indépendance des juges soit garantie lors de leur sélection et au cours de toute leur carrière professionnelle (voir paragraphe c. de ce principe) et qu'ils ne fassent l'objet d'aucune discrimination<sup>2</sup>. Toute décision relative à la vie professionnelle des juges doit reposer sur des critères objectifs. Bien que chaque Etat membre applique sa propre méthode de recrutement, d'élection ou de nomination, la sélection des candidats à la magistrature et la carrière des juges doivent se faire au mérite. En particulier, lorsque la décision de nommer des juges est prise par des organes qui ne sont pas indépendants du gouvernement ou de l'administration, ou lorsqu'elle est prise, par exemple, par le Parlement ou le Président de l'Etat, il importe qu'elle soit uniquement fondée sur des critères objectifs.

Toute décision relative à la carrière professionnelle des juges doit également reposer sur des critères objectifs. L'indépendance du pouvoir judiciaire doit être préservée, non seulement au moment de la nomination du juge, mais également pendant toute sa vie professionnelle. Par exemple, une décision de promouvoir un juge à un autre poste pourrait dans la pratique être une sanction déguisée pour un juge «qui dérange». Ce type de décision n'est, bien entendu, pas compatible avec les dispositions de la Recommandation. Pour gérer de telles situations, certains Etats, l'Italie par exemple, ont adopté un système de séparation des carrières et des fonctions judiciaires.

La Recommandation vise (paragraphe 2, c. alinéa 1) à proposer des normes qui devraient être respectées dans tous les Etats membres, afin que les décisions soient prises sans intervention abusive du pouvoir exécutif ou de l'administration.

Bien que la Recommandation propose un système idéal pour la nomination des juges, elle reconnaît (alinéa 2) qu'un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté d'autres systèmes qui font souvent intervenir le gouvernement, le Parlement ou le Chef de l'Etat. La

---

<sup>2</sup> Le Principe 10 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature est ainsi libellé: «les personnes sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrat doivent être intègres et compétentes et justifier d'une formation et de qualifications juridiques suffisantes. Toute méthode de sélection des magistrats doit prévoir des garanties contre les nominations abusives. La sélection des juges doit être opérée sans distinction de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de richesse, de naissance ou de situation; la règle selon laquelle un candidat à la magistrature doit être ressortissant du pays concerné n'est pas considérée comme discriminatoire.»

Recommandation ne propose pas de changer ces systèmes qui existent depuis des décennies ou des siècles et qui, dans la pratique, fonctionnent bien. Mais, même dans les pays où les juges sont officiellement désignés par le gouvernement, il devrait y avoir, sous une forme ou une autre, un système permettant d'assurer la transparence des procédures de nomination des juges et leur indépendance dans la pratique. Dans certains Etats, des organismes indépendants et compétents spécialisés donnent des conseils au gouvernement, au Parlement ou au Chef de l'Etat, conseils qui, dans la pratique, sont suivis et offrent une possibilité de recours à l'intéressé. D'autres Etats ont opté pour des systèmes comportant de larges consultations avec le pouvoir judiciaire, bien que la décision formelle relève d'un membre du gouvernement.

Il n'a pas été jugé utile de traiter explicitement dans le texte de la Recommandation des systèmes de nomination par le Président ou le Parlement, bien que, selon le Comité, les principes généraux sur les nominations s'appliquent également à de tels systèmes.

La formation des juristes est un aspect important afin d'assurer que les personnes les plus aptes soient nommées juges. Les juges professionnels doivent justifier d'une formation juridique appropriée. En outre, la formation contribue à l'indépendance du pouvoir judiciaire. En effet, si les juges possèdent les connaissances théoriques et pratiques suffisantes ainsi que des compétences, ils pourront agir de manière plus indépendante face à l'administration et, s'ils le souhaitent, changer de profession sans nécessairement poursuivre leur carrière.

