

La discipline des juges des cours suprêmes
Rapport de synthèse

Guy Canivet
Premier président de la Cour de cassation (France)

Introduction

Traité dans le cadre de la relation entre la cour suprême et le pouvoir exécutif, la discipline des juges se présente comme une application de la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire et ouvre un large éventail de possibilités entre deux positions extrêmes consistant, l'une, à conférer aux cours suprêmes une autonomie totale en matière disciplinaire, l'autre, à lui retirer tout pouvoir en cette matière.

Pour explorer ces variations, les questions auxquelles il était demandé de répondre correspondent en réalité à trois thèmes différents et à un préalable.

Le préalable

Le préalable était de savoir si le régime disciplinaire des membres des cours suprêmes ou de certains d'entre eux est différent du régime applicable à l'ensemble des juges.

Il semble que, majoritairement et à quelques aménagements près, le régime des membres des juridictions suprêmes ne soit pas fondamentalement différent de celui des autres juges.

Du point de vue des obligations, à l'exception de la Pologne où existe un code de déontologie spécifique au sein d'un corpus de règles déontologiques professionnelles applicables aux magistrats, tous les pays interrogés indiquent, plus ou moins explicitement, que les règles de déontologie des juges de la cour suprême ne sont pas différentes de celles auxquelles doivent se conformer les autres juges.

Quant à la procédure, 13 pays sur 28 répondent qu'elle n'est pas différente pour la discipline des membres des cours suprêmes : (Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, République tchèque et Roumanie).

Dans d'autres pays, ces différences sont mineures (Estonie, Grèce, Hongrie, Portugal, République tchèque). Elles tiennent en général à la qualité des personnes habilitées à engager la procédure ou chargées de mener l'enquête disciplinaire.

Dans un Etat fédéral comme l'Allemagne, assez logiquement, les magistrats sont soumis aux tribunaux disciplinaires respectifs des différents Länder avec un appel possible devant le tribunal disciplinaire fédéral.

Plus généralement, les juridictions inférieures font assez souvent office de tribunal disciplinaire de première instance avec un recours possible devant la cour suprême (Autriche, sauf juges dits de rang supérieur directement jugés par la cour suprême, Pays-Bas, Pologne).

La Suède ne semble cependant pas admettre ce type de recours contre les décisions des conseils disciplinaires des Etats.

Au Royaume-Uni, les juges exerçant au sein de juridictions de degré inférieur peuvent être destitués de leurs fonctions sans qu'une requête ne soit adressée au Parlement.

La Belgique, quant à elle, connaît un système disciplinaire pour les juges des juridictions inférieures qui fait la part belle à la hiérarchie judiciaire. Ainsi, le premier président de la Cour de cassation est compétent pour initier et instruire une procédure disciplinaire à l'égard des premiers présidents des cours d'appel et des cours du travail, tandis que ces derniers sont compétents pour initier et instruire une procédure à l'égard des membres de leur cour, des présidents des tribunaux de première instance, de commerce et du travail ainsi que des juges "de complément".

Les thèmes principaux

Les grandes questions à se poser pour la comparaison du régime disciplinaires auquel nous sommes soumis se répartissent entre les obligations déontologiques qui régissent notre pratique juridictionnelle et la procédure par laquelle des manquements à ces principes et règles est appliquée. Seront donc successivement abordées, les principes de fond de la discipline et leurs règles de mise en oeuvre.

I - Les obligations déontologiques

Elles se résument à la question de savoir quelles sont les règles de déontologie auxquelles sont tenus les juges de nos cours ?

La véritable ligne de partage se situe entre les pays qui disposent d'un code de déontologie et ceux qui n'en disposent pas.

L'existence de principes codifiés

Un code de déontologie des magistrats (avec des dénominations diverses, le vocable de code n'étant pas systématiquement employé) a été édicté dans une dizaine d'Etats : en Bulgarie, en Estonie, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, à Malte, en Pologne, en Roumanie, en Slovénie et, en Slovaquie et des "*lignes directrices pour le comportement des juges*" sont en cours d'élaboration en Norvège.

Bien que la question de l'origine des ces prescriptions éthiques soit importantes, selon qu'elles émanent du corps judiciaire lui-même, que les juges ont été associés à leur définition ou qu'elles procèdent d'autres autorités, tous les pays concernés ne mentionnent pas forcément qui a adopté ces codes et quels sont leur contenu et leur force obligatoire.

