

# ASSOCIATION INTERNATIONALE DES HAUTES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

\*\*\*\*\*

## La déontologie des magistrats *Séminaire d'Athènes (28-29 septembre 2020)*

\*\*\*\*\*

### Synthèse des réponses au questionnaire

\*\*\*\*\*

Au 21 juillet 2020, 27 pays ont répondu au questionnaire.

#### **1. Les règles, les textes**

**1.1.** Tous les pays qui ont répondu au questionnaire connaissent, sous une forme ou sous une autre, des principes et règles de conduite applicables aux magistrats. Les spécificités de la fonction juridictionnelle expliquent que les garanties essentielles d'impartialité, de probité, d'honneur etc. relèvent presque toujours de la Constitution. Elles sont fréquemment déclinées et complétées par la loi, en particulier dans le statut des magistrats. Ceci vaut pour les pays qui disposent d'un Recueil de règles déontologiques à proprement parler comme pour ceux qui n'en disposent pas.

20 de ces pays possèdent un Recueil de normes déontologiques applicables aux magistrats administratifs. Dans 2 de ces pays, ce Recueil ne concerne que les cours suprêmes (Cour constitutionnelle fédérale en Allemagne et Tribunal fédéral en Suisse). Dans 3 autres pays (Bénin, Maroc, Portugal), une réflexion est en cours ou un code est sur le point d'être adopté. Certains sont imposés par la loi, d'autres non. Seules la Grèce, la Suède et la Belgique ne possèdent pas de Recueil.

Lorsqu'ils existent, ces Recueils sont presque toujours présentés comme énonçant des règles latentes, vues comme consubstantielles aux fonctions juridictionnelles. Leur élaboration a été l'occasion de les formuler expressément et, souvent, d'explicitier leur sens et leur portée. On observe que ces Recueils ne sont jamais présentés comme ayant véritablement « créé » du droit.

Les Recueils sont généralement conçus comme des guides servant à orienter les magistrats et à les aider à résoudre les questions déontologiques auxquelles ils sont confrontés : ce sont des outils mis à leur disposition pour les aider à exercer leurs fonctions. Les règles énoncées sont rarement présentées comme véritablement contraignantes – elles s'apparentent en cela à du droit souple (*soft law*) – mais elles peuvent servir, au minimum, de « références » en matière disciplinaire. L'articulation des règles déontologiques avec le droit disciplinaire rend leur nature souvent ambiguë : non contraignante, mais pas seulement informative. Les règles résultant de la loi sont bien sûr toujours contraignantes.

On observe enfin que tous les Recueils existants sont aisément accessibles au public, en particulier sur internet : ceci révèle l'un de leurs objectifs essentiels, qui est de renforcer la confiance des justiciables et des justiciables et des avocats dans la justice.

**1.2.** Lorsque des Recueils existent, ils sont élaborés et adoptés, dans la plupart des cas, par un « conseil supérieur de justice » majoritairement composé de magistrats, mais également de représentants du pouvoir exécutif et, parfois, de l'université et du barreau. Il arrive toutefois que l'organe compétent soit uniquement composé de juges (en Hongrie, au Luxembourg ou en Norvège par exemple, où c'est l'association des juges qui est à l'origine du Recueil), voire que cette compétence soit dévolue au chef de l'ordre juridictionnel en question (en France par exemple, mais après avis du collège de déontologie).

Dans la plupart des cas aussi, les travaux préparatoires à ces Recueils ont été élaborés en concertation avec le barreau et l'Université. Ces professions sont généralement associées aux magistrats au sein des comités à qui ont été confiés ces travaux. A noter toutefois que dans certains pays, comme en Allemagne et en Suisse, l'élaboration comme l'adoption du Recueil ont résulté de travaux purement internes et sans concertation.

Même lorsqu'elle n'est pas expressément prévue, l'actualisation des Recueils est possible dans tous les pays qui en disposent et environ la moitié d'entre eux ont déjà procédé à de telles actualisations.

**1.3.** 14 des pays qui ont répondu comportent deux ordres de juridictions distincts et ont adopté un Recueil de déontologie : dans 7 d'entre eux, ce Recueil est commun aux deux ordres de juridiction. Il n'y a qu'en France et en Italie qu'un Recueil propre à l'ordre administratif existe. Mais au Portugal et en Grèce, les Recueils en préparation devraient également ne s'appliquer qu'aux juridictions de l'ordre administratif.