17. Les juges devraient pouvoir prendre leur décision en toute indépendance (voir paragraphe 2 d. de ce principe). Il faut que le juge soit absolument libre de statuer sur une affaire impartialement, selon son intime conviction, son interprétation des faits et conformément aux règles de droit en vigueur. Cette disposition a pour objet d'éviter que des pressions de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit exercées sur le juge l'obligent à rendre son jugement dans le sens désiré par une partie, l'administration, le gouvernement ou tout autre personne. Les tentatives de corruption devraient être réprimées pénalement. Dans certains Etats, les juges sont obligés de signaler, par exemple, le volume d'affaires en retard au Président de la Cour ou aux autorités officielles. Cette obligation de rendre compte, nécessaire pour une gestion efficace des maigres ressources de la justice et les exigences de la planification sont, bien entendu, compatibles avec le concept de l'indépendance judiciaire. Cependant, elles peuvent être utilisées comme un moyen de pression sur les juges, et c'est pourquoi ces derniers ne devraient pas être obligés de rendre compte du fond des affaires pour justifier leurs décisions.

18. La distribution des affaires peut se faire selon différents systèmes, par exemple, par tirage au sort, selon l'ordre alphabétique du nom des juges ou par une répartition des affaires entre les chambres du tribunal dans un ordre spécifié à l'avance (procédure dite de "distribution automatique") ou par une répartition des affaires entre les juges conformément à une décision du président du tribunal (voir paragraphe 2 e. de ce principe). Le système de distribution importe peu; ce qui compte, c'est que celle-ci ne soit pas faussée par une influence extérieure et qu'elle ne se fasse pas en faveur d'une des parties. Dans certains Etats, une décision du Président de la Cour est considérée comme acceptable. Des règles propres à permettre le remplacement de juges peuvent être prévues dans le cadre des dispositions

régissant la distribution des affaires, ce qui permettra de statuer dûment sur une affaire dans les cas qui surviennent assez fréquemment (par exemple maladie, vacances) où un juge n'est pas en mesure de l'examiner. Les décisions exceptionnelles (voir paragraphe 2 f. de ce principe) ne seraient ainsi

nécessaires que dans un nombre limité de cas. Les règles de remplacement des juges devraient tenir compte de la durée de l'absence du juge concerné.

19. Néanmoins, il pourrait être parfois nécessaire de dessaisir un juge d'une affaire. Par conséquent, dans le même souci de préserver l'indépendance de la justice, la loi devrait prévoir qu'un juge ne devrait pas être dessaisi d'une affaire par l'organe compétent sans juste motif (voir paragraphe 2 f. de ce principe). Le but de cette disposition est d'empêcher qu'un juge ne soit dessaisi d'une affaire par le pouvoir exécutif parce que la décision qu'il semble vouloir rendre ne répond pas, par exemple, aux attentes du gouvernement ou de l'administration.

20. Toutefois, un juge ne peut être dessaisi d'une affaire que pour de justes motifs et sur décision de l'organe compétent. La notion de "juste motif" recouvre tous les motifs de dessaisissement qui ne portent pas atteinte à l'indépendance des juges. Des raisons d'efficacité peuvent constituer des justes motifs. Par exemple, lorsqu'un juge a un retard dans l'examen des affaires qui lui ont été attribuées en raison d'une maladie, il est possible de le dessaisir de certaines affaires pour les confier à d'autres juges. De même, il peut s'avérer nécessaire de dessaisir de certaines affaires des juges chargés d'une affaire exigeant beaucoup de temps, qui risque de les empêcher de connaître des autres affaires qui leur avaient été confiées. Il peut se révéler nécessaire que la loi définisse la liste des justes motifs. En aucun cas, cette disposition ne porte atteinte au droit de désistement des parties.

21. En ce qui concerne la possibilité pour un juge de s'abstenir de juger une affaire, voir Principe V (paragraphe 3 c).

## **Principe II (Autorité des juges)**

22. Afin de garantir le respect dû au juge en tant que juge et d'assurer le déroulement efficace de la procédure en toute sérénité, toute personne concernée par une affaire (par exemple les parties, les témoins, les experts) doit être soumise à l'autorité du juge, conformément aux dispositions du droit interne. Les organes de l'Etat et leurs représentants doivent également se soumettre à l'autorité du juge.

23. Les juges devraient disposer de mesures pratiques et de pouvoirs appropriés pour faire respecter la police de l'audience. Une fois que ces pouvoirs seront attribués aux juges, ils auront la responsabilité d'empêcher la survenance de situations mettant en cause leur indépendance.

