



You are here: [Commissioner for Human Rights](#) > [Human Rights Comments](#)

CARNET DES DROITS DE L'HOMME

L'indépendance des juges et de la justice menacée

Subscribe to our
mailing list!

STRASBOURG | 03/09/2019



EN FR RU

RECENT POSTS

- > [The independence of judges and the judiciary under threat](#)
- > [Living in a clean environment: a neglected human rights concern for all of us](#)
- > [Ethnic profiling: a persisting practice in Europe](#)
- > [European states must demonstrate resolve for lasting and concrete change for Roma people](#)
- > [Paris Principles at 25: Strong National Human Rights Institutions Needed More Than Ever](#)

POSTS BY YEAR

- [2019](#)
- [2018](#)
- [2017](#)
- [2016](#)
- [2015](#)
- [2014](#)
- [2013](#)
- [2012](#)
- [2011](#)
- [2010](#)
- [2009](#)

L'indépendance de la justice sous-tend l'État de droit et elle est indispensable au fonctionnement de la démocratie et au respect des droits de l'homme. Le droit fondamental à « un procès équitable » par « un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi » est inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et dans de nombreux textes juridiques nationaux et internationaux. Nous avons longtemps joui de ce droit sans obstacles majeurs et cela reste le cas dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. Cependant, nous observons de plus en plus souvent des tentatives inquiétantes par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif d'user de leur influence dans le but de donner des consignes aux magistrats et d'affaiblir l'indépendance judiciaire.

Les questions concernant l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire figurent parmi mes axes de travail depuis le début de mon mandat. Je m'y suis intéressée dans quatre des neuf pays dans lesquels j'ai conduit des visites jusqu'à présent. Dans mon rapport sur la [Hongrie](#), rédigé à la suite de ma visite de février dernier, je me suis déclarée préoccupée par les effets de plusieurs mesures législatives prises à partir de 2010 sur les pouvoirs et l'indépendance des magistrats hongrois. J'ai souligné la nécessité de respecter les contrôles et contre-pouvoirs dans l'administration du pouvoir judiciaire et j'ai mis en garde contre le risque de politisation. Ma principale recommandation était de renforcer l'auto-gouvernance collective du système judiciaire.

Lors de ma visite de mars en [Pologne](#), j'ai soulevé la question de la réforme judiciaire, qui s'était

accompagnée d'une campagne, financée par des fonds publics, visant à discréditer les juges et de propos dénigrants tenus par de hauts responsables. J'ai conclu que cette réforme avait eu un impact majeur sur le fonctionnement et l'indépendance du système judiciaire, y compris de la Cour constitutionnelle et du Conseil national de la justice. J'ai aussi critiqué le licenciement, le remplacement ou la rétrogradation de centaines de présidents de juridiction et de procureurs, l'engagement de procédures disciplinaires contre des juges et des procureurs qui avaient exprimé ouvertement leur point de vue, et la fusion des fonctions de ministre de la Justice et de procureur général, qui impliquent un pouvoir considérable, aux mains d'un seul responsable politique en exercice.

Dans mon rapport sur la [Roumanie](#), rendu public en février, qui traitait notamment de la réforme de la justice élaborée hâtivement, j'ai souligné l'importance de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et j'ai demandé instamment aux autorités de suivre les recommandations de la Commission de Venise et du Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO). J'ai attiré l'attention sur plusieurs motifs de préoccupation, parmi lesquels la création, au sein du parquet général de Roumanie, d'une section chargée d'enquêter sur les infractions qui auraient été commises par des magistrats, et les restrictions apportées à la liberté d'expression des magistrats.

L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire figuraient aussi parmi les thèmes de ma récente visite en [Turquie](#). J'ai constaté avec préoccupation que l'indépendance du système judiciaire avait été sérieusement réduite pendant et après l'état d'urgence. J'ai observé en particulier que les modifications de la Constitution relatives au Conseil des juges et procureurs étaient en claire contradiction avec les normes du Conseil de l'Europe, et que les garanties et procédures entourant normalement la destitution, le recrutement et la nomination des juges et des procureurs avaient été suspendues durant les deux ans d'état d'urgence.

Au lieu de défendre et de renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité de la justice, certains gouvernements et responsables politiques s'immiscent dans le fonctionnement du système judiciaire, voire usent de menaces contre des juges.

