

## ACKNOWLEDGEMENTS

*'He that will not apply new remedies must expect new evils,  
for time is the greatest innovator'.*

(Francis Bacon)

This book testifies to what judges can do for Europe and its justice in an ever-more complex technological, social, and budgetary context. It is the outcome of a joint effort of all those who believed in this project and helped bring it into life.

Our thanks go first and foremost to those who entrusted this project to the European Judicial Training Network (EJTN) and, more particularly, to Peter Csonka and Emmanuelle Crétin-Magand from the European Commission.

We would also like to pay tribute to the commitment of our colleagues in the *ad hoc* group, in particular the Bulgarian, Spanish and French schools, represented by Silviya Dimitrova, Betlem Roig Mateo and Emmanuelle Laudic-Baron, who defended this project and its relevance. They were joined by invaluable partners: the European Association of Administrative Judges, represented by Evgenia Papadopoulou, the *Magistrats européens pour la démocratie et les libertés* (MEDEL) with Monika Frackowiak, the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) with Dalia Vasariene, and also the European Court of Human Rights (ECtHR) with Raffaele Sabato.

We would also like to express our gratitude to the experts who worked benevolently to ensure the success of this event and whose contributions are published in this book.

Also, the Syracuse International Institute for Criminal Justice and Human Rights, its President Jean-François Thony, its Director Filippo Musca, and its entire team deserve our special thanks for welcoming us free of charge into premises steeped in history and symbolism.

The project owes part of its success to Borja Saez Martinez, who was specifically entrusted with the organisational aspects of it within the EJTN. His energy and professional commitment contributed to the smooth running of the event and to making this publication possible.

Finally, we would not have been able to carry out this project without the participants, European judges originating from 25 EU Member States, who enriched our reflection with their experiences and commitment to the sound administration of justice and to the rule of law in Europe.

We have had an unforgettable adventure with all of them. This book is an achievement we can all be proud of.

*Stanislas Adam, Ingrid Derveaux, Gianluca Grasso  
and Fernando Vaz Ventura*

## REMERCIEMENTS

« Celui qui n'appliquera pas de nouveaux remèdes  
doit s'attendre à de nouveaux maux ; car le temps  
est le plus grand des innovateurs ».

(Francis Bacon)

Ce livre est le témoignage de ce que les juges peuvent faire pour l'Europe et la justice européenne dans un environnement toujours plus complexe sur le plan technologique, sociétal et budgétaire. Il est l'œuvre commune de tous ceux qui ont cru en ce projet et se sont employés à lui donner vie.

Nos remerciements vont d'abord à ceux qui ont confié la responsabilité de ce projet au Réseau Européen de Formation Judiciaire (REFJ), et plus particulièrement, au sein de la Commission européenne, à Peter Csonka et Emmanuelle Crétin-Magand.

Mais nous souhaitons aussi saluer l'action et l'engagement de nos collègues du groupe *ad hoc*, en particulier les écoles bulgare, espagnole et française, représentées respectivement par Silviya Dimitrova, Betlem Roig Mateo et Emmanuelle Laudic-Baron, qui ont défendu ce projet et sa pertinence. Elles ont été rejointes par des partenaires précieux, l'Association Européenne des Juges Administratifs, représentée par Evgenia Papadopoulou, les Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL) avec Monika Frackowiak, le Réseau Européen des Conseils de la Justice (RECJ) avec Dalia Vasariene et Milda Treige, mais aussi la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.), avec Raffaele Sabato.

Toute notre reconnaissance va également aux experts qui ont travaillé gratuitement pour faire de cet événement un grand succès et dont les contributions sont publiées dans le présent ouvrage.

Un grand merci aussi à l'Institut de Syracuse et à son Président Jean-François Thony, son directeur Filippo Musca et toute leur équipe, qui nous ont accueillis gracieusement dans des locaux chargés d'histoire et de symbole.

Par ailleurs, nous souhaitons remercier tout spécialement Borja Saez Martinez, chargé de projet au sein du Secrétariat du REFJ, pour la parfaite organisation de ce forum des juges. Son énergie, sa créativité et son engagement professionnel ont largement contribué au bon déroulement du forum ainsi qu'à rendre possible la présente publication.

Enfin, nous n'aurions pas pu mener à bien ce projet sans les participants, juges européens, originaires de 25 États membres de l'Union européenne, qui sont venus nourrir notre réflexion de leurs expériences et de leur engagement pour la bonne administration de la Justice et l'État de droit en Europe.

Nous avons vécu une aventure incroyable. Ce livre en est le fruit et nous en sommes fiers.

*Stanislas Adam, Ingrid Derveaux, Gianluca Grasso  
et Fernando Vaz Ventura*

## CONTENTS/SOMMAIRE

*Each contribution appears first in the language in which it was presented at the judges@europe forum (either French or English), followed by its translation into the other language of this book / Chaque contribution apparaît en premier lieu dans la langue dans laquelle elle a été présentée lors du forum judges@europe (soit en français, soit en anglais), suivie de sa traduction dans l'autre langue de la publication.*

ACKNOWLEDGEMENTS.....	5
REMERCIEMENTS .....	7
FOREWORD.....	15
PRÉFACE .....	19

### INTRODUCTORY PART

### PARTIE INTRODUCTIVE

I. DISCOURS D'OUVERTURE DU FORUM DES JUGES .....	27
I. OPENING SPEECH OF THE JUDGES@EUROPE FORUM.....	31
II. CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR THE GOOD ADMINISTRATION OF JUSTICE IN EUROPE IN THE 2020S.....	35
II. DÉFIS ET OPPORTUNITÉS POUR LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN EUROPE DANS LES ANNÉES 2020 .....	37
III. THE RULE OF LAW IN TIMES OF UNCERTAINTY: SOME OBSERVATIONS FROM THE PERSPECTIVE OF THE VENICE COMMISSION .....	41
III. L'ÉTAT DE DROIT EN PÉRIODE D'INCERTITUDE : QUELQUES OBSERVATIONS DU POINT DE VUE DE LA COMMISSION DE VENISE .....	47
IV. GOOD (JUDICIAL) GOVERNANCE: GUIDING NORMS AND CONTEMPORARY CHALLENGES....	55
IV. BONNE GOUVERNANCE (JUDICIAIRE) : NORMES DIRECTRICES ET DÉFIS CONTEMPORAINS....	75

**PART I – ACCOUNTABILITY THROUGH DISCIPLINARY  
PROCEEDINGS AND LIABILITY: BALANCING JUDICIAL  
INDEPENDENCE AND THE GOOD ADMINISTRATION  
OF JUSTICE**

**PARTIE I – LA « COMPTABILITÉ »  
PAR LES PROCÉDURES DISCIPLINAIRES  
ET D'AUTRES FORMES DE RESPONSABILITÉ :  
COMMENT ARTICULER L'INDÉPENDANCE JUDICIAIRE  
ET LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE**

V. COMPARATIVE OVERVIEW OF THE DISCIPLINARY AND LIABILITY REGIMES IN THE EUROPEAN NETWORK OF JUDICIAL INSPECTION SERVICES OF THE MEMBER STATES....	99
V. APERÇU COMPARATIF DES RÉGIMES DISCIPLINAIRES ET DE RESPONSABILITÉ DANS LE RÉSEAU EUROPÉEN DES SERVICES D'INSPECTION DE LA JUSTICE DES ÉTATS MEMBRES .....	123
VI. GOOD ADMINISTRATION OF JUSTICE FROM AN EU LAW PERSPECTIVE: STRIKING BALANCE BETWEEN DISCIPLINARY LIABILITY AND JUDICIAL INDEPENDENCE.....	149
VI. LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE : À LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE LA RESPONSABILITÉ DISCIPLINAIRE ET L'INDÉPENDANCE JUDICIAIRE.....	171
VII. JUDGES' CIVIL, CRIMINAL AND DISCIPLINARY LIABILITY: PERSPECTIVES FROM THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS .....	195
VII. RESPONSABILITÉ CIVILE, PÉNALE ET DISCIPLINAIRE DES JUGES : POINT DE VUE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME .....	211
VIII. JUDGES' CIVIL, CRIMINAL, AND DISCIPLINARY LIABILITY AS DEROGATIONS FROM JUDICIAL IMMUNITY.....	227
VIII. LA RESPONSABILITÉ CIVILE, PÉNALE ET DISCIPLINAIRE DES JUGES EN TANT QUE DÉROGATIONS À L'IMMUNITÉ JUDICIAIRE .....	247
IX. RESPONSIBILITY AND LIABILITY FOR (GROSS) VIOLATIONS OF THE LAW AND ALLEGEDLY INAPPROPRIATE 'SPEECH'.....	269
IX. RESPONSABILITÉ EN CAS DE VIOLATIONS (FLAGRANTES) DE LA LOI ET DE « DISCOURS » PRÉTENDUMENT INAPPROPRIÉS.....	279

**PART II – ACCOUNTABILITY THROUGH JUDICIAL  
PERFORMANCE IN THE DIGITAL ERA**

**PARTIE II – LA « COMPTABILITÉ » PAR LA PERFORMANCE  
JUDICIAIRE ET LE CONTRÔLE DE CELLE-CI  
À L'ÈRE DIGITALE**

X. LES CHEFS DE JURIDICTION EN TANT QUE GESTIONNAIRES À UNE ÉPOQUE OÙ LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES ET TEMPORELLES SONT DE PLUS EN PLUS FORTES ....	293
--	-----

X. COURT CHIEFS AS MANAGERS AT A TIME OF INCREASED BUDGETARY AND TIME CONSTRAINTS .....	299
XI. COURT PRESIDENTS AS MANAGERS .....	305
XI. LES PRÉSIDENTS DES TRIBUNAUX EN TANT QUE GESTIONNAIRES .....	323
XII. COUNCILS FOR THE JUDICIARY AS A MODEL OF JUDICIAL SELF-GOVERNANCE .....	341
XII. LES CONSEILS DE LA JUSTICE COMME MODÈLE D'AUTONOMIE JUDICIAIRE.....	353
XIII. JUDICIAL TIME MANAGEMENT .....	367
XIII. LA GESTION DU TEMPS JUDICIAIRE.....	385
XIV. L'ADMINISTRATION EFFICIENTE DE LA JUSTICE À L'HEURE DU NUMÉRIQUE ET DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE : QUELQUES ÉLÉMENTS D'ANALYSE CRITIQUE .....	405
XIV. EFFICIENT ADMINISTRATION OF JUSTICE IN THE DIGITAL AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE AGE: SOME ELEMENTS OF CRITICAL ANALYSIS.....	423

**PART III – ACCOUNTABILITY THROUGH TRANSPARENCY:  
BALANCING JUDGES' RIGHT TO PRIVACY AND FREEDOM  
OF EXPRESSION WITH CITIZENS' CONFIDENCE  
IN JUSTICE SYSTEMS**

**PARTIE III – LA « COMPTABILITÉ » PAR LA TRANSPARENCE :  
COMMENT ARTICULER LE RESPECT DÛ À LA VIE PRIVÉE  
DES JUGES ET À LEUR LIBERTÉ D'EXPRESSION  
AVEC LA CONFIANCE DES CITOYENS DANS LA JUSTICE**

XV. COMPARATIVE OVERVIEW OF THE RIGHT TO PRIVACY OF JUDGES IN VARIOUS MEMBER STATES.....	443
XV. APERÇU COMPARATIF DU DROIT À LA VIE PRIVÉE DES JUGES DANS DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES.....	463
XVI. DECLARATIONS OF INTERESTS BY JUDGES AT NATIONAL, EU, AND INTERNATIONAL LEVELS: AN EFFICIENT TOOL AGAINST CORRUPTION AND CONFLICTS OF INTEREST?.....	485
XVI. DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS DES JUGES AU NIVEAU NATIONAL, EUROPÉEN ET INTERNATIONAL : UN OUTIL EFFICACE CONTRE LA CORRUPTION ET LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ?.....	491
XVII. JUDGES' AND PROSECUTORS' ASSOCIATIVE AND POLITICAL ACTIVITIES THROUGH THE LENSES OF CODES OF JUDICIAL ETHICS.....	499
XVII. ASSOCIATION ET ACTIVITÉS POLITIQUES DES JUGES ET PROCUREURS DU POINT DE VUE DES CODES D'ÉTHIQUE JUDICIAIRE .....	509
XVIII. OPEN DATA ET INTELLIGENCE ARTIFICIELLE : LES JUGES RÊVENT-ILS DE MOUTONS ÉLECTRONIQUES ?.....	519
XVIII. OPEN DATA AND AI APPLICATIONS: DO JUDGES DREAM OF ELECTRONIC SHEEP?.....	537

XIX. COMMUNICATION CHALLENGES FOR COURTS IN THE DIGITAL ERA.....	553
XIX. LES DÉFIS DE COMMUNICATION POUR LES TRIBUNAUX À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE.....	571
GENERAL CONCLUSIONS.....	591
CONCLUSIONS GÉNÉRALES .....	615
BIOGRAPHIES OF THE SPEAKERS.....	639
BIOGRAPHIES DES ORATEURS .....	649
THÉMATIC INDEX .....	659
INDEX THEMATIQUE .....	665
TABLE OF CONTENTS/TABLE DES MATIÈRES.....	671









## FOREWORD

Síofra O'LEARY

I am delighted to provide a foreword for the second edition of the European Judicial Training Network's judges@europe publication, which features contributions from many prominent representatives of the judiciary, national and European authorities, as well as academia.

Like the first edition, this book seeks to build on and enhance judicial dialogue. I have always seen the latter as consisting of two mutually reinforcing and harmonious parts: the first being jurisprudential dialogue, where national and European judges speak through their judgments (and sometimes separate opinions or the odd *obiter dictum*), and the second consisting of events in the European legal calendar – like the judges@europe forum – where we can exchange ideas and experiences that enrich our common European legal culture and the common legal values which our respective systems seek to protect.

The overarching theme of this edition, reflecting the forum held in Syracuse in October 2023, relates to the good administration of justice and the increased demand for judges' accountability in the digital era. These subjects are discussed from three different angles – accountability, whether *via* disciplinary proceedings or liability, performance and performance monitoring and transparency. These questions have arisen frequently in the case-law of the Court which I preside – the European Court of Human Rights – and form part of the fabric of our Rule of Law jurisprudence. As reflected in the Preamble to the European Convention on Human Rights and decades of Strasbourg case-law, the Rule of Law, together with 'political traditions [and] ideals', forms part of our common European heritage. It is, or should be, a pillar of any national legal order or international organisation and appears in major international legal and political texts, not least Article 2 of the Treaty on European Union.

The integrity of any legal system requires strong, impartial and independent courts. Independence needs to be guaranteed in every sense and on every occasion. In terms of discipline, no judge has the

right under the Convention not to be appropriately disciplined for breaches of judicial ethics and actions or omissions contrary to the law and the good administration of justice. However, disciplinary regimes cannot be used as a means to rein in the judiciary and undermine judicial independence.

As the recent case-law of the two European courts reveals, serious attacks on judicial independence in Council of Europe and European Union Member States have led to a marked increase in disputes before those courts touching on rule of law and questions of judicial independence. The Convention complaints examined cover issues ranging from disciplinary proceedings against members of the judiciary,<sup>(1)</sup> suspensions,<sup>(2)</sup> reduction in salary following a disciplinary offence,<sup>(3)</sup> defective judicial recruitment and appointment procedures,<sup>(4)</sup> questions relating to careers and promotions,<sup>(5)</sup> transfers,<sup>(6)</sup> or removal from certain judicial posts.<sup>(7)</sup> As regards the Convention, various provisions such as Articles 6, 8, 10 and 11 provide a varied and effective toolbox which can be used in defence of judicial independence. When applying these provisions, the Strasbourg Court has stressed that it must be ‘particularly attentive to the protection of members of the judiciary against measures affecting their status or career that can threaten their judicial independence and autonomy’.<sup>(8)</sup> Fortunately, we have also seen some evidence of the ability of the Court’s case-law to contribute to efforts to reverse rule of law backsliding.<sup>(9)</sup>

---

(1) See e.g. ECtHR, 5 February 2009, *Olujic v. Croatia*, No. 22330/05, CE:ECHR:2009:0205JUD002233005; ECtHR, 9 January 2013, *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, No. 21722/11, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211; ECtHR, 9 July 2013, *Di Giovanni v. Italy*, No. 51160/06, CE:ECHR:2013:0709JUD005116006; ECtHR, 6 November 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal [GC]*, No. 55391/13, 57728/13, 74041/13, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113; ECtHR, 9 March 2021, *Eminağaoğlu v. Turkey*, No. 76521/12, CE:ECHR:2021:0309JUD007652112; and ECtHR, 6 October 2022, *Juszczyszyn v. Poland*, No. 35599/20, ECHR:2022:1006JUD003559920.

(2) ECtHR, 20 October 2020, *Camelia Bogdan v. Romania*, No. 36889/18, CE :ECHR:2020:1020JUD003688918.

(3) ECtHR, 20 November 2012, *Harabin v. Slovakia*, No. 58688/11, CE:ECHR:2012:1120JUD005868811, paras 118-123.

(4) ECtHR, 7 April 2022, *Gloveli v. Georgia*, No. 18952/18, CE:ECHR:2022:0407JUD001895218.

(5) ECtHR, 15 September 2015, *Tsanova-Gecheva v. Bulgaria*, No. 43800/12, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012.

(6) ECtHR, 9 March 2021, *Bilgen v. Turkey*, No. 1571/07, CE:ECHR:2021:0309JUD000157107.

(7) ECtHR, 15 March 2022, *Grzęda v. Poland [GC]*, No. 43572/18, CE:ECHR:2022:0315JUD004357218.

(8) ECtHR, *Bilgen v. Turkey*, cit., para. 58.

(9) Following the adoption of the Court’s pilot judgment *Wałęsa v. Poland* (ECtHR, 23 November 2023, *Wałęsa v. Poland*, No. 50849/21, CE:ECHR:2023:1123JUD005084921) addressing the systemic rule of law issues in Polish judiciary, the new Polish Government publicly and unequivocally made a commitment to execute the judgment.

As regards the second topic – judicial performance and efficiency – the Court has already had occasion to deal with a situation where disciplinary proceedings for lack of diligence in timely processing of cases were used as guise to interfere with the freedom of expression of members of the judiciary. In *Miroslava Todorova v. Bulgaria*,<sup>(10)</sup> concerning disciplinary proceedings against the President of an association of judges for delays in the performance of her judicial tasks, the Court found that while disciplinary proceedings against a judge for non-compliance with her professional duties may legitimately be instituted, the predominant purpose of the impugned proceedings in that case had been to sanction and intimidate the judge because of her critical stance towards the Supreme Judicial Council and the executive. This breached not only the judge’s freedom of expression under Article 10 but also showed that her rights had been restricted for reasons not permitted under the Convention within the meaning of Article 18. This was the first judgment in which a violation of the misuse of power provision in Article 18 was found in a case involving a judge.

With the rapid development of Artificial Intelligence, the requirements of justice, fairness and efficiency may take another, more complex, turn. Many contributions in the present publication have pointed to other areas in which Artificial Intelligence will bear relevance for the efficiency of justice and judicial independence.

As regards privacy and freedom of speech of members of the judiciary, judges must accept that there is a duty of reserve when it comes to public statements and interviews with the press in relation to societal issues which it may fall on them to judge. But in certain cases the Court has found that judges have the right, and even a duty, to speak out in relation to issues touching, for example, on the organisation of the judiciary: ‘the general right to freedom of expression of judges to address matters concerning the functioning of the justice system may be transformed into a corresponding duty to speak out in defence of the rule of law and judicial independence when those fundamental values come under threat’.<sup>(11)</sup> Questions arise as regards the right balance to be achieved between the duty of reserve and the right to freedom of expression. The Court has found sanctions as not

---

(10) ECtHR, 19 October 2021, *Miroslava Todorova v. Bulgaria*, No. 40072/13, CE:ECHR:2021:1019JUD004007213.

(11) ECtHR, 16 June 2022, *Żurek v. Poland*, No. 39650/18, CE:ECHR:2022:0616JUD003965018, para. 222.

necessary in a democratic society when they sought to stifle debate in the public interest relating to the judiciary's functioning, particularly when the speech sanctioned was that of a presiding judge whose duty it was to engage with such public interest questions.<sup>(12)</sup>

Sanctions imposed on judges may also breach their right to respect for private life under Article 8 of the Convention. Here the Strasbourg Court applies a 'consequence-based approach' when assessing whether the threshold of severity is met for Article 8 to be applicable to employment-related disputes involving judges.<sup>(13)</sup> That will often be the case where the sanctions imposed directly concern the judges' personal integrity and professional competence, which also touches upon their inner circle and professional reputation.<sup>(14)</sup>

The topics I have briefly addressed in this foreword, highlighting Convention case-law of relevance, are elegantly and elaborately scrutinised from national and European perspectives in the different contributions herein. Both the forum and the publication itself make an important contribution to the fostering of judicial dialogue and to our understanding of the contemporary challenges facing members of the judiciary. At a time when rule of law backsliding and democratic erosion are evident in different parts of the Convention and EU legal space, such dialogue is more important than ever.

I congratulate the editors, the contributors and the EJTN and am confident that their work will be appreciated and widely used within the judiciary and beyond.

---

(12) *Ibid.* See also, for instance, *Baka v. Hungary [GC]* (ECtHR, 23 June 2016, *Baka v. Hungary [GC]*, No. 20261/12, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112). Contrast, however, the different positions in *Danileț v. Romania* (ECtHR, 20 February 2024, *Danileț v. Romania*, No. 16915/21, CE:ECHR:2024:0220JUD001691521) (not final), regarding whether the correct balance lies.

(13) ECtHR, 25 September 2018, *Denisov v. Ukraine [GC]*, No. 76639/11, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, paras 107-109.

(14) ECtHR, 12 January 2023, *Ovcharenko and Kolos v. Ukraine*, No. 27276/15, 33692/15, CE:ECHR:2023:0112JUD002727615, para. 86.



## PRÉFACE

Síofra O'LEARY

Je suis ravie de préfacer cette deuxième édition de la publication du Réseau européen de formation juridique *judges@europe*, qui regroupe les contributions de nombreux représentants éminents du pouvoir judiciaire, des autorités nationales et européennes, ainsi que du monde universitaire.

À l'instar de la première édition, cet ouvrage vise à développer et à renforcer le dialogue judiciaire. J'ai toujours considéré que celui-ci se compose de deux parties qui se renforcent mutuellement : la première est le dialogue jurisprudentiel, où les juges nationaux et européens s'expriment par les jugements qu'ils rendent (et parfois par des opinions séparées ou par des *obiter dictum* occasionnels), et la seconde consiste en des événements dans le calendrier judiciaire européen – tels que le forum *judges@europe* – où nous pouvons échanger des idées et des expériences qui enrichissent notre culture juridique européenne commune et les valeurs juridiques communes que nos systèmes respectifs cherchent à protéger.

Le thème principal de cette édition, qui était celui du forum tenu à Syracuse en octobre 2023, porte sur la bonne administration de la justice et la demande croissante qui est faite aux juges de rendre des comptes à l'ère numérique. Ces questions sont examinées sous trois angles différents : la « comptabilité »<sup>(1)</sup> par la voie de procédures disciplinaires ou de mise en cause de la responsabilité, la « comptabilité » à travers la performance et le contrôle de celle-ci, et la « comptabilité » à travers la transparence. Ces questions se posent fréquemment dans la jurisprudence de la cour que je préside – la Cour européenne des droits de l'homme – et elles font partie intégrante de la structure de notre système juridique en matière d'État de droit. Comme le montrent le préambule de la Convention européenne des droits de l'homme et des décennies de jurisprudence de la Cour de Strasbourg, l'État de

---

(1) Aucun terme en français ne traduit parfaitement le concept d'*accountability*. Par commodité, le terme « comptabilité » a été retenu dans l'ensemble du présent ouvrage.

droit, de même que les « traditions [et] idéaux politiques », fait partie de notre patrimoine européen commun. Il est, ou devrait être, un pilier de tout ordre juridique national ou de toute organisation internationale et figure dans les principaux textes juridiques et politiques internationaux, singulièrement l'article 2 du traité sur l'Union européenne.

L'intégrité de tout système juridique requiert des juridictions fortes, impartiales et indépendantes. L'indépendance doit être garantie dans tous ses sens et à chaque occasion. En matière disciplinaire, la Convention ne reconnaît à aucun juge le droit de ne pas faire l'objet de sanctions appropriées pour des manquements à l'éthique judiciaire et pour des actions ou omissions contraires à la loi et à la bonne administration de la justice. Toutefois, les régimes disciplinaires ne sauraient être utilisés pour brider le pouvoir judiciaire et saper l'indépendance de la justice.

Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence récente des deux juridictions européennes, de graves atteintes à l'indépendance de la justice dans les États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne ont entraîné une nette augmentation des litiges portés devant ces juridictions en matière d'État de droit et d'indépendance de la justice. Les griefs examinés au regard de la Convention portent sur des questions telles que les procédures disciplinaires dirigées contre des membres de la magistrature<sup>(2)</sup>, les suspensions prononcées à l'égard de ces derniers<sup>(3)</sup>, la réduction de leur salaire consécutive à une infraction disciplinaire<sup>(4)</sup>, des irrégularités dans les procédures de recrutement et de nomination des juges<sup>(5)</sup>, des questions relatives à leur carrière et à leurs promotions<sup>(6)</sup>, leur mutation<sup>(7)</sup> ou la cessation de certains

---

(2) Voy. par ex. Cour eur. D.H., 5 février 2009, *Olujić c. Croatie*, req. n° 22330/05, CE:ECHR:2009:0205JUD002233005 ; Cour eur. D.H., 9 janvier 2013, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, req. n° 21722/11, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211 ; Cour eur. D.H., 9 juillet 2013, *Di Giovanni c. Italie*, req. n° 51160/06, CE:ECHR:2013:0709JUD005116006 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, req. n°s 55391/13, 57728/13 et 74041/13, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113 ; Cour eur. D.H., 9 mars 2021, *Eminağlu c. Turquie*, req. n° 76521/12, CE:ECHR:2021:0309JUD007652112 ; et Cour eur. D.H., 6 octobre 2022, *Juszczyszyn c. Pologne*, req. n° 35599/20, ECHR:2022:1006JUD003559920.

(3) Cour eur. D.H., *Camelia Bogdan c. Roumanie*, req. n° 36889/18, CE:ECHR:2020:1020JUD003688918.

(4) Cour eur. D.H., 20 novembre 2012, *Harabin c. Slovaquie*, req. n° 58688/11, CE:ECHR:2012:1120JUD005868811, pts 118-123.

(5) Cour eur. D.H., 7 avril 2022, *Gloveli c. Géorgie*, req. n° 18952/18, CE:ECHR:2022:0407JUD001895218.

(6) Cour eur. D.H., 15 septembre 2015, *Tsanova-Gecheva c. Bulgarie*, req. n° 43800/12, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012.

(7) Cour eur. D.H., 9 mars 2021, *Bilgen c. Turquie*, req. n° 1571/07, CE:ECHR:2021:0309JUD000157107.



mandats judiciaires<sup>(8)</sup>. En ce qui concerne la Convention, diverses dispositions telles que les articles 6, 8, 10 et 11 fournissent une panoplie d'outils variés et efficaces qui peuvent être utilisés pour la défense de l'indépendance judiciaire. Dans l'application de ces dispositions, la Cour de Strasbourg a souligné qu'elle devait « se montrer particulièrement attentive à la protection des membres du corps judiciaire contre les mesures affectant leur statut ou leur carrière et susceptibles de menacer leur indépendance et leur autonomie »<sup>(9)</sup>. Heureusement, certains éléments montrent également que la jurisprudence de la Cour est en mesure de contribuer aux efforts visant à enrayer le recul de l'État de droit<sup>(10)</sup>.

En ce qui concerne le second sujet – la performance et l'efficacité judiciaires –, la Cour a déjà eu l'occasion de se pencher sur le cas de procédures disciplinaires pour manque de diligence dans le traitement rapide des affaires ayant servi de prétexte pour porter atteinte à la liberté d'expression des membres du corps judiciaire. Dans l'affaire *Miroslava Todorova c. Bulgarie*<sup>(11)</sup>, qui concernait une procédure disciplinaire dirigée contre la présidente d'une association de juges pour des retards dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, la Cour a estimé que si une procédure disciplinaire pouvait légitimement être engagée contre un magistrat pour manquement à ses obligations professionnelles, le but premier de la procédure litigieuse dans cette affaire était de sanctionner et d'intimider la juge en cause en raison de sa position critique à l'égard du Conseil supérieur de la magistrature et de l'exécutif. Elle en a conclu que non seulement l'atteinte à la liberté d'expression de la juge avait emporté violation de l'article 10 mais aussi que les droits de cette dernière avaient fait l'objet de restrictions dans un but non prévu par la Convention au sens de l'article 18. Il s'agit du premier arrêt dans lequel une violation de la disposition relative au détournement de pouvoir contenue dans l'article 18 a été constatée dans une affaire impliquant un juge.

---

(8) Cour eur. D.H. (gde ch.), 15 mars 2022, *Grzęda c. Pologne*, req. n° 43572/18, CE:ECHR:2022:0315JUD004357218.

(9) Cour eur. D.H., *Bilgen c. Turquie*, préc., pt 58.

(10) À la suite de l'adoption par la Cour d'un arrêt pilote dans l'affaire *Walęsa c. Poland* (Cour eur. D.H., 23 novembre 2023, *Walęsa c. Poland*, req. n° 50849/21, CE:ECHR:2023:1123JUD005084921), qui portait sur les problèmes systémiques en matière d'État de droit dans le système judiciaire polonais, le nouveau gouvernement polonais s'est engagé publiquement et sans équivoque à exécuter l'arrêt.

(11) Cour eur. D.H., 19 octobre 2021, *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, req. n° 40072/13, CE:ECHR:2021:1019JUD004007213.

Avec le développement rapide de l'intelligence artificielle, les exigences de justice, d'équité et d'efficacité peuvent prendre un autre tour, plus complexe. De nombreuses contributions dans la présente publication mettent en évidence d'autres domaines dans lesquels l'intelligence artificielle sera pertinente pour l'efficacité de la justice et l'indépendance judiciaire.

S'agissant de la vie privée et de la liberté d'expression des membres de la magistrature, les juges doivent admettre l'existence d'un devoir de réserve lorsqu'il s'agit de déclarations publiques et d'entretiens avec la presse sur des questions de société dont ils peuvent avoir à connaître. Mais, dans certaines affaires, la Cour a estimé que les juges ont le droit, voire le devoir, de s'exprimer sur des questions touchant, par exemple, à l'organisation du pouvoir judiciaire : « le droit général à la liberté d'expression qui permet aux juges d'aborder des questions concernant le fonctionnement de la justice peut se transformer en un devoir de prendre la parole pour défendre l'État de droit et l'indépendance de la justice lorsque ces valeurs fondamentales sont menacées »<sup>(12)</sup>. Des questions se posent quant au juste équilibre à ménager entre le devoir de réserve et le droit à la liberté d'expression. La Cour a déjà qualifié de non nécessaires dans une société démocratique des sanctions qui visaient à étouffer un débat d'intérêt public portant sur le fonctionnement de la justice, en particulier lorsque le discours sanctionné était celui d'un président de juridiction qui a pour devoir de se pencher sur ces questions d'intérêt public<sup>(13)</sup>.

Les sanctions infligées à des juges peuvent également emporter violation de leur droit au respect de la vie privée tel que garanti par l'article 8 de la Convention. En la matière, la Cour de Strasbourg applique une « approche fondée sur les conséquences » pour déterminer si le seuil de gravité requis pour l'application de l'article 8 au contentieux professionnel concernant des juges a été atteint<sup>(14)</sup>. Tel est souvent le cas lorsque les sanctions infligées concernent

---

(12) Cour eur. D.H., 16 juin 2022, *Żurek c. Pologne*, req. n° 39650/18, CE:ECHR:2022:0616JUD003965018, pt 222.

(13) *Ibid.* Voy. aussi, par ex., *Baka c. Hongrie* (gde ch.) (Cour eur. D.H. [gde ch.], 23 juin 2016, *Baka c. Hungary*, req. n° 20261/12, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112). Voy., *a contrario*, les positions divergentes exposées dans l'arrêt *Danileț c. Roumanie* (Cour eur. D.H., 20 février 2024, *Danileț c. Romania*, req. n° 16915/21, CE:ECHR:2024:0220JUD001691521, non définitif), concernant le point de savoir si un juste équilibre est ménagé.

(14) Cour eur. D.H. (gde ch.), 25 septembre 2018, *Denisov c. Ukraine*, req. n° 76639/11, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, pts 107-109.

directement l'intégrité personnelle et la compétence professionnelle des juges, et touchent donc à leur cercle intime et à leur réputation professionnelle<sup>(15)</sup>.

Les sujets que j'ai brièvement abordés dans cette préface, en mettant en exergue la jurisprudence pertinente relative à la Convention, sont examinés avec élégance et minutie d'un point de vue national et européen dans les différentes contributions présentées dans le présent ouvrage. Tant le forum que la publication elle-même apportent une contribution importante à la promotion du dialogue judiciaire et à notre compréhension des défis contemporains auxquels sont confrontés les membres de la magistrature. À l'heure où le recul de l'État de droit et l'érosion démocratique sont évidents dans différentes parties de l'espace juridique de la Convention et de l'UE, un tel dialogue est plus important que jamais.

Je félicite les éditeurs de cet ouvrage, les auteurs et le REFJ, et je suis convaincue que leur travail sera apprécié et largement utilisé au sein des systèmes judiciaires et au-delà.

---

(15) Cour eur. D.H., 12 janvier 2023, *Ovcharenko et Kolos c. Ukraine*, req. n<sup>os</sup> 27276/15 et 33692/15, CE:ECHR:2023:0112JUD002727615, pt 86.



INTRODUCTORY PART  
PARTIE INTRODUCTIVE





## I

# DISCOURS D'OUVERTURE DU FORUM DES JUGES

Ingrid DERVEAUX

C'est un honneur pour moi de vous accueillir ici, à Syracuse, pour la deuxième édition du forum des juges. C'est le début de notre aventure pour quelques jours, le début d'une longue et intense réflexion, le début d'un dialogue que nous voulons fructueux, riche et sincère.

Cet évènement n'est pas comme les autres. Le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ), que j'ai l'honneur de représenter depuis janvier dernier en ma qualité de Secrétaire générale, regroupe tous les instituts de formation judiciaire de l'Union européenne. Nous accueillons annuellement plus de 8 000 participants dans nos activités, dans le cadre de notre offre de séminaires, webinaires, mais aussi dans le cadre de notre programme d'échanges et de visites d'études. Vous tous, magistrats européens, pouvez bénéficier de nos activités dans tous les domaines de la formation judiciaire, du droit pénal au droit civil ou administratif, en passant par les droits de l'homme et libertés fondamentales, sans oublier les méthodes de formation judiciaire. Nos partenariats avec la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.), Eurojust, le Parquet européen (EPPO), l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL), et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), pour n'en citer que quelques-uns, nous permettent d'assurer la qualité de notre offre de formation et de favoriser le lien entre les magistrats nationaux et les institutions européennes, d'apporter notre pierre à la consolidation d'une culture judiciaire commune et de soutenir la coopération judiciaire en Europe.

Ce forum des juges a une place toute particulière pour le REFJ. Il convient d'en retracer brièvement la genèse.

Je représentais l'École Nationale de la Magistrature (ENM, France) au comité de pilotage du REFJ lorsque nous avons été sollicités par la Commission européenne afin de mettre en œuvre les conclusions

du Conseil de l'UE du 11 mars 2021, qui appelaient à encourager le développement de réseaux et le dialogue des juges pour soutenir l'État de droit en Europe.

Le REFJ est un réseau d'écoles de formation judiciaire, indépendant dans l'élaboration de ses activités. Nous avons donc adhéré aux objectifs et au projet, tout en décidant que nous devons conserver la maîtrise du format.

Nous avons alors réfléchi à un format particulier, de nature à créer un espace de dialogue libre et sans crainte entre les juges européens, sans que leur sélection soit fondée sur l'expérience, le niveau hiérarchique ou le domaine d'expertise. Un dialogue de juge européen à juge européen.

C'est ainsi que nous avons décidé du principe du tirage au sort des participants et de l'application de la règle *Chatham House*.

Vous êtes ici dans un environnement protégé, qui doit garantir la qualité de nos échanges et promouvoir la liberté dans la prise de parole, notamment lors des groupes de travail (« workshops »).

L'Institut de Syracuse est un lieu symbolique à cet égard et je remercie chaleureusement son directeur de nous accueillir dans cet ancien monastère, cadre propice à la réflexion et à l'apprentissage.

L'objectif est néanmoins que nous continuions à échanger en dehors de ces murs, lors des dîners et de la découverte de cette ville chargée d'histoire. N'oublions pas que cette ville est celle de sainte Lucie, dont le nom signifie, étymologiquement, « la lumière ». Peut-être celle de la connaissance que nous enrichirons ensemble par nos réflexions communes.

*L'État de droit et la bonne administration de la justice à l'ère numérique.* Voilà notre sujet pour cette deuxième édition, qui est encore plus spéciale que la première pour diverses raisons.

Par le sujet lui-même, tout d'abord, qui a été défini par les membres du groupe de pilotage *ad hoc*, constitué de représentants des écoles portugaise, espagnole, bulgare, italienne, française, mais aussi de représentants du MEDEL, de l'Association Européenne des Juges Administratifs, du Réseau des présidents de cours suprêmes, de la Cour européenne des droits de l'homme, et enfin et surtout de la Cour de justice de l'Union européenne.



Ce sujet fait écho à la valeur fondamentale de l'État de droit, dont l'article 2 TUE énonce qu'elle constitue l'un des socles de l'Union européenne.

Selon l'interprétation de cette disposition par la Cour de justice de l'Union européenne dans une série d'arrêts d'importance capitale rendus au cours des cinq dernières années<sup>(1)</sup>, l'indépendance judiciaire constitue le fondement même de l'État de droit en tant que valeur commune à l'ensemble des États membres réunis au sein de l'Union. Elle est indispensable pour veiller à ce que toutes les institutions ou autorités publiques soient soumises à la loi.

C'est une responsabilité majeure pour les magistrats, mais aussi pour les États membres eux-mêmes, que de disposer d'une justice qui fonctionne et permette effectivement aux juges d'agir avec toute l'indépendance requise. Ce constat établit le pont entre la valeur de l'État de droit et le principe de bonne administration de la Justice, une autre valeur fondamentale inscrite à l'article 2 TUE.

Cette responsabilité des magistrats et la « comptabilité » (*accountability*) qui l'accompagne envers les citoyens et les justiciables doivent être appréhendées au regard d'un ensemble de défis actuels qu'il nous incombe de relever dans une constante recherche d'équilibre : indépendance, performance, transparence, tout cela dans notre nouvel environnement numérique.

Ce sujet nous promet des échanges passionnants, avec des intervenants de haut niveau qui nous viennent pour certains de l'autre côté de l'Atlantique. Je salue en particulier l'effort de Richard Devlin, professeur canadien qui a accepté ce long voyage vers la Sicile pour partager avec nous son expertise internationalement reconnue en matière de bonne administration de la justice. Nous apprendrons certainement beaucoup aussi à l'écoute des spécialistes de la révolution numérique et des défis que pose celle-ci, de façon de plus en plus prégnante, pour nos systèmes judiciaires en général et pour cette bonne administration de la justice en particulier.

Une autre originalité réside dans la grande variété des institutions dont proviennent les intervenants : C.J.U.E., Cour eur. D.H., CEPEJ, Commission de Venise, CCJE, ONUDC, ENCJ, RESIJ... Tous ont accepté de relever les défis de cette deuxième édition du forum des

---

(1) Voy., à ce sujet, l'article de Stanislas Adam dans le présent ouvrage.

juges, soit en nous proposant une présentation lors d'une des séances plénières, soit en animant les groupes de travail et en faisant rapport sur ceux-ci. Que chacun de ces intervenants soit vivement remercié pour sa précieuse contribution.

L'originalité de cette édition concerne aussi le temps consacré aux discussions : nous avons accru la place prise par les groupes de travail, ce qui fournira plus d'espace encore pour l'interaction entre les participants que lors de la première édition.

Remarquable, cette deuxième édition l'est aussi par son succès : pas moins de 25 pays de l'Union européenne sont représentés ! Ceci témoigne de l'importance communément admise des thématiques abordées, et de la reconnaissance du Réseau comme cadre approprié pour permettre à des juges des quatre coins du continent de nourrir un dialogue de haut niveau sur celles-ci.

Enfin, il me faut également souligner les perspectives de cette deuxième édition en termes d'impact, grâce à la publication d'actes et au lancement d'un crash course sur les principales thématiques abordées, en coopération avec le programme HELP du Conseil de l'Europe. Ce sont là aussi deux nouveautés importantes. Car la force et l'intérêt du forum des juges doivent aussi résider dans le caractère durable des enseignements qui peuvent en être tirés.

Je vous encourage donc à échanger, questionner, nouer des liens. Renforçons ensemble notre communauté judiciaire européenne au soutien de l'État de droit.



## I

# OPENING SPEECH OF THE JUDGES@EUROPE FORUM

Ingrid DERVEAUX

It is an honour for me to welcome you here in Syracuse for the second judges@europe forum. This is the beginning of our adventure together, the beginning of a long and intense reflection and the beginning of a dialogue that we hope will be fruitful, rich and sincere.

This event is unlike any other. The European Judicial Training Network (EJTN) which I have had the honour to represent since last January in my capacity as Secretary-General, brings together all the European Union's judicial training institutions. We welcome annually more than 8,000 participants to take part in our activities, seminars and webinars, but also our programme of exchanges and study visits. All of you, as European judges, can benefit from our activities in all areas of judicial training, from criminal law to civil or administrative law, from human rights and fundamental freedoms to judicial training methods. Our partnerships with the Court of Justice of the European Union (CJEU), the European Court of Human Rights (ECtHR), Eurojust, the European Public Prosecutor Office (EPPO), the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and the Fundamental Rights Agency of the European Union (FRA), to mention a few only, enable us to ensure the quality of our training offer and foster the link between national judges and the European institutions, to contribute to the consolidation of a common judicial culture and to support judicial cooperation in Europe.

This forum is something very special for the EJTN. It is necessary to recall its genesis.

I was representing the *Ecole Nationale de la Magistrature* (ENM, France) at the EJTN Steering Committee when the European Commission asked us to implement the EU Council's conclusions of 11 March 2021 which called for the development of networks and dialogue between judges in support of the rule of law.

Our Network is a network of judicial training schools, independent in how it develops its activities. So we adhered to the goals and the project, while deciding that we should keep control over the format.

We then thought about a special format, which would create space for a free and fearless dialogue between European judges, selected regardless of their experience, their hierarchical position in the judiciary or their areas of expertise. A dialogue from European judge to European judge.

This is how we decided on the principle of selecting participants by drawing lots and applying the *Chatham House* rule.

You are here in a protected environment, which must guarantee the quality of our exchanges and promote freedom of speech, particularly during workshops.

The Syracuse Institute is a symbolic place in this respect and I warmly thank its director for welcoming us in this former monastery, a framework conducive to reflection and learning.

The goal is, however, that we continue to exchange outside these walls, during dinners and when discovering this city steeped in history. Let us not forget that this is the city of Saint Lucia, whose name means 'light'. Perhaps also that of the knowledge that we will help foster through our reflections together.

*The Rule of Law and the good administration of justice in the digital age* – that theme of our second judges@europe forum makes it even more special than the first for various reasons.

Firstly, because of the theme itself, which has been defined by the members of the *ad hoc* group, made up of representatives of the Portuguese, Spanish, Bulgarian, Italian and French schools, but also representatives of MEDEL, the ENCJ, the association of administrative judges, the network of supreme court presidents, the European Court of Human Rights and, last but not least, the Court of Justice of the European Union.

This theme echoes the fundamental value of the rule of law, which Article 2 of the TEU states as being one of the foundations of the European Union.

According to the interpretation of this provision by the Court of Justice in a series of crucial judgments delivered over the past five years<sup>(1)</sup>, judicial independence is the very foundation of the rule of law as a value common to all Member States within the Union. It is essential to ensure that all public institutions or authorities are subject to the law.

It is a key responsibility not only for judges, but also for the Member States themselves, to set up operational justice systems which effectively allow judges to carry out their mission independently. That creates a bridge between the value of the rule of law and the principle of good administration of Justice, another fundamental value enshrined in Article 2 TEU.

Judges' responsibility and the ensuing judicial accountability vis-à-vis citizens and litigants must be envisaged in the light of several contemporary challenges that we must tackle in a constant search for balance: independence, performance and transparency, each of which needs to be examined through the lenses of the new digital environment.

This theme promises some exciting exchanges with high-level speakers, some of whom crossed the Atlantic to join us. I pay a special tribute to Richard Devlin, a Canadian professor who accepted to undertake the long journey to Sicily to share his internationally renowned expertise in the sound administration of justice with us. We will certainly also learn a lot from the experts of digitalization, which poses increasingly pressing challenges to our justice systems in general and to the sound administration of justice in particular.

Another interesting feature is the variety of institutions from which our speakers come: the CJEU, the ECtHR, the CEPEJ, the Venice Commission, the CCJE, the UNODC, the ENCJ, the RESIJ, etc. All have agreed to take up the challenges of this second edition of the judges@europe forum, either by offering us a presentation at one of the plenary sessions or by coordinating the workshops and reporting on them. Thank you very much for your valuable contribution.

This second forum furthermore increases the time spent on discussions in the workshops compared to the first edition, thus providing even more space for interactions between participants.

---

(1) See in that respect the article of Stanislas Adam published in this book.

This second edition is also remarkable in its success: no less than 25 EU Member States are represented! This reflects the widely accepted importance of the topics that shall be discussed, and the recognition of the Network as an appropriate framework for enabling judges from across the continent to foster a high-level dialogue on them.

Finally, I must also mention the prospects of this second forum in terms of impact, thanks in particular to the publication of the forum's acts and the launching of a crash course on the main topics which it addressed, in cooperation with the Council of Europe's HELP programme. These are also significant novelties. Because the strength and added value of the forum also lie in the lessons that we can draw from it in the longer term.

I therefore encourage you to exchange, question, and share with each other. Together, let us strengthen our European judicial community in support of the rule of law.



## II

# **CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR THE GOOD ADMINISTRATION OF JUSTICE IN EUROPE IN THE 2020S**

Didier REYNDERS

Dear participants, it's a pleasure to open this conference today. I would like to start by highlighting that the European Commission strongly supports the European networks that promote dialogue between judges. The European Judicial Training Network plays an important role for the consolidation of the rule of law and for further developing a common judicial culture in the European union.

The rule of law, one of the common values set out in Article Two of the Treaty on the European Union, is a well-established principle. Member States have different national identities, legal systems and traditions, but the core meaning of the rule of law is the same across the European Union.

Effective judicial protection by independent and impartial courts. One such core principle derives from our common constitutional traditions. And judicial independence is at the heart of the Commission's work. To ensure this independence, we are using several instruments.

First, we analyse the structural guarantees for judicial independence in the EU Justice scoreboard or annual comparative tool on justice systems. In the scoreboard, for instance, we present national disciplinary frameworks for judges and prosecutors, focusing particularly on the safeguards relating to their independence and autonomy. We know that Member States rely on such comparative information on national frameworks to conduct judicial reforms.

Second, the Commission has been analysing judicial independence in the annual rule of law report. The report is a preventive instrument where the Commission assesses the situation of the rule of law in all the Member States. It helps to understand emerging problems before they get deeply entrenched. Since 2020, we have now adopted

4 editions of this report, and the 2022 edition introduced an important novelty: country-specific recommendations addressed to each Member State. Some of them covered disciplinary regimes for magistrates. This year's report, adopted in July, assesses for the first time the follow-up given by the Member States to the Commission's recommendations. The report is central to foster a real dialogue on the rule of law in Europe, be it among ministers in the Council, in the European Parliament and at national level.

Third, the Commission can launch infringement proceedings when national law violates requirements of EU law, such as judicial independence. The Commission has done this in numerous instances, for example, in the case of Poland, regarding the disciplinary regime for judges and other reforms of the judiciary.

Fourth, the Commission can rely on financial pressure, notably in the context of the national recovery and resilient plans adopted in the aftermath of the COVID-19 crisis. Strong milestones relating to judicial independence are anchored in the recovery plans for Poland and Hungary. As long as these milestones are not implemented, no single euro will be paid.

Another point I also want to stress is the importance of training for judges. National justice systems must provide adequate training opportunities, for example, on the EU Acquis, including on the case law of the Court of Justice of the European Union. Judges should also have access to training on non-legal skills and professional conduct. Proper training can help magistrates to pronounce their decisions in due time, and of course, transparency is also crucial to accountability. This is why it is also important to strengthen the communication skills of justice professionals.

The active involvement of the European Judicial Training Network in the training of judges over the past years is highly appreciated. I'm also pleased that the Syracuse International Institute for Criminal Justice and Human Rights joined this initiative and is annually hosting this judicial dialogue. To conclude, this forum complements very well our initiatives at the Commission on issues such as judicial training and the rule of law. Conferences like this one and the day-to-day cooperation between judges across borders are reinforcing the rule of law culture in the European Union. I wish you a fruitful conference.





## II

# **DÉFIS ET OPPORTUNITÉS POUR LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN EUROPE DANS LES ANNÉES 2020**

Didier REYNDERS

Chers participants, c'est un plaisir d'ouvrir ce forum aujourd'hui. Je voudrais tout d'abord souligner que la Commission européenne soutient fermement les réseaux européens qui favorisent le dialogue entre les juges. Le Réseau européen de formation judiciaire joue un rôle important dans la consolidation de l'État de droit et dans le développement d'une culture judiciaire commune dans l'Union européenne.

L'État de droit, l'une des valeurs communes énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, est un principe bien établi. Les États membres ont des identités nationales, des systèmes juridiques et des traditions différents, mais le sens profond de l'État de droit est le même dans toute l'Union.

Protection juridictionnelle effective par des tribunaux indépendants et impartiaux. L'un de ces principes fondamentaux découle de nos traditions constitutionnelles communes. Et l'indépendance judiciaire est au cœur des travaux de la Commission. Nous utilisons plusieurs instruments pour assurer cette indépendance.

Tout d'abord, nous analysons les garanties structurelles d'indépendance judiciaire dans le tableau de bord de la justice dans l'UE, un outil annuel de comparaison des systèmes judiciaires. Dans le tableau de bord, par exemple, nous présentons des cadres disciplinaires nationaux pour les juges et les procureurs, en mettant particulièrement l'accent sur les garanties relatives à leur indépendance et à leur autonomie. Nous savons que les États membres s'appuient sur ce genre d'informations comparatives concernant les cadres nationaux pour mener des réformes judiciaires.

Deuxièmement, la Commission a analysé l'indépendance judiciaire dans le rapport annuel sur l'État de droit. Le rapport est un instrument préventif dans lequel la Commission évalue la situation de l'État de droit dans tous les États membres. Il aide à comprendre les problèmes émergents avant qu'ils ne s'enracinent profondément. Depuis 2020, nous avons adopté 4 éditions de ce rapport, et l'édition 2022 a introduit une nouveauté importante : des recommandations par pays adressées à chaque État membre. Certaines d'entre elles couvrent les régimes disciplinaires appliqués aux magistrats. Le rapport de cette année, adopté en juillet, évalue pour la première fois les suites données par les États membres aux recommandations de la Commission. Le rapport est essentiel, car il encourage un véritable dialogue sur l'État de droit en Europe, que ce soit entre les ministres au Conseil, au Parlement européen et au niveau national.

Troisièmement, la Commission peut engager des procédures d'infraction lorsque le droit national viole des exigences du droit de l'UE, telles que l'indépendance judiciaire. La Commission l'a fait dans de nombreux cas, par exemple en Pologne, en ce qui concerne le régime disciplinaire appliqué aux juges et d'autres réformes du système judiciaire.

Quatrièmement, la Commission peut compter sur des pressions financières, notamment dans le contexte des plans nationaux de relance et de résilience adoptés au lendemain de la crise du COVID-19. Des jalons importants pour l'indépendance judiciaire sont intégrés dans les plans de relance pour la Pologne et la Hongrie. Tant que ces jalons ne sont pas mis en œuvre, aucun euro ne sera versé.

J'aimerais également souligner l'importance de la formation des juges. Les systèmes judiciaires nationaux doivent offrir des possibilités de formation adéquates, par exemple sur l'acquis de l'UE, y compris sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Les juges devraient également avoir accès à une formation sur les compétences non juridiques et la conduite professionnelle. Une formation appropriée peut aider les magistrats à prendre leurs décisions en temps voulu, et bien sûr, la transparence est également essentielle à la responsabilisation. C'est pourquoi il convient par ailleurs de renforcer les compétences en communication des professionnels de la justice.

La participation active du Réseau européen de formation judiciaire à la formation des juges au cours des dernières années est très appréciée. Je suis également heureux que l'Institut international de Syracuse

pour la justice pénale internationale et les droits de l'homme se soit joint à cette initiative et accueille chaque année ce dialogue judiciaire. Pour conclure, ce forum complète très bien les initiatives prises à la Commission sur des questions telles que la formation judiciaire et l'État de droit. Des conférences comme celle-ci et la coopération quotidienne entre juges au-delà des frontières renforcent la culture de l'État de droit dans l'Union européenne. Je vous souhaite une conférence fructueuse.





III

**THE RULE OF LAW IN TIMES  
OF UNCERTAINTY: SOME OBSERVATIONS FROM  
THE PERSPECTIVE OF THE VENICE COMMISSION**

Martin KUIJER

It is an enormous pleasure to join you today for the second edition of the judges@europe Forum, here in Syracuse. During the next two days, many important topics are on your agenda with one common feature: how to ensure accountability of the judiciary and how to strike a balance between ensuring judicial independence and ensuring the respect for professional and ethical standards. Tonight, I have the honour of ‘setting the stage’ for your discussions. I will reflect on the backdrop against which your detailed discussions over the next few days need to be seen, and offer you some personal reflections on various threats to the judiciaries in various countries. I will do so building upon my experience as a member of the Venice Commission.

§ 1. – *Introduction to the Venice Commission*

The Venice Commission operates under the umbrella of the Council of Europe, but its membership is not limited to European countries.<sup>(1)</sup> In fact, 60 countries are members of the Commission. The Commission’s main task is to offer advice on constitutional issues, fundamental rights, (constitutional) justice and electoral affairs. The Commission offers that advice at the request of state institutions in the given Member State (such as the President, government or parliament) but also at the request of international institutions (such as the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the European Union). The advice that is offered by

---

(1) For more background information, see: S. GRANATA-MENGHINI and M. KUIJER, ‘Advisory or *de facto* Binding? Follow Up to Venice Commission’s Opinions: between Reality and Perception’, in *Thirty-Year Quest for Democracy through Law 1990-2020 – Venice Commission 30th Anniversary*, Lund, 2020, pp. 281-297.

the Commission is neither abstract nor academic, but aims to offer short-term practicable solutions to problems encountered by (constitutional) legislators.

There are various reasons why the opinions of the Commission are not merely ‘advisory’ but have a significant impact in practice. The first reason is of course that some states feel a real need to receive technical assistance and advice on constitutional matters. They are only too happy to invoke the expertise of the Commission and act accordingly.

The second reason is that the work of the Commission is often situated in the midst of an intense and pending political or societal debate on a sensitive issue in which national authorities can hope to convince the opposition (and society in general) of the compatibility of the reforms they are proposing with international standards. This is especially true if the proposed reforms require a qualified majority in parliament for them to be adopted. The Commission’s opinion will then be used in the political debate on those reforms.

The third reason is that other external players may use the Commission’s opinion in their assessment of whether the state authorities act in accordance with international standards. Those external players may be the political institutions of the Council of Europe, the European Union or the International Monetary Fund. For example, an opinion adopted by the Commission with regard to a state which is also a candidate Member State of the European Union will – almost without exception – affect its accession negotiations and is therefore perceived by the state authorities concerned as *de facto* binding. Likewise, an EU Member State will no longer perceive the work of the Venice Commission as being truly advisory if the opinions are subsequently used by EU institutions to voice rule of law concerns as the basis of infringement proceedings or as the basis for so called ‘Article 7 (TEU)’ proceedings.

## § 2. – *Rule of Law Backsliding*

In recent years, the Commission has frequently been asked to offer its advice on various rule of law issues, including the independence of the judiciary.<sup>(2)</sup> When examining the various opinions, over the last few years, the Venice Commission has noted what can be considered

---

(2) See M. KULJER, ‘The Rule of Law in Crisis?’ (2018) 4 *Osteuropa Recht*, pp. 530-551.

a trend in various countries, best described as a ‘winner takes it all’ mentality (I am sure many of you are familiar with ABBA’s song). Political parties that have legitimately won elections in their countries – sometimes giving them ‘supermajorities’ in their political system – believe this ‘democratic mandate’ allows them to silence ‘dissenting voices’. They introduce measures that erode ‘the critical voice’ or the institutional checks and balances in a democracy based on the rule of law. The exact way in which this takes shape differs from country to country. But the common thread is often the same: critical voices, or better, *alleged* critical voices, must be neutralised. Those ‘critical voices’ are often to be found in an assertive civil society and the critical media. But the judiciary is considered by some policymakers to be just as much a threat to the pursuance of their policy agenda. After all, there is no control over an independent judge. That judge can declare some legislative amendments of the political majority to be unconstitutional and can thereby restrict the pursuit of the political majority’s policy agenda. Or, from the point of view of those in power: the non-democratically elected judge can ignore the ‘will of the people’ as clearly expressed in the latest elections. Several states have taken legislative measures over the last few years, which affect the independence of the judiciary, as well as the judiciary’s capacity to perform its controlling task. In short, ‘rule of law backsliding’. In my presentation, I will try to identify some common features of those measures affecting the judiciary. I will address four themes.

### § 3. – *Measures affecting the Judiciary*

#### A. – *Ousting judges from their posts*

First of all, measures resulting in sitting judges being ousted from their posts. This can be done in a number of ways.

One of the most obvious examples was the mass dismissal of thousands of judges in Turkey by emergency decree for their alleged affiliation with ‘FETÖ’ – a secret organisation which, according to the Turkish government, was responsible for the failed coup attempt in 2016.

A slightly less radical method is the introduction of vetting procedures for all sitting judges by specially created bodies. Exceptionally, such vetting procedures may be called for in the case of major problems of corruption or incompetence within the judiciary. This

is why the Commission accepted such extraordinary procedures in Albania. However, these special procedures can obviously also be easily abused. The Venice Commission has therefore emphasised that ‘such a radical solution would be ill-advised in normal conditions, since it creates enormous tensions within the judiciary, destabilises its work, augments public distrust in the judiciary, diverts the judges’ attention from their normal tasks, and, as every extraordinary measure, creates a risk of the capture of the judiciary by the political force which controls the process’.<sup>(3)</sup> Nonetheless, other countries have introduced or are considering introducing vetting procedures.

Another method is to amend the disciplinary regime for judges. I think all of us agree that terms of judicial discipline, a balance needs to be struck between judicial independence and the necessary accountability of the judiciary to avoid the negative effects of corporatism within the judiciary. However, disciplinary liability is sometimes also used as an instrument for getting rid of sitting judges. One needs to be careful if vague and broad disciplinary grounds are introduced in combination with changing the composition of the body that is in charge of imposing disciplinary sanctions.

A final category of measures to which I would like to draw attention are measures affecting the retirement scheme of judges. One method is to lower the mandatory retirement age for judges. At first sight, this measure may appear benign (and some of you may even hope that such measures will be introduced shortly in your country...), but the intended effect of such measures is frequently to create an opportunity for the ruling political party to fill the vacancies that arise as a result. For example, in 2018 the age of mandatory retirement of Supreme Court judges in Poland was lowered from 70 to 65, which affected some 40% of the court’s judges.<sup>(4)</sup> The Polish measure was very similar to a reform proposed in Hungary a few years earlier. The second Orbán government lowered the mandatory retirement age for judges from 70 to 62, which meant that almost 10% of all Hungarian judges would have needed to retire very shortly.<sup>(5)</sup>

---

(3) CDL-AD(2015)045, para. 98. See also the Opinion of the Venice Commission on Ukraine (CDL-AD(2015)007, para. 72): such a measure ‘should be regarded as wholly exceptional and be made subject to extremely stringent safeguards to protect those judges who are fit to occupy their positions’.

(4) CDL-AD(2017)031, paras 44-52 and 130.

(5) CDL-AD(2012)001, paras 102-110.



Romania also attempted to introduce an early retirement scheme for judges, which allowed for retirement while maintaining almost the same salary.<sup>(6)</sup>

In short, the objective of the first category of measures is to create vacancies.

#### B. – *Control over the appointment of new judges*

That brings me to the second category of measures. These measures attempt to politicise judicial councils in charge of filling those vacancies. ‘Getting control over [such a] body means getting control over judges’.<sup>(7)</sup> Amendments to the composition of such judicial councils have been a frequent subject of the Venice Commission’s recent opinions. The Commission has emphasised the need for a strong judicial component in the composition of a judicial council that is elected by its peers. In this light, it is of concern if the political domain has a significant influence on the selection of members of a judicial council. For example, Poland passed amendments by which the 15 judicial members of the judicial council are now elected by the lower chamber of the Polish parliament and not by their peers. Six other members of the judicial council are parliamentarians, and four others are *ex officio* members or members appointed by the Polish President. The Venice Commission therefore concluded that these measures ‘will lead to a judicial council which is dominated by political nominees’.<sup>(8)</sup>

#### C. – *Scope and effectiveness of judicial review*

A third category of measures is related to the scope and effectiveness of judicial review. Certain *procedural* measures can seriously weaken the effectiveness of a (superior) court. Examples include the broad possibility of referring a case to the full bench for examination (which, if applied frequently, is quite burdensome to the functioning of a superior court), the obligation to schedule cases in the order in which cases are received by the court (which prevents the court from prioritizing its work and deciding on urgent matters more quickly). The same holds true for certain amendments to *substantive* law. I will mention one example in the area of criminal law. In 2018, the Romanian parliament accepted radical changes to Romania’s

---

(6) CDL-PI(2018)007, paras 150-154 and 163.

(7) CDL-AD(2017)005, para. 119.

(8) CDL-AD(2017)031, para. 24.

criminal law (which were later largely declared unconstitutional by the Romanian Constitutional Court), which would have had a significant impact on the effectiveness of the judiciary in the fight against corruption and (organised) crime. The Venice Commission stated that it was concerned – and I quote – ‘that many amendments, especially in view of their cumulative effect, will seriously impair the effectiveness of the Romanian criminal justice system in the fight against various forms of crime, including corruption-related offences, violent crimes and organised crime’.<sup>(9)</sup> In short, the third category of measures affects the effectiveness and/or scope of judicial review, so that the judge cannot perform his task properly in all cases and offer legal protection where necessary.

D. – *The (political) discourse regarding the judiciary*

The fourth – and final – theme is that these legislative measures are accompanied by an environment that is hostile to the judiciary in the political arena. This includes instances where policymakers deliberately use a particular rhetoric when they talk about the judiciary – that the judiciary is too corporatist and that it yields too much political power and that urgent action is needed to cleanse the judiciary, either from the scourge of corruption or to purge the judiciary of the remaining communist elements. Please do not misunderstand me: the call for judicial reforms is sometimes entirely legitimate. But then again, the rhetoric may also be very unfair. Meanwhile, judiciaries find it difficult to adequately respond to such allegations in the public domain. They are used to being the ‘silent’ power and to refraining from active participation in public debates. And in the meantime, the authority of the judiciary is already undermined.

I am afraid all of this may sound very bleak and pessimistic. Such pessimism does not fit well into the opening session of what promises to be a wonderful conference and I apologise for the lack of a more festive tone. My aim, however, is not to cause pessimism but simply to raise awareness of what is currently going on and to contribute to a certain vigilance. I am confident the conference will help not only achieve a greater mutual understanding, but will also help provide a platform to learn from each other’s experiences.

---

<sup>(9)</sup> CDL-AD(2018)021, para. 184. See also case C-107/23 PPU, *Lin*, 24 July 2023, ECLI:EU:C:2023:606.



### III

## L'ÉTAT DE DROIT EN PÉRIODE D'INCERTITUDE : QUELQUES OBSERVATIONS DU POINT DE VUE DE LA COMMISSION DE VENISE

Martin KULJER

J'ai l'immense plaisir de me joindre à vous aujourd'hui pour la deuxième édition du forum judges@europe, ici à Syracuse. Ces deux prochains jours, vous aborderez de nombreux sujets importants qui soulèvent une question commune : comment garantir la « comptabilité » du pouvoir judiciaire et comment trouver un équilibre entre la garantie de l'indépendance judiciaire et celle du respect des normes professionnelles et éthiques ? Ce soir, j'ai l'honneur de « préparer le terrain » pour vos prochains débats. J'aborderai le contexte dans lequel vos discussions approfondies des prochains jours doivent être envisagées, et j'exposerai quelques réflexions personnelles sur les différentes menaces qui pèsent sur le pouvoir judiciaire dans différents pays, partageant ainsi avec vous mon expérience en tant que membre de la Commission de Venise.

#### § 1. – *Introduction à la Commission de Venise*

La Commission de Venise fonctionne sous l'égide du Conseil de l'Europe, mais sa composition ne se limite pas aux pays européens<sup>(1)</sup>. En effet, 60 pays sont membres de la Commission. Sa mission principale est de prodiguer des conseils sur les questions constitutionnelles, les droits fondamentaux, la justice (constitutionnelle) et les problématiques électorales. La Commission offre ces conseils à la demande des institutions de l'État membre concerné (le président, le Gouvernement ou le parlement), mais aussi à la demande des institutions internationales (l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et l'Union

---

(1) Pour de plus amples renseignements, voy. S. GRANATA-MENGHINI et M. KULJER, « Advisory or *de facto* Binding? Follow up to Venice Commission's opinions: between reality and perception », in *Thirty-Year Quest for Democracy through Law 1990-2020 – 30 ans de la Commission de Venise*, Lund, 2020, pp. 281 à 297.

européenne). Les conseils prodigués par la Commission ne sont ni abstraits ni académiques, mais visent à offrir des solutions pratiques à court terme aux problèmes rencontrés par les législateurs, voire par les pouvoirs constituants.

Diverses raisons expliquent pourquoi les avis de la Commission ne sont pas simplement « consultatifs », mais ont un impact significatif dans la pratique. La première raison est bien sûr que certains États ressentent un réel besoin de recevoir une assistance technique et des conseils sur les questions constitutionnelles. Ils ne sont que trop heureux d'invoquer l'expertise de la Commission et d'agir en conséquence.