Au sein des réponses sur ces points, on peut noter que ces "codes" sont adoptés soit par la cour suprême (Bulgarie, Roumanie, Slovaquie), soit par les juges eux-mêmes au sein d'une association nationale (Italie, Slovénie) ou lors d'une assemblée générale (Estonie, Lituanie), soit par une conférence ou une commission spécialisées (Lettonie, Malte).

Quant au contenu, il s'agit généralement de fournir aux juges des lignes directrices (Bulgarie) ou des recommandations (Estonie) afin qu'ils adoptent le meilleur comportement possible dans l'exercice de leurs fonctions et même en dehors de celles-ci. Sont surtout ici mises en valeur l'indépendance, l'impartialité, la dignité, l'honneur et la conscience professionnelle. Les principes de Bangalore, document développé dans le cadre des Nations Unies, ont inspiré plusieurs codes de déontologie (Angleterre et Slovénie par exemple).

La question de savoir si la violation des principes déontologique constituent des fautes disciplinaires ou si au contraire si celles-ci font l'objet d'une qualification particulière était également centrale. A cet égard, seule la Bulgarie énonce que les règles professionnelles contenues dans le code sont applicables dans une évaluation disciplinaire. Sinon, le lien entre déontologie et discipline n'est jamais explicité (à l'exception de la Slovénie qui nous dit que la violation du code de déontologie n'emporte aucune conséquence officielle).

L'absence de principes codifiés

S'agissant des pays qui n'ont pas de code de déontologie, on peut de nouveau distinguer ceux qui connaissent des dispositions écrites ou d'origine prétorienne nombreuses et détaillées relatives aux obligations des juges (Autriche, Belgique, Slovénie, République tchèque) de ceux, nettement plus nombreux, qui ne connaissent que des dispositions assez vagues sujettes à interprétation (Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Suède), dispositions par ailleurs assez souvent applicables à l'ensemble des fonctionnaires.

Il est enfin à noter que trois pays (Estonie, Italie et Slovénie) voient cohabiter un code de déontologie et des règles légales régissant le comportement ou les obligations des juges.

II - La procédure disciplinaire

A cet égard se posent les questions relatives à l'initiative de la procédure disciplinaire, l'autorité investie des pouvoirs d'enquête, l'organe de décision et du rôle de l'exécutif dans le processus de mise en oeuvre du droit disciplinaire des juges. En Irlande toutefois, aucune procédure disciplinaire n'existe encore dans l'attente de la création d'une commission disciplinaire.

L'initiative

L'initiative de la procédure disciplinaire pose la question de savoir qui peut porter plainte contre un juge de la Cour suprême et auprès de qui, accessoirement s'il existe une procédure de filtrage des plaintes ?

Dans la grande majorité des cas (24 pays sur 28) toute personne peut porter plainte contre un juge de la cour suprême. Seuls font exception l'Allemagne, la France, la Hongrie, le Luxembourg et la Suède.

C'est le ministre fédéral de la justice qui peut porter plainte en Allemagne ; le président de la cour suprême dispose de cette initiative en Hongrie et au Luxembourg, initiative partagée conjointement par les chefs de cour d'appel et le ministre de la justice en France, par le médiateur parlementaire et le ministre en Suède.

Parmi les 24 pays dans lesquels chaque citoyen peut porter plainte, 8 d'entre eux admettent une plainte devant l'instance disciplinaire elle-même, sans mécanisme de filtrage. Il s'agit de l'Allemagne, de l'Espagne, de la Hongrie, de Malte, du Portugal, de la République tchèque, de la Roumanie et de la Slovaquie.

Les 16 autres pays connaissent des mécanismes de filtrage qui peuvent faire intervenir soit le seul président de la cour suprême (Autriche, Bulgarie, Chypre, Ecosse, Lettonie, Slovaquie), soit ce haut magistrat et une autre autorité (le ministre au Royaume-Uni, le médiateur en Estonie, le conseil de l'ordre judiciaire en Lituanie, la cour disciplinaire au Danemark).

Sinon, la plainte contre un juge doit être déposée devant le ministre de la justice en Grèce, devant le ministre ou le médiateur parlementaire en Finlande, devant le ministre ou le procureur général de la cour suprême en Italie.

