

INDÉPENDANCE,  
VOUS AVEZ DIT INDÉPENDANCE ?  
QUESTIONS SUR UNE VALEUR  
ESSENTIELLE DE LA JUSTICE

21

Le caractère faussement interrogatif de l'intitulé de cette réflexion sur l'indépendance de la justice invite à s'affranchir d'une approche dogmatique du sujet et des discours convenus dont il est souvent le prétexte. Regardée comme essentielle, la valeur d'indépendance serait-elle controversée, instable ou ambiguë ? Il est vrai qu'un rapport parlementaire à ce sujet<sup>1</sup> s'ouvre sur une série de questions : « Indépendance de qui ? De quoi ? Du gouvernement en place ? Des politiques en général ? Des milieux économiques ? Des journalistes ? Est-il souhaitable d'avoir une justice complètement indépendante, coupée du reste de la société ? » C'est donc à partir de ses épreuves que sera abordée l'indépendance de la justice. Les premières concernent sa finalité et son fondement, les secondes ses possibles déclinaisons.

SUR LES FONDAMENTAUX

Toute discussion sur l'indépendance de la justice impose deux préalables qui s'enchaînent : celui des fins d'abord, qui conditionne ensuite les moyens normatifs de leur réalisation.

---

1. Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*, septembre 2020.

## *Les finalités*

### *Pourquoi la protection ?*

Si on admet que, dans toute société, les individus peuvent être en conflit entre eux ou avec l'organisation sociale à laquelle ils appartiennent, et que, depuis quelques siècles, en Occident, ces litiges sont généralement résolus par une forme de justice organisée sur le modèle du procès, l'indépendance de la justice se rattache à ce modèle. Pour trancher un conflit entre particuliers ou entre un particulier et la puissance publique, ou décider du bien-fondé d'une accusation de violation de la loi répressive, s'est imposé le concours d'un tiers neutre, sans lien avec les parties, soustrait à toute influence extérieure, notamment politique, soumis à une éthique particulière, chargé de dire ce qui est juste, de répartir les droits litigieux et d'en tirer les conséquences pratiques dans une sentence contraignante. Cette fonction particulière définit « l'office du juge ». Dans notre culture, l'intervention d'un juge indépendant et impartial doté de ce pouvoir est donc inhérente au procès et c'est la condition essentielle de la confiance de la société dans la justice. Cette représentation du juge n'est cependant ni naturelle ni universelle. Elle n'a pas existé dans toutes les phases d'évolution de toutes les civilisations et, à l'époque contemporaine, elle ne se retrouve pas dans toutes les sociétés. On admet en général qu'elle est partagée par des États dotés d'un certain régime politique : la démocratie, et respectant des droits fondamentaux : État de droit dans la tradition de droit civil ou *rule of law* dans celle de *common law*. Toutefois, même dans les systèmes politiques qui revendiquent cette double qualité, elle n'est pas toujours respectée. De sorte que les juridictions internationales ou les institutions chargées d'assurer le respect des droits de l'homme et les organisations qui militent en ce sens en constatent fréquemment l'absence, la méconnaissance ou les violations. Si l'indépendance de la justice est un standard, il n'est ni universel ni constant ; il n'a, en outre, pas le même contenu dans tous les systèmes, en particulier en ce qui concerne l'objet de la protection.

### *Et quelle protection ?*

Pour assurer une telle fonction, de quoi doit être protégée la justice ? Tous les systèmes évolués ne répondent pas uniformément à la même question, mais, par principe, l'objet de la garantie est général : le juge ne doit recevoir ni ordre, ni instruction, ni pression, d'où qu'ils viennent. Le plus visible est la protection contre l'intrusion du pouvoir politique, c'est celui qui a été le prétexte de sa construction dans l'histoire, aussi

bien dans la tradition de *common law* que dans celle de droit civil, et qui aboutit au principe de séparation des pouvoirs communs à toutes les démocraties. Ainsi, la justice doit d'abord être affranchie de toute ingérence susceptible d'orienter les procès de la part d'un organe de l'État dans les actes concernant son fonctionnement, son administration et le statut des juges. Un rapport de la Commission de Venise dresse un inventaire du traitement de ces questions dans les États membres du Conseil de l'Europe et énonce les normes générales qui devraient être respectées<sup>2</sup>. On comprend que sur chacun de ces points la protection n'est pas absolue, elle tient compte d'autres intérêts généraux dans un rapport d'équilibre ou de conciliation. La justice est plus ou moins indépendante des pouvoirs exécutif et législatif, c'est une question de degré et de culture.

