



Strasbourg, 16 mars 2010

CDL-AD(2010)004
Or. angl.

Etude n° 494 / 2008

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT
SUR L'INDÉPENDANCE DU SYSTÈME JUDICIAIRE
PARTIE I : L'INDÉPENDANCE DES JUGES

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 82^e session plénière
(Venise, 12-13 mars 2010)

sur la base des observations de

M. Guido NEPPI MODONA (membre suppléant, Italie)
Mme Angelika NUSSBERGER (membre suppléant, Allemagne)
M. Hjortur TORFASON (membre, Islande)
M. Valery ZORKIN (membre, Russie)

Table des matières

Introduction	3
I. REMARQUES PRÉLIMINAIRES	3
II. NORMES EXISTANTES	4
III. ASPECTS SPÉCIFIQUES DE L'INDÉPENDANCE DES JUGES.....	5
1. Niveau auquel l'indépendance des juges est garantie.....	5
2. Bases de nomination ou de promotion.....	6
3. Organes de nomination et consultatifs.....	7
4. Durée du mandat	8
5. Inamovibilité et régime de sanctions disciplinaires - Mutations.....	9
6. Rémunération des juges	10
7. Budget de la justice.....	11
8. Absence d'influence extérieure indue	12
9. Caractère définitif des décisions de justice	14
10. Indépendance au sein de l'appareil judiciaire	14
11. Répartition des affaires et droit au juge naturel	16
IV. CONCLUSIONS	18

INTRODUCTION

1. Par une lettre datée du 11 juillet 2008, la présidente de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire a prié la Commission de Venise de donner un avis sur « les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire ». La commission était « intéressée tant par une présentation de l'acquis existant que par des propositions de développement, sur la base d'une analyse comparative tenant compte des principales familles de systèmes juridiques en Europe ».
2. La Commission de Venise a confié la rédaction de ce rapport à sa sous-commission sur le pouvoir judiciaire, qui a tenu des réunions sur cette question à Venise les 16 octobre 2008, 11 décembre 2008, 12 mars 2009, 10 décembre 2009 et 11 mars 2010.
3. La sous-commission a décidé d'élaborer deux rapports sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'un traitant du ministère public et l'autre des juges. Le présent rapport, consacré aux juges, a été établi sur la base des observations de M. Neppi Modona (CDL-JD(2009)002), Mme Nussberger (CDL-JD(2008)006), M. Zorkin (CDL-JD(2008)008) et M. Torfason.
4. En décembre 2008, M. Desch, représentant du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), et Mme Laffranque, présidente du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), ont participé aux travaux de la Commission. Mme Laffranque a également soumis des observations écrites (CDL-JD(2008)002).
5. Le présent rapport a été examiné lors des sessions plénières de la Commission des 17 et 18 octobre 2008, 12 et 13 décembre 2008, 12 et 13 juin 2009, 9 et 10 octobre 2010 et 11 et 12 décembre 2009. Il a été adopté par la Commission de Venise à sa 82^e Session plénière (Venise, 12-13 mars 2010).

I. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

6. L'indépendance du pouvoir judiciaire comporte une composante objective, à savoir qu'elle constitue une caractéristique dont le système judiciaire ne saurait faire l'économie, et une composante subjective, à savoir que toute personne a le droit de voir ses droits et ses libertés établis par un juge indépendant. En l'absence de juges indépendants, il ne peut y avoir d'application correcte et légale des droits et des libertés. L'indépendance du pouvoir judiciaire n'est donc pas une fin en soi. Elle n'est pas un privilège dont bénéficieraient les juges à titre individuel, mais se justifie par la nécessité de permettre aux juges de remplir leur mission de gardiens des droits et des libertés.
7. L'indépendance des juges et, partant, la réputation du système judiciaire dans une société donnée dépend de multiples facteurs. Outre les règles institutionnelles garantissant cette indépendance, la personnalité et le professionnalisme des juges sont des éléments déterminants. La culture juridique dans son ensemble est également un aspect important.
8. Les règles institutionnelles doivent permettre de sélectionner des juges hautement qualifiés et fiables sur le plan personnel et de définir un environnement dans lequel ils puissent travailler sans être indûment soumis à des influences extérieures.
9. La question de l'instauration d'un ensemble complet de normes relatives à l'indépendance judiciaire a été traitée dans un nombre considérable de documents plus ou moins détaillés, visant à établir des points de référence. Ces documents, qu'ils émanent d'organisations internationales, d'instances officielles ou de groupes indépendants, dressent un tableau exhaustif de ce que devraient être les éléments de l'indépendance judiciaire, de son rôle et de

son importance pour garantir la prééminence du droit et de la nature des obstacles que le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif ou d'autres parties peuvent mettre sur son chemin.

10. Dans beaucoup de pays, l'expérience a montré que les meilleures règles institutionnelles ne pouvaient rien sans la bonne volonté des personnes chargées de leur mise en œuvre. Il est donc au moins aussi important d'appliquer les normes en vigueur que de déterminer quelles nouvelles normes il y aurait lieu de mettre en place. Cependant, le présent rapport ne se borne pas à présenter une vue d'ensemble des normes existantes, mais s'efforce aussi de recenser les domaines dans lesquels il serait utile d'instaurer de nouvelles normes afin de changer des pratiques qui peuvent faire obstacle à l'indépendance des juges.

11. Il est à noter que certains principes ne sont applicables qu'aux juges des juridictions ordinaires au niveau national, mais non aux membres des cours constitutionnelles ni des juridictions internationales, qui n'entrent pas dans le champ du présent rapport.

II. NORMES EXISTANTES

12. Aux niveaux européen et international, il existe un important corpus de textes consacrés à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il serait absurde de tout reprendre à zéro pour tenter une nouvelle fois de définir des normes en la matière. Aussi, dans le présent rapport, la Commission de Venise se fondera-t-elle sur les textes existants.

13. Au niveau européen, le droit à un tribunal indépendant et impartial est d'abord garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (« 1. *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, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...)* »). La jurisprudence de la Cour éclaire plusieurs aspects importants de l'indépendance judiciaire mais, par nature, n'aborde pas la question de manière systématique.

14. Outre la Convention européenne des droits de l'homme, le texte qui fait le plus autorité sur la question de l'indépendance judiciaire au niveau européen est la Recommandation n° R(94)12 du Comité des Ministres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, texte d'ailleurs en cours de réexamen. La Commission de Venise espère que le présent rapport sera utile à cet égard.

15. Etant donné que ce texte reste assez général, plusieurs tentatives ont été faites pour élaborer un texte plus pointu sur l'indépendance de la magistrature. Le texte le plus complet est probablement l'Avis n° 1 du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges. D'autres avis du CCJE sont également pertinents dans ce contexte, par exemple l'Avis n° 6 sur le procès équitable dans un délai raisonnable, l'Avis n° 10 sur le Conseil de la Justice au service de la société et l'Avis n° 11 sur la qualité des décisions de justice.