Tout récemment, le ministre italien de l'Intérieur a [agressé](#) verbalement, sur les réseaux sociaux, trois magistrates à qui il reprochait d'avoir rendu des décisions qui, selon lui, étaient contraires à la politique d'immigration du gouvernement, de plus en plus restrictive. Les médias ont indiqué que ces juges avaient reçu des menaces de mort sur les réseaux sociaux à la suite de l'attaque du ministre. Une autre agression verbale commise par le même ministre contre un autre juge au sujet d'une affaire différente aurait amené les autorités à déployer une protection policière pour ce magistrat, à cause des menaces de mort consécutives aux commentaires du ministre.

En Serbie, lors du débat parlementaire de mai dernier sur l'instauration d'une peine d'emprisonnement à vie sans possibilité de libération conditionnelle pour les personnes reconnues coupables de certaines des infractions les plus graves, la présidente du parlement, plusieurs députés et la ministre de la Justice ont critiqué un juge de la cour d'appel de Belgrade, Miodrag Majić, parce qu'il avait fait remarquer que ce projet de loi était incompatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le juge a subi des attaques personnelles et a vu ses qualifications professionnelles et la qualité de son travail remises en question lors du débat parce qu'il avait exercé son droit à la liberté d'expression pour donner son avis sur une question d'intérêt public dans le domaine de la justice. J'avais moi aussi attiré l'attention des autorités serbes sur l'incompatibilité du projet de loi avec la jurisprudence de la Cour européenne relative à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans une [lettre](#) envoyée à la ministre de la Justice avant le débat parlementaire susmentionné.

Grands principes du Conseil de l'Europe en matière d'indépendance de la justice

Le texte le plus important concernant l'indépendance de la justice est la [Recommandation \(2010\)12](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres intitulée « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités ».

Permettez-moi de rappeler certains des grands principes énoncés dans ce texte.

L'indépendance de chaque juge est protégée par l'indépendance du pouvoir ou de l'autorité judiciaire dans son ensemble et elle constitue, en ce sens, un aspect fondamental de l'État de droit.

L'indépendance des juges devrait être considérée comme une garantie de la liberté, du respect des droits de l'homme et de l'application impartiale du droit. L'impartialité et l'indépendance des juges sont essentielles pour garantir l'égalité de tous devant les tribunaux.

L'indépendance des juges et celle du système judiciaire devraient être consacrées dans la Constitution ou au niveau juridique le plus élevé possible. Les dispositions structurelles prévues par ces lois fondamentales devraient attester de l'existence d'une nette séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

Les procédures de nomination et de promotion des juges sont essentielles pour garantir l'indépendance du système judiciaire. Selon les normes du Conseil de l'Europe, au moins la moitié des membres des conseils de la justice (établis par la loi ou la Constitution) devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire. Les décisions de nomination et de promotion devraient se fonder sur des critères objectifs, qui privilégient le mérite et les qualifications professionnelles des intéressés, et non pas sur des considérations politiques du gouvernement.

Un autre principe est essentiel : les juges devraient être inamovibles jusqu'à l'âge de la retraite obligatoire et, plus capital encore, ils ne devraient pas craindre d'être révoqués pour des décisions qui pourraient déplaire à ceux qui sont au pouvoir.

Il appartient à chaque juge de promouvoir et de préserver l'indépendance judiciaire. Les juges et les autres acteurs du système judiciaire devraient être consultés et associés à l'élaboration des dispositions législatives concernant leur statut et, plus généralement, le fonctionnement de la justice.

S'ils commentent les décisions des juges, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif devraient éviter toute critique qui porterait atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou entamerait la confiance du public dans ce pouvoir. Ils devraient aussi s'abstenir de toute action susceptible de susciter le doute sur leur volonté de se conformer aux décisions des juges (autre que l'expression de leur intention d'exercer un recours).

Efforts déployés au niveau européen pour protéger l'État de droit et l'indépendance de la justice

Ces dernières années, des initiatives ont été prises au niveau européen pour lutter plus systématiquement contre les atteintes graves à l'indépendance de la justice dans certains États membres.

En 2016, la Cour européenne a rendu un arrêt dans l'affaire [Baka c. Hongrie](#), relative à la cessation prématurée des fonctions du requérant, qui était à la tête de la Cour suprême hongroise et du Conseil national de la justice, à la suite de critiques qu'il avait exprimées à titre professionnel sur une réforme législative concernant le système judiciaire menée dans son pays. La Cour a conclu, entre autres, à une violation du droit du requérant à la liberté d'expression. Elle a souligné qu'il appartient à chaque juge de promouvoir et de préserver l'indépendance judiciaire et qu'il faut consulter et impliquer les juges et le système judiciaire lors de l'élaboration de dispositions législatives concernant leur statut et, plus généralement, le fonctionnement de la justice.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a examiné les questions relatives à l'État de droit, y compris l'indépendance de la justice, dans plusieurs de ses résolutions, dont la [résolution](#) de 2017 intitulée « Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – Exemples sélectionnés », qui porte plus particulièrement sur la situation en Bulgarie, en République de Moldova, en Pologne, en Roumanie et en Turquie. Tout récemment, dans une

résolution de 2019 concernant l'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte, l'Assemblée a observé avec inquiétude que les juges et les magistrats étaient nommés par le Premier ministre dans ce pays et a préconisé de mener une réforme du système judiciaire qui permette de garantir l'indépendance des magistrats.