Tout aussi importants, d'autres risques d'atteinte sont plus difficiles à protéger parce qu'ils sont plus diffus ou plus complexes à sanctionner. Tel est le cas des menaces émanant des groupements, à caractères politique, religieux ou communautaire, des stratégies illicites développées par les grands groupes d'entreprises, ou par des lobbies corporatistes, pour obtenir des décisions judiciaires favorables à leurs rentes privées ou collectives, ou encore des abus dans l'exercice de la liberté d'informer et de la pression multiforme des médias dans les affaires en cours.

23

À côté de tous ces risques externes existent des risques d'origine interne. À ce sujet, la question du corporatisme judiciaire est particulièrement sensible. Il est admis que les institutions de protection de l'indépendance doivent comprendre des membres du corps judiciaire mais, en leur sein, des équilibres sont à trouver pour éviter la captation de la justice par leurs intérêts professionnels. En outre, si l'indépendance des juges comprend la garantie de leur liberté d'association, d'expression et d'information, dans l'exercice de ces droits, ils doivent se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge, l'impartialité et l'indépendance de l'institution judiciaire. Plus classique est la protection du juge contre toute décision de l'organisation de la juridiction au sein de laquelle il exerce ses fonctions : directives méthodologiques, répartition des services, affectation dans les formations de jugement, déplacements internes, distribution des affaires, dessaisissements ou évaluations.

Viennent enfin les atteintes potentielles émanant du juge lui-même. Sont en cause les liens qu'il peut avoir avec des groupes politiques,

---

2. Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire*, mars 2010.

confessionnels, philosophiques, économiques ou de tout autre nature qui pourraient orienter son jugement. Ici, l'indépendance rejoint l'impartialité. Dans les textes déontologiques, ils sont souvent cités ensemble. En réalité, l'indépendance du juge vise à assurer son impartialité. Dans son *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) distingue l'indépendance qui protège l'exercice de la justice « de toute intervention tendant à influencer directement les décisions » de l'impartialité qui « oblige les magistrats à se défaire de tous préjugés ». Pour les juges, l'indépendance est tout à la fois une garantie et un devoir.

Ce bref inventaire, qui ne prétend pas à l'exhaustivité, montre que le champ de la protection est vaste tant les menaces sont diverses. Ce qui pose la question de l'ampleur, de la pertinence et de l'efficacité des normes de garantie.

24

### *Les fondements*

L'analyse de la fonction de l'indépendance de la justice et du champ de la protection fait apparaître qu'elle comporte une composante objective : c'est une caractéristique dont le système judiciaire de toute démocratie ne saurait faire l'économie ; et une composante subjective : toute personne a le droit de faire respecter ses droits et ses libertés par un juge indépendant. La défense d'une justice indépendante est donc un élément de progression de la démocratie et de l'État de droit dans le monde. Les normes qui l'assurent devraient donc être tout à la fois universelles et fondamentales.

### *Une protection universelle ?*

S'agissant d'une obligation de l'État qui conditionne le libre accès à un procès équitable, l'indépendance de la justice est d'abord garantie par les conventions internationales de protection des droits de l'homme, en particulier celles qui sont conclues sous l'égide des Nations unies. Les dispositions qui traitent de cette question dans ces divers actes sont inspirées de la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont l'article 10 énonce : « 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. » Le principe est repris à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et il fut adopté dans les diverses conventions régionales. De cet ensemble, il résulte que l'indépendance de la justice a une prétention universelle dans sa proclamation. Mais, en réalité, les

règles qui l'assurent sont très diversement respectées. Leur effectivité dépend tout à la fois du nombre d'États qu'elles lient, de leur caractère contraignant, de l'existence et du pouvoir des leurs organes d'application, de leur effet direct ou non dans les systèmes judiciaires étatiques, enfin de la manière dont elles sont transposées dans les ordres juridiques des États signataires.