16. Parmi les textes du Conseil de l'Europe, citons également la Charte européenne sur le statut des juges, adoptée lors d'une réunion multilatérale organisée à Strasbourg en juillet 1998 par la Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

17. Le rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028) traite de questions particulièrement importantes pour l'indépendance judiciaire. D'autres aspects sont abordés dans divers avis de la Commission.

18. Plusieurs normes de l'ONU relatives à l'indépendance de la magistrature s'appuient sur l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (« *Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.* »). C'est le cas en particulier des [Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1985](#) et des [Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire adoptés en 2002](#). Ces normes concordent souvent avec celles du Conseil de l'Europe mais, en général, elles ne vont pas au-delà.

19. Le présent rapport se propose de présenter de manière cohérente les éléments des normes européennes. Il suit dans une large mesure la structure de l'Avis n° 1 du CCJE.

III. ASPECTS SPÉCIFIQUES DE L'INDÉPENDANCE DES JUGES

1. Niveau auquel l'indépendance des juges est garantie

20. La Recommandation n° R(94)12 dispose ce qui suit (principe I.2.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.* »

21. Suivant la recommandation formulée dans la Charte européenne, le CCJE, dans son Avis n° 1 (par. 16¹), préconise d'aller plus loin : « *les principes fondamentaux du statut des juges sont énoncés dans les normes internes du niveau le plus élevé et ses règles dans des normes du niveau au moins législatif* ».

22. La Commission de Venise souscrit sans réserve à cette approche. **Les principes fondamentaux garantissant l'indépendance des juges devraient être inscrits dans la Constitution ou un texte équivalent².**

¹ Sauf indication contraire, les références au CCEJ se rapportent à son Avis n° 1.

² Exemples de dispositions constitutionnelles :

Albanie - Article 145 de la Constitution

1. Les juges sont indépendants et soumis seulement à la Constitution et à la loi. (...)

Andorre - Article 85 de la Constitution

1. La Justice est rendue, au nom du peuple andorran, exclusivement par des juges indépendants, inamovibles et, dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, soumis uniquement à la Constitution et à la loi. (...)

Autriche - Article 87 de la Constitution

1. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. (...)

République tchèque - Article 81 de la Constitution

Le pouvoir judiciaire est exercé au nom de la république par des tribunaux indépendants.

Géorgie - Article 84 de la Constitution

1. Les juges sont indépendants dans leurs activités et ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi. Toute immixtion dans les activités des juges pour influencer sur leurs décisions est interdite et punie par la loi.

Allemagne - Article 97 de la Loi fondamentale - Indépendance des juges

1. Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi. (...)

Grèce - Article 87 de la Constitution

1. La justice est rendue par des tribunaux constitués de magistrats du siège qui jouissent d'une indépendance tant fonctionnelle que personnelle. (...)

Islande - Article 70 de la Constitution

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial qui statuera sur ses droits et obligations ou sur le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Les débats devant le tribunal sont publics sauf si le juge en décide autrement, en application de la loi, en vue de préserver la moralité, l'ordre public, la sécurité nationale ou les intérêts des parties en cause.

Italie - Article 101.2 de la Constitution

2. Bases de nomination ou de promotion

23. La Recommandation n° R(94)12 prévoit que « [t]oute 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 ».

24. Dans son Avis n° 1 (par. 25), le CCJE recommande en outre « aux autorités des Etats 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

Les juges ne sont soumis qu'à la loi.

Article 104.1 de la Constitution

La magistrature constitue un ordre autonome et indépendant de tout autre pouvoir.

Lettonie - Article 83 de la Constitution

Les juges sont indépendants et soumis uniquement à la loi.

Lituanie - Article 109 de la Constitution

Dans la République de Lituanie, seuls les tribunaux rendent la justice.

Les juges et les tribunaux sont indépendants lorsqu'ils rendent la justice.

Dans l'instruction des affaires, les juges n'obéissent qu'à la loi.

Les tribunaux statuent au nom de la République de Lituanie.

Portugal - Article 203 de la Constitution - Indépendance

Les tribunaux sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi.

Article 216 de la Constitution - Garanties et incompatibilité

1. Les juges sont inamovibles. Ils ne pourront être mutés, suspendus, mis à la retraite ou démis de leurs fonctions en dehors des cas prévus par la loi.

2. Les juges ne peuvent être tenus pour responsables de leurs décisions, sauf exceptions consignées dans la loi.

3. Les juges en exercice ne peuvent exercer aucune autre fonction, publique ou privée, hormis les fonctions d'enseignement ou de recherche scientifique de nature juridique et non rémunérées, conformément à la loi.

4. Les juges en exercice ne peuvent être nommés pour participer à des commissions de service étrangères à l'activité des tribunaux sans autorisation du conseil supérieur compétent.

5. La loi peut établir d'autres cas d'incompatibilité avec l'exercice de la fonction de juge.

Roumanie - Article 123 de la Constitution – L'exercice de la justice

1. La justice est rendue au nom de la loi.

2. Les juges sont indépendants et ils ne sont soumis qu'à la loi.

Fédération de Russie - Article 10 de la Constitution

Le pouvoir d'Etat dans la Fédération de Russie est exercé sur la base de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les organes des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont indépendants.

Article 120 de la Constitution

1. Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la Constitution de la Fédération de Russie et à la loi fédérale. (...)

Slovénie - Article 125 de la Constitution - Indépendance des juges

Les juges, dans l'exercice de leur fonction de juges, sont indépendants. Ils sont liés par la Constitution et par la loi.

Turquie - Article 138 de la Constitution

Les juges sont indépendants dans l'exercice de leur fonctions ; ils statuent conformément à la Constitution, à la loi et au droit et selon leur conviction intime.

Nul organe, autorité, instance ou individu ne peut donner d'ordres ou de directives aux tribunaux ou aux juges, leur envoyer des circulaires, ou leur faire de recommandations ou suggestions concernant l'exercice de leur pouvoir juridictionnel.

On ne peut ni poser de question ni organiser de discussions ni faire de déclarations d'aucune sorte à l'Assemblée législative en rapport avec l'exercice du pouvoir juridictionnel dans le cadre d'un procès en cours.

Exemple de codification au niveau de la loi : au Royaume-Uni, l'article 3 de la loi de réforme constitutionnelle de 2005 prévoit que tous les ministres ayant des compétences relatives au système judiciaire ou à l'administration de la justice « doivent veiller au maintien de l'indépendance du pouvoir judiciaire ».

efficacité »). Le mérite ne se mesure pas seulement aux connaissances juridiques, aux compétences analytiques ou à l'excellence intellectuelle. Son évaluation devrait aussi prendre en compte la personnalité, la sûreté de jugement, l'accessibilité, l'aptitude à la communication, l'efficacité dans l'élaboration des décisions, etc.