24. A titre d'exemple, on peut évoquer à cet égard la procédure d'outrage à magistrat qui existe dans certains Etats membres ("contempt of court"). En outre, la présence de gardes à l'audience pourrait être utile pour expulser de la salle les personnes qui perturbent l'ordre.

## **Principe III (Conditions de travail adéquates)**

25. Dans le cadre de l'amélioration de l'efficacité et de l'équité de la justice, les conditions de travail adéquates des juges sont particulièrement importants. Ces conditions de travail auxquelles les juges ont droit, découlent en fait des pouvoirs qui leur sont dévolus et de l'indépendance qu'ils doivent exercer.

26. Afin que les juges puissent travailler efficacement, les mesures suivantes contribueront à créer des conditions de travail adéquates pour les juges.

27. Il est nécessaire de recruter suffisamment de juges pour éviter un surcharge de travail et permettre que le règlement définitif des procédures entamées, quelque soit leur nombre, s'achève dans un délai raisonnable (cf. paragraphe 1 a.). Les Etats peuvent souhaiter examiner la possibilité d'autoriser en première instance l'examen des affaires par un juge unique.<sup>3</sup>

28. Dans le but d'assurer une bonne application du droit, il ne suffit pas seulement d'exiger, lors de la sélection, que les juges possèdent les qualifications appropriées; encore faut-il leur fournir une formation appropriée avant leur nomination et au cours de leur carrière. Il appartient aux Etats membres de déterminer en quoi consistera cette formation. Néanmoins, la Recommandation suggère certaines matières pour lesquels la formation est importante. Dans certains cas, la formation avant la nomination peut être très limitée, par exemple dans l'hypothèse où le système national prévoit la nomination d'anciens avocats comme juges. Au cours de leur carrière, les juges doivent recevoir une formation qui les tient au courant des faits nouveaux importants, tels que l'évolution récente de la législation et de la jurisprudence, les tendances sociales, les études pertinentes réalisées sur des questions ou des thèmes d'actualité.

29. Le statut et la rémunération sont des facteurs importants des conditions de travail appropriées (cf. paragraphe 1 b.). Il faut que le statut accordé aux juges soit en rapport avec la dignité de leur profession et que leur rémunération représente une compensation suffisante par rapport à la charge de leurs responsabilités. Il s'agit d'éléments essentiels pour l'indépendance des juges, notamment la reconnaissance de l'importance de la fonction de juge sous forme de respect et gratification financière suffisante.

30. La disposition du paragraphe 1 b. est étroitement liée au principe premier relatif à toute décision concernant la vie professionnelle des juges qui inclut bien évidemment leur statut et leur rémunération.

31. La qualité de la justice rendue dépend principalement de la qualité et de la compétence des juges. Certains Etats membres ont de grandes difficultés pour attirer les meilleurs juristes vers la magistrature et les garder. La concurrence avec le secteur privé est forte puisque ce dernier offre des perspectives de carrière plus attrayantes. Le paragraphe 1 c. vise dès lors à encourager les Etats membres à faire des efforts pour que ces juristes puissent espérer effectuer une carrière intéressante en tant que juge. A cette fin, ils doivent améliorer les plans de carrière, créer des possibilités réelles de promotion et augmenter la rémunération.

32. Les juges pourront aussi travailler plus efficacement et rendre leurs jugements dans les plus brefs délais s'ils sont assistés par suffisamment de personnel de soutien et disposent d'un équipement adéquat (cf. paragraphe 1 d.). Afin d'assurer une meilleure gestion des tribunaux et des dossiers, il

---

<sup>3</sup> Le paragraphe V de la Recommandation n° (86) 12 concernant les mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux dispose: «Généraliser, si ce n'est pas déjà le cas, l'institution du juge unique en première instance, dans toutes les matières appropriées.»

est nécessaire de mettre à la disposition des juges tous les moyens en bureautique et informatique.

33. Finalement, afin de décharger le juge et lui permettre de se concentrer sur sa fonction de dire le droit, il est important de libérer les juges de toute tâche non juridictionnelle pouvant être confiée à d'autres personnes (cf. paragraphe 1 f.). Il ne relève pas normalement du pouvoir du juge de déléguer lui-même certaines tâches à d'autres personnes, mais c'est la loi au sens large qui autorisera le transfert de ces tâches non juridictionnelles<sup>4</sup>.