En Europe, l'appareil de mise en œuvre politique du principe d'indépendance de la justice est considérable, tant au sein du Conseil de l'Europe que de l'Union européenne, où il est le point cardinal de l'espace de liberté de sécurité et de justice et la condition essentielle du système de coopération judiciaire basé sur l'interprétation uniforme des traités et la reconnaissance mutuelle des décisions de justice. Si de nombreux organes militent en faveur de l'instauration de justices indépendantes dans les États membres, le bilan est cependant plutôt alarmiste. En septembre 2019, la Commissaire aux droits de l'homme constate, dans certains États, 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<sup>3</sup> ». Tel serait le cas en Hongrie, en Pologne, en Roumanie. Quant à la Commission de Venise, elle a adopté de multiples avis qui signalent des atteintes à l'indépendance de la justice concernant la Hongrie, la Bulgarie, la Pologne, la Turquie, Malte et la Serbie.

25

### *Un droit fondamental ?*

Si l'indépendance de la justice est fondatrice de la démocratie et garante de l'État de droit, elle doit figurer dans une norme de valeur constitutionnelle, en tout cas supérieure. C'est ce que recommandent divers organismes du Conseil de l'Europe. Ce n'est cependant pas le cas de tous les États mais, en général, les grandes démocraties qui reposent sur une Constitution écrite s'y conforment. La valeur fondamentale de ce droit n'est donc pas partout consacrée et, en outre, dans les États où elle l'est, ses modalités dépendent de la force et du contenu des normes qui l'encadrent et de leur aptitude à couvrir l'ensemble des risques de violation.

---

3. Dunja Mijatović, « L'indépendance des juges et de la justice menacée », COE.int, 3 septembre 2019.

## SUR LES MODALITÉS

Selon le schéma décrit, chacune des organisations interétatiques ou étatiques fixe les modalités de l'indépendance de la justice ; elle détermine à quelles fonctions et à qui la protection s'applique et en établit les instruments juridiques.

*Quel champ d'application ?*

26 Au regard de la finalité de la protection, c'est la fonction juridictionnelle qui est spécialement concernée. Mais, lorsque celle-ci prend place dans un pouvoir ou, comme en France, dans une autorité judiciaire, elle est étendue à l'ensemble des composantes de l'une ou l'autre de ces entités. Au-delà, la fonction de juger supposant la mobilisation de moyens organisationnels et financiers appropriés, la garantie d'indépendance devrait couvrir l'administration de la justice et la gestion de ses moyens budgétaires.

*L'activité juridictionnelle*

Comme l'indiquent les conventions internationales, la fonction de juger consiste à décider de droits ou d'obligations en matière civile ou de toute accusation en matière pénale. Elle détermine la notion de tribunal, qu'il s'agisse des juridictions instituées par des conventions internationales ou régionales, en Europe la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), ou de celles instituées par les États. En France, le Conseil constitutionnel, s'inspirant de la jurisprudence des deux cours européennes, en retient une conception englobant tous les organismes investis en pratique d'un pouvoir de dire le droit pour trancher les litiges quelle qu'en soit la nature.

Point focal de l'indépendance, la protection de l'activité juridictionnelle n'est toutefois pas sans limites. Si, en principe, le juge ne peut être sanctionné en raison de sa décision juridictionnelle – laquelle n'est critiquable que par l'exercice des voies de recours –, lorsqu'il est avéré qu'elle est le résultat de manquements aux devoirs de son état, sa responsabilité peut être engagée, en matière disciplinaire, à certaines conditions en matière civile, et même en matière pénale dans le cas où de telles fautes sont constitutives d'une infraction. On comprend donc que la relation entre indépendance et responsabilité du juge est source de tensions.