25. Il est indispensable que les juges aient le sens de la justice et le sens de l'équité. En pratique, toutefois, l'évaluation de ces critères peut s'avérer malaisée. Il importe qu'en la matière les procédures soient transparentes et la pratique cohérente.

26. Enfin, si le mérite doit être le critère prépondérant, la diversité des juges est un élément propre à accroître la confiance du public et sa reconnaissance du système judiciaire dans son ensemble. La magistrature n'est pas représentative, mais elle doit être ouverte et accessible à toutes les personnes qualifiées issues de l'ensemble des secteurs de la société³.

27. Le principe selon lequel toutes les décisions concernant la nomination et la carrière professionnelle des juges devraient être fondées sur le mérite, évalué au moyen de critères objectifs dans le cadre de la loi, ne saurait être contesté.

3. Organes de nomination et consultatifs

28. La Recommandation n° R(94)12 laisse apparaître une préférence pour un conseil de la magistrature, mais admet d'autres dispositifs :

« 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. »

29. Le CCJE plaide également en faveur de l'intervention d'un organe indépendant (par. 45) : *« Le CCJE estime que la Charte européenne – pour autant qu'elle préconise l'intervention (au sens suffisamment large pour couvrir une opinion, recommandation ou proposition, ainsi qu'une décision effective) d'une instance indépendante composée dans une grande mesure de représentants des juges choisis démocratiquement par d'autres juges – va dans la bonne direction, que le CCJE souhaite recommander. Ceci est particulièrement important pour les pays qui n'ont pas de système éprouvé aux bases démocratiques solides. »*

30. L'Avis n° 10 du CCJE sur le Conseil de la Justice au service de la société précise cette position. Ainsi, on peut lire au paragraphe 16 : *« Le Conseil de la Justice peut être composé, soit exclusivement de juges, soit à la fois de juges et de non-juges. Dans ces deux situations, il convient d'éviter tout corporatisme. »* Et plus loin, au paragraphe 19 : *« Selon le CCJE, une telle composition mixte présente l'avantage d'une part d'éviter le corporatisme et d'autre part de refléter les différents courants d'opinion de la société et apparaître ainsi comme une source supplémentaire de légitimation du pouvoir judiciaire. Même avec une composition mixte, le Conseil de la Justice doit fonctionner sans la moindre concession au jeu des majorités parlementaires et des pressions de l'exécutif, en dehors de toute subordination aux logiques partisans, pour pouvoir se porter garant des valeurs et des principes essentiels de la justice. »*

³

Voir aussi une conclusion analogue concernant les juges des cours constitutionnelles, Rapport sur la composition des cours constitutionnelles, Science et technique de la démocratie n° 20, p. 30.

31. La position de la Commission de Venise (CDL-AD(2007)028) est plus nuancée :
- « 44. *En Europe, il existe toutes sortes de systèmes pour les nominations de juges et il n'y a pas un modèle unique qui s'appliquerait à tous les pays.*
45. *Dans les démocraties plus anciennes, le pouvoir exécutif a parfois une influence décisive sur les nominations judiciaires. De tels systèmes peuvent fonctionner correctement en pratique et ils permettent d'avoir une magistrature indépendante, car les pouvoirs de cette dernière sont limités par la culture et les traditions juridiques qui se sont développées au fil des décennies.*
46. *En revanche, les nouvelles démocraties n'ont pas encore eu la possibilité de développer de telles traditions, qui peuvent empêcher les abus. En conséquence, au moins dans ces pays des dispositions constitutionnelles et juridiques explicites sont nécessaires en tant que garantie pour empêcher les abus politiques dans la nomination des juges.*
47. *Les nominations des juges des juridictions de droit commun (non constitutionnelles) constituent une question qu'il n'est pas souhaitable de soumettre au vote du Parlement parce qu'on ne peut pas exclure le risque que des considérations politiques l'emportent sur les mérites objectifs d'un candidat.*
48. *Une méthode appropriée pour garantir l'indépendance de la magistrature consiste à créer un conseil de la magistrature, qui doit être doté de garanties constitutionnelles pour sa composition, ses pouvoirs et son autonomie.*
49. *Un tel conseil doit avoir une influence décisive sur la nomination et l'avancement des juges et les mesures disciplinaires à leur encontre.*
50. *Une partie importante ou la majorité des membres du Conseil de la magistrature devrait être élue par les magistrats eux-mêmes afin d'assurer la légitimité démocratique du Conseil de la magistrature ; les autres membres devraient être élus par le Parlement parmi les personnes ayant les compétences juridiques appropriées. »*

32. En résumé, de l'avis de la Commission de Venise, il est approprié, pour garantir l'indépendance de la magistrature, qu'un **conseil de la magistrature indépendant joue un rôle déterminant dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges**. Du fait de la richesse de la culture juridique en Europe, qui est précieuse et doit être préservée, il n'existe pas de modèle unique applicable à tous les pays. **Tout en respectant la diversité des systèmes juridiques, la Commission de Venise recommande aux Etats qui ne l'ont pas encore fait d'envisager de créer un conseil de la magistrature indépendant ou un organe similaire. La composition de ce conseil devrait, dans tous les cas, présenter un caractère pluraliste, les juges représentant une partie importante, sinon la majorité, de ses membres. A l'exception des membres de droit, ces juges devraient être élus ou désignés par leurs pairs.**

4. Durée du mandat

33. Le principe I.3 de la Recommandation n° R(94)12 est ainsi libellé : « *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.* »

34. Le CCJE précise, dans son Avis n° 1 (par. 48), que « *[d]ans la pratique européenne, les nominations à plein temps jusqu'à l'âge légal de la retraite sont la règle. C'est là l'approche la*

moins problématique du point de vue de l'indépendance ». Il estime (par. 53) « *que si la nomination est provisoire ou pour une durée limitée, l'instance responsable de l'objectivité et la transparence de la méthode employée pour la nomination ou la reconduction à une fonction de juge à temps plein sont d'une importance capitale* ».

35. Cette position concorde avec celle de la Commission de Venise qui, sauf dans des cas particuliers comme les juges des cours constitutionnelles, a toujours été favorable à l'inamovibilité jusqu'à la retraite.

36. Les périodes d'essai posent à cet égard un problème particulier. Cette question est traitée expressément dans la Charte européenne au paragraphe 3.3 :

« 3.3. Lorsque la procédure de recrutement prévoit une période d'essai, nécessairement courte, postérieure à la nomination en qualité de juge avant que celle-ci ne soit confirmée à titre définitif, ou lorsque le recrutement s'effectue pour une durée limitée pouvant être renouvelée, la décision de ne pas nommer définitivement ou de ne pas renouveler ne peut être prise que par l'instance indépendante visée au point 1.3 ou sur sa proposition ou sa recommandation ou avec son accord ou après son avis. Les dispositions du point 1.4 sont aussi applicables à la personne soumise à une période d'essai. »

37. La Commission de Venise s'est penchée sur cette question de façon approfondie dans son rapport sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028) :

« 40. La Commission de Venise considère que la fixation de périodes d'essai peut porter atteinte à l'indépendance des juges, car ceux-ci peuvent avoir le sentiment de faire l'objet de pressions pour statuer d'une certaine manière. (...)