Seules la Colombie, la Suisse, l'Allemagne, l'Italie et la Turquie disposent d'un Recueil spécifique pour la cour suprême (à noter qu'en Turquie et en Colombie, ce Recueil vient s'ajouter à un ensemble de règles déontologiques communes à tous les degrés de juridiction). Dans tous les autres cas, les règles s'appliquent de la même manière à tous les degrés de juridiction.

Dans tous les cas, les règles déontologiques ne s'appliquent qu'aux magistrats, catégorie dans laquelle on peut inclure les référendaires, comme en Finlande. Les agents administratifs et greffiers des juridictions ne sont en principe pas directement concernés par ces règles : ils sont généralement soumis à celles qui régissent les droits et devoirs des agents publics, sauf dans quelques pays où des règles éthiques particulières sont également prévues pour les agents administratifs des juridictions. Une exception toutefois : la Colombie, dont le Recueil contient certaines dispositions également applicables aux agents.

Lorsqu'ils existent, les Recueils ne concernent jamais directement les membres de la famille des magistrats, c'est-à-dire qu'ils ne les obligent pas. Leurs situations peuvent toutefois être prises en compte pour apprécier, par exemple, un conflit d'intérêts ou l'impartialité d'un magistrat.

## **2. Le cadre institutionnel et les instances compétentes**

**2.1.** Dans 13 des pays qui ont répondu au questionnaire, aucun organisme chargé de répondre aux questions éthiques que se posent les magistrats n'a été institué. Dans 3 d'entre eux toutefois, les magistrats qui rencontrent une telle difficulté sont invités à s'adresser à leurs chefs de juridiction qui, comme d'ailleurs dans beaucoup de pays où un organisme spécifique existe, sont les premiers déontologues.

Dans les pays qui disposent d'un organisme spécifiquement chargé de répondre aux questions éthiques, celui-ci est la plupart du temps une branche du « conseil supérieur de justice ». Sa composition reflète alors celle du conseil, comprenant majoritairement des magistrats mais également des représentants de l'exécutif et divers experts. Dans quelques rares pays, comme en Italie et en France, un collège exclusivement dédié aux questions éthiques est là pour réguler la déontologie des magistrats et, le cas échéant, répondre à leurs questions. A noter enfin qu'en Suisse, c'est une association de juges de droit privé qui est chargée de remplir cette fonction.

Lorsqu'il existe, cet organisme ne peut généralement être saisi que par des magistrats, ou de sa propre initiative, mais pas par des personnes extérieures à la profession. Les avis et recommandations qu'il rend n'ont pas plus de valeur contraignante que les règles énoncées dans les Recueils : on observe un parallélisme assez naturel dans la valeur des textes de base et des interprétations qui sont données, au cas par cas, à la demande des magistrats. Leur portée pratique reste toutefois importante. Certains pays rendent ces avis publics, d'autres non : il est difficile à cet égard d'identifier une tendance dominante.

La saisine est ouverte à des personnes extérieures aux juridictions dans quelques pays : mais dans ces cas, la frontière entre les champs déontologique et disciplinaire s'obscurcit. L'exemple norvégien est topique : tout justiciable s'estimant victime d'une « faute éthique » de la part d'un juge peut saisir le comité compétent. Si la plainte est jugée recevable, une procédure contradictoire est alors ouverte, laquelle peut déboucher sur des sanctions disciplinaires.

**2.2.** Seuls 3 pays ne prévoient aucune formation des magistrats à la déontologie. Dans tous les autres pays, des modules de formation sont prévus : souvent dès la formation initiale et toujours dans le cadre de la formation continue. Une telle formation n'est obligatoire que dans environ la moitié des pays représentés.