34. Toutefois, la délégation ne peut porter sur des tâches de nature à compromettre l'indépendance des juges. Les tâches juridictionnelles doivent, bien évidemment, rester de la compétence exclusive du juge.

35. Un dernier aspect des conditions de travail des juges concerne la sécurité et la protection physique des juges (cf. paragraphe 2). Les Etats membres doivent fournir les moyens adéquats pour assurer la protection des juges lorsque cela s'avère nécessaire. Si le besoin de protection existe surtout pour les juges traitant des affaires pénales, il peut également se trouver pour les juges traitant des affaires civiles ou commerciales. La présence de gardes dans les locaux du tribunal et la protection policière d'un juge victime de menaces sérieuses sont des mesures envisageables.

#### **Principe IV (Associations)**

36. Ce principe confère aux juges le droit d'agir de façon collective afin de sauvegarder leur indépendance professionnelle et de protéger leurs intérêts. A cet effet, les juges sont libres de créer des associations dont les activités se limitent à la défense de l'indépendance et des intérêts de la profession. Ces associations peuvent, par exemple, prendre part aux négociations salariales avec le Ministère de la Justice ou participer à la formation des juges. Les associations agissent soit seules soit en liaison avec un autre organe.

37. Dans certains Etats membres, des organes judiciaires ou le Ministère de la Justice prennent part à l'administration des cours et tribunaux. De nouveau, chaque intervention dans un tel cadre doit respecter l'indépendance des juges.

#### **Principe V (Responsabilités judiciaires)**

38. La fonction dévolue au juge indépendant est celle de gardien des droits et libertés de toute personne dans le cadre de son devoir d'administrer la justice (cf. paragraphe 1). Le juge est responsable de la protection des droits et libertés conférés à l'individu. Cette obligation ne doit pas seulement être considérée comme le devoir de protéger les droits minimums énoncés dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Elle va plus loin, mais il est difficile d'en définir précisément l'étendue. En dernier ressort, l'obligation concerne la défense de la démocratie et de la primauté du droit, énoncés par le Statut du Conseil de l'Europe, sauvegardant

---

<sup>4</sup> Voir aussi Recommandation No R (86) 12 du Comité des Ministres relative à certaines mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux et notamment son annexe (exemples des tâches non juridictionnelles dont les juges de certains Etats pourraient être déchargés en fonction des données propres à chaque pays).

ainsi de toute oppression et de l'Etat totalitaire.

39. Le principe qui traite des responsabilités du juge met en lumière le rapport qui existe entre les devoirs et les pouvoirs des juges. Le juge devrait recevoir les pouvoirs appropriés pour assurer l'accomplissement de son devoir en toute indépendance. Les juges ont le devoir d'exercer les pouvoirs qui leur sont conférés (cf. paragraphe 2).

40. Les juges devraient bénéficier de conditions de travail propres à leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités (voir principe III). Un équilibre est établi entre le droit des juges à des conditions de travail adéquates et leur responsabilité dans l'utilisation des ressources mises à leur disposition, mais l'absence de conditions de travail adéquates ne peut être invoquée par un juge comme justification pour s'abstenir de s'acquitter des responsabilités judiciaires dont il est fait mention au paragraphe 3.

41. Le paragraphe 3 énumère plusieurs responsabilités qui reposent sur les juges.

a. En premier lieu incombe-t-il au juge d'agir dans toutes les affaires de manière indépendante et en l'absence de toute influence extérieure. Ceci ne vaut pas dans les cas où un tribunal supérieur lie un tribunal inférieur sur les questions de droit.

b. Un magistrat indépendant doit juger les affaires de manière impartiale, sa décision doit se fonder exclusivement sur l'évaluation des faits et sa compréhension de la loi. Le point b. du sous-paragraphe 3 fait expressément référence aux principes de l'équité et aux droits des parties tels que conférés par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il s'agit notamment de l'article 6.1 de ladite Convention qui dispose que "toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi".