41. Ceci ne devrait pas être interprété comme excluant toute possibilité de nommer des juges temporaires. Dans les Etats dont le système judiciaire est relativement récent, il peut être nécessaire en pratique de s'assurer d'abord qu'un juge est réellement capable de s'acquitter effectivement de ses fonctions avant de le titulariser. Si les nominations à l'essai sont considérées comme indispensables, un "refus de confirmer le juge en place doit se fonder sur des critères objectifs et s'accompagner des mêmes garanties procédurales que celles qui s'appliquent lorsqu'un juge doit être révoqué".

42. Il s'agit avant tout d'exclure les facteurs qui pourraient faire naître des doutes quant à l'impartialité des juges : "malgré l'objectif louable que constitue le désir d'assurer un niveau élevé grâce à un système d'évaluation, il est notoirement difficile de concilier l'indépendance du juge avec un système de notation. Si l'on doit choisir entre les deux, c'est l'indépendance du juge qui est la valeur cruciale".

43. Afin de concilier la nécessité d'un essai/d'une évaluation avec l'indépendance des juges, il y a lieu de faire remarquer que certains Etats, comme l'Autriche, ont instauré un système par lequel les futurs juges sont évalués au cours d'une période d'essai pendant laquelle ils peuvent aider à élaborer les jugements mais ne peuvent pas encore prendre de décisions de justice, lesquelles sont réservées aux juges titulaires. »

38. En résumé, **la Commission de Venise recommande vivement que les juges ordinaires soient nommés à titre permanent jusqu'à leur retraite. Dans le cas de juges en exercice, les périodes d'essai posent problème du point de vue de l'indépendance.**

5. Inamovibilité et régime de sanctions disciplinaires - Mutations

39. Le principe de l'inamovibilité est implicitement garanti par le principe I.3 de la Recommandation n° R(94)12 du Comité des Ministres (voir ci-dessus).

40. Le CCJE conclut ce qui suit (au par. 60) :

« Le CCJE estime

a) que l'inamovibilité des juges devrait être un élément exprès de l'indépendance consacrée au niveau interne le plus élevé (voir paragraphe 16 ci-dessus) ;

b) que l'intervention d'une instance indépendante selon une procédure qui garantit pleinement les droits de la défense, est d'une importance capitale dans les questions de discipline ; et

c) qu'il serait utile d'élaborer des règles définissant non seulement la conduite qui peut conduire à la révocation, mais aussi l'ensemble des comportements qui peuvent entraîner des sanctions disciplinaires ou un changement de statut comme par exemple une mutation à un autre tribunal ou en un autre lieu. »

41. La question des mutations est traitée plus précisément dans la Charte européenne au par. 3.4 :

« 3.4 Le ou la juge en fonction dans un tribunal ne peuvent en principe faire l'objet d'une nouvelle nomination ou d'une nouvelle affectation, même en promotion, sans y avoir librement consenti. Il ne peut être fait exception à ce principe que dans le cas où le déplacement a été prévu à titre de sanction disciplinaire et a été prononcé, dans celui d'une modification légale de l'organisation judiciaire et dans celui d'une affectation temporaire pour renforcer un tribunal voisin, la durée maximale d'une telle affectation étant strictement limitée par le statut sans préjudice de l'application des dispositions du point 1.4. »

42. Cette position cadre avec l'approche suivie par la Commission de Venise lorsqu'elle examine des Constitutions nationales.

43. La Commission de Venise a invariablement défendu l'inscription du principe de l'inamovibilité dans les Constitutions. Les mutations contre la volonté du juge ne peuvent être autorisées qu'à titre exceptionnel. Concernant les procédures disciplinaires, la Commission, dans son rapport sur les nominations judiciaires⁴, se dit **favorable à ce que ces procédures relèvent de la compétence de conseils de la magistrature ou de juridictions disciplinaires.** En outre, la Commission a toujours soutenu qu'il **devait être possible de faire appel des décisions des instances disciplinaires.**

6. Rémunération des juges

44. Selon la Recommandation n° R (94) 12, *« la rémunération [des juges] devrait être garantie par la loi »* (principe I.2.b.ii) et être *« à la mesure de la dignité de leur profession et des responsabilités qu'ils assument »* (principe III.1.b). La Charte étend ce principe aux prestations d'assurance-maladie et à la pension de retraite, ce qu'approuve le CCJE.

45. Le CCJE ajoute dans son Avis n° 1 :

« 62. Bien que certains systèmes (par exemple dans les pays nordiques) appliquent en la matière les mécanismes traditionnels en absence de formelles dispositions légales, le CCJE est d'avis qu'il est généralement important (et en particulier dans le cas des nouvelles démocraties) de fixer les dispositions légales spécifiques garantissant les salaires des juges qui protégeraient ces salaires contre les réductions et qui assureraient de facto l'augmentation des salaires en fonction du coût de la vie. »

46. La Commission de Venise est également d'avis que la rémunération des juges doit correspondre à la dignité de leur profession et qu'une rémunération satisfaisante est indispensable pour protéger les juges contre des ingérences extérieures indues. La

⁴ CDL-AD(2007)028, par. 49.

Constitution polonaise, qui garantit aux juges une rémunération en rapport avec la dignité de leur charge et l'étendue de leurs missions, est un exemple à suivre. Le niveau de la rémunération devrait être établi en tenant compte de la situation sociale dans le pays considéré ainsi que du niveau de rémunération des hauts fonctionnaires. La rémunération devrait être déterminée en fonction d'un barème général et de critères objectifs et transparents, et non d'une évaluation de la performance individuelle du juge. Les primes dont l'attribution comporte un élément d'appréciation devraient être exclues.

47. Dans plusieurs pays, notamment post-socialistes, les juges bénéficient également d'avantages en nature tels que des appartements, des voitures, etc. Cette rémunération non pécuniaire a deux principales origines historiques. La première est l'ancien système socialiste de répartition des biens, qui reposait sur la planification centralisée. Certains groupes, dont les juges, jouissaient d'un accès privilégié à certains biens, notamment les logements. Il s'agissait d'un avantage considérable attaché à la fonction de juge.

48. Cette pratique a ensuite perduré pendant la période de transition post-socialiste vers l'économie de marché. Les prix de l'immobilier ayant explosé, les agents de l'Etat, y compris les juges, étaient dans l'incapacité d'acheter un logement convenable. Là encore, l'attribution d'un appartement était l'un des avantages liés à la fonction de juge. Aujourd'hui, les jeunes juges, en particulier, peuvent avoir des difficultés pour acheter un bien immobilier ; aussi le système d'attribution de logements a-t-il été maintenu.