*Le statut des acteurs*

La garantie concerne aussi, individuellement, les membres des tribunaux, qu'ils soient à composition unique ou collégiale, que ces juges soient professionnels, judiciaires ou administratifs, ou qu'il s'agisse de juges non professionnels, qu'ils soient nommés à titre permanent ou qu'ils ne siègent qu'occasionnellement. Si la jurisprudence européenne n'opère entre eux aucune différenciation, leur protection relève en France de règles différentes selon l'ordre auquel ils se rattachent et elle s'exerce selon des modalités de leurs statuts respectifs. Il en résulte que les fondements constitutionnels et les garanties de l'indépendance sont de contenu variable pour les membres du Conseil constitutionnel, les membres du Conseil d'État, les juges administratifs et les magistrats de l'ordre judiciaire.

27

*L'autorité judiciaire*

Dans les États où la justice est constituée en pouvoir, ses relations avec les pouvoirs exécutif et législatif sont en principe fixées par la Constitution. En France, la protection s'applique à une « autorité judiciaire » dont l'indépendance est garantie, selon le Conseil constitutionnel, tout à la fois par le principe de séparation des pouvoirs et par l'article 64 de la Constitution, dont l'interprétation soulève plusieurs difficultés.

En premier lieu, aux termes de cet article, « le président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire », « il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature ». Cette disposition qui fait du chef de l'exécutif le garant de l'indépendance de la justice judiciaire, et qui, à l'origine, lui confiait la présidence de ce Conseil, a été critiquée par la doctrine constitutionnaliste qui en signale l'incohérence au regard du principe de séparation des pouvoirs. Elle a, en outre, perdu une partie de son sens depuis la réforme constitutionnelle de 2008, qui répartit désormais la présidence du CSM entre le premier président et le procureur général de la Cour de cassation. La seule relation fonctionnelle du chef de l'État avec le CSM est désormais de partager avec le président du Sénat et celui de l'Assemblée nationale la désignation des personnalités qualifiées qui en sont membres et de saisir sa formation plénière d'une demande d'avis. L'ambiguïté porte aussi sur les missions du CSM : s'agit-il d'une mission générale de protection de l'indépendance de l'autorité judiciaire, comme le soutient sa propre doctrine, ou d'un pouvoir limité par les attributions fixées à l'article 65 de la Constitution, comme le juge le Conseil constitutionnel ? Le CSM est en tout cas lui-même tenu au respect de la

garantie d'indépendance des magistrats dans ses décisions disciplinaires et administratives.

28 Vient ensuite la revendication de l'indépendance des magistrats du parquet. À cet égard, l'article 64 de la Constitution distingue les magistrats du siège, investis de la fonction de juger, qui sont inamovibles, et ceux du parquet, lesquels, au sein du ministère public, exercent notamment la fonction de direction des enquêtes et de poursuite en matière répressive. En outre, dans l'organisation du CSM, l'article 65 de la Constitution prévoit des formations distinctes pour les magistrats du siège et ceux du parquet, auxquels il donne des pouvoirs différents en matière de nomination et de discipline. Cette distinction, qui repose sur une différence fondamentale de leurs rôles respectifs dans le procès, est reprise dans le statut de la magistrature, dont l'article 4 rappelle l'inamovibilité des magistrats du siège en lui donnant un contenu : ils ne peuvent recevoir, sans leur consentement, une affectation nouvelle, même en avancement. L'inamovibilité n'est en revanche pas prévue pour les magistrats du parquet, que l'article 5 soumet à une obligation hiérarchique : ils sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des Sceaux, étant réservé que, « à l'audience, leur parole est libre ». De ces textes, le Conseil constitutionnel tire deux conséquences : tout d'abord, l'autorité judiciaire comprend les magistrats du siège comme les magistrats du parquet tout en distinguant la fonction spécifique des premiers en matière de protection de la liberté individuelle et le niveau de garantie qui s'ensuit ; en second lieu, au regard de la protection de l'indépendance, la subordination hiérarchique des magistrats du parquet, telle qu'elle est prévue par les textes, n'est pas contraire à la Constitution. En marge s'est toutefois développée une doctrine d'unité du corps judiciaire consacrée dans le *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, lequel traite de l'indépendance sans distinguer magistrats du siège de ceux du parquet qui « appartiennent à un même corps et exercent leurs fonctions dans un même lieu », les uns et les autres étant « au même titre gardiens de la liberté individuelle », mais précise cependant que « les magistrats du siège et du parquet conservent et marquent publiquement leur indépendance les uns vis-à-vis des autres ». Plus claire est, à cet égard, la doctrine du Conseil de l'Europe, qui distingue nettement le rôle et le statut des juges et procureurs, tout en recommandant pour les seconds un régime qui leur confère une indépendance et une autonomie adaptées à l'exercice de leurs missions.