La deuxième raison est que les travaux de la Commission s'inscrivent souvent dans un débat politique ou sociétal intense et actuel sur une question sensible, dans lequel les autorités nationales peuvent espérer convaincre l'opposition (et la société en général) de la compatibilité des réformes qu'elles proposent avec les normes internationales. Cela est particulièrement vrai si les réformes proposées nécessitent une majorité qualifiée au parlement pour être adoptées. L'avis de la Commission sera ensuite utilisé dans le débat politique sur ces réformes.

La troisième raison est que d'autres acteurs externes peuvent se servir de l'avis donné par la Commission pour évaluer si les autorités de l'État agissent conformément aux normes internationales. Ces acteurs externes peuvent être les institutions politiques du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne ou du Fonds monétaire international. Par exemple, un avis adopté par la Commission à l'égard d'un État qui est également un candidat à l'adhésion à l'Union européenne affectera – presque sans exception – ses négociations d'adhésion, et est donc perçu par les autorités étatiques concernées comme contraignant *de facto*. De même, un État membre de l'UE ne percevra plus les travaux de la Commission de Venise comme véritablement consultatifs si les avis sont ensuite utilisés par les institutions de l'UE pour faire valoir les préoccupations relatives à l'État de droit comme le fondement d'une procédure en manquement ou d'une procédure dite de « l'article 7 (TUE) ».

§ 2. – *Recul de l'État de droit*

Ces dernières années, la Commission a souvent été invitée à prodiguer ses conseils sur diverses questions relatives à l'État de droit, y compris l'indépendance du pouvoir judiciaire.<sup>(2)</sup> En examinant les divers avis au cours des dernières années, la Commission de Venise a épinglé ce qui s'apparente à une tendance dans divers pays, un état d'esprit selon lequel « the winner takes it all » (je suis sûr que beaucoup d'entre vous connaissent la chanson d'ABBA). Les partis politiques qui ont légitimement remporté des élections dans leur pays – ce qui leur confère parfois une majorité surqualifiée dans leur système politique – pensent que ce « mandat démocratique » leur permet de faire taire les « voix dissidentes ». Ils introduisent des mesures qui portent atteinte à « la voix critique » ou aux freins et contrepoids institutionnels dans une démocratie fondée sur l'État de droit. Les modalités de mise en œuvre de ces mesures diffèrent d'un pays à l'autre. Mais le fil conducteur est souvent le même : les voix critiques, ou mieux, les voix critiques *présumées*, doivent être neutralisées. On trouve souvent ces « voix critiques » dans une société civile affirmée et dans les médias critiques. Mais le pouvoir judiciaire est considéré par certains décideurs comme une menace tout aussi importante pour la poursuite de leur programme politique. Après tout, aucun contrôle n'est exercé sur un juge indépendant. Ce juge peut déclarer que certains amendements législatifs de la majorité politique sont inconstitutionnels et ainsi restreindre la poursuite de l'agenda politique de la majorité. Ou, du point de vue des personnes au pouvoir : le juge non démocratiquement élu peut ignorer la « volonté du peuple » clairement exprimée lors des récentes élections. Ces dernières années, plusieurs États ont pris des mesures législatives qui affectent l'indépendance du pouvoir judiciaire, tout comme la capacité qu'a celui-ci de mener à bien sa mission de contrôle. En bref, « l'État de droit est en recul ». Dans mon exposé, j'essaierai d'identifier certaines caractéristiques communes de ces mesures qui nuisent au pouvoir judiciaire. J'aborderai quatre thèmes.

---

(2) Voy. M. KULJER, « The Rule of Law in Crisis? », *Osteuropa Recht*, 2018/4, pp. 530 à 551.

### § 3. – *Mesures affectant le pouvoir judiciaire*

#### A. – *Éviction des juges de leurs fonctions*

Tout d’abord, les mesures qui débouchent sur l’éviction des juges en exercice de leurs fonctions. Plusieurs méthodes sont employées.

L’un des exemples les plus flagrants a été le licenciement massif par décret d’urgence de milliers de juges en Turquie pour leur affiliation présumée à la « FETÖ » – une organisation secrète qui, selon le gouvernement turc, était responsable de la tentative de coup d’État avortée de 2016.

Une méthode un peu moins radicale est l’introduction de procédures de réévaluation par des organes spécialement créés pour tous les juges en exercice. Exceptionnellement, de telles procédures de réévaluation peuvent être exigées en cas de problèmes majeurs de corruption ou d’incompétence au sein du pouvoir judiciaire. C’est pourquoi la Commission a accepté de telles procédures extraordinaires en Albanie. Toutefois, il est évident que ces procédures spéciales peuvent souvent faire l’objet d’abus. La Commission de Venise a donc souligné qu’« une solution aussi radicale ne serait certes pas indiquée en temps normal, car elle suscite des tensions considérables au sein de la justice, la déstabilise dans son travail, nourrit la défiance publique, distrait les juges de leur mission et – comme toute mesure d’exception – risque de permettre aux forces politiques qui pilotent le processus de s’emparer de la justice »<sup>(3)</sup>. Néanmoins, d’autres pays ont introduit ou envisagent d’introduire des procédures de réévaluation.

Une autre méthode consiste à modifier le régime disciplinaire des juges. Je pense que nous sommes tous d’accord sur le fait qu’il faut trouver un équilibre entre l’indépendance judiciaire et la nécessaire « comptabilité » du pouvoir judiciaire pour éviter les effets négatifs du corporatisme au sein de ce pouvoir. Cependant, la responsabilité disciplinaire est aussi utilisée quelquefois comme un instrument destiné à se débarrasser de juges en exercice. Il faut être prudent si des motifs disciplinaires vagues et larges justifient la modification de la composition de l’organe chargé d’imposer des sanctions disciplinaires.

---

(3) CDL-AD(2015)045, pt 98. Voy. égal. l’avis de la Commission de Venise sur l’Ukraine (CDL-AD(2015)007, pt 72) : une telle mesure « devrait être considérée comme exceptionnelle et être assortie de garanties extrêmement strictes pour protéger les juges qui sont aptes à exercer leurs fonctions ».

Une dernière catégorie sur laquelle je souhaite attirer votre attention concerne les mesures qui affectent le régime de retraite des juges. L'une des méthodes consiste à abaisser l'âge de départ obligatoire à la retraite. À première vue, cette mesure peut sembler bénigne (et certains d'entre vous peuvent même espérer que de telles mesures seront prises prochainement dans leur pays), mais l'effet recherché est souvent de donner au parti politique au pouvoir la possibilité de pourvoir les postes ainsi devenus vacants. Par exemple, en 2018, l'âge de départ obligatoire à la retraite des juges de la Cour suprême en Pologne a été abaissé de 70 à 65 ans, ce qui a touché environ 40 % des juges de la Cour<sup>(4)</sup>. La mesure polonaise était très similaire à une réforme proposée en Hongrie quelques années plus tôt. Le deuxième gouvernement Orbán a abaissé l'âge de départ obligatoire à la retraite des juges de 70 à 62 ans, ce qui signifie que près de 10 % de tous les juges hongrois ont dû prendre leur retraite très rapidement<sup>(5)</sup>. La Roumanie a également tenté d'introduire un régime de retraite anticipée pour les juges, qui aurait permis la mise à la retraite avec maintien d'un salaire presque identique<sup>(6)</sup>.

Pour résumer, l'objectif de la première catégorie de mesures est la création de postes vacants.

#### B. – *Contrôle de la nomination de nouveaux juges*

Cela m'amène à la deuxième catégorie de mesures. Celles-ci tentent de politiser les conseils judiciaires chargés de pourvoir ces postes vacants. « Contrôler [un tel organe] revient à contrôler les juges »<sup>(7)</sup>. Les modifications apportées à la composition de ces conseils judiciaires ont fait l'objet de nombreux avis récents de la Commission de Venise. Cette dernière a souligné la nécessité d'une composante judiciaire forte au sein d'un conseil judiciaire qui soit élue par ses pairs. Dans ce contexte, il y a un problème si le domaine politique a une influence significative sur la sélection des membres d'un conseil judiciaire. Par exemple, la Pologne a adopté des amendements par lesquels les 15 magistrats membres du conseil judiciaire sont désormais élus par la chambre basse du parlement polonais et non par leurs pairs. Six autres membres du conseil judiciaire sont des parlementaires, et quatre autres sont des membres *d'office* ou des membres nommés par

---

(4) CDL-AD(2017)031, pts 44 à 52 et 130.

(5) CDL-AD(2012)001, pts 102 à 110.

(6) CDL-PI(2018)007, pts 150 à 154 et 163.

(7) CDL-AD(2017)005, pt 119.

le président polonais. La Commission de Venise a donc conclu que « la réforme proposée conduira à ce que les candidats nommés par la classe politique dominant au sein du Conseil »<sup>(8)</sup>.

### C. – *Portée et efficacité du contrôle juridictionnel*

Une troisième catégorie de mesures concerne la portée et l'efficacité du contrôle juridictionnel. Certaines mesures *procédurales* peuvent sérieusement affaiblir l'efficacité d'un tribunal (supérieur). Parmi les exemples, on peut citer la possibilité généralisée de renvoyer une affaire pour examen devant la juridiction siégeant en formation plénière (qui, si elle est appliquée fréquemment, perturbe assez lourdement le fonctionnement d'une cour supérieure), ou encore l'obligation de programmer les affaires dans l'ordre dans lequel elles sont reçues par le tribunal (ce qui empêche celui-ci de hiérarchiser ses travaux et de statuer plus rapidement sur les questions urgentes). Il en va de même pour certains amendements au droit *matériel*. Je citerai un exemple tiré du droit pénal. En 2018, le parlement roumain a accepté des modifications radicales du droit pénal national (qui ont ensuite été largement déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle roumaine), qui auraient eu un impact significatif sur l'efficacité du système judiciaire dans la lutte contre la corruption et le crime (organisé). La Commission de Venise a déclaré craindre – et je cite – « qu'en raison de leurs effets cumulés, de nombreux amendements ne sapent gravement l'efficacité du système pénal roumain dans la lutte contre les différentes formes de criminalité, y compris les infractions liées à la corruption, les crimes violents et la criminalité organisée »<sup>(9)</sup>. En résumé, la troisième catégorie de mesures affecte l'efficacité et/ou la portée du contrôle juridictionnel, de sorte que le juge ne peut pas s'acquitter correctement de sa tâche dans tous les cas et, le cas échéant, offrir une protection juridique adéquate.

### D. – *Le discours (politique) sur le pouvoir judiciaire*

Le quatrième et dernier thème concerne le fait que ces mesures législatives interviennent dans un environnement hostile au pouvoir judiciaire sur la scène politique. Cela inclut des cas où les décideurs politiques utilisent délibérément une rhétorique particulière lorsqu'ils

(8) CDL-AD(2017)031, pt 24.

(9) CDL-AD(2018)021, pt 184. Voy. égal. C.J.U.E., 24 juillet 2023, *Lin*, aff. C-107/23 PPU, ECLI:EU:C:2023:606.



parlent de la justice : que la justice est trop corporatiste et confère trop de pouvoir politique, et que des mesures impérieuses sont nécessaires pour nettoyer la justice, soit du fléau de la corruption, soit pour débarrasser la justice des éléments communistes restants. Comprenez-moi bien : l'appel à des réformes judiciaires est parfois tout à fait légitime. Mais là encore, la rhétorique peut aussi être très injuste. Parallèlement, les autorités judiciaires peinent à répondre de manière adéquate à de telles allégations dans le domaine public. Elles ont l'habitude d'être le pouvoir « silencieux » et de s'abstenir de participer activement aux débats publics. Et en attendant, l'autorité du pouvoir judiciaire est déjà mise à mal.

Tout cela peut paraître très sombre et pessimiste. Un tel pessimisme cadre mal avec la séance d'ouverture de ce qui promet d'être une merveilleuse conférence, et je m'excuse de n'avoir pu employer un ton plus festif. Mon but n'est cependant pas de susciter le pessimisme, mais simplement de faire prendre conscience de ce qui se passe actuellement et de contribuer à une certaine vigilance. Je suis convaincu que la conférence permettra une meilleure compréhension mutuelle, et qu'elle servira aussi de plateforme pour apprendre des expériences des uns et des autres.





## IV

# GOOD (JUDICIAL) GOVERNANCE: GUIDING NORMS AND CONTEMPORARY CHALLENGES

Richard DEVLIN

### **Abstract**

This article offers a conceptual framework for the conference discussions. Section A introduces a conceptual framework, and it presents a metaphorical ‘Temple of Justice’ to argue that, if there is to be public confidence in the judiciary, it is vital to identify and calibrate a number of foundational normative principles, including impartiality, transparency, efficiency, independence, accountability, participation, representativeness and responsive justification. In section B, these norms are deployed to the three major themes for the conference: Disciplinary Proceedings and Liability; Accountability through Performance and Performance Management; and Accountability Through Transparency.

### **Keywords**

Judiciary – Good governance – Public confidence

*Thanks to Anna Doyle, Amanda Kirby, Rebecca Parker, Brenna Reimar and Emma Warren for their help in bringing this article to fruition.*

### § 1. – *Introduction*

Europe, and Europeanization, are dynamic and fluid phenomena. Because they are in a permanent state of expansion and contraction, they bring both opportunities and challenges. These opportunities and challenges are social, cultural, political, economic and technological in nature. Inevitably, such flux generates both moments of optimism and moments of pessimism, and it requires all of us to pay careful attention and, where appropriate, considered engagement.

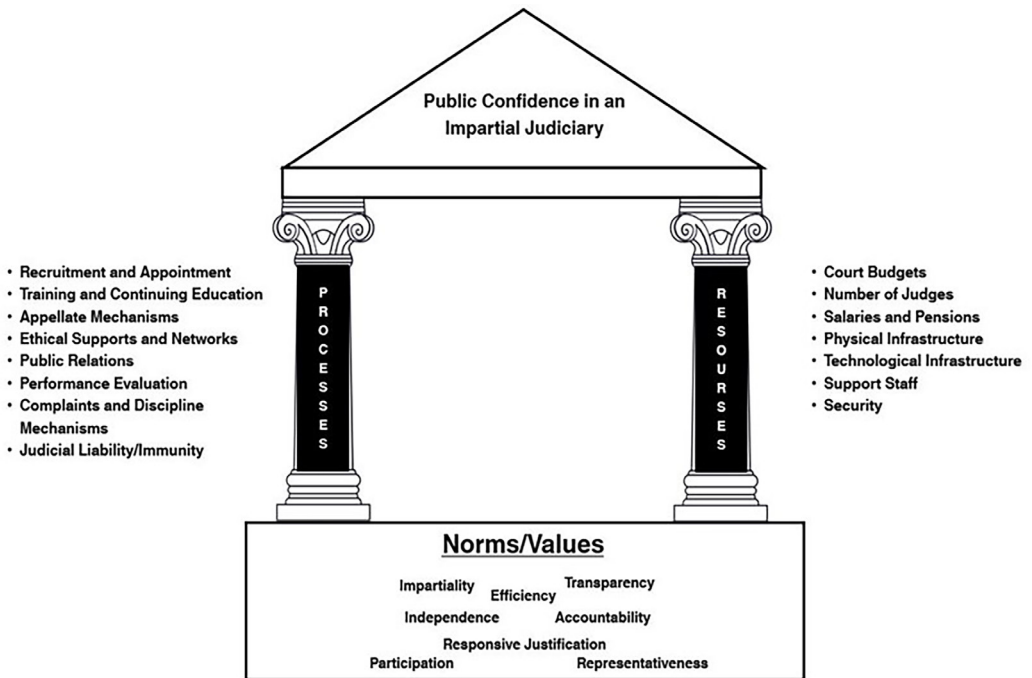
In contemporary European societies, the judiciary is a fundamental institution which frequently exercises significant social power. Judges not only adjudicate on discrete disputes; they also frequently articulate and enforce key norms for their societies. In some European countries, there are mature judiciaries, but in others they are fledgling. However, despite their differences, all modern European judiciaries must contend with the realities of social, cultural, political, economic and technological change. Moreover, their engagement with such change is twofold. First, judiciaries are affected by, and must respond to, these larger structural forces, i.e. they are constituted by them. Second, judiciaries can, and do, have an input on how these larger social forces might impact their societies, i.e. judiciaries play a constitutive role. This constitutive role, however, generates a fundamental politico-judicial question: ‘By what standard or standards are we to judge the legitimacy of a judiciary?’ In two recent projects, I have reframed that question to be: ‘What are the standards of good judicial governance?’ That research has been published in a number of sources including two edited collections.<sup>(1)</sup> In these books, we brought together scholars from multiple countries around the world to critically reflect upon the design and implementation of normatively justifiable regulatory regimes for judges. The countries included Australia, Brazil, Canada, China, Croatia, England and Wales, Germany, India, Ireland, Italy, Japan, Malaysia, Netherlands, Nigeria, New Zealand, Poland, Portugal, Singapore, Russia, South Africa, and the U.S. Of course, Europe was reasonably well represented. The case studies explored in these two projects provide some helpful insights into what we might mean by good judicial governance and might be of assistance to conference participants as we engage with a number of key challenges over the next two days. The analysis will proceed in two stages: first, I will introduce an analytical framework and then I will apply this framework to the three themes that animate the conference: Disciplinary Proceedings and Liability; Accountability Through Performance and Performance Management; and Accountability Through Transparency.

---

(1) R. DEVLIN and A. DODEK (eds), *Regulating Judges: Beyond Independence and Accountability*, Cheltenham, Elgar Law Publishing, 2016; R. DEVLIN and S. WILDEMAN (eds), *Disciplining Judges: Contemporary Challenges and Controversies*, Cheltenham, Elgar Law Publishing, 2021.

§ 2. – *An Analytical Framework: The Temple of Justice*

In the *Regulating Judges* book, strongly influenced by the insights of regulation theory, Professor Dodek and I developed a ‘regulatory pyramid’ as a heuristic for considering the key elements of good judicial governance. Because this conference is being hosted in the ancient and fabled city of Syracuse, instead of a regulatory pyramid, I will propose the metaphor of a ‘Temple of Justice’ as one approach to thinking about good judicial governance. As with all metaphors, this ‘temple’ has its limitations, but it will hopefully highlight a number of key elements that can inspire conversations over the next few days.



First, it is essential to identify the ultimate objective of good judicial governance. The research from the two previous books suggests that the objective must be the pursuit and promotion of public confidence in an impartial judiciary. Impartiality is the essence of the judicial role, and if the public does not have confidence that the system is designed to pursue this objective, then legitimacy is impossible. Thus, public confidence is characterised as the ceiling or roof of the temple.

However, public confidence in an impartial judiciary is an outcome; it is an aspirational consequence. Therefore, it is important to identify how we might go about achieving this outcome. In this regard, there are two key pillars in the temple that support the lofty principle of public confidence – processes and resources. In terms of processes, we suggest that there are at least eight aspects of a judicial governance regime that require careful attention, starting with recruitment and appointment, and ending with complaints and discipline. If a jurisdiction is able to appropriately design and implement various processes, then there is a significant likelihood of increasing public confidence in an impartial judiciary. At least three of these are subjects of analysis in the conference: performance evaluation, complaints and discipline mechanisms, and judicial immunity/liability.

However, the processes identified in the left-hand column are dependent upon the right-hand column, Resources. Without the appropriate allocation of resources, none of the processes will be feasible or effective, with the consequence that public confidence in an impartial judiciary will be unfulfilled. At least seven key resources need to be considered, including budgets, the number of judges in a jurisdiction, technological infrastructures, support staff and security.

This leads to the identification of the most important aspect of the temple – its foundation. Aspirational ceilings and supporting pillars cannot be free-standing; they require a solid base. In our work to date, we have been characterizing this foundation as norms/values. This is crucial. The creation of a regime for good judicial governance is not just a managerialist or technocratic project. Rather, it is a highly ambitious normative enterprise in institutional design. The construction of the temple is in fact an act of statecraft. It requires us to think carefully and deeply about how to ensure that a judiciary fulfills its legitimate role in a democracy.

The research in our previous projects indicates that, over the decades, there have been three generations of discussion on what should be the foundational norms for a legitimate judicial governance regime. The first generation, which still holds a powerful (if not hegemonic) influence today, identified only two key norms, namely independence and accountability.<sup>(2)</sup> This dyadic relationship was often seen to be

---

(2) See e.g. M. FRIEDLAND, *A Place Apart: Judicial Independence in Canada*, Ottawa, Canadian Judicial Council, 1995; A. ATCHISON *et al.*, 'Judicial Independence and Judicial Accountability: A Selected Bibliography' (1999) 3 *Southern California Law Review*, p. 723.

a tension-ridden relationship and the goal was usually to seek a 'balance' between the two. However, a second-generation discourse on good judicial governance has emerged in recent decades. The dyadic conversation has been converted into a triadic conversation, with the emphasis on the norm of Efficiency.<sup>(3)</sup> Efficiency is, undoubtedly, a public good that needs to be factored into the design and implementation of any regime of good judicial governance. It is obviously salient in any consideration of resources; it is vital for all the various processes, and public confidence will inevitably dissipate if the system is not efficient.

However, the recent comparative research captured in our research projects reveals that there is a third generation of norms/values that are increasingly understood to be crucial to the promotion of public confidence in an impartial judiciary. In addition to the triad of independence, accountability and efficiency, there are the norms of impartiality, transparency, responsive justification, participation and representativeness.

We developed the following definitions of each of these eight values in our previous work:<sup>(4)</sup>

**Independence:** Several dimensions are to be considered: the independence of individual judges, the independence of the judiciary as an institution and the independence of administrative decision-making bodies responsible for safeguarding this value (e.g. a judicial council).<sup>(5)</sup>

**Impartiality:** The requirement that those involved in legal processes (including the judicial complaints and discipline process) are as free as possible from (conscious/unconscious) individual and institutional bias, to ensure that the interests of all affected parties are fairly considered.

**Transparency:** The requirement of openness and candour regarding the purposes, processes and outcomes of public decision-making.

---

(3) See e.g. 'The European Commission for the Efficiency of Justice' ([www.coe.int/en/web/cepej](http://www.coe.int/en/web/cepej)) and the 'European Union Justice Scoreboard' ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3127](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3127)). For a critical analysis, see F. CONTINI and R. MOHR, 'Reconciling Independence and Accountability in Judicial Systems' (2007) 3 *Utrecht Law Review*, p. 26.

(4) R. DEVLIN and S. WILDEMAN, 'Judicial Discipline Through the Prism of Public Values: A Contextual Analysis of Bill C-9, An Act to Reform the Judge Act' (2024) 54 *Advocates Quarterly* 4, p. 253 (forthcoming).

(5) See also S. ADAM, 'Good Administration of Justice from the Perspective of the Court of Justice of the European Union' and R. SABATO, 'Judges' Civil, Criminal and Disciplinary Liability: Perspectives from the ECtHR', both in this volume.

**Accountability:** The principle that public authority is exercised in a manner that is responsive to and answerable to the public that is to be served, and in a manner that advances the public interest, without favour reflective of entrenched patterns of domination and subordination.

**Participation:** The expectation that everyone affected by the exercise of power is granted a meaningful opportunity to make representations and be heard in the course of public decision-making.

**Representation:** The inclusion of a diverse range of perspectives, identities and voices in the exercise of public authority.

**Responsive Justification:** The commitment that those who exercise public authority will do so in a manner that is publicly and rationally grounded in factual and legal (including constitutional) foundations that are responsive to affected public constituencies.

**Efficiency:** The expectation that the costs (both financial and temporal) of institutional processes will be proportional to the other values previously identified, as well as transparent and accountable, specifically regarding the expenditure of public funds.

It is hardly surprising that our comparative research indicates that no jurisdiction has been able to perfectly calibrate or achieve all these public goods. There are necessarily tensions, sometimes even contradictions, between them. But if the ultimate goal is public confidence in an impartial judiciary, then it is the responsibility of those who engage in the design and implementation of judicial governance regimes to pay attention to all eight of these norms, not just a few. The dyad of independence/accountability or the triad of efficiency/independence/accountability are not sufficiently robust for the task. The quest for a defensible regime of good judicial governance requires more. The metaphor of a Temple of Justice with its ceiling, columns and floor hopefully illustrates the complexity of the challenge that we all face. It is likely all of these norms will, to a greater or lesser degree, inform the three core themes to be explored in the conference – some are explicit in the titles of the themes, while others are unavoidable.

Having provided an analytical framework in the form of the metaphor of a Temple of Justice, the next section will deploy that framework to the three large themes that provide the scaffolding for the conference. Developments in Canada will be referenced from time to time, not because they are particularly exemplary, but because they might help illustrate some of the larger thematic points advanced in this overview.



### § 3. – *The Conceptual Framework Deployed*

#### A. – *Disciplinary Proceedings and Liability*

The co-edited collection, *Disciplining Judges: Contemporary Challenges and Controversies* advances the argument that one of the biggest challenges in the quest for good judicial governance is the design and implementation of a complaints and discipline system for judges that inspires public confidence. The core findings of that book were: first, that each system necessarily and appropriately must be sensitive to its own particular historical, social, political and judicial context; second, that different jurisdictions valorise various norms in significantly different ways; and third, that no country has yet managed to come up with a regime that satisfactorily inspires public confidence in an impartial judiciary. Recent developments in Canada provide an illustration of each of these points.<sup>(6)</sup>

Canada created a new disciplinary regime for federally appointed judges half a century ago, in the early 1970s, in response to a deeply unfair discipline process for a particular judge. Because it was a reaction to a crisis, the architects of this system focused primarily on one key norm: independence. The consequence was that the design, construction and implementation of the complaints and discipline system for judges was almost entirely given to the judges themselves under the auspices of the Canadian Judicial Council (CJC). Despite some problems, for almost three decades the system appeared to work tolerably well (at least from the perspective of the CJC as evidenced by its Annual Reports).

However, as Canada moved into the 2000s, a significant number of cracks started to appear in the system, so much so that not only did the judges themselves start to worry about how well it was working, so too did the general public. Two cases in particular galvanised the concerns: one lasted 6 years, the other 10 years and both cost a great deal of money. Hence a new crisis. Once again in reaction mode, Canada's Ministry of Justice, the CJC, and the Canadian Superior Court Judges Association set about redesigning the system. There was very little consultation or engagement beyond this relatively small cohort. Reform legislation was passed in June 2023.

---

(6) This section is a highly condensed version of two articles: R. DEVLIN and S. WILDEMAN, 'Judicial Discipline Through the Prism of Public Law Values: A Contextual Analysis of Bill C-9', *op. cit.*; and R. DEVLIN and S. WILDEMAN, 'Judicial Discipline Through the Prism of Public Law Values: A Critical Analysis of Bill C-9' (2024) 54 *Advocates Quarterly* 4 (forthcoming).

To some degree, this new legislation does attempt to incorporate all of the eight principles of good governance highlighted in the first part of this article. Consequently, there are a number of significant improvements:

- The reinforcement of the rights of impugned judges (Independence, Impartiality, Transparency, Responsive Justification);<sup>(7)</sup>
- An enlarged spectrum of remedies against judges (Accountability, Transparency and Efficiency);
- A modest enhancement of lay (i.e. non-lawyers and non-judges) participation in the process (Impartiality, Fair Participation, Representation, Transparency, Responsive Justification);
- A clarification of the roles and responsibilities of the ‘prosecutors’ (Impartiality, Fair Participation, Transparency, Accountability);
- The establishment of a number of constraints on judicial opportunism<sup>(8)</sup> (Accountability, Efficiency).

Undoubtedly, these reforms will enhance public confidence in an impartial Canadian judiciary. However, because the primary players involved in the creation of this new regime were mostly judges and officials in the Ministry of Justice, they did not go far enough in adequately deploying the eight principles of good governance. In particular, there are five significant problems:

1. An impoverished articulation of the rights of complainants<sup>(9)</sup> (Undermining Impartiality, Accountability, Fair Participation, Representation, Transparency, Responsive Justification);
2. Insufficient lay representation (Undermining Accountability, Impartiality, Fair Participation, Representation, Transparency);
3. An inadequate range of remedies against impugned judges (Undermining Accountability, Impartiality);
4. An attempt to eliminate judicial review<sup>(10)</sup> (Undermining Independence, Impartiality, Accountability, Transparency, Responsive Justification);

---

(7) See also S. ADAM and B. ROIG MATEO, Workshop I, Group 3: Procedural Guarantees and Remedies for ‘Targeted’ Judges.

(8) For example, by freezing a judge’s salary and pension entitlements if a full hearing panel of the CJC decides that a complaint is serious enough to warrant a recommendation for removal, and limiting a judge’s entitlement to claim legal fees if they seek judicial review, both of which are designed to disincentivise a judge from unnecessarily prolonging the process.

(9) The legislation includes at least fifteen robust references to the rights of judges, but only one meagre reference to the rights of a complainant, i.e. the right to be notified of any decision made by the CJC.

(10) The legislation seeks to eliminate the possibility of judicial review by an independent federal court by creating an internal appeal mechanism supplemented by a right to seek leave to appeal to the Supreme Court of Canada.

5. A requirement of relatively skeletal annual reports (Undermining Accountability, Transparency).

It is important to emphasise that each of these five matters were brought to the attention of the government in legislative hearings by several parties and organisations. I presented to committees of both the House of Commons and Senate on behalf of the Canadian Association of Legal Ethics. Many were also endorsed by the Senate, the upper house of the Canadian parliament. But they were explicitly and intentionally rejected by the Canadian government. So this was not an oversight. It seems that the government and the CJC thought that such reforms were a threat to the two principles they wanted to prioritise: Independence and Efficiency.

Thus, the conclusion I offer is that the new Canadian regime will not, ultimately, significantly enhance the ultimate aspiration of promoting public confidence in an impartial judiciary. The excessive focus on just two values (independence and efficiency) at the expense of the other six (impartiality, accountability, fair participation, representation, transparency, and responsive justification) is a failure of nerve and an opportunity squandered.

Closely connected to the idea of judicial discipline is the idea of judicial civil liability. This appears to be an issue more for civil law systems, as common law systems subscribe to a regime of judicial immunity.<sup>(11)</sup> As the co-edited collection *Regulating Judges: Beyond Independence and Accountability* indicates, it is an intriguing topic that engages several of the principles of good judicial governance.<sup>(12)</sup>

The focus of the debate is ‘inexcusable judicial errors’ such as intentional delays, grave errors or abuse of process.<sup>(13)</sup> On the one hand, advocates of judicial immunity will likely rely on the norms of Independence, Accountability, Transparency and Efficiency. They will focus on independence because they will characterise liability claims as an illegitimate threat to autonomous judicial decision-making,

---

(11) See e.g. J. SHAMAN, ‘Judicial Immunity from Civil and Criminal Liability’ (1990) 27 *San Diego L. Rev.*, p. 1.

(12) See also J. HALEY, ‘The Civil, Criminal and Disciplinary Liability of Judges’ (2006) 54 *Am. J. Comp. L.*, p. 281; B. PASA and L. BAIKATI, ‘Judicial Creativity within Europe’s Mixed Jurisdiction’ (2014) 29 *Tul. Eur. & Civ. L.F.*, p. 1.

(13) A. TSAOUSSI and E. ZERVOGIANNI, ‘Judges as Satisficers: A Law and Economics Perspective on Judicial Liability’ (2010) 29 *Eur. J. Law and Econ.* 3, p. 343.

because the judge will be constantly looking over their shoulder.<sup>(14)</sup> They will claim that accountability is safeguarded through the availability of appellate mechanisms if a litigant is concerned about judicial incompetence or misconduct (e.g. law of bias or *via* disciplinary systems). Similarly, transparency will also be safeguarded through the possibility of judicial review. Finally, efficiency favours judicial immunity, because once again the existence of either an appeal or judicial review makes any other process either superfluous or redundant.

On the other hand, proponents of judicial liability are likely to rely on other public goods, primarily Accountability, Fair Participation, Transparency and Responsive Justification. Proponents will claim that appellate mechanisms, while helpful, are not sufficient.<sup>(15)</sup> Potential judicial liability will incentivise judges to be meticulous in their legal reasoning processes, thereby enhancing responsive justification and transparency in their decision-making. Moreover, in many jurisdictions, the grounds for appeal may be narrow or discretionary, thereby rendering it an elusive corrective mechanism. Liability can thereby generate greater accountability and fair participation to ensure there is public confidence in an impartial judiciary.

An additional intriguing question is: against whom might an aggrieved party bring a liability suit? In some jurisdictions, it is against the individual judge, in others it is the state, and in yet others it is potentially both.<sup>(16)</sup> Logically, if judicial liability is to be recognised, then the third of these options is the most likely to promote public confidence in the impartiality of the system.

---

(14) *Ibid.*; see also J. P. TERHECHTE, 'Judicial Accountability and Public Liability – The German 'Judges Privilege' under the Influence of European and International Law' (2012) 13 *German Law Journal* 3, p. 313.

(15) A. TSAOUSSI and E. ZERVOGIANNI, 'Judges as Satisficers: A Law and Economics Perspective on Judicial Liability', *op. cit.*

(16) *Ibid.*

B. – *Accountability Through Performance  
and Performance Management*<sup>(17)</sup>

This second theme dovetails very nicely with the metaphor of the Temple of Justice. At the level of the ultimate outcome, it is not possible to secure public confidence if judges are not fulfilling their responsibilities, and doing so in a timely and effective manner. We are all familiar with the old adage, justice delayed is justice denied.

Furthermore, performance evaluation is explicitly identified in the column Processes and will be explored shortly. But equally significant is the issue of Resources. This is vitally important with regard to the issue of performance. Discussions of performance and performance management need to be situated in the larger conversation about the resourcing of the justice system.<sup>(18)</sup> A number of other vital variables also need to be considered, including:

- Budgets
- The number of judges *per capita*
- Salaries and Pensions
- Physical Infrastructure
- Technological Infrastructure<sup>(19)</sup>
- Support Staff.

Two dynamics in particular deserve our attention: technological change and leadership. We are all deeply aware that technological change is becoming increasingly fast-paced, so much so that it is seemingly impossible to keep up with it. There are three potential responses for modern judiciaries. The first is to surrender to technological determinism and let the computer scientists/tech companies/technocrats set the trajectory. Such an approach betrays all the core values that underpin the judicial system (except perhaps efficiency). The second is to resist – here the central claim is that the delivery of impartial justice is a human-centred process that requires slow, careful consideration, deliberation and reasoning that is simply incompatible with the focus on productivity, as if judges were like production line

---

(17) See generally M. DAKOLIAS, 'Court Performance Around the World' (1999) 2 *Yale Hum Rts and Dev LJ* 1, p. 87; S. VOIGHT, 'Determinants of Judicial Efficiency: A Survey' (2016) *Eur J Law and Econ.*, p. 183.

(18) See e.g. F. VAN DIJK and H. DUMBRAVA, 'Judiciaries in Times of Scarcity: Retrenchment and Reform' (2013) 5 *IJCA* 1, p. 15; S. VOIGHT, 'Determinants of Judicial Efficiency: A Survey', *op. cit.*

(19) M. FABRI, 'Pitfalls in Data Gathering to Assess Judiciaries' (2018) 9 *IJCA* 3, p. 67.

factory workers.<sup>(20)</sup> Such a position is unrealistic and is incompatible with some of the values that underpin our justice system, as will be explored below. The third approach can be characterised as pragmatism, which is to recognise that technological innovation is unstoppable, but to be intentional and selective in how we might use it.<sup>(21)</sup> Here, it is important for us to go beyond relatively abstract concepts like ‘digitalization’ and ‘artificial intelligence’ because they are too amorphous. We need to be much more specific about which aspects of digitalization and artificial intelligence we are talking about.<sup>(22)</sup> Some of these may be helpful to the judicial process, others not so much. Some might exacerbate the workload and various stresses experienced by judges, others might do the opposite.

This is where leadership comes into the equation: who gets to decide which aspects of technology are relevant to the improvement of judicial administration and governance, and how are such changes to be implemented? This is, as I noted earlier, a key question of resources but also a key question of relationships. Some of the key relationships include those between:

- Governments (especially but not only ministries of justice) and heads of judiciaries/prosecutors
- Judicial councils and judges
- Chief justices and rank-and-file judges
- Judicial councils and judges’ representative organisations.

Each of these constituencies will, understandably, have different perspectives and different priorities as they approach the issue of performance and performance management. But each constituency must recognise that it does not have a monopoly on the wisdom of the best path forward. They must acknowledge, and where appropriate modify, their preferences to pursue the goal of public confidence in an impartial judiciary.<sup>(23)</sup> And this is where it is vital to turn once again

---

(20) See e.g. D. REILING and F. CONTINI, ‘E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance’ (2022) 13 *JCA* 1, p. 1; M. ŚWIERCZYŃSKI, ‘Critical Evaluation of New Council of Europe Guidelines Concerning Digital Courts’ (2022) 48 *Rev Eur Comp L* 1, p. 133.

(21) See also D. VASARIENE et E. COULON, Workshop II, Group 2, ‘Digitization of All Stages of the Judicial Processes’; K. GREIMAN et F. DESPASQUALE, Workshop II, Group 3, ‘Promises and Threats to AI Tools Applied to Judicial Functions’.

(22) See e.g. M. ŚWIERCZYŃSKI, ‘Critical Evaluation of New Council of Europe Guidelines Concerning Digital Courts’, *op. cit.*; A. ENZESBERGER, ‘Rise of the Machines: Effects on Dispute Resolution’ (2021) 7 *YB on Int’l Arb.*, p. 233.

(23) See also F. CONTINI and R. MOHR, ‘Reconciling Independence and Accountability in Judicial Systems’, *op. cit.*, pp. 39-42.

to the eight core values that should underpin a system of good judicial governance. In drawing on enhanced technologies and embracing performance management, and boosting judicial performance, there is no doubt a valorisation of the norms of:

- Accountability<sup>(24)</sup> and
- Efficiency.<sup>(25)</sup>

There might also be gains for:

- Transparency (who is doing what, where and when), and
- Impartiality (a potential reduction in human bias).

But on the other hand, there might be challenges to

- Independence<sup>(26)</sup>
- Impartiality (AI is not unbiased)
- Participation
- Representation
- Responsive Justification.

The key point is that there is not likely going to be a generalised response to whether the focus on performance and performance management is something to be endorsed or not. The discussion needs to focus on<sup>(27)</sup>

1. What exactly is it that is being considered?
2. What are the markers or measures to be used in assessing performance?
3. Are these markers qualitative or quantitative in nature?
4. Who are the stakeholders who need to be involved in the conversation?
5. Have the various norms been adequately considered and calibrated by the multiple stakeholders in good faith?
6. What are the resources available?
7. Who should have access to the results of such performance measures?

---

(24) F. VAN DIJK and G. VOS, 'A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary' (2018) 9 *IJCA* 3, p. 1.

(25) European Commission for the Efficiency of Justice, *European Judicial Systems CEPEJ Evaluation Report* (2022).

(26) See e.g. D. REILING and F. CONTINI, 'E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance', *op. cit.*; I. KEILITZ, 'Viewing Judicial Independence and Accountability Through the Lens of Performance Measurement and Management' (2018) 9 *IJCA* 3, p. 23.

(27) See also M. FABRI, 'Pitfalls in Data Gathering to Assess Judiciaries', *op. cit.*; D. REILING and F. CONTINI, 'E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance', *op. cit.*, pp. 10-12 and 15.

8. Does the proposal increase the likelihood of promoting public confidence in an impartial judiciary?

*C. – Accountability Through Transparency*

Transparency, as we have seen in the second part of this article, is one of the eight core values identified as laying the foundation for a defensible judicial governance system and is vital to achieving the ultimate goal of enhanced public confidence in an impartial judiciary. Historically, many judiciaries have not given much thought to, and in fact have sometimes been hostile to the norm of transparency. In part, this might be a consequence of elitism or hubris, or it might be because of the excessive prioritization of the independence principle. But, in modern democracies, there has been an increasing belief that all of those who exercise public power must do so transparently – and this includes judges.<sup>(28)</sup>

However, like all the values, transparency is not an absolute norm – it must be proportional to the other seven principles. So, once again, it is vital to ask what precisely is the context that is being discussed? For the purposes of this forum, three areas have been selected:

- 1) The judge's right to privacy;
- 2) Transparency and AI;
- 3) Access to court documents.

1. The Judge's Right to Privacy

Privacy is, of course, an important human right and citizenship right, and a person does not immediately surrender that right on assuming judicial office.<sup>(29)</sup> However, in many jurisdictions judges exercise very significant power, and the judicial task often allows for a wide range of choice and discretion.<sup>(30)</sup> There are also concerns about conflicts of interest and corruption. Therefore, there is a public interest in being

---

(28) See R. DEVLIN and A. DODEK, *Regulating Judges: Beyond Independence and Accountability*, *op. cit.*; W. VOERMANS, 'Judicial Transparency Furthering Public Accountability' (2007) 3 *Utrecht Law Review*, p. 148.

(29) See e.g. Workshop III, Group 2, F. VENTURA, S. DIMITROVA and M. FRACKOWIAK, 'Achieving Transparency through Judicial Ethics: The Case of Declarations of Interests of Judges and Prosecutors'.

(30) See e.g. R. SHARPE, *Good Judgement: Making Judicial Decisions*, Toronto, University of Toronto Press, 2018.



aware of, and potentially regulating, the private conduct of judges. This is obviously driven by the overarching goal of promoting public confidence in an impartial judiciary.

In Canada, broadly speaking, the recently revised *Ethical Principles for Judges* (which are guidelines only and not a code of conduct) have signalled some strong constraints on the privacy of judges.<sup>(31)</sup>

- All political activity is essentially prohibited.
- Other forms of community involvement, while acknowledged, tend to be discouraged.
- However, a late amendment to the recently revised version of the Principles allows, controversially, for ongoing participation in religious associations which may engage in discriminatory practices.<sup>(32)</sup>

Thus, it seems that the norms of Impartiality, Independence, Accountability and perhaps Transparency outweigh a judge's privacy rights to some degree.

In the European context, a particularly vexing issue in many jurisdictions is the requirement that judges provide declarations of interests.<sup>(33)</sup> Issues include:

- what must be declared, only financial assets or non-financial data?
- only the judge's interest or that of their spouses and close relatives? and
- who has access to these declarations, e.g., senior judges, government officials, or the general public?

While many of the norms might favour an expansive approach to declarations (Independence, Impartiality, Transparency, Accountability), the precise tailoring of such declarations will likely be dependent on how much public confidence there is in an impartial judiciary: if it is relatively low, then a greater level of intrusion into a judge's privacy is justifiable; if it is relatively high, the opposite would apply.

---

(31) Canadian Judicial Council, *Ethical Principles for Judges* (2022), Chapter 5.

(32) See further R. DEVLIN *et al.*, 'A Mixed Bag: Critical Reflections on the Revised Ethical Principles for Judges' (2022) 100 *Can. Bar Rev.* 3, p. 326.

(33) See F. VAZ VENTURA, S. DIMITROVA and M. FRACKOWIAK, 'Achieving Transparency through Judicial Ethics: The Case of Declarations of Interests of Judges and Prosecutors', *op. cit.*

## 2. Transparency and AI

This is a particularly difficult topic.<sup>(34)</sup> Because judges hold neither the power of the sword nor the power of the purse, their legitimacy depends on their ability to give publicly defensible reasons to support their decisions. This is essentially the norm of Responsive Justification, previously identified as one of the eight foundational principles. But it is also closely connected to Impartiality, Independence, Accountability and Transparency. The emergence of AI requires us to rethink what Responsive Justification (and the other seven norms) might look like in the contemporary milieu. Behavioural psychologists have long pointed out that the human decision-making process is often flawed because we rely on fast thinking, and this can result in very undesirable consequences.<sup>(35)</sup> They have also discovered that judges share this common human frailty.<sup>(36)</sup> Such research indicates that we should be cautious about assuming that the current regime either promotes or should promote public confidence in an impartial judiciary.

The question is whether AI might ameliorate or exacerbate this propensity for error on the part of humans. On the ameliorative side, an analogy might be the case of autonomous vehicles – the claim is that they are safer than human-driven vehicles because they can process a great deal of information more quickly. Similarly, AI, because of its access to such large databases, and its capacity for rapidly, clearly and systematically presenting such information, might assist judges in performing their tasks. This might enhance the norms of responsive justification, impartiality, efficiency and accountability. It might also factor in the norms of representation and participation as it potentially draws upon a wide variety of sources.

On the other hand, there is widespread concern that, because AI is indiscriminate in the sources it draws upon, it is dangerously biased.<sup>(37)</sup> Consequently, it does not do a good job of responding to the norms of representation and, in fact, might undercut the virtues of accountability, transparency, independence and, most importantly, impartiality.

---

(34) H. SURDEN, 'Artificial Intelligence and the Law: An Overview' (2019) 35 *Ga. St. U. L. Rev.*, p. 1305.

(35) See e.g. D. KAHNEMAN, *Thinking Fast and Slow*, New York, Farrar, Straus & Giroux, 2011.

(36) See e.g. J. RACHLINSKI and A. WISTRICH, 'Judging the Judiciary by the Numbers' (2017) *Annual Review of Law and Social Sciences*, p. 203.

(37) K. MANHEIM and L. KAPLAN, 'Artificial Intelligence: Risks to Privacy and Democracy' (2019) 21 *Yale Journal of Law and Technology*, p. 21; A. ENZESBERGER, 'Rise of the Machines: Effects on Dispute Resolution' (2021) 7 *YB on Int'l Arb.*, p. 233.

Of particular concern is the fact that judges are not involved in the design and creation of such AI systems, which is the domain of coders or AI itself.<sup>(38)</sup>

One possible way forward is to build upon what might be a current best practice. The expectation is that, when delivering the reasons for their judgment, judges should reveal all sources they have drawn upon in support of their analysis and findings – this might include constitutions, statutes, regulations, precedent case law – and explain how they relate to the facts in dispute. Similarly, if a judge does decide to use AI as part of their decision-making process, that too should become part of the record – the judge should not only acknowledge having used it, but also how – for example to find legal sources, to garner information about the larger background context of the case, to help organise information, to help communicate more clearly, etc. Such transparency<sup>(39)</sup> will serve three functions: it will demonstrate respect for the litigants, and the arguments advanced by their lawyers; it will communicate to the public that judges are engaged in a process of good faith, overt and cautious decision-making; and it will provide appellate courts with a more comprehensive account of a trial level judge’s decision-making process. Collectively, these might enhance public confidence in an impartial judiciary, even in the era of AI.

### 3. Transparency and Access to Court Documents

A fundamental aspiration of many jurisdictions is the idea that justice should not only be done, it should be seen to be done. Covertness breeds suspicion,<sup>(40)</sup> candour fosters confidence, sunlight is the best disinfectant. Therefore, similar to the previous discussion, accessibility to court documents is grounded not only in the norm of Transparency – but also Representation, Participation, Responsive Justification, Accountability and Impartiality.

---

(38) K. MANHEIM and L. KAPLAN, ‘Artificial Intelligence: Risks to Privacy and Democracy’, *op. cit.*; A. ENZESBERGER, ‘Rise of the Machines: Effects on Dispute Resolution’, *op. cit.*; D. REILING and F. CONTINI, ‘E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance’, *op. cit.*, pp. 9-10.

(39) See also K. GREIMAN and E. PAPADOPOULOU, Workshop III, Group 1, ‘Data Protection and Data Management in machine learning tools applied to judicial function’; H. FARAH, ‘Court of Appeal Judge Praises ‘Jolly Useful’ CHAT GBT after Asking it for a Legal Summary’, *Guardian*, Friday 15 September 2023 (Thanks to Keri Greiman for bringing this article to my attention).

(40) See also E. CUNLIFFE, ‘Open Justice: Concepts and Judicial Approaches’ (2012) 40 *Federal Law Review*, p. 411.

The counterargument might be premised on the Independence and Impartiality norms. Judges need to be able to explore a number of angles on a particular problem and such explorations may require them to articulate and ruminate upon potentially problematic and unpopular perspectives and interpretations. The analogy is to the secrecy of cabinet deliberations. Transparency would have a chilling effect on such explorations. It could also call into question the authority of judicial office, and ultimately undermine public confidence in an impartial judiciary.

While there is genuine merit in this concern, there are few responses. First, it is to be expected that judges might disagree, because law is a contested domain of social relations. Society benefits from being made aware of these disagreements and from witnessing how they are worked through by the judiciary, even if the ultimate result is not one of consensus. Second, we currently live in a world of disrespect, and often abuse, when people disagree. Political discourse and social media are the most obvious manifestations of this contemporary dynamic. But the process of judicial deliberation in the face of dissensus could be an educative antidote to such poisonous dynamics. Judges should be able to advance perspectives – even unpopular ones – in a way that reveals the inherent integrity and plausibility of that perspective. They can do so respectfully and with humility, but still forcefully. If they cannot make such arguments overtly, then perhaps they should not be making them covertly. One of the core characteristics of judicial office is security of tenure, and as a consequence of this judges have a responsibility to be courageous and to explore all options in good faith. If they do not do so, who else is left... legal academics? And you are all acutely conscious of how much respect they garner in society! So my suggestion is that the presumption should be in favour of access to court documents, although there may be situations where the presumption could be rebutted.

#### § 4. – *Conclusion*

The task of this short article has been to lay a conceptual foundation for the conference discussions. However, of necessity, the remarks have been quite high level, so it is important to conclude by recognizing several other key variables that will inevitably influence the conversations.

First, the article has focused on foundational norms. But, equally important, there are hard laws to which you will need to pay careful attention. These might come in a variety of forms. They might be found in Treaties or in decisions of the Court of Justice of the EU or from national laws. Second, given the aspirations of the project of Europeanization, there is inevitable tension between the desire to identify and articulate general common principles to which every jurisdiction should aspire as part of this supranational legal order, but also an acknowledgement that each legal system has its own juridical culture that is a consequence of its own specific history and values.

Third, there is the theme of stewardship. Approximately 60 delegates are attending from 25 different jurisdictions. This is a wonderful opportunity for participants to share experiences and ideas with colleagues from multiple jurisdictions. But with this opportunity there is also a responsibility. You are here not just in your individual capacities or even as representatives of your national jurisdictions. Rather, you are here as stewards of public trust, namely to enhance the confidence of Europeans that there is common commitment to ensuring that justice is delivered impartially. This is a very lofty goal, but the organisers of this forum have designed a programme that will assist you greatly in fulfilling this stewardship role.





## IV

# **BONNE GOUVERNANCE (JUDICIAIRE) : NORMES DIRECTRICES ET DÉFIS CONTEMPORAINS**

Richard DEVLIN

### **Résumé**

Le présent article sert de cadre conceptuel aux discussions du forum. La section A propose le cadre conceptuel, et il présente la métaphore du « temple de la justice » pour expliquer que la confiance du public dans le pouvoir judiciaire passe inévitablement par l'identification et le calibrage d'un certain nombre de principes normatifs fondamentaux, notamment l'impartialité, la transparence, l'efficacité, l'indépendance, la responsabilité, la participation, la représentativité et la justification réactive. Dans la section B, ces normes sont explicitées selon les trois grands axes thématiques de la conférence : « comptabilité » et procédures disciplinaires ; « comptabilité » par la performance et le contrôle de la performance ; et « comptabilité » par la transparence.

### **Mots-clés**

Justice – Bonne gouvernance – Confiance du public

*Merci à Anna Doyle, Amanda Kirby, Rebecca Parker, Brenna Reimar et Emma Warren pour leur aide dans la rédaction de cet article.*

### *§ 1. – Introduction*

L'Europe et l'eupéanisation sont des phénomènes dynamiques et fluides. Parce qu'ils sont en phase permanente d'expansion et de contraction, ils sont à la fois sources d'opportunités et de défis. Ces opportunités et défis sont de nature sociale, culturelle, politique, économique et technologique. Ces flux génèrent inévitablement des moments d'optimisme et de pessimisme, et exigent de nous que nous fassions preuve de vigilance et, le cas échéant, d'un engagement mûrement réfléchi.

Dans les sociétés européennes contemporaines, le système judiciaire est une institution fondamentale qui exerce souvent un pouvoir social important. Les juges ne se contentent pas de statuer sur des litiges, ils formulent et appliquent fréquemment des normes essentielles pour leur société. Certains pays européens disposent de systèmes judiciaires très « mûrs », tandis que dans d'autres, ils sont en plein essor. Cependant, en dépit de leurs différences, tous les systèmes judiciaires européens modernes doivent faire face aux réalités de l'évolution sociale, culturelle, politique, économique et technologique. En outre, leur implication dans cette évolution est double. Premièrement, les systèmes judiciaires sont affectés par ces forces structurelles plus larges auxquelles ils doivent répondre : ils sont donc constitués par elles. Deuxièmement, les systèmes judiciaires peuvent contribuer et contribuent à la façon dont ces forces sociales plus larges sont susceptibles d'impacter leur société : ils jouent donc un rôle constitutif. Ce rôle constitutif génère cependant une question politico-juridique fondamentale : « En vertu de quelles normes devons-nous juger de la légitimité d'un système judiciaire ? » Dans deux projets récents, j'ai synthétisé cette question comme suit : « Quelles sont les normes de bonne gouvernance judiciaire ? » Cette étude a été publiée dans un certain nombre de sources, dont deux collections éditées<sup>(1)</sup>. Dans ces ouvrages, nous avons réuni des universitaires de plusieurs pays du monde pour réfléchir de manière critique à la conception et à la mise en œuvre de régimes réglementaires normativement justifiables pour les juges. Ces pays comprenaient l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, la Croatie, l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Allemagne, l'Inde, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Malaisie, les Pays-Bas, le Nigeria, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Portugal, Singapour, la Russie, l'Afrique du Sud et les États-Unis. Bien sûr, l'Europe était raisonnablement bien représentée. Les études de cas examinées dans le cadre de ces deux projets fournissent des indications précieuses sur ce que nous pourrions qualifier de bonne gouvernance judiciaire, et pourraient aider les participants à la conférence à traiter un certain nombre de défis clés au cours des deux prochains jours. L'analyse se déroulera en deux temps : j'introduirai d'abord un cadre analytique que j'appliquerai

---

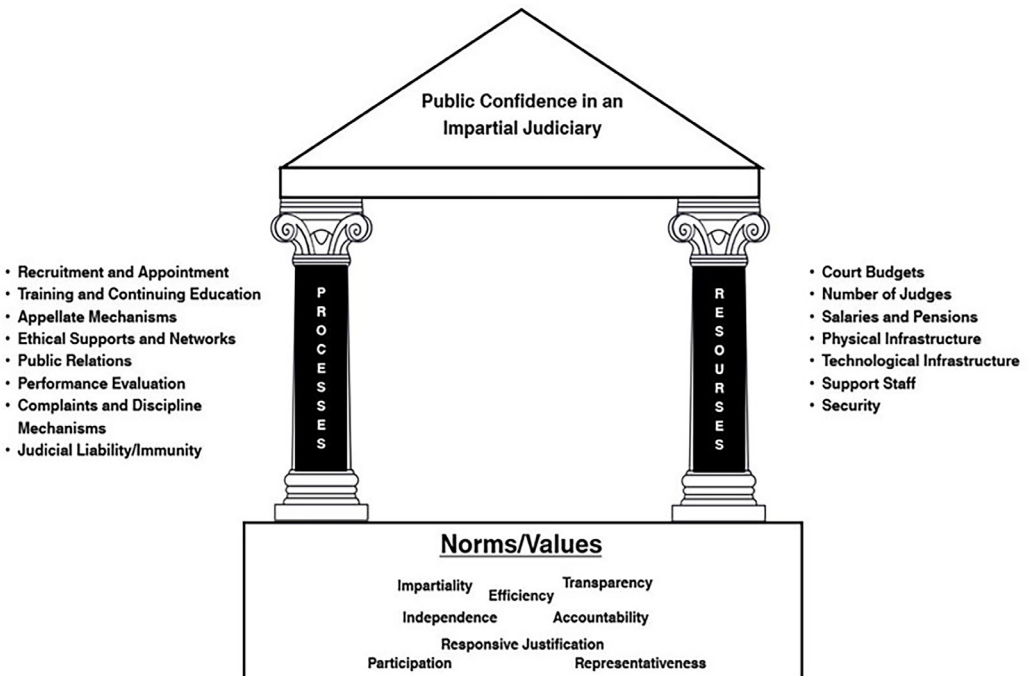
(1) R. DEVLIN et A. DODEK (éd.), *Regulating Judges: Beyond Independence and Accountability*, Cheltenham, Elgar Law Publishing, 2016 ; R. DEVLIN et S. WILDEMAN (éd.), *Disciplining Judges: Contemporary Challenges and Controversies*, Cheltenham, Elgar Law Publishing, 2021.



ensuite aux trois thèmes qui structurent la conférence : « comptabilité » et procédures disciplinaires ; « comptabilité » par la performance et la gestion de la performance ; et, enfin, « comptabilité » par la transparence.

§ 2. – *Un cadre analytique : le temple de la justice*

Dans l'ouvrage *Regulating Judges*, fortement influencé par les idées de la théorie de la réglementation, le professeur Dodek et moi-même avons développé une « pyramide réglementaire » comme heuristique pour prendre en compte les éléments clés d'une bonne gouvernance judiciaire. Comme cette conférence se tient dans la fabuleuse cité antique de Syracuse, je propose de remplacer la pyramide réglementaire par la métaphore d'un « temple de la justice » pour illustrer l'approche d'une bonne gouvernance judiciaire. Comme pour toutes les métaphores, ce « temple » a ses limites, mais j'ose espérer qu'il mettra en lumière un certain nombre d'éléments clés qui pourront inspirer les débats au cours des prochains jours.



Premièrement, il est essentiel d'identifier l'objectif ultime d'une bonne gouvernance judiciaire. Les études menées dans les deux ouvrages cités précédemment suggèrent que l'objectif doit être la recherche et la promotion de la confiance du public dans un système judiciaire impartial. L'impartialité est l'essence même de la fonction judiciaire, et si le public n'est pas convaincu que le système est conçu pour atteindre cet objectif, alors la légitimité est impossible. Ainsi, la confiance du public peut être assimilée au tympan du temple.

Cependant, la confiance du public dans un système judiciaire impartial est un résultat, une conséquence aspirationnelle. Il importe donc de déterminer comment nous pourrions atteindre ce résultat. À cet égard, deux piliers clés de ce temple soutiennent le noble principe de la confiance du public : les processus et les ressources. En ce qui concerne les processus, nous suggérons qu'au moins huit aspects d'un régime de gouvernance judiciaire nécessitent une attention particulière, à commencer par le recrutement et la nomination, et tout à la fin les plaintes et la discipline. Si une juridiction est en mesure de concevoir et de mettre en œuvre adéquatement divers processus, il existe une forte probabilité d'accroître la confiance du public dans un système judiciaire impartial. Au moins trois de ces processus feront l'objet d'une analyse au cours de la conférence : l'évaluation de la performance, les mécanismes de plaintes et de discipline, et l'immunité et la responsabilité judiciaires.

Cependant, les processus identifiés dans la colonne de gauche dépendent de la colonne de droite : les ressources. Sans une affectation appropriée des ressources, aucun des processus ne sera réalisable ou efficace, de sorte que la confiance du public dans un système judiciaire impartial ne sera pas assurée. Au moins sept ressources clés doivent être prises en compte, en ce compris les budgets, le nombre de juges dans une juridiction, les infrastructures technologiques, le personnel d'appui et la sécurité.

Cela nous mène à l'identification de l'aspect le plus important du temple : ses fondations. Le tympan et les piliers porteurs ne peuvent être autonomes ; ils nécessitent de solides fondations. Dans notre travail, nous avons qualifié ces fondations de normes/valeurs. C'est crucial. La création d'un régime de bonne gouvernance judiciaire n'est pas seulement un projet managérialiste ou technocratique. Il s'agit plutôt d'une entreprise normative très ambitieuse axée sur la conception institutionnelle. La construction du temple est en réalité un acte d'habileté politique. Elle exige que nous déterminions précisément comment assurer qu'un système judiciaire remplisse son rôle légitime dans une démocratie.

Les études menées dans nos projets précédents indiquent qu'au cours des décennies, trois générations de discussions se sont succédé au sujet des normes fondamentales d'un régime de gouvernance judiciaire légitime. La première génération, qui conserve aujourd'hui encore une influence puissante (sinon hégémonique), n'a identifié que deux normes clés, à savoir l'indépendance et la responsabilité<sup>(2)</sup>. Cette relation dyadique a souvent été considérée comme une relation tendue, dont l'objectif était la recherche d'un « équilibre » entre les deux. Cependant, un discours de deuxième génération sur la bonne gouvernance judiciaire a émergé au cours des dernières décennies. La discussion dyadique est devenue triadique, mettant l'accent sur la norme d'efficacité<sup>(3)</sup>. L'efficacité est sans aucun doute un bien public qui doit être pris en compte dans la conception et la mise en œuvre de tout régime de bonne gouvernance judiciaire. Il est évident qu'elle joue un rôle essentiel dans tout examen des ressources ; elle est vitale pour tous les processus, et la confiance du public se dissipera inévitablement si le système n'est pas efficace.

Cependant, les récentes études comparatives recueillies dans nos projets de recherche révèlent qu'il existe une troisième génération de normes/valeurs considérées de plus en plus comme essentielles à la promotion de la confiance du public dans un système judiciaire impartial. Outre la triade indépendance/responsabilité/efficacité, il existe des normes d'impartialité, de transparence, de justification réactive, de participation et de représentativité.

Dans nos travaux précédents, nous avons développé les définitions suivantes pour chacune de ces huit valeurs<sup>(4)</sup> :

**Indépendance** : plusieurs dimensions sont à prendre en compte : l'indépendance des juges individuels, l'indépendance du système judiciaire en tant qu'institution et

---

(2) Voy. par ex. M. FRIEDLAND, *Une place à part : l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, Ottawa, Conseil canadien de la magistrature, 1995 ; A. ATCHISON *et al.*, « Judicial Independence and Judicial Accountability: A Selected Bibliography », *Southern California Law Review*, 1999, n° 3, p. 723.

(3) Voy. par ex. Commission européenne pour l'efficacité de la justice ([www.coe.int/en/web/cepej](http://www.coe.int/en/web/cepej)) ; et « Tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE » ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3127](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3127)). Pour une analyse critique, voy. F. CONTINI et R. MOHR, « Reconciling Independence and Accountability in Judicial Systems », *Utrecht Law Review*, 2007/3, p. 26.

(4) R. DEVLIN et S. WILDEMAN, « Judicial Discipline through the Prism of Public Values: A Contextual Analysis of Bill C-9, an Act to Reform the Judge Act », *Advocates Quarterly*, 2024, n° 54/4 (à paraître).

l'indépendance des organes de décision administratifs chargés de préserver cette valeur (par exemple, un conseil judiciaire)<sup>(5)</sup>.

**Impartialité** : l'exigence que les personnes impliquées dans les processus juridiques (y compris les plaintes judiciaires et le processus disciplinaire) soient aussi libres que possible des préjugés individuels et institutionnels (conscients/inconscients), pour assurer que les intérêts de toutes les parties concernées soient équitablement pris en compte.

**Transparence** : l'exigence d'ouverture et de franchise concernant les buts, les processus et les résultats de la prise de décision publique.

**Responsabilité** : le principe selon lequel l'autorité publique est exercée d'une manière qui répond aux besoins des citoyens qu'elle doit servir et dont elle est responsable, et d'une manière qui fait progresser l'intérêt public, sans complaisance représentative de schémas de domination et de subordination bien ancrés.

**Participation** : l'exigence que toute personne concernée par l'exercice du pouvoir ait valablement l'occasion de formuler des observations et d'être entendue dans le cadre de la prise de décisions publiques.

**Représentation** : l'inclusion d'un éventail diversifié de points de vue, d'identités et de voix dans l'exercice de l'autorité publique.

**Justification réactive** : l'engagement que ceux qui exercent l'autorité publique le feront d'une manière fondée d'un point de vue public et rationnel sur des bases factuelles et juridiques (y compris constitutionnelles) qui répondent aux publics concernés.

**Efficacité** : l'exigence que les coûts (financiers et temporels) des processus institutionnels soient proportionnels aux autres valeurs précédemment identifiées, et qu'ils soient transparents et responsables, notamment en ce qui concerne les dépenses de fonds publics.

Il n'est guère surprenant que nos études comparatives indiquent qu'aucune juridiction n'a été en mesure de calibrer ou de réaliser parfaitement tous ces biens publics. Il existe forcément des tensions, parfois même des contradictions, entre eux. Mais si l'objectif ultime est la confiance du public dans un système judiciaire impartial, alors il

---

(5) Voy. égal. les articles, publiés dans le présent volume, de S. ADAM, « Good Administration of Justice from the Perspective of the Court of Justice of the European Union » et R. SABATO, « Judges' Civil, Criminal and Disciplinary Liability: Perspectives from the ECtHR ».

incombe à ceux qui s'engagent dans la conception et la mise en œuvre des régimes de gouvernance judiciaire de prêter attention à l'ensemble de ces huit normes, et pas seulement à quelques-unes. La dyade indépendance/responsabilité ou la triade efficacité/indépendance/responsabilité ne sont pas suffisamment robustes pour mener à bien cette tâche. La recherche d'un régime défendable de bonne gouvernance judiciaire exige davantage. J'ose espérer que la métaphore d'un temple de la justice avec son tympan, ses colonnes et son plancher démontre la complexité du défi auquel nous sommes tous confrontés. Il est probable que toutes ces normes préciseront, dans une plus ou moins grande mesure, les trois thèmes principaux à explorer au cours de la conférence – certaines apparaissent explicitement dans les intitulés des thèmes, et d'autres sont inéluctables.

Après avoir présenté le cadre analytique avec la métaphore du temple de la justice, je l'expliciterai dans la section suivante selon les trois grands axes thématiques constituant l'échafaudage de la conférence. Je ferai parfois référence aux développements observés au Canada, non pas parce qu'ils sont particulièrement exemplaires, mais parce qu'ils contribueront à illustrer certains des points thématiques plus généraux avancés dans cet aperçu.

### § 3. – *Le cadre conceptuel déployé*

#### A. – *La « comptabilité » par les mesures disciplinaires*

L'ouvrage collectif *Disciplining Judges : Contemporary Challenges and Controversies* avance l'argument selon lequel l'un des plus grands défis dans la quête d'une bonne gouvernance judiciaire concerne la conception et la mise en œuvre d'un système de plaintes et de discipline pour les juges qui inspire la confiance du public. Les principales conclusions de cet ouvrage étaient les suivantes : premièrement, que chaque système doit nécessairement et de manière appropriée être sensible à son propre contexte historique, social, politique et judiciaire ; deuxièmement, que différentes juridictions valorisent diverses normes de manières très variées ; et troisièmement, qu'aucun pays n'a encore réussi à élaborer un régime qui inspire de manière satisfaisante la confiance du public dans un système judiciaire impartial. Les développements récents au Canada illustrent chacun de ces points<sup>(6)</sup>.