49. Les attributions de logements sont une source de préoccupation, mais il est vrai qu'il n'est pas simple d'assurer aux juges un niveau de vie approprié, y compris un logement. Un argument avancé en faveur de ces avantages en nature est qu'ils peuvent être attribués en fonction des besoins individuels, alors que les salaires sont fixés au même niveau pour tous les juges d'une catégorie donnée sans possibilité d'aider ceux qui ont un besoin particulier. Toutefois, cette appréciation des besoins sociaux et les différences qu'elle établit entre les juges ouvrent la porte à des abus et à l'application de critères subjectifs.

50. Même si ces avantages sont prévus par la loi, il y a toujours une marge d'appréciation dans leur attribution. C'est pourquoi ils représentent une menace potentielle pour l'indépendance judiciaire. Si, dans certains pays, il peut être difficile d'abolir immédiatement ces avantages en nature dans la mesure où ils répondent à un besoin ressenti de justice sociale, la Commission de Venise recommande de les faire disparaître progressivement au profit d'une rémunération financière de niveau satisfaisant.

51. En résumé, **la Commission de Venise estime que la loi devrait garantir aux juges un niveau de rémunération conforme à la dignité de leur charge et à l'étendue de leurs missions. Les primes et les avantages en nature, dont l'attribution comporte un élément d'appréciation, devraient être supprimés progressivement.**

7. Budget de la justice

52. Pour préserver l'indépendance du système judiciaire à court et à long terme, il est indispensable de le doter de ressources suffisantes pour que les tribunaux et les juges soient en mesure de respecter les normes établies à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans les Constitutions nationales et d'accomplir leurs missions avec l'intégrité et l'efficacité requises pour que la population ait confiance dans la justice et l'état de droit. Pour évaluer les besoins en financement, il faut donc considérer l'ensemble des ressources dont le système judiciaire devrait être doté afin de satisfaire à ces exigences et de se voir reconnu en tant que pouvoir indépendant.

53. L'Etat a le devoir d'allouer des ressources financières suffisantes au système judiciaire. Même en temps de crise, le bon fonctionnement et l'indépendance des juges ne doivent pas être mis en péril. Le financement des tribunaux ne doit pas être fondé sur des décisions discrétionnaires de la part des organes publics, mais sur des critères objectifs et transparents garantissant sa stabilité.

54. Les textes internationaux ne prévoient pas l'autonomie budgétaire du système judiciaire, mais il est éminemment souhaitable de prendre en compte l'avis des magistrats lors de l'élaboration du budget. La position du CCJE à ce sujet est exposée dans son Avis n° 2 sur le financement et la gestion des tribunaux :

« 5. Le CCJE reconnaît que bien que le financement des tribunaux soit un élément du budget présenté au parlement par le ministère des Finances, ce financement ne doit pas être tributaire des fluctuations politiques. Certes, le niveau de financement qu'un pays peut se permettre de dégager pour ses tribunaux est une décision politique ; mais dans un système fondé sur la séparation des pouvoirs, il est toujours nécessaire de veiller à ce que ni le pouvoir exécutif ni le pouvoir législatif ne puisse exercer une quelconque pression sur la justice lorsqu'il fixe le budget de celle-ci. Les décisions en matière d'affectation de fonds aux tribunaux doivent être prises dans le respect le plus rigoureux de l'indépendance des juges.

10. Bien que le CCJE ne puisse méconnaître les disparités économiques entre les pays, le développement d'un financement approprié des tribunaux passe par une plus grande participation de ceux-ci dans le processus d'élaboration du budget. Dans ces conditions, le CCJE reconnaît qu'il importe que les dispositions en matière de vote du budget de la justice par le parlement comportent une procédure qui tienne compte de l'avis du pouvoir judiciaire.

11. L'une des formes possibles de cette implication active de la justice dans l'élaboration du budget consisterait à confier à l'organe indépendant chargé de la gestion du corps judiciaire, dans les pays où cet organe existe, un rôle de coordination dans la préparation des demandes financières des tribunaux, et à faire de cet organe un interlocuteur direct du parlement pour l'appréciation des besoins des juridictions. Il serait souhaitable qu'un organe représentant l'ensemble des juridictions soit chargé de présenter les demandes budgétaires au parlement ou à l'une de ses commissions spécialisées. »

55. Les décisions relatives à l'affectation de ressources financières aux tribunaux doivent être prises dans le plus strict respect du principe de l'indépendance judiciaire ; le système judiciaire devrait avoir la possibilité de donner son avis sur la proposition de budget soumise au parlement, éventuellement par l'intermédiaire du conseil de la magistrature.

8. Absence d'influence extérieure induite

56. L'indépendance judiciaire présente deux aspects complémentaires. L'indépendance externe protège le juge contre l'influence des autres pouvoirs de l'Etat ; elle est une composante essentielle de l'état de droit. L'indépendance interne (voir ci-après, section 10) garantit qu'un juge prend ses décisions en se fondant uniquement sur la Constitution et la législation, et non sur les instructions de juges plus élevés dans la hiérarchie.

57. La Recommandation (94)12 énonce ce qui suit (principe I.2.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. »

58. Dans son Avis n° 1 (par. 63), le CCJE formule les observations suivantes :

« Il est pourtant délicat de dire ce qu'est une influence indue et de trouver un bon équilibre entre, par exemple, la nécessité de protéger la procédure judiciaire contre les pressions et distorsions de toutes sortes, qu'elles soient d'origine politique, médiatique ou autre, et l'utilité d'une discussion ouverte sur les questions d'intérêt public au sein de la société et dans une presse libre. Il faut que les juges acceptent d'être des personnages publics et qu'ils ne soient pas trop susceptibles ou d'une constitution fragile. Le CCJE estime qu'aucune modification du principe existant ne semble nécessaire mais que les juges des différents Etats pourraient tirer profit de discussions et d'échanges d'information sur des situations particulières. »

59. Il convient, dans ce contexte, d'examiner la question de la responsabilité pénale et civile et de l'immunité des juges. Dans son Avis n° 3 sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, le CCJE expose la position suivante :

« 75. En ce qui concerne la responsabilité pénale, le CCJE est d'avis :

- i) que le juge devrait être responsable pénalement dans les termes de droit commun pour les infractions commises en dehors de ses fonctions ;*
- ii) que la responsabilité pénale ne devrait 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.*

76. En ce qui concerne la responsabilité civile, le CCJE considère que, compte tenu du principe de l'indépendance :

- i) il devrait être remédié aux erreurs judiciaires (que ces dernières aient trait à la compétence, au fond ou à la procédure) dans le cadre d'un système de recours adéquat (avec ou sans l'autorisation du tribunal) ;*
- ii) tout remède pour d'autres fautes de la justice (y compris, par exemple, les retards excessifs) relève exclusivement de la responsabilité de l'Etat ;*
- iii) 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, celle-ci fût-elle assumée par l'Etat sous la forme d'une indemnisation. »*

60. La Commission de Venise a préconisé une immunité fonctionnelle limitée des juges :

« Les magistrats (...) ne devraient pas bénéficier d'une immunité générale telle qu'elle figure dans la Constitution bulgare. Selon les normes générales, ils ont effectivement besoin d'être protégés de poursuites civiles pour des actes accomplis de bonne foi dans le cadre de leurs fonctions. Ils ne devraient toutefois pas jouir d'une immunité générale qui les protégerait contre toute poursuite pour des actes criminels qu'ils auraient commis, et pour lesquels ils doivent répondre devant les tribunaux. » (CDL-AD(2003)12, par. 15.a).