c. Le juge a l'obligation de rendre un jugement dans les affaires qui lui sont attribuées. Cette responsabilité est la contrepartie du principe premier, paragraphe 2. f. Si une affaire ne peut pas être retirée au juge par l'organe approprié sans juste motif, le juge lui-même ne peut également plus se retirer d'une affaire sans juste motif. En revanche, lorsque de tels motifs existent, les juges devraient avoir l'obligation de se désister de l'affaire. Ces deux éléments concourent à garantir l'indépendance du juge. Par cette responsabilité est visée plus particulièrement la situation où un juge se retire d'une affaire seulement parce que le jugement à prononcer sera impopulaire, bien que justifié. Cependant, le juge peut se désister s'il existe un conflit d'intérêts ou toute autre juste motif. Un "juste motif" peut être déterminée par la législation ou la jurisprudence. On peut citer comme autres exemples de juste motifs des graves problèmes de santé ou les intérêts de la justice. Cette dernière notion est difficile à cerner mais a trait dans une certaine mesure au principe selon lequel "la justice doit non seulement être rendue, mais elle doit aussi être perçue comme ayant été rendue". Par exemple, si une affaire concerne un voisin d'un juge et que celui-ci ne connaît pas ce voisin, on ne peut considérer qu'il existe un intérêt personnel du juge en l'espèce. Toutefois, le juge peut estimer nécessaire de se dessaisir de l'affaire dans l'intérêt de la justice pour ne pas jeter le moindre doute sur l'impartialité du tribunal.

d. Il incombe également aux juges, dans l'intérêt de la justice, d'expliquer de manière impartiale, dans les cas appropriés, certaines questions de procédure aux parties. Les parties qui ne

sont pas représentées par des avocats en particulier ont souvent besoin d'explications concernant la procédure et les juges doivent veiller à ce que ces parties soient suffisamment informées pour qu'elles puissent bien comprendre la procédure.

e. La responsabilité du juge d'encourager, le cas échéant, les parties à conclure un règlement amiable souligne l'importance de la fonction de conciliateur qu'il remplit à des fins d'efficacité de la justice. En outre, c'est la mission naturelle du juge d'arriver à concilier les parties: mieux vaut se parler que plaider. Les juges doivent néanmoins s'acquitter de cette tâche avec tact et mesure et de manière à ce que leur impartialité ne soit pas mise en doute.

f. A nouveau dans un souci de garantir l'efficacité et l'équité de la justice, les juges doivent motiver clairement et entièrement leurs jugements, dans la mesure du possible, de manière compréhensible pour les parties. Ils s'efforceront d'éviter l'emploi de mots complexes alors qu'il existe des synonymes plus courants, ou de citations dans une langue étrangère alors qu'un équivalent existe dans la langue du pays. Cependant, l'obligation de justifier la décision n'est pas absolue. Dans certains Etats, il n'est pas nécessaire de donner des motifs pour certaines affaires particulières, par exemple, les jugements par défaut ou ceux fondés sur l'accord des défendeurs (Allemagne), ou lorsqu'un jury a statué sur une affaire ou quand le litige concerne des mesures provisoires (Malte) ou encore lorsqu'une Cour d'appel ne modifie pas la décision d'un tribunal d'instance (Suède). Généralement, ces situations qui dérogent au principe fondamental sont définies par la loi ou correspondent au moins à une pratique des tribunaux établie de longue date.

g. En contrepartie de l'obligation pour les Etats de fournir une formation appropriée avant la nomination des juges et au cours de leur carrière (voir principe III 1.a.), les juges doivent participer à toute formation nécessaire à l'exercice de leur devoirs de manière efficace et appropriée. En effet, si les Etats membres fournissent des moyens de formation, les juges devraient les utiliser. Cette responsabilité a plus particulièrement trait à l'obligation de se tenir informé des changements récents dans la législation ou la jurisprudence.

## **Principe VI ? (Exercice défaillant des responsabilités et infractions disciplinaires)**

42. Ce dernier principe fait l'obligation aux juges d'exercer leurs pouvoirs et d'assumer leurs devoirs. Comme tout autre représentant d'un des pouvoirs étatiques, les juges sont soumis à un contrôle sur le respect de cette obligation.

