

**Discours du Président de la Cour européenne des droits de l'homme,
Guido Raimondi**

Bucarest, 7 mars 2019

Mesdames et Messieurs,

Je voudrais adresser mes vifs remerciements aux autorités roumaines pour la qualité de leur accueil.

C'est avec grand plaisir que j'ai répondu à l'invitation que vous avez bien voulu m'adresser, en particulier parce que cette réunion de travail coïncide avec le vingt-cinquième anniversaire de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme par la Roumanie.

Cette présence est le témoignage du lien fort que la Cour a souhaité instaurer avec les cours nationales supérieures depuis de nombreuses années. Les échanges ponctuels se sont inscrits dans le temps, la mise en place du réseau des cours supérieures prend son essor. Enfin, ce lien s'approfondit lors des visites auprès des juridictions supérieures nationales, comme c'est le cas aujourd'hui.

Le thème que nous allons aborder ensemble est fondamental à mes yeux : l'indépendance de la justice, épicerie du droit au procès équitable.

Elle est inscrite dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme : « *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 [...]* ».

L'indépendance de la justice garantit à toute personne le droit de voir son cas jugé équitablement sur le seul fondement de l'application du droit et en l'absence de toute influence¹. Elle se traduit par « le fait de ne recevoir ni pressions ni instructions dans l'exercice de ses fonctions »².

* * * * *

I - Le droit au procès équitable est une condition préalable à la sauvegarde de l'État de droit dans une société démocratique.

A. L'indépendance de la justice, qui en est le cœur, provient du principe de la séparation des pouvoirs, qui sous-tend nos démocraties contemporaines.

John Locke puis, au XVIII^{ème} siècle, Montesquieu, s'attachèrent à promouvoir un équilibre entre les pouvoirs de manière à ce que : « *pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* »³. Aucun des trois pouvoirs - exécutif, législatif et judiciaire - n'est donc supposé agir pour son propre intérêt mais chacun sert les intérêts de l'ensemble de la population⁴.

¹ Recommandation du comité des ministres 17 novembre 2010, sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités

² Droit européen et international des droits de l'homme, F. Sudre

³ De l'esprit des Lois, Montesquieu

⁴ Conseil consultatif de juges européens, la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, avis n°18, 2015

L'indépendance du pouvoir judiciaire est donc intrinsèquement liée à l'État de droit. Et elle est inséparable de la soumission du pouvoir exécutif au droit.

B. Surtout, l'affirmation du principe d'indépendance de la justice est indissociable de la construction d'une garantie internationale des droits fondamentaux.

La notion apparaît même sous une formulation identique dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, dans la Convention européenne des droits de l'homme puis dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵.

Notre Cour procède à un contrôle étroit et a reconnu dans l'arrêt *Stafford c. Royaume-Uni* en 2002 que « *la notion de séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire [...] a pris une importance grandissante dans [sa] jurisprudence*⁶ ». Celle-ci est d'ailleurs particulièrement fournie sur cette question, parce les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer confiance au justiciable^{7 8}, que les magistrats soient professionnels ou non⁹.

* * * * *

II - Que signifie une justice indépendante pour la Cour européenne des droits de l'homme ?

Pour savoir si une juridiction est indépendante, la Cour s'attache à des critères organiques et statutaires.

⁵ Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue « *par un tribunal indépendant et impartial* »

⁶ *Stafford c. Royaume Uni*, n°46295/99, 28 mai 2002

⁷ *Remli c. France*, n°16839/90, 23 avril 1996

⁸ Recommandation du comité des ministres 17 novembre 2010, sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités

⁹ *Luka c. Roumanie*, n°34197/02, 21 juillet 2009

A. Une justice indépendante l'est d'abord de manière organique.

La justice peut remplir ses missions dès lors que l'État la reconnaît comme indépendante ; soit par une reconnaissance légale, soit par une inscription dans les constitutions nationales. C'est le cas en Italie, et en Allemagne, où la loi fondamentale dispose que « *les juges du siège sont indépendants et soumis uniquement à la loi* ». Votre Constitution consacre également l'indépendance de la justice depuis 1991.

Les interactions entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire sont définies par les constitutions nationales ; néanmoins, la Cour a eu l'occasion d'évaluer si les exigences de la Convention en termes de séparation des pouvoirs ont été respectées¹⁰. Notamment, l'article 6 précise que le tribunal doit être prévu par la loi, ce qui évite « *que l'organisation du système judiciaire dans une société démocratique ne soit laissée à la discrétion de l'exécutif* » et exige « *de faire en sorte que cette matière soit régie par une loi du Parlement* »¹¹.