61. Il ne fait aucun doute que les **juges** doivent être protégés contre toute influence extérieure indue. A cette fin, ils **devraient jouir d'une immunité fonctionnelle – mais exclusivement fonctionnelle** (immunité de poursuites pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, à l'exception des infractions intentionnelles, comme l'acceptation de pots-de-vin).

62. De plus, **les juges ne devraient pas se retrouver dans une situation où leur indépendance ou leur impartialité puissent être mises en doute. C'est ce qui justifie les règles nationales concernant l'incompatibilité de la fonction judiciaire avec d'autres fonctions. C'est aussi pourquoi de nombreux Etats restreignent les activités politiques des juges.**

63. L'impartialité est également prescrite par l'article 6 de la CEDH. Il s'agit d'une notion voisine, mais distincte de celle d'indépendance. Un juge doit se récuser quand son intervention dans une affaire présente une apparence raisonnable de partialité ou de conflit d'intérêts, qu'il soit ou non de parti pris dans la pratique.

64. Afin que des pressions indues ne viennent pas entraver le cours de la justice, il convient d'envisager d'appliquer le principe du « *sub judice* » en le formulant soigneusement de manière à assurer un juste équilibre entre la nécessité de protéger, d'une part, le cours de la justice et, d'autre part, la liberté de la presse et le débat public sur des questions d'intérêt général.

9. Caractère définitif des décisions de justice

65. Selon le principe I.2.a.i de la Recommandation n° R (94) 12, « *les décisions des juges ne devraient pas être susceptibles d'être révisées en dehors des procédures de recours prévues par la loi* ». Il doit être entendu que ce principe n'exclut pas la possibilité de rouvrir une procédure à titre exceptionnel en raison de l'apparition de faits nouveaux ou pour d'autres motifs prévus par la loi.

66. Alors que, dans son Avis n° 1 (par. 65), le CCJE conclut d'après les réponses à son questionnaire que ce principe semble généralement respecté, l'expérience de la Commission de Venise et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme tendent à montrer que, dans les pays post-soviétiques, le pouvoir de contrôle de la Prokuratura équivaut souvent à lui permettre de former un recours contre des décisions de justice qui, en principe, ne sont plus susceptibles d'appel.

67. La Commission de Venise insiste sur le principe selon lequel **les décisions de justice ne devraient pas être susceptibles d'être révisées en dehors des procédures d'appel, en particulier à la suite d'un recours formé par le ministère public ou tout autre organe de l'Etat après l'expiration du délai d'appel.**

10. Indépendance au sein de l'appareil judiciaire

68. Dans les textes internationaux, la question de l'indépendance interne au sein du système judiciaire a bénéficié d'une moindre attention que celle de l'indépendance externe. Elle semble pourtant tout aussi importante. Dans plusieurs Constitutions, il est indiqué que « les juges ne sont soumis qu'à la loi ». Ce principe protège d'abord les juges contre toute influence *extérieure* indue. Cependant, il peut aussi s'appliquer à *l'intérieur* du système judiciaire. Une organisation hiérarchique de la magistrature dans laquelle les juges seraient subordonnés aux présidents de tribunaux ou à des instances supérieures dans l'exercice de leur activité juridictionnelle porterait manifestement atteinte à ce principe.

69. Les principaux éléments à prendre en considération sont clairement exposés par le CCJE :

« 64. Il s'agit avant tout de souligner ici qu'un juge dans l'exercice de ses fonctions n'est l'employé de personne ; il exerce une fonction de l'Etat. Il est par conséquent le serviteur de la loi et il n'est responsable que devant la loi. Il est évident qu'un juge lors de l'examen d'un cas n'agit sur aucun ordre ou instruction de la part d'un tiers au sein ou à l'extérieur du système judiciaire.

66. Le CCJE note le risque potentiel que la hiérarchie judiciaire interne peut faire peser sur l'indépendance des juges. On sait que l'indépendance suppose non seulement d'être à l'abri d'une influence extérieure indue, mais aussi d'être soustrait à l'influence indue qui peut découler dans certaines situations de l'attitude d'autres 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” (Recommandation n° R (94) 12, Principe I (2)(d)). Il s’agit ici des juges pris isolément. Les termes employés n’excluent pas les doctrines comme celle du précédent dans les pays de Common law (c’est-à-dire l’obligation d’un juge d’une juridiction de degré inférieur de se conformer à une décision antérieure prise par une Cour de degré supérieur sur un point de loi soulevé directement dans une affaire ultérieure). »

70. L’adoption par la Cour suprême ou une autre instance supérieure de lignes directrices contraignantes pour les juridictions inférieures – pratique en vigueur dans certains pays post-soviétiques – pose problème à cet égard.

71. La Commission de Venise a systématiquement défendu le principe de l’indépendance individuelle de chaque juge :

« Enfin, conférer à la Cour suprême la compétence d’exercer la “surveillance de l’activité des tribunaux de droit commun”, en vertu de l’article 51 par. 1^{er}, semble contraire au principe de l’indépendance de ces derniers. Si la Cour suprême doit pouvoir casser les jugements des tribunaux inférieurs, ou les reformer, elle ne saurait exercer une surveillance sur leur activité. » (CDL-INF(1997)6, par. 6).