---

(6) Cette section est une version très condensée de deux articles : R. DEVLIN et S. WILDEMAN, « Judicial Discipline through the Prism of Public Law Values: A Contextual Analysis of Bill C-9 »,

Le Canada a développé un nouveau régime disciplinaire pour les juges nommés par le gouvernement fédéral il y a un demi-siècle, au début des années 1970, en réponse à une procédure disciplinaire qui s'était avérée profondément injuste vis-à-vis du juge concerné. Parce qu'il s'agissait de réagir à une crise, les architectes de ce système se sont concentrés principalement sur une norme clé : l'indépendance. En conséquence, la conception, la construction et la mise en œuvre du système de plaintes et de discipline pour les juges ont été presque entièrement confiées aux juges eux-mêmes sous les auspices du Conseil canadien de la magistrature (CCM). Malgré certains problèmes, le système a semblé fonctionner de manière acceptable (du moins du point de vue du CCM, comme le montrent ses rapports annuels) pendant près de trois décennies.

Cependant, lorsque le Canada est entré dans le XXI<sup>e</sup> siècle, un nombre important de fissures ont commencé à apparaître dans le système, à tel point que les juges eux-mêmes, mais aussi le grand public ont commencé à s'inquiéter de son bon fonctionnement. Deux affaires en particulier ont galvanisé les inquiétudes : l'une a duré six ans, l'autre dix, et les deux ont coûté beaucoup d'argent. D'où une nouvelle crise. En réaction à cette nouvelle situation de crise, le ministère de la Justice du Canada, le CCM et l'Association canadienne des juges des cours supérieures ont entrepris de repenser le système. Il y a eu peu de consultations ou d'engagement au-delà de cette cohorte relativement restreinte. La loi de réforme a été adoptée en juin 2023.

Dans une certaine mesure, cette nouvelle loi tente d'intégrer l'ensemble des huit principes de bonne gouvernance épinglés dans la partie B – « comptabilité » par la performance et la gestion de la performance. Par conséquent, on observe un certain nombre d'améliorations significatives :

- Le renforcement des droits des juges contestés (indépendance, impartialité, transparence, justification réactive)<sup>(7)</sup> ;
- Un éventail élargi de recours contre les juges (responsabilité, transparence et efficacité) ;

---

*op. cit.*, et R. DEVLIN et S. WILDEMAN, « Judicial Discipline through the Prism of Public Law Values: A Critical Analysis of Bill C-9 », *Advocates Quarterly*, 2024, n° 54/4 (à paraître).

(7) Voy. aussi S. ADAM et B. ROIG MATEO, Workshop I, Group 3, « Procedural Guarantees and Remedies for 'Targeted' Judges ».

- Une amélioration timide de la participation de personnes qui ne sont ni avocats, ni juges dans la procédure (impartialité, participation équitable, représentation, transparence, justification réactive) ;
- Une clarification des rôles et responsabilités des « procureurs » (impartialité, participation équitable, transparence, responsabilité) ;
- La mise en place d'un certain nombre de restrictions à l'opportunisme judiciaire<sup>(8)</sup> (responsabilité, efficacité).

Ces réformes renforceront indubitablement la confiance du public dans un système judiciaire canadien impartial. Cependant, comme les principaux acteurs impliqués dans la création de ce nouveau régime étaient essentiellement des juges et des fonctionnaires du ministère de la Justice, ils n'ont pas été assez loin dans la mise en œuvre adéquate des huit principes de bonne gouvernance. Cinq problèmes majeurs peuvent être épinglés :

1. Une formulation restreinte des droits des plaignants<sup>(9)</sup> (atteinte à l'impartialité, à la responsabilité, à la participation équitable, à la représentation, à la transparence, à la justification réactive) ;
2. Une sous-représentation de personnes qui ne sont pas des professionnels de la justice (atteinte à la responsabilité, à l'impartialité, à la participation équitable, à la représentation, à la transparence) ;
3. Un éventail inadéquat de recours contre les juges contestés (atteinte à la responsabilité, à l'impartialité) ;
4. Une tentative d'élimination du contrôle juridictionnel<sup>(10)</sup> (atteinte à l'indépendance, à l'impartialité, à la responsabilité, à la transparence, à la justification réactive) ;
5. Une exigence de rapports annuels réduits à leur plus simple expression (atteinte à la responsabilité, à la transparence).

Soulignons que chacun de ces cinq problèmes a été porté à l'attention du gouvernement par plusieurs partis et organisations lors d'auditions législatives. Je les ai présentées aux comités de la Chambre des

---

(8) Par exemple, en gelant le salaire et les droits à pension d'un juge si un comité d'audience complet du CCM décide qu'une plainte est suffisamment grave pour justifier une recommandation de renvoi, et en limitant le droit d'un juge de réclamer des honoraires judiciaires s'il demande un contrôle juridictionnel, ces deux mesures étant conçues pour dissuader un juge de prolonger inutilement la procédure.

(9) La législation comprend au moins quinze références solides aux droits des juges, mais une seule référence anecdotique aux droits d'un plaignant, c'est-à-dire le droit d'être informé de toute décision prise par le CCM.

(10) La loi vise à écarter la possibilité d'un contrôle juridictionnel par une cour fédérale indépendante en créant un mécanisme d'appel interne complété par un droit de demander l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour suprême du Canada.

communes et du Sénat au nom de l'Association canadienne d'éthique juridique. Beaucoup ont également été approuvées par le Sénat, la Chambre haute du Parlement canadien. Mais elles ont été explicitement et intentionnellement rejetées par le gouvernement canadien. Il ne s'agissait donc pas d'un oubli. Il semble que le gouvernement et le CCM aient estimé que de telles réformes constituaient une menace pour les deux principes qu'ils voulaient mettre en avant : l'indépendance et l'efficacité.

Ainsi, ma conclusion est qu'en fin de compte, le nouveau régime canadien ne renforcera pas de façon significative l'aspiration ultime de promouvoir la confiance du public dans un système judiciaire impartial. L'intérêt excessif porté sur deux valeurs seulement (indépendance et efficacité) au détriment des six autres (impartialité, responsabilité, participation équitable, représentation, transparence et justification réactive) est une occasion manquée attestant d'une absence de sang-froid.

L'idée de la responsabilité civile du système judiciaire est intimement liée à celle de discipline judiciaire. La question semble davantage concerner les systèmes de droit civil, car les systèmes de *common law* souscrivent à un régime d'immunité judiciaire<sup>(11)</sup>. Comme indiqué dans l'ouvrage collectif *Regulating Judges: Beyond Independence and Accountability*, il s'agit d'une matière difficile qui convoque plusieurs des principes de bonne gouvernance judiciaire<sup>(12)</sup>.

Le débat porte sur les « erreurs judiciaires inexcusables » telles que les retards intentionnels, les erreurs graves ou l'abus de procédure<sup>(13)</sup>. D'une part, les défenseurs de l'immunité judiciaire s'appuieront probablement sur les normes d'indépendance, de responsabilité, de transparence et d'efficacité. Ils avanceront l'argument de l'indépendance, car ils qualifieront les demandes en responsabilité de menace illégitime pour la prise de décision judiciaire autonome, dans la mesure où le juge surveillera constamment ses arrières<sup>(14)</sup>. Ils prétendront que la

(11) Voy. par ex. J. SHAMAN, « Judicial Immunity from Civil and Criminal Liability », *San Diego L. Rev.*, 1990, n° 27, p. 1.

(12) Voy. aussi J. HALEY, « The Civil, Criminal and Disciplinary Liability of Judges », *Am. J. Comp. L.*, 2006, n° 54, p. 281 ; B. PASA et L. BAIRATI, « Judicial Creativity within Europe's Mixed Jurisdiction », *Tul. Eur. & Civ. L.F.*, 2014, n° 29, p. 1.

(13) A. TSAOUSSI et E. ZERVOGIANNI, « Judges as Satisficers: A Law and Economics Perspective on Judicial Liability », *Eur. J. Law and Econ.*, 2010, n° 29/3, p. 343.

(14) *Ibid.* ; J. P. TERHECHTE, « Judicial Accountability and Public Liability – The German 'Judges Privilege' under the Influence of European and International Law », *German Law Journal*, 2012, n° 13/3, p. 313.



responsabilité est garantie grâce à des mécanismes d'appel dans le cas où un justiciable s'inquiète d'une incompétence judiciaire ou d'une inconduite (par exemple, droit de partialité ou système disciplinaire). De même, la transparence sera également assurée par un éventuel contrôle juridictionnel. Enfin, l'efficacité favorise l'immunité judiciaire, car, une fois encore, l'existence d'un appel ou d'un contrôle juridictionnel rend tout autre processus superflu ou redondant.

D'autre part, les partisans de la « comptabilité » judiciaire s'appuieront probablement sur d'autres biens publics, principalement la responsabilité, la participation équitable, la transparence et la justification réactive. Ils affirmeront que les mécanismes d'appel, bien qu'utiles, sont insuffisants<sup>(15)</sup>. La « comptabilité » judiciaire potentielle incitera les juges à être méticuleux dans leurs processus de raisonnement juridique, améliorant ainsi la justification et la transparence dans leur prise de décision. En outre, dans de nombreuses juridictions, les motifs d'appel peuvent être limités ou discrétionnaires, ce qui fait d'eux des mécanismes correctifs incertains. La « comptabilité » peut ainsi générer une plus grande responsabilisation et une participation équitable, nécessaires pour assurer la confiance du public dans un système judiciaire impartial.

Une autre question intéressante se pose : contre qui une partie lésée pourrait-elle tenter une action en responsabilité ? Dans certaines juridictions, c'est contre le juge, dans d'autres l'État, et dans d'autres encore, c'est potentiellement les deux<sup>(16)</sup>. Logiquement, si l'on veut reconnaître la « comptabilité » judiciaire, la troisième de ces options est la plus susceptible de favoriser la confiance du public dans l'impartialité du système.

---

(15) A. TSAOUSSI et E. ZERVOGIANNI, « Judges as Satisficers: A Law and Economics Perspective on Judicial Liability », *op. cit.*

(16) *Ibid.*

B. – *La « comptabilité » par la performance et le contrôle de la performance*<sup>(17)</sup>

Ce deuxième thème cadre parfaitement avec la métaphore du temple de la justice. Au niveau du résultat final, il n'est pas possible de garantir la confiance du public si les juges ne s'acquittent pas de leurs responsabilités, et ce de manière rapide et efficace. Nous connaissons tous le vieil adage qui dit que justice différée est justice refusée.

En outre, l'évaluation de la performance est explicitement identifiée dans la colonne Processus et sera explorée lors du présent forum. Mais la question des ressources est tout aussi pertinente. Elle est d'une importance vitale par rapport à l'enjeu de performance. Les discussions sur la performance et sa gestion doivent s'inscrire dans le cadre plus large du débat sur les ressources du système de justice<sup>(18)</sup>. Un certain nombre d'autres variables essentielles doivent également être prises en compte, notamment :

- Budgets
- Nombre de juges *par habitant*
- Salaires et pensions
- Infrastructure physique
- Infrastructure technologique<sup>(19)</sup>
- Personnel d'appui.

Deux dynamiques en particulier méritent notre attention : l'évolution technologique et le *leadership*. Nous sommes tous bien conscients que l'évolution technologique s'accélère, à tel point qu'il semble impossible de la suivre. Trois réponses sont envisageables dans les juridictions modernes. La première est de céder au déterminisme technologique et de laisser les informaticiens/entreprises technologiques/technocrates fixer la trajectoire. Une telle approche trahit toutes les valeurs fondamentales qui sous-tendent le système judiciaire (sauf peut-être l'efficacité). La seconde est de résister – ici, le principal argument est que l'assurance d'une justice impartiale est un processus centré sur l'humain qui nécessite un examen lent et minutieux, une délibération et un raisonnement

---

(17) Voy. en général M. DAKOLIAS, « Court Performance Around the World », *Yale Hum. Rts. & Dev. L.J.*, 1999, n° 2/1, p. 87 ; S. VOIGHT, « Determinants of Judicial Efficiency: A Survey », *Eur. J. Law and Econ.*, 2016, p. 183.

(18) Voy. par ex. F. VAN DLJK et H. DUMBRAVA, « Judiciaries in Times of Scarcity: Retrenchment and Reform », *IJCA*, 2013/1, p. 15 ; S. Voight, « Determinants of Judicial Efficiency: A Survey », *op. cit.*

(19) M. FABRI, « Pitfalls in Data Gathering to Assess Judiciaries », *IJCA*, 2018/3, p. 67.

qui est tout simplement incompatible avec l'objectif de productivité, comme si les juges étaient les ouvriers d'une chaîne de production<sup>(20)</sup>. Une telle position est irréaliste et incompatible avec certaines des valeurs qui sous-tendent notre système de justice, comme on le verra plus loin. La troisième approche, pragmatique, reconnaît la nature inarrêtable de l'innovation technologique, mais entend être sélective dans la manière dont nous pouvons l'utiliser<sup>(21)</sup>. Ici, il est important pour nous de dépasser les concepts relativement abstraits de « numérisation » ou d'« intelligence artificielle » parce qu'ils sont trop amorphes. Nous devons être beaucoup plus précis quant aux aspects de la numérisation et de l'intelligence artificielle dont il est question<sup>(22)</sup>. Certains d'entre eux peuvent être utiles au processus judiciaire, d'autres moins. Certains pourraient exacerber la charge de travail et les diverses sources de stress subi par les juges, d'autres pourraient avoir l'effet inverse.

C'est là que le leadership intervient dans l'équation : qui peut décider quels aspects de la technologie sont pertinents pour l'amélioration de l'administration et de la gouvernance judiciaires, et comment ces changements doivent-ils être mis en œuvre ? Il s'agit, comme je l'ai noté précédemment, d'une question clé de ressources, mais aussi d'une question clé de relations. Certaines des relations clés concernent les relations entre :

- Gouvernements (en particulier, mais sans s'y limiter, les ministères de la Justice) et les chefs des tribunaux/procureurs
- Conseils judiciaires et juges
- Juges en chef et juges « ordinaires »
- Conseils judiciaires et organisations représentatives des juges.

Chacun de ces groupes aura bien entendu des points de vue et des priorités différents lorsqu'il abordera la question de la performance et de sa gestion. Mais chaque groupe doit reconnaître qu'il n'a pas le monopole de la sagesse quant à la meilleure voie à suivre. Il doit reconnaître et, le cas échéant, modifier ses préférences pour

---

(20) Voy. par ex. D. REILING et F. CONTINI, « E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance », *IJCA*, 2022/1, p. 1 ; M. ŚWIERCZYŃSKI, « Critical Evaluation of New Council of Europe Guidelines Concerning Digital Courts », *Review of European and Comparative Law*, 2022/1, p. 133.

(21) Voy. aussi D. VASARIENE et E. COULON, Workshop II, Group 2, « Digitization of All Stages of the Judicial Processes » ; K. GREIMAN et F. DESPASQUALE, Workshop II, Group 3, « Promises and Threats to AI Tools Applied to Judicial Functions ».

(22) Voy. par ex. M. ŚWIERCZYŃSKI, « Critical Evaluation of New Council of Europe Guidelines Concerning Digital Courts », *op. cit.* ; A. ENZESBERGER, « Rise of the Machines: Effects on Dispute Resolution », *YB on Intl Arb.*, 2021, vol. 7, p. 233.

poursuivre l'objectif de la confiance du public dans un système judiciaire impartial<sup>(23)</sup>. Et c'est là qu'il est essentiel de se tourner une fois de plus vers les huit valeurs fondamentales qui devraient sous-tendre un système de bonne gouvernance judiciaire. Si l'on s'appuie sur des technologies améliorées, que l'on adopte la gestion de la performance et que l'on renforce la performance judiciaire, il y aura sans nul doute une valorisation des normes de :

- responsabilité<sup>(24)</sup>, et
- efficacité<sup>(25)</sup>.

La démarche pourrait aussi être bénéfique à :

- la transparence (qui fait quoi, où et quand), et
- l'impartialité (une réduction potentielle des préjugés humains).

Mais d'autre part, elle pourrait être source de défis pour :

- l'indépendance<sup>(26)</sup> ;
- l'impartialité (l'IA n'est pas impartiale) ;
- la participation ;
- la représentation ;
- la justification réactive.

Retenons qu'il est peu probable de pouvoir apporter une réponse généralisée à la question de savoir si l'intérêt porté à la performance et à la gestion de la performance doit être approuvé ou non. La discussion doit plutôt se concentrer sur les questions suivantes<sup>(27)</sup> :

1. Que prend-on exactement en considération ?
2. Quels sont les marqueurs ou les mesures à utiliser pour évaluer la performance ?
3. Ces marqueurs sont-ils de nature qualitative ou quantitative ?
4. Quelles parties prenantes doivent être impliquées dans le débat ?
5. Les différentes normes ont-elles été correctement prises en compte et calibrées de bonne foi par les diverses parties prenantes ?

---

(23) Voy. égal. F. CONTINI et R. MOHR, « Reconciling Independence and Accountability in Judicial Systems », *op. cit.*, pp. 39 à 42.

(24) F. VAN DLIK et G. VOS, « A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary », *IJCA*, 2018, n° 9/3, p. 1.

(25) Commission européenne pour l'efficacité de la justice, *Rapport d'évaluation*, 2022.

(26) Voy. par ex. D. REILING et F. CONTINI, « E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance », *op. cit.* ; I. KEILITZ, « Viewing Judicial Independence and Accountability through the Lens of Performance Measurement and Management », *IJCA*, 2018, n° 9/3, p. 23.

(27) Voy. égal. M. FABRI, « Pitfalls in Data Gathering to Assess Judiciaries », *op. cit.* ; D. REILING et F. CONTINI, « E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance », *op. cit.*, pp. 10 à 12 et 15.

6. Quelles sont les ressources disponibles ?
7. Qui devrait avoir accès aux résultats de ces mesures de performance ?
8. La proposition augmente-t-elle la probabilité de promouvoir la confiance du public dans un système judiciaire impartial ?

### C. – La « comptabilité » par la transparence

La transparence, comme nous l'avons vu dans la partie B – « comptabilité » par la performance et la gestion de la performance, est l'une des huit valeurs fondamentales identifiées comme posant les bases d'un système de gouvernance judiciaire défendable et est essentielle à l'objectif ultime de renforcer la confiance du public dans un système judiciaire impartial. Par le passé, de nombreux systèmes judiciaires n'ont porté que peu d'intérêt à la norme de transparence, s'y montrant même hostiles. Ce manque d'intérêt ou cette hostilité peut s'expliquer en partie par de l'élitisme ou de l'orgueil démesuré, ou par la priorité excessive accordée au principe d'indépendance. Mais dans les démocraties modernes, on croit de plus en plus que tous ceux qui exercent le pouvoir public doivent le faire de manière transparente – et cela concerne également les juges<sup>(28)</sup>.

Cependant, comme toutes les valeurs, la transparence n'est pas une norme absolue – elle doit être proportionnelle aux sept autres principes. Ainsi, une fois de plus, il est essentiel de préciser le contexte dont il est question. Pour les besoins de ce forum, trois thématiques ont été sélectionnées :

- 1) Le droit du juge à la vie privée ;
- 2) La transparence et l'IA ;
- 3) L'accès aux documents judiciaires.

#### 1. Le droit du juge à la vie privée

La vie privée est évidemment un droit de la personne et de citoyenneté important, et une personne ne renonce pas d'emblée à ce droit lorsqu'elle prend ses fonctions judiciaires<sup>(29)</sup>. Cependant, dans de

---

(28) Voy. R. DEVLIN et A. DODEK, *Regulating Judges: Beyond Independence and Accountability*, *op. cit.* ; W. VOERMANS, « Judicial Transparency Furthering Public Accountability », *Utrecht Law Review*, 2007/3, p. 148.

(29) Voy. par ex. Workshop III, Group 2, F. VENTURA, S. DIMITROVA et M. FRACKOWIAK, « Achieving Transparency through Judicial Ethics: The Case of Declarations of Interests of Judges and Prosecutors ».

nombreuses juridictions, les juges exercent un pouvoir majeur, et la tâche judiciaire permet souvent un large éventail de choix et d'appréciations<sup>(30)</sup>. Les conflits d'intérêts et la corruption suscitent également des inquiétudes. Par conséquent, il y a un intérêt public lié à la nécessité d'être conscient de la conduite privée des juges et éventuellement de la réglementer. Ce besoin est évidemment motivé par l'objectif général de promouvoir la confiance du public dans un système judiciaire impartial.

Au Canada, d'une manière générale, les *Principes de déontologie judiciaire* récemment revus (qui ne sont que des lignes directrices et non un code de conduite) ont fait état de restrictions majeures sur la vie privée des juges<sup>(31)</sup>.

- Toute activité politique est en principe interdite.
- D'autres formes de participation communautaire, bien que reconnues, ont tendance à être découragées.
- Toutefois, un amendement tardif à la version récemment révisée des *Principes* permet, de manière controversée, une participation continue à des associations religieuses susceptibles de se livrer à des pratiques discriminatoires<sup>(32)</sup>.

Ainsi, il semble que les normes d'impartialité, d'indépendance, de responsabilité et peut-être de transparence l'emportent dans une certaine mesure sur les droits à la vie privée d'un juge.

Dans le contexte européen, une question particulièrement préoccupante dans de nombreuses juridictions concerne l'exigence que les juges produisent des déclarations d'intérêt<sup>(33)</sup>. Les problématiques sont les suivantes :

- Que faut-il déclarer, les actifs financiers uniquement ou les données non financières ?
- Uniquement l'intérêt du juge ou celui de ses conjoint et parents proches ? et
- Qui a accès à ces déclarations, p. ex. les juges de haut rang, les fonctionnaires ou le grand public ?

---

(30) Voy. par ex. R. SHARPE, *Good Judgement: Making Judicial Decisions*, Toronto, University of Toronto Press, 2018.

(31) Conseil canadien de la magistrature, *Principes de déontologie judiciaire*, 2022, chapitre 5.

(32) Voy. plus loin R. DEVLIN *et al.*, « A Mixed Bag: Critical Reflections on the Revised Ethical Principles for Judges », *Can. Bar Rev.*, 2022, n° 100/3, p. 326.

(33) Voy. F. VAZ VENTURA, S. DIMITROVA et M. FRACKOWIAK, « Achieving Transparency through Judicial Ethics: The Case of Declarations of Interests of Judges and Prosecutors », *op. cit.*

Bien que de nombreuses normes puissent favoriser une approche expansive des déclarations (indépendance, impartialité, transparence, responsabilité), l'adaptation précise de celles-ci dépendra probablement de la confiance du public dans un système judiciaire impartial : si elle est relativement faible, elle pourra justifier un degré plus élevé d'ingérence dans la vie privée d'un juge ; si elle est relativement élevée, le contraire s'appliquera.

## 2. Transparence et IA

C'est un sujet particulièrement délicat<sup>(34)</sup>. Comme les juges n'ont ni la force du glaive ni le pouvoir du portefeuille, leur légitimité dépend de leur capacité à fournir des raisons publiquement défendables pour étayer leurs décisions. On parle ici essentiellement de la norme de justification réactive, précédemment identifiée comme l'un des huit principes fondamentaux. Mais elle est aussi étroitement liée à l'impartialité, à l'indépendance, à la responsabilité et à la transparence. L'émergence de l'IA nous oblige à repenser les contours de la justification réactive (et des sept autres normes) dans un contexte contemporain. Les psychologues comportementaux ont longtemps souligné que le processus de prise de décision humaine est souvent défectueux parce que nous nous appuyons sur une réflexion rapide, et cela peut entraîner des conséquences plus qu'indésirables<sup>(35)</sup>. Ils ont également découvert que les juges souffrent de cette même fragilité humaine<sup>(36)</sup>. Ces études nous invitent à la prudence lorsqu'il s'agit de supposer que le régime actuel favorise ou devrait favoriser la confiance du public dans un système judiciaire impartial.

La question est de savoir si l'IA pourrait améliorer ou exacerber cette propension à l'erreur de la part des humains. En matière d'amélioration, on pourrait établir un parallèle avec le cas des véhicules autonomes – certains affirment que ces véhicules sont plus sûrs que ceux conduits par des humains, car ils peuvent traiter beaucoup d'informations plus rapidement. De même, l'IA, en raison de son accès à des bases de données gigantesques et de sa capacité à présenter ces informations de façon rapide, claire et systématique, pourrait aider

---

(34) H. SURDEN, « Artificial Intelligence and the Law: An Overview », *Ga. St. U. L. Rev.*, 2019, n° 35, p. 1305.

(35) Voy. par ex. D. KAHNEMAN, *Thinking Fast and Slow*, New York, Farrar, Straus & Giroux, 2011.

(36) Voy. par ex. J. RACHLINSKI et A. WISTRICH, « Judging the Judiciary by the Numbers », *Annual Review of Law and Social Sciences*, 2017, p. 203.

les juges dans l'exécution de leurs tâches. Le recours à l'IA pourrait améliorer les normes de justification réactive, d'impartialité, d'efficacité et de responsabilité. L'IA pourrait aussi satisfaire aux normes de représentation et de participation, car elle s'appuie potentiellement sur une grande variété de sources.

D'autre part, beaucoup s'inquiètent du fait que l'IA soit dangereusement biaisée, dans la mesure où elle n'opère aucune distinction parmi les sources sur lesquelles elle s'appuie<sup>(37)</sup>. Par conséquent, elle ne respecte pas parfaitement les normes de représentation et, en réalité, elle pourrait nuire aux vertus de la responsabilité, de la transparence, de l'indépendance et, surtout, de l'impartialité. Il est particulièrement préoccupant que les juges ne soient pas impliqués dans la conception et la création de tels systèmes d'IA, qui relèvent du domaine des codeurs ou de l'IA elle-même<sup>(38)</sup>.

Il serait envisageable de s'appuyer sur ce qui pourrait être une bonne pratique actuelle. Celle-ci prévoirait qu'au moment de motiver leur jugement, les juges révèlent toutes les sources consultées pour étayer leur analyse et leurs conclusions – y compris les constitutions, les lois, les règlements et la jurisprudence antérieure – et expliquent leur rapport aux faits litigieux. De même, si un juge décide d'utiliser l'IA dans le cadre de son processus décisionnel, la démarche doit elle aussi être consignée dans le dossier – le juge doit reconnaître qu'il l'a utilisée, mais aussi comment – par exemple pour trouver des sources juridiques, recueillir des informations sur le contexte général de l'affaire, aider à organiser l'information, aider à communiquer plus clairement, etc. Cette transparence<sup>(39)</sup> remplira trois fonctions : elle démontrera le respect envers les justiciables et les arguments avancés par leurs avocats ; elle communiquera au public que les juges sont impliqués dans un processus décisionnel de bonne foi, ouvert et prudent ; et elle fournira aux tribunaux d'appel un compte rendu plus complet du processus décisionnel d'un juge de

---

(37) K. MANHEIM et L. KAPLAN, « Artificial Intelligence: Risks to Privacy and Democracy », *Yale Journal of Law and Technology*, 2019/21, p. 21 ; A. ENZESBERGER, « Rise of the Machines: Effects on Dispute Resolution », *YB on Int'l Arb*, 2021/7, p. 233.

(38) *Ibid.* ; D. REILING et F. CONTINI, « E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance », *op. cit.*, pp. 9 et 10.

(39) Voy. aussi K. GREIMAN et E. PAPADOPOULOU, Workshop III, Group 1, « Data Protection and Data Management in machine learning tools applied to judicial function » ; H. FARAH, « Court of Appeal Judge Praises 'Jolly Useful' CHAT GBT after Asking it for a Legal Summary », *Guardian*, vendredi 15 septembre 2023 (merci à Keri Greiman d'avoir porté cet article à mon attention).



première instance. Ces fonctions pourraient collectivement renforcer la confiance du public dans un système judiciaire impartial, même à l'ère de l'IA.

### 3. Transparence et accès aux documents judiciaires

L'une des aspirations fondamentales de nombreuses juridictions est l'idée que la justice ne doit pas seulement être faite, mais qu'elle doit aussi être perçue comme telle. Le secret engendre la suspicion,<sup>(40)</sup> la franchise favorise la confiance, la transparence est le meilleur remède. Par conséquent, comme on l'a vu dans la discussion précédente, l'accessibilité aux documents judiciaires est fondée sur la norme de transparence, mais aussi sur la représentation, la participation, la justification réactive, la responsabilité et l'impartialité.

Le contre-argument pourrait s'appuyer sur les normes d'indépendance et d'impartialité. Les juges doivent être en mesure d'explorer un certain nombre d'angles face à un problème particulier, et de telles explorations peuvent exiger d'eux qu'ils formulent et réfléchissent à des points de vue et interprétations potentiellement problématiques et impopulaires. On peut établir un parallèle avec le secret des délibérations d'un cabinet. La transparence aurait un effet dissuasif sur ces explorations. Elle pourrait aussi remettre en question l'autorité de la fonction judiciaire et, en fin de compte, saper la confiance du public dans un système judiciaire impartial.

Bien que cette préoccupation soit véritablement fondée, quelques réponses peuvent être proposées. Tout d'abord, il faut s'attendre à ce que les juges ne soient pas d'accord, car le droit est un domaine contesté des relations sociales. La société gagne à être informée de ces désaccords et à être témoin de la manière dont ils sont résolus par le pouvoir judiciaire, même si le résultat final n'est pas celui d'un consensus. Deuxièmement, nous vivons dans un monde dans lequel les gens font preuve d'irrespect, voire d'abus lorsqu'ils ne sont pas d'accord. Le discours politique et les médias sociaux sont les manifestations les plus évidentes de cette dynamique contemporaine. Mais le processus de délibération judiciaire face aux dissensions pourrait être un antidote formateur à de telles dynamiques toxiques. Les juges devraient être en mesure de formuler des points de vue – même

---

(40) Voy. aussi E. CUNLIFFE, « Open Justice: Concepts and Judicial Approaches », *Federal Law Review*, 2012, n° 40, p. 411.

impopulaires – d’une manière qui témoigne de l’intégrité et de la plausibilité inhérentes à leur réflexion. Ils peuvent agir avec respect et humilité, mais aussi avec force. S’ils ne sont pas en mesure d’exprimer ouvertement de tels arguments, alors peut-être ne devraient-ils pas les formuler dans le secret. L’une des caractéristiques fondamentales de la fonction judiciaire est la sécurité du mandat, une sécurité qui oblige les juges à être courageux et à explorer toutes les options de bonne foi. S’ils ne le font pas, qui d’autre le fera ? Les professeurs de droit ? Et vous savez tous le respect dont ils jouissent dans la société ! Je suggère donc que la présomption soit en faveur de l’accès aux documents judiciaires, même si dans certaines situations, la présomption pourrait être réfutée.

#### § 4. – *Conclusion*

Ce bref article avait pour objectif de jeter les bases conceptuelles des discussions de la conférence. Cependant, les remarques ont été d’assez haut niveau, de sorte qu’il importe de conclure en reconnaissant plusieurs autres variables clés qui influenceront inévitablement le débat.

Tout d’abord, l’article s’est concentré sur les normes fondamentales. Mais il existe des règles contraignantes tout aussi importantes auxquelles vous devrez prêter attention. Ces règles peuvent se présenter sous diverses formes. Elles peuvent se trouver dans des traités ou dans des décisions de la Cour de justice de l’UE ou dans des législations nationales. Deuxièmement, compte tenu des aspirations du projet d’européanisation, il existe des tensions inévitables entre la volonté d’identifier et de formuler des principes communs généraux auxquels chaque juridiction doit aspirer dans le cadre de cet ordre juridique supranational, d’une part, et la reconnaissance que chaque système juridique a sa propre culture juridique, liée à son histoire et à ses valeurs spécifiques, d’autre part.

Troisièmement, il importe d’évoquer le thème de l’intendance. Environ 60 juges originaires de 25 systèmes juridiques différents sont présents lors de ce forum [judges@europe](mailto:judges@europe). Le forum constitue pour ces participants une excellente occasion de partager leurs expériences et leurs idées avec des collègues venus d’autres horizons. Mais cette opportunité implique aussi une responsabilité. Vous n’êtes pas ici uniquement à titre individuel ou même en qualité de représentant de vos juridictions nationales. Vous êtes ici en tant qu’intendants d’un mandat

public, visant à assurer et à renforcer la confiance des citoyens européens dans l'engagement commun de veiller à une justice impartiale. C'est un objectif très ambitieux, mais les organisateurs de ce forum ont conçu un programme qui vous aidera grandement à remplir ce rôle d'intendance.



PART I – ACCOUNTABILITY  
THROUGH DISCIPLINARY  
PROCEEDINGS AND  
LIABILITY: BALANCING JUDICIAL  
INDEPENDENCE AND THE GOOD  
ADMINISTRATION OF JUSTICE

PARTIE I – LA « COMPTABILITÉ »  
PAR LES PROCÉDURES  
DISCIPLINAIRES  
ET D'AUTRES FORMES  
DE RESPONSABILITÉ : COMMENT  
ARTICULER L'INDÉPENDANCE  
JUDICIAIRE ET LA BONNE  
ADMINISTRATION DE LA JUSTICE





V

## COMPARATIVE OVERVIEW OF THE DISCIPLINARY AND LIABILITY REGIMES IN THE EUROPEAN NETWORK OF JUDICIAL INSPECTION SERVICES OF THE MEMBER STATES

Roxana IOANA PETCU

### **Abstract**

The article presents a comparative analysis of the disciplinary and liability regimes within the European Network of Judicial Inspection Services (RESIJ) in a documented structure based on a consolidated pragmatic projection on a case study. Emphasizing the importance of accountability for magistrates, both judges and prosecutors, this analysis reveals the balance between societal expectations of magistrates and the impact of their activity. By comparing various approaches and practices in national judicial inspection services within the RESIJ, the article creates a feasible platform of discussions on the organisational diversity and the role of national judicial inspection services, seen from the perspective of the accountability and independence of magistrates.

### **Keywords**

Liability regimes – Accountability – Judicial inspection service – Statute of limitations – Disciplinary – Independence

*‘Qui custodiet custodiens*

From everyone who has been given much, much will be demanded; and from the one who has been entrusted with much, much more will be asked’.

(The Bible, The Parable of the Faithful Servant,  
Luke 12:48)

‘With great power comes great responsibility’

(Spider-Man, Marvel comics)

I intentionally introduced this article by a pop culture reference to emphasise today's need to hold magistrates accountable. Society vests us with the power to 'say' the law, so we, in turn, ought to exercise this power with measure and responsibility. Whether we are talking about judges or prosecutors, our work has an impact on people's lives, on their wealth, on their freedom.

There are legal systems and countries where magistrates are appointed at an early age. We are entrusted with the authority of the state to deliver justice to the people, to order the arrest or conviction of people, to allocate assets, to assign children to one parent or another, to nullify commercial contracts of such high values that our solution can affect the GDP.

We were not 'elected' for this role, we were not chosen by the citizens of the community, we are not local stars and we are not very popular. Many of us, if not most, live discreetly, with the world seldom being aware of our endeavours. We were appointed after rigorous, challenging selection processes, based on our expertise and our psychological disposition.

However, as we can surmise, any method of appointment can have flaws and can, sometimes, allow the appointment of people who, although exceptionally well trained professionally, are inherently ill-suited for this vocation.

How can society be sure that we will 'deliver' what is expected of us? What happens when our colleagues deceive society's expectations? Can we accept that such people enjoy total immunity and, through their behavior, cast an anathema on the whole of our body?

The prevailing social equation assumes that we, as magistrates, are entrusted with the power to interpret the law and administer justice. When some of us falter, the very foundation on which this social equation is based collapses. Trust is hard to gain and very easy to lose. Our correct ruling will be rendered futile, as they will lack conviction, and this deficiency reverberates throughout society.

When an individual errs, the fault is personal; when a magistrate errs, it can send shockwaves through the community. Designing a system of accountability for magistrates is a focal point in the legislation of the European nations, as justice is the cornerstone on which the Rule of Law stands.



From the comparative scrutiny of the legislation of various countries, it is clear that the status of magistrates varies significantly, not only in comparison with other professional categories, but even within the judicial system itself: career or professional magistrates, bench or prosecution, first or higher instance judges, magistrates in judicial or administrative courts.<sup>(1)</sup>

However, certain universalities arise from this spectrum of approaches. On the one hand, the existence of a requirement of the citizens for greater accountability of judges, demands ignited either by landmark cases that captured public attention or during the transition to democracy (countries from the former communist bloc) can be observed in any legal system. Conversely, there is a concerted effort to reinforce the independence of the judges. A genuine and efficient mechanism of accountability of judges primarily serves as a safeguard for the litigant.

In the digital age, the visibility of court proceedings extends beyond the confines of the courtroom. The actions of judges are unveiled to the public in ways that were previously unimaginable. A transgression by a magistrate can swiftly become public knowledge, evoking strong sentiments of shock, even dismay that spread virally almost instantaneously. A passive stance or a lack of response from the judiciary or its representatives only creates exacerbated public dismay and erodes hard-earned trust. This emphasises the urgency of a rapid reaction to correct these behaviours and, where appropriate, to sanction them.

Let us not lose sight of one of the most important aspects: magistrates, whether they are judges or prosecutors, must be independent. It is often said, that the magistracy must ‘enjoy’ independence. In reality, it is not the magistracy that should rejoice, but the litigants, because the independence of the magistracy represents a guarantee to the litigant that the prosecutor will investigate the case and that the judge will judge it independently of any pressure, political, financial, doctrinal, religious or otherwise.

Each EU Member State has sought mechanisms – often similar – to guarantee both a system for holding magistrates to account and ensuring that their independence remains uncompromised, either during a disciplinary investigation or by the mere prospect.

---

(1) For the diversity of disciplinary regimes for judges depending on cultural, legal and historical factors, see R. DEVLIN and S. WILDEMAN (eds), *Disciplining Judges – Contemporary Challenges and Controversies*, Cheltenham, Elgar Law Publishing, 2021.

The mandate of the entities responsible for disciplinary inquiries regarding judges or prosecutors is all the more challenging. Often, those under scrutiny are our peers. Therefore, we have to transcend the inherent '*camaraderie*' and remain unwavering in our duty, always focus on our mission, ensuring an upright judiciary – a service that is equitable, impartial, independent, effective and compelling.

With all the variations in the organisation of inspection work across the EU countries, given the diversity of traditions and cultures involved, overarching guidelines emerge on how there should be an effective mechanism for ensuring that magistrates perform their duties properly.

Therefore, focusing on our commonalities rather than our differences, some of these states agreed to set up a European network of judicial inspection services, which proposes a consistent exchange of experience between the different national inspection services.

A series of comparative analyses were conducted through meetings held under the European Network of Judicial Inspection Services (RESIJ) umbrella in order to identify the convergence elements in national organisations as precisely as possible. Therefore, national inspection services essentially, have two primary duties, namely control of individuals and control of judicial institutions. The specific approach to these tasks does not differ substantially.

The judiciary is typically structured according to the specific legal tradition and political culture. In some countries (such as France and Italy), the administration of judicial power is entrusted to the ministers of justice, following internal regulations, and no body that is autonomous of the political power tasked with guaranteeing judicial independence has been set up.

In other countries (like Spain and Portugal), a governing body of the judiciary is entrusted with inspecting the courts. Although there are institutions in Albania, Romania, Belgium and Bulgaria, which are tasked with the governance of the judiciary, there is also an independent entity responsible for monitoring judicial institutions, and the inspection services have varying degrees of autonomy of action with respect to the governing body of the judiciary.

It is generally accepted that national judicial inspection services play a pivotal role in bolstering the independence of the judiciary and ensuring that there are important standards of the rule of law. Upholding such values as integrity, transparency and good

governance in the management of the administration of justice is paramount. Furthermore, the existence of specific services entrusted with the activity of judicial inspection balances the scale of responsibility and accountability, consolidating society's trust in the judiciary.

### § 1. – *National Judicial Inspection Authorities*

All member countries of the RESIJ have a body specified by the national Constitution or by a specific law that is related to the power or authority of the judiciary, or by an ordinary law that regulates its composition, functioning and competences, which is dedicated to inspecting judicial services.

In Italy and France, the inspectorate is directly attached to the Ministry of Justice. More specifically, the *Ispettorato Generale* is an office of direct collaboration of the Ministry of Justice, while the *Inspection générale de la Justice* (General Inspectorate of Justice – IGJ), which is attached to the *Garde des Sceaux*, was established in 2016 to consolidate the three existing ministerial inspection services for the judicial services, the penitentiary domain and juvenile justice.

Spain and Portugal have an inspection service within the governing body of the judiciary (respectively, the General Council of the Judiciary and the Supreme Council of the Magistracy).

In Bulgaria and Romania, the activity of the judicial inspection service is attached differently to the governing body of the judiciary, with the organisation of the service having financial and administrative independence.

In Belgium, the High Council of Justice exercises external control of the judicial authorities, while the College of Courts and Tribunals and the College of the Prosecutor General are responsible for the internal control of judicial entities.

Finally, in Albania, following the profound reform of the judicial system that was initiated in July 2016, the High Inspectorate of Justice, which has been given constitutional status, is a public law entity, with an autonomous budget (which is part of the state budget) approved by the National Assembly, which also decides on the organisation, structure and number of employees of the Inspection Office, on the motion of the High Inspector of Justice.

§ 2. – *Judicial Administration Inspection:  
Diverse Service Controls*

The controls and inspections conducted by the Judicial Administration Inspection Services (SIAJ) vary in both their scope and purpose.

The High Inspector of Justice in Albania conducts institutional or thematic inspections in response to identified dysfunctions of the system, assessing whether disciplinary responsibilities arise (in which case a disciplinary procedure itself is initiated), and drafting recommendations to improve and unify working procedures and the application of the law by the magistrates.

The Belgian High Council of Justice may conduct special investigations into the functioning of justice, which are inspections in response to a serious and specific dysfunction, or conduct audits, before the emergence of an identified dysfunction.

The inspectorate at the Bulgarian supreme judicial council (CSM) within the bodies of the judiciary conducts complex planned inspections, encompassing the overall activity of the inspected judicial body – the court, the prosecutor’s office, the investigation bodies – to establish their actual situation and to take appropriate organisational and legal measures, as well as thematic controls, focusing on a specific subject to establish how the law is applied to a specific substantive or procedural issue. Thematic controls are also conducted in cases of allegations of contradictory reviews of case law.

In Spain, the inspection service of the General Council of the Judiciary (CGPJ) monitors the functioning of the courts and tribunals (except for the Court of Cassation), initiating inspection procedures and visits ordered by the CGPJ, and verifying their situation and the performance of the functions of the judges, particularly in terms of the requirements related to the rapid and efficient processing of all cases.

The Spanish inspection service does not have competence on jurisdictional matters, nor the way in which judges apply and interpret the law. Judges are only subject to the Constitution and the law, without the CGPJ being able to give general or specific instructions to judges on the application or interpretation of the law in the exercise of their functions.

The Spanish inspection service monitors the activity of the courts and tribunals through physical inspections, telematic inspections, virtual inspections, follow-ups and reports.

The French inspectorate conducts three types of control (operational control, functioning inspection and situation examination), the most comprehensive being the operational control. The inspectorate verifies control points on the basis of a framework established by the IGJ identifying risks related to the organisation and functioning of a service under the authority of the Ministry of Justice. Based on the documentation previously provided by the audited service and physical controls by the sampling conducted on site, the operational control identifies strengths and good practices, and detects dysfunctions and vigilance points. The mission issues recommendations to address them.

The General Inspectorate in Italy conducts ordinary inspections in the form of an audit ordered by the head of the inspectorate to establish whether the services (administrative, civil and criminal) of the inspected judicial office are being performed in accordance with the current rules and/or regulations. That includes, in particular, the speed of work of the magistrates, as well as the capacity, diligence and conduct of the officials. Extraordinary inspections are ordered by the head of the inspectorate, on the approval of the minister, within less than four years at offices where shortcomings or irregularities have been observed or reported. Partial (targeted) inspections should also be mentioned. They are ordered by the minister who may, at any time, if deemed necessary, order a partial inspection in judicial offices to verify the correct functioning of certain services. This normally follows an ordinary inspection during which it was not possible to fully verify the functioning of the office, if significant shortcomings or irregularities are found.

In Portugal, the inspection and discipline affairs section of the CSM examines and controls the management of the courts and evaluates the merits and discipline of magistrates. Judicial inspectors are required to communicate all situations related to the problems, shortcomings of the judicial services and the need to take measures leading to their improvement (if necessary) to the CSM, or to act directly with the magistrates, providing them with elements for improving and standardizing judicial services.

In Romania, the Inspectorate controls courts and prosecutors' offices to ensure compliance with procedural rules.

In Bulgaria, the outcome of an inspection can take various forms depending on the outcome of the mission: an act, minutes, an opinion, a decision or a report.

§ 3. – *Disciplinary control of judicial authorities: Initiation, framework and consequences of disciplinary proceedings*

A. – *The Responsible Institution*

With the exception of Belgium<sup>(2)</sup> and Spain,<sup>(3)</sup> all the judicial inspection services represented within the RESIJ have powers in disciplinary investigations, which vary according to the status of the person under investigation or the stage at which the inspection intervenes in the procedure.

Therefore, Albania's, Romania's, France's and Italy's inspection services take the necessary preliminary actions to open a disciplinary investigation, which constitute a phase of an administrative inquiry.

In Spain, the inspection service that identifies a malfunction can refer the matter to the promoter of the disciplinary action, who is responsible for opening an investigation.

In Bulgaria, when judicial inspectors identify disciplinary infringements during their inspections, they can propose the initiation of a disciplinary procedure to the competent college of the CSM.

In Portugal, any information regarding the existence of a disciplinary offence is processed by the Supreme Council of the Judiciary. The instruction of the disciplinary action by the CSM falls within the responsibility of the judicial inspectors. After a brief investigation, the inspector concludes in a report whether or not to initiate a disciplinary procedure. After the acceptance of this proposal by the Inspection and Disciplinary Affairs Section of the Standing Council, the inspector proceeds with the instruction of the cases, with the mandatory hearing of the accused judge, followed by the accusation and defence, and finally a report presenting the conclusions regarding the proven facts constituting a disciplinary offence, as well as the sanction to be applied. The final decision belongs to the Standing or Plenary Council.

The authority that is entitled to refer the matter to the disciplinary body may differ from one state to another and sometimes depends on the status of the person under investigation.

---

(2) Non-permanent disciplinary courts established in 2014 are responsible for the disciplinary procedure. The Belgian High Council for Justice has no competence in disciplinary matters, but if it discovers disciplinary matters in the course of its duties, it can inform the competent disciplinary authorities and ask them to initiate a disciplinary procedure.

(3) The General Council of the Judiciary (CGPJ), through the disciplinary prosecutor, is responsible for the disciplinary procedure.

For example, in Romania and Albania, the disciplinary body, respectively the judicial inspectorate and the high inspector of justice, refers the matter to the competent CSM after conducting a disciplinary investigation.<sup>(4)</sup>

In Italy, the General Inspectorate only conducts preliminary investigations on the instructions of the minister of justice, for both judges and prosecutors, formulating its proposals at the end of these investigations. The minister is not bound by the proposal of the Judicial Inspectorate.<sup>(5)</sup>

In France, the judicial inspectorate submits its report to the minister of justice, who decides whether to initiate proceedings or close the case. In Spain, the General Council of the Judiciary (CGPJ) exercises disciplinary action<sup>(6)</sup> through the promoter of the disciplinary action or orders the closure of the procedure. Sanctioning powers are attributed to the plenary general assembly of the CGPJ, the president, the board of the Supreme Court, the National High Court, and the Courts of Justice, depending on the severity of the offence.

#### *B. – Initiation of the disciplinary procedure*

The initiation of the disciplinary procedure differs according to which organisations or individuals are authorised to contact the competent service to conduct the investigation. In Romania, Spain, Albania, and Portugal, the competent services can be directly approached by any interested person or institution. In Italy, the General Inspectorate can also be contacted directly by anyone, but preliminary checks of magistrates (judges or prosecutors) can only be at the initiative of the minister of justice. The law also provides for a general clause for the disciplinary relevance of the act.

In Bulgaria, the proposal to initiate a disciplinary procedure is examined and decided upon by a vote during a meeting of the ICSM (Inspectorate of the Supreme Judicial Council).

---

(4) Among the countries in RESIJ (the Network of Inspectors of the Judiciary), the Council of Justice, acting as the disciplinary body, has different compositions for judges and prosecutors. Albania has two separate structures for each.

(5) The holders of disciplinary authority are solely the Minister of Justice – who has the right to exercise that authority – and the Attorney General at the Court of Cassation – who has the obligation to exercise it.

(6) The magistrate subordinate to the CGPJ (General Council of the Judiciary) is elected by the plenary general assembly of the CGPJ through a competition process. Only a judge of the Supreme Court or a judge with more than 25 years of service in the judiciary may be appointed to this position.

In Portugal, the matter is submitted to the Permanent Council and/or the Plenary Council, which will decide whether or not to initiate a disciplinary procedure.

In Italy, disciplinary action is initiated by a request for an investigation to the General Prosecutor's Office of the Court of Cassation, who applies disciplinary measures at the request of the minister and/or on his own initiative, on the basis of the results of ministerial inspections, complaints, or reports related to the activities of the magistrates, as well as any information about criminal proceedings regarding those magistrates.

In Belgium, the procedure is initiated on the motion of the magistrate's superior. In Bulgaria, it can be initiated by the Inspectorate of the Supreme Judicial Council, the minister of justice, the administrative head or the senior administrative head.

In France and Italy, only the minister of justice has the authority to refer the IGJ for an administrative investigation. There are two types of referrals: either on initiative, before anyone has initiated disciplinary proceedings, or when the CSM has already been seized by the head of a court<sup>(7)</sup> and the minister is considering whether to join the proceedings.

*Ex officio* investigations based on information that raises suspicion of misconduct (media reports, anonymous complaints, etc.) are possible in Albania and Romania. This is also possible in Bulgaria, but only in limited cases, based on media reports or infringements found during an inspection of the magistrate's official activities, and each case is assessed individually.

In Spain, the promoter of disciplinary action can act *ex officio*. In France, self-referral to the IGJ is possible but not usually applied in practice. In Belgium, the High Council of Justice can report disciplinary matters it notices in the course of its missions to the disciplinary authority, which is required to inform the High Council of Justice of the action taken in response to the report.

---

(7) The disciplinary body can also be directly approached by the head of the Court of Appeal.



C. – *The investigation team*

In Romania, France and Albania, disciplinary investigations are conducted by justice inspectors, who are appointed on the basis of the status of the person under investigation. In Italy and Bulgaria, the investigations are conducted by magistrate inspectors without distinguishing between judges and prosecutors. In France, the team conducting administrative investigations regarding a magistrate exclusively consists of magistrates and at least one member belonging to the accused's body (a magistrate, court clerk, penitentiary administration employee, juvenile justice).

In Belgium, magistrates and court clerks apply to sit on the disciplinary tribunal in addition to their main function.

In Spain, the promoter of disciplinary action (a magistrate of the Supreme Court or a magistrate with over 25 years of service in the judiciary) conducts the disciplinary investigation, assisted by lawyers<sup>(8)</sup> from the CGPJ and administrative staff selected *via* competitive recruitment. In Portugal, the Higher Council of Magistracy designates a judicial inspector to initiate a disciplinary procedure. Two judicial inspectors are currently assigned exclusively to disciplinary action, each of them being responsible for a territorially defined area.

Inspectors are either appointed through a random allocation of cases (Romania and Bulgaria) or by the chief inspector (Italy, France, and Albania).

In most countries, judicial inspectors are subject to the same ethical obligations as magistrates.

These obligations are detailed in the statutes of magistrates in Portugal, France, Italy,<sup>(9)</sup> Belgium, Bulgaria and Romania. In Albania, the chief inspector also has the power to adopt certain rules of conduct for inspectors.

In Spain, the CGPJ, which is responsible for compiling and updating the Principles of Judicial Ethics and their dissemination, as well as promoting them to other national and international judicial entities

---

(8) There are currently four lawyers from the CGPJ (General Council of the Judiciary) who collaborate with the promoter of disciplinary action (one in the preliminary investigation unit, two in the disciplinary unit, and another in the citizens' assistance unit).

(9) The disciplinary offences and the related procedure are governed by Legislative Decree No. 109 of 23 February 2006 – Regulations Applying to Disciplinary Breaches of Magistrates, Relevant Penalties, and Implementing Procedures, and Amending the Legislation on Magistrates' Incompatibility, Exemption from Service, and *Ex Officio* Transfers.

and organisations, adopted the document of the principles of judicial ethics written by representatives of the four judicial associations, non-associated judges, and members of the civil society in an agreement of 20 December 2016.

In France and Romania, there is a compendium related to deontological obligations established by the CSM and a methodological guide for administrative investigation established by the IGJ (one for magistrates and one for public servants and non-permanent agents in France).

Belgium has a guide to the principles and values of the magistrate written in 2012 by the High Council of Justice and the Advisory Council of the Magistracy. The Law entered into force on 23 March 2019 amending the Judicial Code and made notable progress in the expansion of the audit and investigation activities of the High Council of Justice. Thus, these provisions stipulated that the CSJ must establish deontological principles after consulting the Advisory Council of the Magistracy.

All the principles and deontological obligations that are common to the inspection services of RESIJ are gathered in the common deontology charter of the members of the RESIJ.

#### *D. – Categories of disciplinary offences and their statutes of limitations*

Disciplinary breaches can consist of a positive act, an omission, or an act that is either intentional or negligent.

These breaches are related to independence, impartiality, integrity, legality, consideration for others, discretion and reserve.

The disciplinary offences set out in the organic laws can target behaviours such as: a lack of diligence, a breach of the provisions on incompatibilities and prohibitions, abuse of the authority of the position, a breach of professional secrecy, infringement of procedural rules, an omission or negligence in fulfilling certain obligations or taking certain measures or adopting certain attitudes which are incompatible with the standards of honour and dignity, as well as delays in the performance of work.

In the majority of countries (Albania, Belgium, Bulgaria, Spain,<sup>(10)</sup> France, Italy, Portugal and Romania), the behaviour of magistrates outside the exercise of their functions can be subject to disciplinary

---

<sup>(10)</sup> In Spain, on condition that such conduct falls under one of the disciplinary offences stipulated by the Organic Law of Judicial Power (LOPJ).

investigation if it is likely to affect public confidence in the justice system. Otherwise, the private life of the magistrates is protected and they benefit from guarantees related to the protection of personal data.

All legislation provides for a statute of limitations for facts that can justify disciplinary liability proceedings. This period starts in Albania, Belgium, Spain, Portugal and Romania from the date on which the facts took place and in France from the day on which the fact became known.

In Bulgaria, the disciplinary procedure must be initiated within six months of the date of discovery of the facts, but no later than three years from the date on which they took place. If inaction is at issue, the period starts from the date of its discovery.

Statutes of limitations vary from 6 months (Belgium) to one year (Portugal), 2 years (Romania), 3 years (Bulgaria, France), 5 years (Albania) and 10 years (Italy).<sup>(11)</sup> In Spain, they vary according to the gravity of the misconduct, ranging from 6 months to 2 years.

In Portugal, the statute of limitations can also apply if the disciplinary procedure is not initiated within 60 days after the competent body of the CSM has been notified. In Spain, the limitation period restarts if the procedure remains paralysed for six months for reasons which are not attributable to the judge or magistrate who is subject to the disciplinary procedure.

The procedure may be suspended in the case of criminal proceedings, when the statute of limitations does not run, except in France, where criminal proceedings do not prevent the administrative investigation.

#### E. – *The disciplinary procedure*

In all countries, the procedure includes a preliminary phase and a phase known as investigation or inquiry.

Except for Belgium, where disciplinary matters fall either under the authority of the corps chief as the hierarchical authority or the disciplinary court, all legislation provides for a contradictory phase before the Council of the Magistracy,<sup>(12)</sup> which is the body that has the power to impose sanctions on a magistrate.

---

(11) Legislative Decree No. 109/2006 stipulates that the procedure must be initiated within one year from the notification of the fact defined in all its constitutive elements of the disciplinary fault; the final requests of the public prosecutor must be formulated within two years from the initiation of the procedure; the disciplinary section of the CSM must rule within two years of the final requests.

(12) The disciplinary section within the CSM for Italy.

They all provide the same guarantees for magistrates undergoing a disciplinary investigation, namely:

- the hearing of the accused and the obligation to examine the defence of the judge or prosecutor in charge of the investigation;
- notification of the accused of all investigation documents and the right to request exculpatory evidence;
- the possibility of proposing evidence in any form that is admissible by law (recordings, testimonies, documents, etc.).

From the examination of all the procedures described, the common stages of a disciplinary investigation are as follows: phase of the written formalization of the investigation procedure and notification, phase of the investigation and search for evidence, phase of the formalization of conclusions, phase of submission to the competent authority, phase of the hearing and decision of the competent authority, and phase of the appeal.

In Albania, after receiving a complaint or when the high inspector of justice initiates an investigation *ex officio*,<sup>(13)</sup> after the disciplinary investigation is conducted, an investigation report is presented, which is accompanied by the investigation file. This report contains a proposal of a disciplinary measure ranging from a ‘confidential warning’ to dismissal.

During the disciplinary investigation, the high inspector of justice gathers information from various bodies, the complainant and the magistrate while collecting evidence of the disciplinary offence. He summons witnesses and collects data, documents and evidence from the court, the public prosecutor’s office, public institutions and private entities, and takes up the necessary actions in the investigation. The high inspector of justice hears the magistrate in question, the witnesses and anyone of relevance to the investigation.

An investigation report is prepared at the conclusion of the investigation, which contains a legal analysis of the facts that were admitted, which support the commitment of a disciplinary offence or lack thereof. This report is then sent to the High Council of Justice or the Superior Council of the Public Prosecution.

---

(13) Based on substantial data from reliable sources, indicating that there is a reasonable suspicion that a disciplinary fault may have been committed.

In Spain, the disciplinary procedure begins with a decision describing the facts and a preliminary assessment listing the possible faults that may be attributed to the accused.

An instruction phase is then opened, during which the promoter of the disciplinary action seeks the necessary evidence and performs procedural acts to determine and verify the facts and responsibilities that can justify the application of sanctions. The Public Ministry and the interested party are involved in this phase, with the accused being entitled to have legal aid from the beginning of the procedure.

Based on the evidence and acts performed, the promoter of the disciplinary action, if appropriate, formulates a charge sheet detailing the facts on which disciplinary liability can be established, indicating, if applicable, the presumed fault committed and the applicable sanctions.

The accused is notified of the accusation, and he may respond within eight days, proposing evidence deemed appropriate for the defence of his rights. The relevance of this evidence will be assessed by the investigator.

Upon the expiry of the eight-day period, with or without a response from the accused, after consulting the Public Ministry,<sup>(14)</sup> the promoter of the disciplinary action formulates a proposed decision. This decision precisely establishes the proven facts and the evidence, and legally qualifies them to determine the disciplinary breach, specifying the sanction deemed appropriate, quantified in accordance with the criterion of proportionality.

The interested party is notified of the proposed decision, and has eight days to present his arguments. After this period, the procedure is forwarded to the competent body<sup>(15)</sup> for judgment. The duration of the disciplinary sanction procedure cannot exceed one year.

The decision concluding the disciplinary procedure contains a statement of reasons and can only include facts that form the basis of the proposed decision. The competent authorities can refer the case back to the promoter of the disciplinary action to supplement additional

---

(14) A party to all disciplinary procedures for serious and very serious offences, which issues a non-binding report qualifying the facts in disciplinary terms.

(15) The disciplinary commission for serious and very serious offences or the general plenary assembly of the General Council of the Judiciary if the sanction of dismissal is proposed. When this authority believes that a sanction that is more severe than those within its competence is appropriate, it passes on the procedure, together with its proposal, to the competent authority.

facts in the accusation, to complete the investigation, or to submit a proposed decision to the interested person containing a more severe legal qualification.

The interested party and the Public Ministry are notified of the decision, both of whom may file an appeal. The potential complainant is also notified, although he can only contest the disciplinary measure through an administrative appeal.

Associations of judges and magistrates are also authorised to file an administrative appeal on behalf of their members, subject to their authorization.

The decision on the sanction becomes enforceable once it has exhausted all the gracious administrative appeal routes, even if a contentious administrative appeal has been filed, unless the Court accepts its suspension as a precautionary measure at the request of the interested person.

In Romania, the director of the competent department and the chief inspector issue a consultative opinion on the decision to open a disciplinary procedure. A negative opinion does not prevent the competent authority from deciding to proceed.

The disciplinary procedure is conducted by the inspectors who ordered it, after verifying the risk of compromising impartiality, as well as in other objective circumstances.<sup>(16)</sup>

The disciplinary procedure must end no later than 60 days from the date of the order, with a possible extension of up to 30 days if justified.

During the disciplinary procedure, the inspector administers the evidence he deems necessary, including verifying the means of defence presented by the interested magistrate.

The inspector decides within 10 days of the end of the procedure whether or not to allow the request, take disciplinary action and notify the competent section of the Superior Council of the Magistracy, or reject the request if the conditions for taking disciplinary action are not met.

---

(16) The inability to perform duties for at least 20 days; a reasoned request from the inspector; the suspension of activity; a conflict of interest; at the request of the interested party or the inspector, whenever, considering the status of the interested party, the impartiality of the inspector could be affected.

The decisions are then forwarded to the chief inspector, who can confirm the inspector's decision or, if appropriate, order the admission or rejection of the disciplinary complaint in a reasoned decision.

Decisions to admit the complaint are then submitted to the competent section of the Superior Council of the Magistracy.

Accompanied by the decisions made by the inspectorate, the inspection file is forwarded to the CSM and communicated to the interested magistrate.

Decisions to reject the complaint are communicated to the author of the notification, the interested magistrate and, if applicable, the institutions that have seized the inspection. An appeal is possible before the Bucharest Court of Appeal and then before the High Court of Cassation and Justice.

In Portugal, the disciplinary procedure consists of four stages: investigation, defence, report and public hearing, and decision. It must be completed within 60 days.

The accused may ask the investigator to seek evidence he considers important for establishing the truth. The investigator may reject this request if he considers the evidence produced to be sufficient.

If the investigator believes the facts constituting a disciplinary offence or the defendant's liability are not sufficiently established, or if the statute of limitations has been reached (according to specific normative provisions), he must propose the dismissal of the case within 10 days. The CSM will then make a decision on this proposal and notify the defendant.

If a disciplinary offence is found, the investigator must present a charge sheet within 10 days, detailing the breaches, the circumstances of their commission and the facts that constitute aggravating or mitigating circumstances, indicating the applicable provisions of the law and sanctions.

Upon completion of the investigation, within 15 days, the investigator drafts a report containing the facts he believes to have been proven, their qualification and the applicable sanction, which constitutes the proposed decision to be taken by the CSM.

The defendant may request a public hearing to present his defence. The public hearing is chaired by the President of the CSM or by the Vice-President by delegation. Members of the disciplinary

section participate in this hearing, together with the investigator, in the presence of the accused and his defence attorney or representative.

In its decision, the CSM specifies the established facts, their attribution and decides on the sanction.

In Bulgaria, the competent panel of the CSM initiates disciplinary proceedings based on a proposal received from competent persons and authorities.

When it is established during the disciplinary procedure initiated by an administrative head that a more severe disciplinary sanction than a reprimand is warranted, the administrative head makes a reasoned proposal to the competent panel of the CSM.

When initiating a disciplinary procedure, the competent panel of the CSM appoints a disciplinary panel consisting of three members and a president of the panel, who also acts as the rapporteur, on the principle of random selection.<sup>(17)</sup>

*Ex officio* members of the CSM (the president of the CSM, the president of the Supreme Court and the general prosecutor) cannot be members of the disciplinary jury.

The president of the disciplinary jury sets a meeting within 7 days after the disciplinary procedure is initiated. The proposal of the sanction and the related supporting documents are sent to the interested person. The interested party may submit written objections and provide evidence within 7 days of receiving the notice.

The interested party and the author of the proposal are notified of the meeting of the disciplinary committee. The proposer cannot withdraw the proposal after the disciplinary procedure is initiated.

Meetings of the disciplinary jury are held in accordance with the administrative procedures code. The interested party has the right to be represented and assisted by a lawyer or another designated judge, prosecutor or investigator. The disciplinary body clarifies the facts and circumstances of the alleged infringement and may gather oral, written and physical evidence, including through its delegated member, as well as hearing experts, in accordance with the administrative procedures code.

---

(17) Unless the number of elected members of the respective panel has been exhausted, those who have participated in a disciplinary jury do not take part in the selection for the formation of subsequent disciplinary juries.



The author of the proposal or his representative, and the interested party and his defence attorney may be examined by the disciplinary committee.

The jury makes its decision within 14 days of the last meeting by a majority of more than half of its members, specifying the facts that were proved, expressing an opinion on the circumstances and the legal basis of the disciplinary sanction, and proposing the type and extent of the sanction.

The disciplinary jury presents the decision to the president of the competent panel of the CSM for review within three days of its adoption, for him to examine the disciplinary jury's proposal within 30 days of its presentation.

The competent panel of the CSM can confirm or reject the sanction proposed by the disciplinary jury. It may accept or reject the proposed sanction, or impose a lighter or harsher penalty.

If it imposes a harsher penalty, the interested party is informed of the proposal to impose it and has the opportunity to be heard or to submit written explanations.

The reasoned decision of the competent panel of the CSM is adopted by a majority of at least eight votes for the judges' panel and at least six votes for the prosecutors' panel. It is immediately communicated to the interested party and to the claimant in accordance with the administrative procedures code.<sup>(18)</sup>

An appeal can be filed within 14 days.

In France, the team responsible for the administrative investigation, led by the head of the IGJ (Inspectorate-General of the Judicial Services), has general power of investigation, verification, and control over all the organisations, directorates, establishments and services of the Ministry of Justice and jurisdictions, except for the Court of Cassation. Consequently, they have unrestricted access to these entities, which must also cooperate with them and provide all necessary

---

(18) The disciplinary sanction is deemed to have been pronounced from the date of notification of the sanctioned person by the competent panel of the CSM of the decision or from the day the decree is served to the head of the administration. An appeal may be filed within 14 days and is examined by a panel of three members of the Supreme Administrative Court. The decision of the three-member panel of the Supreme Administrative Court is subject to a cassation appeal before a five-member panel of the Supreme Administrative Court within 14 days of its notification. The decision of the five-member panel is final.

justifications, information, documents, elements and data. They may summon and hear any person from these jurisdictions and various structures.