B. J'en viens maintenant au volet statutaire de l'indépendance des juges, qui repose sur des critères objectifs et sur des critères subjectifs.

1. Des critères statutaires objectifs permettent de définir le niveau d'indépendance des juges.

a) En premier lieu, l'indépendance s'entend par rapport aux interventions qui peuvent influencer les juges.

¹⁰ Kleyn et autres c. Pays-Bas, n°39343/98 06 mai 2003

¹¹ Gurov C. Moldova, n°36455/02, 11 juillet 2006 ; Maktouf et Damjanovic c. Bosnie herzégovine, n°2312/08 et 34179/08, 18 juillet 2013

Pour pouvoir juger objectivement et selon la loi, les juges ne doivent pas subir d'influence extérieure : c'est l'arrêt *Sramek c. Autriche*¹² de 1984 qui, en premier, pose le principe de l'interdiction de la transmission d'instruction dans l'exercice des fonctions de juge.

L'intervention du pouvoir exécutif ou législatif dans une affaire pendante devant les tribunaux en vue d'en influencer l'issue est proscrite par la Cour¹³ ; de la même manière, il est attendu que les parties au litige ne puissent pas intervenir¹⁴ en vue d'influencer le juge.

L'influence ne doit pas non plus provenir de l'intérieur du système judiciaire ; les juges n'ont pas à recevoir de pressions de la part de leurs collègues ou responsables. À ce titre, l'absence de garanties suffisantes a pu amener la Cour à conclure que les doutes d'un requérant sur l'indépendance et l'impartialité du tribunal pouvaient être objectivement justifiés¹⁵.

b) Ensuite, l'indépendance des juges repose sur des garanties objectives relatives à leur carrière.

Si une nomination par l'exécutif et une révocabilité ne sont pas en soi constitutive d'une violation de l'article 6¹⁶, la Cour rappelle dans une jurisprudence constante, que les juges doivent être libres lorsqu'ils exercent leur rôle juridictionnel¹⁷.

¹² *Sramek c. Autriche*, n°8790/79, 22 octobre 1984

¹³ *Sovtransavto Holding c. Ukraine* n°48553/99, 2002; *Mosteanu et autres c. Roumanie*, n°33176/96, 26 novembre 2002 ; *Beaumartin c. France*, n° 15287/89, 24 novembre 1994 ; *Toni Kostadinov c. Bulgarie* n°37124/10, 27 janvier 2015

¹⁴ *Thaler C. Autriche*, n° 58141/00, 3 février 2005

¹⁵ *Agrokompleks C. Ukraine*, n° 23465/03, 6 octobre 2011

¹⁶ *Clarke c. Royaume-Uni*, n°23695/02, 25 août 2005

¹⁷ *Flux c. Moldova*, n° 31001/03 03 juillet 2007 ; *Zolotas c. Grèce*, n° 66610/09, 29 janvier 2013 ; *Majorana c. Italie*, n°75117/01, 26 mai 2005

À ce titre, je mentionnerai rapidement l'arrêt *Thiam c. France* de 2018¹⁸ : le fait que le Président de la République, qui a un rôle institutionnel dans le déroulement de la carrière des juges, soit partie civile et donc demandeur dans une procédure pénale, est susceptible de créer un doute légitime sur l'indépendance et l'impartialité des juges.

Selon la même logique, la nomination de magistrats par le Parlement ne les rend pas pour autant dépendants si, une fois nommés, ils ne reçoivent ni pressions ni instructions¹⁹.

Surtout, l'indépendance des juges s'évalue à l'aune du déroulement de leur carrière : les mutations et avancements ne sauraient être décidés contre leur gré, les règles d'avancement doivent principalement s'appuyer sur l'ancienneté pour limiter les risques d'arbitraire.

Le principe d'inamovibilité en cours de mandat demeure primordial : Dans l'arrêt *Baka c. Hongrie* de 2016, la Cour a rappelé que ce principe était un élément crucial pour la préservation de l'indépendance de la justice. Cependant, l'inamovibilité n'a pas à être reconnue de manière formelle, elle est une garantie d'indépendance si elle est reconnue en pratique et si d'autres garanties essentielles sont réunies²⁰.

De la même manière, la responsabilité civile ou pénale des juges ne saurait être engagée dans le cadre de leurs fonctions sauf en cas de malveillance ou de négligence grave²¹.