43. Lorsque les juges ne s'acquittent pas de leurs responsabilités de manière efficace et adéquate, des mesures appropriées doivent être prises. Selon les traditions juridiques des Etats, ces mesures peuvent, par exemple, consister à dessaisir un juge de certaines affaires, à lui confier d'autres tâches judiciaires au sein de la juridiction, à lui infliger des sanctions pécuniaires, telles qu'une réduction de sa rémunération pendant une période temporaire ou à le suspendre de ses fonctions (voir paragraphe 1. de ce principe). Il va sans dire que ces mesures doivent rester l'exception afin de sauvegarder l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Il appartient aux Etats membres de déterminer quel est l'organe compétent chargé du suivi du travail des juges, et c'est pour cette raison que le paragraphe 3 de la Recommandation prie simplement les Etats membres d'"étudier" la possibilité de constituer un organe compétent spécial. Il devrait être possible de former des recours contre les décisions de cet organe devant un tribunal. Cet organe peut être une instance judiciaire, mais d'autres institutions comme le ministère de la

Justice s'acquittent de cette tâche dans certains Etats membres. Par exemple un ministère ne devrait pas, sous prétexte d'agir en tant qu'autorité de surveillance, dessaisir un juge qui a rendu une décision qui ne serait pas conforme aux souhaits de l'administration. Toutefois, si un juge fait face à un retard important dans le traitement de ses propres affaires, le Président de la Cour, une autorité judiciaire supérieure ou le ministère de la justice peuvent décider de rechercher les raisons de ce retard. Dans ces cas, l'exigence de l'efficacité de la justice ne porte pas atteinte à l'indépendance des juges.

44. Lorsque, selon le droit interne, il est allégué qu'un juge a commis une faute disciplinaire, il est primordial que toute procédure ouverte contre lui sauvegarde son indépendance et que tout tribunal ou organe compétent soit indépendant et impartial. Dans certains Etats membres, l'instance devant laquelle un juge soupçonné de faute disciplinaire est traduit, est composée de juges ou de juges et d'autres personnes n'appartenant pas au corps judiciaire. D'autres Etats membres ne connaissent même pas véritablement de cours ou tribunaux disciplinaires, la seule sanction disciplinaire étant alors la révocation. Dans certains pays seulement, le parlement national peut démettre un juge d'un tribunal supérieur de ses fonctions. En conclusion, le fait que l'instance devant laquelle la procédure disciplinaire est menée ne ressortisse pas aux juges ou ne soit pas soumise à une certaine influence des juges ne pose pas de problèmes à condition que l'indépendance des tribunaux ou des organes et l'impartialité de la procédure soient respectées.

45. Le paragraphe 2 tient compte des différentes hypothèses selon lesquelles le juge peut être révoqué avant l'âge de la retraite.

46. Le principe de l'inamovibilité des juges nommés de manière permanente vise à garantir leur indépendance et a pour conséquence qu'un juge nommé de manière permanente ne peut être révoqué sans juste motif avant d'avoir atteint l'âge de la retraite obligatoire. Cependant, dans quelques Etats membres l'exercice des fonctions de certains juges n'est pas assuré jusqu'à l'âge de la retraite. Il s'agit soit des cas où les juges doivent être réélus après une certaine période, soit des hypothèses où certains juges ont, lorsqu'ils entrent en fonction, une période "probatoire" au cours de laquelle ils peuvent être révoqués.

47. Sous la notion de "juste motif" tombent les cas de fautes disciplinaires ou les cas d'incapacité. Il est évident qu'au cours de la procédure de révocation, les juges bénéficient des mêmes droits et garanties procédurales conférés à tout autre justiciable. Il convient également de citer les principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Le paragraphe 19 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature est ainsi libellé: «Dans toute procédure disciplinaire, de suspension ou de destitution, les décisions sont prises en fonction des règles établies en matière de conduite des magistrats.»

Partant du principe que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, conformément à la Convention européenne de droits de l'homme, cette Recommandation traite certains principes fondamentaux pour garantir l'indépendance des juges. Par exemple, les décisions des juges ne devraient pas être sujettes à révision en dehors des procédures de recours prévues par la loi; le mandat des juges et leur rémunération devraient être garantis par la loi; toute décision concernant la carrière professionnelle des juges devrait se baser sur des critères objectifs, et la sélection et la carrière des juges devraient se fonder sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité. Les juges devraient prendre leurs décisions en toute indépendance et pouvoir agir sans restrictions et sans faire l'objet d'influences, d'incitations, de pressions, de menaces ou d'interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit. La Recommandation traite aussi des conditions de travail des juges et leurs responsabilités.

Les éditions du Conseil de l'Europe

ISBN