



**INTERNATIONAL ASSOCIATION OF JUDGES  
UNION INTERNATIONALE DES MAGISTRATS  
UNION INTERNACIONAL DE MAGISTRADOS  
INTERNATIONALE VEREINIGUNG DER RICHTER  
UNIONE INTERNAZIONALE DEI MAGISTRATI**

**Palazzo di Giustizia - Piazza Cavour – 00193 ROMA – ITALY**

**Intervention**

**Christophe REGNARD**

**Conseiller à la Cour d'Appel de Paris**

**Président de l'Union Internationale des Magistrats**

Launch of the Global Integrity Network

*« Joining forces to strengthen Judicial integrity and prevent corruption in the Justice system »*

Vienne – 9 avril 2018

Monsieur le Directeur,

Monsieur le Rapporteur spécial,

Mesdames et messieurs les hauts représentants du monde de la Justice,

Mes chers collègues,

Mesdames, messieurs,

C'est un grand honneur pour l'Union Internationale des Magistrats, et pour moi-même, de m'exprimer devant vous en séance plénière avant que ne débutent les travaux thématiques de cette conférence destinée à réfléchir aux moyens concrets d'améliorer l'intégrité du système judiciaire et de prévenir la corruption dans l'intérêt de nos concitoyens.

L'UIM est la plus importante organisation de juges et procureurs dans le monde. Apolitique et bénéficiant du statut d'observateur notamment auprès de l'Organisation des Nations Unies, elle compte aujourd'hui 87 associations membres, issues d'autant de pays différents, et est représentée, au travers de ses quatre groupes régionaux, sur les cinq continents.

Son principal objectif, depuis sa fondation en 1953, est, selon ses statuts, de « *sauvegarder l'indépendance du Pouvoir Judiciaire, condition essentielle de la fonction juridictionnelle et garantie des droits et libertés humains* ».

Outre son travail de soutien actif aux associations membres, elle se veut force de réflexion et de

proposition pour améliorer le statut des juges dans le monde entier.

Consciente de la problématique de la corruption dans le système judiciaire et soucieuse de trouver les moyens d'y remédier, l'UIM avait fait de cette question, à l'initiative de son président d'alors, notre collègue Gerhard REISSNER, présent dans cette salle et que je salue, l'un de ses thèmes de réflexion dans le cadre de son plan triennal d'action 2014-2017. Depuis lors, plusieurs conférences ont été organisées, au Pérou et au Brésil notamment, la prochaine devant se tenir en Colombie en septembre.

Nous avons donc naturellement accueilli avec grand intérêt, en 2015, la déclaration de Doha et la proposition qui nous a été faite de travailler avec l'UNODC pour la mise en place du réseau mondial d'intégrité judiciaire.

Nous partageons en effet totalement votre vision selon laquelle « *la corruption dans le système judiciaire - qu'elle soit réelle ou ressentie - est une réelle menace pour la confiance en l'État de droit* » et qu'il faut « *soutenir les juges dans le monde dans le renforcement de l'intégrité judiciaire et la prévention de la corruption dans le secteur judiciaire* ».

Accorder des droits aux magistrats, leur imposer des devoirs, notamment en matière d'éthique n'est en effet pas, pour paraphraser le préambule de la Recommandation 2010/12 du Conseil de l'Europe que les garanties accordées en matière d'indépendance, « *un privilège des juges mais une garantie du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui permet à toute personne d'avoir confiance dans le système judiciaire* ».

Il m'a été demandé aujourd'hui de m'exprimer sur la charte universelle que l'UIM a adopté à Santiago du Chili en novembre dernier.

Les règles internationales en matière d'indépendance de la Justice ne manquent pas depuis des années.

Des principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature ont été édictés dès 1985 par l'Organisation des Nations Unies. Un rapporteur spécial chargé de l'indépendance des juges et des avocats est chargé de s'assurer du respect de ces normes et de les faire évoluer vers toujours plus d'indépendance dans l'intérêt des citoyens.

Les organisations internationales au niveau régional, notamment le Conseil de l'Europe, ont aussi édicté ces dernières années de nombreuses normes (Charte européenne sur le statut des juges élaborée par le Conseil de l'Europe en 1998 ; Recommandation 2010/12 du comité des ministres du Conseil de l'Europe ; « Magna carta » diffusée en 2010 par le CCJE...).