The procedure includes the preparation of a framing note, the development of a mission agenda, the provision of information to the party's superiors and the interested party, the creation of a list of documents and the production of a copy, the communication of the mission letter to the concerned agent, and the compilation of the documentary preparatory file for the investigation.<sup>(19)</sup> It also involves the physical organisation of the investigation mission, the mission's travel arrangements, conducting hearings with the preparation of minutes, interviewing the party, and the preparation of a copy of the investigation file together with a list of documents.

The magistrate and/or his representative have access to the file during the disciplinary procedure. When the magistrate is notified of the initiation of a disciplinary procedure, he is entitled to make written observations within the specified deadline, to participate in the hearing, to call witnesses, to submit documents and to be assisted.

The IGJ drafts a report containing its analysis of the facts submitted to it within the mission letter and forwards it to the minister of justice, who will decide on the further course of the procedure.

If the minister decides to proceed with the case against the magistrate, a disciplinary procedure is opened before the CSM, which appoints a reporting judge (who will conduct the disciplinary investigation if the administrative investigation of the IGJ is insufficient). The interested party will be summoned to a disciplinary hearing, which will be held *in camera*, during which the interested party may be assisted. The decision is made public and an appeal may be filed before the administrative courts.

In Italy, after a verification ordered by the minister is conducted, a pre-disciplinary phase is opened, during which preliminary reviews are generally conducted. At the end of this phase, the General Inspectorate formulates its proposals, either to dismiss the case or to initiate disciplinary action. When the minister believes the facts warrant a disciplinary sanction, he requests the General Prosecutor's Office of the Court of Cassation to proceed.

---

(19) Access to the party's administrative file, collection of documentary evidence.

If an action has already been proposed by the General Prosecutor's Office of the Court of Cassation, the minister may request its extension to other facts. If the action is proposed by the minister, the General Prosecutor's Office may extend the action to other facts.

A preliminary investigation phase opens before the general prosecutor of the Court of Cassation, during which the rules of the criminal procedures code are applied to the extent to which they are compatible with the investigation, except for those that involve the exercise of coercive powers over the given person, informed persons or witnesses, experts and interpreters.

The general prosecutor may be given access to documents which are subject to secrecy of the investigation without being obstructed by this secrecy.

The general prosecutor of the Court of Cassation may contest new facts that arise during the investigation, even if the request for their inclusion comes from the minister of justice, without prejudice to the authority of the general prosecutor.

At the end of the preliminary investigation, the general prosecutor formulates his conclusions and sends the case file to the Disciplinary Section of the CSM, notifying the accused that he may examine it at the secretariat of the section and take a copy.

If the general prosecutor wishes to proceed, he formulates the accusation and asks the president of the disciplinary section to set the date of the hearing and informs the minister of justice. If the minister initiates the proceedings, he may request additional charges to be added to the accusation.

The president of the disciplinary section sets the date of the hearing by decree, notifying the witnesses and experts. The general prosecutor, the magistrate involved and his lawyer, if one has been appointed, and the minister of justice, in cases where he initiated disciplinary action, or presented a request to supplement or modify the charges are notified of this date at least ten days before the date set for the hearing. The minister of justice may exercise his right to attend the hearing by delegating a judge from the Inspectorate.

If the general prosecutor deems it appropriate to dismiss the case, he requests the disciplinary section to declare that there is no need to proceed, informing the minister of justice if he initiated the disciplinary action or requested the accusation to be supplemented, and sending him a copy of the document.

Within 10 days, the minister of justice may request a copy of the files of the procedure and, within 20 days of their receipt, may request the president of the Disciplinary Section to set a date for the hearing, formulating the charges. The minister of justice may attend the hearing by delegating a magistrate from the Inspectorate.

The disciplinary section rules in council chamber on the request for dismissal. If the request is accepted, the case is ended by an order of dismissal. If it rejects the request, the general prosecutor formulates the accusation and asks the president of the disciplinary section to set a date of the hearing.

If legal conditions permit, the application of precautionary measures (suspension of activity and salary, change of duties) can also be requested, on which the disciplinary section of the CSM always rules.

The hearing before the disciplinary section of the CSM is public, but a closed session may be ordered, if necessary to protect the credibility of the judicial function, considering the alleged facts and the function exercised by the accused, or to protect of third party rights.

The functions of the prosecutor are performed by the general prosecutor or his substitute. A member of the Disciplinary Section reports on the case.

The Disciplinary Section may decide to acquire any useful evidence *ex officio*, order or allow the reading of reports from the General Inspectorate of the Ministry of Justice, judicial councils, and office heads, order or allow the reading of documents from personnel files and evidence obtained during investigations, and authorise the production of documents by the general prosecutor, the accused and the delegate of the minister of justice.

The Disciplinary Chamber of the CSM deliberates forthwith. Its decision may be contested before the united civil sections of the Court of Cassation by the accused, the minister of justice, and the general prosecutor within the term and in the form stipulated in the criminal procedures code. Once final, the judgment can, in any case, be subject to revision.

The procedure before the united civil chambers is governed by the rules of the civil procedures code.

The obvious common element that emerges from this presentation is the task of controlling the activity of judicial institutions; control, which actually represents the expression of the eminently preventive role that an inspection service must fulfill. Undoubtedly, it is absolutely necessary, as pointed out at the beginning of the presentation, that anyone guilty of disciplinary misconduct should be held legally accountable for their infringements; however, no method of regulating the disciplinary liability of judges or prosecutors, no matter how drastically conceived or applied, can be the only way of ensuring the quality of the public service of justice.

It should also be noted that states are continuously interested in finding the most appropriate solutions to ensure, on the one hand, real and effective accountability for justice and, on the other, independence of justice, as the foundation of the rule of law. For an overly repressive regime, in which judges settle cases under the threat of disciplinary liability, strikes at the very heart of a fair system and the rule of law becomes illusory.

We notice that the state's concern for this subject remains even in the old democracies, but especially in the more recent ones: in Romania, for example, the organisation of the inspection activity has seen over seven changes since 1990, with two substantive changes appearing in the last five years.

This is precisely why I believe that the organisation of judicial activity should focus on the preventive, proactive element, an element materialised in stable and coherent legislation, the method of recruitment of magistrates, initial and continuous professional training, but also highly preventive activity conducted by the inspection services during the reviews they conduct at courts or prosecutor's offices.





V

**APERÇU COMPARATIF DES RÉGIMES  
DISCIPLINAIRES ET DE RESPONSABILITÉ  
DANS LE RÉSEAU EUROPÉEN DES SERVICES  
D'INSPECTION DE LA JUSTICE  
DES ÉTATS MEMBRES**

Roxana IOANA PETCU

**Résumé**

L'article présente une analyse comparative des régimes disciplinaires et de responsabilité au sein du Réseau européen des services d'inspection de la justice (RESIJ), s'appuyant sur une projection pragmatique consolidée sur une étude de cas. Soulignant l'importance de la responsabilité des magistrats, qu'ils soient juges ou procureurs, cette analyse met en lumière l'équilibre entre les attentes sociétales à l'égard des magistrats et l'impact de leur activité. En comparant les différentes approches et pratiques des services nationaux d'inspection de la justice au sein du RESIJ, l'article sert de plateforme réaliste aux discussions sur la diversité organisationnelle et le rôle des services nationaux d'inspection judiciaire, du point de vue de la responsabilité et de l'indépendance des magistrats.

**Mots-clés**

Régimes de responsabilité – Responsabilité – Service d'inspection judiciaire – Prescription – Disciplinaire – Indépendance

« *Qui custodiet custodiens*

À quiconque il a été beaucoup donné, il sera beaucoup redemandé ; et à qui on a beaucoup confié, on demandera davantage ».

(La Bible, la parabole de l'économe fidèle,  
Luc 12:48)

« Un grand pouvoir implique de grandes responsabilités ».

(Spider-Man, bande dessinée Marvel)

J'ai intentionnellement introduit le présent article par une référence à la culture pop pour souligner la nécessité actuelle de demander des comptes aux magistrats. La société nous confère le pouvoir de « dire » la loi. Nous devrions donc, à notre tour, exercer ce pouvoir avec mesure et responsabilité. Que nous soyons juges ou procureurs, notre travail a un impact sur la vie des gens, sur leur richesse, sur leur liberté.

Il existe des systèmes juridiques et des pays où les magistrats sont nommés à un âge précoce. L'autorité de l'État nous est confiée pour rendre justice au peuple, pour ordonner l'arrestation ou la condamnation d'individus, pour attribuer des actifs, pour confier des enfants à un parent ou à un autre, ou pour annuler des contrats commerciaux d'une valeur si élevée que notre solution peut affecter le PIB.

Nous n'avons pas été « élus » pour ce rôle, nous n'avons pas été choisis par les citoyens, nous ne sommes pas des stars locales et nous ne sommes d'ailleurs pas très populaires. Beaucoup d'entre nous, si ce n'est la plupart, vivent discrètement, le monde étant rarement conscient des efforts que nous déployons. Nous avons été nommés après des processus de sélection rigoureux et exigeants, sur la base de notre expertise et de notre disposition psychologique.

Cependant, comme nous pouvons le supposer, toute méthode de nomination peut avoir des défauts et permet parfois de désigner des personnes qui, bien qu'exceptionnellement bien formées sur le plan professionnel, sont intrinsèquement peu adaptées pour embrasser cette vocation.

Comment la société peut-elle être sûre que nous « fournirons » ce que l'on attend de nous ? Que se passe-t-il lorsque nos collègues trompent les attentes de la société ? Pouvons-nous accepter que ces personnes jouissent d'une immunité totale et, par leur comportement, jettent un anathème sur l'ensemble de notre corps ?

L'équation sociale prédominante suppose qu'en tant que magistrats, nous avons le pouvoir d'interpréter la loi et d'administrer la justice. Quand certains d'entre nous faiblissent, le fondement même sur lequel repose cette équation sociale s'effondre. La confiance est difficile à gagner et très facile à perdre. Toute bonne décision que nous prenons sera vaine si elle manque de conviction, et cette faiblesse se répercutera sur toute la société.



Lorsqu'un individu fait des erreurs, la faute est personnelle ; mais si un magistrat commet des erreurs, il peut envoyer des ondes de choc dans toute la communauté. La conception d'un système de responsabilité des magistrats est un élément central de la législation des nations européennes, la justice étant la pierre angulaire de l'État de droit.

L'examen comparatif de la législation des différents pays révèle que le statut des magistrats varie considérablement, non seulement par rapport à d'autres catégories professionnelles, mais aussi au sein du système judiciaire lui-même : magistrats de carrière ou professionnels, magistrature ou ministère public, juges de première instance ou de juridictions supérieures, magistrats des tribunaux judiciaires ou administratifs<sup>(1)</sup>.

Cependant, certaines universalités se dessinent dans cet éventail d'approches. D'une part, on observe que dans n'importe quel système juridique, les citoyens souhaitent que la « comptabilité » des juges soit renforcée, une exigence qui trouve son origine soit dans des affaires historiques qui ont attiré l'attention du public, soit pendant la période de transition démocratique (pays de l'ancien bloc communiste). Dans le même temps, on observe des efforts concertés visant à accroître l'indépendance des juges. Un mécanisme de responsabilité véritable et efficace des juges sert avant tout de protection au justiciable.

À l'ère du numérique, la visibilité des procédures judiciaires dépasse les portes de la salle d'audience. Les actions des juges sont dévoilées au public d'une manière qui était auparavant inimaginable. Une transgression par un magistrat peut rapidement devenir publique, suscitant un vif sentiment de choc, voire de consternation qui se propage de façon virale presque instantanément. Une attitude passive ou un manque de réponse de la part du pouvoir judiciaire ou de ses représentants ne fait qu'exacerber la consternation du public et érode la confiance durement gagnée. Cela souligne l'urgence d'une réaction rapide pour corriger ces comportements et, le cas échéant, les sanctionner.

Ne perdons pas de vue l'un des aspects les plus importants : les magistrats, qu'ils soient juges ou procureurs, doivent être indépendants. On dit souvent que la magistrature doit « jouir » de l'indépendance.

---

(1) Pour la diversité des régimes disciplinaires des juges en fonction de facteurs culturels, juridiques et historiques, voy. R. DEVLIN et S. WILDEMAN (éd.), *Disciplining Judges – Contemporary Challenges and Controversies*, Cheltenham, Elgar Law Publishing, 2021.

En réalité, ce n'est pas la magistrature qui devrait se réjouir, mais bien les justiciables, car l'indépendance de la magistrature représente pour eux une garantie que le procureur enquêtera sur l'affaire et que le juge tranchera indépendamment de toute pression, politique, financière, doctrinale, religieuse ou autre.

Chaque État membre de l'UE a cherché des mécanismes – souvent similaires – pour garantir un système obligeant les magistrats à rendre des comptes tout en préservant leur indépendance, que ce soit au cours d'une enquête disciplinaire ou par simple perspective.

Le mandat des entités chargées des enquêtes disciplinaires concernant les juges ou les procureurs est d'autant plus difficile. Souvent, les personnes sur lesquelles porte l'enquête sont nos pairs. Par conséquent, nous devons dépasser le sentiment de « camaraderie » inhérent à notre corporation et rester inébranlables face à notre devoir, concentrés sur notre mission pour conserver un système judiciaire juste, impartial, indépendant, efficace et convaincant.

L'organisation du travail d'inspection dans les pays de l'UE intervient d'une multitude de manières, en raison de la diversité des traditions et cultures impliquées. Mais des lignes directrices générales se dessinent quant à l'élaboration d'un mécanisme efficace visant à garantir que les magistrats s'acquittent correctement de leurs fonctions.

C'est pourquoi, en se concentrant sur nos points communs plutôt que sur nos différences, certains de ces États ont convenu de mettre en place un réseau européen de services d'inspection de la justice, qui propose un échange cohérent d'expériences entre les différents services d'inspection nationaux.

Une série d'analyses comparatives ont été menées dans le cadre de réunions organisées sous l'égide du Réseau européen des services d'inspection de la justice (RESIJ) afin d'identifier le plus précisément possible les éléments de convergence dans les organisations nationales. Par conséquent, les services nationaux d'inspection ont essentiellement deux fonctions principales, à savoir le contrôle des individus et le contrôle des institutions judiciaires. L'approche spécifique de ces tâches est assez similaire.

Le pouvoir judiciaire est généralement organisé selon des traditions juridiques et des cultures politiques spécifiques. Dans certains pays (comme la France et l'Italie), l'administration du pouvoir judiciaire

est confiée aux ministres de la Justice, conformément à la législation interne, et il n'existe aucun organe autonome par rapport au pouvoir politique qui soit chargé de garantir l'indépendance judiciaire.

Dans d'autres pays (comme l'Espagne et le Portugal), un organe de direction du pouvoir judiciaire est chargé d'inspecter les tribunaux. Bien que l'Albanie, la Roumanie, la Belgique et la Bulgarie soient dotées d'institutions responsables de la gouvernance du pouvoir judiciaire, il existe également une entité indépendante chargée du contrôle des institutions judiciaires, et les services d'inspection disposent d'une autonomie d'action variable vis-à-vis de l'organe de direction du pouvoir judiciaire.

Il est généralement admis que les services nationaux d'inspection de la justice jouent un rôle central dans le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et la mise en place de normes importantes pour l'État de droit. Il est primordial de défendre des valeurs telles que l'intégrité, la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion de l'administration de la justice. En outre, l'existence de services spécifiques chargés de l'activité d'inspection judiciaire équilibre l'échelle de responsabilité et de reddition des comptes, consolidant la confiance de la société dans le système judiciaire.

#### § 1. – *Autorités nationales d'inspection judiciaire*

Il existe dans tous les pays membres du RESIJ un organe dédié à l'inspection des services de justice, qui est défini par la Constitution nationale ou par une loi spécifique liée au pouvoir ou à l'autorité du pouvoir judiciaire, ou par une loi ordinaire régissant sa composition, son fonctionnement et ses compétences.

En Italie et en France, l'inspection est directement rattachée au ministère de la Justice. Plus précisément, l'*Ispettorato Generale* est un bureau de collaboration directe du ministère de la Justice, tandis que l'*Inspection générale de la Justice* (IGJ), rattachée au *Garde des Sceaux*, a été créée en 2016 en vue de consolider les trois services d'inspection ministériels existants pour les services judiciaires, le domaine pénitentiaire et la justice des mineurs.

L'Espagne et le Portugal disposent d'un service d'inspection au sein de l'organe de direction de la justice (respectivement le Conseil général du pouvoir judiciaire et le Conseil supérieur de la magistrature).

En Bulgarie et en Roumanie, l'activité du service d'inspection judiciaire est rattachée différemment à l'organe de direction de la justice, l'organisation du service ayant une indépendance financière et administrative.

En Belgique, le Conseil supérieur de la justice exerce un contrôle externe sur les autorités judiciaires, tandis que le Collège des cours et tribunaux et le Collège des Procureurs généraux sont responsables du contrôle interne des entités judiciaires.

Enfin, en Albanie, après la profonde réforme du système judiciaire initiée en juillet 2016, la Haute Inspection de la Justice, qui revêt un statut constitutionnel, est une entité de droit public, dotée d'un budget autonome (intégré au budget de l'État) approuvé par l'Assemblée nationale, qui décide également de l'organisation, de la structure et du nombre d'employés du Bureau d'inspection, sur proposition du Haut Inspecteur de la Justice.

§ 2. – *Inspection de l'administration judiciaire :  
diversité de contrôles sur les services*

Les contrôles et les inspections effectués par les Services d'inspection de l'administration judiciaire (SI AJ) varient à la fois dans leur champ d'application et dans leur objet.

Le Haut Inspecteur de la Justice en Albanie procède à des inspections institutionnelles ou thématiques en réponse aux dysfonctionnements identifiés du système, évalue s'il existe des responsabilités disciplinaires (auquel cas une procédure disciplinaire est elle-même engagée) et formule des recommandations pour améliorer et unifier les procédures de travail et l'application de la loi par les magistrats.

En Belgique, le Conseil supérieur de la justice peut mener des enquêtes spéciales sur le fonctionnement de la justice, qui sont des inspections effectuées en réponse à un dysfonctionnement grave et spécifique, ou procéder à des audits, avant l'apparition d'un dysfonctionnement identifié.

L'inspection du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) bulgare établie au sein des organes judiciaires effectue des inspections planifiées complexes, incluant l'activité générale de l'organe judiciaire inspecté – le tribunal, le parquet, les organes d'enquête – afin d'établir leur situation réelle, de prendre des mesures organisationnelles et juridiques appropriées, et de procéder à des contrôles thématiques, en se

concentrant sur un sujet spécifique afin de déterminer comment la loi est appliquée à une question de fond ou de procédure particulière. Des contrôles thématiques sont également effectués en cas d'allégations d'examens contradictoires de la jurisprudence.

En Espagne, le service d'inspection du Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ) surveille le fonctionnement des cours et tribunaux (à l'exception de la Cour de cassation), engage des procédures d'inspection et effectue des visites ordonnées par le CGPJ, et vérifie leur situation et l'exercice des fonctions des juges, notamment en ce qui concerne les exigences liées au traitement rapide et efficace de toutes les affaires.

Le service d'inspection espagnol n'a pas compétence sur les questions juridictionnelles, ni sur la manière dont les juges appliquent et interprètent la loi. Les juges ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi, et ils ne peuvent recevoir d'instructions générales ou spécifiques de la part du CGPJ sur l'application ou l'interprétation de la loi dans l'exercice de leurs fonctions.

Le service d'inspection espagnol surveille l'activité des cours et tribunaux au moyen d'inspections physiques, télématiques, virtuelles, de suivis et de rapports.

L'inspection française réalise trois types de contrôle (contrôle opérationnel, inspection de fonctionnement et examen de situation), le plus complet étant le contrôle opérationnel. L'inspection vérifie les points de contrôle sur la base d'un cadre établi par l'IGJ identifiant les risques liés à l'organisation et au fonctionnement d'un service placé sous l'autorité du ministère de la Justice. Sur la base de la documentation préalablement fournie par le service audité et des contrôles physiques réalisés sur site par échantillonnage, le contrôle opérationnel identifie les points forts et les bonnes pratiques, et détecte les dysfonctionnements et les points de vigilance. La mission émet des recommandations pour traiter ceux-ci.

En Italie, l'Inspection générale procède à des inspections ordinaires sous la forme d'un audit commandé par son chef afin d'établir si les services (concernant les affaires administratives, civiles et pénales) de l'office judiciaire inspecté sont exécutés conformément aux règles et/ou règlements en vigueur. Cela inclut, en particulier, la rapidité de travail des magistrats, ainsi que la capacité, la diligence et le comportement des fonctionnaires. Des inspections extraordinaires sont

ordonnées par le chef de l'Inspection, sur approbation du ministre, dans un délai de moins de quatre ans dans les bureaux où des lacunes ou des irrégularités ont été constatées ou signalées. Il convient également de mentionner les inspections partielles (ciblées). Elles sont ordonnées par le ministre qui peut, à tout moment si cela est jugé nécessaire, demander une inspection partielle dans les bureaux judiciaires afin de vérifier le bon fonctionnement de certains services. Elles font généralement suite à une inspection ordinaire au cours de laquelle il n'a pas été possible de vérifier pleinement le fonctionnement du bureau, dans le cas où des lacunes ou des irrégularités importantes ont été constatées.

Au Portugal, la section de l'inspection et des affaires disciplinaires du CSM examine et contrôle la gestion des tribunaux et évalue la qualité et la discipline des magistrats. Les inspecteurs judiciaires sont tenus de communiquer au CSM toutes les situations liées aux problèmes et aux manquements des services judiciaires, et la nécessité de prendre des mesures pour les améliorer (au besoin), ou d'agir directement auprès des magistrats, en leur fournissant des éléments d'amélioration et de normalisation des services judiciaires.

En Roumanie, l'Inspection contrôle les tribunaux et les parquets afin d'assurer le respect des règles de procédure.

En Bulgarie, le résultat d'une inspection peut prendre différentes formes en fonction des conclusions de la mission : un acte, un procès-verbal, un avis, une décision ou un rapport.

§ 3. – *Contrôle disciplinaire des autorités judiciaires :  
ouverture, cadre et conséquences de la procédure disciplinaire*

A. – *L'institution responsable*

À l'exception de la Belgique<sup>(2)</sup> et de l'Espagne<sup>(3)</sup>, tous les services d'inspection judiciaire représentés au sein du RESIJ disposent de pouvoirs en matière d'enquêtes disciplinaires, qui varient selon le statut de la personne faisant l'objet de l'enquête ou le stade auquel l'inspection intervient dans la procédure.

Par conséquent, les services d'inspection albanais, roumains, français et italiens prennent les mesures préliminaires nécessaires pour ouvrir une enquête disciplinaire, qui constitue une phase de l'enquête administrative.

En Espagne, le service d'inspection qui identifie un dysfonctionnement peut saisir le promoteur de l'action disciplinaire, responsable de l'ouverture d'une enquête.

En Bulgarie, lorsque les inspecteurs judiciaires identifient des infractions disciplinaires lors de leurs inspections, ils peuvent proposer l'ouverture d'une procédure disciplinaire au collègue compétent du CSM.

Au Portugal, toute information concernant l'existence d'une infraction disciplinaire est traitée par le Conseil supérieur de la magistrature. L'instruction de l'action disciplinaire par le CSM relève de la responsabilité des inspecteurs judiciaires. Après une brève enquête, l'inspecteur conclut dans un rapport s'il doit ou non engager une procédure disciplinaire. Après l'acceptation de cette proposition par la section de l'inspection et des affaires disciplinaires du Conseil permanent, l'inspecteur procède à l'instruction des dossiers, à l'audition obligatoire du juge accusé, suivi par l'accusation et la défense, et enfin il établit un rapport présentant les conclusions concernant les faits avérés constitutifs d'une infraction disciplinaire, ainsi que la sanction à appliquer. La décision finale appartient au Conseil permanent ou à l'Assemblée plénière.

---

(2) Les tribunaux disciplinaires non permanents créés en 2014 sont responsables de la procédure disciplinaire. En Belgique, le Conseil supérieur de la justice n'est pas compétent en matière disciplinaire, mais s'il découvre des questions disciplinaires dans l'exercice de ses fonctions, il peut en informer les autorités compétentes et leur demander d'engager une procédure disciplinaire.

(3) Le Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ), par l'intermédiaire du procureur disciplinaire, est responsable de la procédure disciplinaire.

L'autorité habilitée à saisir l'instance disciplinaire peut différer d'un État à l'autre et dépend parfois du statut de la personne faisant l'objet de l'enquête.

Par exemple, en Roumanie et en Albanie, l'instance disciplinaire, respectivement l'inspection judiciaire et le haut inspecteur de la justice, renvoie l'affaire au CSM compétent après avoir mené une enquête disciplinaire<sup>(4)</sup>.

En Italie, l'Inspection générale n'effectue des enquêtes préliminaires que sur instruction du ministre de la Justice, tant pour les juges que pour les procureurs, et formule des propositions à l'issue de ces enquêtes. Le ministre n'est pas lié par la proposition de l'Inspection de la justice<sup>(5)</sup>.

En France, l'inspection de la justice soumet son rapport au ministre de la Justice, qui décide d'ouvrir la procédure ou de clore l'affaire. En Espagne, le Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ) exerce une action disciplinaire<sup>(6)</sup> par l'intermédiaire du promoteur de l'action disciplinaire ou ordonne la clôture de la procédure. Les pouvoirs de sanction sont conférés à l'assemblée générale plénière du CGPJ, au président, au conseil de la Cour suprême, à la Cour supérieure nationale et aux cours de justice, selon la gravité de l'infraction.

### B. – *Ouverture de la procédure disciplinaire*

L'ouverture de la procédure disciplinaire diffère selon les organisations ou individus autorisés à contacter le service compétent pour mener l'enquête. En Roumanie, en Espagne, en Albanie et au Portugal, les services compétents peuvent être contactés directement par toute personne ou institution intéressée. En Italie, l'Inspection générale peut également être contactée directement par n'importe qui, mais les vérifications préliminaires concernant les magistrats (juges ou procureurs)

---

(4) Parmi les pays du RESIJ (Réseau européen des services d'inspection de la justice), le Conseil de la justice, agissant en tant qu'organe disciplinaire, présente des compositions différentes pour les juges et les procureurs. L'Albanie dispose de deux structures distinctes pour chacun.

(5) Les titulaires de l'autorité disciplinaire sont uniquement le ministre de la Justice – qui a le droit d'exercer cette autorité – et le procureur général de la Cour de cassation – qui a l'obligation de l'exercer.

(6) Le magistrat subordonné au CGPJ (Conseil général du pouvoir judiciaire) est élu par l'assemblée générale plénière du CGPJ par voie de concours. Seul un juge de la Cour suprême ou un juge ayant plus de vingt-cinq ans de service judiciaire peut être nommé à ce poste.



ne peuvent être effectuées qu'à l'initiative du ministre de la Justice. La loi prévoit également une clause générale relative à la pertinence disciplinaire de l'acte.

En Bulgarie, la proposition d'engager une procédure disciplinaire est examinée et décidée par un vote lors d'une réunion de l'ICSM (Inspection du Conseil supérieur de la magistrature).

Au Portugal, la question est soumise au Conseil permanent et/ou à l'Assemblée plénière, qui décideront d'engager ou non une procédure disciplinaire.

En Italie, une action disciplinaire est engagée par une demande d'enquête auprès du parquet général de la Cour de cassation, qui applique des mesures disciplinaires à la demande du ministre et/ou de sa propre initiative, sur la base des résultats des inspections ministérielles, des plaintes ou des rapports relatifs aux activités des magistrats, ainsi que de toute information sur les procédures pénales concernant ces magistrats.

En Belgique, la procédure est engagée sur requête du supérieur du magistrat. En Bulgarie, elle peut être initiée par l'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature, le ministre de la Justice, le responsable administratif ou le responsable administratif en chef.

En France et en Italie, seul le ministre de la Justice a le pouvoir de saisir l'IGJ pour une enquête administrative. Il existe deux types de saisines : soit sur initiative propre, avant que quiconque n'ait engagé une procédure disciplinaire, soit lorsque le CSM a déjà été saisi par le président d'une cour<sup>(7)</sup> et que le ministre envisage de se joindre à la procédure.

Des enquêtes *ex officio* basées sur des informations qui éveillent des soupçons de faute (reportages dans les médias, plaintes anonymes, etc.) sont possibles en Albanie et en Roumanie. Elles sont également possibles en Bulgarie, mais seulement dans des cas limités, sur la base de reportages dans les médias ou d'infractions constatées lors d'une inspection des activités officielles du magistrat, et chaque cas est évalué individuellement.

En Espagne, le promoteur de l'action disciplinaire peut agir *ex officio*. En France, l'auto-saisine de l'IGJ est possible, mais elle n'est généralement pas appliquée dans la pratique. En Belgique, le Conseil supérieur de la justice peut signaler à l'autorité disciplinaire

---

(7) L'organe disciplinaire peut également être directement contacté par le président de la cour d'appel.

les problèmes d'ordre disciplinaire qu'il constate lors de ses missions, laquelle autorité est tenue d'informer le Conseil supérieur de la justice des suites données à ce signalement.

*C. – L'équipe en charge de l'enquête disciplinaire*

En Roumanie, en France et en Albanie, les enquêtes disciplinaires sont menées par des inspecteurs de la justice, qui sont nommés en fonction du statut de la personne faisant l'objet de l'enquête. En Italie et en Bulgarie, les enquêtes sont menées par des magistrats inspecteurs sans faire de distinction entre juges et procureurs. En France, l'équipe chargée des enquêtes administratives concernant un magistrat est exclusivement composée de magistrats et d'au moins un membre de l'organe auquel appartient l'accusé (magistrat, greffier, employé de l'administration pénitentiaire, justice des mineurs).

En Belgique, les magistrats et les greffiers demandent à siéger au tribunal disciplinaire en plus de leur fonction principale.

En Espagne, le promoteur de l'action disciplinaire (magistrat de la Cour suprême ou un magistrat ayant plus de 25 ans d'ancienneté dans la magistrature) mène l'enquête disciplinaire, assisté d'avocats<sup>(8)</sup> du CGPJ et d'agents administratifs sélectionnés par voie de concours. Au Portugal, le Conseil supérieur de la magistrature désigne un inspecteur judiciaire pour engager une procédure disciplinaire. Deux inspecteurs judiciaires sont actuellement affectés exclusivement à des actions disciplinaires, chacun d'eux étant responsable d'une zone territoriale définie.

Les inspecteurs sont nommés soit par répartition aléatoire des dossiers (Roumanie et Bulgarie), soit par l'inspecteur en chef (Italie, France et Albanie).

Dans la plupart des pays, les inspecteurs judiciaires sont soumis aux mêmes obligations éthiques que les magistrats.

Ces obligations sont détaillées dans les statuts des magistrats au Portugal, en France, en Italie<sup>(9)</sup>, en Belgique, en Bulgarie et en Roumanie. En Albanie, l'inspecteur en chef a également le pouvoir d'adopter certaines règles de conduite pour les inspecteurs.

---

(8) Actuellement, quatre avocats du CGPJ (Conseil général du pouvoir judiciaire) collaborent avec le promoteur de l'action disciplinaire (un au sein de l'unité d'enquête préliminaire, deux au sein de l'unité disciplinaire et un autre au sein de l'unité d'aide aux citoyens).

(9) Les infractions disciplinaires et la procédure qui s'y rapporte sont régies par le décret législatif n° 109 du 23 février 2006 – règlements applicables aux infractions disciplinaires à

En Espagne, le CGPJ, chargé d'établir et de mettre à jour les principes d'éthique judiciaire et de les diffuser, ainsi que de les promouvoir auprès d'autres entités et organisations judiciaires nationales et internationales, a adopté le document des principes d'éthique judiciaire rédigé par les représentants des quatre associations judiciaires, des juges non associés et des membres de la société civile dans un accord du 20 décembre 2016.

En France et en Roumanie, il existe un recueil relatif aux obligations déontologiques établi par le CSM et un guide méthodologique pour les enquêtes administratives établi par l'IGJ (un pour les magistrats et un pour les fonctionnaires et agents non permanents en France).

La Belgique dispose d'un guide sur les principes et les valeurs du magistrat rédigé en 2012 par le Conseil supérieur de la justice et le Conseil consultatif de la magistrature. La loi est entrée en vigueur le 23 mars 2019 modifiant le Code judiciaire, et a fait des progrès notables dans l'expansion des activités d'audit et d'enquête du Conseil supérieur de la justice. Ainsi, ces dispositions stipulent que le CSJ doit établir des principes déontologiques après consultation du Conseil consultatif de la magistrature.

L'ensemble des principes et obligations déontologiques communs aux services d'inspection du RESIJ sont rassemblés dans la charte de déontologie commune des membres du RESIJ.

#### *D. – Les catégories d'infractions disciplinaires et leur prescription*

Les infractions disciplinaires peuvent consister en un acte positif, une omission ou un acte intentionnel ou de négligence.

Ces infractions sont liées à l'indépendance, à l'impartialité, à l'intégrité, à la légalité, à la considération d'autrui, à la discrétion et à la réserve.

Les infractions disciplinaires prévues par les lois organiques peuvent viser des comportements tels que : le manque de diligence, la violation des dispositions relatives aux incompatibilités et interdictions, l'abus de pouvoir lié à la fonction, la violation du secret professionnel, la violation des règles de procédure, l'omission ou la négligence dans

---

l'encontre des magistrats, sanctions applicables et procédures d'application, et modifiant la législation sur l'incompatibilité des magistrats, l'exemption de service et les transferts d'office.

l'accomplissement de certaines obligations ou la prise de certaines mesures ou l'adoption de certaines attitudes incompatibles avec les normes d'honneur et de dignité, ainsi que les retards dans l'exécution du travail.

Dans la majorité des pays (Albanie, Belgique, Bulgarie, Espagne<sup>(10)</sup>, France, Italie, Portugal et Roumanie), le comportement des magistrats en dehors de l'exercice de leurs fonctions peut faire l'objet d'une enquête disciplinaire s'il est susceptible d'affecter la confiance du public dans le système judiciaire. Dans le cas contraire, la vie privée des magistrats est protégée et ils bénéficient de garanties liées à la protection des données personnelles.

Toutes les lois prévoient un délai de prescription pour les faits qui peuvent justifier une procédure de responsabilité disciplinaire. Cette période commence en Albanie, en Belgique, en Espagne, au Portugal et en Roumanie à partir de la date à laquelle les faits ont eu lieu et en France à partir de la découverte des faits.

En Bulgarie, la procédure disciplinaire doit être engagée dans un délai de six mois à compter de la date de la découverte des faits, mais au plus tard dans un délai de trois ans à compter de la date à laquelle ils ont eu lieu. Si l'inaction est en cause, la période commence à la date de sa découverte.

Les délais de prescription varient de 6 mois (Belgique) à un an (Portugal), 2 ans (Roumanie), 3 ans (Bulgarie, France), 5 ans (Albanie) et 10 ans (Italie)<sup>(11)</sup>. En Espagne, ils varient en fonction de la gravité de la faute, allant de 6 mois à 2 ans.

Au Portugal, le délai de prescription peut également s'appliquer si la procédure disciplinaire n'est pas engagée dans les 60 jours suivant la notification à l'organe compétent du CSM. En Espagne, le délai de prescription redémarre si la procédure reste paralysée pendant six mois pour des raisons qui ne sont pas imputables au juge ou au magistrat soumis à la procédure disciplinaire.

---

(10) En Espagne, à condition que ce comportement relève de l'une des infractions disciplinaires visées dans la loi organique du pouvoir judiciaire (LOPJ).

(11) Le décret législatif n° 109/2006 stipule que la procédure doit être engagée dans un délai d'un an à compter de la notification du fait défini dans tous les éléments constitutifs de la faute disciplinaire ; les demandes finales du procureur doivent être formulées dans un délai de deux ans à compter de l'ouverture de la procédure ; la section disciplinaire du CSM doit statuer dans un délai de deux ans à compter des demandes finales.

La procédure peut être suspendue en cas de procédure pénale, lorsque le délai de prescription ne s'applique pas, sauf en France où la procédure pénale ne fait pas obstacle à l'enquête administrative.

#### E. – *La procédure disciplinaire*

Dans tous les pays, la procédure comprend une phase préliminaire et une phase dite d'enquête.

À l'exception de la Belgique où les questions disciplinaires relèvent soit du président du corps en tant qu'autorité hiérarchique, soit du tribunal disciplinaire, toutes les législations prévoient une phase contradictoire devant le Conseil de la magistrature<sup>(12)</sup>, organe qui a le pouvoir d'imposer des sanctions à un magistrat.

Elles offrent toutes les mêmes garanties aux magistrats faisant l'objet d'une enquête disciplinaire, à savoir :

- l'audition de l'accusé et l'obligation d'examiner la défense du juge ou du procureur chargé de l'enquête ;
- la notification à l'accusé de tous les documents d'enquête et le droit de demander des preuves à décharge ;
- la possibilité de proposer des preuves sous toute forme admissible par la loi (enregistrements, témoignages, documents, etc.).

D'après l'examen de toutes les procédures décrites, les étapes communes d'une enquête disciplinaire sont les suivantes : phase de formalisation écrite de la procédure d'enquête et notification, phase d'enquête et de recherche de preuves, phase de formalisation des conclusions, phase de présentation à l'autorité compétente, phase d'audition et de décision de l'autorité compétente, et phase de recours.

En Albanie, après réception d'une plainte ou lorsque le haut inspecteur de la justice ouvre une enquête *ex officio*<sup>(13)</sup>, après l'enquête disciplinaire, un rapport d'enquête est présenté, accompagné du dossier d'enquête. Ce rapport contient une proposition de mesure disciplinaire allant d'un « avertissement confidentiel » à la révocation.

Au cours de l'enquête disciplinaire, le haut inspecteur de la justice collecte des informations auprès de divers organes, du plaignant et du magistrat, tout en recueillant des preuves de l'infraction disciplinaire.

---

(12) La section disciplinaire au sein du CSM pour l'Italie.

(13) Sur la base de données substantielles provenant de sources fiables indiquant qu'il existe un soupçon raisonnable qu'une faute disciplinaire a pu être commise.

Il convoque des témoins et recueille des données, des documents et des preuves auprès du tribunal, du parquet, des institutions publiques et des entités privées, et prend les mesures nécessaires dans le cadre de l'enquête. Le haut inspecteur de la justice entend le magistrat en question, les témoins et toute personne pertinente pour l'enquête.

Un rapport d'enquête est établi à l'issue de celle-ci, qui contient une analyse juridique des faits admis démontrant la commission d'une infraction disciplinaire ou son absence. Ce rapport est ensuite transmis au Conseil supérieur de la justice ou au Conseil supérieur du ministère public.

En Espagne, la procédure disciplinaire commence par une décision décrivant les faits et une évaluation préliminaire énumérant les fautes qui peuvent être imputées à l'accusé.

Une phase d'instruction est alors ouverte, au cours de laquelle le promoteur de l'action disciplinaire recherche les preuves nécessaires et effectue des actes de procédure pour déterminer et vérifier les faits et les responsabilités pouvant justifier l'application de sanctions. Le ministère public et la partie intéressée sont impliqués dans cette phase, l'accusé ayant droit à l'aide juridictionnelle dès le début de la procédure.

Sur la base des preuves et des actes accomplis, le promoteur de l'action disciplinaire rédige le cas échéant un acte d'accusation détaillant les faits sur lesquels la responsabilité disciplinaire peut être établie, indiquant au besoin la faute présumée commise et les sanctions applicables.

L'accusé est informé de l'accusation et peut y répondre dans un délai de huit jours, en proposant des éléments de preuve jugés appropriés pour la défense de ses droits. La pertinence de ces preuves sera évaluée par l'enquêteur.

Passé le délai de huit jours, avec ou sans réponse de l'accusé et après consultation du ministère public<sup>(14)</sup>, le promoteur de l'action disciplinaire formule une proposition de décision. Cette décision établit précisément les faits avérés et les éléments de preuve, et les qualifie juridiquement pour déterminer l'infraction disciplinaire, en précisant la sanction jugée appropriée, quantifiée selon le critère de proportionnalité.

---

(14) Partie à toutes les procédures disciplinaires pour les infractions graves et très graves, qui émet un rapport non contraignant qualifiant les faits en termes disciplinaires.

La partie intéressée est informée de la décision proposée et dispose de huit jours pour présenter ses arguments. Passé ce délai, la procédure est transmise à l'organe compétent<sup>(15)</sup> aux fins de jugement. La durée de la procédure de sanction disciplinaire ne peut excéder un an.

La décision concluant la procédure disciplinaire contient un exposé des motifs et ne peut inclure que les faits qui constituent la base de la décision proposée. Les autorités compétentes peuvent renvoyer l'affaire au promoteur de l'action disciplinaire afin qu'il ajoute des faits supplémentaires à l'accusation, complète l'enquête ou soumette à la personne intéressée une proposition de décision comportant une qualification juridique plus sévère.

La décision est notifiée à la partie intéressée et au ministère public qui peuvent tous deux former un recours. Le plaignant potentiel est également informé, bien qu'il ne puisse contester la mesure disciplinaire que par voie de recours administratif.

Les associations de juges et de magistrats sont également autorisées à former un recours administratif au nom de leurs membres, sous réserve de leur autorisation.

La décision sur la sanction devient exécutoire une fois que toutes les voies de recours gracieux administratif ont été épuisées, même si un recours contentieux administratif a été introduit, à moins que le tribunal n'accepte sa suspension par mesure de précaution à la demande de la personne intéressée.

En Roumanie, le directeur du service compétent et l'inspecteur en chef émettent un avis consultatif sur la décision d'ouvrir une procédure disciplinaire. Un avis négatif n'empêche pas l'autorité compétente de décider de procéder.

La procédure disciplinaire est conduite par les inspecteurs qui l'ont ordonnée, après vérification du risque de compromettre l'impartialité, ainsi que dans d'autres circonstances objectives<sup>(16)</sup>.

---

(15) La commission de discipline pour les infractions graves et très graves ou l'assemblée plénière générale du Conseil général de la magistrature si la sanction de révocation est proposée. Si cette autorité estime qu'il convient d'appliquer une sanction plus sévère que celles relevant de sa compétence, elle transmet la procédure accompagnée de sa proposition à l'autorité compétente.

(16) Incapacité d'exercer ses fonctions pendant au moins vingt jours ; demande motivée de l'inspecteur ; suspension de l'activité ; conflit d'intérêts ; à la demande de la partie intéressée ou de l'inspecteur, chaque fois que, compte tenu du statut de la partie intéressée, l'impartialité de l'inspecteur pourrait être affectée.

La procédure disciplinaire doit prendre fin au plus tard 60 jours à compter de la date de l'ordonnance, avec une prolongation possible de 30 jours si elle est justifiée.

Au cours de la procédure disciplinaire, l'inspecteur administre les éléments de preuve qu'il juge nécessaires, y compris la vérification des moyens de défense présentés par le magistrat intéressé.

L'inspecteur décide, dans les 10 jours suivant la fin de la procédure, d'autoriser ou non la demande, de prendre une mesure disciplinaire et d'en informer la section compétente du Conseil supérieur de la magistrature, ou de rejeter la demande si les conditions nécessaires à la mesure disciplinaire ne sont pas réunies.

Les décisions sont ensuite transmises à l'inspecteur en chef, qui peut confirmer la décision de l'inspecteur ou, le cas échéant, ordonner l'admission ou le rejet de la plainte disciplinaire dans une décision motivée.

Les décisions d'admission de la plainte sont ensuite soumises à la section compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

Le dossier d'inspection, accompagné des décisions prises par l'Inspection, est transmis au CSM et communiqué au magistrat intéressé.

Les décisions de rejet de la plainte sont communiquées à l'auteur de la notification, au magistrat intéressé et, le cas échéant, aux institutions qui ont saisi l'inspection. Un recours est possible devant la Cour d'appel de Bucarest, puis devant la Haute Cour de cassation et de justice.

Au Portugal, la procédure disciplinaire comprend quatre étapes : enquête, défense, rapport et audience publique, et décision. Elle doit être terminée dans un délai de 60 jours.

L'accusé peut demander à l'enquêteur de rechercher des preuves qu'il juge importantes pour établir la vérité. L'enquêteur peut rejeter cette demande s'il estime que les preuves produites sont suffisantes.

Si l'enquêteur estime que les faits constitutifs d'une infraction disciplinaire ou la responsabilité du défendeur ne sont pas suffisamment établis, ou si le délai de prescription est atteint (selon des dispositions normatives spécifiques), il doit proposer le rejet de l'affaire dans les 10 jours. Le CSM prendra alors une décision quant à cette proposition et en informera le défendeur.



Si une infraction disciplinaire est constatée, l'enquêteur doit présenter un acte d'accusation dans les 10 jours, détaillant les infractions, les conditions de leur commission et les faits qui constituent des circonstances aggravantes ou atténuantes, en indiquant les dispositions de loi applicables et les sanctions.

À l'issue de l'enquête, dans un délai de 15 jours, l'enquêteur rédige un rapport contenant les faits qu'il estime avoir été prouvés, leur qualification et la sanction applicable, qui constitue la proposition de décision à prendre par le CSM.

Le défendeur peut demander une audience publique pour présenter sa défense. L'audience publique est présidée par le président du CSM ou par le vice-président par délégation. Les membres de la section disciplinaire participent à cette audience avec l'enquêteur, en présence de l'accusé et de son avocat ou de son représentant.

Dans sa décision, le CSM précise les faits établis, leur attribution et détermine la sanction.

En Bulgarie, la commission compétente du CSM engage une procédure disciplinaire sur la base d'une proposition reçue de personnes et d'autorités compétentes.

Lorsqu'au cours de la procédure disciplinaire engagée par un responsable administratif, il est établi qu'une sanction disciplinaire plus sévère qu'une réprimande est justifiée, le responsable administratif fait une proposition motivée à la commission compétente du CSM.

Lors de l'ouverture d'une procédure disciplinaire, la commission compétente du CSM nomme une commission disciplinaire composée de trois membres et d'un président, qui agit également en qualité de rapporteur, selon le principe de la sélection aléatoire<sup>(17)</sup>.

Les membres *ex officio* du CSM (le président du CSM, le président de la Cour suprême et le procureur général) ne peuvent pas être membres du jury disciplinaire.

Le président du jury disciplinaire organise une réunion dans les 7 jours suivant l'ouverture de la procédure disciplinaire. La sanction proposée et les pièces justificatives y afférentes sont transmises à la

---

(17) Sauf si le nombre de membres élus de la commission respective est épuisé, les personnes qui ont participé à un jury disciplinaire ne participent pas à la sélection en vue de la formation des prochains jurys disciplinaires.

personne intéressée. Celle-ci peut présenter des objections écrites et fournir des preuves dans les 7 jours suivant la réception de la notification.

La réunion de la commission disciplinaire est notifiée à la partie intéressée et à l'auteur de la proposition. Ce dernier ne peut retirer la proposition après l'ouverture de la procédure disciplinaire.

Les réunions du jury disciplinaire se tiennent conformément au code de procédure administrative. La partie intéressée a le droit d'être représentée et assistée par un avocat ou un autre juge, procureur ou enquêteur désigné. L'organe disciplinaire clarifie les faits et les circonstances de l'infraction présumée et peut recueillir des preuves orales, écrites et physiques, y compris par l'intermédiaire de son membre délégué, ainsi que des experts à l'audience, conformément au code de procédure administrative.

L'auteur de la proposition ou son représentant, ainsi que la partie intéressée et son avocat peuvent être examinés par la commission disciplinaire.

Le jury prend sa décision dans les 14 jours suivant la dernière réunion à la majorité de plus de la moitié de ses membres, en précisant les faits qui ont été prouvés, en formulant un avis sur les circonstances et la base juridique de la sanction disciplinaire, et en proposant le type et l'étendue de la sanction.

Le jury disciplinaire présente la décision au président de la commission compétente du CSM dans les trois jours suivant son adoption, afin qu'il examine la proposition du jury disciplinaire dans les 30 jours suivant sa présentation.

Le jury compétent du CSM peut confirmer ou rejeter la sanction proposée par le jury disciplinaire. Il peut accepter ou rejeter la sanction proposée, ou imposer une peine plus légère ou plus sévère.

S'il impose une peine plus sévère, la partie intéressée est informée de cette proposition et a la possibilité d'être entendue ou de présenter des explications écrites.

La décision motivée de la commission compétente du CSM est adoptée à la majorité d'au moins huit voix pour la commission des juges et d'au moins six voix pour la commission des

procureurs. Elle est immédiatement communiquée à la partie intéressée et au demandeur conformément au code de procédure administrative<sup>(18)</sup>.

Un recours peut être formé dans les 14 jours.

En France, l'équipe chargée de l'enquête administrative, dirigée par le responsable de l'IGJ (Inspection générale de la justice), dispose d'un pouvoir général d'enquête, de vérification et de contrôle sur l'ensemble des organisations, directions, établissements et services du ministère de la Justice et des juridictions, à l'exception de la Cour de cassation. En conséquence, elle a un accès illimité à ces entités, qui doivent également coopérer avec elle et fournir l'ensemble des justifications, informations, documents, éléments et données nécessaires. Elle peut convoquer et entendre toute personne de ces juridictions et de diverses structures.

La procédure comprend la préparation d'une note générale, l'élaboration d'un ordre du jour de la mission, la transmission d'informations aux supérieurs de la partie et à la partie intéressée, la création d'une liste de documents et la production d'une copie, la communication de la lettre de mission à l'agent concerné et l'établissement du dossier documentaire préparatoire à l'enquête<sup>(19)</sup>. Elle comprend également l'organisation physique de la mission d'enquête, les modalités de déplacement de la mission, la tenue d'auditions et la préparation des procès-verbaux, l'entretien avec la partie et la préparation d'une copie du dossier d'enquête ainsi que d'une liste de documents.

Le magistrat et/ou son représentant ont accès au dossier pendant la procédure disciplinaire. Lorsque le magistrat est informé de l'ouverture d'une procédure disciplinaire, il a le droit de présenter des observations écrites dans le délai imparti, de participer à l'audition, de convoquer des témoins, de présenter des documents et d'être assisté.

---

(18) La sanction disciplinaire est réputée prononcée à compter de la date de notification de la décision à la personne sanctionnée par la commission compétente du CSM, ou du jour de la signification du jugement au responsable de l'administration. Un recours peut être formé dans un délai de quatorze jours et est examiné par une commission composée de 3 membres de la Cour suprême administrative. La décision de cette commission de 3 membres de la Cour suprême administrative fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant une commission de 5 membres de la Cour suprême administrative dans un délai de quatorze jours à compter de sa notification. La décision de la commission composée de 5 membres est définitive.

(19) Accès au dossier administratif de la partie, collecte des pièces justificatives.

L'IGJ rédige un rapport contenant son analyse des faits qui lui sont soumis dans la lettre de mission et le transmet au ministre de la Justice, qui décidera de la suite de la procédure.

Si le ministre décide de poursuivre l'affaire contre le magistrat, une procédure disciplinaire est ouverte devant le CSM, qui nomme un juge rapporteur (chargé de mener l'enquête disciplinaire si l'enquête administrative de l'IGJ est insuffisante). La partie intéressée sera convoquée à une audience disciplinaire à huis clos, au cours de laquelle il pourra être assisté. La décision est rendue publique et un recours peut être formé devant les tribunaux administratifs.

En Italie, après vérification ordonnée par le ministre, une phase prédisciplinaire est ouverte, au cours de laquelle des examens préliminaires sont généralement effectués. À l'issue de cette phase, l'Inspection générale formule ses propositions, soit de rejeter l'affaire, soit d'engager une action disciplinaire. Si le ministre estime que les faits justifient une sanction disciplinaire, il demande au parquet général de la Cour de cassation de poursuivre.

Si une action a déjà été proposée par le parquet général de la Cour de cassation, le ministre peut demander son extension à d'autres faits. Si l'action est proposée par le ministre, le parquet général peut l'étendre à d'autres faits.

Une phase d'enquête préliminaire s'ouvre devant le procureur général de la Cour de cassation, au cours de laquelle les règles du code de procédure pénale sont appliquées dans la mesure où elles sont compatibles avec l'enquête, à l'exception de celles qui impliquent l'exercice de pouvoirs coercitifs sur la personne concernée, les personnes informées ou les témoins, les experts et les interprètes.

Le procureur général peut avoir accès aux documents soumis au secret de l'enquête sans être entravé par ce secret.

Le procureur général de la Cour de cassation peut contester les faits nouveaux survenus au cours de l'enquête, même si la demande d'inscription émane du ministre de la Justice, sans préjudice de l'autorité du procureur général.

À l'issue de l'enquête préliminaire, le procureur général formule ses conclusions et transmet le dossier à la section disciplinaire du CSM, informant l'accusé qu'il peut l'examiner au secrétariat de la section et en prendre copie.

Si le procureur général souhaite procéder, il formule l'accusation et demande au président de la section disciplinaire de fixer la date de l'audience et en informe le ministre de la Justice. Si le ministre engage la procédure, il peut demander que des charges supplémentaires soient ajoutées à l'accusation.

Le président de la section disciplinaire fixe la date de l'audience par voie de jugement, en informant les témoins et les experts. Le procureur général, le magistrat concerné et son avocat, s'il a été désigné, ainsi que le ministre de la Justice, s'il a engagé une action disciplinaire ou présenté une demande de complément ou de modification des charges, sont notifiés de cette date au moins dix jours avant la date fixée pour l'audience. Le ministre de la Justice peut exercer son droit d'assister à l'audience en déléguant un juge de l'Inspection.

Si le procureur général juge opportun de rejeter l'affaire, il demande à la section disciplinaire de déclarer qu'il n'y a pas lieu de procéder, informant le ministre de la Justice s'il a engagé l'action disciplinaire ou demandé que l'accusation soit complétée, et lui envoyant une copie du document.

Dans un délai de 10 jours, le ministre de la Justice peut demander une copie des dossiers de la procédure et, dans un délai de 20 jours à compter de leur réception, demander au président de la section disciplinaire de fixer une date pour l'audience, précisant les charges. Le ministre de la Justice peut assister à l'audience en déléguant un magistrat de l'Inspection.

La section disciplinaire statue en chambre du conseil sur la demande de rejet. Si la demande est acceptée, l'affaire est clôturée par une ordonnance de rejet. S'il rejette la demande, le procureur général formule l'accusation et demande au président de la section disciplinaire de fixer une date d'audience.

Si les conditions légales le permettent, l'application de mesures conservatoires (suspension d'activité et de salaire, changement de fonctions) peut également être demandée, sur lesquelles la section disciplinaire du CSM statue toujours.

L'audience devant la section disciplinaire du CSM est publique, mais une séance à huis clos peut être ordonnée si nécessaire pour protéger la crédibilité de la fonction judiciaire, compte tenu des faits allégués et de la fonction exercée par l'accusé, ou pour protéger les droits des tiers.

Les fonctions du procureur sont exercées par le procureur général ou son suppléant. Un membre de la section disciplinaire rend compte de l'affaire.

La section disciplinaire peut décider d'acquiescer *ex officio* toute preuve utile, ordonner ou autoriser la lecture des rapports de l'Inspection générale du ministère de la Justice, des conseils judiciaires et des chefs de bureau, ordonner ou autoriser la lecture des documents des dossiers du personnel et des preuves obtenues au cours des enquêtes, et autoriser la production de documents par le procureur général, l'accusé et le délégué du ministre de la Justice.

La chambre disciplinaire du CSM délibère sans délai. Sa décision peut être contestée devant les chambres civiles unies de la Cour de cassation par l'accusé, le ministre de la Justice et le procureur général dans le délai et sous la forme prévus par le code de procédure pénale. Une fois définitif, l'arrêt peut en tout état de cause faire l'objet d'une révision.

La procédure devant les chambres civiles unies est régie par les règles du code de procédure civile.

L'élément commun évident qui ressort de cette présentation est la tâche de contrôle de l'activité des institutions judiciaires ; le contrôle, qui représente en fait l'expression du rôle éminemment préventif qu'un service d'inspection doit remplir. Il est incontestablement primordial, comme cela a été souligné au début de la présentation, que toute personne coupable de faute disciplinaire soit tenue légalement responsable de ses infractions ; toutefois, aucune méthode de règlement de la responsabilité disciplinaire des juges ou des procureurs, aussi drastiquement conçue ou appliquée soit-elle, ne peut être la seule façon d'assurer la qualité du service public de la justice.

Il convient également de noter que les États sont constamment en quête des solutions les plus appropriées pour assurer, d'une part, une « comptabilité » réelle et effective en matière de justice et, d'autre part, l'indépendance de la justice, fondement de l'État de droit. Car un régime trop répressif, dans lequel les juges règlent les affaires sous la menace de la responsabilité disciplinaire, touche à l'essence même d'un système équitable, et l'État de droit devient illusoire.

Nous constatons que l'État demeure préoccupé par ce sujet. Dans les anciennes démocraties, mais surtout dans les plus récentes : en Roumanie, par exemple, l'organisation de l'activité d'inspection a connu plus de sept changements depuis 1990, avec deux changements de fond intervenus ces cinq dernières années.

C'est précisément la raison pour laquelle je pense que l'organisation de l'activité judiciaire doit se concentrer sur l'élément préventif et proactif, un élément matérialisé par une législation stable et cohérente, le mode de recrutement des magistrats, la formation professionnelle initiale et continue, mais aussi sur l'activité hautement préventive menée par les services d'inspection lors des contrôles qu'ils effectuent dans les tribunaux ou les parquets.







## VI

# **GOOD ADMINISTRATION OF JUSTICE FROM AN EU LAW PERSPECTIVE: STRIKING BALANCE BETWEEN DISCIPLINARY LIABILITY AND JUDICIAL INDEPENDENCE**

Stanislas ADAM

### **Abstract**

This chapter examines a significant development in the recent case law of the Court of Justice of the European Union, specifying certain limits to the competence of the Member States with regard to the design and implementation of disciplinary regimes which are applicable to judges. That case law builds upon the general requirements bearing on the Member States in terms of judicial independence, arising from the rule of law value on which the Union is founded. Whilst the Court recognises that measures negatively affecting judges may be justified to enhance the good administration of justice, it has identified a number of minimum standards intended to avoid prejudicing judicial independence and, by extension, trust that courts and tribunals must inspire in a democratic society.

### **Keywords**

Court of Justice of the European Union – Rule of law – Good administration of justice – Article 19 TEU and Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights – Trust in justice systems of the Member States – Functional protection of judicial independence – Definition of offences and sanctions – Organic requirements regarding disciplinary bodies – Procedural safeguards – Judicial review

### *§ 1. – Introduction*

The good administration of justice is multifaceted, ranging from the clarity, accessibility and smooth organisation of judicial proceedings to the efficient use of human and technological resources within judicial systems and the administration of timely justice. The efforts

made to achieve that good administration are key to creating public trust in justice systems. This article explores the somewhat ambivalent relationship between the disciplinary liability of judges and the good administration of justice in the recent case law of the Court of Justice of the European Union ('Court') regarding judicial independence in the Member States. In a nutshell, the Court recognises that disciplinary regimes in the Member States are a legitimate instrument to deter improper conduct of judges and prosecutors within and outside the courtroom, and therefore to reinforce accountability of justice systems *vis-à-vis* the citizens. However, disciplinary regimes cannot be misused for exercising political control of judicial decisions, which would be at odds with the rule of law value enshrined in Article 2 TEU.<sup>(1)</sup>

The Court referred to the good administration of justice early on as a guiding principle for procedures before EU courts themselves, helping it to resolve issues for which the Treaties, the Statute of the Court of Justice or its Rules of Procedure provided no obvious answer. For instance, the Court referred to the good administration of justice to specify who represents the Union in proceedings regarding the Union's non-contractual liability,<sup>(2)</sup> or to rule out the possibility that an EU institution is able to circumvent the judicial review of a measure it has adopted through the adoption of a new act whilst the judicial proceedings are still pending.<sup>(3)</sup> It also referred to that principle, in combination with legal certainty, to explain why a litigant, who clearly had standing to initiate annulment proceedings against an EU measure but did not do so within the prescribed time limits, may no longer call into question the legality of that measure in court proceedings.<sup>(4)</sup> Furthermore, the Court drew inspiration from the principle of good

---

(1) That value 'forms part of the very foundations of the European Union and its legal order' (case C-156/21, 16 February 2022, *Hungary v. Parliament and Council*, ECLI:EU:C:2022:97, para. 128, and case C-157/21, 16 February 2022, *Poland v. Parliament and Council*, ECLI:EU:C:2022:98, para. 146).

(2) See cases 63/72 to 69/72, 13 November 1973, *Werhahn Hansamühle and Others v. Council and Commission*, ECLI:EU:C:1973:121, para. 7. It is by reference to that principle that the Court decided that 'where [EU non-contractual] liability is involved by reason of the act of one of its institutions, it should be represented before the Court by the institution or institutions against which the matter giving rise to liability is alleged'.

(3) Case 14/81, 3 March 1982, *Alphasteel v. Commission*, ECLI:EU:C:1982:76, para. 8. See also cases 351/85 and 360/85, 29 September 1987, *Fabrique de fer de Charleroi and Dillinger Hüttenwerke v. Commission*, ECLI:EU:C:1987:392, para. 11. The procedural consequence is that the applicant must not initiate distinct proceedings against the new act or provision.

(4) Case C-310/97 P, 14 September 1999, *Commission v. AssiDomän Kraft Products and Others*, ECLI:EU:C:1999:407, paras 60 and 61.

administration of justice to interpret EU secondary law provisions, for example regarding jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters.<sup>(5)</sup>

The good administration of justice has, however, gained entirely new significance in the case law since the Court incorporated the right of access to an effective remedy before an independent and impartial tribunal previously established by law into the basic requirements bearing on the Member States as a result of the rule of law value. That change of paradigm, which is described in the first section, explains why the Court is now in a position to clarify a number of principles that the Member States must respect when designing or implementing their disciplinary regimes. The second section presents a general description of how the Court views the relationship between such regimes and judicial independence, in particular the principle of ‘security of tenure’ (or ‘irremovability’) which is among its key components. Drawing some inspiration from the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR), the Court requires exceptions to that principle to be warranted by legitimate and compelling grounds, subject to the principle of proportionality, to avoid undermining the confidence that tribunals must inspire in the public in a democratic society. The third and last part examines the minimum guarantees regarding disciplinary proceedings that can be inferred from the case law. The concluding remarks emphasise the significance of those developments for consolidating the EU judicial system and its capacity to ensure the effective protection of rights conferred upon citizens by EU law.

## § 2. – *Why are judicial independence and disciplinary proceedings EU law issues?*

In the first place, it is important to understand the EU primary law framework, which enabled the Court to define the minimum standards that are applicable to disciplinary regimes in the Member States. In other words, how do these regimes ‘connect’ to EU law and, by extension, ‘trigger’ the jurisdiction of the Court?

As the Court explained in the judgment in *Commission v. Republic of Poland (Independence of the Supreme Court)*, ‘[...] although [...] the organisation of justice in the Member States falls within the

---

(5) See e.g. case C-51/97, 27 October 1998, *Réunion européenne and Others*, ECLI:EU:C:1998:509, paras 27 and 36, which interpreted the Convention of 27 September 1968 on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters (Brussels Convention).

[latter's] competence [...], the fact remains that, when exercising that competence, the Member States are required to comply with their obligations deriving from EU law [...].<sup>(6)</sup> The Court explained in more recent judgments that the competence of the Member States covers, in particular, the establishment, composition, powers and functioning of the national courts and the rules governing the process of appointing judges or those applicable to the status of judges and the performance of their duties, such as the disciplinary regime that is applicable to them or the conditions under which their immunity may be lifted and they may be suspended from duties.<sup>(7)</sup> It also extends to the establishment, composition and functioning of a constitutional court,<sup>(8)</sup> the structure and composition of councils of the judiciary, and the secondment of judges to a court other than that in which they usually hold their judicial office.<sup>(9)</sup> That competence necessarily entails respect for the choices of the Member States regarding the structure of their justice systems, the allocation of jurisdiction among national courts, and the statutory framework that is applicable to judges, prosecutors and court staff. It is, for example, in this light, and by reference to the procedural autonomy of the Member States, that the Court has considered that, in the absence of EU rules, it is for the legal system of each Member State to designate the court that is competent to rule on disputes involving an alleged breach of EU law.<sup>(10)</sup>

However, 'obligations deriving from EU law' may restrict that room for manoeuvre. One of those limits is the requirement of 'judicial independence'. Two phases must be distinguished in this respect when examining the case law of the Court of Justice.<sup>(11)</sup> In the first phase,

---

(6) Case C-619/18, 24 June 2019, *Commission v. Republic of Poland (Independence of the Supreme Court)*, ECLI:EU:C:2019:531, para. 52.

(7) Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, 18 May 2021, *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' and Others*, ECLI:EU:C:2021:393, para. 210, case C-204/21, 5 June 2023, *Commission v. Republic of Poland (Independence and private life of judges)*, ECLI:EU:C:2023:442, para. 63, and cases C-615/20 and C-671/20, 13 July 2023, *YP and Others (Lifting of a judge's immunity and his or her suspension from duties)*, ECLI:EU:C:2023:562, para. 40.

(8) Case C-430/21, 22 February 2022, *RS (Effect of the decisions of a constitutional court)*, ECLI:EU:C:2022:99, para. 38.

(9) See, to that effect, cases C-748/19 to C-754/19, 16 November 2021, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim and Others*, ECLI:EU:C:2021:931, para. 36.

(10) See e.g. case C-518/16, 28 February 2018, *ZPT*, ECLI:EU:C:2018:126, para. 24.