Dans nombre de ses avis, la Commission de Venise a évalué la conformité de la législation des États membres avec les normes pertinentes concernant l'État de droit et l'indépendance de la justice. Rien que pour la Hongrie, la Commission de Venise a adopté depuis 2011 sept avis relatifs à l'État de droit, y compris l'indépendance de la justice. Elle a aussi traité ces questions dans ses avis sur la Bulgarie (2016), la Pologne (deux en 2016 et deux en 2017), la Turquie (deux en 2017), la Roumanie (2018 et 2019), Malte (2018) et la Serbie (2018). Les avis de la Commission de Venise et sa [Liste des critères de l'État de droit](#) ont été largement utilisés et mentionnés dans les procédures d'infraction engagées par la Commission européenne contre plusieurs États membres, qui seront de nouveau évoquées dans la suite du texte.

Le GRECO est également préoccupé par les conséquences, pour la mise en œuvre des normes anti-corruption du Conseil de l'Europe, des menaces qui pèsent sur l'indépendance de la justice. Par exemple, en ce qui concerne la Roumanie, le [GRECO](#) a constaté avec une vive inquiétude que la nouvelle législation contenait plusieurs amendements concernant la nomination et la révocation de procureurs de haut rang, l'indépendance fonctionnelle des procureurs et la responsabilité personnelle des juges et des procureurs, qui, pris conjointement, constituaient des menaces graves pour l'indépendance de la justice. Le GRECO est parvenu à des conclusions similaires s'agissant de la Pologne (où il a estimé que, sous les effets cumulés des divers éléments de la réforme, l'indépendance de la justice avait été considérablement réduite) et s'agissant de la Turquie (où il a estimé que les changements structurels fondamentaux avaient nui à l'indépendance de la justice et que, à la suite de ces changements, le système judiciaire semblait encore moins indépendant du pouvoir exécutif et politique qu'auparavant).

Les institutions de l'Union européenne s'intéressent aussi à ces questions et ont pris des mesures sans précédent pour défendre l'État de droit, la démocratie et les droits fondamentaux. En 2018, pour la toute première fois, le Parlement européen a [invité](#) le Conseil de l'Union européenne à constater l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée. Parmi les principales préoccupations du Parlement figuraient les menaces visant l'indépendance de la justice. Le Parlement s'est également déclaré préoccupé par la situation relative à l'état de droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Roumanie, dans une [résolution](#) sur l'état de droit dans ce pays, adoptée en novembre 2018. Quant à la Commission européenne, elle a engagé des procédures d'infraction contre la Hongrie et la Pologne en raison de textes législatifs portant atteinte à l'indépendance de la justice.

La voie à suivre

Ces initiatives montrent que les institutions européennes ont pris la mesure des problèmes, même si leur réaction a parfois été tardive.

L'État de droit et l'indépendance de la justice méritent cependant d'être défendus avec davantage de détermination et d'énergie. En défendant ces principes, ce sont les droits de l'homme que nous défendons. Ainsi que la Commission de Venise l'a fait remarquer, l'État de droit « serait une coquille vide s'il ne permettait pas l'accès aux droits de l'homme ».

Les États membres du Conseil de l'Europe doivent respecter pleinement les normes européennes dans ce domaine et garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Il faudrait vérifier de manière plus systématique que la situation de l'État de droit dans les pays membres du Conseil de l'Europe est conforme aux normes pertinentes de l'Organisation.

Les juges doivent être consultés et associés à l'élaboration des dispositions législatives qui les concernent ou qui concernent le fonctionnement du système judiciaire.

Les juges doivent être inamovibles et bénéficier d'une protection contre les révocations anticipées injustifiées et les mutations non désirées.

Le droit des juges d'exprimer leur point de vue sur des questions d'intérêt public doit être garanti.

Les citoyens européens devraient demander des comptes à leurs gouvernements lorsque ceux-ci prennent des mesures qui fragilisent l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme.

Lorsque l'État de droit et l'indépendance des juges sont fragilisés, ce sont aussi les droits de l'homme qui sont en danger.

Dunja Mijatović