Dans ce contexte, par leurs organisations propres, les magistrats du parquet estiment que, pour exercer les missions du ministère public



dans les conditions prévues au code de procédure pénale, ils doivent bénéficier d'un régime d'indépendance comparable à celui des magistrats du siège, tant d'un point de vue fonctionnel que d'un point de vue statutaire. Sur le plan fonctionnel, cette revendication est partiellement satisfaite puisque, depuis 2013, le ministre de la Justice ne peut adresser d'instructions individuelles, verbales ou écrites, aux procureurs généraux en se bornant à des instructions générales de politique pénale. Quant à la question statutaire, elle a donné lieu à plusieurs projets de réforme qui tendent à aligner la protection de nomination, d'inamovibilité et de discipline des magistrats du parquet sur celle des magistrats du siège. Ces initiatives n'ont jusqu'alors pu aboutir en raison de la difficulté de concevoir l'organisation nécessaire à la mise en œuvre de la politique pénale, dont la conduite et la responsabilité incombent au gouvernement sans autorité hiérarchique ni pouvoir de nomination sur les magistrats chargés de son application. En pratique, la question est aujourd'hui résolue dans la mesure où, depuis 2012, les ministres de la Justice successifs s'abstiennent de déplacer les magistrats du parquet pour des raisons de service et se rangent aux avis du CSM tant en matière de nomination que de discipline. Le trouble est cependant venu de la jurisprudence des deux juridictions européennes au sujet de la subordination hiérarchique des membres du parquet. D'un côté, la CEDH juge que, telle qu'elle résulte des textes relatifs à l'organisation du ministère public, la subordination des magistrats du parquet au gouvernement ne leur permet pas d'exercer des fonctions judiciaires au regard des droits de la personne arrêtée fixés par l'article 5, § 3, de la Convention européenne des droits de l'homme, tandis que la CJUE leur reconnaît une indépendance qui les habilite à exécuter un mandat d'arrêt européen. Ces positions en apparence contradictoires renforcent le souhait de clarification en ce qui concerne l'indépendance du ministère public.

29

#### *L'administration et la gestion budgétaire des juridictions ?*

La discussion sur l'indépendance ne se limite pas à la fonction juridictionnelle, elle concerne aussi l'administration des juridictions et la gestion de leurs moyens financiers. Si l'indépendance de gouvernance des juridictions n'est guère contestée dans la mesure où elles règlent librement leur organisation interne dans le cadre des dispositions du code de l'organisation judiciaire, à la condition toutefois de respecter l'indépendance individuelle de chaque magistrat, l'autonomie de l'institution judiciaire dans l'évaluation et la gestion des crédits qui lui sont affectés est l'objet de sollicitations de plus en plus pressantes. Historiquement, le financement