(11) S. ADAM, 'Judicial Independence as a Functional and Constitutional Guarantee for Upholding the Rule of Law in the European Union', in P. CRAIG, S. ADAM, N. DIAZ-ABAD and L. SALAZAR (eds), *Rule of Law in Europe – Perspectives from Practitioners and Academics*, Brussels, European Judicial Training Network (EJTN), 2019, pp. 15-42, esp. 25-41 (sections 3 and 4).

judicial independence boiled down to a condition for ensuring the effectiveness of rights conferred upon individuals by EU law. Thus, the judgment in *Johnston*<sup>(12)</sup> interpreted a directive on equal treatment of men and women, containing a requirement that everyone who considers himself or herself wronged by gender-based discrimination must be able to pursue his/her claims in court. In essence, the Court referred to judicial review as a general principle of Community law (of the time) and to the ensuing requirement of judicial independence to conclude that the directive in question precluded domestic legislation compelling a court to ‘mechanically’ accept the justification of a difference in treatment advanced by a governmental authority. In the same vein, in *El Hassani*,<sup>(13)</sup> the Court held that persons who were refused a visa in a Member State – a matter that is largely governed by EU law – must be granted the possibility to appeal against that decision before an independent court, satisfying all the guarantees set out in Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights (‘Charter’).<sup>(14)</sup> More generally, judicial independence is an essential condition for a national body to qualify as a ‘court or tribunal of a Member State’ which is entitled to address requests for a preliminary ruling to the Court.<sup>(15)</sup> The function of judicial independence here is ‘ancillary’; it merely aims to ensure that a specific provision of EU law – in this case, the preliminary ruling procedure under Article 267 of the treaty on the functioning of the European Union (‘TFEU’) – is effective.

The judgment in *Juízes Portugueses* revealed that judicial independence has another, functionally constitutional scope in the EU legal order.<sup>(16)</sup> The main proceedings concerned an alleged breach of judicial independence in Portugal as a result of salary reductions imposed on members of the *Tribunal de Contas* (Court of Auditors, Portugal). At first sight, those proceedings were not governed by EU rules. It was therefore unclear whether they involved any implementation of EU law on the part of a Member State, which would render

---

(12) Case 222/84, 15 May 1986, *Johnston*, ECLI:EU:C:1986:206.

(13) Case C-403/16, 13 December 2017, *El Hassani*, ECLI:EU:C:2017:960.

(14) That guarantee was not satisfied in the main proceedings, because the decision at issue could only be reviewed by the consul who had refused to grant the visa.

(15) See case C-506/04, 19 September 2006, *Wilson*, ECLI:EU:C:2006:587, para. 48. Judicial bodies in the Member States are presumed to satisfy that condition, although that presumption can be rebutted in exceptional circumstances. See case C-132/20, 29 March 2022, *Getin Noble Bank*, ECLI:EU:C:2022:235, paras 69 and 72.

(16) Case 64/16, 27 February 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117).

the guarantees of Article 47 of the Charter applicable.<sup>(17)</sup> The Court followed a different route, however, as it connected the right to an effective remedy before an independent and impartial tribunal previously established by law to the requirement bearing on the Member States, pursuant to the second subparagraph of Article 19(1) of the Treaty on European Union (‘TEU’), to ‘provide remedies sufficient to ensure effective legal protection in the fields covered by Union law’.<sup>(18)</sup> It first explained that that article, which assigns the responsibility for ensuring judicial review in the EU legal order to the Court of Justice *and* to national courts and tribunals, ‘gives concrete expression’ to the value of the rule of law stated in Article 2 TEU.<sup>(19)</sup> Furthermore, the very existence of effective judicial review designed to ensure compliance with EU law ‘is of the essence of the rule of law’.<sup>(20)</sup> It follows that the ‘remedies’ which the Member States must put in place in accordance with their general obligation under Article 19(1) TEU must fully satisfy the guarantees attached to the right to an effective remedy pursuant to Article 47 of the Charter. That obligation covers judicial independence, which is inherent in the task of judicial adjudication and thus essential to effective judicial protection.<sup>(21)</sup>

That was a stepping-stone to more recent cases, which are examined in the next sections, in which the Court addressed doubts raised on the compatibility of national disciplinary regimes with the general requirements attached to judicial independence arising from the second subparagraph of Article 19(1) TEU.<sup>(22)</sup> The significance of using that provision in the reasoning, instead of Article 47 of the Charter, is that it has a broader material scope of application than the latter Article.<sup>(23)</sup> Its application is not limited to cases involving the implementation of EU law by the Member States, such as consumer protection cases or banking union cases. Its coverage generally extends to courts or tribunals in the Member States ‘called upon to rule on questions concerning the application or interpretation of EU law’.<sup>(24)</sup> That allowed the Commission to initiate infringement proceedings

---

(17) Art. 51(1) Charter.

(18) *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit., paras 35-38.

(19) *Ibid.*, para. 32.

(20) *Ibid.*, para. 36.

(21) *Ibid.*, paras 41 and 42.

(22) See, in particular, *Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România’ and Others*, para. 198 and case-law cited.

(23) See, to that effect, the preliminary observation made by the Court of Justice at para. 29 of *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*.

(24) *Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România’ and Others*, cit., para. 211.

against Member States for alleged violations of those requirements displaying a sufficiently general or systemic nature.<sup>(25)</sup> Such proceedings form part of the monitoring performed by the Commission in the rule of law framework.<sup>(26)</sup>

### § 3. – *Balancing disciplinary proceedings and judicial independence*

The main test that the Court applies when ascertaining the compatibility of justice systems with the requirements of independence is, unsurprisingly, ‘the confidence which [...] tribunals must inspire in the public in a democratic society’.<sup>(27)</sup> That test has its roots in the famous 1924 statement of Lord Chief Justice Hewart that ‘[j]ustice must not only be done, but it must also be seen to be done’.<sup>(28)</sup> It is also directly inspired by the case law of the ECtHR.<sup>(29)</sup> As several judgments of the Court of Justice illustrate,<sup>(30)</sup> the latter applies the same standards of judicial independence to EU courts and to the courts of the Member States. Any substantive discrepancy in that respect would be at odds with the connexion that the Court established in its case law between the guarantee of judicial independence and the rule of law value in Article 2 TEU. As the EU is ‘founded’ on that value, its own judicial bodies must comply with the same standards of judicial independence as those that are applicable to the courts of the Member States which have jurisdiction in the areas covered by Union law.

It is common ground that the confidence of citizens in the justice system presupposes not only the individual responsibility of the judges, but also an appropriate legal framework.<sup>(31)</sup> In other words, the judicial organisation must present characteristics that create and maintain the trust which courts and tribunals must inspire in a

---

(25) See e.g. case C-791/19, 15 July 2021, *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*, ECLI:EU:C:2021:596, esp. para. 30.

(26) [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en).

(27) See e.g. cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, 19 November 2019, *A.K. and Others (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court)*, ECLI:EU:C:2019:982, paras 127 and 128. Professor Richard Devlin considers that confidence to be the ‘roof’ of his metaphorical ‘Temple of Justice’ (see his article in this book, section 2).

(28) *R v. Sussex Justices, ex parte McCarthy* [1924] 1 KB 256, [1923] All ER Rep 233.

(29) See e.g. ECtHR, 6 May 2003, *Kleyn and Others v. Netherlands*, No. 39343/98, 39651/98, 43147/98, 46664/99, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, para. 191.

(30) See e.g. cases C-542/18 RX-II and C-543/18 RX-II, 26 March 2020, *Review Simpson v. Council and HG v. Commission*, ECLI:EU:C:2020:232, para. 57.

(31) Case C-896/19, 20 April 2021, *Repubblika*, ECLI:EU:C:2021:311, para. 53.

democratic society.<sup>(32)</sup> To that end, the disciplinary regime applicable to judges should include essential guarantees to avoid any risk of that regime being used as a system of political control of the content of judicial decisions.<sup>(33)</sup> That requires rules defining both the forms of conduct constituting disciplinary offences and the penalties that are actually applicable, which provide for the involvement of an independent body in accordance with a procedure that fully guarantees the rights enshrined in Articles 47 and 48 of the Charter, in particular the rights of the defence, and which guarantees the ability to challenge the decisions of disciplinary bodies before a court or tribunal.<sup>(34)</sup>

The most fundamental principle underpinning judicial independence is the ‘security of tenure’ or the ‘guarantee of irremovability’. The Court held that that principle ‘is essential to judicial independence in that it serves to protect the person of those who have the task of adjudicating in a dispute’.<sup>(35)</sup> The first references to it in the case law of the Court of Justice concerned the issue of whether bodies addressing requests for a preliminary ruling constituted a ‘court or tribunal of a Member State’ which is entitled to submit requests for a preliminary ruling to it. It now plays a much more significant role in the case law of the Court of Justice dealing with judicial independence requirements arising from Article 19(1) TEU.

There are two main aspects to the security of tenure, which largely reflect the soft law standards developed at European and international levels.<sup>(36)</sup>

---

(32) *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*, cit., para. 47.

(33) *Ibid.*, para. 61, and *Commission v. Poland (Independence and private life of judges)*, cit., para. 95.

(34) See *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*, cit., para. 48. Those guarantees will be examined in more detail in section 4 below.

(35) Case C-506/04, 19 September 2006, *Wilson*, ECLI:EU:C:2006:587, para. 51 and the case law cited therein; *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit., para. 45; and case C-274/14, 21 January 2020, *Banco de Santander*, ECLI:EU:C:2020:17, para. 58.

(36) See, in particular, recommendation No. R(94)12 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 13 October 1994, ‘Independence, efficiency and role of judges’, as updated by Recommendation CM/Rec(2010)12 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 November 2010: ‘judges: independence, efficiency and responsibilities’; the European Charter on the statute for judges (Council of Europe) adopted by participants from European countries and the meeting of two international associations of judges in Strasbourg on 8–10 July 1998, DAJ/DOC (98) 23; and Opinion No. 1 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges.



The first relates to the protection against ‘removal from judicial office’. In its landmark judgment *Commission v. Poland (Independence of the Supreme Court)*, the Court of Justice explained that that principle requires, *inter alia*, that judges ‘may remain in post provided that they have not reached the obligatory retirement age or until the expiry of their mandate, where that mandate is for a fixed term’.<sup>(37)</sup> Whilst that principle is not absolute, exceptions must be ‘warranted by legitimate and compelling grounds, subject to the principle of proportionality’. For example, dismissal is a far-reaching measure that should only be applied when judges are, beyond any possible doubt, unfit for the purposes of performing their duties as a result of incapacity or a serious breach of their obligations, and provided the appropriate procedures are followed. In particular, the fact that a judge erroneously applied or interpreted the law in cases allocated to him or her does not in itself warrant dismissal, other than in exceptional circumstances.<sup>(38)</sup> Under the same caveat, such circumstances should also not lead to the suspension of the judge. Suspension is admittedly a ‘softer’ sanction but can be particularly harmful to the judge’s career and reputation and therefore bears a high risk of illegitimately creating a chilling effect. Dismissal and suspension should, therefore, be determined by express legislative provisions offering safeguards that go beyond those provided for by the general rules of administrative law and employment law, which apply in the event of an unlawful dismissal.<sup>(39)</sup>

The second aspect applies to the protection of judges against receiving a new appointment or being moved to another judicial office without agreeing to this. As the Court explained in *W.Ż.*, ‘transfers [without consent to another court or to a different section of the same court] may constitute a way of exercising control over the content of judicial decisions because they are liable not only to affect the scope of the activities allocated to judges and the handling of cases entrusted to them, but also to have significant consequences on the life and career of those persons and, thus, to have effects similar to those of a disciplinary sanction’.<sup>(40)</sup> Such measures can therefore only be ordered on legitimate grounds, in particular, the distribution of the available resources in order to more efficiently use them and

---

(37) *Commission v. Poland (Independence of the Supreme Court)*, cit., para. 76.

(38) See below, section 4.A.1.

(39) See, to that effect, *Banco de Santander*, cit., para. 60.

(40) Case C-487/19, 6 October 2021, *W.Ż.* (*Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs of the Supreme Court – Appointment*), ECLI:EU:C:2021:798, para. 115.

therefore serve the good administration of justice.<sup>(41)</sup> This is in line with the principles set out in the European Charter on the statute for judges<sup>(42)</sup> and the 2010 recommendation of the Council of Europe.<sup>(43)</sup> Judges, therefore, benefit from protection against ‘arbitrary transfers, as a corollary to judicial independence’, which they must be able to challenge effectively before courts.<sup>(44)</sup>

Although the Court of Justice has not yet confirmed it, it seems that once a case has been attributed to a judge (or a different prosecutor), in principle, it cannot be reassigned to a different judge or court (or a different prosecutor) without the latter’s consent, except where such reassignment is justified by the good administration of justice.<sup>(45)</sup> Such a consequence also arises from the guarantee that courts must be established by law, which precludes, in particular, the reassignment of a case to a court situated in another territorial jurisdiction, unless a decision to that effect duly states the reasons justifying this on the basis of previously established – and sufficiently clear – criteria.<sup>(46)</sup> However, the ‘voluntary discharge’ of cases remains possible in some circumstances if it is not such as to create suspicions regarding independence for an average observer. For example, that protection by no means rules out the possibility that a majority of the bench decides to reassign the case to a larger formation, because of that case’s sensitivity or difficulty.

More fundamentally, the Court of Justice recognises that ‘objective and verifiable requirements’ related to the good administration of justice can constitute legitimate grounds for imposing disciplinary measures on judges, including derogations from the security of tenure.<sup>(47)</sup> The trust of the citizens in the justice systems of the Member

---

(41) *Ibid.*, para. 118.

(42) Para. 3.4 (under section 3, ‘Appointment and irremovability’).

(43) Para. 52. It also arises from the same recommendation that, when a judge is appointed to a judicial office for a probationary period or fixed term, the decision on whether to confirm or renew such an appointment should only be based on his or her merits, so as to ensure that the independence of the judiciary is fully respected (para. 51, read in conjunction with para. 44).

(44) *W.Ż. (Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs of the Supreme Court – Appointment)*, cit., paras 116 and 118.

(45) That could be the case, for example, when the judge or chamber to which cases requiring quicker treatment than usual (for example, in family matters or in criminal proceedings) faces unexpected circumstances that are likely to significantly extend the duration of the proceedings, at the expense of the interests of litigants.

(46) *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*, cit., para. 171 and the case law cited therein.

(47) See e.g. *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*, cit., para. 139, and case C-35/22, 13 July 2023, *CAJASUR Banco*, ECLI:EU:C:2023:569, paras 31 and 33.

States does not rest exclusively on the guarantee that judges and judicial bodies act independently and impartially. It also depends largely on the capacity of systems to administer justice in a qualitative and timely manner to all citizens, especially when they find themselves in a vulnerable position. Disciplinary regimes can therefore legitimately operate as a deterrent against serious – and unjustified – delays in the handling of cases, behaviour of judges that is incompatible with the neutrality and appropriateness expected of representatives of the justice systems, as well as gross breaches of the law or the assessment of the facts in cases that they are handling.

The next section highlights the role that the Court has played in recent years to clarify the demarcation between the legitimate use of disciplinary proceedings and their inappropriate use as an instrument of political control over judges.

§ 4. – *Minimum standards arising from the case law  
of the Court of Justice*

The main public confidence test identified in the previous section implies that EU law precludes any measure creating a reasonable suspicion in the mind of individuals as to the imperviousness of judges to external factors and as to their neutrality with respect to the interests before them.<sup>(48)</sup> Applied to disciplinary proceedings, that test involves a number of common EU guarantees, which apply by analogy to all public law measures that are ‘likely to have major consequences for the career progress of judges or on their living conditions’.<sup>(49)</sup>

As a preliminary point, the importance of the rule of law Conditionality Regulation (‘Regulation’) cannot be underestimated.<sup>(50)</sup> That Regulation allows the Council, upon investigation and proposal by the Commission, to adopt protective measures such as the suspension of payments or the withholding of approval of programmes financed through the Union’s budget if a Member State breaches the principles of the rule of law. Unsurprisingly, the Regulation mentions judicial

---

(48) Case C-216/21, 7 September 2023, *Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România’*, ECLI:EU:C:2023:628, para. 71.

(49) *Commission v. Poland (Independence and private life of judges)*, cit., para. 97.

(50) Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget [2020] O.J. L 433/1.

independence among those principles.<sup>(51)</sup> A breach of the guarantees attached to that independence – for instance as a result of a disciplinary regime that is disrespectful of the minimum standards explained in this section – can therefore result in measures targeting the Member State in question if that breach is such as to ‘affect or seriously risk affecting the good financial management of the Union budget or the protection of the financial interests of the Union in a sufficiently direct way’.<sup>(52)</sup> The range of available measures is broad and operates as a clear incentive for the Member States to respect judicial independence, including when they design or implement disciplinary regimes for judges.

#### *A. – Common EU guarantees applicable to disciplinary proceedings*

The case law of the Court of Justice leaves a wide margin for the Member States with regard to the overall design and content of their disciplinary regimes. It enables them to accommodate their distinct legal traditions or social and cultural contexts and to address different needs that may arise from specific circumstances.<sup>(53)</sup> That margin is, however, limited by the guarantee of judicial independence. A distinction must be made between substantive guarantees, organic guarantees and procedural guarantees related to the disciplinary investigation and trial, including the right to have disciplinary measures reviewed in court.

#### 1. Substantive guarantees

A first substantive guarantee is the fact that disciplinary offences and sanctions should be defined ‘clearly and precisely’ in order to create predictability and avoid the risk of arbitrariness.<sup>(54)</sup> Insufficiently clear or precise categories of offences, in particular, present the risk of exposing judges to disciplinary proceedings and sanctions for the content of their decisions and thereby create deterrence which is incompatible with judicial independence. As previously mentioned,

---

(51) See recitals 8, 9, 10 and 12 of the Regulation, and Article 2(a), 3(a) and 4(d) of that same Regulation.

(52) Article 4(1) of the Regulation.

(53) For example, a pattern of corruption in the judiciary can legitimately result in strengthened measures in the disciplinary regime intended to detect, deter and penalise such offences committed by members of the judiciary.

(54) *Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România’ and Others*, cit., para. 234.

the disciplinary regime must, therefore, be based on 'objective and verifiable criteria, arising from requirements relating to the sound administration of justice'. Such requirements are inspired by the principle that offences and penalties must be defined by law.<sup>(55)</sup> They are in line with 'soft law' international standards.<sup>(56)</sup>

The Court of Justice thus considers that the mere circumstance that a judicial decision contains an error cannot, in itself, be sufficient to make the judge who adopted that decision personally liable in civil proceedings. That is necessary to avoid a 'chilling effect' for judges in the performance of their duty to adjudicate with complete independence.<sup>(57)</sup> The judgment in *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)* offers useful guidance regarding disciplinary proceedings.<sup>(58)</sup> In those infringement proceedings, the Commission took issue with the fact that 'obvious and gross violations of the law' or 'errors [entailing] obvious violations of the law' were qualified as disciplinary offences under the new disciplinary regime in Poland. The Court of Justice does not rule out the possibility of imposing disciplinary offences on judges for decisions they make. However, it imposes strict conditions limiting such sanctions to 'exceptional circumstances'.<sup>(59)</sup> In this respect, the Court refers to 'serious and totally inexcusable forms of conduct on the part of judges', for example, deliberately and in bad faith, or as a result of particularly serious and gross negligence, breaching the national and EU law with which they are supposed to ensure compliance, or acting arbitrarily or denying justice when they are called upon, as guardians of the duty to adjudicate, to rule on disputes which are brought before them.<sup>(60)</sup> By contrast, the fact that a judicial decision contains a possible error in the interpretation and application of national and EU law, or in the assessment of the facts and the appraisal of the evidence, cannot in itself trigger disciplinary liability for the judge

---

(55) Forming part of the common constitutional traditions of the Member States and guaranteed in Article 49 of the Charter.

(56) See the article by Anke Eilers in this book (section 3.D.1).

(57) *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' and Others*, cit., paras 234 and 236.

(58) Esp. paras 137-139.

(59) Likewise, the Court did not rule out triggering a judge's personal liability for acts committed while performing his/her judicial duties, thereby imposing on that judge compensation for the damage thus caused, but 'only in exceptional cases, in which serious individual culpability on their part has been established' (*Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' and Others*, cit., para. 234).

(60) *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*, cit., para. 137.

concerned.<sup>(61)</sup> Practice on how disciplinary bodies interpret disciplinary offences may be relevant when ascertaining whether the regime in question complies with EU law.<sup>(62)</sup>

Furthermore, the Court of Justice iteratively prohibits the mere prospect of disciplinary proceedings based on a judge applying EU law or case law (instead of national law or national court decisions) or referring questions to it for a preliminary ruling on EU law.<sup>(63)</sup> That protects the correct operation of the judicial cooperation system embodied in the preliminary ruling mechanism under Article 267 TFEU, which the Court described as the ‘keystone’ of the EU judicial system.<sup>(64)</sup> That mechanism gives national courts the broadest possible discretion for referring matters to the Court if they consider that a case pending before them gives rise to questions of interpretation or consideration of the validity of the provisions of EU law, which are necessary for the resolution of a case.<sup>(65)</sup> If disciplinary proceedings could be initiated on the basis that a national judge decides to refer a question for a preliminary ruling, that would be such as to deter all national courts from making such references, which would not only be detrimental to that mechanism but could jeopardise the uniform application of EU law that it seeks to ensure.<sup>(66)</sup> In the landmark *RS* judgment, the Court considered that a national judge cannot be subject to disciplinary proceedings and sanctions even on the basis that he or she disregards rulings of the constitutional court of the Member State in question in which that court refused to give effect to a preliminary ruling.<sup>(67)</sup>

## 2. ‘Organic’ guarantee: Independence of disciplinary bodies

A second category of guarantees concerns the bodies that have the competence to conduct investigations and bring disciplinary proceedings. Regardless of the structural model for which the Member

---

(61) *Ibid.*, para. 138.

(62) *Ibid.*, para. 135.

(63) *Ibid.*, paras 154-155. Indeed, ‘the mere prospect of opening a disciplinary investigation is, as such, liable to exert pressure on those who have the task of adjudicating in a dispute’ (*Asociația Forumul Judecătorilor din România and Others*, cit., para. 199).

(64) *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*, cit., para. 222.

(65) *Ibid.*, para. 223.

(66) Case C-564/19, 23 November 2021, *IS (Illegality of the order for reference)*, ECLI:EU:C:2021:949, para. 92.

(67) *RS (Effect of the decisions of a constitutional court)*, cit., para. 88.

State has opted, such bodies should themselves ‘act objectively and impartially in the performance of [their] duties and, to that end, be free from any external influence’.<sup>(68)</sup>

Thus, in *A.K. and Others*,<sup>(69)</sup> the Supreme Court of Poland had doubts about the independence of the new disciplinary chamber established within that court, particularly as a result of the circumstances and conditions in which the judges sitting in that chamber had been appointed. The Court of Justice first considered that appointment by a political body (in this case, the President of the Republic of Poland) is not problematic in itself if there are sufficient guarantees to avoid influence or pressure following appointment.<sup>(70)</sup> Substantive conditions and detailed procedural rules governing appointments must nevertheless dispel any reasonable doubts in the minds of individuals as to the imperviousness of the members of the disciplinary body.<sup>(71)</sup> That may not be the case when the body advising the political body in charge of appointments on candidates or proposing their appointment does not itself offer sufficient guarantees of independence.<sup>(72)</sup> Adopting a holistic approach that has become a hallmark in its methodological analysis of issues of judicial independence,<sup>(73)</sup> the Court instructed the referring court to conduct an overall assessment based on several relevant aspects. It observed that, in the case at issue, a number of factors could legitimately cast doubt on the independence of that advisory body,<sup>(74)</sup> that the new disciplinary chamber had to be composed exclusively of new members of the Supreme Court,<sup>(75)</sup> and that that chamber would enjoy a particularly high degree of autonomy within the referring court.<sup>(76)</sup>

The judgment in *Prokuratura Rejonowa*<sup>(77)</sup> contains another important clarification. A judge entrusted with disciplinary powers should not be able to participate in a disciplinary investigation or

---

(68) See e.g. case C-817/21, 11 May 2023, *Inspeċċja Judiciarċa*, ECLI:EU:C:2023:391, para. 49 and the case law cited therein.

(69) *A. K. and Others (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court)*, cit.

(70) *Ibid.*, para. 133.

(71) *Ibid.*, para. 134.

(72) *Ibid.*, para. 139.

(73) See also *Inspeċċja Judiciarċa*, cit., paras 67-72.

(74) Such as the fact that that body, as newly composed, was established by truncating the ongoing four-year term of office of the members of the body at that time, and that those new members were no longer selected by their peers but instead by the legislature (*ibid.*, para. 143).

(75) *Ibid.*, para. 150.

(76) *Ibid.*, para. 151.

(77) Cases C-748/19 to C-754/19, 16 November 2021, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim and Others*, ECLI:EU:C:2021:931.

trial concerning judges with whom he/she sits in a panel of judges in non-disciplinary proceedings. Indeed, that situation could create reasonable doubts as to the imperviousness of those other judges to external factors, as it cannot be ruled out that the judge having the disciplinary powers applies pressure on his/her colleagues as to how to deal with cases allocated to that panel.<sup>(78)</sup> That case law, however, concerns only disciplinary powers as such, which must be distinguished from the mere entitlement to file a complaint against another judge before a disciplinary body.

The case *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România'* concerned the setting up of a specialised section of the Public Prosecutor's Office having the exclusive competence to investigate offences committed by judges and prosecutors, including those dealing with corruption cases. The doubts of the referring court arose, in particular, from the fact that filing a complaint against a judge or prosecutor in charge of a criminal investigation was, in itself, sufficient for the new specialised section to institute disciplinary proceedings, that investigation then being transferred to that section, regardless of the nature of the offence of which the judge or prosecutor is accused and the evidence relied on against him or her. According to the Court, that aspect of the reform of Romania's disciplinary regime gave rise to legitimate doubts regarding judicial independence. There was no justification of the good administration of justice in the legislative history of that reform.<sup>(79)</sup> Furthermore, the structure and rules governing the powers of the specialised section could prejudice the trust that justice must inspire in a democratic society. For example, there was no 'firewall' against complaints being lodged for the sole purpose of interfering in ongoing sensitive cases, in particular complex and high-profile cases linked to high-level corruption or organised crime, since, if such a complaint were lodged, the matter would automatically fall within the competence of the new section.<sup>(80)</sup>

Recently, the Court also provided some guidance on the conditions under which the director of a disciplinary body can concentrate significant powers regarding its organisation and operation, including the adoption of decisions such as to have a significant impact on the careers of other members of that body. Considering the 'decisive influence' that

---

(78) *Ibid.*, para. 86.

(79) *Ibid.*, para. 215.

(80) *Ibid.*, para. 218.



those occupying management positions within a disciplinary body are likely to have on its activity, the Court considers that some guarantees must exist not only in terms of the procedure regarding their appointment but also concerning the rules governing the body's organisation and operation.<sup>(81)</sup> For example, it explained that such rules, in particular the powers of the disciplinary body's director, should not be such as to prevent, in practice, disciplinary proceedings from being brought effectively against him or her, even if that director were to be the subject of properly substantiated complaints.<sup>(82)</sup>

### 3. Procedural guarantees concerning the investigation and the trial

The procedure which could lead to disciplinary sanctions must display a number of guarantees dispelling any reasonable doubts in the minds of individuals that those sanctions, or the mere prospect of their being imposed, are used to subject judges to political control. It therefore arises from the case law of the Court of Justice that that procedure must be conducted 'in full compliance' with the requirements arising from Articles 47 and 48 of the Charter.<sup>(83)</sup>

That covers, in particular, the right to a fair trial for the judge who is subject to disciplinary proceedings. Therefore, the proceedings should be dealt with within a reasonable time.<sup>(84)</sup> For example, the Court of Justice considered that the competence of the minister for justice to re-appoint a disciplinary officer in a disciplinary case despite a final ruling refusing to initiate disciplinary proceedings or closing such proceedings is liable to prevent that case from being heard within a reasonable time.<sup>(85)</sup> That guarantee is particularly important in disciplinary proceedings in order to avoid that judges feel themselves under permanent threat and are therefore deterred from adopting decisions which political bodies consider 'disrespectful'.<sup>(86)</sup> Furthermore, the judge's rights of the defence must be respected, and he must have the opportunity to be effectively advised, defended and represented.<sup>(87)</sup> The right to be heard is inherent in the rights of the

---

(81) *Inspekția Judiciară*, cit., para. 51.

(82) *Ibid.*, para. 63.

(83) *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*, cit., paras 61, 80 and 164. See also *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' and Others*, cit., para. 223.

(84) *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*, cit., paras 189 and 191.

(85) *Ibid.*, paras 196 and 197.

(86) *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' and Others*, cit., paras 221 and 222.

(87) *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*, cit., para. 203.

defence, and guarantees everyone the opportunity to make his or her views effectively known during those proceedings.<sup>(88)</sup> That involves the right of access to a lawyer, who must actually be able to satisfactorily perform his or her task of advising, defending and representing the prosecuted judge.<sup>(89)</sup> For example, if proceedings are conducted by the disciplinary tribunal despite the justified absence of the accused judge or his or her defence counsel, this is incompatible with the right of the judge concerned to be heard effectively by the disciplinary court and to be able to benefit from an effective defence before that court.<sup>(90)</sup> Arguably, the *non bis in idem* principle must also be observed, although that principle does not protect judges from being prosecuted and sanctioned under disciplinary regimes and criminal laws.<sup>(91)</sup>

Disciplinary measures may entail serious consequences for the lives and careers of the members of the judiciary who are penalised. Therefore, the possibility of bringing legal proceedings challenging the disciplinary bodies' decisions is essential for safeguarding the independence of the judiciary.<sup>(92)</sup> The effectiveness of such review presupposes that measures imposing disciplinary sanctions state the reasons in law and in fact that underpin it. The judicial review must be appropriate to the disciplinary nature of the decisions in question and carried out by a body which itself satisfies the requirements of independence and impartiality.<sup>(93)</sup>

It could be argued that a disciplinary regime must also guarantee that judges are subject to sanctions that are proportionate to the gravity of the offence they have committed, and must be able to obtain a judicial review of that proportionality. That, however, raises the broader issue of whether the Court is inclined to include – by analogy – guarantees

---

(88) *Ibid.*, para. 205.

(89) *Ibid.*, para. 206.

(90) *Ibid.*, paras 209 and 210.

(91) On the conditions for prosecuting and sanctioning persons under distinct regimes, but for the same facts, see case C-524/15, 20 March 2018, *Menci*, ECLI:EU:C:2018:197, case C-537/16, 20 March 2018, *Garlsson Real Estate and Others*, ECLI:EU:C:2018:193), and cases C-596/16 and C-597/16, *Di Puma and Zecca*, ECLI:EU:C:2018:192.

(92) See case C-216/18 PPU, 25 July 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)*, ECLI:EU:C:2018:586, para. 67; and *Commission v. Poland (Independence of the Supreme Court)*, cit., para. 77. The Court interpreted Article 50 of the Charter in those judgments.

(93) See *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*, cit., paras 80 and 83, and cases C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 and C-840/19, 21 December 2021, *Euro Box Promotion and Others*, ECLI:EU:C:2021:1034, para. 144.

arising from Article 49 of the Charter ('Principles of legality and proportionality of criminal offences and penalties') to the minimum standards bearing on the Member States regarding disciplinary regimes.

B. – *Functional protection not formally limited to disciplinary proceedings*

The last feature of the Court's case law is the fact that it does not limit the application of that minimum protection to procedures or measures qualifying as 'disciplinary' under national law. A parallel can be drawn here with the case law of the European Court of Human Rights which addressed claims based on Article 6 ECHR challenging non-disciplinary measures that had a result analogous to that of disciplinary sanctions for the judges concerned.<sup>(94)</sup>

That broad interpretation of the scope of protection afforded by EU law could already be inferred from the judgment in *Commission v. Poland (Independence of the Polish Supreme Court)*, which was decided in 2019 and applied to the lowering in the retirement age of judges of the Supreme Court. The Court of Justice explained that such a lowering could be justified by objective reasons, such as improving the age balance within superior courts. It nevertheless added that such a lowering cannot be applied in a manner that gives rise to a 'reasonable doubt' that the executive is using this in order to exercise political influence on the court in question and to promote or, conversely, to sanction judges for their political views. Such a risk was established in that case: a regime of derogations was introduced, which conferred discretionary power on the President of the Republic of Poland to accept or reject a judge's request to remain in office until reaching the previous retirement age.

The functional protection offered by EU law against disguised sanctions is reflected in even clearer terms in the judgment in *Commission v Poland (Independence and private life of judges)*, decided in 2023. It follows from that judgment that the same guarantees as those which are applicable in disciplinary proceedings should apply to other rules related to the status of judges and the performance of their duties, such as those governing the lifting of their criminal immunity, insofar as measures implementing such rules are 'likely to have major consequences both for the career progress of judges and on their living

---

(94) See, on that case law, the article by Raffaele Sabato in this book (section 8).

conditions'.<sup>(95)</sup> Consequently, decisions authorizing the initiation of criminal proceedings against judges, their arrest and detention, and the suspension or reduction of their remuneration, or decisions related to significant aspects of the employment, social security or retirement law schemes which are applicable to those judges, must be adopted or reviewed by a body which itself satisfies the guarantees that are inherent in effective judicial protection, including that of independence.<sup>(96)</sup>

§ 5. – *Disciplinary regimes in the EU: a challenge for today and tomorrow*

This article has shed light on a remarkable development in the case law of the Court of Justice, which was barely imaginable just a few years ago. The rule of law value on which the EU is founded imposes certain limits on the competence of the Member States to organise their justice systems, in particular regarding their respect of minimum standards on judicial independence. Through the functional approach to judicial independence, the Court of Justice aims to ensure that no reasonable suspicion is created in the minds of individuals as to the imperviousness of judges called upon to apply EU law to external factors and as to their neutrality with respect to the interests before them. Without that guarantee, the effectiveness of EU law would be illusory. In addition, the mutual trust between the Member States, which lies at the very heart of the EU's integration process and of the development of an Area of Freedom, Security and Justice, would be at serious risk.

Recent case law on minimum standards that are applicable to disciplinary regimes testifies that judicial independence has now become 'judicially cognizable' in EU law. The Court of Justice has the jurisdiction to verify that the way in which Member States design and implement their disciplinary regimes respects a series of minimum standards, largely inspired by 'soft law' international standards and the case law of the European Court of Human Rights. They cannot result in the EU case law regulating every single aspect of those regimes, as that would clearly overstep the competences attributed to the Union. It would also be disrespectful of the diversity of legal traditions among the Member States and the variety of needs arising from their specific social or cultural context. However, the Court of Justice checks, on

---

(95) *Commission v. Poland (Independence and private life of judges)*, cit., para. 97.

(96) *Ibid.*, para. 100.

a case-by-case basis, that the disciplinary provisions being examined do not undermine citizens' trust in justice and its good administration, rather than fostering them. The holistic nature of the Court's examination means, in particular, that elements not strictly related to disciplinary regimes – such as the conditions of appointment or promotion – can play a role when ascertaining whether some aspects of those regimes create reasonable suspicions on the justice system in the Member State in question.

Although the case law examined in this article has laid down some basic principles, new issues and doubts will inevitably arise in the future. EU primary law affords judges in the Member States tangible protection against measures that undermine their judicial independence, particularly when political bodies decide to reform disciplinary regimes. It will remain an ongoing challenge to strike the right balance between that bulwark and scrutiny of the performance and behaviour of judges. Such scrutiny can legitimately contribute to the efficient and qualitative delivery of justice in ever-more-complex social, legal and digital environments and therefore also enhance the accountability of our justice systems. Molière famously wrote that '[i]t is not only what we do, but also what we do not do, for which we are accountable'. That wisdom is like a lighthouse for justice professionals and those in charge of organizing justice systems. They all share a responsibility to maintain the trust of the citizens in efficient justice systems whilst reinforcing a common European judicial culture rooted on the rule of law value.





## VI

# **LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE : À LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE LA RESPONSABILITÉ DISCIPLINAIRE ET L'INDÉPENDANCE JUDICIAIRE**

Stanislas ADAM

### **Résumé**

Le présent chapitre examine un développement majeur dans la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne, précisant certaines limites à la compétence des États membres en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des régimes disciplinaires applicables aux juges. Cette jurisprudence se fonde sur les exigences générales qui incombent aux États membres en matière d'indépendance judiciaire, découlant de la valeur de l'État de droit sur laquelle se fonde l'Union. Bien que la Cour reconnaisse que des mesures qui font grief aux juges peuvent être justifiées pour améliorer la bonne administration de la justice, elle a défini un certain nombre de normes minimales destinées à éviter de porter atteinte à l'indépendance judiciaire et, par extension, à la confiance que les cours et tribunaux doivent inspirer dans une société démocratique.

### **Mots-clés**

Cour de justice de l'Union européenne – État de droit – Bonne administration de la justice – Article 19 du traité sur l'Union européenne et article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Confiance dans les systèmes judiciaires des États membres – Protection fonctionnelle de l'indépendance judiciaire – Définition des infractions et des sanctions – Exigences organiques concernant les organes disciplinaires – Garanties procédurales – Contrôle juridictionnel

§ 1. – *Introduction*

La bonne administration de la justice présente de multiples facettes, allant de la clarté, de l'accessibilité et de l'organisation harmonieuse des procédures judiciaires à l'utilisation efficiente des ressources humaines et technologiques au sein des systèmes judiciaires et à l'aspiration à une résolution la plus rapide possible des litiges. Les efforts déployés pour parvenir à une bonne administration de la justice sont essentiels pour instaurer la confiance du public dans ces systèmes. Le présent article explore la relation quelque peu ambivalente entre la responsabilité disciplinaire des juges et la bonne administration de la justice dans la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour ») en ce qui concerne l'indépendance judiciaire dans les États membres. En résumé, la Cour reconnaît que les régimes disciplinaires dans les États membres sont un instrument légitime visant à prévenir toute conduite inappropriée de la part des juges et procureurs dans et en dehors de l'exercice de leurs fonctions, et donc à renforcer la « comptabilité » des systèmes judiciaires *vis-à-vis* des citoyens. Toutefois, les régimes disciplinaires ne peuvent être utilisés à mauvais escient pour exercer un contrôle politique sur les décisions judiciaires, car cela serait en contradiction avec la valeur de l'État de droit consacrée à l'article 2 du TUE <sup>(1)</sup>.

La Cour a très tôt fait référence à la bonne administration de la justice comme principe directeur des procédures devant les juridictions de l'UE elles-mêmes, aidant celle-ci à résoudre des questions pour lesquelles les traités, le statut de la Cour de justice ou son règlement de procédure n'apportent aucune réponse évidente. Ainsi, la Cour a fait référence à la bonne administration de la justice pour préciser qui représente l'Union dans les procédures relatives à la responsabilité non contractuelle de celle-ci <sup>(2)</sup>, ou pour exclure la possibilité qu'une institution de l'Union puisse contourner le contrôle juridictionnel d'une mesure qu'elle a adoptée en prenant un nouvel acte en

---

(1) Cette valeur « relève des fondements mêmes de l'Union européenne et de son ordre juridique » (C.J.U.E., 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement et Conseil*, aff. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pt 128, et C.J.U.E., 16 février 2022, *Pologne c. Parlement et Conseil*, aff. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pt 146).

(2) Voy. C.J.C.E., 13 novembre 1973, *Werhahn Hansamühle et autres c. Conseil et Commission*, aff. 63/72 à 69/72, ECLI:EU:C:1973:121, pt 7. C'est par référence à ce principe que la Cour a décidé que « lorsque la responsabilité de la Communauté est engagée par le fait d'une de ses institutions, elle est représentée devant la Cour par la ou les institutions à qui le fait générateur de responsabilité est reproché ».



cours d'instance<sup>(3)</sup>. Elle a également invoqué ce principe, combiné à celui de la sécurité juridique, pour expliquer pourquoi un justiciable, qui avait manifestement qualité pour engager une procédure d'annulation contre une mesure de l'Union mais ne l'a pas fait dans les délais prescrits, ne peut plus remettre en cause la légalité de cette mesure dans une procédure judiciaire<sup>(4)</sup>. En outre, la Cour s'est inspirée du principe de bonne administration de la justice pour interpréter des dispositions de droit dérivé de l'Union, par exemple en ce qui concerne la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale<sup>(5)</sup>.

La bonne administration de la justice a toutefois acquis une importance nouvelle dans la jurisprudence depuis que la Cour a incorporé le droit d'accès à un recours effectif devant un tribunal indépendant et impartial préalablement établi par la loi dans les exigences fondamentales qui incombent aux États membres en raison de la valeur de l'État de droit. Ce changement de paradigme, décrit dans la première section, explique pourquoi la Cour est désormais en mesure de préciser un certain nombre de principes devant être respectés par les États membres lors de la conception ou de la mise en œuvre de leurs régimes disciplinaires. La deuxième section présente une description générale de la manière dont la Cour appréhende la relation entre ces régimes et l'indépendance judiciaire, en particulier le principe d'« inamovibilité », qui est l'une de ses composantes essentielles. S'inspirant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.), la Cour exige que les exceptions à ce principe soient justifiées par des motifs légitimes et impérieux, sous réserve de surcroît du respect du principe de proportionnalité, afin d'éviter de nuire à la confiance que les tribunaux doivent inspirer aux justiciables dans une société démocratique. La troisième et dernière section examine les garanties minimales relatives aux procédures disciplinaires qui peuvent être inférées de la jurisprudence. Les observations finales soulignent l'importance de ces développements pour la consolidation

---

(3) C.J.C.E., 3 mars 1982, *Alphasteel c. Commission*, aff. 14/81, ECLI:EU:C:1982:76, pt 8. Voy. égal. C.J.C.E., 29 septembre 1987, *Fabrique de fer de Charleroi et Dillinger Hüttenwerke c. Commission*, aff. 351/85 et 360/85, ECLI:EU:C:1987:392, pt 11. La conséquence procédurale est que le requérant ne doit pas engager de procédure distincte contre le nouvel acte ou la nouvelle disposition.

(4) C.J.C.E., 14 septembre 1999, *Commission c. AssiDomän Kraft Products e.a.*, aff. C-310/97 P, ECLI:EU:C:1999:407, pts 60 and 61.

(5) Voy. par ex. C.J.C.E., 27 octobre 1998, *Réunion européenne e.a.*, aff. C-51/97, ECLI:EU:C:1998:509, pts 27 et 36), un arrêt qui concernait l'interprétation de la convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (convention de Bruxelles).

du système judiciaire de l'Union et sa capacité à assurer la protection effective des droits conférés aux citoyens par les traités et le droit dérivé.

§ 2. – *Pourquoi l'indépendance judiciaire et les procédures disciplinaires relèvent-elles du droit de l'Union ?*

En premier lieu, il importe de comprendre le cadre juridique de droit primaire de l'Union qui a permis à la Cour de définir les normes minimales applicables aux régimes disciplinaires dans les États membres. En d'autres termes, comment ces régimes sont-ils liés au droit de l'Union, entraînant la compétence de la Cour de justice ?

Comme la Cour l'a expliqué dans l'arrêt *Commission c. République de Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, « [...] si [...] l'organisation de la justice dans les États membres relève de la compétence de ces derniers, il n'en demeure pas moins que, dans l'exercice de cette compétence, les États membres sont tenus de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union [...] »<sup>(6)</sup>. La Cour a expliqué dans des arrêts plus récents que la compétence des États membres couvre notamment la création, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des juridictions nationales ainsi que les règles régissant le processus de nomination des juges ou celles applicables au statut des juges et à l'exercice de leurs fonctions, telles que le régime disciplinaire qui leur est applicable ou les conditions dans lesquelles leur immunité peut être levée et ils peuvent être suspendus de leurs fonctions<sup>(7)</sup>. Elle s'étend également à la création, à la composition et au fonctionnement d'une cour constitutionnelle<sup>(8)</sup>, à la structure et à la composition des conseils de justice, et au détachement des juges dans un tribunal autre que celui où ils exercent habituellement leurs fonctions<sup>(9)</sup>. Cette compétence implique nécessairement le respect des choix des États membres en ce qui concerne la structure de leur système judiciaire, la répartition des compétences entre les juridictions nationales et l'encadrement

(6) C.J.U.E., 24 juin 2019, *Commission c. République de Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, aff. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pt 52.

(7) C.J.U.E. 18 mai 2021, *Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.*, aff. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393, pt 210 ; C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. République de Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, aff. C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, pt 63, et C.J.U.E., 13 juillet 2023, *YP et autres (Levée de l'immunité pénale et suspension des fonctions d'un juge)*, aff. C-615/20 et C-671/20, ECLI:EU:C:2023:562, pt 40.

(8) C.J.U.E., 22 février 2022, *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*, aff. C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, pt 38.

(9) Voy., en ce sens, C.J.U.E., 16 novembre 2021, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a.*, aff. C-748/19 à C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931, pt 36.

légal applicable aux juges, aux procureurs et au personnel judiciaire. C'est par exemple dans ce contexte, et en se référant à l'autonomie procédurale des États membres, que la Cour a considéré qu'en l'absence de règles d'harmonisation au niveau de l'Union, il appartient à l'ordre juridique de chaque État membre de désigner la juridiction compétente pour statuer sur les litiges impliquant une prétendue violation du droit de l'Union<sup>(10)</sup>. Toutefois, les « obligations découlant du droit de l'UE » peuvent limiter cette marge de manœuvre. L'une de ces limites, et sans doute la plus importante, est l'exigence d'indépendance judiciaire. Deux phases doivent être distinguées à cet égard dans la jurisprudence de la Cour de justice<sup>(11)</sup>. Durant la première phase, l'indépendance judiciaire se limitait pour l'essentiel à une condition permettant de garantir l'efficacité des droits conférés aux particuliers par le droit de l'Union. Ainsi, l'arrêt *Johnston*<sup>(12)</sup> concernait une directive sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes, qui contenait une exigence selon laquelle toutes les personnes qui se considèrent lésées par une discrimination fondée sur le sexe doivent pouvoir faire valoir leurs droits dans le cadre d'un recours en justice. En substance, la Cour a fait référence au contrôle juridictionnel en tant que principe général de ce qui constituait encore à l'époque le droit communautaire, devenu le droit de l'Union, et à l'exigence d'indépendance judiciaire qui en découle pour conclure que la directive en question s'opposait à une législation nationale obligeant un juge à accepter « mécaniquement » la justification d'une différence de traitement avancée par une autorité gouvernementale. Dans le même esprit, dans l'arrêt *El Hassani*<sup>(13)</sup>, la Cour a jugé que les personnes qui se sont vues refuser la délivrance d'un visa dans un État membre – une question largement régie par le droit de l'Union – doivent avoir la possibilité de faire appel de cette décision devant un tribunal indépendant, satisfaisant à toutes les garanties énoncées à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)<sup>(14)</sup>. Plus généralement, l'indépendance judiciaire est une condition essentielle pour qu'un organisme national puisse être qualifié de « juridiction d'un État membre » habilitée à

---

(10) Voy. par ex. C.J.U.E., 28 février 2018, *ZPT*, aff. C-518/16, ECLI:EU:C:2018:126, pt 24.

(11) S. ADAM, « Judicial Independence as a Functional and Constitutional Guarantee for Upholding the Rule of Law in the European Union », in P. CRAIG, S. ADAM, N. DIAZ-ABAD et L. SALAZAR (éd.), *Rule of Law in Europe – Perspectives from Practitioners and Academics*, Bruxelles, European Judicial Training Network (EJTN), 2019, pp. 15 à 42, spéc. pp. 25 à 41 (sections 3 et 4).

(12) C.J.C.E., 15 mai 1986, *Johnston*, aff. 222/84, ECLI:EU:C:1986:206.

(13) C.J.U.E., 13 décembre 2017, *El Hassani*, aff. C-403/16, ECLI:EU:C:2017:960.

(14) Cette garantie n'était pas satisfaite dans l'affaire au principal, car la décision en cause ne pouvait être examinée que par le consul qui avait refusé d'accorder le visa.

adresser des demandes de décision préjudicielle à la Cour de justice<sup>(15)</sup>. La fonction d'indépendance judiciaire est ici « accessoire » ; elle vise simplement à garantir l'efficacité d'une disposition spécifique du droit de l'UE – en l'occurrence, la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE »).

L'arrêt *Juízes Portugueses* a néanmoins révélé que l'indépendance judiciaire a une autre dimension, fonctionnellement constitutionnelle, dans l'ordre juridique de l'Union<sup>(16)</sup>. La procédure au principal dans cette affaire concernait une prétendue violation de l'indépendance judiciaire au Portugal à la suite de la réduction du montant des rémunérations versées aux membres du *Tribunal de Contas* (Cour des comptes, Portugal). À première vue, cette procédure n'était pas régie par le droit de l'Union. Il était donc incertain qu'elle impliquât une « mise en œuvre » du droit de l'Union par un État membre, rendant applicables les garanties de l'article 47 de la Charte<sup>(17)</sup>. La Cour a toutefois suivi une autre voie, dans la mesure où elle a lié le droit à un recours effectif devant un tribunal indépendant et impartial préalablement établi par la loi à l'obligation incombant aux États membres, conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, du traité sur l'Union européenne (ci-après le « TUE »), d'« établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union »<sup>(18)</sup>. Elle a d'abord expliqué que cet article, qui attribue à la Cour de justice *et* aux cours et tribunaux nationaux la responsabilité du contrôle juridictionnel dans l'ordre juridique de l'Union, « concrétise » la valeur de l'État de droit énoncée à l'article 2 du TUE<sup>(19)</sup>. En outre, l'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif visant à garantir le respect du droit de l'Union « est inhérente à un État de droit »<sup>(20)</sup>. Il s'ensuit que les « recours » que les États membres doivent mettre en place conformément à leur obligation générale en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du TUE doivent pleinement satisfaire aux garanties

---

(15) C.J.C.E., 19 septembre 2006, *Wilson*, aff. C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587, pt 48. Les instances judiciaires des États membres sont présumées satisfaire à cette condition, bien que cette présomption puisse être renversée dans des circonstances exceptionnelles. Voy. C.J.U.E., 29 mars 2022, *Getin Noble Bank*, aff. C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235, pts 69 et 72.

(16) C.J.U.E., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, aff. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

(17) Art. 51, § 1<sup>er</sup>, de la Charte.

(18) Arrêt *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, préc., pts 35 à 38.

(19) *Ibid.*, pt 32.

(20) *Ibid.*, pt 36.

attachées au droit à un recours effectif tel qu'il est prévu à l'article 47 de la Charte. Cette obligation couvre l'indépendance judiciaire, qui est inhérente à la fonction de juger et donc essentielle à une protection juridictionnelle effective<sup>(21)</sup>.

Cela nous amène à évoquer, dans les sections suivantes, des affaires plus récentes dans lesquelles la Cour de justice a répondu à certains doutes soulevés quant à la compatibilité de régimes disciplinaires d'États membres avec les exigences générales liées à l'indépendance judiciaire découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, du TUE<sup>(22)</sup>. La référence à cette disposition dans le raisonnement, plutôt que l'article 47 de la Charte, n'est pas anodine car l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, du TUE a un champ d'application matériel plus large<sup>(23)</sup>. Son application ne se limite pas aux affaires impliquant la « mise en œuvre » du droit de l'Union par les États membres, comme c'est le cas par exemple dans les affaires relatives à la protection des consommateurs ou à l'union bancaire. Son champ d'application s'étend généralement aux cours ou tribunaux des États membres « appelés à statuer sur des questions liées à l'application ou à l'interprétation du droit de l'Union »<sup>(24)</sup>. Cela a permis à la Commission d'engager des procédures en manquement contre certains États membres pour des violations alléguées de ces exigences présentant un caractère suffisamment général ou systémique<sup>(25)</sup>. Ces procédures s'inscrivent dans le prolongement du suivi effectué par la Commission dans le Cadre pour l'État de droit (*Rule of Law Framework*)<sup>(26)</sup>.

### § 3. – *Trouver l'équilibre entre les procédures disciplinaires et l'indépendance judiciaire*

Le principal critère que la Cour applique pour vérifier la compatibilité des systèmes judiciaires avec les exigences d'indépendance est, sans surprise, « la confiance que tout tribunal doit inspirer aux

(21) *Ibid.*, pts 41 et 42.

(22) Voy., en particulier, l'arrêt *Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.*, préc., pt 198 et jurisprudence citée.

(23) Voy., en ce sens, l'observation préliminaire faite par la Cour de justice au point 29 de l'arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (préc.).

(24) Arrêt *Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.*, préc., pt 211.

(25) Voy. par ex. C.J.U.E., 15 juillet 2021, *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)*, aff. C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, pt 30.

(26) Voy. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_fr).

justiciables dans une société démocratique »<sup>(27)</sup>. Ce critère trouve ses racines dans la célèbre déclaration de 1924 du *Lord Chief Justice* Hewart, selon laquelle « la justice doit être non seulement rendue, mais doit encore l'être, manifestement et au-delà de tout doute, de manière visible »<sup>(28)</sup>. Il est également directement inspiré de la jurisprudence de la Cour eur. D.H.<sup>(29)</sup>. Comme l'illustrent plusieurs arrêts de la Cour de justice<sup>(30)</sup>, cette dernière applique les mêmes normes d'indépendance judiciaire aux juridictions de l'Union et aux juridictions des États membres. Toute divergence de fond à cet égard irait à l'encontre du lien que la Cour établit dans sa jurisprudence entre la garantie de l'indépendance judiciaire et la valeur de l'État de droit figurant à l'article 2 du TUE. L'Union étant « fondée » sur cette valeur, ses propres organes judiciaires doivent respecter les mêmes normes d'indépendance judiciaire que celles applicables aux juridictions des États membres qui sont compétentes dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

Il est communément admis que la confiance des citoyens dans le système judiciaire présuppose non seulement la responsabilité individuelle des juges, mais aussi un cadre juridique approprié<sup>(31)</sup>. En d'autres termes, l'organisation judiciaire doit présenter des caractéristiques qui créent et maintiennent la confiance que les cours et les tribunaux doivent inspirer dans une société démocratique<sup>(32)</sup>. À cette fin, le régime disciplinaire applicable aux juges devrait comporter des garanties élevées pour éviter tout risque de voir ce régime utilisé comme un système de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires<sup>(33)</sup>. Cela nécessite des règles définissant à la fois les comportements constitutifs d'infractions disciplinaires et les sanctions effectivement applicables, prévoyant la participation d'un organe indépendant selon une procédure qui garantit pleinement les droits

---

(27) Voy. par ex. C.J.U.E., 19 novembre 2019, *A.K. e.a. (Indépendance de la Chambre disciplinaire de la Cour suprême)*, aff. C-585/18, C-624/18 et C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pts 127 et 128. Notre collègue Richard Devlin considère que la confiance est le tympan dans la métaphore du « temple de la justice » qu'il utilise dans son article (voy. la section 2 de son article publié dans le présent ouvrage).

(28) *R c. Sussex Justices, ex parte McCarthy* [1924] 1 Ko 256, [1923] All ER Rep 233.

(29) Voy. par ex. Cour eur. D.H., 6 mai 2003, *Kleyn e.a. c. Pays-Bas*, req. n<sup>os</sup> 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, pt 191.

(30) Voy. par ex. C.J.U.E., 26 mars 2020, *Review Simpson c. Conseil et HG c. Commission*, aff. C-542/18 RX-II et C-543/18 RX-II, ECLI:EU:C:2020:232, pt 57.

(31) C.J.U.E., 20 avril 2021, *Republika*, aff. C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, pt 53.

(32) Arrêt *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)*, préc., pt 47.

(33) *Ibid.*, pt 61, et arrêt *Commission c. Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, préc., pt 95.

consacrés aux articles 47 et 48 de la Charte, en particulier les droits de la défense, et offrant la possibilité de contester les décisions des organes disciplinaires devant une juridiction<sup>(34)</sup>.

Le principe le plus fondamental qui sous-tend l'indépendance judiciaire est le principe d'inamovibilité. La Cour a estimé que celui-ci « est essentiel à l'indépendance judiciaire en ce sens qu'il sert à protéger la personne de ceux qui ont pour tâche de juger »<sup>(35)</sup>. Les premières références à cette disposition dans la jurisprudence de la Cour de justice concernaient la question de savoir si les instances qui traitent des demandes de décision préjudicielle constituaient une « juridiction d'un État membre » habilitée à lui présenter des demandes de décision préjudicielle. Elle joue désormais un rôle beaucoup plus important dans la jurisprudence de la Cour de justice relative aux exigences en matière d'indépendance judiciaire découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, du TUE.

Le principe d'inamovibilité comporte deux aspects principaux, qui reflètent largement les normes de droit non contraignant élaborées aux niveaux européen et international<sup>(36)</sup>.

Le premier concerne la protection contre la révocation. Dans son arrêt historique *Commission c. Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, la Cour de justice a expliqué que ce principe exige, entre autres, que les juges « puissent rester en fonction tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire du départ à la retraite ou jusqu'à l'expiration de leur mandat lorsque celui-ci revêt une durée déterminée »<sup>(37)</sup>. Bien qu'il ne présente pas un caractère absolu, ledit principe ne peut souffrir d'exceptions « qu'à condition que des motifs légitimes et impérieux le justifient, dans le respect du principe de proportionnalité ». Ainsi est-il communément admis que les juges puissent être révoqués s'il

---

(34) Voy. arrêt *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)*, préc., pt 48. Ces garanties seront examinées plus en détail dans la section 4 ci-dessous.

(35) C.J.C.E., 19 septembre 2006, *Wilson*, aff. C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587, pt 51 et la jurisprudence citée ; arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, préc., pt 45 ; et C.J.U.E., 21 janvier 2020, *Banco de Santander*, aff. C-274/14, ECLI:EU:C:2020:17, pt 58.

(36) Voy., en particulier, la recommandation n° R(94)12 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 13 octobre 1994, « Indépendance, efficacité et rôle des juges », mise à jour par la recommandation CM/Rec(2010)12 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010 : « Juges : indépendance, efficacité et responsabilités » ; la Charte européenne sur le statut des juges (Conseil de l'Europe) adoptée par les participants de pays européens et la réunion de deux associations internationales de juges à Strasbourg les 8 et 10 juillet 1998, DAJ/DOC (98) 23 ; et l'avis n° 1 du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur les normes relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à l'inamovibilité des juges.

(37) Arrêt *Commission c. Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, préc., pt 76.

est établi sans aucun doute possible qu'ils sont inaptes à poursuivre leurs fonctions en raison d'une incapacité ou d'un manquement grave, moyennant le respect de procédures appropriées. En particulier, le fait qu'un juge ait appliqué ou interprété la loi de manière erronée dans des affaires qui lui sont attribuées ne justifie pas à lui seul sa révocation, sauf dans des circonstances exceptionnelles<sup>(38)</sup>. De même, de tels faits ne devraient pas non plus entraîner la suspension du juge concerné. La suspension est certes une sanction « plus douce » mais peut être particulièrement préjudiciable à la carrière et à la réputation du juge, et comporte donc un risque élevé de créer illégitimement un effet dissuasif. Le licenciement et la suspension devraient donc être déterminés par une réglementation spécifique, contenant des dispositions législatives expresses offrant des garanties dépassant celles prévues par les règles générales du droit administratif et du droit du travail s'appliquant en cas de révocation abusive<sup>(39)</sup>.

Le deuxième aspect concerne la protection des juges contre une nouvelle nomination ou une mutation non consentie dans une autre fonction judiciaire. Comme la Cour l'a expliqué dans son arrêt *W.Ž.*, « de telles mutations [non consenties vers une autre juridiction ou vers une autre section de la même juridiction] peuvent constituer un moyen d'exercer un contrôle sur le contenu des décisions judiciaires dès lors qu'elles sont susceptibles non seulement d'affecter l'étendue des attributions des magistrats concernés et le traitement des dossiers qui leur ont été confiés, mais également d'avoir des conséquences notables sur la vie et la carrière de ceux-ci et, ainsi, d'emporter des effets analogues à ceux d'une sanction disciplinaire »<sup>(40)</sup>. De telles mesures ne peuvent donc être ordonnées que pour des motifs légitimes, notamment la répartition des ressources disponibles en vue de leur utilisation plus efficace et donc au soutien de la bonne administration de la justice<sup>(41)</sup>. Ceci est conforme aux principes énoncés dans la charte européenne sur le statut des juges<sup>(42)</sup> et dans la recommandation de 2010 du Conseil de l'Europe<sup>(43)</sup>. Les juges bénéficient, en ce

(38) Voy. ci-dessous, section 4.A.1.

(39) Voy., en ce sens, l'arrêt *Banco de Santander*, préc., pt 60.

(40) C.J.U.E., 6 octobre 2021, *W.Ž.* (*Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême – Nomination*), aff. C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798, pt 115.

(41) *Ibid.*, pt 118.

(42) *Ibid.*, pt 3.4 (à la section 3, « Nomination, inamovibilité »).

(43) *Ibid.*, pt 52. Il découle également de la même recommandation que, lorsque la procédure de recrutement prévoit une période probatoire ou une durée déterminée, la décision relative à la confirmation ou à la reconduction de la nomination ne devrait être prise que sur la base du



sens, d'une protection contre les « mutations arbitraires, en tant que corollaire à l'indépendance judiciaire », qu'ils doivent pouvoir contester efficacement devant les tribunaux<sup>(44)</sup>.

Bien que la Cour de justice ne l'ait pas encore confirmé, il semble en outre qu'une fois qu'une affaire a été attribuée à un juge ou à un procureur, elle ne peut en principe être réattribuée à un autre juge ou tribunal sans le consentement de celui-ci, sauf si une telle réattribution est justifiée par des considérations objectives ayant trait à la bonne administration de la justice<sup>(45)</sup>. Cette conséquence découle également de la garantie que les tribunaux doivent être établis par la loi, ce qui exclut notamment la réattribution d'une affaire à une juridiction située dans un autre ressort territorial, à moins qu'une décision en ce sens ne précise dûment les raisons qui la justifient sur la base de critères préalablement établis et suffisamment clairs<sup>(46)</sup>. Toutefois, la « décharge volontaire » des affaires reste possible dans certaines circonstances si elle n'est pas de nature à susciter des soupçons raisonnables quant à l'indépendance. Par exemple, cette protection n'exclut nullement la possibilité qu'une majorité des juges décide de réattribuer l'affaire à une formation de jugement élargie, en raison de sa sensibilité ou de sa difficulté.

Plus fondamentalement, la Cour de justice reconnaît que des « critères objectifs et vérifiables, tenant à des impératifs tirés de la bonne administration de la justice » peuvent constituer des motifs légitimes d'imposer des mesures disciplinaires aux juges, y compris des dérogations au principe d'inamovibilité<sup>(47)</sup>. La confiance des citoyens dans les systèmes judiciaires des États membres ne repose pas exclusivement sur la garantie que les juges et les organes judiciaires agissent de manière indépendante et impartiale. Elle dépend aussi en grande

---

mérite, afin d'assurer pleinement le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire (pt 51, lu conjointement avec le pt 44).

(44) Arrêt *W.Ż.* (*Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême – Nomination*), préc., pts 116 et 118.

(45) Cela pourrait être le cas, par exemple, lorsque le juge ou la chambre auquel sont attribuées des affaires nécessitant un traitement plus rapide que d'habitude (par ex., un contentieux familial ou une procédure pénale) est confronté à des circonstances inattendues qui sont susceptibles d'allonger considérablement la durée de la procédure, au détriment des intérêts des justiciables.

(46) Arrêt *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)*, préc., pt 171 et la jurisprudence qui y est citée.

(47) Voy. par ex. les arrêts *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)*, préc., pt 139, et C.J.U.E., 13 juillet 2023, *CAJASUR Banco*, aff. C-35/22, ECLI:EU:C:2023:569, pts 31 et 33.

partie de la capacité des systèmes à administrer la justice de manière qualitative et rapide à tous les citoyens, en particulier lorsqu'ils se trouvent dans une position vulnérable. Les régimes disciplinaires peuvent donc légitimement agir comme un moyen de dissuasion contre des retards graves – et injustifiés – dans le traitement des affaires, une conduite des juges incompatible avec les exigences de neutralité et de dignité attachées à leur fonction, ainsi que contre des violations flagrantes de la loi ou l'appréciation des faits dans les affaires qu'ils traitent.

La section suivante souligne le rôle que la Cour a joué ces dernières années pour préciser la ligne de démarcation entre le recours légitime aux procédures disciplinaires et l'utilisation inappropriée de celles-ci comme un instrument de contrôle politique des juges.

#### § 4. – *Normes minimales découlant de la jurisprudence de la Cour de justice*

Le critère principal de la confiance des justiciables identifié à la section précédente implique que le droit de l'Union s'oppose à toute mesure créant, dans l'esprit des particuliers, un soupçon raisonnable quant à l'imperméabilité des juges concernés à l'égard d'éléments extérieurs et à leur neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent<sup>(48)</sup>. Appliqué aux procédures disciplinaires, ce critère implique un certain nombre de garanties communes de l'Union, qui concernent par analogie toutes les mesures de droit public « susceptibles d'avoir des conséquences majeures sur le déroulement de la carrière des juges ainsi que sur les conditions de vie de ces derniers »<sup>(49)</sup>.

À titre liminaire, il convient de souligner l'importance du Règlement sur la conditionnalité au respect de l'État de droit (ci-après le « règlement »)<sup>(50)</sup>. Ce règlement permet au Conseil, sur enquête et proposition de la Commission, d'adopter des mesures de protection telles que la suspension des paiements ou le refus d'approbation des programmes financés par le budget de l'Union si un État membre enfreint les principes de l'État de droit. Sans surprise, le règlement mentionne

(48) C.J.U.E., 7 septembre 2023, *Asociația « Forumul Judecătorilor din România »*, aff. C-216/21, ECLI:EU:C:2023:628, pt 71.

(49) Arrêt *Commission c. Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, préc., pt 97.

(50) Règlement (UE, Euratom) n° 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *J.O.*, L 433, 2020, p. 1.

l'indépendance judiciaire parmi ces principes<sup>(51)</sup>. Une violation des garanties attachées à cette indépendance – par exemple en raison d'un régime disciplinaire qui ne respecte pas les normes minimales expliquées dans la présente section – peut donc donner lieu à des mesures visant l'État membre en question si cette violation « porte atteinte ou présente un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe »<sup>(52)</sup>. L'arsenal de mesures disponibles est large et sert clairement à dissuader les États membres à saper l'indépendance judiciaire, en particulier lorsqu'ils conçoivent ou mettent en œuvre des régimes disciplinaires applicables aux juges.

#### *A. – Garanties communes de l'Union applicables aux procédures disciplinaires*

La jurisprudence de la Cour de justice laisse aux États membres une marge de manœuvre quant à la conception globale et au contenu de leurs régimes disciplinaires. Elle leur permet ainsi d'y refléter leurs différentes traditions juridiques ainsi que la spécificité de leurs contingences sociétales et culturelles et de répondre aux divers besoins qui peuvent en découler<sup>(53)</sup>. Cette marge est toutefois limitée par la garantie de l'indépendance judiciaire. Il convient d'établir une distinction entre les garanties substantielles, les garanties organiques et les garanties procédurales liées à l'enquête disciplinaire et au procès, y compris le droit de faire réexaminer les mesures disciplinaires devant les tribunaux.