**2.3.** Dans la très grande majorité des pays ayant répondu au questionnaire, les principes et règles déontologiques ne sont applicables qu'aux magistrats en activité. Dans certains d'entre eux, elles s'appliquent également aux magistrats à la retraite, qui sont par exemple toujours tenus pas le secret du délibéré et ne doivent pas se comporter d'une manière qui porte atteinte à la dignité de la justice. Dans les pays où les membres de la juridiction administrative exercent fréquemment, au cours de leurs carrières, des fonctions à l'extérieur du corps, comme en France, la portée des règles est plus large. Il n'existe généralement pas de règles spécifiques pour les présidents des tribunaux, sauf par exemple en France où des dispositions spécifiques encadrent l'exercice d'activité après la retraite pour les anciens chefs de juridiction. Deux pays seulement mentionnent des principes encadrant leur responsabilité managériale.

Dans quelques pays seulement le respect de la déontologie est spécifiquement pris en compte lors de l'évaluation des magistrats. Toutefois, sauf dans les pays où n'existe pas de procédure d'évaluation des magistrats – ainsi en Norvège et au Luxembourg – les considérations déontologiques ne sont jamais absentes de l'évaluation, dès lors qu'est notamment appréciée la manière de servir du juge.

La question de l'articulation entre déontologie et discipline est délicate compte tenu de la nature à première vue non-contraignante des règles déontologiques. Il reste que le contenu des règles déontologiques recoupe fréquemment celui des règles disciplinaires, si bien que des manquements déontologiques peuvent souvent aussi s'apparenter à des manquements disciplinaires : ainsi par exemple pour les conflits d'intérêts ou les manquements au devoir de réserve dans l'expression publique des magistrats. S'il est rare qu'un manquement déontologique puisse à lui seul fonder une sanction disciplinaire, la déontologie peut toujours servir de « référence » dans l'appréciation des fautes disciplinaires.

Les voies de droit ouvertes aux justiciables pour réagir s'ils considèrent qu'un magistrat a enfreint des règles de déontologie sont très variées selon les pays : dans la moitié d'entre eux, il est possible de saisir le président de la juridiction. La possibilité de faire valoir certains manquements dans le cadre d'un recours (appel ou cassation) contre la décision juridictionnelle obtenue est également généralement ouverte. Certains pays prévoient également que les justiciables peuvent saisir l'organe disciplinaire du « conseil supérieur de justice » qui peut alors ouvrir une procédure disciplinaire.

### **3. Le contenu des règles**

**3.1.** Les principes généraux de la déontologie des magistrats sont les mêmes dans tous les pays ayant répondu au questionnaire : indépendance, impartialité, diligence, intégrité... Certains autres principes, comme la courtoisie, la transparence ou le professionnalisme sont parfois également cités. Plusieurs des pays qui ont répondu font explicitement référence aux Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, qui ont clairement influencé leur réflexion déontologique.

Lorsqu'un Recueil existe, il contient la plupart du temps l'énoncé des principes généraux ainsi que des explications et commentaires. Quelques pays seulement, comme la Norvège, ont fait le choix de s'en tenir aux principes généraux, estimant qu'ils sont suffisamment clairs et n'ont pas besoin d'être explicités.

Presque tous les pays considèrent que l'inamovibilité des juges est la principale garantie de leur indépendance ; certains citent également des garanties tenant à l'avancement et à la discipline, confiées à un « conseil supérieur de justice » indépendant du pouvoir exécutif.

L'inamovibilité trouve sa traduction dans l'interdiction de muter un magistrat sans son consentement. Cette interdiction, qui vaut à l'égard de l'exécutif mais aussi des instances supérieures dans l'ordre judiciaire concerné, est prévu dans tous les pays sauf à Chypre, où le « conseil supérieur de justice » semble en mesure de muter à son gré les magistrats dans un autre tribunal. Deux exceptions existent toutefois dans la plupart des pays : les mutations pour motifs disciplinaires et les mutations pour réorganisation du service. À noter qu'en Norvège par exemple, une procédure d'*impeachment* menée devant le Parlement permet en théorie de mettre un terme au mandat à vie des membres de la cour suprême.