¹⁸ *Thiam c. France*, n°80018/12, 18 octobre 2018

¹⁹ *Sacilor-Lormines c. France*, n° 65411/01, 9 novembre 2006

²⁰ *Sacilor-Lormines c. France*, n° 65411/01, 9 novembre 2006 ; *Luka c. Roumanie*, n°34197/02, 21 juillet 2009

²¹ *Sergey Zubarev c. Russie*, n° 5682/06, 5 février 2015

Autre exemple : Le fait que les juges puissent statuer sur des recours contre le conseil supérieur de la magistrature, alors que cette structure est responsable de leur carrière, a pu poser question. La Cour s'attache alors à vérifier l'existence ou l'absence de « déficiences sérieuses de nature structurelle » et d'une « apparence de parti pris au sein de l'organe disciplinaire de la magistrature »²².

2. Je viens d'aborder les critères statutaires objectifs qui permettent de qualifier la justice d'indépendante. La jurisprudence de la Cour y ajoute des critères subjectifs, relatifs à la théorie des apparences.

La justice n'a pas à être seulement indépendante, encore faut-il que les citoyens la perçoivent comme telle pour conserver leur confiance. Lord Gordon Hewart, Lord Chief Justice d'Angleterre, n'affirmait-il pas en 1923 que « *Not only must Justice be done; it must also be seen to be done* » ?

Depuis l'arrêt *Findlay c. Royaume-Uni* de 1997²³, la Cour s'attache à vérifier le sentiment d'indépendance aux yeux du justiciable : « *Pour établir si un tribunal peut passer pour indépendant aux fins de l'art 6 § 1, il faut notamment prendre en compte l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a apparence ou non d'indépendance* ».

La question s'est notamment posée de savoir si les dualités fonctionnelles propres à certains conseils d'États européens, au Luxembourg ou en France notamment, étaient conformes au principe d'indépendance et à celui d'impartialité²⁴.

²² Oleksandr Volkov c. Ukraine, n° 21722/11, 9 janvier 2013 ; Denisov c. Ukraine n° 76639/11, 25 septembre 2018 ; Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal n° 55391/13, 57728/13, 74041/13, 6 novembre 2018

²³ Findlay c. Royaume-Uni, n° 22107/93, 25 février 1997

²⁴ Kleyn et autres c. Pays-Bas, n° 39343/98 ; 6 mai 2003 ; Procola c. Luxembourg, n° 14570/89, 28 septembre 1995 ; Sacilor-Lormines c. France, n° 65411/01, 9 novembre 2006, UFC que choisir de Côte d'or, n° 39699/03, 30 juin 2009, Kress c. France, n° 39594/98, 7 juin 2001

Les ministères publics et leur rôle juridictionnel ou administratif ont aussi fait l'objet d'une jurisprudence abondante de la Cour, car ils ne remplissent pas l'exigence d'indépendance lorsqu'ils sont subordonnés au ministère ou au procureur général²⁵. Dans les arrêts *Medvedyev c. France* et *Moulin c. France* de 2010²⁶, elle a ainsi statué que les « *garanties d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties excluent notamment [que le ministère public] puisse agir par la suite contre le requérant dans la procédure pénale.* »

La justice, pour être qualifiée d'indépendante, doit donc répondre à différents critères et garanties.

* * * * *

III - En tant que principe relatif, l'indépendance de la justice doit s'articuler avec les autres droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, et doit faire l'objet d'une attention permanente de la part des juges nationaux et internationaux

A. L'indépendance de la justice doit s'articuler avec les autres principes garantis par la Convention.

1. Premièrement, elle s'articule avec le principe d'impartialité.

a) Si je souhaite m'arrêter plus particulièrement sur la question centrale de l'impartialité, c'est parce qu'elle fait écho au principe d'indépendance dans la jurisprudence de la Cour²⁷.

²⁵ Vasilescu c. Roumanie, n°27053/95, 22 mai 1999

²⁶ Medvedyev c. France, n° 3394/03, 29 mars 2010 ; Moulin c. France, n° 37104/06, 23 novembre 2010

²⁷ Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal n° 55391/13, 57728/13, 74041/13, 6 novembre 2018 ; Sacilor-Lormines c. France, n° 65411/01, 9 novembre 2006

L'indépendance, face externe d'une pièce, garantit l'impartialité, face interne de la même pièce²⁸. Elle s'entend comme une absence de parti pris par le juge.

La Cour a ainsi jugé que l'exercice de fonctions consultatives et contentieuses sur une même affaire ne répondait pas aux principes d'impartialité et d'indépendance²⁹, même si les deux instances pouvaient exister au sein de la même juridiction.

b) L'impartialité ne se résume toutefois pas à la question de l'indépendance, elle interroge aussi l'éthique et la déontologie des juges.

Elle se traduit par exemple par l'interdiction faite au magistrat de participer à l'examen juridictionnel d'une décision à laquelle il a participé³⁰ ou par l'interdiction du cumul effectif de fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement³¹.