#### 1. Garanties substantielles

Une première garantie substantielle concerne le fait que les infractions et sanctions disciplinaires doivent être définies « clairement et précisément » afin de créer une prévisibilité et d'éviter le risque d'arbitraire<sup>(54)</sup>. Des catégories d'infractions insuffisamment claires ou précises, en particulier, risquent d'exposer les juges à des procédures disciplinaires et à des sanctions pour le contenu de leurs

(51) Voy. consid. 8, 9, 10 et 12 du règlement, ainsi que l'art. 2, pt a), art. 3, pt a), et art. 4, pt d), dudit règlement.

(52) Art. 4, § 1<sup>er</sup>, du règlement.

(53) Par exemple, une tendance lourde à la corruption dans le système judiciaire peut légitimement donner lieu à des mesures renforcées dans le cadre du régime disciplinaire visant à détecter, dissuader et sanctionner de telles pratiques commises à l'intérieur de l'appareil judiciaire.

(54) Arrêt *Asoțiația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.*, préc., pt 234.

décisions, créant ainsi une dissuasion incompatible avec l'indépendance judiciaire. Comme indiqué précédemment, le régime disciplinaire doit donc être fondé sur des « critères objectifs et vérifiables, tenant à des impératifs tirés de la bonne administration de la justice ». Ces exigences sont inspirées par le principe selon lequel les infractions et les sanctions doivent être définies par la loi<sup>(55)</sup>. Elles se recoupent largement avec les normes de droit non contraignant prises aux niveaux européen et international<sup>(56)</sup>.

La Cour considère donc que la simple circonstance qu'une décision judiciaire comporte une erreur ne saurait, en soi, suffire à rendre le juge personnellement responsable de cette décision dans le cadre d'une procédure civile. Cela est nécessaire pour éviter que les juges soient dissuadés de statuer en toute indépendance<sup>(57)</sup>. En matière plus spécifiquement disciplinaire, l'arrêt *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)* offre des orientations utiles<sup>(58)</sup>. Dans ces procédures en manquement, la Commission a contesté les préventions de « violations manifestes et flagrantes des règles de droit » ou d'« erreurs [entraînant] des violations manifestes des règles de loi » dans le cadre du nouveau régime disciplinaire en Pologne. La Cour de justice n'exclut certes pas la possibilité d'infliger des sanctions disciplinaires aux juges pour les décisions qu'ils prennent. Toutefois, elle impose des conditions strictes limitant ces sanctions à des « circonstances exceptionnelles »<sup>(59)</sup>. À cet égard, la Cour fait référence à des « conduites graves et totalement inexcusables dans le chef de juges », consistant par exemple, délibérément et de mauvaise foi, ou à la suite d'une négligence particulièrement grave et caractérisée, à violer le droit national et le droit de l'Union dont ils sont censés assurer le respect, à agir arbitrairement ou à se rendre coupables d'un déni de justice alors même qu'ils sont tenus de statuer sur des litiges dont ils sont saisis<sup>(60)</sup>. En revanche, le fait qu'une décision judiciaire contienne une erreur possible dans l'interprétation et l'application du

(55) Inscrit dans les traditions constitutionnelles communes des États membres et garanti par l'article 49 de la Charte.

(56) Voy. l'article d'Anke Eilers dans le présent ouvrage (section 3.D.1).

(57) Arrêt *Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.*, préc., pts 234 et 236.

(58) Voy., en particulier, pts 137 à 139.

(59) De même, la Cour n'a pas exclu que soit engagée la responsabilité personnelle d'un juge pour les actes pris dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, imposant ainsi à ce juge une indemnisation pour des dommages ainsi causés, mais « uniquement dans des cas exceptionnels, dans lesquels sa culpabilité individuelle grave a été établie » (*ibid.*, pt 234).

(60) Arrêt *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)*, préc., pt 137.

droit national et du droit de l'Union, ou dans l'évaluation des faits et l'appréciation des éléments de preuve, ne saurait, en soi, entraîner la responsabilité disciplinaire du juge concerné<sup>(61)</sup>. Il y a lieu d'ajouter que la pratique relative à la manière dont les organes disciplinaires interprètent les infractions disciplinaires peut être pertinente pour déterminer si le régime en question est conforme au droit de l'Union<sup>(62)</sup>.

En outre, la Cour de justice interdit catégoriquement la simple perspective d'une procédure disciplinaire fondée sur le fait qu'un juge applique le droit ou la jurisprudence de l'Union (au lieu du droit national ou des décisions de justice nationales) ou saisisse la Cour de questions préjudicielles sur le droit de l'Union<sup>(63)</sup>. Cela permet de préserver le bon fonctionnement du système de coopération judiciaire prévu par le mécanisme de décision préjudicielle énoncé à l'article 267 du TFUE, que la Cour a qualifié de « clé de voûte » du système judiciaire de l'Union<sup>(64)</sup>. Ce mécanisme confère aux juridictions nationales la marge d'appréciation la plus large possible pour saisir la Cour si elles estiment qu'une affaire pendante devant elles soulève des questions exigeant une interprétation ou une appréciation en validité des dispositions du droit de l'Union nécessaires au règlement du litige qui leur est soumis<sup>(65)</sup>. Une procédure disciplinaire déclenchée au motif qu'un juge national a décidé de saisir la Cour à titre préjudiciel est de nature à dissuader l'ensemble des juridictions nationales de présenter de telles demandes, ce qui pourrait compromettre l'application uniforme du droit de l'Union qu'il cherche à assurer<sup>(66)</sup>. Dans son arrêt historique *RS*, la Cour a considéré que la responsabilité disciplinaire d'un juge national ne peut être engagée, même s'il a écarté l'application d'une décision de la cour constitutionnelle de l'État membre concerné par laquelle celle-ci a refusé d'appliquer un arrêt rendu à titre préjudiciel par la Cour<sup>(67)</sup>.

---

(61) *Ibid.*, pt 138.

(62) *Ibid.*, pt 135.

(63) *Ibid.*, pts 154 et 155. En effet, « la perspective d'ouverture d'une enquête disciplinaire est, en tant que telle, susceptible d'exercer une pression sur ceux qui ont la tâche de juger » (arrêt *Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.*, préc., pt 199).

(64) Arrêt *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)*, préc., pt 222.

(65) *Ibid.*, pt 223.

(66) C.J.U.E., 23 novembre 2021, *IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi)*, aff. C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949, pt 92.

(67) Arrêt *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*, préc., pt 88.

## 2. Garantie « organique » : indépendance des instances disciplinaires

Une deuxième catégorie de garanties s'applique aux organes compétents pour mener des enquêtes et engager des poursuites disciplinaires. Quel que soit le modèle structurel choisi par l'État membre, ces organes devraient eux-mêmes « agir lors de l'exercice de leurs missions de manière objective et impartiale et être, à cet effet, à l'abri de toute influence extérieure »<sup>(68)</sup>.

Ainsi, dans l'arrêt *A.K. et autres*<sup>(69)</sup>, la Cour suprême de Pologne avait des doutes sur l'indépendance de la nouvelle chambre disciplinaire établie au sein de cette cour, notamment en raison des circonstances et conditions dans lesquelles les juges siégeant dans cette chambre avaient été nommés. La Cour de justice a d'abord considéré que la nomination par un organe politique (en l'espèce, le président de la République de Pologne) n'est pas problématique, s'il existe des garanties suffisantes pour éviter toute influence ou pression à la suite de la nomination<sup>(70)</sup>. Toutefois, les conditions de fond et les modalités procédurales présidant à l'adoption des décisions de nomination doivent être telles qu'elles ne puissent pas faire naître, dans l'esprit des justiciables, de doutes légitimes quant à l'imperméabilité des juges concernés<sup>(71)</sup>. Tel peut ne pas être le cas lorsque l'organe qui conseille l'organe politique chargé des nominations des candidats ou proposant leur nomination n'offre pas lui-même des garanties suffisantes d'indépendance<sup>(72)</sup>. Adoptant une approche holistique devenue caractéristique de son analyse méthodologique des questions d'indépendance judiciaire<sup>(73)</sup>, la Cour a chargé la juridiction de renvoi de procéder à une appréciation globale fondée sur l'ensemble des aspects pertinents. Elle a observé que, dans l'affaire en cause, un certain nombre de facteurs pouvaient légitimement mettre en doute l'indépendance du conseil national de la magistrature (la « KRS »), organe investi d'une telle fonction consultative<sup>(74)</sup>, que la nouvelle chambre disciplinaire

(68) Voy. par ex. C.J.U.E., 11 mai 2023, *Inspección Judicială*, aff. C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391, pt 49 et la jurisprudence qui y est citée.

(69) Arrêt *A.K. e.a.* (*Indépendance de la Chambre disciplinaire de la Cour suprême*), préc.

(70) *Ibid.*, pt 133.

(71) *Ibid.*, pt 134.

(72) *Ibid.*, pt 139.

(73) Voy. égal. arrêt *Inspección Judicială*, préc., pts 67 à 72.

(74) Comme le fait que cette instance nouvellement composée a été mise en place moyennant un raccourcissement du mandat de quatre ans en cours des membres qui la composaient

devait être composée exclusivement de nouveaux membres de la Cour suprême<sup>(75)</sup>, et que cette chambre jouissait d'un degré d'autonomie particulièrement poussé au sein de la juridiction de renvoi<sup>(76)</sup>.

L'arrêt *Prokuratura Rejonowa*<sup>(77)</sup> contient une autre précision importante. Un juge doté de pouvoirs disciplinaires ne devrait pas être en mesure de participer à une enquête ou à un procès disciplinaire concernant des juges avec lesquels il siège au sein d'une formation de jugement dans le cadre d'une procédure non disciplinaire. En effet, cette situation pourrait être de nature à susciter des doutes légitimes quant à l'imperméabilité des autres membres de telles formations de jugement à l'égard d'éléments extérieurs, étant donné qu'il ne peut être exclu que le juge ayant les pouvoirs disciplinaires exerce des pressions sur ceux-ci quant aux orientations à suivre dans les affaires qui leur sont attribuées<sup>(78)</sup>. Toutefois, cette jurisprudence ne s'applique qu'aux pouvoirs disciplinaires en tant que tels, qui doivent être distingués du simple droit – notamment pour un juge – de porter plainte contre un autre juge devant une instance disciplinaire.

L'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Asociația « Forumul Judecătorilor din România »* concernait une section spécialisée du ministère public et ayant compétence exclusive pour enquêter sur les infractions commises par les juges et les procureurs, y compris celles traitant des affaires de corruption. Les doutes de la juridiction de renvoi découlaient notamment du fait que le dépôt d'une plainte contre un juge ou un procureur chargé d'une enquête pénale était, en soi, suffisant pour que la nouvelle section spécialisée puisse engager une procédure disciplinaire, cette enquête étant ensuite transférée à cette section, indépendamment de la nature de l'infraction dont le juge ou le procureur est accusé et des éléments de preuve invoqués à son encontre. Selon la Cour, cet aspect de la réforme du régime disciplinaire roumain était de nature à susciter des doutes légitimes dans l'esprit des justiciables quant à la garantie d'indépendance judiciaire. En effet, aucune justification tirée de la bonne administration de la justice ne pouvait être décelée dans l'histoire législative de cette réforme<sup>(79)</sup>. En outre, la structure et les

---

jusqu'alors, et que ces nouveaux membres n'étaient plus élus par leurs pairs magistrats, mais par le pouvoir législatif du gouvernement (*ibid.*, pt 143).

(75) *Ibid.*, pt 150.

(76) *Ibid.*, pt 151.

(77) C.J.U.E., 16 novembre 2021, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a.*, aff. C-748/19 à C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931.

(78) *Ibid.*, pt 86.

(79) *Ibid.*, pt 215.

règles régissant les pouvoirs de la section spécialisée pouvaient porter atteinte à la confiance que doit inspirer la justice dans une société démocratique. Par exemple, il n'existait pas de « garde-fou » contre les plaintes déposées dans le seul but d'interférer dans les affaires sensibles en cours, en particulier les affaires complexes et médiatisées liées à la corruption de haut niveau ou à la criminalité organisée, étant donné que, si une telle plainte était déposée, le traitement de l'affaire en cause devait relever automatiquement de la compétence de la nouvelle section<sup>(80)</sup>.

Récemment, la Cour a également donné des indications sur les conditions dans lesquelles le directeur d'un organe disciplinaire peut concentrer des pouvoirs importants en ce qui concerne son organisation et son fonctionnement, y compris l'adoption de décisions ayant une incidence significative sur la carrière d'autres membres de cet organe. Compte tenu de l'« influence déterminante » que les personnes occupant des postes de direction au sein d'une instance disciplinaire sont susceptibles d'exercer sur l'activité de celle-ci, la Cour a estimé que certaines garanties doivent exister non seulement en ce qui concerne la procédure relative à leur nomination, mais aussi, plus largement, quant aux règles régissant l'organisation et le fonctionnement de ladite instance<sup>(81)</sup>. Par exemple, elle a expliqué que de telles règles, en particulier les pouvoirs du directeur de l'organe disciplinaire, ne devraient pas être de nature à empêcher, dans la pratique, que des procédures disciplinaires soient effectivement engagées à son encontre, même si ce directeur devait faire l'objet de plaintes dûment étayées<sup>(82)</sup>.

### 3. Garanties procédurales concernant l'enquête et le procès

La procédure pouvant aboutir à des sanctions disciplinaires doit comporter des garanties permettant de dissiper tout doute raisonnable dans l'esprit des justiciables que ces sanctions, ou la simple perspective de sanctions, sont utilisées pour soumettre les juges à un contrôle politique. Il résulte donc de la jurisprudence de la Cour de justice que cette procédure doit être menée dans le plein respect des exigences découlant des articles 47 et 48 de la Charte<sup>(83)</sup>.

---

(80) *Ibid.*, pt 218.

(81) Arrêt *Inspekția Judiciară*, préc., pt 51.

(82) *Ibid.*, pt 63.

(83) Arrêt *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)*, préc., pts 61, 80 et 164. Voy. aussi l'arrêt *Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.*, préc., pt 223.



Ceci recouvre, en particulier, le droit à un procès équitable pour le juge concerné. Par conséquent, la procédure disciplinaire doit être menée et clôturée dans un délai raisonnable<sup>(84)</sup>. Par exemple, la Cour de justice a estimé que la compétence du ministre de la Justice de reconduire dans ses fonctions le responsable d'une enquête disciplinaire dans une affaire donnée malgré un arrêt définitif refusant d'ouvrir une procédure disciplinaire dans cette affaire ou de clôturer celle-ci est susceptible d'empêcher que cette affaire soit entendue dans un délai raisonnable<sup>(85)</sup>. Cette garantie est particulièrement importante afin d'éviter que les juges ne se sentent menacés de manière permanente et qu'ils ne soient donc dissuadés d'adopter des décisions que les instances politiques considèrent comme « irrespectueuses »<sup>(86)</sup>. En outre, les droits de la défense du juge doivent être respectés et celui-ci doit avoir la possibilité d'être effectivement conseillé, défendu et représenté<sup>(87)</sup>. Le droit d'être entendu est inhérent aux droits de la défense et garantit à chacun la possibilité de faire connaître effectivement son point de vue au cours de cette procédure<sup>(88)</sup>. Cela inclut le droit de consulter un avocat, qui doit effectivement être en mesure d'accomplir de manière satisfaisante sa mission de conseil, de défense et de représentation du juge concerné<sup>(89)</sup>. Par exemple, si une procédure est menée par le tribunal disciplinaire malgré l'absence justifiée du juge accusé ou de son conseil, cela est incompatible avec le droit du juge concerné d'être effectivement entendu par l'organe disciplinaire et de pouvoir bénéficier d'une défense effective devant cet organe<sup>(90)</sup>. Le principe *non bis in idem* doit sans doute être respecté aussi, bien que celui-ci ne protège pas les juges contre le cumul de poursuites ou sanctions disciplinaires et au titre des lois pénales<sup>(91)</sup>.

Les mesures disciplinaires peuvent avoir de graves conséquences sur la vie et la carrière des membres du pouvoir judiciaire qu'elles visent. Par conséquent, la capacité d'engager des procédures

---

(84) Arrêt *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)*, préc., pts 189 et 191.

(85) *Ibid.*, pts 196 et 197.

(86) Arrêt *Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.*, préc., pts 221 et 222.

(87) Arrêt *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)*, préc., pt 203.

(88) *Ibid.*, pt 205.

(89) *Ibid.*, pt 206.

(90) *Ibid.*, pts 209 et 210.

(91) Sur les conditions de poursuites et de sanctions des personnes sous des régimes distincts, mais pour les mêmes faits, voy. C.J.U.E., 20 mars 2018, *Menci*, aff. C-524/15, ECLI:EU:C:2018:197 ; C.J.U.E., 20 mars 2018, *Garlsson Real Estate et autres*, aff. C-537/16, ECLI:EU:C:2018:193, et C.J.U.E., 20 mars 2018, *Di Puma et Zecca*, aff. C-596/16 et C-597/16, ECLI:EU:C:2018:192.

judiciaires contestant les décisions des organes disciplinaires est essentielle pour préserver l'indépendance judiciaire<sup>(92)</sup>. L'efficacité d'un tel examen suppose que les mesures imposant des sanctions disciplinaires énoncent les raisons en droit et en fait qui les sous-tendent. Compte tenu des conséquences graves que les procédures disciplinaires peuvent avoir sur la vie et la carrière des juges concernés, le contrôle juridictionnel effectué doit, de surcroît, être adapté au caractère disciplinaire des décisions en question et doit être mené par un organe qui satisfait lui-même aux exigences d'indépendance et d'impartialité<sup>(93)</sup>.

Il peut être soutenu par ailleurs qu'un régime disciplinaire doit également garantir que les juges sont soumis à des sanctions proportionnées à la gravité de l'infraction qu'ils ont commise et doivent pouvoir obtenir un contrôle juridictionnel de cette proportionnalité. Cela soulève toutefois la question plus large de savoir si la Cour est encline à inclure – par analogie – les garanties découlant de l'article 49 de la Charte (« Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines ») aux normes minimales applicables aux États membres en matière de régimes disciplinaires, ce qui doit encore être clarifié.

B. – *Une protection fonctionnelle et, partant,  
non formellement limitée aux procédures disciplinaires*

La dernière caractéristique de la jurisprudence de la Cour réside dans le fait qu'elle ne limite pas l'application de cette protection minimale aux procédures ou mesures qualifiées de « disciplinaires » en vertu du droit national. Un parallèle peut être ici établi avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui traite des demandes fondées sur l'article 6 de la CEDH contestant des mesures non disciplinaires qui ont un effet analogue à celui des sanctions disciplinaires imposées aux juges concernés<sup>(94)</sup>.

---

(92) Voy. C.J.U.E., 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, aff. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pt 67 ; et arrêt *Commission c. Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, préc., pt 77. Dans ces arrêts, la Cour a interprété l'article 50 de la Charte.

(93) Voy. l'arrêt *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)*, préc., pts 80 et 83, et C.J.U.E., 21 décembre 2021, *Euro Box Promotion e.a.*, aff. C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, pt 144.

(94) Voy., concernant cette jurisprudence, l'article de Raffaele Sabato dans le présent ouvrage (section 8).

Cette interprétation large de la protection conférée par le droit de l'Union pouvait déjà être déduite de l'arrêt *Commission c. Pologne (Indépendance de la Cour suprême polonaise)*, prononcé en 2019 et relatif à l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême. La Cour de justice a expliqué qu'un tel abaissement pouvait être justifié par des raisons objectives, telles que l'équilibre des âges dans les juridictions supérieures. Elle a toutefois ajouté qu'une telle réduction ne peut être appliquée d'une manière qui donne lieu à un « doute raisonnable » que l'exécutif utilise une telle mesure d'abaissement de l'âge de la retraite, avec effet immédiat, pour exercer une influence politique sur la juridiction en question et pour promouvoir ou, à l'inverse, sanctionner les juges en raison de leurs opinions politiques. Un tel risque a été constaté dans cette affaire : un régime de dérogations a été instauré, qui conférait au président de la République de Pologne un pouvoir discrétionnaire d'accepter ou de rejeter la demande d'un juge de rester en fonction jusqu'à l'âge de la retraite applicable précédemment.

La protection fonctionnelle offerte par le droit de l'Union contre les sanctions déguisées apparaît de manière encore plus claire dans l'arrêt *Commission c. Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, prononcé en 2023. Il résulte de cet arrêt que les mêmes garanties que celles applicables en matière disciplinaire devraient s'appliquer à d'autres règles relatives au statut des juges et à l'exercice de leurs fonctions, telles que celles régissant la levée de leur immunité pénale, car les mesures d'application de ces règles sont « susceptibles d'avoir des conséquences majeures sur le déroulement de la carrière des juges ainsi que sur les conditions de vie de ces derniers »<sup>(95)</sup>. Par conséquent, les décisions autorisant l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre de juges, leur arrestation et leur détention, ainsi que la suspension ou la réduction de leur rémunération, ou les décisions relatives à des aspects importants des régimes de travail, de la sécurité sociale ou de la retraite qui sont applicables à ces juges, doivent être adoptées ou réexaminées par un organe qui satisfait lui-même aux garanties inhérentes à une protection juridictionnelle effective, y compris celle de l'indépendance<sup>(96)</sup>.

---

(95) Arrêt *Commission c. Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, préc., pt 97.

(96) *Ibid.*, pt 100.

§ 5. – *Les régimes disciplinaires dans l'UE :  
un défi d'aujourd'hui et de demain*

Le présent article a mis en lumière un développement remarquable de la jurisprudence de la Cour de justice, qui était à peine imaginable il y a quelques années. La valeur de l'État de droit sur laquelle repose l'Union fixe certaines limites à la compétence des États membres d'organiser leurs systèmes judiciaires, notamment en ce qui concerne le respect des normes minimales en matière d'indépendance judiciaire. L'approche fonctionnelle de l'indépendance judiciaire de la Cour de justice vise à garantir qu'aucun soupçon raisonnable ne naisse dans l'esprit des justiciables quant à l'imperméabilité des juges appelés à appliquer le droit de l'Union à l'égard d'éléments extérieurs et à leur neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent. Sans cette garantie, l'efficacité du droit de l'Union serait illusoire. La confiance mutuelle entre les États membres, qui est au cœur même du processus d'intégration de l'Union et du développement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, s'en trouverait sérieusement menacée.

La jurisprudence récente sur les normes minimales applicables aux régimes disciplinaires témoigne de manière nette de la « justiciabilité » de l'indépendance judiciaire en droit de l'Union. La Cour de justice est ainsi compétente pour vérifier que la manière dont les États membres conçoivent et mettent en œuvre leurs régimes disciplinaires respecte une série de normes minimales, largement inspirées des normes internationales non contraignantes et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La jurisprudence de la Cour de justice ne peut bien sûr pas régir tous les aspects de ces régimes, car cela dépasserait clairement les compétences attribuées à l'Union. Ce faisant, elle ne respecterait pas non plus la diversité des traditions juridiques des États membres et la variété des besoins découlant de leur contexte social ou culturel spécifique. Toutefois, la Cour de justice vérifie, au cas par cas, que les dispositions disciplinaires examinées, ou la manière dont elles sont généralement appliquées, ne portent pas atteinte à la confiance des citoyens dans la justice et sa bonne administration, au lieu de promouvoir cette confiance. La nature holistique de l'examen mené par la Cour implique, en particulier, que des éléments qui ne sont pas strictement liés aux régimes disciplinaires – tels que les conditions de nomination ou de promotion – peuvent jouer un rôle lorsqu'il s'agit de déterminer si certains aspects de ces régimes suscitent des soupçons raisonnables concernant le système judiciaire d'un État membre.

Bien que la jurisprudence examinée dans cet article ait établi certains principes de base, de nouveaux problèmes et doutes se poseront inévitablement à l'avenir. Le droit primaire de l'Union offre aux juges des États membres une protection tangible contre les mesures qui compromettent leur indépendance judiciaire, en particulier lorsque les organes politiques décident de réformer les régimes disciplinaires. Trouver le juste équilibre entre ce rempart et l'examen des performances et du comportement des juges restera un défi permanent. Un tel examen peut légitimement contribuer à l'efficacité et à la qualité de la justice dans des environnements sociaux, juridiques et numériques de plus en plus complexes et, par conséquent, renforcer la « comptabilité » de nos systèmes de justice. Molière a écrit : « Ce n'est pas seulement pour ce que nous faisons que nous sommes tenus responsables, mais aussi pour ce que nous ne faisons pas ». Cette citation pleine de sagesse doit guider les professionnels de la justice et les responsables de l'organisation des systèmes judiciaires : tous partagent la responsabilité de préserver une confiance des citoyens dans l'efficacité des systèmes judiciaires tout en consolidant une culture judiciaire commune au sein de l'Union enracinée dans la valeur de l'État de droit.





## VII

# JUDGES' CIVIL, CRIMINAL AND DISCIPLINARY LIABILITY: PERSPECTIVES FROM THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Raffaele SABATO

### **Abstract**

The article explores the relationship between accountability of judges and the need to protect their independence. An attempt has been made on the basis of the case law of the European Court of Human Rights, as well as the standards set by Council of Europe bodies, to distinguish between the correct framework, in which disciplinary, civil and criminal liability of judges should be applied, and the abuse of that framework. Matters of private lives of judges and their freedom of expression are specifically addressed.

### **Keywords**

Right to a fair trial before an independent and impartial tribunal (Article 6 ECHR) – European Court of Human Rights – Disciplinary – Civil and criminal liability regimes as legitimate tools for enhancing the good administration of justice and the rule of law – Need to strike a balance with judicial independence

*I wish to thank my legal stagiaire, Mr Paolo Viafora, for his excellent assistance in converting my speaking notes into this article. The opinions expressed are my own, and not those of the Court.*

### § 1. – *Introduction – Accountable yet independent judges in Europe*

In societies built on the principle of the rule of law, the judiciary plays a crucial role in ensuring the proper functioning of the legal system. The fair administration of justice is, in fact, an essential precondition for the ex-post enforcement – and thus also for the ex-ante protection – of each individual's rights and freedoms, which are made effective and saved from the risk of being a dead letter. Those rights

and liberties, whether set out in domestic law or enshrined in the European Convention on Human Rights (hereinafter ‘the Convention’), cannot be realised without accountable yet independent domestic judges ensuring their observance, sharing their responsibilities with the European Court of Human Rights (hereinafter ‘Court’ or ‘ECtHR’) within a community of judges in a constant dialogue among themselves. This is all the more important for the European countries which are members of the European Union, given the special role played in the dialogue by the Court of Justice of the European Union and, in general, by all the bodies of the Union dealing with the justice system and the justice professionals.<sup>(1)</sup> I will, however, concentrate on concepts that may be considered common to all Member States of the Council of Europe (hereinafter ‘CoE’).

### § 2. – *A delicate balance in accountability systems*

The good administration of justice entails finding a delicate balance between the principles of independence and accountability. Disciplinary, civil, and criminal liability regimes are legitimate tools in this endeavour, as they make judges accountable to the citizens – fostering the confidence of the public in the legal system – and guarantee that citizens, directly or indirectly, benefit from effective remedies, which are essential to safeguard the rule of law. Nonetheless, liability regimes can be (and unfortunately have indeed been) misused to undermine judicial independence, without which there can be no correct and lawful implementation of rights and freedoms. It is, therefore, no coincidence that the ECtHR attaches a great deal of importance to the balance between accountability and protection of the independence of the judiciary: its recent case law is bringing judges into the spotlight, not as the makers of a court’s decisions impugned by applicants, but as holders themselves of Convention rights. With this in mind, the purpose of my reflection is to briefly provide a glimpse into the ECtHR’s perspectives on the civil, criminal and disciplinary liability of judges.

---

(1) Dialogue among judges, an important tool for the consolidation of the rule of law, has an important component in training (which is usually common, at least in part, to judges, prosecutors, and defence lawyers at the European level). This is especially true in the EU, within the framework of which the European Judicial Training Network aims to further develop a common judicial culture in Europe. In its Conclusions of 11 March 2021, entitled ‘Boosting Training of Justice Professionals’, the Council of the European Union called the European Commission to support the existing European networks to promote and enhance the dialogue between judges.



§ 3. – *The role of Article 6 of the Convention  
in the balancing exercise*

In this exercise, one cannot fail to observe, to start with, the role played by Article 6 of the Convention. In fact, by stating that ‘... everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law’, this provision expressly identifies the independence of courts – and consequently of judges – as a prerequisite for the fairness of the proceedings. In parallel, it intertwines the notion of ‘independence’ with that of ‘establishment by law’. For these reasons, Article 6 constitutes the main provision used by the Court to approach the issue of the balancing of the independence and liability of judges, which, as seen, constitute two sides of the same coin.

§ 4. – *Independence and establishment by law*

In this context, the identification of the scope of the notion of independence is essential for being able to evaluate when a liability regime pursues the legitimate aim of ensuring accountability of decision-makers and when, instead, it is (mis)used to undermine the necessary autonomy that the judicial power must enjoy with respect to other public powers. It therefore comes as no surprise that this topic is at the centre of various judgments. In the landmark case of *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*,<sup>(2)</sup> the Strasbourg judges pointed out that the procedure for appointing judges constitutes an essential element of the concept of ‘establishment’ of a judicial body ‘by law’, which is coessential to its independence. A tribunal that is clearly not ‘constituted’ in accordance with the national legislative framework on appointments will, therefore, lack the legitimacy that is necessary in a democratic society for dealing with legal disputes. Likewise, the Court has – in a long series of precedents – stated that, in order to establish whether a judicial body can be considered independent, consideration must be given to a number of other factors, like the procedures of appointing its members, their terms of office and immunities, the existence of guarantees against outside pressures, as well as the question of whether the body presents a ‘semblance’ of independence.

---

(2) ECtHR, 1st December 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, No. 26374/18, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418.

§ 5. – *The CoE standards on independence*

In parallel, it may be worth noticing that, within the framework of the CoE, the topic of the independence of judges has not only been examined by the Court. Rather, there are various interactions on the topic between the ECtHR, the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and other bodies of the CoE. This additional form of ‘dialogue’ has led to the preparation of various texts, of various legal natures, which, directly or indirectly, address the topic. Suffice is to remember the European Charter on the Statute for Judges of 1998,<sup>(3)</sup> the Committee of Ministers’ recommendations of 1994<sup>(4)</sup> and 2010,<sup>(5)</sup> the opinions of the Consultative Council of European Judges (hereinafter ‘CCJE’) starting in 2001,<sup>(6)</sup> as well as the CCJE’s Magna Carta of Judges of 2010,<sup>(7)</sup> summarizing previous opinions. Other notable examples are offered by the Venice Commission’s documents on the subject, like the Rule of Law Checklist<sup>(8)</sup> and the Report on the Independence of the Judiciary.<sup>(9)</sup>

§ 6. – *Liability regimes vis-à-vis independence of judges and other values protected by the Convention*

The abundance of documents regarding the protection of the independence of judges, be they the Court’s judgments, CoE instruments, or ‘simple’ reports, demonstrates the importance of that issue and, conversely, the risks associated with mechanisms – such as liability regimes – capable of undermining independence. It should be clarified, however, that liability systems for judges can also conflict

---

(3) CoE, *European Charter on the statute for judges*, DAJ/DOC (98) 23.

(4) CoE, *Recommendation No. r (94) 12 of the Committee of Ministers to Member States on the independence, efficiency and role of judges*, adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1994 at the 518th meeting of the Ministers’ Deputies. This text is no longer in force after the adoption of the recommendation referred to in the next footnote.

(5) CoE, *Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on judges: independence, efficiency and responsibilities*, adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers’ Deputies.

(6) See in this regard, CCJE, Opinion No. 1 (2001) *on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges*; CCJE, Opinion No. 10 (2007) *on the Council for the Judiciary at the service of society*; CCJE, Opinion No. 24 (2021) *Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems*.

(7) CCJE, *Magna Carta of Judges*, CCJE (2010)3 Final.

(8) European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Rule of Law Checklist* (2016).

(9) European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the Independence of The Judicial System Part I: The Independence of Judges* (2010), CDL-AD(2010)004.

with other values protected by the Convention: not only the impartiality of judges, given its close connection (emphasised by the same Article 6) with their independence, but also their right to private life (Article 8 of the Convention),<sup>(10)</sup> their freedom of religion (Article 9),<sup>(11)</sup> their rights of expression (Article 10),<sup>(12)</sup> assembly and association (Article 11),<sup>(13)</sup> etc. Thus, various aspects of the private life of a judge, such as his political, religious and association choices, can, at least in the abstract, affect his decision-making activity and, therefore, be scrutinised in the context of a liability procedure. In such cases, the finding of an infringement by the state enforcing judicial liability cannot be too obvious, since a certain restriction of other rights is acceptable to balance them with the state's legitimate interest to enhance the accountability of judges and, ultimately, to ensure the correct administration of justice. However, it is no less true that, due to their repressive and sanctioning function, liability procedures are powerful tools for exerting pressure and, as such, prone to the risk of abuse, which, again, can affect multiple rights guaranteed by the Convention. The sensitivity of the matter requires a particularly scrupulous examination of the conflicting interests at stake.

#### § 7. – *Example of a vetting procedure*

The case law of the Court on this offers several examples of mechanisms put in place by states to assess the liability of judges – and, potentially, apply a sanction to them – which, once more, display the ambivalent goals which these mechanisms can serve: ensuring accountability on the one hand, undermining independence or other values on the other. An example of the legitimate pursuit of the former aim is provided by the so-called accountability through ‘vetting’, addressed in *Xhoxhaj v. Albania*.<sup>(14)</sup> That case applied to the dismissal of a Constitutional Court judge following the outcome of an exceptional re-evaluation process regarding suitability for office of all

(10) For a more detailed explanation, see footnote 23 *infra* and the relevant text.

(11) See e.g. ECtHR, 8 February 2001, *Pitkevich v. Russia*, No. 47936/99, Decision on the admissibility, CE:ECHR:2001:0208DEC004793699.

(12) See e.g. ECtHR, 9 March 2021, *Eminağaoğlu v. Turkey*, No. 76521/12, CE:ECHR:2021:0309JUD007652112.

(13) See e.g. ECtHR, 17 February 2004, *Maestri v. Italy*, No. 39748/98, CE:ECHR:2004:0217JUD003974898.

(14) ECtHR, 9 February 2021, *Xhoxhaj v. Albania*, No. 15227/19, CE:ECHR:2021:0209JUD001522719.

judges and prosecutors in the country. Despite the applicant's claim that the vetting bodies had lacked independence and impartiality due to the appointment of their members without any involvement of the judiciary (allegedly resulting in a lack of the required professionalism and experience), the Court held that Article 6(1) had not been breached. Taking into account the presence of a sufficiently clear legal basis (namely the Constitution and the Vetting Act) which provided for the establishment of the Independent Qualification Commission and the Appeal Chamber, their exclusive jurisdiction and competence to perform the transitional re-evaluation, as well as their formation in the applicant's case, the Court concluded that the vetting bodies had been established and were composed legitimately, therefore being 'tribunal[s] established by law'. The Court further noted that, once appointed, the vetting bodies had not been subject to any pressure by the executive during the examination of the applicant's case and that the fact that their members had not been drawn from the corps of sitting professional judges was consistent with the spirit and goal of the vetting process, specifically in an attempt to avoid any individual conflicts of interest and to ensure public confidence in the process. The fixed duration of their terms of office was understandable given the extraordinary nature of the vetting process. The Court was also satisfied that domestic legislation had provided guarantees for their irremovability and for their proper functioning.

§ 8. – *Disguised sanctions on judges: termination  
of ancillary tasks*

While the previous case shows the presence of an institutionalised procedure in the context of the liability of judges, intended to evaluate the decision-maker and terminate his office since the assessment led to a negative outcome, without any arbitrariness or abuse having been disclosed, other cases reveal a less noble use of the tool of liability, rather intended to exert undue pressure on 'troublesome' judges, inducing them to change their decisions, or punishing them for decisions made or, in other words, breaching their independence. The case law in this regard shows that states sometimes prefer to use indirect means to 'punish' judges. Such practices have the undeniable advantage of being particularly evanescent, obtaining a result which is similar to that of a disciplinary measure, without having to comply with the guarantees provided for the official procedures. One

example is the termination of judicial tasks other than 'core' tasks. In the *Żurek v. Poland* judgment,<sup>(15)</sup> for example, the Court held that the intention of the accumulation of measures applied with respect to the applicant – including his dismissal as the press officer of a regional court, the audit of his financial declarations and the inspection of his judicial work – had been to intimidate him because of the views he had expressed in defence of the rule of law and judicial independence in Poland. The applicant was indeed one of the main outspoken critics of the judicial reform initiated by the government which had come to power in 2015, and the press officer of the National Council of the Judiciary (NCJ), the constitutional body of Poland tasked with safeguarding the independence of the courts and judges. Following the same reasoning as in *Grzęda v. Poland*,<sup>(16)</sup> the Court further maintained that the lack of judicial review of the decision to remove the applicant from the NCJ had constituted a breach of his right of access to a court. Consequently, it held that both Articles 6(1) and 10 of the Convention had been breached. In finding these breaches, the Court emphasised the overall context of the reorganisation of the judicial system, which had resulted in the weakening of judicial independence within what has widely been described as the rule-of-law crisis in Poland. Another important judgment in this context is *Broda and Bojara v. Poland*.<sup>(17)</sup> Here, the decisions of the minister of justice to put a premature end to the term of office of the applicants as vice-presidents of the Kielce regional court led the ECtHR to find that Article 6(1) had been breached. Following the complaint of the applicants that they did not have any remedy to challenge those decisions, the Court held that such termination without a proper examination either by an ordinary court or by another body exercising judicial duties, breached the very essence of the applicants' right of access to a court. The Court emphasised, in particular, the importance of safeguarding the independence of the judiciary and respecting procedural fairness in cases regarding the careers of judges.

---

(15) ECtHR, 16 June 2022, *Żurek v. Poland*, No. 39650/18, CE:ECHR:2022:0616JUD003965018.

(16) ECtHR, 15 March 2022, *Grzęda v. Poland [GC]*, No. 43572/18, CE:ECHR:2022:0315JUD004357218.

(17) ECtHR, 29 June 2021, *Broda and Bojara v. Poland*, No. 26691/18, 27367/18, CE:ECHR:2021:0629JUD002669118.

§ 9. – *Termination of core functions by a law ‘restructuring’ the judiciary or lowering the retirement age*

The two above cases had been preceded along a partly similar, partly different pattern by *Baka v. Hungary*.<sup>(18)</sup> Similarly to *Broda and Bojara*, in *Baka*, the mandate of the applicant – the resident of the Hungarian Supreme Court – was brought to an end three and a half years before its should have expired, through the entry into force of the Fundamental Law (the new Constitution), which provided for the creation of the *Kúria*, the highest court in Hungary, to succeed and replace the Supreme Court, the applicant being prevented from being transferred to the new *Kúria*. Noting that the premature termination of the applicant’s term of office had not been reviewed by an ordinary tribunal or by another body exercising judicial powers, that it was not open to review, and that such a lack of judicial review arose from legislation the compatibility of which with the requirements of the rule of law was doubtful, the Court held that Hungary had impaired the very essence of the applicant’s right of access to a court, therefore finding that Article 6(1) of the Convention had been breached.

It is worth mentioning that, in reaching these conclusions, the Court placed strong emphasis on the rising importance attached by international and the Council of Europe’s instruments to procedural fairness in cases involving the removal or dismissal of judges, including the intervention of an independent authority, which is separate from the executive and legislative authorities.

The situations examined above in section 8 need to be distinguished from that arising in *Baka*, where the use of indirect means (restructuring of the judicial organisation) led to the termination of the judge’s core task.

The Court has addressed a similar issue, from the point of view of lowering the retirement age (which was also an issue in *Baka*), in the not yet final case of *Pajak and Others v. Poland*:<sup>(19)</sup> the respondent government had lowered the retirement age for judges from 67 to 60 for women (and to 65 for men) and had made the continuation of their duties after retirement age conditional upon authorization by the minister of justice and by the National Council of the Judiciary

(18) ECtHR, 23 June 2016, *Baka v. Hungary [GC]*, No. 20261/12, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112.

(19) ECtHR, 24 October 2023, *Pajak and Others v. Poland*, No. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, CE:ECHR:2023:1024JUD002522618.

(‘NCJ’), thus actually obtaining their early removal from the office. In dealing with this matter, the Court held that the decisions made by the minister of justice and by the NCJ with regard to each applicant had constituted arbitrary and unlawful interference in the sphere of judicial independence and protection against removal from judicial office on the part of the representative of executive authority and the body subordinated to that authority. It concluded that the very essence of the applicants’ right of access to a court had thereby been impaired.

§ 10. – *Convention-compliant disciplinary proceedings*

A disciplinary procedure established by law should offer the guarantees required to prevent abuses, as long as judicial review and independence/impartiality of the reviewing body are guaranteed, together with fair procedural steps. For these reasons, in *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*,<sup>(20)</sup> the Court found that the Convention had not been breached with regard to the complaint alleging a lack of independence and impartiality on the part of the Judicial Division of the Supreme Court.

The origins of this case were in the disciplinary proceedings brought against the applicant, resulting in the imposition of disciplinary penalties by the High Council of the Judiciary (‘CSM’), and the review conducted by the Supreme Court on appeal. Challenging these decisions, it argued that there were objective reasons for casting doubt on the independence and impartiality of the Judicial Division of the Supreme Court, because the president of the CSM was also the president of the Supreme Court and, in this capacity, each year, he appointed the members of the *ad hoc* division that examined appeals against the CSM’s decisions in disciplinary cases. However, despite these complaints, the ECtHR considered that the dual role of the President of the Supreme Court was not such as to cast doubt on the independence and objective impartiality of that court in ruling on the applicant’s appeals against the CSM’s decisions. Furthermore, given all the specific circumstances of the case and the guarantees intended to shield the Judicial Division of the Supreme Court from external pressure, the Court found that the applicant’s fears could not be regarded as objectively justified and that the system in place for

---

(20) ECtHR, 6 November 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [GC], No. 55391/13, 57728/13, 74041/13, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113.

reviewing disciplinary decisions of the CSM, namely an appeal to the Judicial Division, did not breach the requirement of independence and impartiality under Article 6(1) of the Convention.

§ 11. – *Disciplinary proceedings and judges' private lives*

In any case, disciplinary proceedings, even when performed by a legitimate authority, must be reasonable and aimed at ascertaining the professional liability of judges based on relevant elements. This means that they must be proportionate to their aims and cannot result in undue scrutiny of aspects of judges' lives when these do not have an impact on their judicial role.

The leading case in which the Court addressed that issue is *Özpinar v. Turkey*,<sup>(21)</sup> where the applicant claimed that her dismissal had been based on aspects of her private life, *inter alia*, her alleged close relationships with several men, her appearance and her repeated lateness for work. In addressing such complaints, the Court held that Article 8 of the Convention had been breached, finding that the interference with the applicant's private life had not been proportionate to the legitimate aim pursued with respect to the duty of judges to exercise restraint in order to preserve their independence and the authority of their decisions. It noted in particular that the ethical duties of judges might legitimately encroach upon their private lives to the extent that they apply to conduct tarnishing the image or reputation of the judiciary. In the applicant's case, however, even if certain aspects of the conduct at issue might have warranted her dismissal, the investigation had not substantiated those accusations and had taken into her account numerous actions which were unrelated to her professional activity. Furthermore, she had been afforded few safeguards in the proceedings being conducted against her, whereas any judge facing dismissal on grounds related to private or family life must have guarantees against arbitrariness and, in particular, a guarantee of adversarial proceedings before an independent and impartial supervisory body. Such safeguards were all the more important in the case of the applicant as, with her dismissal, she automatically lost the right to practice law. The applicant had appeared before the Council only at the point when she had challenged the dismissal and had not received the reports of the inspector or of the witness testimony in advance.

---

(21) ECtHR, 19 October 2010, *Özpinar v. Turkey*, No. 20999/04, CE:ECHR:2010:1019JU D002099904.



§ 12. – *Can the exercise of freedom of expression lead to disciplinary proceedings?*

Both disciplinary procedures and related sanctions cannot unreasonably impair other rights afforded by the Convention, having to be necessary and proportionate to the legitimate aim of guaranteeing the correct administration of justice by promoting the accountability of judges for breaches of their professional duties.

In this respect, the Court found breaches of multiple provisions of the Convention in *Miroslava Todorova v. Bulgaria*<sup>(22)</sup> regarding two sets of disciplinary proceedings initiated against the applicant, who was a judge and the president of the main professional association of judges in Bulgaria (the BUJ) at the given time. In those proceedings, the Supreme Judicial Council (SJC) ordered a reduction in her salary followed by her dismissal on the grounds that there had been delays in dealing with her cases. However, this latter sanction was set aside by the Supreme Administrative Court and the applicant was ultimately sanctioned with a two-year demotion. The applicant alleged that such disciplinary proceedings had been conducted as a result of her statements as the president of the BUJ.

The Court held that Article 10 of the Convention had been breached with respect to the applicant, finding that the domestic authorities had failed to provide appropriate and sufficient reasons with their decisions explaining why the disciplinary proceedings and the sanctions imposed on the applicant had been necessary and proportionate to the legitimate aims pursued; also, the measures had not been 'necessary in a democratic society'. It added that this finding did not rule out the possibility of prosecuting judges for breaches of their professional duty following the exercise of their freedom of expression, provided that such action could not be suspected of constituting retaliation for exercising that fundamental right. In order to dispel any suspicion in this regard, the domestic authorities had to be able to establish that the proceedings in question had exclusively pursued one or more of the legitimate aims set out in the second paragraph of Article 10. The Court also held that Article 18 (limitation on the use of restrictions on rights) taken together with Article 10 of the Convention had been breached, finding that the predominant purpose of the disciplinary proceedings against the applicant and

---

(22) ECtHR, 19 October 2021, *Miroslava Todorova v. Bulgaria*, No. 40072/13, CE:ECHR:2021:1019JUD004007213.

of the sanctions imposed on her by the SJC had not been to ensure compliance with the time limits for dealing with cases, but rather to penalise and intimidate the applicant for her criticism of the SJC and the executive. However, the Court held that Article 6(1) of the Convention had not been breached in this case, finding no evidence of a lack of independence or impartiality on the part of the Supreme Administrative Court. The case of *Żurek v. Poland*, in which the Court found that the applicant's freedom of expression had been breached has already been mentioned.

In a similar vein, in the judgment in *Kozan v. Turkey*,<sup>(23)</sup> the Court concluded that Article 10 had been breached. This case applied to a disciplinary sanction (reprimand) imposed on the applicant, a sitting judge, for having shared a press article headed 'Judicial rehabilitation for closing the 17 December investigation, dismissal for conducting the investigation' in May 2015, within a private Facebook group, without posting any comment himself. In finding this breach, the Court held that the disciplinary sanction imposed on the applicant had not met any pressing social need and, consequently, had not constituted a measure that was 'necessary in a democratic society'. It noted, in particular, that the press article in question was part of a debate of particular interest to members of the judiciary, since it concerned the impartiality and independence of judges *vis-à-vis* the executive with respect to events related to proceedings regarding suspected corruption and the government's objection to those proceedings. The fact that a judge had shared certain views expressed in a press article with his colleagues regarding the independence of the justice system and had allowed them to comment in response, had necessarily fallen within his freedom to impart or receive information in an important area of his professional life. The Court also noted that the Council of Judges and Prosecutors had not properly weighed the applicant's freedom of expression against his duty of discretion as a judge. Lastly, it reiterated that the Council was a non-judicial body and that proceedings before its Chamber and Plenary Assembly did not afford judicial review safeguards. In this case, the Court also found that Article 13 (right to an effective remedy) of the Convention taken together with Article 10 had been breached, finding that no judicial remedy had been available to the applicant with regard to the measure taken against him by the Council.

---

(23) ECtHR, 1 March 2022, *Kozan v. Turkey*, No. 16695/19, CE:ECHR:2022:0301JUD001669519.

§ 13. – *Criminal proceedings against judges*

The disciplinary liability of judges – which the cases reported above illustrate – represents perhaps the most common, but not the only hypothesis of liability. In fact, accountability of judges can also be promoted through the channels of ordinary justice, be it civil or criminal. It follows that such proceedings lend themselves to the same risks of abuse exposed above, to the detriment of the independence of the judiciary.

Criminal liability, in particular, can constitute an efficient tool for applying pressure in this regard. Unsurprisingly, the Court has therefore dealt with various cases involving criminal charges filed against judges after their immunity was lifted.

A good example of this is offered by the judgment in *Tuleya v. Poland*,<sup>(24)</sup> where the applicant, a well-known judge, complained about five sets of preliminary inquiries initiated against him in 2018 on suspicion of disciplinary misconduct. He further complained that one of those inquiries, regarding his alleged disclosure of sensitive information from an investigation file, had led to the lifting of his immunity from prosecution and suspension from his official duties for over two years by the Disciplinary Chamber of the Supreme Court. The Court held that Articles 6(1), (8) and (10) had been breached noting, as it did in one of its previous rulings (*Reczkowicz v. Poland*),<sup>(25)</sup> that the Disciplinary Chamber – which had decided to lift the applicant's immunity – was not an 'independent and impartial tribunal established by law' for the purposes of the Convention. The Court also concluded that there was no lawful basis for the measures against the applicant which must have had a significant impact on his right to a private life and could be described as a strategy intended to intimidate (or even silence) him for the views he had expressed.

§ 14. – *Civil liability of judges  
and the threshold of gross negligence*

In balancing the competing interest in judges' accountability and independence, the Magna Carta of Judges recommends that '[t]he interpretation of the law, assessment of facts or weighing of evidence

---

(24) ECtHR, 6 July 2023, *Tuleya v. Poland*, No. 21181/19, 51751/20, CE:ECHR:2023:0706JUD002118119.

(25) ECtHR, 22 July 2021, *Reczkowicz v. Poland*, No. 43447/19, CE:ECHR:2021:0722JUD004344719.

carried out by judges to determine cases should not give rise to civil or disciplinary liability, except in cases of malice and gross negligence'.<sup>(26)</sup> Leaving aside the relevance of this threshold in disciplinary proceedings,<sup>(27)</sup> in the context of civil proceedings, several national systems grant judges immunity from claims, at least by way of only allowing liability to be the object of proceedings against the state, which then has a recusory action against the judge, but only in the case of gross negligence or wilful misconduct. The ECtHR has addressed this issue in the *Sergey Zubarev v. Russia* case,<sup>(28)</sup> regarding the refusal of the national courts to accept a defamation claim brought by the applicant, a lawyer, against a judge on grounds of judicial immunity.

The Strasbourg judges found that Article 6(1) of the Convention had not been breached. The Court emphasised that, while performing their responsibility to regulate the conduct of civil proceedings, the national authorities had not overstepped the threshold of their assessment in restricting the applicant's access to a court, and that a reasonable relationship of proportionality could be said to have existed between judicial immunity for facts related to the administration of justice and the legitimate aim pursued in the public interest. The Court, in particular, noted that judicial immunity is a legal practice that exists in some form in many states, which are parties to the Convention. It is established for the benefit of the public, whose interest requires that judges should be at liberty to perform their functions independently and without fear of consequences, while the litigants could protect themselves against judicial errors by taking their complaints to an appeal court without resorting to suits for personal liability. Accordingly, the Court held that, in this case, the judge's immunity from liability related to her professional activities as a presiding judge in a civil case had the legitimate aim of properly administering justice.

Despite its importance, judicial immunity cannot, however, extend so far as to completely absolve them of liability for whatever wrongdoing, as doing so would jeopardise the good administration of justice. The challenging task for states is to balance these two sides

---

(26) *Magna Carta of Judges*, cit., para. 66.

(27) See e.g. ECtHR, 6 October 2022, *Juszczyszyn v. Poland*, No. 35599/20, ECHR:2022:1006JUD003559920.

(28) ECtHR, 5 February 2015, *Sergey Zubarev v. Russia*, No. 5682/06, CE:ECHR:2015:0205JUD000568206.

of liability of judges, which is made even more complicated by the difficulties often encountered by the Court in assessing the legitimacy of such measures.

An example illustrating this point is *Landi v. Italy*,<sup>(29)</sup> in which the majority – relying on the report of the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (hereinafter ‘GREVIO’)<sup>(30)</sup> – took issue with the fact that there was no remedy in Italy to obtain civil redress for negligent omissions by prosecutors. In my concurring opinion, I attempted to emphasise that specific protection for victims is provided in various domestic provisions, such as Article 28 of the Constitution<sup>(31)</sup> and multiple special laws allowing actions based on the liability of prosecutors in cases of gross negligence.

#### § 15. – *Conclusion*

This brief overview leads to the conclusion that, in general terms, the approach of the ECtHR reflects the inherent complexity of liability of judges, akin to a ‘double-edged sword’. On the one hand, it serves as a necessary mechanism for safeguarding against an abuse of power and misconduct. On the other, it introduces the potential for undue pressure and hindrance to judicial independence. Ultimately, the pursuit of justice requires a nuanced approach that recognises the potential dangers of such a weapon; namely, that it can cut both ways. Only by wielding the sword judiciously can we ensure that no one is unjustly injured and we work towards a judicial system that is both accountable to the public and capable of dispensing independent and impartial justice.

---

(29) ECtHR, 7 April 2022, *Landi vs. Italy*, No. 10929/19, CE:ECHR:2022:0407JUD001092919.

(30) GREVIO, *Baseline Evaluation Report: Italy* (2020).

(31) According to this provision ‘Officials of the State or public agencies shall be directly responsible under criminal, civil, and administrative law for acts committed in violation of rights. In such cases, civil liability shall extend to the State and to such public agency’.





## VII

# RESPONSABILITÉ CIVILE, PÉNALE ET DISCIPLINAIRE DES JUGES : POINT DE VUE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Raffaele SABATO

### Résumé

Le présent article explore la relation entre la responsabilité des juges et la nécessité de protéger leur indépendance. J'ai tenté, sur la base de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que des normes fixées par les organes du Conseil de l'Europe, d'opérer une distinction entre le cadre approprié, dans lequel la responsabilité disciplinaire, civile et pénale des juges doit être appliquée, et l'abus de ce cadre. Les questions relatives à la vie privée des juges et à leur liberté d'expression sont spécifiquement abordées.

### Mots-clés

Droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial (article 6 de la CEDH) – Cour européenne des droits de l'homme – Régimes de responsabilité disciplinaire, civile et pénale, en tant qu'outils légitimes pour renforcer la bonne administration de la justice et l'État de droit – Nécessité de trouver un équilibre avec l'indépendance judiciaire

*Je tiens à remercier mon stagiaire juridique, M. Paolo Viafora, pour son aide précieuse dans la retranscription de mes notes orales dans le présent texte.*

### § 1. – Introduction – Des juges responsables mais indépendants en Europe

Dans les sociétés fondées sur le principe de l'État de droit, le pouvoir judiciaire joue un rôle crucial dans le bon fonctionnement du système juridique. La bonne administration de la justice est en effet un prérequis essentiel à l'application *ex post* – et donc aussi à la

protection *ex ante* – des droits et libertés de chacun, qui sont rendus effectifs et prémunis du risque de n’être que lettre morte. Ces droits et libertés, qu’ils soient énoncés dans le droit national ou consacrés par la Convention européenne des droits de l’homme (ci-après la « Convention »), ne peuvent être garantis sans que des juges nationaux responsables et indépendants assurent leur respect et partagent leurs responsabilités avec la Cour européenne des droits de l’homme (ci-après la « Cour » ou la « Cour eur. D.H. ») au sein d’une communauté de juges en dialogue constant. Ceci est d’autant plus important pour les pays européens membres de l’Union européenne, compte tenu du rôle particulier joué dans ce dialogue par la Cour de justice de l’Union européenne et, en général, par tous les organes de l’Union qui sont en charge du système judiciaire et des professionnels de la justice<sup>(1)</sup>. Je me concentrerai toutefois sur des concepts qui peuvent être considérés comme communs à tous les États membres du Conseil de l’Europe (ci-après le « CdE »).

§ 2. – *Un équilibre fragile  
dans les systèmes de responsabilité*

La bonne administration de la justice suppose de trouver un équilibre fragile entre les principes d’indépendance et de responsabilité ou de « comptabilité ». Les régimes de responsabilité disciplinaire, civile et pénale sont des outils légitimes dans cette démarche, car ils rendent les juges responsables devant les citoyens – ce qui renforce la confiance du public dans le système juridique – et garantissent que ces citoyens, directement ou indirectement, bénéficient de recours efficaces, essentiels à la sauvegarde de l’État de droit. Néanmoins, les régimes de responsabilité peuvent être (et ont malheureusement été) utilisés à mauvais escient pour nuire à l’indépendance judiciaire, sans laquelle il ne peut y avoir de mise en œuvre correcte et licite des droits et libertés. Ce n’est donc pas un hasard si la Cour eur. D.H. accorde une grande importance à l’équilibre entre la responsabilité et la protection de l’indépendance du pouvoir judiciaire : sa

---

(1) Le dialogue entre les juges, outil important pour la consolidation de l’État de droit, est une composante cruciale de la formation (qui est généralement commune, du moins en partie, aux juges, aux procureurs et aux avocats de la défense au niveau européen). C’est particulièrement vrai pour l’UE, dans laquelle le Réseau européen de formation judiciaire entend renforcer le développement d’une culture judiciaire commune en Europe. Dans ses conclusions du 11 mars 2021, intitulées « Renforcer la formation des professionnels de la justice », le Conseil de l’Union européenne a invité la Commission européenne à soutenir les réseaux européens existants afin de promouvoir et d’améliorer le dialogue entre les juges.



jurisprudence récente a projeté les juges sous les feux de l'actualité, non pas en tant qu'auteurs de décisions contestées par les requérants, mais en tant que titulaires des droits de la Convention. Dans cette optique, l'objectif de ma réflexion est de donner un bref aperçu du point de vue de la Cour eur. D.H. sur la responsabilité civile, pénale et disciplinaire des juges.

### § 3. – *Le rôle de l'article 6 de la Convention dans l'exercice d'équilibre*

Dans cet exercice, on ne peut manquer d'observer d'emblée le rôle joué par l'article 6 de la Convention. En effet, cette disposition, énonçant que « ...toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi », souligne l'indépendance des tribunaux – et par conséquent des juges – comme une condition préalable à l'équité de la procédure. En parallèle, elle recoupe les notions d'« indépendance » et d'« établissement par la loi ». Pour ces raisons, l'article 6 constitue la principale disposition utilisée par la Cour pour aborder la question de l'équilibre entre l'indépendance et la responsabilité des juges, qui, comme on l'a vu, constituent les deux faces d'une même pièce de monnaie.

### § 4. – *Indépendance et établissement par la loi*

Dans ce contexte, il est essentiel d'identifier la portée de la notion d'indépendance pour pouvoir évaluer quand un régime de responsabilité poursuit l'objectif légitime d'assurer la responsabilité des décideurs et quand, au contraire, il est (mal) utilisé et nuit à l'autonomie dont doit jouir le pouvoir judiciaire par rapport aux autres pouvoirs publics. Il n'est donc pas surprenant que ce sujet soit au centre de différents jugements. Dans l'affaire historique *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*<sup>(2)</sup>, les juges de Strasbourg ont souligné que la procédure de nomination des juges constitue un élément essentiel de la notion d'« établissement » d'un organe judiciaire « par la loi », cosubstantielle à son indépendance. Un tribunal qui n'est clairement pas « constitué » conformément au cadre législatif national sur les nominations n'aura donc pas la légitimité nécessaire, dans une société démocratique, pour traiter les litiges. De même, la Cour a déclaré – dans une longue série

(2) Cour eur. D.H., 1<sup>er</sup> décembre 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, req. n° 26374/18, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418.

de précédents – que pour déterminer si un organe judiciaire peut être jugé indépendant, il convient de prendre en considération un certain nombre d'autres facteurs, tels que les modalités de nomination de ses membres, leurs mandats et immunités, l'existence de garanties contre les pressions extérieures, ainsi que la question de savoir si l'organe présente un « semblant » d'indépendance.

§ 5. – *Les normes du CdE en matière d'indépendance*

Parallèlement, il convient de noter que, dans le cadre du CdE, la question de l'indépendance des juges n'a pas été examinée uniquement par la Cour. Il existe en effet diverses interactions sur le sujet entre la Cour eur. D.H., la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et d'autres organes du CdE. Cette forme supplémentaire de « dialogue » a conduit à l'élaboration de différents textes, de natures juridiques diverses, qui abordent le sujet directement ou indirectement. Il suffit de rappeler la Charte européenne sur le statut des juges de 1998<sup>(3)</sup>, les recommandations du Comité des Ministres de 1994<sup>(4)</sup> et 2010<sup>(5)</sup>, les avis du Conseil consultatif de juges européens (ci-après le « CCJE ») à compter de 2001<sup>(6)</sup>, ainsi que la Magna Carta des juges adoptée par le CCJE en 2010<sup>(7)</sup>, résumant les avis précédents. D'autres exemples notables sont fournis par les documents de la Commission de Venise sur le sujet, comme la Liste des critères de l'État de droit<sup>(8)</sup> et le rapport sur l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>(9)</sup>.

---

(3) Charte européenne sur le statut des juges du Conseil de l'Europe, DAJ/DOC (98) 23.

(4) Recommandation n° R(94) 12 du Conseil de l'Europe et du Comité des ministres aux États membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, adoptée par le Comité des ministres le 13 octobre 1994 lors de la 518<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres. Ce texte n'est plus en vigueur après l'adoption de la recommandation mentionnée dans la note de bas de page suivante.

(5) Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des ministres le 17 novembre 2010 lors de la 1 098<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres.

(6) Voy., à cet égard, CCJE, avis n° 1 (2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges ; CCJE, avis n° 10 (2007) sur le Conseil de la justice au service de la société ; CCJE, avis n° 24 (2021) sur l'évolution des Conseils de la justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux.

(7) Magna Carta des juges du Conseil consultatif de juges européens, CCJE (2010)3 Final.

(8) Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Liste des critères de l'État de droit*, 2016.

(9) Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I : L'indépendance des juges* (2010), CDL-AD(2010)004.

§ 6. – *Régimes de responsabilité vis-à-vis de l'indépendance des juges et autres valeurs protégées par la Convention*

L'abondance de documents relatifs à la protection de l'indépendance des juges, qu'il s'agisse des arrêts de la Cour, des instruments du CdE ou de « simples » rapports, démontre l'importance de cette question et, inversement, les risques associés aux mécanismes – tels que les régimes de responsabilité – susceptibles de nuire à l'indépendance. Il convient toutefois de préciser que les systèmes de responsabilité des juges peuvent également entrer en conflit avec d'autres valeurs protégées par la Convention : l'impartialité des juges, compte tenu de son lien étroit (souligné par le même article 6) avec leur indépendance, mais aussi leur droit à la vie privée (article 8 de la Convention)<sup>(10)</sup>, leur liberté de religion (article 9)<sup>(11)</sup>, leurs droits à la liberté d'expression (article 10)<sup>(12)</sup>, de réunion et d'association (article 11)<sup>(13)</sup>, etc. Ainsi, divers aspects de la vie privée d'un juge, tels que ses choix politiques, religieux et associatifs, peuvent, du moins de manière abstraite, affecter son activité décisionnelle et, par conséquent, être examinés dans le cadre d'une procédure de mise en œuvre de responsabilité. Dans ce genre de cas, la constatation d'une infraction par l'État chargé d'appliquer la responsabilité judiciaire n'est pas évidente, car on peut accepter dans une certaine mesure de restreindre d'autres droits pour les mettre en balance avec l'intérêt légitime qu'a l'État de renforcer la responsabilité des juges et, en fin de compte, d'assurer la bonne administration de la justice. Toutefois, il n'est pas moins vrai que, du fait de leur fonction répressive et de sanction, les procédures de mise en œuvre de la responsabilité sont des outils puissants pour exercer des pressions et, en tant que telles, sont sujettes au risque d'abus, qui, là encore, peuvent affecter de multiples droits garantis par la Convention. La sensibilité de la question nécessite un examen particulièrement scrupuleux des différents intérêts en jeu.

---

(10) Pour une explication plus détaillée, voy. la note de bas de page 23 *infra* et le texte pertinent.

(11) Voy. par ex. Cour eur. D.H., 8 février 2001, *Pitkevich c. Russie*, req. n° 47936/99, CE:ECHR:2001:0208DEC004793699.

(12) Voy. par ex. Cour eur. D.H., 9 mars 2021, *Eminağaoglu c. Turquie*, req. n° 76521/12, CE:ECHR:2021:0309JUD007652112.

(13) Voy. par ex. Cour eur. D.H., 17 février 2004, *Maestri c. Italie*, req. n° 39748/98, CE:ECHR:2004:0217JUD003974898.

§ 7. – *Exemple de procédure de réévaluation*

La jurisprudence de la Cour à ce sujet offre plusieurs exemples de mécanismes mis en place par les États pour évaluer la responsabilité des juges, et leur infliger éventuellement une sanction. Des exemples qui, une fois de plus, illustrent l'ambivalence des objectifs que ces mécanismes peuvent servir : d'une part, assurer la « comptabilité », et d'autre part, porter atteinte à l'indépendance ou à d'autres valeurs. Un exemple de la poursuite légitime du premier objectif concerne la responsabilité par voie de réévaluation de l'aptitude à exercer des fonctions, souvent qualifiée de procédure de « vetting », traitée dans l'arrêt *Xhoxhaj c. Albanie*<sup>(14)</sup>. Cette affaire concerne une juge de la Cour constitutionnelle qui avait été démise de ses fonctions à l'issue d'une procédure de réévaluation entamée à son égard, dans le cadre d'un processus exceptionnel de réévaluation de l'aptitude à exercer des fonctions de tous les juges et procureurs du pays. Bien que la requérante ait dénoncé le manque d'indépendance et d'impartialité des organes chargés de la réévaluation, leurs membres ayant été nommés sans aucune implication du pouvoir judiciaire (ce qui aurait entraîné un manque de professionnalisme et d'expérience requis), la Cour a estimé que l'article 6, paragraphe 1, n'avait pas été violé. Compte tenu de l'existence d'une base juridique suffisamment claire (à savoir la Constitution et la loi sur la réévaluation) qui prévoyait la création de la commission indépendante de qualification et de la chambre d'appel, de leur autorité exclusive et de leur compétence pour procéder à la réévaluation transitoire, ainsi que de leur formation dans l'affaire de la requérante, la Cour a conclu que les organes de réévaluation avaient été créés et étaient constitués légitimement, et qu'ils étaient donc des « tribunaux établis par la loi ». La Cour a en outre noté que, une fois nommés, les organes de réévaluation n'avaient subi aucune pression de la part de l'exécutif durant l'examen de l'affaire de la requérante, et que le fait que leurs membres n'aient pas été choisis parmi les juges professionnels en exercice était conforme à l'esprit et à l'objectif du processus de réévaluation, en particulier pour éviter tout conflit d'intérêts individuel et assurer la confiance du public dans le processus. La durée fixe de leur mandat était compréhensible étant donné le caractère extraordinaire

---

(14) Cour eur. D.H., 9 février 2021, *Xhoxhaj c. Albanie*, req. n° 15227/19, CE:ECHR:2021:0209JUD001522719.

du processus de réévaluation. La Cour a également estimé que la législation nationale avait fourni des garanties quant à leur inamovibilité et à leur bon fonctionnement.