de la justice, souvent insuffisant, a été assuré par les collectivités publiques. Désormais entièrement à la charge de l'État, il est réglé, depuis 2001, par la loi organique relative à la loi de finances (LOLF), laquelle, de manière surprenante, ne reconnaît aucune autonomie de décision et de gestion budgétaires aux diverses composantes de l'appareil judiciaire. Un groupe de travail constitué par le premier président de la Cour de cassation sur la situation financière de l'autorité judiciaire a, au mois de juillet 2017, établi un rapport qui en souligne les imperfections et émet des propositions d'aménagement, pour certaines importantes, de la LOLF, sans pour autant revoir fondamentalement la situation contingente des juridictions judiciaires<sup>4</sup>. Relançant le débat près de quatre ans plus tard, la première présidente de la Cour de cassation estime que « la maîtrise de la gestion comme l'équilibre des budgets participent également de l'indépendance au regard du lien étroit qui existe entre pilotage juridictionnel et pilotage budgétaire<sup>5</sup> ». Ce qui consisterait à prendre acte de la garantie constitutionnelle de l'indépendance de l'autorité judiciaire dans l'organisation budgétaire de l'État, sous une forme à déterminer, à l'instar de ce qui existe pour l'ordre administratif et les juridictions des comptes.

Aux différences des fondements et aux variations des modalités de l'indépendance de la justice s'ajoute la complexité du dispositif juridictionnel de protection.

### *Et quels instruments ?*

Les instruments de mise en œuvre du principe d'indépendance de la justice sont en effet nombreux et diversifiés, qu'il s'agisse des juridictions supranationales ou internes, constitutionnelle, administratives ou judiciaires, ou des organismes déontologiques et disciplinaires. Si cet appareil considérable assure une réelle effectivité à la garantie d'indépendance, il invite à un examen de l'autorité et de la cohérence des jurisprudences et doctrines qu'il produit.

### *Le contrôle de conventionnalité*

L'indépendance de la justice étant d'abord garantie par l'article 6, § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'interprétation de ces textes est à rechercher dans les deux cours européennes

4. *Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ?*, juillet 2017.

5. Allocution en ouverture du cycle de conférences du CSM « Indépendance et responsabilité des magistrats », 12 mars 2021.

respectivement chargées de leur application et dont les décisions priment sur le droit des États membres. Sur saisine d'un État signataire ou sur un recours individuel, la CEDH a rendu un grand nombre de décisions précisant les critères objectifs et subjectifs de l'indépendance<sup>6</sup>. De son côté, la CJUE, après avoir rendu plusieurs arrêts préjudiciels sur l'interprétation de l'article 47 de la Charte, a statué avec fermeté sur des manquements à ce principe concernant la Pologne. Les pouvoirs des deux cours européennes sont donc de puissants instruments de garantie de l'indépendance des systèmes judiciaires, à la condition néanmoins de ne pas se heurter à la résistance politique des États. Sous cet angle, la question est loin d'être résolue.

#### *Le contrôle de constitutionnalité*

Sur la conformité des lois aux principes constitutionnels relatifs à l'indépendance, le Conseil constitutionnel, tant dans son contrôle *a priori* que sur question prioritaire de constitutionnalité, a construit une jurisprudence qui en détermine les fondements, le champ d'application, en consacre l'application à toutes catégories de justice, en précise les modalités d'application aux magistrats du siège et du parquet, et en détermine la portée. Mais il s'intéresse exclusivement au caractère spécifique de la fonction juridictionnelle et à l'absence d'empiètement du législateur ou gouvernement sur l'exercice de cette fonction. Il est spécialement attentif à la composition des juridictions, qui ne doivent comprendre aucun membre subordonné à l'autorité du gouvernement. Soumises à l'obligation d'indépendance dans leur organisation et leur fonctionnement, les juridictions doivent en outre en assurer le respect dans les contentieux qui leur sont attribués.