Elle l'est devant l'avocat général de la cour suprême au Pays-Bas, devant le magistrat porte-parole chargé des questions disciplinaires en Pologne.

La Norvège est le pays où les plaintes contre les juges peuvent être déposées devant le plus grand nombre d'instances ou de personnes qui vont donc jouer le rôle de filtre : ministre, président de la cour suprême, association du barreau norvégien. Mais, dans ce pays, une plainte déposée directement auprès de l'instance disciplinaire est également envisageable.

Au Luxembourg enfin, le président de la cour suprême signale au procureur général d'Etat tous les faits parvenus à sa connaissance qui pourraient donner lieu à poursuite disciplinaire contre un magistrat de la Cour.

L'enquête

Quel organe lance l'enquête disciplinaire ? Qui est investi des pouvoirs d'investigations ?

Une incertitude majeure existe quant à l'interprétation à donner aux réponses à cette question.

Comme il est indiqué dans la réponse de la France, il conviendrait en principe de faire la distinction entre l'enquête disciplinaire proprement dite et l'enquête pré-disciplinaire ou administrative.

En France, on nomme enquête administrative l'enquête qui vise à vérifier la réalité des manquements disciplinaires susceptibles d'être imputés à un magistrat, intervenant en amont du déclenchement de la procédure disciplinaire proprement dite, donc avant saisine de l'instance disciplinaire. Cette enquête n'ouvre pas officiellement les droits de la défense, ce qui empêche le magistrat concerné d'être assisté d'un avocat ou d'avoir communication de son dossier. Cette enquête peut être engagée soit par les chefs de cour, soit par le ministre de la justice. A l'inverse, l'enquête disciplinaire proprement dite, qui n'est lancée en France que par l'instance disciplinaire déjà saisie, et qui est confiée à un membre de l'instance disciplinaire, le rapporteur, permet l'assistance d'un avocat et la communication du dossier.

Nous admettons que la plupart des pays questionnés ont entendu le terme d'enquête disciplinaire dans ce dernier sens.

Et c'est donc sans surprise que nous constatons que dans un grand nombre de cas (14 sur 28), c'est l'instance disciplinaire elle-même qui lance l'enquête disciplinaire (Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Malte, Norvège, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suède).

Ne sont guère éloignés de cette situation l'Allemagne, l'Ecosse et la Lettonie car, dans ces trois pays, c'est le président de la cour suprême qui lance l'enquête disciplinaire ; or ce magistrat est, soit à lui tout seul l'instance disciplinaire pour les faits les moins graves (Allemagne, Ecosse), soit le président de l'instance disciplinaire (Lettonie).

Dans trois autres pays, la compétence pour lancer l'enquête disciplinaire est partagée entre le président de la cour suprême et une autre autorité (le médiateur en Estonie, le conseil de l'ordre judiciaire en Lituanie, le Judiciary Board en Slovaquie).

Enfin, c'est le procureur général de la cour suprême qui lance l'enquête disciplinaire en Autriche, en Italie, au Luxembourg et au Pays-Bas, le porte-parole de la cour suprême chargé des questions disciplinaires en Pologne, le ministre de la Justice en Grèce.

Un organe spécialisé, l'Office for Judicial Complaints (OJC) lance l'enquête au Royaume-Uni.

L'autorité chargée de lancer l'enquête disciplinaire étant connue se pose alors la question différente de savoir quelles sont les personnes chargées de la conduire et quel est leur statut ?

Dans la plupart des cas, c'est l'instance disciplinaire elle-même, ou plus précisément, un ou plusieurs de ses membres qui mènent l'enquête disciplinaire (Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Malte, Norvège, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie).

Dans d'autres pays, mènent l'enquête disciplinaire les personnes ou instances qui étaient chargées de la lancer (Estonie, Italie, Lettonie, Pays-Bas, Pologne).

Mais ce peut être aussi des personnes ou instances spécifiques (Autriche, Ecosse, Grèce, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, Slovaquie).

Le jugement

Quel est l'organe chargé de juger les affaires disciplinaires et qui prononce les sanctions ?