Je n'oublie naturellement pas les « *Bangalore principles of judicial conducts* » adoptés en 2002, qui viennent de nous être présentés.

Ce corpus de règles protectrices, naturellement important, présente néanmoins à nos yeux deux limites. La première est que, si ces règles ont le plus souvent été préparées par des groupes de travail composés de magistrats et juristes, leur adoption, par les organes délibérants des institutions internationales, impose un consensus politique, qui a parfois conduit à une diminution des garanties que nous jugeons pourtant indispensables. Ensuite, ces règles ne sont en rien impératives. Elles constituent seulement un ensemble de principes vers lesquels les États doivent tendre, leur violation n'étant jamais, ou quasiment jamais, sanctionnée, comme le montrent quelques exemples récents, notamment en Europe.

Aussi, nous est-il apparu qu'il était de la responsabilité d'une organisation comme l'UIM de promouvoir ses propres règles et de travailler pour leur donner au travers le monde un caractère impératif.

Fort du constat précédemment rappelé que les juges et procureurs du monde entier doivent s'attacher à protéger leur statut et assurer leur indépendance, les groupes régionaux de l'UIM ont adopté entre 1993 et 1995 des chartes régionales fixant des règles protectrices à respecter par les gouvernements nationaux.

L'idée d'un statut universel s'est rapidement imposée et dès 1999, à Taiwan, a été adopté à l'unanimité des 42 associations alors membres de l'UIM un « *statut universel du juge* » qui a posé de grands principes en matière de nomination, de promotion et de discipline.

Depuis lors, de nombreux sujets qui n'avaient pu être envisagés à l'époque sont apparus. Ainsi en est-il notamment des questions d'éthique et de déontologie qui se sont développées sur fond d'exigences accrues et légitimes des citoyens. Ainsi en est-il également, dans un contexte économique difficile, des questions budgétaires et indemnitaires.

Il a donc été décidé en 2014 de mettre à jour ce statut universel. Après un long travail de réflexion et de concertation, la nouvelle charte a été adoptée à l'unanimité par les associations membres de l'UIM lors de la réunion annuelle organisée en novembre 2017 à Santiago du Chili.

Comprenant une dizaine d'articles, ce statut universel est articulé assez classiquement autour des grandes notions d'indépendance interne et externe, il s'intéresse naturellement aux conditions de recrutement, de nomination, de promotion, d'évaluation, mais aussi à la discipline et à la déontologie. Il fixe des règles sur la protection du principe du juge naturel, de la sécurité du juge et de sa famille, du respect de ses décisions et de sa personne.

Il n'est pas possible ici de commenter la totalité des principes contenus dans la charte, que vous pourrez retrouver sur notre site internet<sup>1</sup>.

Il est néanmoins souhaitable d'insister sur quelques points essentiels qui sont en lien avec ce qui nous rassemble aujourd'hui.

**Préserver l'intégrité du juge, c'est pour nous s'assurer qu'il est nommé ou promu pour ses compétences et non pour ses proximités avec tel ou tel, ce qui impose l'existence d'un organe indépendant chargé de gérer les carrières.**

L'UIM considère que, même si d'autres systèmes, obéissant à une tradition juridique différente et fondés sur un respect de la personne et de la fonction du juge, ont pu faire leurs preuves, le Conseil de Justice est le plus à même d'assurer l'indépendance des juges.

La déclaration liminaire, selon laquelle « *pour sauvegarder l'indépendance judiciaire, il faut créer un Conseil de la magistrature ou un autre organe équivalent* », marque en cela une nette différence avec les documents internationaux existants en matière d'indépendance judiciaire, et notamment avec l'article 26 de la Recommandation 2010/12 du Conseil de l'Europe qui indique seulement que les Conseils de Justice sont des organes "qui cherchent à sauvegarder l'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges individuels et à promouvoir ainsi le fonctionnement efficace du système judiciaire", sans recommandation ni prescription pour la création de tels organes.