31

#### *Le contrôle des juridictions administratives et judiciaires*

Si, d'une manière générale, autant dans ses avis que dans ses décisions contentieuses, le Conseil d'État veille au respect du principe d'indépendance des juridictions, c'est spécialement dans le contrôle des juridictions disciplinaires des magistrats judiciaires et des juges administratifs que son rôle est à remarquer. S'agissant des premiers, par une décision de 1969, il s'est reconnu un pouvoir de contrôle de cassation sur les décisions disciplinaires du CSM, en ce qu'elles intéressent l'organisation du service public de la justice. Suivant ce précédent, il juge que, dans sa fonction disciplinaire, le CSM est une juridiction, elle-même tenue

6. Cf. « Indépendance de la justice » (fiche thématique), ECHR.COE.int, avril 2021.

à l'obligation d'indépendance, et, en même temps, il vérifie l'application faite par celui-ci des devoirs imposés aux magistrats judiciaires, notamment de celui d'indépendance. Statuant sur la discipline des magistrats administratifs, il exerce le même contrôle selon les modalités différentes en ce qui concerne les conseillers d'État et les autres juges. En la matière, le Conseil d'État est tout à la fois son propre juge et celui de l'autorité judiciaire.

De son côté, la Cour de cassation exerce un contrôle sur l'application des modalités légales et réglementaires du principe d'indépendance, faite par les juridictions civiles et pénales, tant dans les règles de procédure que dans les divers domaines du droit substantiel. Son rôle est particulièrement important : c'est dans ce cadre que peuvent être sanctionnés les abus de la presse ou les intrusions des puissances économiques. En matière pénale sont spécialement concernées les infractions de corruption active et de trafic d'influence ainsi que les atteintes à l'action de la justice.

En outre, tant en matière administrative que judiciaire, ces contrôles s'exercent au regard des règles constitutionnelles ou légales en considération des règles conventionnelles, spécialement de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. À cet égard, la jurisprudence de la CEDH est donc facteur d'unité dans une conception exigeante de l'indépendance et de sa réalisation pratique.

#### *La doctrine des organismes déontologiques et disciplinaires*

À titre principal, c'est dans les organes déontologiques et disciplinaires que sont précisément définis les droits et devoirs des juges au regard du principe d'indépendance.

De nombreuses institutions internationales et européennes ont élaboré des recommandations : au sein des Nations unies, les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature et les principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire ; au sein du Conseil de l'Europe, la Charte européenne sur le statut des juges, la recommandation du Comité des ministres n° R (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, les avis du Conseil consultatif des juges européens, ainsi que les travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice. Ces instruments servent à l'établissement de codes de déontologie dans de multiples États du monde. En France, de tels codes ont été élaborés pour chacune des catégories de juges : pour les juridictions judiciaires, le *Recueil des obligations déontologiques des magistrats* et, depuis 2016, les avis émis par le Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire ; pour les juges administratifs, la Charte de déontologie

de la juridiction administrative. S’y ajoutent le *Recueil des obligations déontologiques du juge du tribunal de commerce* ou le *Recueil de déontologie des conseillers prud’hommes...* Ces divers textes développent une conception différenciée, détaillée, large et ambitieuse de l’indépendance que renforce le militantisme des diverses organisations internes ou internationales qui réunissent ces différentes catégories de juges.

L’amplitude et le nombre de ces normes souples tranchent toutefois avec la modestie des procédures disciplinaires jugées sur la base d’une violation du principe d’indépendance. Ainsi, la jurisprudence du CSM, où les devoirs d’indépendance, d’impartialité et de neutralité ne sont pas toujours distingués, porte le plus souvent sur des relations personnelles créant pour le magistrat une dépendance à l’égard d’autrui, en raison d’un lien d’amitié ou d’inimitié, par intérêt ou pacte de corruption, qui le conduit à fausser le cours de la justice, soit dans les affaires dont il est saisi, soit en agissant auprès de ses collègues. Le champ d’application est donc relativement restreint et les cas peu nombreux : moins d’une dizaine depuis 1966.