§ 8. – *Sanctions déguisées contre les juges :  
cessation des fonctions accessoires*

Si l'arrêt auquel je viens de me référer illustre une procédure institutionnalisée dans le cadre de la responsabilité des juges, destinée à évaluer le décideur et à mettre fin à ses fonctions puisque l'évaluation s'est soldée par un résultat négatif, sans qu'aucun arbitraire ou abus n'ait été décelé, d'autres révèlent une utilisation moins noble de l'outil de la responsabilité, plutôt destinée à exercer des pressions excessives sur les juges « gênants », les incitant à modifier leurs décisions, les punissant pour les décisions prises ou, en d'autres termes, violant leur indépendance. La jurisprudence à cet égard montre que les États préfèrent parfois recourir à des moyens indirects pour « punir » les juges. De telles pratiques présentent l'« avantage » indéniable d'être particulièrement évanescentes, d'aboutir à un résultat comparable à celui d'une mesure disciplinaire, sans avoir à respecter les garanties prévues pour les procédures officielles. Citons à titre d'exemple la cessation de tâches judiciaires autres que les tâches « essentielles ». Dans l'arrêt *Żurek c. Pologne*<sup>(15)</sup>, par exemple, la Cour a estimé que l'accumulation de mesures prises contre le requérant – notamment sa révocation de sa fonction de porte-parole d'un tribunal régional, le contrôle fiscal ouvert contre lui et l'enquête conduite à son sujet par l'inspection judiciaire – avait visé à l'intimider en raison des opinions qu'il avait exprimées en faveur de l'État de droit et de l'indépendance de la justice en Pologne. Le requérant a en effet été l'un des détracteurs les plus virulents de la réforme judiciaire initiée par le gouvernement arrivé au pouvoir en 2015, et le porte-parole du Conseil national de la magistrature (CNM), l'organe constitutionnel polonais garant de l'indépendance des tribunaux et des juges. Suivant le même raisonnement que dans l'arrêt *Grzęda c. Pologne*<sup>(16)</sup>, la Cour a en outre jugé que l'absence de contrôle juridictionnel de la décision de démettre le requérant de ses fonctions au CNM avait constitué une violation de son droit d'accès à un tribunal. En conséquence, elle a considéré

(15) Cour eur. D.H., 16 juin 2022, *Żurek c. Pologne*, req. n° 39650/18, CE:ECHR:2022:0616JUD003965018.

(16) Cour eur. D.H., 15 mars 2022, *Grzęda c. Pologne*, req. n° 43572/18, CE:ECHR:2022:0315JUD004357218.

que l'article 6, paragraphe 1 et l'article 10 de la Convention avaient été violés. En constatant ces violations, la Cour a mis l'accent sur le contexte général de la réorganisation du système judiciaire, qui s'était traduite par un affaiblissement de l'indépendance judiciaire dans ce qui a été largement décrit comme la « crise de l'État de droit » en Pologne. Un autre jugement important dans ce contexte est celui rendu dans l'affaire *Broda et Bojara c. Pologne*<sup>(17)</sup>. En l'espèce, les décisions du ministre de la Justice de mettre fin prématurément au mandat des requérants en tant que vice-présidents du tribunal régional de Kielce ont conduit la Cour eur. D.H. à constater que l'article 6, paragraphe 1, avait été violé. Suite à la plainte des requérants qui affirmaient n'avoir eu aucun recours pour contester ces décisions, la Cour a jugé qu'un tel licenciement, sans examen approprié ni par un tribunal ordinaire, ni par un autre organe exerçant des fonctions judiciaires, violait l'essence même du droit d'accès des requérants à un tribunal. La Cour a souligné en particulier qu'il importait de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire et de respecter l'équité procédurale dans les affaires concernant la carrière des juges.

§ 9. – *Cessation des fonctions essentielles par une loi  
« restructurant » le pouvoir judiciaire  
ou abaissant l'âge de départ à la retraite*

Les deux affaires que je viens d'évoquer avaient été précédées, selon un schéma en partie similaire et en partie différent, de l'affaire *Baka c. Hongrie*<sup>(18)</sup>. À l'instar de l'affaire *Broda et Bojara*, dans l'affaire *Baka*, le mandat du requérant – président de la Cour suprême hongroise – avait pris fin trois ans et demi avant son terme, en raison de l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale (la nouvelle Constitution), qui prévoyait la création de la *Kúria*, la plus haute juridiction de Hongrie, pour succéder à la Cour suprême, le requérant se voyant interdire tout transfert dans la nouvelle *Kúria*. Constatant que la cessation prématurée du mandat du requérant n'avait pas été examinée par un tribunal ordinaire ou par un autre organe exerçant des pouvoirs judiciaires, qu'elle n'était pas susceptible d'être réexaminée et qu'une telle absence de contrôle juridictionnel découlait d'une législation dont la compatibilité avec les exigences de l'État

(17) Cour eur. D.H., 29 juin 2021, *Broda et Bojara c. Pologne*, req. n<sup>os</sup> 26691/18 et 27367/18, CE:ECHR:2021:0629JUD002669118.

(18) Cour eur. D.H., 23 juin 2016, *Baka c. Hongrie*, req. n<sup>o</sup> 20261/12, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112.

de droit était douteuse, la Cour a estimé que la Hongrie avait porté atteinte à l'essence même du droit d'accès du requérant à un tribunal, jugeant par conséquent que l'article 6, paragraphe 1, de la Convention avait été violé.

Il convient de mentionner que, en parvenant à ces conclusions, la Cour a mis fortement l'accent sur l'importance croissante accordée par les instruments internationaux et du Conseil de l'Europe à l'équité procédurale dans les affaires impliquant la révocation ou le licenciement de juges, y compris l'intervention d'une autorité indépendante, distincte des autorités exécutives et législatives.

Il importe de distinguer les situations examinées à la section 8 ci-dessus de celle observée dans l'affaire *Baka*, où le recours à des moyens indirects (restructuration de l'organisation judiciaire) avait conduit à la cessation de la mission principale du juge.

La Cour a abordé une question similaire, du point de vue de l'abaissement de l'âge de départ à la retraite (traitée également dans l'affaire *Baka*), dans l'affaire non encore définitivement jugée *Paják e.a. c. Pologne*<sup>(19)</sup> : le gouvernement défendeur avait abaissé l'âge de départ à la retraite des juges de 67 à 60 ans pour les femmes (et à 65 ans pour les hommes), et subordonné la continuation de l'exercice de la fonction de juge, au-delà de l'âge de départ à la retraite, à l'autorisation du ministre de la Justice et à celle du Conseil national de la magistrature (CNM). Dans cette affaire, la Cour a estimé que les décisions prises par le ministre de la Justice et par le CNM à l'égard de chacune des requérantes constituaient une immixtion arbitraire et irrégulière du représentant de l'autorité exécutive et de l'organe subordonné à celle-ci dans la sphère d'indépendance et d'inamovibilité des juges. Elle a conclu que l'essence même du droit d'accès des requérantes à un tribunal avait ainsi été compromise.

#### § 10. – *Procédures disciplinaires conformes à la Convention*

Une procédure disciplinaire établie par la loi devrait offrir les garanties nécessaires pour prévenir les abus, à condition que le contrôle juridictionnel et l'indépendance/l'impartialité de l'organe de contrôle soient garantis, tout comme le caractère équitable des procédures. Pour ces raisons, dans l'affaire *Ramos Nunes de*

(19) Cour eur. D.H., 24 octobre 2023, *Paják et autres c. Pologne*, req. n<sup>os</sup> 25226/18, 25805/18, 8378/19 et 43949/19, CE:ECHR:2023:1024JUD002522618.

*Carvalho e Sà c. Portugal*<sup>(20)</sup>, la Cour a estimé que la Convention n'avait pas été violée eu égard à la plainte alléguant un manque d'indépendance et d'impartialité de la part de la division judiciaire de la Cour suprême.

Cette affaire trouve son origine dans une procédure disciplinaire engagée à l'encontre de la requérante, qui avait donné lieu à l'imposition de sanctions disciplinaires par le Conseil supérieur de la magistrature (ci-après le « CSM »), ainsi qu'à l'examen par la Cour suprême, statuant en appel. Contestant ces décisions, elle avait fait valoir qu'il existait des raisons objectives de douter de l'indépendance et de l'impartialité de la division judiciaire de la Cour suprême, car le président du CSM était également président de la Cour suprême et, à ce titre, il nommait chaque année les membres de la division *ad hoc* qui examinait les recours contre les décisions du CSM dans les affaires disciplinaires. Toutefois, en dépit de ces plaintes, la Cour eur. D.H. a considéré que le double rôle du président de la Cour suprême n'était pas de nature à jeter le doute sur l'indépendance et l'impartialité objective de cette juridiction pour statuer sur les recours de la requérante contre les décisions du CSM. En outre, compte tenu de toutes les circonstances spécifiques de l'affaire et des garanties destinées à protéger la division judiciaire de la Cour suprême contre les pressions extérieures, la Cour a estimé que les craintes du requérant ne pouvaient être considérées comme objectivement fondées et que le système mis en place pour le contrôle des décisions disciplinaires du CSM, à savoir un recours devant la division judiciaire, ne violait pas l'exigence d'indépendance et d'impartialité prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention.

#### § 11. – *Procédures disciplinaires et vie privée des juges*

En tout état de cause, les procédures disciplinaires, même lorsqu'elles sont menées par une autorité légitime, doivent être raisonnables et viser à établir la responsabilité professionnelle des juges sur la base d'éléments pertinents. Cela signifie qu'elles doivent être proportionnées à leurs objectifs et ne peuvent donner lieu à une surveillance excessive des aspects de la vie des juges si ceux-ci n'ont pas d'incidence sur leur rôle judiciaire.

---

(20) Cour eur. D.H., 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sà c. Portugal*, req. n<sup>os</sup> 55391/13, 57728/13 et 74041/13, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113.



La principale affaire dans laquelle la Cour a traité de cette question est l'affaire *Özpinar c. Turquie*<sup>(21)</sup>, où la requérante a affirmé que son licenciement avait été fondé sur des aspects de sa vie privée, *entre autres*, ses prétendues relations étroites avec plusieurs hommes, son apparence et ses retards répétés dans le traitement de ses dossiers. Examinant ces plaintes, la Cour a jugé que l'article 8 de la Convention avait été violé, estimant que l'ingérence dans la vie privée de la requérante n'avait pas été proportionnée à l'objectif légitime poursuivi en ce qui concerne le devoir des juges de faire preuve de retenue pour préserver leur indépendance et l'autorité de leurs décisions. Elle a noté en particulier que les devoirs éthiques des juges pouvaient légitimement empiéter sur leur vie privée dans la mesure où ils s'appliquaient à des comportements portant atteinte à l'image ou à la réputation du pouvoir judiciaire. Toutefois, dans le cas de la requérante, même si certains aspects des comportements incriminés auraient pu justifier son licenciement, l'enquête n'avait pas permis d'étayer ces accusations et avait pris en compte de nombreux agissements sans rapport avec son activité professionnelle. En outre, elle n'avait reçu que peu de garanties dans le cadre de la procédure engagée à son encontre, alors que tout juge faisant l'objet d'un licenciement pour des motifs liés à sa vie privée ou familiale doit bénéficier de garanties contre l'arbitraire et, en particulier, de la garantie de bénéficier d'une procédure contradictoire devant un organe de contrôle indépendant et impartial. Ces garanties sont d'autant plus importantes dans le cas de la requérante que suite à son licenciement, elle a automatiquement perdu le droit d'exercer ses fonctions de juge. Plus concrètement, la requérante n'avait comparu devant le Conseil qu'au moment de contester son licenciement et n'avait pas reçu au préalable les rapports de l'inspecteur ou les déclarations des témoins.

§ 12. – *L'exercice de la liberté d'expression peut-il donner lieu à une procédure disciplinaire ?*

Ni les procédures disciplinaires ni les sanctions connexes ne peuvent porter atteinte de manière déraisonnable aux autres droits conférés par la Convention, étant donné qu'elles doivent être nécessaires et proportionnées à l'objectif légitime de garantir la bonne administration de la justice en favorisant la responsabilité des juges pour les manquements à leurs obligations professionnelles.

---

(21) Cour eur. D.H., 19 octobre 2010, *Özpinar c. Turquie*, req. n° 20999/04, CE:ECHR:2010:1019JUD002099904.

À cet égard, la Cour a constaté des violations de multiples dispositions de la Convention dans l'affaire *Miroslava Todorova c. Bulgarie*<sup>(22)</sup> concernant deux séries de procédures disciplinaires engagées à l'encontre de la requérante, qui, à l'époque, était juge et présidente de la principale association professionnelle des juges de Bulgarie (la BUJ). Dans le cadre de cette procédure, le Conseil supérieur de la justice (CSJ) avait ordonné une réduction de son salaire suivie de son licenciement en raison des retards constatés dans le traitement de ses dossiers. Toutefois, cette dernière sanction avait été annulée par la Cour administrative suprême et la requérante avait finalement été sanctionnée par une rétrogradation de deux ans. La requérante a allégué que de telles procédures disciplinaires faisaient suite à ses déclarations en tant que présidente de la BUJ.

La Cour a jugé que l'article 10 de la Convention avait été violé à l'égard de la requérante, estimant que les autorités nationales n'avaient pas fourni de motifs appropriés et suffisants dans leurs décisions expliquant pourquoi la procédure disciplinaire et les sanctions infligées à la requérante avaient été nécessaires et proportionnées aux objectifs légitimes poursuivis ; en outre, il n'avait pas été démontré que les mesures adoptées étaient « nécessaires dans une société démocratique ». La Cour a ajouté que cette conclusion n'excluait pas la possibilité de poursuivre les juges pour manquements à leur devoir professionnel suite à l'exercice de leur liberté d'expression, pour autant qu'une telle action ne puisse être soupçonnée de constituer une mesure de représailles contre l'exercice de ce droit fondamental. Afin de dissiper tout doute à cet égard, les autorités nationales devaient être en mesure d'établir que la procédure en question avait exclusivement poursuivi un ou plusieurs des objectifs légitimes énoncés à l'article 10, deuxième paragraphe. La Cour a également jugé que l'article 18 (limitation du recours à des restrictions de droits), pris conjointement avec l'article 10 de la Convention, avait été violé, estimant que l'objectif premier de la procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante et des sanctions qui lui avaient été infligées par le CSJ n'avait pas été d'assurer le respect des échéances de traitement de ses dossiers, mais plutôt de pénaliser et d'intimider la requérante pour ses critiques à l'encontre du CSJ et de l'exécutif. Toutefois, la Cour a estimé que l'article 6, paragraphe 1, de la Convention n'avait

---

(22) Cour eur. D.H., 19 octobre 2021, *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, req. n° 40072/13, CE:ECHR:2021:1019JUD004007213.

pas été violé en l'espèce, n'ayant trouvé aucune preuve d'un manque d'indépendance ou d'impartialité de la part de la Cour administrative suprême. L'affaire *Żurek c. Pologne*, dans laquelle la Cour a constaté que la liberté d'expression du requérant avait été violée, a déjà été mentionnée.

Dans le même ordre d'idées, dans l'arrêt *Kozan c. Turquie*<sup>(23)</sup>, la Cour a conclu que l'article 10 avait été violé. Cette affaire concernait une sanction disciplinaire (réprimande) infligée au requérant, juge en exercice, pour avoir partagé en mai 2015 un article de presse intitulé « Réhabilitation judiciaire pour clôture de l'enquête du 17 décembre, licenciement pour une enquête menée » dans un groupe fermé de *Facebook*, sans avoir lui-même publié aucun commentaire. En constatant cette violation, la Cour a jugé que la sanction disciplinaire infligée au requérant n'avait pas répondu à un besoin social impérieux et, par conséquent, n'avait pas constitué une mesure « nécessaire dans une société démocratique ». Elle a notamment noté que l'article de presse en question s'inscrivait dans un débat qui présentait un intérêt particulier pour les membres de la profession de magistrat, puisqu'il portait sur l'impartialité et l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis de l'exécutif s'agissant des événements relatifs au déclenchement des poursuites fondées sur des soupçons de corruption et l'opposition du gouvernement à ces procédures. Le fait qu'un juge ait partagé avec ses collègues certains points de vue exprimés dans un article de presse sur l'indépendance du système judiciaire et leur ait permis de commenter, relevait nécessairement de sa liberté de communiquer ou de recevoir des informations dans un domaine important de sa vie professionnelle. La Cour a également noté que le Conseil des juges et des procureurs n'avait pas correctement apprécié la liberté d'expression du requérant par rapport à son devoir de discrétion en tant que juge. Enfin, elle a rappelé que le Conseil était un organe non judiciaire et que les procédures devant sa chambre et son assemblée plénière n'offraient aucune garantie de contrôle juridictionnel. En l'espèce, la Cour a également constaté que l'article 13 (droit à un recours effectif) de la Convention, pris conjointement avec l'article 10, avait été violé, estimant qu'aucun recours juridictionnel n'avait été offert au requérant eu égard à la mesure prise à son encontre par le Conseil.

---

(23) Cour eur. D.H., 1<sup>er</sup> mars 2022, *Kozan c. Turquie*, req. n° 16695/19, CE:ECHR:2022:0301JUD001669519.

### § 13. – *Procédures pénales contre les juges*

La responsabilité disciplinaire des juges – qu’illustrent les affaires rapportées ci-dessus – représente peut-être l’hypothèse de responsabilité la plus courante, mais elle n’est pas la seule. En fait, la responsabilité des juges peut également être encouragée par les voies de la justice ordinaire, qu’elles soient civiles ou pénales. Il s’ensuit que de telles procédures se prêtent aux mêmes risques d’abus que ceux exposés ci-dessus, au détriment de l’indépendance du pouvoir judiciaire.

La responsabilité pénale, en particulier, peut constituer un outil efficace pour exercer des pressions à cet égard. Il n’est donc pas surprenant que la Cour ait été saisie de diverses affaires portant sur des accusations pénales contre des juges après la levée de leur immunité.

L’arrêt *Tuleya c. Pologne*<sup>(24)</sup> en est un bon exemple : le requérant, un juge bien connu, avait porté plainte contre cinq enquêtes préliminaires ouvertes à son encontre en 2018 pour soupçons de faute disciplinaire. Il avait notamment allégué que l’une de ces enquêtes, qui le visait pour une divulgation supposée d’informations sensibles contenues dans un dossier d’enquête, avait conduit à la levée de son immunité de poursuites et à la suspension de ses fonctions pendant plus de deux ans par la chambre disciplinaire de la Cour suprême. La Cour a jugé que les articles 6, paragraphes 1, 8 et 10 avaient été violés en constatant, comme elle l’avait fait dans l’une de ses décisions antérieures (*Reczkowicz c. Pologne*)<sup>(25)</sup>, que la chambre disciplinaire – qui avait décidé de lever l’immunité du requérant – n’était pas un « tribunal indépendant et impartial établi par la loi » aux fins de la Convention. La Cour a également conclu que les mesures prises contre M. Tuleya ne reposaient pas sur une base légale, qu’elles ont dû produire un impact significatif sur son droit au respect de sa vie privée et qu’elles peuvent être qualifiées de stratégie visant à l’intimider (voire à le faire taire) compte tenu des opinions qu’il avait exprimées.

### § 14. – *Responsabilité civile des juges et seuil de négligence grave*

Afin d’équilibrer les intérêts concurrents de la « comptabilité » et de l’indépendance des juges, la Magna Carta des juges recommande que « l’interprétation du droit, l’évaluation des faits ou l’appréciation des

(24) Cour eur. D.H., 6 juillet 2023, *Tuleya c. Pologne*, req. n<sup>os</sup> 21181/19 et 51751/20, CE:ECHR:2023:0706JUD002118119.

(25) Cour eur. D.H., 22 juillet 2021, *Reczkowicz c. Pologne*, req. n<sup>o</sup> 43447/19, CE:ECHR:2021:0722JUD004344719.

éléments de preuve effectuée par les juges pour trancher les affaires ne donnent lieu à aucune responsabilité civile ou disciplinaire, sauf en cas de malveillance et de négligence grave »<sup>(26)</sup>. Abstraction faite de la pertinence de ce seuil dans les procédures disciplinaires<sup>(27)</sup>, dans le cadre des procédures civiles, plusieurs systèmes nationaux accordent aux juges l'immunité contre les poursuites, du moins en permettant que seule la responsabilité soit l'objet de procédures contre l'État, qui dispose alors d'une action récursoire contre le magistrat, mais uniquement en cas de négligence grave ou de faute intentionnelle. La Cour eur. D.H. a traité cette question dans l'affaire *Sergey Zubarev c. Russie*<sup>(28)</sup> sur le refus des juridictions nationales d'admettre pour examen l'action en diffamation du requérant, un avocat, contre une juge pour des raisons d'immunité judiciaire.

Les juges de Strasbourg ont estimé que l'article 6, paragraphe 1, de la Convention n'avait pas été violé. La Cour a souligné que, dans l'exercice de leur responsabilité de régler la conduite des procédures civiles, les autorités nationales n'avaient pas outrepassé le seuil de leur appréciation en restreignant l'accès du requérant à un tribunal, et qu'un rapport de proportionnalité raisonnable pouvait être considéré comme ayant existé entre l'immunité judiciaire pour des faits liés à l'administration de la justice et l'objectif légitime poursuivi dans l'intérêt public. La Cour a noté en particulier que l'immunité judiciaire est une pratique juridique qui existe sous une forme ou sous une autre dans de nombreux États parties à la Convention. Elle est établie dans l'intérêt du public, qui exige que les juges soient libres d'exercer leurs fonctions de manière indépendante et sans crainte de conséquences, tandis que les justiciables peuvent se protéger contre les erreurs judiciaires en intentant une action devant une cour d'appel sans recourir à des poursuites en responsabilité personnelle. En conséquence, la Cour a jugé qu'en l'espèce, l'exonération de responsabilité de la juge liée à ses activités professionnelles de présidente dans une affaire civile avait pour objectif légitime d'administrer correctement la justice.

Malgré son importance, l'immunité judiciaire ne peut pas aller jusqu'à exonérer totalement les magistrats de toute responsabilité pour un acte répréhensible, car cela compromettrait la bonne administration

---

(26) Magna Carta des juges du Conseil consultatif de juges européens, préc., pt 66.

(27) Voy. par ex. Cour eur. D.H., 6 octobre 2022, *Juszczyszyn c. Pologne*, req. n° 35599/20, ECHR:2022:1006JUD003559920.

(28) Cour eur. D.H., 5 février 2015, *Sergey Zubarev c. Russie*, req. n° 5682/06, CE:ECHR:2015:0205JUD000568206.

de la justice. Les États ont la lourde tâche d'équilibrer ces deux aspects de la responsabilité des juges, tâche rendue plus compliquée encore par les nombreuses difficultés rencontrées par la Cour dans l'évaluation de la légitimité de telles mesures.

L'affaire *Landi c. Italie*<sup>(29)</sup> en est un bon exemple : dans cette affaire, la majorité – s'appuyant sur le rapport du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (ci-après le « GREVIO »)<sup>(30)</sup> – a reproché à l'Italie de ne prévoir aucun recours pour obtenir réparation civile en cas d'omissions fautive des procureurs. J'ai tenté pour ma part de mettre en exergue que la protection spécifique des victimes est prévue dans diverses dispositions nationales, telles que l'article 28 de la Constitution<sup>(31)</sup> et plusieurs lois spéciales autorisant des actions fondées sur la responsabilité des procureurs en cas de négligence grave.

#### § 15. – *Conclusion*

Ce bref aperçu permet de conclure que, d'une manière générale, l'approche de la Cour eur. D.H. reflète la complexité inhérente de la « comptabilité » des juges, comparable à une « arme à double tranchant ». D'une part, celle-ci opère comme un mécanisme nécessaire pour se protéger contre les abus de pouvoir et les fautes. D'autre part, elle introduit la possibilité de pressions excessives et d'entraves à l'indépendance judiciaire. Enfin, la poursuite de la justice exige une approche nuancée qui reconnaisse les dangers potentiels d'une telle arme à double tranchant. En utilisant judicieusement cette arme, nous pouvons faire en sorte que personne ne soit injustement blessé et œuvrer à la mise en place d'un système judiciaire à la fois « comptable » envers le public et capable de dispenser une justice indépendante et impartiale.

---

(29) Cour eur. D.H., 7 avril 2022, *Landi c. Italie*, req. n° 10929/19, CE:ECHR:2022:0407JUD001092919.

(30) GREVIO, *Baseline Evaluation Report – Italy*, 2020.

(31) Selon cette disposition, « les hauts fonctionnaires et les employés de l'État et des organismes publics sont directement responsables, selon les lois pénales, civiles et administratives, des actes accomplis en violation des droits. Dans ces cas, la responsabilité civile s'étend à l'État et aux organismes publics ».



## VIII

# JUDGES' CIVIL, CRIMINAL, AND DISCIPLINARY LIABILITY AS DEROGATIONS FROM JUDICIAL IMMUNITY

Anke EILERS

### **Abstract**

The speech is about the work of the CCJE (Consultative Council of European Judges) and their 'Opinions' on the independence and impartiality of judges and the ethics and the code of conduct of judges as a starting point of the general principles of civil, criminal and disciplinary liability of judges. As part of the disciplinary liability of judges, it explains what the disciplinary offences of judges are, giving specific examples, including sanctions, as well as the type of rules of disciplinary proceedings that should guide the process of establishing the liability of judges.

### **Keywords**

CCJE, independence – Ethics – Disciplinary sanctions – Disciplinary proceedings

This article gives me the opportunity to present the work of the CCJE in general, as well as CCJE's Opinion on disciplinary liability (Opinion 25).

### *§ 1. – The CCJE's work*

CCJE is an advisory body of the Council of Europe. Its work is defined in the context of the implementation of Article 6 ECHR, particularly the right to an independent and impartial court. It is the only body within an international organisation to be composed exclusively of judges and, in this respect, it is unique in Europe. CCJE was established more than 20 years ago. It advises the Committee of Ministers on issues related to the status of judges and the exercise of their duties.

All Member States of the Council of Europe are represented in the CCJE. Every Member State appoints a serving judge, with an in-depth knowledge of questions relating to the functioning of the

judicial system combined with a high level of personal integrity. The members of the CCJE act in their personal capacity without any binding vote.

The CCJE specifies the requirements for judicial independence and impartiality in its work. It provides an institutional framework for determining judicial independence. The plenary meeting of the CCJE adopts Opinions. In addition to the Magna Carta of 2010, there are already 25 Opinions. The Magna Carta and the Opinions are not legally binding. They are a source of law; they are considered soft law.

The Magna Carta lists the guarantees of judicial independence referring to independence itself, the body in charge of guaranteeing independence, access to justice and transparency, ethics and responsibility. It also states that the principles shall apply *mutatis mutandis* to all European and international court judges.

The Opinions deal with various topics: one focuses on the nature of the judicial decision-making process regarding the framework conditions of judicial activity, such as working conditions, tenure, training, performance evaluation, remuneration, education and judicial ethos, but also regarding the quality of judicial decisions themselves. Another focuses on the relationship with other state authorities or judicial bodies.

The CCJE tries to respond to current developments in judicial policy in the Member States and, as far as possible, to make them the subject of the Opinions. In 2021,<sup>(1)</sup> for example, we dealt with the evolution of the Councils for the Judiciary, while in 2018,<sup>(2)</sup> we dealt with preventing corruption among judges.

The representatives of the Member State always endeavour to ensure that their opinions do not merely reflect a summary of their own legal cultures. When adopting the Opinions, the plenary meeting rather aims to determine its own European standard. This does not necessarily reflect the legal reality of each individual Member State.

The plenary meeting of the CCJE autonomously selects the respective topics of the Opinion. The representatives formulate the requirements for the content of judicial independence. Their adoption is preceded by empirical findings, which are supported by an expert.

---

(1) CCJE, Opinion No. 24 (2021) on the evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems.

(2) CCJE, Opinion No. 21 (2018) on preventing corruption among judges.



An overview of the respective national legal and factual basis obtained within the framework of these findings enables a partly descriptive, partly program-like presentation of the topic. Therefore, the Opinions are based on empirical evidence and legal dogmatics.

Opinions end with recommendations forming an overarching European standard.

National legislators and administrations may orient themselves to this standard. The ECtHR regularly and increasingly refers to the Opinions as a source of European standards. This reference has been made in many so-called Polish cases dealing with the composition and competence of councils for the judiciary. It is acknowledged that the work of the CCJE forms the basis for developing relevant international standards for measuring the independence and impartiality of the judiciary.

Given the independence and competence of the members of the CCJE, the Opinions have a high degree of legitimacy. This is how national judges influence the creation of these standards at court level.

The CCJE has a president and a vice-president – both elected for two years. Together with two more – elected – members, we form the bureau of the CCJE, which might be comparable to a board. Additionally, the CCJE has a working group, which is established each year to develop the draft of a new opinion. The working group meets twice or occasionally three times before the general plenary meeting, which is usually held in November or December. The final wording of the Opinion will be discussed with all members and finally adopted at the plenary meeting.

§ 2. – *Civil, criminal, and disciplinary liability as derogations from judicial immunity – CCJE Opinion No. 1 (2001), 3 (2002), 18 (2015) and Magna Carta of Judges (2010)*

#### A. – *Starting Point*

I would like to explain the subject by focusing on the CCJE's work and, to some extent, on the work of the Venice Commission (European Commission for Democracy through Law). I am referring to its recent report of 18 July 2023.<sup>(3)</sup>

---

(3) *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Judges*, Strasbourg, 18 July 2023.

There is no specific CCJE Opinion on the civil, criminal and disciplinary liability of judges as derogations from judicial immunity. But it is obvious that this topic is important from the point of view of the independence of judges and has therefore already been the subject of some Opinions. Talking about civil, criminal, and disciplinary liability means explaining what kind of duties judges have and what their standards of conduct are. Judicial ethics and liability are interrelated.

The CCJE has delivered some important and relevant Opinions regarding a judge's liability. I shall now refer to the so-called:

- Magna Charta (2010);
- Opinion 1 (2001) on the ‘Standards concerning the independence of the judiciary and the removability of judges’;
- Opinion 3 (2002) on the ‘Principles and rules governing judges’ professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour, and impartiality’;
- Opinion 18 (2015) on ‘The position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy’;
- Opinion 21 (2018) on ‘Preventing corruption among judges’; and
- Opinion 25 (2022) on ‘Freedom of expression of judges’.

All the Opinions are strongly connected to the subject of judicial ethics and judicial conduct.

B. – *Principles of judicial independence and impartiality*

‘In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law’.<sup>(4)</sup>

The starting point of all principles and requirements is the independent and impartial tribunal, which includes the independence and impartiality of every judge.

Pursuant to the Magna Carta of European Judges and Opinion 1, judicial independence and impartiality are essential prerequisites for the operation of justice to the rule of law and a fundamental guarantee of a fair trial.

---

<sup>(4)</sup> Article 6(1) ECHR.

The independence of the judge is an essential principle and is the right of the citizen of each State. It has both a constitutional and an individual aspect. Each individual judge should do everything to uphold judicial independence at both the institutional and the individual levels. The rationale for such independence is stated at paragraphs 10-13 of Opinion 1. It is inextricably linked to the pre-condition of the judge's impartiality, which is essential to the credibility of the judicial system and the confidence it should inspire in a democratic society.<sup>(5)</sup>

What is necessary to guarantee judicial independence?

Judicial independence shall be statutory, functional, and financial. It shall be guaranteed with regard to the other powers of the State, to those seeking justice, other judges and society in general, by means of national rules at the highest level. The State and each judge are responsible for promoting and protecting judicial independence.<sup>(6)</sup>

Judicial independence shall be guaranteed with respect to judicial activities and in particular in respect of recruitment, nomination until the age of retirement, promotions, irremovability, training, judicial immunity, discipline, remuneration and financing of the judiciary.<sup>(7)</sup>

The judiciary must be independent to fulfil its role in relation to the other powers of the state, society in general, and the parties to litigation. The independence of judges is not a prerogative or privilege granted in their own interest but in the interest of the rule of law and of all those who seek and expect justice. Judicial independence is the means by which judges' impartiality is ensured. It is, therefore, the precondition for the guarantee that all citizens and the other powers of the state will have equality before the courts. Judicial independence is an intrinsic element of its duty to decide cases impartially. Only an independent judiciary can effectively implement the rights of all members of society, especially those vulnerable or unpopular groups. This independence is the fundamental requirement that enables the judiciary to safeguard democracy and human rights.<sup>(8)</sup>

---

(5) CCJE, Opinion No. 3 (2002) on ethics and liability of judges, para. 16.

(6) CCJE, *Magna Carta of Judges*, CCJE (2010)3 Final, *Fundamental Principles*, para. 3.

(7) *Ibid.*, para. 4.

(8) CCJE, Opinion No. 18 (2015) on the position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy, para. 10.

*C. – Ethics and codes of conduct*

Why do we need ethics for judges? Ethics and codes of conduct will guide judges in their independence. Without ethics and/or codes of conduct, there can be no liability of judges.

In a state governed by the rule of law, the public is entitled to expect general principles compatible with the notion of a fair trial and guaranteeing fundamental rights to be set out. The obligations incumbent on judges have been put in place in order to guarantee their impartiality and the effectiveness of their actions.<sup>(9)</sup>

1. General principles: Ethics and responsibility

Ethics and disciplinary measures and procedures are well connected. In the Magna Carta (more specifically paragraphs 18 to 22 thereof, the CCJE already describes the essential requirements:

- Deontological principles, distinguished from disciplinary values, shall guide the actions of judges. They shall be drafted by the judges themselves and be included in their training.
- In each State, the statute or the fundamental charter applicable to judges shall define the misconduct which may lead to disciplinary sanctions as well as the disciplinary procedure.
- Judges shall be criminally liable in ordinary law for offences committed outside their judicial office. Criminal liability shall not be imposed on judges for unintentional failings in the exercise of their functions.
- The remedy for judicial errors should lie in an appropriate system of appeals. Any remedy for other failings in the administration of justice lies only against the state.
- It is not appropriate for a judge to be exposed, in respect of the purported exercise of judicial functions, to any personal liability, even by way of reimbursement of the state, except in a case of wilful default.

The ethical aspects of the conduct of judges need to be discussed for various reasons. The powers entrusted to judges are strictly linked to the values of justice, truth and freedom. The standards of conduct applying to judges are the corollary of these values and a precondition for confidence in the administration of justice.

---

(9) CCJE, Opinion No. 3 (2002), cit., para. 9.

Opinion 3 distinguishes between various activities of a judge:

- Impartiality and conduct of judges in the exercise of their judicial functions.
- Impartiality and extra-judicial conduct of judges;
- Impartiality and other professional activities of judges.

Public confidence in and respect for the judiciary are the guarantees of the effectiveness of the judicial system: the conduct of judges in their professional activities is understandably seen by members of the public as essential to the credibility of the courts.

Judges should, therefore, discharge their duties without any favouritism, display of prejudice or bias. They should not reach their decisions by taking into consideration anything which falls outside the application of the rules of law. As long as they are dealing with a case or could be required to do so, they should not consciously make any observations which could reasonably suggest some degree of pre-judgment of the resolution of the dispute, or which could influence the fairness of the proceedings. They should show the consideration due to all persons (parties, witnesses, counsel, for example) with no distinction based on unlawful grounds or incompatible with the appropriate discharge of their functions. They should also ensure that their professional competence is evident in the discharge of their duties.<sup>(10)</sup>

In other words, judges should discharge their functions:

- With due respect for the principle of equal treatment of parties,
- By avoiding any bias and discrimination,
- Maintaining a balance between the parties and
- Ensuring that each receives a fair hearing.

Judges should have

- A high degree of professional awareness,
- And must fulfil their functions with diligence and reasonable dispatch.

## 2. General rules of conduct of judges

The CCJE has implemented general rules of conduct of Judges:

- Each individual judge should do everything to uphold judicial independence at both the institutional and the individual level;

---

(10) *Ibid.*, paras 22-23.

- Judges should behave with integrity in office and in their private lives;
- They should at all times adopt an approach which both is and appears impartial;
- They should discharge their duties without favouritism and without actual or apparent prejudice or bias;
- Their decisions should be reached by taking into account all considerations material to the application of the relevant rules of law, and of parties, by avoiding any bias and any discrimination, maintaining a balance between the parties and ensuring each a fair hearing;
- Their decisions should be reached by excluding all immaterial considerations from the account;
- They should show consideration due to all persons taking part in the judicial proceedings or affected by these proceedings or affected by these proceedings;
- They should discharge their duties with due respect for the equal treatment of parties by avoiding any bias and discrimination, maintaining a balance between the parties, and ensuring each a fair hearing;
- They should have a high degree of professional awareness and be subject to an obligation of diligence in order to comply with the requirements to deliver their judgments in a reasonable time.<sup>(11)</sup>

### 3. Update of rules of extra-judicial conduct of judges

In Opinion 25 (2022) on Freedom of expression of judges, there has been an update of the rules of conduct of judges regarding extra-judicial conduct. The Opinion acknowledges the fact that Judges have a prominent role in society as guarantors of the rule of law and justice. The very essence of being a judge is the ability to view the subjects of disputes in an objective and impartial manner. It is equally important for judges to be seen as having their ability. This is because they need the public's trust in their independence and impartiality to successfully carry out their duties and in preserving the authority of the judiciary to resolve legal disputes or to determine a person's guilt or innocence on a criminal charge. It follows that judges have to

---

(11) *Ibid.*, para. 50.

qaffirm these values through their conduct. It is therefore legitimate for the state to impose on judges a duty of restraint that pays due regard to their role in society.<sup>(12)</sup>

Therefore, in exercising their freedom of expression, judges should bear in mind their specific responsibilities and duties in society, and exercise restraint in expressing their views and opinions in any circumstance where, in the eyes of a reasonable observer, their statement could compromise either independence or impartiality, the dignity of their office, or jeopardise the authority of the judiciary. In particular, they should refrain from comments on the substance of cases they are dealing with.<sup>(13)</sup>

As a general principle, judges should avoid becoming involved in public controversies. Even in cases where their membership in a political party or their participation in public debate is allowed, it is necessary for judges to refrain from any political activity that might compromise their independence or impartiality, or the reputation of the judiciary.<sup>(14)</sup>

#### 4. Update on responsibilities of judges

The duty of restraint does not stand alone, however. There is also a duty to speak out and to defend judicial independence actively. Each judge is responsible for promoting and protecting judicial independence, which functions not only as a constitutional safeguard for the judge but also imposes on judges an ethical and/or legal duty to preserve it and speak out in defence of the rule of law and judicial independence when those fundamental values come under threat.<sup>(15)</sup>

Judges have an ethical duty to explain the justice system, the functioning of the judiciary and its values to the public.

#### 5. Update of judicial conduct to the specific challenges of social media communication

In Opinion 25 CCJE focused on specific challenges of social media communication:

Judges should not engage in exchanges over social media sites or messaging services with parties, their representatives, or the general public about cases before or likely to come before them for decision.

---

(12) Opinion No. 25 (2022) on freedom of expression of judges, para. 28.

(13) *Ibid.*, IX. Recommendations, para. 4.

(14) *Ibid.*, para. 5.

(15) *Ibid.*, para. 58. See also, to that effect, the judgment of the ECtHR in *Żurek v. Poland*, No. 39650/18, § 222, 16 June 2022, cited by Sífra O'Leary in her foreword to this volume (footnote 11).

They should be cautious about the risk of misrepresentation of including statements in closed groups. They have to make sure that they maintain the authority, integrity, decorum and dignity of their judicial office.

Judges should not engage in social media in a manner that can negatively affect the public perception of judicial integrity, e.g. acting as ‘influencers’. Judges should consider whether any inappropriate digital content antedating their appointment to the bench might damage the public confidence in their impartiality or undermine the reputation of the judiciary.<sup>(16)</sup>

#### 6. How should standards of ethics be formulated?

Judges should be guided in their activities by principles of professional conduct. Such principles should offer judges guidelines on how to proceed, thereby enabling them to overcome the difficulties they face regarding their independence and impartiality. The said principles should be drawn up by the judges themselves or their judicial associations and be totally separate from the judges’ disciplinary system. It is desirable to establish ... one or more bodies or persons within the judiciary to advise judges confronted with a problem related to professional ethics or the compatibility of non-judicial activities with their status.<sup>(17)</sup> Principles of conduct should remain independent of the disciplinary rules applicable to judges in the sense that failure to observe one of such principles should not of itself constitute a disciplinary infringement or a civil or criminal offence.<sup>(18)</sup> Rules of conduct can be implemented in codes of professional conduct or may be prepared as a ‘statement of standards of professional conduct’.

In Opinion 21 (2018), ‘Preventing corruption among judges’, the CCJE pointed out that rules, principles, and guidelines on ethical conduct are necessary to prevent corruption. Practical examples and formal ethics training are also needed.

#### § 3. – *Civil, criminal, and disciplinary liability*

However, it is in Opinion 3 that the CCJE focused on the various liability regimes for judges.

---

(16) Opinion No. 25 (2022), cit., paras 73-74.

(17) Opinion No. 3 (2002), cit., para. 49.

(18) *Ibid.*, para. 48.



### A. – *Civil liability*

As a general principle, judges should be personally immune of liability in respect of claims made directly against them relating to the exercise of their functions in good faith. Judicial errors, whether in respect of jurisdiction or procedure, in ascertaining or applying the law or in evaluating evidence, should be dealt with by an appeal, not by engaging the judges' personal responsibility. Other judicial failings which cannot be rectified in this way (including e.g. excessive delay) should, at most, lead to a claim by the dissatisfied litigant against the State.<sup>(19)</sup>

### B. – *Criminal liability*

Judges who, in the conduct of their office, commit what would in any circumstances be regarded as a crime (e.g. accept bribes) cannot claim immunity from ordinary criminal liability. While current practice does not, therefore, entirely exclude criminal liability on the part of judges for unintentional failings in the exercise of their functions, the CCJE does not regard the introduction of such liability as either generally acceptable nor to be encouraged. A judge should not have to operate under the threat of a financial penalty, still less imprisonment, the presence of which may sub-consciously affect his judgment. In countries where a criminal investigation or proceedings can be started at the investigation of a private individual, there should be a mechanism for preventing or stopping such investigation or proceedings against a judge relating to the purported performance of his or her office where there is no proper case for suggesting that any criminal liability exists on the part of the judge.<sup>(20)</sup>

### C. – *Disciplinary liability*

There is no uniform approach to the organisation of the disciplinary system in Europe. It is for each state to specify by law what conduct may give rise to disciplinary sanction.

CCJE does not itself consider that it is necessary ... or even possible to seek to specify in precise or detailed terms at a European level the nature of all misconduct that could lead to disciplinary proceedings and sanctions. The essence of disciplinary proceedings lies in conduct

---

(19) *Ibid.*, para. 55.

(20) *Ibid.*, paras 52-54.

fundamentally contrary to that to be expected of a professional in the position of the person who has allegedly misconducted him or herself.<sup>(21)</sup>

The CCJE recognises that legal systems need some form of disciplinary system.

#### D. – *Questions to be discussed*

What are the questions arising in the context of disciplinary liability?

1. What conduct is it that should render a judge liable to disciplinary proceedings? Is there a definition of disciplinary offences?

There is no European/international definition of disciplinary offences. Practice varies greatly in different countries with regard to the choices between defining in rather general terms the grounds for the disciplinary liability of judges and providing an all-inclusive list of disciplinary violations.

In some countries, there is a definition in the legislation itself or vague provisions (like ‘breach of oath’ or ‘unethical behaviour’). But Codes of Ethics are mostly used.

It is obvious that rules on disciplinary liability have a direct effect on the independence of judges. There is a link between a detailed description of unethical behaviour and a precise definition of disciplinary offences.

No dismissal of a judge should be possible unless the conduct of a judge is covered by the definition of a disciplinary offence. There is an obligation to typify disciplinary offences at the level of the law.

Therefore, having clear and foreseeable regulations is recommended. Vague provisions increase the risk of their overbroad interpretation and abuse.

A more specific definition of disciplinary offences and detailed regulations in the legislation – in the constitution or in the law – are required.

---

(21) *Ibid.*, para. 63.

The Venice Commission thus recommends the following:

- The law should formulate a list of the most common types of unethical behaviour. In that case, a code of ethics would (only) be a tool for the interpretation of the law.
- Only gross and inexcusable misbehaviour, but not the incorrect application of the law, may justify disciplinary misconduct.
- ‘Periodical breaches of discipline’ and ‘professional incompetence and immoral acts’ are categories of conduct which are imprecise as legal concepts and capable of giving rise to abuse.
- ‘Breach of oath’ or ‘unethical behaviour’ is not a basis for the dismissal of a judge. The clause ‘commitment of an offence, incompatible with further discharge of the duties of a judge’ is welcomed.
- ‘[However,] depending on the constitutional tradition of the state, a more general formula for judicial misconduct can be acceptable, but only under condition that it is understood to be narrowly interpreted’.<sup>(22)</sup>

The CCJE identifies that it is incorrect to correlate breaches of proper professional standards with misconduct, potentially leading to disciplinary sanctions.

Professional standards represent best practices, which all judges should aim to develop and towards which all judges should aspire. It would discourage the future development of such standards and the misunderstanding of their purpose to equate them with misconduct justifying disciplinary proceedings.

In order to justify disciplinary proceedings, misconduct must be serious and flagrant, in a way which cannot be posited simply because there has been a failure to observe professional standards.

## 2. By whom and how should such proceedings be initiated?

Further definition by individual Member States of the precise reasons for initiating disciplinary action by law is desirable. Procedures leading to the initiation of disciplinary action warrant greater formalization. The CCJE proposed that ‘countries should envisage introducing a specific body or person in each country with responsibility for receiving complaints, for obtaining the representations of the judge

---

(22) *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Judges, op. cit.*

concerned upon them and for deciding in their light whether or not there is a sufficient case against the judge to call for the initiation of disciplinary action, in which case it would pass the matter to the disciplinary authority'.<sup>(23)</sup>

The principle *ne bis in idem* prohibits double trial and punishment for the same offence in two different criminal proceedings. This, in principle, does not exclude the initiation of disciplinary proceedings for the same offence in parallel with criminal proceedings.<sup>(24)</sup> If there is a disagreement between the council for the judiciary, the president of the state and a minister, there should be an appeal against the decision by a judicial jury to a court. A person or a body initiating a disciplinary procedure as an 'accuser' should not then take part in the determination of charges in the capacity of a judge. However, this does not require the creation of a separate body; a clear division of functions within the same body should suffice.<sup>(25)</sup>

### 3. Rules governing disciplinary proceedings

Disciplinary proceedings should be started based on factual grounds what requires reliable sources, and the decision to open a case should mention the verifiable factual background which led to the opening of the proceedings. Due to the closeness of disciplinary proceedings against judges with criminal proceedings, the criminal procedure principles of foreseeability of statutory offences and their narrow interpretation also apply *mutatis mutandis* to disciplinary proceedings.<sup>(26)</sup>

Disciplinary authorities should not be obliged to terminate the disciplinary proceedings when a criminal case is initiated for the same offence.

A disciplinary sanction might be imposed on a judge after an acquittal before a criminal court or where the criminal proceedings against him or her have been discontinued but such disciplinary actions and proceedings must not violate the presumption of innocence provided by

---

(23) Opinion No. 3 (2002), cit., para. 68.

(24) *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Judges, op. cit.*

(25) *Ibid.*

(26) *Ibid.*

Article 6.2 of the European Convention on Human Rights. 'Disciplinary bodies should be capable of establishing independently the facts of the cases before them'.<sup>(27)</sup>

#### 4. What kind of disciplinary offences occur? Some examples

As already described as a major principle:

In general, only gross and inexcusable misbehaviour or inexcusable professional misconduct and not the incorrect application or interpretation of the law or judicial mistakes are reasons for disciplinary offence.

##### a) *Overruled cases*

The legal interpretation provided by a judge in contrast with the established case law, by itself, should not become a basis for a disciplinary sanction unless it is done in bad faith, with intent to benefit or harm a party at the proceedings or as a result of gross negligence. While judges of lower courts should generally follow established case-law, they should not be barred from challenging it if, in their judgment, they consider the right to do so.<sup>(28)</sup>

The number of overturned decisions should not necessarily justify a disciplinary violation. It would be problematic to discipline judges for merely criticizing judicial decisions or assessments with regard to the activities of state authorities.

##### b) *Delays*

A broad definition of delays never justifies a disciplinary offence. The notion of delay refers to all kind of activities of judges.

The definition 'unjustified delays in making decisions or other actions in connection with the performance of the duties of a judge or any other repeated disregard of the duties of a judge' is not sufficiently clear and detailed. With regard to delays, 'the liability of judges should be considered in the light of their influence on workload and backlog. For example, delays in the court proceedings may be caused by the judge's lack of organisational skills but may as well be explained by objective reasons outside his/her control. [...] The honest and hard-working judges should not be disciplined for

---

<sup>(27)</sup> *Ibid.*

<sup>(28)</sup> *Ibid.*

the situations which result from the poor management of the judicial system as a whole or from other circumstances outside their control'.<sup>(29)</sup>

c) *Biased conduct of court proceedings  
in term of equal treatment*

Unequal treatment of parties or bias of a judge are at odds with the principle of fair trial and should normally lead to the quashing of a judgment. The existence of a bias is often established from the point of view of a reasonable external observer, which does not necessarily mean that the bias actually existed or that the judge realised that he had a predisposition against one of the parties.<sup>(30)</sup>

d) *Statements in public*

The CCJE stated clearly that, in order to protect public confidence in the judiciary, standards of judicial conduct, such as preserving the reputation of the judiciary, should continue to apply when a judge holds a political mandate. If judges have violated standards of judicial independence and impartiality by making certain statements during their political activity, they must recuse themselves in cases where the respective matters become relevant. In order to keep possibility of resuming their judicial function after their political mandate, it is imperative that they avoid making statements that make them appear unsuitable for judicial office.<sup>(31)</sup>

Regarding the disciplinary measures, when assessing any interference, the proportionality of the sanction or other measure must also be examined. Penalties should not have a 'chilling effect' on other judges' exercise of freedom of expression, i.e. they should not prevent other judges from exercising it in relation to issues concerning the administration of justice and the judiciary. Opinions expressed in line with the recommendations of this Opinion should not be subject to disciplinary measures.<sup>(32)</sup>

Consequently, disciplinary measures may be justified in case of statements that make the judges appear unsuitable for judicial office. This might even justify a removal from office.

---

(29) *Ibid.*

(30) *Ibid.*

(31) Opinion No. 25 (2022), cit., para. 56.

(32) *Ibid.*, para. 35.

This corresponds with the position of the Venice Commission. The latter considers that a judge, while making certain public comments or statements during the deliberation may indeed harm the reputation and credibility of the court. However, severe disciplinary violation demands a clear and foreseeable wording of the disciplinary offence. The violation of the regulations or otherwise violating the independence of judges during trial is not a clear description of actions.

Inappropriate behaviour of a judge in public which harms the image of the judiciary may constitute a ground for disciplinary liability. ... in the event that such inappropriate behaviour in public is serious or repeated, it must even constitute a ground for the dismissal of a judge (VC report p 40).<sup>(33)</sup>

e) *Declaration of property and other additional income*

The judge's failure to declare his property is normally not characteristic as a medium-gravity disciplinary violation. According to the Venice Commission, the requirement to disclose assets and revenues should be associated with a sanction which is serious enough to serve the purpose of deterrence. While an exception may be made for minor or unintended omissions in the declarations, in principle the failure to declare assets is a sufficiently serious violation to give rise to a dismissal.

f) *Corruption*

Disciplinary proceedings are an important regulatory mechanism for fighting corruption. Adequate disciplinary penalties for a judge's corrupt behaviour can serve as a strong deterrent and therefore have a preventive effect. A judge's corruption must be addressed in accordance with the principle of proportionality and with account taken of its gravity.

It may be sanctioned by a measure removing the judge from office or by another appropriate disciplinary measure following disciplinary proceedings.

Proceedings should essentially always be conducted by judicial bodies (such as a disciplinary commission or court, or a branch of the high judicial council).

---

(33) CDL-AD (2018)033, *Opinion on the draft law amending the law on courts of the 'The Former Yugoslav Republic of Macedonia'*, para. 59.

This not only gives the judiciary a good self-regulatory instrument, but it also guarantees that people with the requisite professional background assess whether the behaviour in question should entail disciplinary liability and if so what sanction would be adequate and proportionate. Furthermore, judges should always be entitled to appeal against disciplinary sanctions applied before a judicial body.

5. What sanctions should be available for misconduct established in disciplinary proceedings? In office and out of office?

The categories of sanctions include: warnings, reprimands, reductions of salary, transfer to other courts, removal from office. The principles of professional conduct should be separate from their enforcement through a disciplinary system. It is a universally acknowledged principle that interfering actions of the public administration must always follow the principle of proportionality. As for criminal and disciplinary sanctions, the principle requires a reasonable relationship between the gravity of the offence on the one hand, and the quality and the amount of the sanction on the other.

Given the importance of ethics and integrity for public confidence in the judiciary, judges must behave with integrity, both in their official functions and in their private lives and will be accountable for their conduct if it is outside the accepted norms. Sometimes, the conduct of individual judges is too aberrant for a mere explanation to suffice.

The corollary of society granting such extensive powers and trust to judges is that there must be some means of holding judges responsible and even removing them from office in cases of misbehaviour that is so gross as to justify such a course.

This is particularly so in cases of judicial corruption, which fundamentally undermines public confidence in judicial impartiality and independence. In other cases of judicial misconduct, criminal, civil or disciplinary liability will be appropriate depending on the nature of the misconduct. The disciplinary system should use less drastic sanctions for lesser violations, dismissal of a judge should only be ordered in exceptionally serious cases.

Reduction of salary: it is recommended that a salary reduction should only be applied in cases of a deliberate wrongdoing and not in cases that apply more to performance. It should be reserved for



the most serious cases or repeated cases. It could also be applied in cases of incapacity or behaviour that makes judges unfit to perform their duties.

According to the Venice Commission, all of the privileges provided to a judge, as well as retirement benefits, can be withdrawn pursuant to a decision terminating the powers of a judge by the Disciplinary and Qualification Board or a decision by the Judicial Jury. ... The termination of all benefits may be justified in certain cases. However, the sanction imposed should be proportionate to the violation in the individual case. The Venice Commission thus recommends that the provision is further elaborated and describes in more detail which offence or misdemeanour can trigger which sanctions.<sup>(34)</sup>

#### 6. Disciplinary proceedings – *due process requirements, appeals against disciplinary sanctions*

The CCJE has already expressed the view that disciplinary proceedings against any judge should only be determined by an independent authority (or 'tribunal') operating procedures which guarantee full rights of defence.<sup>(35)</sup> There should be a fair trial with a full hearing of the parties and representation of the judge. 'It also considers that the body responsible for appointing such a tribunal can and should be the independent body [...] which should generally be responsible for appointing judges'.<sup>(36)</sup>

The CCJE endorses the need for each jurisdiction to identify the sanctions permissible under its law. The imposition of the sanction should be subject to the principle of proportionality, both in principle and in application; there should be a right to appeal to a higher judicial authority.

#### § 4. – *Conclusion*

In each country, the statute or fundamental charter that is applicable to judges should define, as far as possible in specific terms, the failings that can give rise to disciplinary sanctions, as well as the procedures to be followed.

---

(34) Joint Opinion on the constitution law on the judicial system and status of judges of Kazakhstan adopted by the Venice and OSCE in 2011.

(35) Opinion No. 3 (2002), cit., para. 71.

(36) *Ibid.*

As for the institution of disciplinary proceedings, countries should envisage the introduction of a specific body or person with responsibility for receiving complaints, for obtaining the representations of the judge and for considering in their light whether or not there is a sufficient case against the judge to call for the initiation of such proceedings.

When assessing any interference, the proportionality of the sanction or other measures must be examined. Penalties should not have a 'chilling effect' they should not prevent other judges from exercising their rights in relation to issues considering the administration of justice and the judiciary. Statements expressed in line with the recommendations of Opinion 25 on 'Freedom of expression' should not be subject to disciplinary measures. Any disciplinary proceedings initiated should be determined by an independent authority or tribunal, operating a procedure guaranteeing full rights of defence. When such an authority or tribunal is not itself a court, its members should be appointed by an independent authority (with substantial judicial representation chosen democratically by other judges), as advocated by the CCJE in paragraph 46 of its Opinion No. 1 (2001).

The arrangements regarding disciplinary proceedings in each country should be such as to allow an appeal from the initial disciplinary body (whether it is itself an authority, tribunal, or court) to a court. There should be a hearing and the judge should have full representation. Finally, the sanctions available to such an authority in a case of proven misconduct should be defined, as far as possible in specific terms, by the statute or fundamental charter of judges and should be applied in a proportionate manner.



## VIII

# LA RESPONSABILITÉ CIVILE, PÉNALE ET DISCIPLINAIRE DES JUGES EN TANT QUE DÉROGATIONS À L'IMMUNITÉ JUDICIAIRE

Anke EILERS

### Résumé

Cet article décrit le travail du CCJE (Conseil consultatif des juges européens) et ses « avis » concernant l'indépendance et l'impartialité, ainsi que l'éthique et le code de conduite des juges comme point de départ des principes généraux de responsabilité civile, pénale et disciplinaire des juges. Dans le cadre de la responsabilité disciplinaire des juges, il explique quelles sont les infractions disciplinaires des juges au travers d'exemples précis, ainsi que les sanctions et le type de règles de procédure disciplinaire qui devraient guider le processus d'établissement de la responsabilité des juges.

### Mots-clés

CCJE – Indépendance – Éthique – Sanctions disciplinaires – Procédures disciplinaires

La présente contribution est l'occasion pour moi de vous présenter le travail du CCJE en général, et ensuite son avis sur la responsabilité disciplinaire (n° 25).

### § 1. – *Le travail du CCJE*

Le CCJE est un organe consultatif du Conseil de l'Europe. Son travail s'inscrit dans le contexte de la mise en œuvre de l'article 6 de la CEDH, en particulier le droit à un tribunal indépendant et impartial. Il est le seul organe au sein d'une organisation internationale à être composé exclusivement de juges et, à cet égard, il est unique en Europe. Le CCJE a été créé il y a plus de 20 ans. Il conseille le Comité des Ministres sur les questions relatives au statut des juges et à l'exercice de leurs fonctions.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe sont représentés au sein du CCJE. Chaque État membre désigne un juge en exercice, ayant une connaissance approfondie des questions relatives au fonctionnement du système judiciaire et un niveau élevé d'intégrité personnelle. Les membres du CCJE agissent à titre personnel sans aucun vote contraignant.

Le CCJE précise, dans ses travaux, les exigences en matière d'indépendance et d'impartialité judiciaires. Il fournit un cadre institutionnel permettant de clarifier la portée de l'indépendance judiciaire. La réunion plénière du CCJE adopte des avis. Outre la Magna Carta de 2010, le CCJE a déjà formulé 25 avis. La Magna Carta et les avis ne sont pas juridiquement contraignants, même s'ils peuvent être regardés comme du *soft law*.

La Magna Carta énumère les garanties d'indépendance judiciaire en faisant référence à l'indépendance elle-même, à l'organe chargé de garantir l'indépendance, à l'accès à la justice et à la transparence, ainsi qu'à l'éthique et à la responsabilité. Elle précise également que les principes qu'elle édicte ont vocation à s'appliquer *mutatis mutandis* à tous les juges des cours européennes et internationales.

Les avis concernent différents sujets. L'un porte sur la nature du processus décisionnel judiciaire eu égard aux conditions encadrant l'activité judiciaire, telles que les conditions de travail, le mandat, la formation, l'évaluation des performances, la rémunération, l'éducation et l'éthique judiciaire, mais aussi sur la qualité des décisions judiciaires elles-mêmes. Un autre se concentre sur la relation avec d'autres autorités de l'État ou organes judiciaires.

Le CCJE s'efforce de répondre aux évolutions actuelles de la politique judiciaire dans les États membres et, dans la mesure du possible, de leur consacrer des avis. En 2021<sup>(1)</sup>, par exemple, nous avons traité de l'évolution des conseils de la justice, tandis qu'en 2018<sup>(2)</sup>, nous avons abordé la prévention de la corruption parmi les juges.

Les représentants de l'État membre s'efforcent toujours de garantir que leurs avis ne reflètent pas simplement un résumé de leur culture juridique nationale. Lorsqu'elle adopte des avis, la réunion plénière entend plutôt déterminer sa propre norme européenne. Elle ne traduit pas nécessairement la réalité juridique de chaque État membre.

---

(1) CCJE, avis n° 24 (2021) sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux.

(2) CCJE, avis n° 21 (2018), « Prévenir la corruption parmi les juges ».

La réunion plénière du CCJE sélectionne de manière autonome les thèmes respectifs de l'avis. Les représentants formulent les exigences relatives au contenu de l'indépendance judiciaire. Leur adoption est précédée de conclusions empiriques, étayées par un expert.

Un aperçu des différentes bases juridiques et factuelles nationales obtenues dans le cadre de ces études empiriques permet une présentation du sujet, en partie descriptive et en partie sous forme programmatique. Par conséquent, les avis sont fondés sur des preuves empiriques et des concepts juridiques.

Les avis débouchent sur des recommandations qui forment une norme européenne globale. Les législateurs et les administrations nationales peuvent s'orienter sur cette norme. La Cour eur. D.H. se réfère régulièrement et, d'ailleurs, de plus en plus aux avis comme source de normes européennes. Il a été fait référence à ces avis dans de nombreuses affaires relatives à la « crise de l'État de droit » en Pologne, portant sur la composition et la compétence des conseils de la justice. Il est reconnu que les travaux du CCJE servent de base à l'élaboration de normes internationales pertinentes, permettant de mesurer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Compte tenu de l'indépendance et de la compétence des membres du CCJE, les avis ont un degré élevé de légitimité. C'est ainsi que les juges nationaux influencent la création de ces normes au niveau des tribunaux.

Le CCJE a un président et un vice-président, tous deux élus pour deux ans. Avec deux autres membres (élus), nous formons le bureau du CCJE, comparable à un conseil d'administration. En outre, le CCJE dispose d'un groupe de travail qui est créé chaque année pour élaborer le projet de nouvel avis. Le groupe de travail se réunit deux, voire parfois trois fois avant la réunion plénière générale, qui se tient habituellement en novembre ou décembre. La formulation finale de l'avis sera discutée avec tous les membres et finalement adoptée en réunion plénière.

§ 2. – *La responsabilité civile, pénale et disciplinaire en tant que dérogations à l’immunité judiciaire*  
– *Avis du CCJE n<sup>os</sup> 1 (2001), 3 (2002), 18 (2015) et Magna Carta des juges (2010)*

A. – *Point de départ*

Je voudrais aborder le sujet qui m’a été attribué en m’appuyant sur le travail du CCJE et, dans une certaine mesure, sur celui de la Commission de Venise (Commission européenne pour la démocratie par le droit). Je fais ici référence à son récent rapport du 18 juillet 2023<sup>(3)</sup>.

Il n’existe pas d’avis spécifique du CCJE sur la responsabilité civile, pénale et disciplinaire des juges en tant que dérogations à l’immunité judiciaire. Il est néanmoins évident que ce sujet est important du point de vue de l’indépendance des juges et a donc déjà fait l’objet de certains avis. Parler de responsabilité civile, pénale et disciplinaire revient à expliquer quel genre de devoirs incombe aux juges et quelles sont les normes de conduite qui leur sont applicables. L’éthique judiciaire et la responsabilité sont étroitement liées.

Le CCJE a émis des avis importants et pertinents concernant la responsabilité d’un juge. Je vais ainsi évoquer :

- la « Magna Charta » (2010) ;
- l’avis n<sup>o</sup> 1 (2001) sur les « normes relatives à l’indépendance et l’inamovibilité des juges » ;
- l’avis n<sup>o</sup> 3 (2002) sur les « principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges, et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l’impartialité » ;
- l’avis n<sup>o</sup> 18 (2015) sur « la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l’état dans une démocratie moderne » ;
- l’avis n<sup>o</sup> 21 (2018) sur « la prévention de la corruption parmi les juges » ; et
- l’avis n<sup>o</sup> 25 (2022) sur « la liberté d’expression des juges ».

Tous les avis sont étroitement liés au sujet de l’éthique et de la conduite judiciaires.

---

(3) *Compilation des avis et des rapports de la Commission de Venise concernant les juges*, Strasbourg, 18 juillet 2023.

B. – *Principes d'indépendance et d'impartialité judiciaires*

« Dans la détermination de ses droits et obligations civils ou de toute accusation pénale à son encontre, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi »<sup>(4)</sup>.

Le point de départ de tous les principes et exigences est le tribunal indépendant et impartial, qui inclut l'indépendance et l'impartialité de chaque juge.

La Magna Carta des juges européens et l'avis n° 1 précisent ainsi que l'indépendance et l'impartialité du juge sont des conditions préalables indispensables au fonctionnement de la justice pour l'État de droit et une garantie fondamentale d'un procès équitable. L'indépendance des juges constitue un principe essentiel et une garantie pour tous les citoyens dans chaque État membre. Cette indépendance comprend à la fois un aspect institutionnel et un aspect individuel. Chaque juge doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour maintenir l'indépendance judiciaire tant au niveau institutionnel qu'au niveau individuel. La justification de cette indépendance est énoncée dans l'avis n° 1, plus spécifiquement à ses paragraphes 10 à 13. Elle a pour complément indissociable l'impartialité des juges, qui est essentielle pour la crédibilité des systèmes judiciaires ainsi que pour la confiance que ceux-ci doivent inspirer dans toute société démocratique<sup>(5)</sup>.