« Dans un système fondé sur l’indépendance de la justice, les juridictions supérieures assurent la cohérence de la jurisprudence sur l’ensemble du territoire national par les décisions qu’elles rendent dans les affaires dont elles sont saisies. Les tribunaux inférieurs, sans être formellement liés par les précédents judiciaires dans la tradition de civil law, par opposition à la tradition de common law, tendent à se conformer aux principes énoncés dans les décisions des juridictions supérieures pour éviter que les jugements qu’ils rendent soient infirmés en appel. De plus, des règles de procédure expresses contribuent à assurer la cohérence entre les différentes branches du pouvoir judiciaire. Le projet ici examiné s’écarte fondamentalement de ce principe. Il confère à la Cour suprême (article 51, paragraphe 2, alinéas 6 et 7) et, de manière plus restrictive, à l’Assemblée plénière des cours suprêmes spécialisées (article 50, paragraphe 1), la faculté d’adresser aux tribunaux inférieurs des “recommandations ou explications” sur les questions qui concernent l’application de la législation. Une telle méthode n’a guère de chances de favoriser l’apparition de tribunaux véritablement indépendants en Ukraine et comporte le risque que les magistrats se conduisent comme des fonctionnaires soumis aux ordres de leurs supérieurs. La conception hiérarchique du projet est illustrée également par les vastes pouvoirs reconnus au président de la Cour suprême (article 59). Celui-ci exerce apparemment ces pouvoirs extrêmement importants à titre individuel, sans avoir à consulter l’Assemblée plénière ni le Présidium. » (CDL-INF(2000)5, section intitulée « Création d’un appareil judiciaire strictement hiérarchisé »)

« Par indépendance judiciaire, on n’entend pas seulement l’indépendance du système judiciaire dans son ensemble vis-à-vis des autres pouvoirs de l’Etat, mais aussi une indépendance “interne”. Chaque juge, quelle que soit sa place dans l’appareil judiciaire, exerce le même pouvoir de juger. Par conséquent, lorsqu’il rend des décisions de justice, il doit aussi être indépendant des autres juges ainsi que du président du tribunal et de toute autre juridiction (qu’il s’agisse de la cour d’appel ou d’autres instances supérieures). La réflexion se porte d’ailleurs de plus en plus sur l’indépendance “interne” des juges. Un haut conseil de la magistrature est le mieux à même de garantir la protection de l’indépendance judiciaire, tant “interne” qu’“externe”, comme s’accordent à le reconnaître les principaux documents internationaux consacrés à la question de l’indépendance judiciaire. » (CDL(2007)003 par. 61)

72. En résumé, la Commission de Venise souligne qu'en vertu du principe de l'indépendance judiciaire interne, l'indépendance individuelle de chaque juge est incompatible avec une relation de subordination des juges dans l'exercice de leur activité juridictionnelle.

11. Répartition des affaires et droit au juge naturel

73. Comme cela a déjà été indiqué, la question de l'indépendance interne se pose non seulement entre les juges des juridictions inférieures et des juridictions supérieures, mais aussi entre le président ou le présidium d'un tribunal et les autres juges de ce tribunal, ainsi qu'entre ces juges.

74. Dans beaucoup de pays, la répartition des affaires entre les différents juges permet aux présidents de tribunaux d'exercer une forte influence. En ce qui concerne l'attribution des affaires, la Recommandation n° R(94)12 énonce des principes (principes I.2.e et f) que l'on peut considérer comme constitutifs de la notion d'indépendance judiciaire :

« 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. »

« 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. »

75. Dans le même ordre d'idées, selon la Commission de Venise, *« [l]a procédure de répartition des affaires entre les juges devrait s'appuyer sur des critères objectifs »*. (CDL-AD(2002)026, par. 70.7).

76. La Convention européenne des droits de l'homme dispose que *« toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi »* (article 6 CEDH). Selon la jurisprudence de la Cour, l'introduction du terme « établi par la loi » dans l'article 6 *« a pour objet d'éviter que l'organisation du système judiciaire dans une société démocratique (...) ne soit laissée à la discrétion de l'Exécutif et de faire en sorte que cette matière soit régie par une loi du Parlement »*⁵. Dans des pays de droit codifié, l'organisation du système judiciaire ne saurait pas davantage être laissée à la discrétion des autorités judiciaires, ce qui n'exclut cependant pas de leur reconnaître un certain pouvoir d'interprétation de la législation nationale en la matière⁶.

77. Cependant, le point le plus important est que, selon les termes exprès de l'article 6, la garantie de l'accès à la justice dans les conditions d'un procès équitable passe par un tribunal non seulement établi par la loi, mais en outre « indépendant » et « impartial » sur un plan général et spécifique. Dans son appréciation de ces critères du procès équitable, la Cour de Strasbourg applique la maxime selon laquelle *« il faut non seulement que la justice soit rendue, mais aussi qu'elle apparaisse comme telle »*. Il ressort de ces considérations que les affaires

⁵ Voir Zand c. Autriche, requête n° 7360/76, rapport de la Commission du 12 octobre 1978, Décisions et rapports (DR) 15, pp. 70 et 80.

⁶ Voir Coëme et autres c. Belgique, nos 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, § 98, CEDH 2000-VII.

ne doivent pas être confiées à des juges ou des collèges de juges sur une base *ad hoc* et/ou *ad personam*, mais en fonction de critères objectifs et transparents.

78. De nombreuses Constitutions européennes prévoient un droit subjectif au juge légal (souvent désigné dans la jurisprudence par l'expression « juge naturel préconstitué par la loi »). La garantie de ce droit est le plus souvent formulée de manière négative, comme dans la Constitution belge (article 13) – « *Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne* » – ou la Constitution italienne (article 25 par.1) – « *Nul ne peut être soustrait au juge naturel préconstitué par la loi* »⁷. D'autres Constitutions énoncent le « droit au juge naturel » dans des termes positifs, comme la Constitution slovène (article 23) – « *Chacun a le droit à ce que le tribunal institué, sans délais inutiles, se prononce indépendamment, impartialement et conformément à la loi, sur ses droits et devoirs, ainsi que sur les accusations portées à son encontre* »⁸.

79. On peut distinguer deux dimensions dans cette garantie. L'une a trait au tribunal dans son ensemble. L'autre concerne le juge ou le collège de juges chargé de l'affaire considérée. Sur le plan des principes, il est évident que les deux dimensions du « droit au juge naturel » doivent retenir l'attention. Il ne suffit pas que le tribunal (ou la juridiction) compétent pour une affaire donnée soit fixé à l'avance. Il est indispensable que l'ordre d'attribution des affaires aux différents juges (ou collèges de juges) au sein de cette juridiction le soit également, c'est-à-dire qu'il soit régi par des principes généraux objectifs. Il est souhaitable de préciser clairement à qui incombe en dernier ressort la responsabilité de la bonne répartition des affaires. Dans les législations nationales, il est parfois prévu que les présidents de tribunaux ont compétence pour attribuer les affaires aux différents juges. Cette compétence comporte toutefois un élément discrétionnaire qui peut être utilisé de manière abusive pour exercer des pressions sur les juges en les surchargeant d'affaires ou en leur attribuant uniquement des affaires de second plan. Il permet également de réserver les affaires politiquement sensibles à certains juges et d'éviter de les confier à d'autres. Cela peut être une manière très efficace d'orienter l'issue de la procédure.