33

À ce dispositif s’ajoute la prévention des conflits d’intérêts instituée par la loi du 20 avril 2016, applicable aux juridictions administratives et financières, et que la loi organique du 8 août 2016 a étendue aux magistrats de l’ordre judiciaire. Elle les oblige à établir une « déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts » et prévoit un entretien déontologique avec le chef de la juridiction à partir de cette déclaration, les doutes sur une éventuelle situation de conflit étant transmis à un collègue de déontologie distinct du CSM. Les avis de ce collègue se réfèrent au principe d’indépendance dans la mesure où le conflit d’intérêts est constitué « par toute situation d’interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l’exercice indépendant, impartial et objectif d’une fonction ». En même temps, en 2016, le CSM s’est doté d’un service de veille déontologique invitant les magistrats à le saisir de toutes interrogations et difficultés portant notamment sur d’éventuelles atteintes à leur indépendance.

\*

Un tel ensemble pléthorique de normes, de recommandations, d’organismes et de procédures favorise-t-il la propagation de l’État de droit dans le monde ? L’actualité donne plutôt l’impression d’un recul, y compris en Europe. Sert-il finalement à une vision claire de l’indépendance de la justice en France ? Il est à craindre que, entre multiplication des textes

de référence, modalités variables de la garantie selon les catégories de juges, revendications militantes de leurs organisations, ambition des recommandations déontologiques, prolifération des organes de mise en œuvre, controverses sur son champ d'application, confusion entre juges et procureurs et résistances politiques, le principe d'indépendance se dilue et s'obscurcit. Au surplus, les différences d'approches entre la classe politique et les responsables judiciaires, les commissions parlementaires constituées pour enquêter sur le fonctionnement de la justice dans certaines affaires, les mises en cause par des personnages politiques, en fonction ou non, à l'occasion de procès retentissants et les manquements spectaculaires de la part de certains magistrats donnent de l'indépendance une vision discutable et polémique.

34 Dans ce contexte brouillé, il n'est pas surprenant qu'en France la justice soit globalement critiquée pour son manque d'indépendance. Quoique imposant et coûteux, le dispositif de garantie manque ainsi l'objectif essentiel d'asseoir l'autorité et le crédit de la justice dans l'opinion des citoyens. Selon un sondage réalisé par l'Ifop en 2019, moins d'un Français sur deux estime que les magistrats sont indépendants du pouvoir politique et seulement 51 % considèrent qu'ils le sont à l'égard des intérêts économiques<sup>7</sup>. Selon l'Eurobaromètre, la France ne figure donc pas dans les États où la perception de l'indépendance est élevée<sup>8</sup>. Serait-ce que dans notre pays l'indépendance ne repose pas sur une tradition établie comme dans les pays de *common law* et ceux du Nord de l'Europe ? Cet environnement hostile est en tout cas source de crispations entre la justice et l'État qui nuisent à la sérénité des rapports de coopération nécessaires à la dimension constructive de la séparation des pouvoirs.

L'indépendance de la justice serait donc en question. Et pourtant, à quelques rares dérives près, sa valeur est clairement perçue et rigoureusement pratiquée par les juges dans leur activité ordinaire. Pour eux, au-delà des garanties statutaires et des proclamations, l'esprit d'indépendance est puissant et partagé. Chacun d'eux sait ce qu'il impose à ses interlocuteurs comme à lui-même. L'actualité montre que ce sentiment fort leur donne l'assurance et la sérénité requises pour rendre une justice impartiale dans les affaires les plus passionnées.

---

7. « Les Français et la justice », Ifop.com, 31 octobre 2019.

8. Enquêtes Eurobaromètre FL 483 et 484, janvier 2020.

R É S U M É

---

*Principe central de la démocratie et de l'État de droit, l'indépendance de la justice est une valeur fondamentale à vocation universelle. Garantie par de nombreuses conventions internationales, elle n'est cependant pas partout reconnue et fait l'objet de violations spectaculaires dans certains États, même en Europe. En France, la multiplication des textes de référence, les modalités variables de la garantie selon les catégories de juges, les discussions sur son champ d'application, la confusion entre juges et procureurs, ainsi que les résistances politiques, en donnent une image controversée qui affaiblit son crédit dans l'opinion des citoyens. Et pourtant, à quelques rares dérives près, sa valeur est clairement perçue et rigoureusement pratiquée par les juges dans leur activité ordinaire.*