Au-delà des règles fixées, seule la pratique rigoureuse des juges et leurs agissements personnels garantissent le respect des principes cumulés d'indépendance et d'impartialité.

2. Deuxièmement, au-delà de l'article 6, le principe d'indépendance de la justice s'articule avec les libertés garanties par la Convention

²⁸ L'indépendance s'exprime « en externe par rapport à d'autres pouvoirs que le pouvoir judiciaire » ; L'impartialité est « liée à l'organisation et au fonctionnement interne des juridictions, aux qualités personnelles du juge », S.Guinchard et alii, droit processuel, droit commun et droit comparé du procès équitable, in Jean-Marc Sauvé, un juge indépendant et impartial, in la conscience des droits, mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa

²⁹ Kleyn et autres c. Pays-Bas, n° 39343/98, 06 mai 2003, Sacilor-Lormines c. France, n° 65411/01, 9 novembre 2006

³⁰ Oberschlick c. Autriche, n° 11662/85, 23 mai 1991

³¹ Demicoli c. Malte, n° 13057/87, 27 août 1991

a) La Cour a régulièrement rappelé que les juges jouissent de la liberté d'expression, même s'ils sont soumis à une obligation de réserve du fait de leurs fonctions.

Ils ont le droit de s'exprimer sur des questions qui concernent le pouvoir judiciaire³², ainsi que de manière proportionnée, sur les réformes ayant une incidence sur celui-ci³³. Les juges et tribunaux peuvent réagir de manière proportionnée aux attaques qu'ils perçoivent comme particulièrement excessives et prendre des mesures pour défendre la réputation du pouvoir judiciaire³⁴.

La retenue doit toutefois présider à leur prise de parole, qu'il s'agisse de formulation de critiques dans la presse concernant leurs affaires³⁵ ou à l'encontre de leurs collègues³⁶.

b) La Convention leur garantit le droit au respect de la vie privée, et la non-ingérence dans cette dernière, qui pourrait avoir des conséquences sur l'exercice de leurs fonctions³⁷. Leur liberté de religion est protégée, tant que les convictions personnelles religieuses ne nuisent pas à leurs fonctions³⁸. En revanche la Cour a reconnu que les fonctions juridictionnelles pouvaient restreindre le droit des juges à la liberté de réunion ou d'association³⁹.

B. Nous, juges nationaux et internationaux, devons rester attentifs à la préservation et au renforcement de l'indépendance de la justice.

³² Wille c. Liechtenstein, n° 28396/95, 28 octobre 1999 ; Albayrak c. Turquie, n° 38406/97, 31 janvier 2008

³³ Previti c. Italie, n° 45291/06, 8 décembre 2009 ; Baka c. Hongrie, n° 20261/12, 2016

³⁴ De Haes et Gijssels c. Belgique, 24 février 1997 ; Morice c. France, n° 29369/10, 2015

³⁵ Buscemi c. Italie, n° 29569/95, 1999 ; Lavents c. Lettonie n° 58442/00, 28 novembre 2002

³⁶ Di Giovanni c. Italie, n° 51160/06 9 juillet 2013 ; Simic c. Bosnie Herzégovine, n° 75255/10, 15 novembre 2016

³⁷ Ozpinar c. Turquie, n° 20999/04, 19 octobre 2010

³⁸ Pitkevitch c. Russie n° 47936/99, 8 février 2001

³⁹ Maestri c. Italie, n° 39748/95, 17 février 2004

1. Les citoyens ont besoin d'avoir confiance dans le pouvoir judiciaire.

Au-delà de l'assentiment à la justice, ce sont bien les questions de légitimité et de valeurs que nous devons partager.

Les pouvoirs exécutifs et législatifs doivent respecter la justice et ses décisions. Nous devons être vigilants à ce qu'ils évitent toute critique qui porterait atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire^{40 41}.

L'absence de législation ou les changements fréquents de législation portent atteinte à l'efficacité et partant, à l'indépendance. Il n'est pas acceptable de modifier la législation ou la constitution pour remettre en cause des décisions de justice, sauf impérieux motifs d'intérêt général⁴².

Nous devons aussi rester méfiants lors de nos prises de paroles devant les médias, garder mesure et ne jamais omettre de nous interroger sur les attentes de la société à l'égard du système judiciaire.

2. La Cour européenne des droits de l'homme, par sa jurisprudence, maintient et rappelle la nécessité d'une justice indépendante.

Je vous remercie.

⁴⁰ Recommandation du comité des ministres du 17 novembre 2010, sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités

⁴¹ Toni Kostadinov C. Bulgarie n°37124/10, 27 janvier 2015

⁴² Zielinski, Pradal, Gonzales et autres c/France, n° 24846/94, 28 octobre 99