80. Afin de renforcer l'impartialité et l'indépendance du système judiciaire, il est vivement recommandé de déterminer l'ordre de traitement des affaires par les juges en fonction de critères généraux. L'attribution peut se faire, par exemple, selon l'ordre alphabétique, au moyen d'un système informatisé ou sur la base de critères objectifs tels que la catégorie de l'affaire. Les règles générales (y compris les exceptions) devraient être définies par la loi ou par un règlement spécial fondé sur la loi, par exemple le règlement du tribunal établi par le présidium où le président. Il n'est pas toujours possible de mettre en place un système conceptuel d'une portée exhaustive, qui soit applicable à toutes les affaires et élimine tout cas particulier appelant une décision d'attribution. Dans certains cas, il peut être nécessaire de prendre en compte la charge de travail ou la spécialisation des juges. Pour certaines questions juridiques particulièrement complexes, il peut être utile de faire appel à juges spécialistes du domaine

⁷ Voir aussi article 24 de la Constitution estonienne : « Nul ne peut être transféré contre sa libre volonté, de la juridiction d'un tribunal établie par la loi à la juridiction d'un autre tribunal. » ; article 8 de la Constitution grecque : « Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui a assigné. » ; article 33 de la Constitution du Liechtenstein : « Nul ne peut être distrait de son juge légal ; il ne peut être institué de tribunaux d'exception. » ; article 13 de la Constitution du Luxembourg : « Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. » ; article 17 de la Constitution néerlandaise : « Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. » ; article 83 de la Constitution autrichienne : « Nul ne doit être soustrait à son juge légal. » ; article 32 par. 9 de la Constitution portugaise : « Aucune affaire ne peut être retirée au tribunal dont la compétence a été déterminée par une loi antérieure. » ; article 48 de la Constitution slovaque : « Nul ne peut être écarté de la juridiction du juge légalement compétent. La compétence du tribunal est fixée par la loi. » ; article 101 de la Loi fondamentale allemande : « Nul ne doit être soustrait à son juge légal. ».

⁸ Voir aussi article 30 de la Constitution suisse : « Toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial. » ; article 24 de la Constitution espagnole : « De même, chacun a droit au juge ordinaire déterminé préalablement par la loi (...) ».

considéré. Par ailleurs, il peut être prudent d'affecter les juges nouvellement nommés à un collège comprenant des membres plus expérimentés. Enfin, il peut être judicieux, lorsqu'un tribunal doit rendre une décision étayée dans une affaire complexe ou appelée à faire date, que cette affaire soit confiée à des juges confirmés. Quoi qu'il en soit, il faudrait définir à l'avance dans quels cas la décision d'attribution d'une affaire est prise par le président ou le présidium du tribunal. En principe, cette décision devrait être susceptible de contrôle.

81. En résumé, la Commission de Venise recommande vivement que l'attribution des affaires aux différents juges soit régie autant que possible par des critères objectifs et transparents, établis à l'avance par la loi ou par un règlement spécial fondé sur la loi, comme le règlement du tribunal. Les exceptions devraient être motivées.

IV. CONCLUSIONS

82. Les Etats devraient respecter les normes suivantes afin de garantir l'indépendance judiciaire interne et externe :

1. Les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance des juges devraient être inscrits dans la Constitution ou un texte équivalent. Ces principes sont les suivants : le pouvoir judiciaire est indépendant des autres pouvoirs de l'Etat ; les juges ne sont soumis qu'à la loi ; ils ne se distinguent que par leurs fonctions ; principe du juge naturel ou légal préconstitué par la loi ; principe de l'inamovibilité des juges.
2. Toutes les décisions concernant la nomination et la carrière professionnelle des juges devraient être fondées sur le mérite, évalué au moyen de critères objectifs dans le cadre de la loi.
3. Les règles relatives à l'incompatibilité de la fonction judiciaire avec d'autres fonctions et à la récusation des juges sont une composante essentielle de l'indépendance judiciaire.
4. Il est approprié, pour garantir l'indépendance de la magistrature, qu'un conseil de la magistrature indépendant joue un rôle déterminant dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges. Tout en respectant la diversité des systèmes juridiques, la Commission de Venise recommande aux Etats qui ne l'ont pas encore fait d'envisager de créer un conseil de la magistrature indépendant. La composition de ce conseil devrait, dans tous les cas, présenter un caractère pluraliste, les juges représentant une partie importante, sinon la majorité, de ses membres. A l'exception des membres de droit, ces juges devraient être élus ou désignés par leurs pairs.
5. Les juges ordinaires devraient être nommés à titre permanent jusqu'à leur retraite. Dans le cas des juges, les périodes d'essai posent problème du point de vue de l'indépendance.
6. Les conseils de la magistrature, ou les juridictions disciplinaires, devraient jouer un rôle déterminant dans les procédures disciplinaires. Il devrait être possible de faire appel des décisions des instances disciplinaires.
7. Il faudrait garantir aux juges un niveau de rémunération conforme à la dignité de leur charge et à l'étendue de leurs missions.
8. Les primes et les avantages en nature, dont l'attribution comporte un élément d'appréciation, devraient être supprimés progressivement.
9. Concernant le budget de la justice, les décisions relatives à l'affectation de ressources financières aux tribunaux devraient être prises dans le plus strict respect du principe de l'indépendance judiciaire. Le système judiciaire devrait avoir la possibilité de donner son avis sur la proposition de budget soumise au parlement, éventuellement par l'intermédiaire du conseil de la magistrature.
10. Les juges devraient jouir d'une immunité fonctionnelle – mais exclusivement fonctionnelle.
11. Les juges ne devraient pas se retrouver dans une situation où leur indépendance ou leur impartialité puissent être mises en doute. C'est ce qui justifie les règles nationales

concernant l'incompatibilité de la fonction judiciaire avec d'autres fonctions. C'est aussi pourquoi de nombreux Etats restreignent les activités politiques des juges.

12. Les Etats peuvent établir que la fonction judiciaire est incompatible avec d'autres fonctions. Les juges ne doivent pas exercer de fonctions exécutives. Les activités politiques susceptibles de nuire à l'impartialité judiciaire ne doivent pas être autorisées.
13. Les décisions de justice ne devraient pas être susceptibles d'être révisées en dehors des procédures d'appel, en particulier à la suite d'un recours formé par le ministère public ou tout autre organe de l'Etat après l'expiration du délai d'appel.
14. Afin que des pressions indues ne viennent pas entraver le cours de la justice, il convient d'envisager d'appliquer le principe du « *sub judice* » en le formulant soigneusement de manière à assurer un juste équilibre entre la nécessité de protéger, d'une part, le cours de la justice et, d'autre part, la liberté de la presse et le débat public sur des questions d'intérêt général.
15. Le principe de l'indépendance judiciaire interne implique que l'indépendance individuelle de chaque juge est incompatible avec une relation de subordination des juges dans l'exercice de leur activité juridictionnelle.
16. En application du principe du juge naturel ou légal préconstitué par la loi, l'attribution des affaires aux différents juges devrait être régie par des critères objectifs et transparents, établis à l'avance par la loi ou par un règlement spécial fondé sur la loi, comme le règlement du tribunal. Les exceptions devraient être motivées.