Dans un assez grand nombre de cas, l'organe qui examine les affaires disciplinaires et prononce les sanctions est la cour suprême du pays ou un organe composé de certains de ses membres (Autriche, Belgique pour les "peines majeures" infligées aux magistrats du siège de la cour suprême, Bulgarie, Chypre, Ecosse pour les affaires les moins graves, Estonie, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Suède).

Mais nombreuses également sont les hypothèses où un organe spécifique est chargé d'examiner

les affaires disciplinaires et de prononcer les sanctions (Allemagne, Danemark, Finlande, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, République tchèque, Slovénie, Slovaquie).

La vérité oblige toutefois à dire que dans certains de ces pays, il est malaisé de savoir si cet organe spécifique ne se confond pas en tout en partie avec le conseil supérieur de justice.

Ce conseil supérieur de justice est incontestablement l'organe disciplinaire en Espagne, en France (sauf à préciser que c'est le ministre de la justice qui prend les sanctions si un magistrat du parquet est en cause), au Portugal et en Roumanie.

En Ecosse, pour la révocation des magistrats, le Parlement entérine la décision que le premier ministre aura recommandé à la Reine.

En Angleterre et dans les Pays de Galles, la décision disciplinaire est adoptée conjointement par le Président de la Haute Cour (*Lord Chief Justice*) et le Lord Chancellor.

Les recours

La décision disciplinaire est souvent prononcée sans recours, mais ce n'est pas toujours le cas : un recours est possible dans certaines hypothèses, généralement devant la Cour suprême, en Belgique, dans tous les cas en Bulgarie, au Danemark, en Estonie, en France, en Hongrie, en Pologne, en République tchèque, en Slovénie ou en Slovaquie. La situation française est singulière puisqu'en dépit du principe de séparation des juridictions administratives, c'est à la juridiction supérieure administrative, le Conseil d'Etat, que sont portées les recours en matière de discipline des juges.

Le rôle du pouvoir exécutif

Dernière question : Le pouvoir exécutif intervient-il lors de l'audience disciplinaire et dans la décision de sanction ?

La plupart des pays répondent purement et simplement non à cette question (Autriche, Bulgarie, Chypre, Danemark, Ecosse, Espagne, Estonie, Hongrie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède).

Mais certaines autres situations ne sont pas forcément éloignées de la négative si l'on garde à l'esprit que la question ici posée ne concerne que l'audience et la sanction.

Ainsi, Malte et la Slovaquie considèrent-ils qu'il y a intervention de l'exécutif parce que ce dernier joue un rôle dans le processus de nomination de certains des membres de l'instance disciplinaire (*ce qui est également le cas en France où le Président de la République désigne un des membres du Conseil supérieur de la magistrature*).

Il peut y avoir aussi participation de l'exécutif à l'audience sous forme de conseils ou de réquisitions (France, Lettonie, Roumanie).

Quelquefois, le pouvoir exécutif peut exercer un recours contre la décision disciplinaire (Italie, Slovaquie).

En Ecosse, si la Reine décide de révoquer un juge, le Parlement doit entériner cette proposition.

En France et en Belgique, le pouvoir exécutif prend la sanction disciplinaire infligée aux magistrats du parquet.

Conclusions

L'examen des situations respectives de nos cours en ce qui concerne les régime disciplinaire de leurs membres conduit à un bilan nuancé. Dans aucun cas la discipline des juges n'est totalement abandonné au pouvoir exécutif, dans aucun cas le pouvoir exécutif est écarté. Il s'agit donc d'une question de degré à apprécier en fonction de nos traditions nationales respectives mais dans tous les cas la comparaison est facteur d'évolution. Pour ne se référer qu'à la situation française, il est évident que le rôle déterminant du ministre de la justice dans l'initiative de la procédure comme dans la direction des enquêtes disciplinaires devra être corrigée au regard du principe d'indépendance des magistrats du siège. C'est en tout cas le constat du Conseil supérieur de la magistrature française spécialement investi par la constitution de la mission d'en assurer la garantie.

Resterait à s'interroger sur l'efficacité de ces régimes disciplinaires. Sont ils aptes à réguler le comportement des juges dans les relations avec les justiciables et avec le pouvoir. Permettent ils une véritable gouvernance de nos systèmes judiciaires, c'est à dire le respect du justiciable, de lutter contre la corruption des juges et leur compromission de toute nature ? La question soulevée par nos opinions publiques est tout aussi importante.