En ce qui concerne la composition de cet organe, la nouvelle Charte dispose qu'il doit « *être composé d'une majorité de juges élus par leurs pairs, selon des procédures garantissant la représentation la plus large* ». Cette disposition est plus avancée que son équivalent dans la Recommandation 2010/12 déjà mentionnée, selon laquelle « *pas moins de la moitié des membres de*

---

<sup>1</sup> <http://www.iaj-uim.org/fr/universal-charter-of-the-judge-2017/>

*ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs* ». Mais elle est conforme à d'autres instruments internationaux, notamment l'article 13 de la «Magna Carta des juges européens» qui dispose que *« le Conseil est composé soit de juges exclusivement, soit d'une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs »*.

La présence au sein du conseil de Justice de représentants des pouvoirs exécutif et législatif est parallèlement formellement écartée et des garanties accrues de compétence et d'indépendance des membres non-magistrats exigées.

Enfin, les Conseils de la Justice ne peuvent être de simples organes consultatifs, car ils *« doivent être dotés des plus grands pouvoirs en matière de recrutement, formation, nomination, promotion et discipline des juges »*. Ils doivent ainsi être associés à toutes les évolutions judiciaires, tant en matière budgétaire que d'implantation des juridictions et de management de celles-ci.

**Préserver l'intégrité du juge, c'est aussi pour nous le protéger contre les pressions dans son exercice quotidien, ce qui pose la question de l'inamovibilité, du respect du juge naturel dans la répartition des affaires et de la protection physique et morale de sa personne et de celle de sa famille.**

L'article 2 insiste sur le caractère impératif de l'inamovibilité et sur les moyens de l'assurer.

Il est ainsi noté que *« les juges, qu'ils soient nommés ou élus, sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat »* et qu' *« un juge ne peut être déplacé, suspendu, ou démis de ses fonctions que dans les cas prévus par la loi et dans le respect de procédures disciplinaires, assurant le respect des droits de la défense et le principe du contradictoire »*.

Les pratiques de première nomination à l'essai ou de « lustration », pratiquées dans plusieurs pays de l'est de l'Europe, qui peuvent être utilisées par les gouvernements pour s'assurer que seuls les juges « loyaux » conservent leur poste, sont proscrites. Il est en effet prévu qu' *« un juge doit être nommé sans limitation de temps. Si un système juridique prévoit une nomination pour une période limitée, les conditions de nomination devraient garantir que l'indépendance de la justice ne soit pas mise en danger »*.

L'article 3-4 prévoit par ailleurs des modalités de répartition des affaires qui doivent être fondées *« sur des règles objectives, établies et communiquées à l'avance aux juges »*, l'attribution devant être prise *« de manière transparente et vérifiable »*. Le dessaisissement d'un juge, doit évidemment être soumis aux mêmes garanties, la décision ne pouvant être prise que par une autorité judiciaire elle-même indépendante.

L'article 2-5 impose enfin d'assurer une protection statutaire contre les menaces et attaques dont le juge pourrait faire l'objet dans l'exercice de ses fonctions, et préconise, outre la mise en place de mesures de protection physique du juge dans et hors des juridictions, pour lui permettre de statuer sereinement, que soit évitées *« les critiques contre les décisions de Justice qui porteraient atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou entameraient la confiance du public »*.

**Préserver l'intégrité du juge, c'est également pour nous lui assurer un niveau de vie suffisant pour diminuer les risques de corruption, tout au long de sa carrière, mais également au stade de sa retraite.**

L'article 8 prévoit ainsi des garanties en matière de salaire et de retraite.

Il est en effet certain que des salaires trop bas laissent craindre des manœuvres de corruption active

ou passive. L'article 8-1 dispose que *« le juge doit percevoir une rémunération suffisante pour assurer son indépendance économique, et par la même sa dignité, son impartialité et son indépendance »*.

**Préserver l'intégrité du juge, c'est enfin bien sûr pour nous lui imposer des règles éthiques et déontologiques fortes et permettre la mise en œuvre de sa responsabilité en cas de faute.**

Le nouveau statut universel du juge comporte un article 6 entièrement dédié à l'éthique, pour marquer l'importance que nous attachons à cette notion. Les juges ont assurément des droits, mais ils ont aussi des devoirs. Il est ainsi posé le principe qu' *« en toutes circonstances, les juges doivent être guidés par des principes éthiques. Ces principes, qui concernent à la fois leurs devoirs professionnels et leur manière de se comporter, doivent guider les juges et faire partie de leur formation »*.