On observe une assez grande disparité dans les modalités d'attribution des affaires aux magistrats : la plupart des pays répondent que les attributions sont réalisées en fonction de critères objectifs tels que la spécialisation de la chambre et du magistrat, son expérience ou encore sa charge de travail. Dans certains de ces pays, c'est la loi, précisée le cas échéant par un acte réglementaire, qui définit ces critères. En Belgique, au Bénin, en Lituanie, au Portugal

ou encore en Slovaquie, des systèmes automatisés d'attribution des affaires ont été mis en place : la plupart tiennent comptes de ces critères, d'autres organisent l'attribution sur un mode aléatoire (en Belgique, le dualisme linguistique détermine aussi l'attribution des cas dans les chambres néerlandophones et francophones). Dans d'autres pays enfin, comme la France et le Luxembourg, une assez large marge de manœuvre est laissée au chef de juridiction ou au président de chambre, mais les critères qu'ils utilisent sont en pratique les mêmes que dans les pays où ceux-ci sont préalablement fixés.

Enfin, rares sont les pays dans lesquels un magistrat peut voir sa responsabilité engagée du fait d'une décision juridictionnelle. Pratiquement tous les juges peuvent être poursuivis disciplinairement, pénalement ou civilement pour des actes commis dans le cadre de leurs fonctions – à ce titre, les procédures et immunités éventuelles varient grandement selon les pays –, mais pas pour le contenu d'une décision juridictionnelle, qui peut en principe être réformée grâce aux voies de recours (appel, cassation et, éventuellement, révision).

**3.2.** Dans 20 des pays qui ont répondu au questionnaire, toute activité politique (adhésion à un parti et élection) est prohibée pour les juges. Cette règle est vue comme un corollaire des principes d'indépendance de la justice et de séparation des pouvoirs. En Norvège, au Sénégal, en France et en Italie, il est en principe permis aux juges d'exercer un mandat électif sous réserve d'incompatibilités tenant notamment aux ressorts de leur mandat et du tribunal dans lequel ils ont exercé, exercent ou vont exercer. Par exemple, en France, il est interdit à un magistrat administratif d'exercer un mandat national (sénateur, député ou député européen), mais il peut être conseiller municipal ou général dans un ressort autre que celui du tribunal dans lequel il exerce.

S'agissant de la liberté d'expression des magistrats, les règles sont à peu près les mêmes dans tous les pays : la liberté d'expression est le principe, mais compte tenu de la nature de leurs fonctions, les magistrats doivent l'exercer avec prudence et modération. Seule la Suède précise que la liberté d'expression des magistrats ne diffère nullement de celle des autres citoyens. Sauf en Suède, tous les juges sont tenus à un devoir de réserve afin de ne pas porter atteinte à la dignité de la justice : son intensité varie à la marge selon les pays. Il leur est généralement interdit de discuter publiquement d'une affaire en cours et, à plus forte raison, de violer publiquement le secret du délibéré. La participation au débat doctrinal et l'enseignement sont presque toujours permis aux magistrats. La moitié des pays environ ont spécifiquement traité de la question de l'usage des réseaux sociaux par les magistrats, mais dans tous les cas, ce sont les devoirs de réserve et de prudence qui guident cet usage.

Enfin, les pratiques sont variées quant à la communication institutionnelle : dans certains pays, seules les cours suprêmes disposent d'un service de presse, qui est alors notamment composé de professionnels de la communication. Dans la plupart des pays, chaque juridiction organise sa propre communication, soit par le biais d'un magistrat délégué, soit par le biais de cellules de communication plus structurées. Tous les pays reconnaissant l'utilité de communiquer sur les décisions de justice.

**3.3.** A la lecture des réponses au questionnaire, il est délicat de dire s'il est fréquent que les juges occupent au cours de leur carrière des fonctions dans l'administration active ou le secteur privé à *titre principal*, notamment par la voie du détachement. La question n° 36 semble en effet avoir été comprise comme portant sur la possibilité d'exercer des activités *accessoires*.

Au Bénin, en Suède ou en France, il semble ainsi courant pour les juges administratifs de cesser provisoirement leurs fonctions pour aller exercer dans l'administration active ou le secteur privé. Des garanties sont prévues telles que, en France, la nécessité de recueillir l'avis d'une autorité spécialisée et de remplir une déclaration d'intérêts, au Bénin, d'avoir préalablement travaillé 10 ans dans la magistrature et de recueillir l'avis conforme du conseil supérieur de la magistrature, en Suède d'obtenir l'accord de sa hiérarchie. En Turquie, la loi prévoit expressément les types d'emplois que les magistrats peuvent exercer dans le secteur public ; aucune garantie, sauf le consentement du magistrat concerné, ne vient par exemple encadrer la nomination de magistrats à des postes de direction dans les institutions publiques. Les détachements sont probablement plus fréquents dans les autres pays que cela ne ressort des réponses apportées à la question n° 36.

Quant à la possibilité d'exercer des fonctions accessoires tout en continuant d'exercer ses fonctions juridictionnelles, ceci est possible dans la plupart des pays à condition, généralement, que ces nouvelles fonctions restent effectivement *accessoires* et qu'elles soient complémentaires aux fonctions juridictionnelles (ainsi l'enseignement ou la participation à des groupes de travail et commissions divers). L'interdiction d'exercer des fonctions de direction ou de gestion dans le secteur privé semble partagée par la plupart des pays.

S'agissant des cadeaux, tous les pays interdisent en principe aux magistrats d'en solliciter ou d'en recevoir. Les règles pénales sanctionnant la corruption sont à cet égard souvent citées en plus des principes déontologiques. Il reste que le cadre de cette interdiction est plus ou moins précis selon les pays : dans certains, la question n'est pas explicitement traitée par les règles de déontologie mais la coutume est suffisamment claire, dans d'autres des précisions sont apportées pour tenir compte de la nature et de la valeur des cadeaux, des circonstances dans lesquelles ils sont offerts, de leur destination lorsqu'ils ne peuvent être refusés etc. Par exemple, le Recueil chypriote distingue les cadeaux de valeur modeste offerts comme marques de reconnaissance pour un discours prononcé par un juge et les cadeaux revêtant le caractère de rémunération pour la participation d'un juge à un événement qui sert des fins publicitaires pour un cabinet d'avocat ou une entreprise. Le Portugal et la France tolèrent explicitement les cadeaux échangés dans un cadre protocolaire.

**3.4.** Les règles déontologiques n'encadrent le plus souvent pas *directement* la vie privée des magistrats : mais dans tous les cas, les devoirs d'honneur, d'intégrité, de réserve etc. continuent à s'appliquer dans le cadre privé et les juges doivent d'abstenir de tout comportement qui pourrait porter atteinte à la dignité de la justice. Certains pays possèdent des règles plus précises sur la vie privée des magistrats : ainsi le code d'éthique de la Pologne, les Principes éthiques de la Norvège qui interdisent aux magistrats de faire un usage inapproprié de leur titre de « juge » hors de leurs fonctions, ou les règles déontologiques du Bénin qui prévoient explicitement, par exemple, que les juges ne doivent pas s'enivrer notoirement dans les débits de boissons ou se battre en place publique.

L'apparence des juges n'est jamais très spécifiquement encadrée par les règles déontologiques : hors le cas du port de la robe en audience ou à l'occasion d'événements protocolaires, les juges doivent garder une apparence appropriée à la dignité de la fonction juridictionnelle. A noter qu'au Maroc, l'apparence est un critère d'évaluation des magistrats.

La question de la discrimination et du harcèlement sexuels de la part des juges est elle aussi rarement appréhendée directement par les règles déontologiques : les principes généraux de courtoisie, d'égalité de traitement, de bienveillance s'appliquent, et les juges sont toujours

soumis au droit commun, notamment disciplinaire et pénal, prohibant les discriminations et le harcèlement. Quelques pays vont plus loin : en Espagne par exemple, les principes éthiques énoncent que les juges doivent s'engager activement pour la dignité et l'égalité de toutes les personnes. En Slovaquie, le code d'éthique interdit explicitement aux juges d'être membres d'organisations qui promeuvent la haine et la discrimination illégale en raison du sexe, des origines raciales et ethniques etc.

Il en va de même du rendement et de la productivité des magistrats : les règles déontologiques se bornent la plupart du temps à énoncer que les juges doivent exercer leurs missions avec diligence, efficacité, compétence ou célérité. Sans être un critère spécifique et, moins encore, principal d'évaluation, le rendement semble toujours pris en compte d'une manière ou d'une autre dans l'évaluation des magistrats.

**3.5.** Les problèmes déontologiques les plus souvent rencontrés semblent avoir trait à l'impartialité et au déport des magistrats ainsi qu'à la portée de leur devoir de réserve.