Certains de ces principes sont énumérés par la Charte. Ils concernent : (a) le devoir d'être impartial (et d'être perçu comme tel); b) le devoir d'exercer les activités judiciaires avec retenue et attention à la dignité du tribunal et de toutes les personnes impliquées; c) le devoir de s'abstenir de tout comportement, action ou expression de nature à affecter effectivement la confiance dans son impartialité et son indépendance; d) l'obligation d'accomplir les tâches judiciaires *«avec diligence et efficacité (...) sans aucun retard injustifié»*; e) le devoir de ne pas exercer d'autre fonction, publique ou privée, rémunérée ou non, qui n'est pas pleinement compatible avec les devoirs et le statut d'un juge; f) le devoir d'éviter tout conflit d'intérêt éventuel.

La charte demande en outre que ces principes déontologiques soient énoncés par écrit, que les juges soient associés à leur élaboration et que la diffusion la plus large soit assurée afin d'augmenter la confiance du public dans le système judiciaire.

En matière de responsabilité disciplinaire, il est prévu (article 7) que *« les mesures disciplinaires à l'encontre des juges doivent être organisées de telle sorte qu'elles ne compromettent pas l'indépendance réelle des juges »*. Pour cette raison, les procédures disciplinaires *« doivent être menées par des organes indépendants, qui comprennent une majorité de juges »*, ce que la CEDH vient au demeurant de rappeler récemment en condamnant le Portugal. L'impunité des juges en matière civile et pénale est explicitement écartée, seules des garanties pour éviter que les actions engagées contre eux n'aient une influence sur leur activité juridictionnelle sont exigées.

Les procédures disciplinaires doivent évidemment se dérouler selon le principe du procès équitable, et comprendre un accès à la procédure, l'assistance d'un avocat ou d'un pair, une motivation de la décision et un recours possible devant un organe indépendant.

Les standards internationaux fixant les critères qui permettent de considérer qu'une justice est indépendante et intègre existent. Ils font l'objet d'un large consensus dans les milieux juridiques et judiciaires. Ils demeurent hélas à bien des égards seulement indicatifs, même si des évolutions positives semblent émerger.

L'AEM, groupe régional européen de l'UIM, s'est pleinement investie dans les contacts avec les autorités européennes à Bruxelles, via un groupe de travail ad hoc, afin d'avancer sur les questions statutaires et d'indépendance de la Justice dans les États membres, et d'envisager des règles contraignantes en la matière.

Au sein du Conseil de l'Europe, parmi les objectifs fixés par le dernier plan d'action sur le renforcement de l'indépendance judiciaire et l'impartialité, figurent notamment *« la mise en place de mécanismes permettant aux États membres de s'acquitter pleinement de leurs obligations, en*

*vertu de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, et de garantir l'accès à un tribunal indépendant et impartial » et « l'amélioration ou l'instauration de garanties légales formelles de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire ».*

L'AEM a proposé récemment l'adoption d'un protocole additionnel à la CEDH, qui au-delà du contrôle par la Cour du respect des exigences posées par l'article 6 imposant le droit à un procès équitable, permettrait de censurer des décisions nationales, en considération non pas seulement de la procédure suivie, mais aussi au regard de la structure même du corps judiciaire et du respect ou non des standards permettant de s'assurer que les juges peuvent exercer en toute indépendance, sans influences indues.

Nos premiers contacts avec le rapporteur spécial nous laissent l'espoir de pouvoir avancer ensemble dans la même direction, celle d'une amélioration notable et durable sur les cinq continents des garanties accordées aux juges, doublées d'exigences accrues en termes de déontologie.

Enfin, le réseau mondial qui est lancé aujourd'hui est assurément une opportunité formidable

*J'ai noté que l'un des objectifs du réseau est « d'aider à identifier les lacunes dans les normes internationales et les ressources techniques sur l'intégrité judiciaire et soutenir le développement de nouveaux outils et ressources techniques pour combler ces lacunes ».*

Soyez certains, Monsieur le Directeur, Monsieur le rapporteur spécial, de notre total investissement à vos côtés dans cet ambitieux projet porteur d'espoir

Je vous remercie.