Qu'est-ce qui est nécessaire à la garantie d'indépendance judiciaire ? L'indépendance du juge doit être statutaire, fonctionnelle et financière. Par rapport aux autres pouvoirs de l'État, elle doit être garantie aux justiciables, aux autres juges et à la société en général, par des règles internes au niveau le plus élevé. Il appartient à l'État et à chaque juge de promouvoir et préserver l'indépendance judiciaire<sup>(6)</sup>.

L'indépendance du juge doit être garantie dans le cadre de l'activité judiciaire, en particulier pour le recrutement, la nomination jusqu'à l'âge de la retraite, la promotion, l'inamovibilité, la formation, l'immunité judiciaire, la discipline, la rémunération et le financement du système judiciaire<sup>(7)</sup>.

(4) Art. 6, § 1, CEDH.

(5) CCJE, avis n° 3 (2002) sur l'éthique et la responsabilité des juges, pt 16.

(6) Magna Carta des juges du Conseil consultatif de juges européens, « Principes fondamentaux », CCJE (2010)3 Final, pt 3.

(7) *Ibid.*, pt 4.

Pour remplir son rôle à l'égard des autres pouvoirs de l'État, de la société en général et des parties aux procès, le pouvoir judiciaire doit être indépendant. L'indépendance des juges n'est pas une prérogative ou un privilège octroyé dans leur propre intérêt : elle leur est garantie dans l'intérêt de la prééminence du droit et de ceux qui recherchent et demandent justice. L'indépendance judiciaire est le moyen de garantir l'impartialité des juges. C'est donc la condition préalable pour garantir à tous les citoyens (et aux autres pouvoirs de l'État) un procès équitable devant les tribunaux. Elle est un élément inhérent au devoir de rendre des décisions impartiales. Seul un pouvoir judiciaire indépendant peut faire respecter les droits de tous les membres de la société, et notamment des groupes vulnérables ou impopulaires. Aussi l'indépendance est-elle la condition fondamentale permettant au pouvoir judiciaire de défendre la démocratie et les droits de l'homme<sup>(8)</sup>.

### C. – *Éthique et code de conduite*

Pourquoi avons-nous besoin d'éthique pour les juges ? L'éthique et les codes de conduite guideront les juges dans leur indépendance. Sans éthique et/ou codes de conduite, il n'y aura aucune responsabilité des juges. Les attentes légitimes des justiciables dans un État de droit supposent que soient définis des principes généraux, compatibles avec le procès équitable et garantissant les droits fondamentaux. Les devoirs du juge lui sont imposés pour garantir son impartialité et l'efficacité de son intervention<sup>(9)</sup>.

#### 1. Principes généraux : éthique et responsabilité

L'éthique et les mesures et procédures disciplinaires sont intimement liées. Dans la Magna Carta (plus spécifiquement ses paragraphes 18 à 22), le CCJE décrit déjà les exigences essentielles :

- Des principes déontologiques, distincts des règles disciplinaires, doivent guider l'action des juges. Ces principes doivent émaner des juges eux-mêmes et être inclus dans leur formation.
- Dans chaque pays, le statut ou la charte fondamentale applicable aux juges devra définir les fautes pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires, ainsi que la procédure disciplinaire.

---

(8) CCJE, avis n° 18 (2015) sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, pt 10.

(9) CCJE, avis n° 3 (2002), préc., pt 9.



- Le juge doit être responsable pénalement, conformément au droit commun, pour les infractions commises en dehors de ses fonctions. En revanche, la responsabilité pénale ne doit pas être engagée à l'encontre d'un juge pour les faits liés à ses fonctions en cas de faute non intentionnelle de sa part.
- Il doit être remédié aux erreurs judiciaires dans le cadre d'un système de recours adéquat. Tout remède pour d'autres fautes de la justice relève exclusivement de la responsabilité de l'État.
- Sauf en cas de faute volontaire, il ne convient pas que dans l'exercice de ses fonctions, un juge soit exposé à une responsabilité personnelle, même par le biais d'une action récursoire de l'État.

Les aspects éthiques de la conduite des juges doivent être discutés pour diverses raisons. Les pouvoirs confiés aux juges sont strictement liés aux valeurs de justice, de vérité et de liberté. Les normes de conduite applicables aux juges sont le corollaire de ces valeurs et une condition préalable à la confiance dans l'administration de la justice. L'avis n° 3 distingue les différentes activités d'un juge :

- Impartialité et conduite des juges dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires ;
- Impartialité et conduite extrajudiciaire des juges ;
- Impartialité et autres activités professionnelles des juges.

La confiance et le respect portés à la magistrature sont les garanties de l'efficacité du système juridictionnel : la conduite du juge dans son activité professionnelle est logiquement perçue par les justiciables comme un facteur essentiel de crédibilité de la justice.

Le juge devrait donc s'acquitter de sa tâche sans favoritisme, manifestation d'un préjugé ou prévention. Il ne devrait pas se déterminer en fonction de considérations étrangères à l'application des règles de droit. Tant qu'il est saisi d'une affaire ou pourrait l'être, il ne fait pas sciemment d'observations dont on pourrait raisonnablement penser qu'elles témoignent d'un préjugé dans la solution du litige ou influenceront sur le caractère équitable de la procédure. Il manifeste la considération voulue à toutes les personnes (parties, témoins, avocats, par exemple), sans distinction inspirée par des motifs illégitimes ou dépourvue de rapport avec le bon exercice de ses fonctions. Il devrait également garantir une compétence professionnelle évidente dans l'exercice de ses fonctions<sup>(10)</sup>.

---

(10) *Ibid.*, pts 22 et 23.

En d'autres termes, les juges devraient s'acquitter de leurs fonctions :

- Dans le respect du principe de l'égalité de traitement des parties,
- En évitant tout parti pris et toute discrimination,
- En maintenant un équilibre entre les parties et
- En veillant à ce que chacun bénéficie d'une audition équitable.

Les juges devraient de surcroît :

- disposer d'un niveau élevé de conscience professionnelle,
- et remplir leurs fonctions avec diligence et dans un délai raisonnable.

## 2. Règles générales de conduite des juges

Le CCJE a mis en œuvre des règles générales concernant la conduite des juges :

- Chaque juge devrait chercher par tous les moyens à maintenir l'indépendance judiciaire tant sur le plan institutionnel que sur le plan individuel ;
- Les juges devraient adopter un comportement intègre dans leurs fonctions et dans leur vie privée ;
- Ils devraient en toutes circonstances adopter un comportement à la fois impartial et qui apparaît comme tel ;
- Ils devraient s'acquitter de leur tâche sans favoritisme, un préjugé effectif ou apparent, ou prévention ;
- Leurs décisions devraient être prises en fonction de toutes considérations pertinentes pour l'application des règles de droit pertinentes et pour les parties, en évitant tout parti pris et toute discrimination, en maintenant un équilibre entre les parties et en garantissant à chacune une audition équitable ;
- Leurs décisions devraient être prises en excluant toutes les considérations non pertinentes ;
- Ils devraient manifester la considération voulue à toutes les personnes participant à l'activité juridictionnelle ou affectées par celle-ci ;
- Ils devraient s'acquitter de leurs fonctions dans le respect de l'égalité de traitement des parties, en évitant tout parti pris et toute discrimination, en maintenant un équilibre entre les parties et en assurant à chacune une audition équitable ;

- Ils devraient faire preuve d’une conscience professionnelle élevée et d’une diligence répondant à l’exigence d’un jugement prononcé dans un délai raisonnable<sup>(11)</sup>.

### 3. Mise à jour des règles de conduite extrajudiciaire des juges

L’avis n° 25 (2022) sur la « liberté d’expression des juges » contient une mise à jour des règles de conduite des juges concernant leur comportement extrajudiciaire. Cet avis reconnaît que les juges jouent un rôle de premier plan dans la société en tant que garants de l’État de droit et de la justice. L’essence même de la fonction de juge est la capacité à considérer les sujets en litige de manière objective et impartiale. Il est tout aussi important pour les juges d’être perçus comme ayant cette capacité. En effet, ils ont besoin de la confiance du public dans leur indépendance et leur impartialité pour réussir à remplir leurs fonctions et à préserver l’autorité du pouvoir judiciaire pour résoudre les litiges juridiques ou déterminer la culpabilité ou l’innocence d’une personne dans le cadre d’une procédure pénale. Il s’ensuit que les juges doivent, par leur conduite, être fidèles à ces valeurs. Il est donc légitime que l’État impose aux juges un devoir de réserve qui tienne compte de leur rôle dans la société<sup>(12)</sup>.

Dans l’exercice de leur liberté d’expression, les juges doivent garder à l’esprit leurs responsabilités et devoirs spécifiques dans la société, et faire preuve de retenue dans l’expression de leurs points de vue et opinions dans toute circonstance où, aux yeux d’un observateur raisonnable, leur comportement pourrait compromettre leur indépendance ou leur impartialité, la dignité de leur fonction, ou mettre en péril l’autorité du pouvoir judiciaire. En particulier, ils devraient s’abstenir de tout commentaire sur le fond des affaires qu’ils traitent<sup>(13)</sup>.

En règle générale, les juges devraient éviter d’être impliqués dans des controverses publiques. Même dans les cas où leur appartenance à un parti politique ou leur participation au débat public est permise, il est nécessaire que les juges s’abstiennent de toute activité politique qui pourrait compromettre leur indépendance ou leur impartialité, ou la réputation du pouvoir judiciaire<sup>(14)</sup>.

---

(11) *Ibid.*, pt 50.

(12) CCJE, avis n° 25 (2022) sur la liberté d’expression des juges, pt 28.

(13) *Ibid.*, IX. Recommandations, pt 4.

(14) *Ibid.*, pt 5.

#### 4. Mise à jour des responsabilités des juges

Mais le devoir de retenue n'est pas un devoir isolé. Il s'accompagne du devoir de s'exprimer et de défendre activement l'indépendance judiciaire. Chaque juge est responsable de la promotion et de la protection de l'indépendance judiciaire, qui fonctionne non seulement comme une garantie constitutionnelle pour le juge, mais qui impose également aux juges un devoir éthique et/ou juridique de la préserver et de s'exprimer pour défendre l'État de droit et l'indépendance judiciaire lorsque ces valeurs fondamentales sont menacées<sup>(15)</sup>. Autrement dit, les juges ont le devoir éthique d'expliquer au public le système judiciaire, son fonctionnement et ses valeurs.

#### 5. Mise à jour du comportement judiciaire face aux enjeux spécifiques de la communication sur les réseaux sociaux

Dans son avis n° 25, le CCJE s'est concentré sur les défis spécifiques de la communication sur les réseaux sociaux. Ainsi, selon celui-ci, les juges ne devraient pas s'engager dans des échanges sur les médias sociaux ou les services de messagerie avec les parties, leurs représentants ou le grand public au sujet des affaires dont ils sont saisis ou susceptibles d'être saisis aux fins de décision. Ils devraient être prudents également quant au risque de malentendus liés à des propos exprimés dans des groupes fermés. Ils doivent, pour résumer, s'assurer de conserver l'autorité, l'intégrité, le décorum et la dignité de leur fonction judiciaire. Ceci implique notamment que les juges ne devraient pas s'engager dans les médias sociaux d'une manière qui puisse affecter négativement la perception publique de l'intégrité judiciaire, par exemple en agissant comme des influenceurs. Les juges devraient enfin se demander si tout contenu numérique inapproprié antérieur à leur nomination dans la magistrature peut porter atteinte à la confiance du public dans leur impartialité ou à la réputation du pouvoir judiciaire<sup>(16)</sup>.

#### 6. Comment les normes d'éthique devraient-elles être formulées ?

Des principes déontologiques devraient guider l'action des juges. Ces principes devraient proposer aux juges des lignes de conduite leur permettant de résoudre les difficultés auxquelles ils sont confrontés

---

(15) *Ibid.*, pt 58. Voy. égal., en ce sens, Cour eur. D.H., 16 juin 2022, *Żurek c. Pologne*, req. n° 39650/18, § 22, cité par Siofra O'Leary dans sa préface au présent ouvrage.

(16) CCJE, avis n° 25 (2022), préc., pts 73 et 74.

au regard de leur indépendance et de leur impartialité. Ces principes devraient émaner des juges eux-mêmes ou de leurs associations judiciaires et rester distincts du système de discipline des juges. Il est souhaitable que soient mis en place un ou des organes ou désignée(s) une ou des personnes au sein du corps judiciaire ayant un rôle de conseil pour les juges confrontés à un problème touchant à la déontologie professionnelle ou ayant une hésitation sur la compatibilité d'une activité privée avec leur position de juge<sup>(17)</sup>.

Les principes de conduite devraient rester indépendants du régime disciplinaire des juges, en ce sens que la méconnaissance d'un de ces principes ne devrait pas pouvoir être en elle-même une cause de mise en œuvre de la responsabilité disciplinaire, civile ou pénale<sup>(18)</sup>.

Les règles de conduite peuvent être mises en œuvre dans des codes de conduite professionnelle ou faire l'objet d'une « déclaration des normes de conduite professionnelle ». Dans son avis n° 21 (2018) sur la « prévention de la corruption parmi les juges », le CCJE a souligné que des règles, des principes et des lignes directrices en matière de conduite éthique sont nécessaires pour prévenir la corruption. Des exemples pratiques et une formation formelle en éthique sont également nécessaires.

### § 3. – *Responsabilité civile, pénale et disciplinaire*

C'est toutefois dans son avis n° 3 que le CCJE s'est concentré sur les différents régimes de responsabilité des juges.

#### A. – *Responsabilité civile*

Un principe général veut que les juges devraient bénéficier d'une immunité de toute responsabilité civile personnelle à l'égard de toute réclamation les visant directement et liée à l'exercice de leurs fonctions lorsqu'ils agissent de bonne foi. Les erreurs judiciaires, en matière de compétence ou de procédure, dans la détermination ou l'application de la loi ou encore dans l'évaluation des éléments de preuve, sont à traiter dans le cadre d'un appel ; les autres manquements des juges qui ne peuvent être adéquatement rectifiés de cette manière (y compris, par exemple, des délais excessifs) devraient, tout au plus, conduire à une action du justiciable concerné contre l'État<sup>(19)</sup>.

(17) CCJE, avis n° 3 (2002), préc., pt 49.

(18) *Ibid.*, pt 48.

(19) *Ibid.*, pt 55.

### B. – *Responsabilité pénale*

Les juges qui, dans l'exercice de leurs fonctions, commettent ce qui, dans n'importe quelle circonstance, serait considéré comme un crime (par exemple, accepter des pots-de-vin) ne peuvent prétendre se soustraire aux procédures pénales ordinaires. Néanmoins, si la pratique actuelle n'exclut pas entièrement la responsabilité pénale des juges pour des manquements non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions, le CCJE considère que l'introduction d'une telle responsabilité n'est ni généralement acceptable ni à encourager. Le juge ne devrait pas avoir à travailler sous la menace d'une sanction financière, encore moins d'une peine de prison, menaces dont l'existence pourrait, même inconsciemment, influencer son jugement. Dans les pays où des personnes privées peuvent déclencher des enquêtes ou des procédures pénales, un mécanisme devrait exister pour empêcher ou pour mettre un terme à de telles enquêtes ou procédures contre un juge touchant à l'exercice de ses fonctions lorsqu'il n'y a pas lieu de penser que la responsabilité pénale du juge est engagée<sup>(20)</sup>.

### C. – *Responsabilité disciplinaire*

Il n'existe pas d'approche uniforme quant à l'organisation des régimes disciplinaires en Europe. Il revient à chaque État de spécifier dans ses lois quelle conduite peut donner lieu à une action disciplinaire. À cet égard, le CCJE ne juge pas nécessaire, ni même possible, de tenter de spécifier, au niveau européen, dans des termes précis ou détaillés, la nature de toutes les inconduites qui pourraient justifier une procédure disciplinaire et des sanctions. Par essence, la procédure disciplinaire résulte d'une conduite fondamentalement contraire à celle qui peut être attendue d'un professionnel occupant les fonctions de la personne contre laquelle une inconduite est alléguée<sup>(21)</sup>. Le CCJE reconnaît que les systèmes juridiques nécessitent une forme ou une autre de système disciplinaire.

### D. – *Questions à discuter*

Voici une série de questions se posant dans le contexte de la responsabilité disciplinaire.

---

(20) *Ibid.*, pts 52 à 54.

(21) *Ibid.*, pt 63.

### 1. Quel comportement rend un juge passible d'une procédure disciplinaire ? Existe-t-il une définition des infractions disciplinaires ?

Il n'existe pas de définition européenne/internationale des infractions disciplinaires. La pratique varie considérablement d'un pays à l'autre quant au choix entre une définition en des termes plutôt généraux des motifs de la responsabilité disciplinaire des juges et une approche consistant à établir une liste exhaustive des violations disciplinaires.

Dans certains pays, il existe une définition dans la législation elle-même ou des dispositions vagues (telles que la « violation du serment » ou encore tout « comportement contraire à l'éthique »). Toutefois, ce sont surtout les codes d'éthique qui sont utilisés.

Il est évident que les règles en matière de responsabilité disciplinaire ont un effet direct sur l'indépendance des juges. Il existe un lien entre une description détaillée du comportement contraire à l'éthique et une définition précise des infractions disciplinaires. La révocation d'un juge ne devrait pas être possible à moins que la conduite de celui-ci ne soit couverte par la définition d'une infraction disciplinaire. Il existe une obligation de caractériser les infractions disciplinaires au niveau de la loi.

Par conséquent, il est recommandé d'établir des réglementations claires et prévisibles. Les dispositions vagues augmentent le risque d'abus et d'interprétation trop large. Une définition plus précise des infractions disciplinaires et des règlements détaillés dans la législation – dans la constitution ou dans la loi – sont nécessaires.

La Commission de Venise recommande à ce sujet que la loi établisse une liste des types les plus courants de comportements contraires à l'éthique. Dans ce cas, un code d'éthique constituerait (uniquement) un outil d'interprétation de la loi.

Seule une faute grave et inexcusable, et non l'application incorrecte de la loi, peut justifier une faute disciplinaire. Les « manquements disciplinaires périodiques » et « l'incompétence professionnelle et les actes immoraux » sont des catégories de comportements imprécis en tant que concepts juridiques, qui sont susceptibles de donner lieu à des abus. La « violation du serment » ou le « comportement contraire à l'éthique » ne sauraient motiver la révocation d'un juge. Quant à la prévention consistant dans la « commission d'une infraction, incompatible avec l'exercice ultérieur des fonctions de juge », elle doit être regardée comme appropriée.

Cela étant, « Selon la tradition constitutionnelle de l'État, une formule plus générale pour l'inconduite judiciaire peut être acceptable, mais seulement à condition qu'elle soit interprétée de façon restrictive »<sup>(22)</sup>. Le CCJE constate qu'il n'est pas juste d'associer les manquements aux normes professionnelles aux inconduites pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires. Les normes professionnelles constituent les meilleures pratiques, que tous les juges devraient tendre à développer et auxquelles ils devraient aspirer. Mettre ces normes en parallèle avec des inconduites justifiant une procédure disciplinaire découragerait leur développement futur et reviendrait à se méprendre sur leur finalité.

Quoi qu'il en soit, pour justifier une procédure disciplinaire, l'inconduite doit être grave et patente, de sorte qu'elle ne peut être énoncée simplement comme la non-observation des normes professionnelles.

## 2. Par qui et comment cette procédure doit-elle être engagée ?

Il est souhaitable que chaque État membre définisse plus précisément les raisons pour lesquelles une action disciplinaire est souhaitable en vertu de la loi. Les procédures donnant lieu à l'ouverture d'une action disciplinaire doivent être plus formalisées. Le CCJE a proposé que « les pays envisagent la mise en place d'un organe ou d'une personne spécifiquement chargés, dans chaque pays, de recevoir les plaintes, d'entendre les protestations du juge concerné à leur sujet et de décider, à la lumière de ces éléments, si les arguments à la charge du juge sont suffisamment probants pour justifier l'ouverture d'une action disciplinaire, et, dans ce cas, de déférer l'affaire devant l'autorité disciplinaire »<sup>(23)</sup>.

Le principe *ne bis in idem* interdit qu'une même infraction donne lieu à des poursuites et à une peine dans deux procédures pénales différentes. Ce principe n'exclut pas l'ouverture d'une procédure disciplinaire pour la même infraction parallèlement à une procédure pénale<sup>(24)</sup>.

---

(22) *Compilation des avis et des rapports de la Commission de Venise concernant les juges, op. cit.*

(23) CCJE, avis n° 3 (2002), préc., pt 68.

(24) *Compilation des avis et des rapports de la Commission de Venise concernant les juges, op. cit.*



S'il y a désaccord entre le Conseil de la justice, le président de l'État et un ministre, il devrait y avoir un recours contre la décision d'un jury de magistrats devant un tribunal.

Une personne ou une instance engageant une procédure disciplinaire en tant qu'« accusateur » ne devrait pas prendre part à la détermination du bien-fondé des accusations en qualité de juge... Cela dit, il n'est pas nécessaire de créer une institution distincte ; une séparation claire des fonctions au sein d'une même instance devrait suffire<sup>(25)</sup>.

### 3. Règles encadrant les procédures disciplinaires

Les procédures disciplinaires devraient être engagées sur la base de motifs factuels, ce qui nécessite des sources fiables, et la décision d'ouvrir une enquête devrait mentionner le contexte factuel vérifiable qui a conduit à l'introduction de la procédure. En raison de la proximité entre les poursuites disciplinaires contre les juges et les poursuites pénales, les principes de prévisibilité des infractions légales et de leur interprétation stricte propres aux procédures pénales devraient s'appliquer également *mutatis mutandis* aux poursuites disciplinaires<sup>(26)</sup>.

Les autorités disciplinaires ne devraient pas être tenues de mettre fin à la procédure disciplinaire lorsque des poursuites pénales sont engagées pour la même infraction.

Une sanction disciplinaire peut être infligée à un juge après un acquittement devant un tribunal pénal ou lorsque la procédure pénale à son encontre a été interrompue, mais ces actions ou procédures disciplinaires ne doivent pas porter atteinte à la présomption d'innocence prévue à l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Au demeurant, les organes disciplinaires devraient être en mesure d'établir de manière indépendante les faits des affaires dont ils sont saisis<sup>(27)</sup>.

### 4. Quels types d'infractions disciplinaires sont commises ?

#### Quelques exemples

En général, seules les fautes graves et inexcusables ou les fautes professionnelles inexcusables, et non l'application ou l'interprétation incorrecte de la loi ou les erreurs judiciaires, sont des motifs d'infraction disciplinaire.

---

(25) *Ibid.*

(26) *Ibid.*

(27) *Ibid.*

a) *Affaires rejetées*

L'interprétation en droit fournie par un juge, par opposition à la jurisprudence établie, ne devrait pas, en soi, servir de fondement à une sanction disciplinaire, à moins qu'elle ne soit donnée de mauvaise foi, dans l'intention de profiter ou de nuire à une partie à la procédure ou qu'elle fasse suite à une négligence grave. Si les juges des juridictions inférieures doivent généralement suivre une jurisprudence établie, ils ne devraient pas être empêchés de contester celle-ci si, dans leur jugement, ils considèrent être en droit de le faire<sup>(28)</sup>. Le nombre de décisions réformées ne devrait pas nécessairement justifier une violation disciplinaire. Il serait problématique de sanctionner les juges pour avoir simplement critiqué les décisions judiciaires ou les évaluations relatives aux activités des autorités de l'État.

b) *Retards*

Une définition large des retards ne justifie jamais une infraction disciplinaire. La notion de retard renvoie à toutes sortes d'activités des juges. La définition de « retards injustifiés dans la prise de décisions ou d'autres actes liés à l'exercice des fonctions d'un juge ou tout autre manquement répété aux fonctions d'un juge » n'est pas suffisamment claire et détaillée. En ce qui concerne les retards, « la responsabilité des juges devrait être examinée à la lumière de leur influence sur la charge de travail et l'arriéré. Par exemple, les retards dans la procédure judiciaire peuvent être causés par le manque de compétences organisationnelles du juge, mais peuvent aussi s'expliquer par des raisons objectives indépendantes de sa volonté. Les juges honnêtes et travailleurs ne devraient pas être sanctionnés pour les situations qui résultent d'une mauvaise gestion du système judiciaire dans son ensemble ou d'autres circonstances indépendantes de leur volonté »<sup>(29)</sup>.

c) *Conduite biaisée des procédures judiciaires en matière d'égalité de traitement*

L'inégalité de traitement des parties ou la partialité d'un juge sont contraires au principe d'un procès équitable et devraient normalement conduire à l'annulation d'un jugement. L'existence d'une partialité est souvent établie du point de vue d'un observateur extérieur raisonnable,

---

(28) *Ibid.*

(29) *Ibid.*

ce qui ne signifie pas nécessairement que la partialité existe réellement ou que le juge s'est rendu compte qu'il avait un biais contre l'une des parties<sup>(30)</sup>.

#### d) *Déclarations publiques*

Le CCJE a clairement déclaré que, afin de protéger la confiance du public dans le pouvoir judiciaire, les normes fondamentales de conduite judiciaire, telles que la préservation de la réputation du pouvoir judiciaire, devraient continuer à s'appliquer lorsqu'un juge exerce un mandat politique. Si des juges ont violé les normes d'indépendance et d'impartialité judiciaires en faisant certaines déclarations au cours de leur activité politique, ils doivent se récuser dans les cas où les sujets en question deviennent pertinents. Afin d'avoir la possibilité de reprendre leur fonction judiciaire après leur mandat politique, il est impératif qu'ils évitent de faire des déclarations qui les font apparaître comme inaptes à la fonction judiciaire<sup>(31)</sup>.

En ce qui concerne les mesures disciplinaires, lors de l'évaluation de toute ingérence, il convient d'examiner la proportionnalité de la sanction ou d'une autre mesure. Les sanctions ne devraient pas avoir un « effet paralysant » pour l'exercice de la liberté d'expression d'autres juges, c'est-à-dire qu'elles ne devraient pas empêcher d'autres juges de l'exercer en ce qui concerne les questions concernant l'administration de la justice et le pouvoir judiciaire. Les opinions exprimées conformément aux recommandations de l'Avis ne devraient pas faire l'objet de mesures disciplinaires<sup>(32)</sup>.

Par conséquent, des mesures disciplinaires peuvent être justifiées en cas de déclarations faisant apparaître que les juges sont inaptes à exercer une fonction judiciaire. Cela pourrait même justifier une révocation.

Ceci correspond à la position de la Commission de Venise. En faisant certains commentaires ou des déclarations publics au cours de la délibération, un juge peut en effet nuire à la réputation et à la crédibilité du tribunal. Toutefois, une infraction disciplinaire grave exige une formulation claire et prévisible de l'infraction disciplinaire. La violation des règlements ou toute autre violation de l'indépendance des juges pendant le procès ne constitue pas une description claire

---

(30) *Ibid.*

(31) CCJE, avis n° 25 (2022), préc., pt 56.

(32) *Ibid.*, pt 35.

des actes. À l'inverse, un comportement inapproprié en public portant atteinte à l'image de la fonction judiciaire peut engager la responsabilité disciplinaire du juge. Lorsque des comportements inappropriés en public sont graves ou répétés, ils doivent même constituer un motif de révocation (rapport CV p. 40)<sup>(33)</sup>.

e) *Déclaration de biens et autres revenus complémentaires*

Le défaut de déclaration du juge concernant ses biens n'est normalement pas caractéristique d'une infraction disciplinaire de gravité moyenne. Selon la Commission de Venise, l'obligation de divulguer les actifs et les revenus devrait être associée à une sanction suffisamment grave pour être dissuasive. Bien qu'une exception puisse être faite pour les omissions mineures ou involontaires dans les déclarations, le défaut de déclaration des actifs constitue en principe une violation suffisamment grave pour donner lieu à une révocation.

f) *Corruption*

Les procédures disciplinaires constituent un mécanisme réglementaire important pour lutter contre la corruption. Des sanctions disciplinaires adéquates pour le comportement corrompu d'un juge peuvent être un puissant moyen de dissuasion et donc avoir un effet préventif. La corruption d'un juge doit être traitée conformément au principe de proportionnalité et en tenant compte de sa gravité.

Elle peut être sanctionnée par une mesure de révocation du juge ou par une autre mesure disciplinaire appropriée à la suite d'une procédure disciplinaire.

Pour l'essentiel, les procédures devraient toujours être menées par des organes judiciaires (comme une commission disciplinaire ou un tribunal, ou une branche du Conseil supérieur de la justice).

Cela permet non seulement de doter le pouvoir judiciaire d'un bon instrument d'autorégulation, mais aussi de garantir que les personnes ayant la formation professionnelle requise évaluent si le comportement en question doit entraîner une responsabilité disciplinaire et, le cas échéant, quelle sanction serait adéquate et proportionnée. En outre, les juges devraient toujours avoir le droit de faire appel des sanctions disciplinaires appliquées devant un organe judiciaire.

---

(33) Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur les tribunaux de l'ex-République yougoslave de Macédoine, CDL-AD (2018)033, pt 59.

5. Quelles sanctions devraient être prévues en cas de faute établie dans une procédure disciplinaire ?  
Dans le cadre des fonctions et en dehors ?

La gamme des sanctions possibles inclut les avertissements, réprimandes, réductions de salaire, mutation dans d'autres tribunaux, et la révocation.

Les principes de conduite professionnelle devraient être distincts de leur application par un système disciplinaire. Il est universellement reconnu que les ingérences de l'administration publique dans les droits doivent toujours respecter le principe de proportionnalité. En ce qui concerne les sanctions pénales et disciplinaires, ce principe exige une relation raisonnable entre la gravité de l'infraction, d'une part, et la nature et le degré de la sanction, d'autre part.

Étant donné l'importance de l'éthique et de l'intégrité pour la confiance du public à l'égard du pouvoir judiciaire, les juges doivent se comporter avec intégrité, tant dans leurs fonctions officielles que dans leur vie privée, et devront rendre compte de leur conduite s'ils ne respectent pas les normes acceptées. Parfois, la conduite des juges individuels est trop aberrante pour qu'une simple explication suffise. Le corollaire de l'octroi, par la société, de pouvoirs et d'une confiance aussi étendus aux juges est qu'il doit exister des moyens de tenir les juges responsables et même de les révoquer dans les cas où l'inconduite est grave au point de justifier une telle démarche.

C'est particulièrement le cas dans les affaires de corruption judiciaire, qui sapent fondamentalement la confiance du public dans l'impartialité et l'indépendance de la justice. Dans les autres affaires de faute judiciaire, la responsabilité pénale, civile ou disciplinaire doit être appréciée en fonction de la nature de la faute. Le système disciplinaire devrait appliquer des sanctions moins drastiques pour les violations mineures, et la révocation d'un juge ne devrait être ordonnée que dans des cas exceptionnellement graves.

S'agissant de retenues sur salaire, il est recommandé que celles-ci ne soient appliquées qu'en cas d'acte répréhensible intentionnel et non dans les cas relevant davantage de l'exercice des fonctions. Cette sanction doit être réservée aux cas les plus graves ou aux cas de récidive. Elle pourrait également être appliquée en cas d'incapacité ou de comportement qui rend les juges inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

Selon la Commission de Venise, tous les privilèges accordés à un juge, ainsi que les prestations de retraite, peuvent être retirés en vertu d'une décision du conseil de discipline et de qualification ou d'une décision du jury judiciaire mettant fin aux pouvoirs d'un juge. La résiliation de toutes les prestations peut être justifiée dans certains cas. Toutefois, la sanction imposée devrait, dans chaque cas d'espèce, être proportionnée à la violation en cause. Il est recommandé que la disposition soit la plus détaillée possible et décrive plus précisément l'infraction ou le délit qui justifie les sanctions<sup>(34)</sup>.

#### 6. Procédures disciplinaires – *Exigences de procédure régulière et recours contre les sanctions disciplinaires*

Le CCJE a déjà exprimé l'opinion que les actions disciplinaires à l'encontre de tout juge ne devraient être décidées que par une instance indépendante (ou « tribunal »), selon une procédure qui garantit pleinement les droits de la défense<sup>(35)</sup>. Un procès équitable doit être garanti, avec une audition complète des parties et une représentation du juge. Il considère également que l'organe chargé de nommer les membres d'un tel tribunal pourrait, et devrait être l'organe indépendant qui est généralement chargé de la nomination des juges<sup>(36)</sup>.

Le CCJE approuve la nécessité pour chaque juridiction d'identifier les sanctions permises par sa loi. L'imposition de la sanction devrait être soumise au principe de proportionnalité, et susceptible de faire l'objet d'un recours devant une autorité judiciaire supérieure.

#### § 4. – *Conclusion*

Dans chaque pays, le statut ou la charte fondamentale applicable aux juges devrait définir, dans la mesure du possible en termes spécifiques, les fautes pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires, ainsi que les procédures à suivre.

En ce qui concerne l'ouverture d'une procédure disciplinaire, les États devraient envisager la mise en place d'un organe ou la désignation d'une personne spécifique chargés de recevoir les plaintes,

---

(34) Avis conjoint relatif à la loi constitutionnelle sur le système judiciaire et le statut des juges du Kazakhstan, adopté par la Commission de Venise et l'OSCE en 2011.

(35) CCJE, avis n° 3 (2002), préc., pt 71.

(36) *Ibid.*

d'obtenir les déclarations du juge et de décider, à la lumière de ces éléments, si les arguments à la charge du juge sont suffisamment probants pour justifier l'ouverture d'une telle procédure.

Lors de l'évaluation de toute ingérence, il convient d'examiner la proportionnalité de la sanction ou d'autres mesures. Les sanctions ne devraient en effet pas avoir un « effet paralysant », dissuadant d'autres juges d'exercer leurs droits en ce qui concerne les questions relatives à l'administration de la justice et au pouvoir judiciaire.

Les déclarations faites conformément aux recommandations de l'avis n° 25 sur la liberté d'expression ne devraient pas faire l'objet de mesures disciplinaires. Toute procédure disciplinaire devrait être menée par une autorité ou un tribunal indépendant, appliquant une procédure garantissant l'intégralité des droits de la défense. Lorsqu'une telle autorité ou un tel tribunal n'est pas lui-même une juridiction, ses membres devraient être nommés par l'autorité indépendante (avec une représentation judiciaire substantielle choisie démocratiquement par d'autres juges), ainsi que le préconise le CCJE au paragraphe 46 de son avis n° 1 (2001).

Les dispositions relatives aux procédures disciplinaires dans chaque État devraient être de nature à permettre un recours de l'organe disciplinaire initial (qu'il s'agisse d'une autorité, d'un tribunal ou d'une cour) devant une juridiction. Une audition devrait être prévue et le juge concerné devrait disposer du droit à être représenté de façon effective. Enfin, les sanctions dont dispose une telle autorité en cas de faute avérée devraient être définies, dans la mesure du possible, dans des termes spécifiques, par le statut ou la charte fondamentale des juges, et devraient être appliquées de manière proportionnée.







## IX

# RESPONSIBILITY AND LIABILITY FOR (GROSS) VIOLATIONS OF THE LAW AND ALLEGEDLY INAPPROPRIATE ‘SPEECH’

Villu KÕVE

### **Abstract**

The assessment of the limits and liability of judges when considering initiating disciplinary proceedings is a complex task. Two examples of disciplinary cases from the Estonian judiciary were presented to the participants of the workshop to initiate discussions about ethical standards, expressing personal opinions in judicial and non-judicial activities (e.g. posting content in social media) and possible disciplinary consequences. Ultimately, these questions are a matter of integrity of the judiciary and public trust in the judiciary.

### **Keywords**

Disciplinary proceedings against judges – Judges on social media – Judges sharing personal values during hearings – Evaluation of gross violations – Integrity of the judiciary

### *§ 1. – Introduction*

I had the honour of coordinating a workshop at the second edition of the judges@europe forum, focusing on the theme ‘Responsibility and liability for (gross) violations of the law and allegedly inappropriate “speech”’. During the workshop, which constituted part of session 1 of the forum,<sup>(1)</sup> two cases were presented to the participants, together with a set of questions intended to stimulate the discussion. The discussions centred around the resolution of cases in various countries, evaluating both the substance of the judge’s behaviour and considering the possible course of disciplinary proceedings.

---

(1) Accountability through disciplinary proceedings and liability: balancing judicial independence and the good administration of justice.

In this article, I shall present an overview of the cases and the discussions that took place among the workshop participants. Since the cases were inspired by real-life situations, I shall also offer insights into how they were resolved in accordance with Estonian law.

§ 2. – *First case: A judge sharing personal values during a court session*

A. – *Overview of the Case*

Mari, an Estonian national, met Abdul, an Egyptian national who is also Muslim, on a dating portal. They married after a brief acquaintance. Just six months later, Mari filed for divorce, accusing her husband of negligence and violence. The case came up before Judge Eva.

The case was discussed in a court session, attended by Mari. Abdul did not appear at the hearing. The judge suspected that the marriage was fictitious and invalid, possibly intended to obtain a residence permit for Abdul in the European Union. The judge had recently undergone training on the subject by the defence police, which highlighted the problem of fictitious marriages and the associated concerns about Islamic terrorism. Consequently, the judge questioned Mari about the circumstances of the marriage. Mari's answers seemed to irritate the judge and the questioning became increasingly personal and insulting, leading Mari to finally burst into tears. The judge made the following statements, among others: 'And you got married on the basis of online acquaintances, how could you be so stupid?'; 'Have you converted to Islam?'; 'How could you, an Estonian woman, behave like that?'; 'Did you receive money for getting married?'; 'Why are you crying? Do you even realise what you have done?'; 'You married a Muslim, don't you know what is happening in the world?'; 'Be married now, carry your cross! A grown woman does not behave so irresponsibly'.

Questions:

How should the judge's behaviour be assessed? Could the investigation into the circumstances of the marriage be considered justified? Can a judge express personal political views and ideology during court proceedings? Would the judge's use of words justify his or her removal from office?

*B. – Discussions*

The first case addressed the judge's conduct in the performance of his or her official duties, specifically during a court hearing where the judge made inappropriate remarks about a party to the proceedings.

Initially, a number of colleagues considered that, in the absence of the opposing party, the court should have resolved the divorce claim without delving into the circumstances and without asking questions, thereby avoiding the situation referred to in the case. There were also differing opinions on whether, when assessing a divorce application, the examination of possible grounds for annulling the marriage where those grounds are ostensible in the case lies within the court's jurisdiction. However, it was unanimously agreed that the judge's behaviour, involving aggressive and disparaging questions and remarks with respect to the plaintiff, was unacceptable.

Divergent views emerged on the severity of the violation and its consequences. Some argued that it constituted hate speech on the part of the judge, potentially leading to criminal liability. It was simultaneously suggested that the judge should undergo appropriate training on how to behave in court, or similar training. Immediate removal from office seemed premature to the majority of the participants. A former Polish judge drew attention to the risks of abusing disciplinary proceedings through the use of the sanction of dismissing judges.

There was also a discussion about the possibility that the judge may have had mental health issues and perhaps should not hold office for that reason. Most considered it problematic to dismiss a judge on mental health grounds, but some colleagues considered it justified under certain circumstances. There was a consensus that, in such cases, the prerequisite for dismissal should be a proper assessment of the judge's health condition, together with clear procedural rules.

It was agreed that public trust in the judicial system is important, which is fostered by the effective functioning of disciplinary proceedings. The participants discussed the need and scope of the court's obligation to provide reasons for the decisions that it adopts. The need for the certification of judges and the associated risks were also discussed.

*C. – Solution According to Estonian Law*

Firstly, I would like to provide some background information about Estonian law. Disciplinary liability of judges is regulated by the Courts Act.<sup>(2)</sup> According to the law, a disciplinary offence is a wrongful act of a judge which involves the failure to perform his or her official duties, or the inappropriate performance of such duties. Another basis for a disciplinary offence is a judge's indecent act. A self-governing body – the Disciplinary Chamber – adjudicates on disciplinary cases. It consists of five judges of the Supreme Court, five circuit court judges and five judges of the first instance courts. A five-member panel of the Disciplinary Chamber considers a disciplinary case at a hearing. The Disciplinary Chamber discusses disciplinary matters and, if the judge's is found to be at fault, that Chamber imposes a disciplinary penalty. Disciplinary penalties may include a reprimand, a fine of up to one month's salary, a reduction in salary and removal from office. When imposing a disciplinary sanction, the panel takes into account the nature, gravity and consequences of the disciplinary offence, as well as the judge's personal characteristics and other circumstances related to the offence.

In addition to principles prescribed by law, there is also the Judges' Code of Ethics<sup>(3)</sup> (hereinafter also referred to as 'the Code'), which has been approved by the Court *en banc* (General Assembly) and is applicable to all judges. It can be regarded as the rules of professional conduct. The Code also foresees the establishment of an Ethics Council of Judges (hereinafter also 'the Council'), an advisory body that can provide recommendations and opinions. The Council comprises five judges elected by the Court *en banc*. The judge may refer the matter to the Council for an opinion on him or her. The Council may also give general recommendations on its own initiative or in response to a motion from the judges. The Council may also call on an ethics expert to seek an opinion on a specific issue. The Council's opinions and recommendations are not binding. These are like guidelines, posted on the Supreme Court's website, ensuring anonymity of the applicant and other relevant parties.

In the first case, 'A judge sharing personal values during a court session', disciplinary proceedings were initiated and the judge was charged with a disciplinary offence for the inappropriate performance

---

(2) Courts Act, [www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/513122021001/consolide/current](http://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/513122021001/consolide/current).

(3) Estonian Judges' Code of Ethics, [www.riigikohus.ee/en/estonian-court-system/estonian-judges-code-ethics](http://www.riigikohus.ee/en/estonian-court-system/estonian-judges-code-ethics).

of her official duties, as well as an indecent act. The Disciplinary Chamber found the judge liable and imposed a disciplinary sanction – removal from office.

In the reasoning, the panel noted that the more specific duties of a judge, against whom proceedings are initiated due to the inappropriate performance of his or her official duties, must primarily be determined on the basis of the procedural code that is appropriate for resolving the case at issue. In this particular case, the provisions of the Code of Civil Procedure<sup>(4)</sup> had to be followed. The panel referred to the relevant norm according to which a judge resolving a civil case is obliged, among other things, to ensure that the parties to the proceedings have the opportunity to exercise their procedural rights, including providing explanations and stating reasons to the court regarding any issues raised during the case. While interpreting the obligation in this sense, attention must also be paid to the general requirements imposed on judges, according to which a judge must behave impeccably when performing his or her official duties.

Furthermore, judges are subject to the following behavioural requirements: 1) they must have a high moral character; 2) they must have the skills and personal traits which are required for working as a judge; 3) they must behave impeccably during service and outside service and they must refrain from acts which may damage the court's reputation;<sup>(5)</sup> 4) they must remain calm, composed and dignified in their work; 5) they must be patient and polite with all participants of proceedings, colleagues and court employees, requiring the same attitude from others; 6) they must be impartial and fair when administering justice and they must try to appear as such to a reasonable observer. A disregard of any of those requirements may qualify as an 'indecent act' and therefore constitute a disciplinary offence. Therefore, a judge should treat participants of proceedings equally and should refrain from unnecessary and irrelevant comments or remarks. The judge should avoid appearing irritated, getting angry, raising his or her voice, or adopting any other expression or attitude that could leave the impression of partiality.<sup>(6)</sup>

The judge was accused of humiliating and insulting the plaintiff during a court hearing through inappropriate wording, an elevated tone of her voice and unjustifiable aggression expressed through

---

(4) Code of Civil Procedure, [www.riigiteataja.ee/en/eli/528072023007/consolide](http://www.riigiteataja.ee/en/eli/528072023007/consolide).

(5) These provisions are set out in the Courts Act.

(6) These principles are laid down in the Judges' Code of Ethics.

unnecessary and irrelevant comments and remarks. Additionally, the plaintiff's right to be heard was breached, which involved the judge not allowing the plaintiff to express her views. According to the panel, these violations could be considered as both the inappropriate performance of official duties and an indecent act.

The panel noted that the judge did not contest the factual circumstances mentioned in the charges and that they were, in any event, established by the audio recording of the session. It concluded that, during the court hearing in the civil case, the judge committed a disciplinary offence by making comments and remarks, using language and tone, and employing an aggressive tone towards the plaintiff. The panel found that the remarks, comments and questions described in the facts of the case were clearly inappropriate and undermined the plaintiff's dignity. During the hearing, the judge was unable to explain which circumstances of the case led to this situation. According to the panel, the majority of the questions raised and opinions expressed were irrelevant to the resolution of the dispute (a divorce case). The judge's behaviour therefore appeared to be solely motivated by her desire to express her personal disapproval of the plaintiff's conduct. It was also unacceptable to demean the plaintiff on her basis of her religious beliefs. The panel concluded that the judge was not impartial and fair in the administration of justice, made unnecessary and irrelevant comments, became irritated and angry and raised her voice, and therefore damaged the reputation of the court. Therefore, the judge was found guilty of the inappropriate performance of her official duties and an indecent act.

When determining the sanction, the panel took into account the severity of the violation and the judge's personal characteristics, including the fact that the judge did not understand the nature of her violations and was incapable of giving them an adequate assessment. As a result, the most severe penalty – removal from office – was imposed.

### § 3. – *Second case: A judge sharing comments on social media*

#### A. – *Overview of the Case*

Vallo is a socially very active person, with ultra Generally -conservative views and is usually highly critical of the government. Formerly a university lecturer, he was dismissed for sharing inappropriate values

and views with students and is now active as a lawyer with a controversial reputation. He also serves as the editor of the popular ‘Truth’ portal. For many, this portal is a platform for publishing conspiracy theories and fantasies, which are widely criticised. Vallo has faced public accusations of holding pro-Russian views. However, as the war in Ukraine was unfolding, no articles or posts on the subject appeared on the portal for several days.

Then, Anti, another active lawyer on social media, published a post on his Facebook page, questioning why Vallo, who is typically active on all topics, is now silent. The post was widely circulated and was followed by several comments, most of which were critical of Vallo and his portal, many of them even being disparaging. The liberal-minded Judge Kaupo, who had been in disagreement with Vallo since they had worked together as academics ten years earlier, added his own comment. Specifically, the comment read as follows: ‘Long Street isn’t paying for it’. As a point of reference, the Russian Embassy in Tallinn is located on Long Street.

Vallo lodged a complaint and called for Kaupo to be punished, arguing that such a person is unfit to be a judge. Several issues arise:

1. Is it appropriate for a judge to publish posts and comments on social media on topics that are unrelated to the administration of justice, including matters regarding public life, the general public and political subjects? What restrictions should a judge observe in this regard? Do these restrictions differ, depending on whether the posts or comments are made public or appeared only to a restricted group (e.g., among Facebook friends)?
2. Can a judge use slang, metaphors, make jokes and express offensive attitudes in public comments in a similar manner to other individuals (commentators), e.g. if the judge was targeted before or if offensive attitudes were disseminated in the media in the past, and to what extent? Is it relevant that the person was an active poster before becoming a judge, i.e. whether and to what extent should a judge modify his or her previous behaviour?
3. If a judge offends someone in posts and comments, is a public apology expected and preferable, or is it better not to draw any further attention to the matter?
4. Should Kaupo be punished and, if so, how?

### B. – *Discussions*

In the second case, the focus was on the judge's behaviour outside the administration of justice, i.e. in non-judicial activities, and the boundaries of behaviour and expression of opinions, with its possible disciplinary consequences.

The participants generally agreed that a judge must exercise great restraint when posting or commenting on social media, and always consider that even content shared within closed groups can become public. However, it was also acknowledged that this can severely restrict a judge's life and could hinder the attraction of interest in this profession, especially among the younger generation who are accustomed to expressing themselves more freely on social media. The discussion also addressed the restriction on a judge's affiliation with a political party or the expression of political views.

Most participants agreed that, in this specific case, the judge had breached ethical standards, but there was no unanimous position on the need for punishment. Besides, there was a discussion on the application of the *ne bis in idem* principle in disciplinary proceedings, i.e. the possibility of punishing someone if they have already been punished for the same act, for example in an administrative offence procedure. There was also no overall agreement on this matter.

Furthermore, as a judge of the European Court of Human Rights was actively participating, there was also a discussion on the practice of that Court considering a judge's communication on social media. It was concluded that more precise guidelines should be established for judges by an ethics council or a similar body on how they should express their opinions on social media.

### C. – *Solution according to Estonian law*

In the second case 'A judge sharing comments on social media', the same questions as set out in the description of the case (see section A. Overview of the Case, questions 1 to 3) were presented to the Ethics Council.<sup>(7)</sup> The Council's opinion was as follows.

Regarding posting on social media, the Council considered that a judge may post on social media and comment on societal issues, participating in democratic debates. Opinions do not have to be aligned

---

(7) For more information about the Ethics Council, see first case, section C.



with the majority and can be critical. The basic idea in a democratic society is to reach a balanced outcome through debate. When expressing a critical opinion, judges should nonetheless consider the respectful nature of democratic debate and be open to different perspectives.

Like other members of society, judges have and should have general freedom of speech. However, this freedom is subject to certain restrictions because of the confidentiality inherent in the judicial profession, ensuring not only the impartiality and independence of a judge, but also the appearance of the judge being impartial and independent. Judges should refrain from making ‘activist’ political statements. In political matters, judges are allowed to express opinions on issues related to the administration of justice (both procedural and administrative) and can certainly stand up for the protection of judicial independence.

As for social media posts, whether comments are made public or within a limited circle is irrelevant. Judges should be aware that these comments are presented in a form enabling their permanent written reproduction, and limited groups do not have the guarantee of remaining limited.

In terms of freedom of expression, the Council stated that the use of humour, slang, metaphors, etc., is permissible within the realms of good taste. An aggressive attitude is inappropriate to a democratic debate and cannot be justified by the provocative behaviour of others. In such situations, a judge’s task is to uphold the values of a democratic society, including respect for other members of society.

Judges should align their behaviour with the requirements of the judicial profession, regardless of their past activities. Situations, in which some judges are granted more room for maneuver simply because of their previous non-judicial behaviour, must be avoided. The Code of Ethics applies uniformly to all judges.

The Council noted that the need for a public apology depends on the context. An apology is appropriate if a judge behaves inappropriately or posts an ambiguous comment. If there is doubt that the offended party’s reaction may not be sincere and is intended to be provocative, it is advisable to stop communication immediately.

#### § 4. – *Conclusion*

The workshop offered valuable insights into the challenges surrounding the responsibilities and liabilities of judges. The participants were invited to evaluate the substance of the judge's behaviour in two cases and to consider potential disciplinary proceedings. The cases reviewed highlighted the nuanced nature of disciplinary processes, emphasizing the need for continuous dialogue and clear guidelines to ensure the integrity of the judiciary.

The first case addressed the judge's conduct while performing official duties, particularly during a court hearing. While there was unanimous agreement that the judge's behaviour was unacceptable, opinions varied on the gravity of the violation and its consequences. The discussion also touched on dismissal on mental health grounds and the need for attestation. Ultimately, the debate led to the conclusion that public trust in the judicial system is important and that this trust is fostered by the efficient operation of disciplinary proceedings.

As for the second case, the focus shifted to the judge's behaviour outside the administration of justice and the extent to which judges can freely express their opinions in the public debate. There was general agreement that a judge has to exercise great restraint when posting or commenting on social media. Although most of the participants agreed that the judge had breached ethical standards in the case at issue, there was no unanimous opinion on the need for punishment. Finally, it was emphasised that more precise guidelines for judges on expressing themselves on social media are needed.



## IX

# RESPONSABILITÉ EN CAS DE VIOLATIONS (FLAGRANTES) DE LA LOI ET DE « DISCOURS » PRÉTENDUMENT INAPPROPRIÉS

Villu KÕVE

### Résumé

L'évaluation des limites et de la responsabilité des juges au moment d'envisager l'ouverture d'une procédure disciplinaire est une tâche complexe. Deux exemples d'affaires disciplinaires tirées du système judiciaire estonien ont été présentés aux participants à l'atelier afin de susciter des discussions sur les normes éthiques, les opinions personnelles exprimées dans le cadre d'activités judiciaires et non judiciaires (par exemple, la publication de contenu sur les réseaux sociaux), ainsi que les éventuelles conséquences disciplinaires. En fin de compte, ces questions sont intimement liées à l'intégrité du pouvoir judiciaire et à la confiance du public dans ce pouvoir.

### Mots-clés

Procédures disciplinaires contre les juges – Participation des juges aux réseaux sociaux – Juges partageant des valeurs personnelles lors des audiences – Évaluation des violations flagrantes – Intégrité du pouvoir judiciaire

### § 1. – *Introduction*

J'ai eu l'honneur de coordonner un atelier lors de la deuxième édition du forum *judges@europe*, axé sur le thème « Responsabilité en cas de violations (flagrantes) de la loi et de “discours” prétendument inappropriés ». Au cours de l'atelier, qui faisait partie de la session 1 du forum<sup>(1)</sup>, deux affaires ont été présentées aux participants, ainsi qu'une série de questions visant à stimuler le débat. Les

---

(1) La « comptabilité » à travers les procédures disciplinaires et autres formes de responsabilité : comment articuler l'indépendance judiciaire et la bonne administration de la justice.

discussions ont porté sur la résolution d'affaires dans divers pays, évaluant à la fois la conduite du juge et l'évolution possible des procédures disciplinaires.

Dans cet article, je présenterai un aperçu des affaires et des discussions qui ont eu lieu entre les participants à l'atelier. Comme les affaires sont inspirées de situations réelles, je vous donnerai également un aperçu de la manière dont elles ont été résolues conformément à la législation estonienne.

§ 2. – *Première affaire :*

*une juge partage des valeurs personnelles lors d'une audience*

A. – *Aperçu de l'affaire*

Mari, une ressortissante estonienne, a rencontré Abdul, un ressortissant égyptien musulman, sur un site de rencontres. Ils se sont mariés peu de temps après. Six mois plus tard, Mari a demandé le divorce, accusant son mari de négligence et de violence. L'affaire a été portée devant la juge Eva.

L'affaire a été discutée lors d'une audience, en présence de Mari. Abdul n'a pas comparu à l'audience. La juge suspectait que le mariage était fictif et invalide, destiné éventuellement à obtenir un permis de séjour pour Abdul dans l'Union européenne. La juge venait de suivre une formation sur le sujet donnée par la police militaire, qui mettait en lumière le problème des mariages fictifs et les préoccupations associées concernant le terrorisme islamique. En conséquence, la juge a interrogé Mari sur les circonstances du mariage. Les réponses de Mari ont semblé irriter la juge et l'interrogatoire est devenu de plus en plus personnel et insultant, au point que Mari a finalement fondu en larmes. La juge a notamment tenu les propos suivants : « Et vous vous êtes mariés après vous être rencontrés sur un site en ligne, comment avez-vous pu être aussi stupide ? » ; « Vous êtes-vous convertie à l'islam ? » ; « Comment avez-vous pu, vous, une femme estonienne, vous comporter comme ça ? » ; « Avez-vous reçu de l'argent pour vous marier ? » ; « Pourquoi pleurez-vous ? Réalisez-vous ce que vous avez fait ? » ; « Vous avez épousé un musulman, ne savez-vous pas ce qui se passe dans le monde ? » ; « Assumez votre mariage à présent, portez votre croix ! Une femme adulte ne se comporte pas de manière aussi irresponsable. »

Questions :

Comment évaluer la conduite de la juge ? L'enquête sur les circonstances du mariage pourrait-elle être considérée comme justifiée ? Un juge peut-il exprimer des opinions et une idéologie politiques et personnelles au cours d'une procédure judiciaire ? Les mots utilisés par un juge justifieraient-ils sa révocation ?

### B. – *Discussions*

La première affaire portait sur la conduite d'une juge dans l'exercice de ses fonctions officielles, en particulier lors d'une audience au cours de laquelle la juge a formulé des remarques inappropriées au sujet d'une partie à la procédure.

Dans un premier temps, un certain nombre de collègues ont estimé qu'en l'absence de la partie adverse, le tribunal aurait dû régler la demande de divorce sans se pencher sur les circonstances et sans poser de questions, évitant ainsi la situation évoquée dans l'affaire. Des opinions divergentes ont également été exprimées sur la question de savoir si, au moment d'évaluer une demande de divorce, l'examen des motifs possibles d'annulation du mariage relève de la compétence du tribunal si les motifs en question sont évidents. En tout état de cause, les participants étaient unanimement d'accord pour dire que la conduite de la juge, qui posait des questions et faisait des remarques agressives et désobligeantes à la requérante, était inacceptable.

Des points de vue divergents ont néanmoins été exprimés quant à la gravité de la violation et à ses conséquences. Certains ont soutenu que la juge avait tenu un discours haineux pouvant entraîner une responsabilité pénale. Il a été proposé dans le même temps que la juge reçoive une formation appropriée sur la façon de se comporter dans un tribunal, ou toute autre formation analogue. La majorité des participants a estimé qu'il était prématuré de la révoquer immédiatement de ses fonctions. Un ancien juge polonais a attiré l'attention sur le fait que le renvoi d'un juge pose la question des risques liés à l'abus de procédures disciplinaires.

On a également évoqué la possibilité que la juge ait souffert de problèmes de santé mentale qui auraient dû l'empêcher d'exercer. La plupart des participants considéraient qu'il était problématique de renvoyer un juge pour des raisons de santé mentale, tandis que certains collègues jugeaient le renvoi justifié dans certaines circonstances.

Un consensus s'est dégagé sur le fait que, dans de tels cas, le renvoi devrait être conditionné à une évaluation correcte de l'état de santé du juge, assortie de règles de procédure claires.

Les participants ont unanimement souligné l'importance de la confiance du public dans le système judiciaire, favorisée par le bon fonctionnement des procédures disciplinaires. Les participants ont discuté de la nécessité et de la portée de l'obligation incombant au tribunal de motiver les décisions qu'il adopte. La nécessité de certifier les juges et les risques associés ont également été discutés.

### *C. – Solution selon la loi estonienne*

Tout d'abord, je voudrais donner quelques informations générales sur le droit estonien. La responsabilité disciplinaire des juges est régie par la loi sur les tribunaux<sup>(2)</sup>. Selon la loi, une infraction disciplinaire est un acte répréhensible d'un juge qui implique l'inexécution ou l'exécution inappropriée de ses fonctions officielles. Un autre motif d'infraction disciplinaire est l'acte indigne d'un juge. Un organe autonome – la Chambre disciplinaire – traite les affaires disciplinaires. Cette Chambre se compose de cinq juges de la Cour suprême, de cinq juges itinérants et de cinq juges des tribunaux de première instance. Un jury de cinq membres au sein de la Chambre disciplinaire examine une affaire disciplinaire lors d'une audience. La Chambre disciplinaire traite des questions disciplinaires et, s'il est établi que le juge est responsable, elle impose une sanction disciplinaire. Les sanctions disciplinaires peuvent inclure une réprimande, une amende pouvant aller jusqu'à un mois de salaire, une réduction de salaire et une révocation. Lorsqu'il impose une sanction disciplinaire, le jury tient compte de la nature, de la gravité et des conséquences de l'infraction disciplinaire, ainsi que des caractéristiques personnelles du juge et d'autres circonstances liées à l'infraction.

Outre les principes prescrits par la loi, on applique également à tous les juges le Code de déontologie des juges<sup>(3)</sup> (ci-après dénommé « le Code »), approuvé par l'assemblée générale. Il peut être considéré comme le règlement de la conduite professionnelle. Le Code prévoit en outre la création d'un Conseil d'éthique des juges (ci-après dénommé « le Conseil »), organe consultatif qui peut formuler des

(2) Loi sur les tribunaux, [www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/513122021001/consolide/current](http://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/513122021001/consolide/current).

(3) Code d'éthique des juges estoniens, [www.riigikohus.ee/en/estonian-court-system/estonian-judges-code-ethics](http://www.riigikohus.ee/en/estonian-court-system/estonian-judges-code-ethics).

recommandations et des avis. Le Conseil est composé de cinq juges élus par l'assemblée générale. Le juge peut saisir le Conseil pour avis à son sujet. Le Conseil peut en outre formuler des recommandations générales de sa propre initiative ou en réponse à une motion des juges. Il peut aussi faire appel à un expert en éthique pour solliciter un avis sur une question spécifique. Les avis et recommandations du Conseil ne sont pas contraignants. Il s'agit de lignes directrices, publiées sur le site Internet de la Cour suprême, garantissant l'anonymat du requérant et des autres parties concernées.

Dans la première affaire, un juge partage des valeurs personnelles lors d'une audience. À cette suite, une procédure disciplinaire a été lancée et la juge a été accusée d'une infraction disciplinaire pour l'exercice inadéquat de ses fonctions officielles, ainsi que d'un acte indigne. La Chambre disciplinaire a jugé la magistrate responsable et lui a imposé une sanction disciplinaire, à savoir la révocation de ses fonctions.

Dans son raisonnement, le jury a noté que les devoirs plus spécifiques d'un juge, à l'encontre duquel une procédure est engagée en raison de l'exercice inapproprié de ses fonctions officielles, doivent être déterminés en premier lieu sur la base du code de procédure approprié pour résoudre l'affaire en question. Dans ce cas particulier, les dispositions du Code de procédure civile<sup>(4)</sup> devaient être respectées. Le jury s'est référé à la norme pertinente selon laquelle un juge qui règle une affaire civile est tenu, entre autres, de veiller à ce que les parties à la procédure aient la possibilité d'exercer leurs droits procéduraux, notamment en fournissant des explications et en exposant les motifs au tribunal pour toute question soulevée au cours de l'affaire. Tout en interprétant l'obligation en ce sens, il convient également de tenir compte des exigences générales imposées aux juges, selon lesquelles un juge doit se comporter de manière irréprochable dans l'exercice de ses fonctions officielles.

En outre, les juges sont soumis aux exigences de conduite suivantes : 1) ils doivent jouir des plus hautes qualités morales ; 2) ils doivent avoir les compétences et les traits de caractère personnels nécessaires pour travailler en tant que juges ; 3) ils doivent faire preuve d'une conduite irréprochable pendant et en dehors du service et s'abstenir d'actes susceptibles de nuire à la réputation du

---

(4) Code de procédure civile, [www.riigiteataja.ee/en/eli/528072023007/consolide](http://www.riigiteataja.ee/en/eli/528072023007/consolide).

tribunal<sup>(5)</sup> ; 4) ils doivent rester calmes, posés et dignes dans leur travail ; 5) ils doivent être patients et polis avec tous les participants aux procédures, collègues et employés du tribunal, exigeant la même attitude des autres ; 6) ils doivent être impartiaux et équitables dans l'administration de la justice et essayer d'apparaître comme tels à un observateur raisonnable. Le non-respect de l'une quelconque de ces exigences peut être considéré comme un « acte indigne » et donc constituer une infraction disciplinaire. Par conséquent, un juge devrait traiter les participants à la procédure de la même manière et s'abstenir de tout commentaire ou remarque inutile et non pertinent. Le juge doit éviter de paraître irrité, de s'énerver, d'élever la voix ou d'adopter toute autre expression ou attitude qui pourrait donner l'impression de partialité<sup>(6)</sup>.

La juge a été accusée d'avoir humilié et insulté la requérante au cours d'une audience, car elle a tenu des propos inappropriés, a élevé la voix et a fait preuve d'une agressivité infondée qui s'est exprimée au travers de commentaires et remarques inutiles et non pertinents. En outre, le droit de la requérante d'être entendue a été violé, la juge n'ayant pas autorisé celle-ci à exprimer son point de vue. Selon le jury, ces violations pourraient être considérées à la fois comme l'exercice inapproprié de fonctions officielles et comme un acte indigne.

Le jury a noté que la juge n'avait pas contesté les circonstances factuelles mentionnées dans l'accusation et que ces dernières étaient, en tout état de cause, établies par l'enregistrement audio de l'audience. Il a conclu que, par ses commentaires et ses remarques formulés en employant un langage et un ton agressif vis-à-vis de la requérante, la juge avait commis une infraction disciplinaire lors de l'audience au tribunal dans l'affaire civile. Le jury a conclu que les remarques, les commentaires et les questions décrits dans les circonstances de l'affaire étaient clairement inappropriés et portaient atteinte à la dignité de la requérante. Au cours de l'audience, la juge n'a pas été en mesure d'expliquer les circonstances de l'affaire qui ont conduit à cette situation. Selon le jury, la majorité des questions soulevées et des opinions exprimées n'étaient pas pertinentes pour le règlement du litige (une affaire de divorce). La conduite de la juge semblait donc motivée par la seule volonté d'exprimer sa désapprobation personnelle vis-à-vis du comportement de la requérante. Il était également inacceptable de la

---

(5) Ces dispositions sont énoncées dans la loi sur les tribunaux.

(6) Ces principes sont énoncés dans le code de déontologie des juges.



part de la juge de dénigrer la requérante sur la base de ses croyances religieuses. Le jury a conclu que la juge n'avait pas été impartiale et équitable dans l'administration de la justice, avait fait des commentaires inutiles et non pertinents, s'était irritée, mise en colère et avait haussé le ton, ce qui a nui à la réputation du tribunal. Par conséquent, la juge a été reconnue coupable de l'exercice inapproprié de ses fonctions officielles et d'un acte indigne.

Pour déterminer la sanction, le jury a tenu compte de la gravité de la violation et des caractéristiques personnelles de la juge, y compris du fait qu'elle ne comprenait pas la nature de ses violations et était incapable de fournir une évaluation adéquate. En conséquence, la sanction la plus sévère – la révocation – a été imposée.

### § 3. – *Deuxième affaire :*

#### *un juge partage des commentaires sur les réseaux sociaux*

##### *A. – Aperçu de l'affaire*

Vallo est une personne très active socialement, qui défend des opinions ultraconservatrices et est habituellement très critique envers le gouvernement. Ancien professeur d'université, il a été licencié pour avoir partagé des valeurs et des points de vue inappropriés avec des étudiants. Désormais avocat, il a une réputation controversée. Il est également rédacteur en chef du site populaire « Truth ». Pour beaucoup, ce site est une plateforme servant à la publication de théories et fantasmes complotistes, qui sont largement critiqués. Vallo a été publiquement accusé de soutenir des opinions pro-russes. Cependant, alors que la guerre sévissait en Ukraine, aucun article ou publication sur le sujet n'est apparu pendant plusieurs jours sur le portail. Anti, un autre avocat actif sur les réseaux sociaux, a publié un post sur sa page Facebook, se demandant pourquoi Vallo, qui est généralement actif sur tous les sujets, était soudain silencieux. La publication a été largement diffusée et a suscité plusieurs commentaires, dont la plupart critiquaient Vallo et son portail, beaucoup d'entre eux étant même désobligeants. Le juge libéral Kaupo, qui était en désaccord avec Vallo depuis qu'ils avaient travaillé ensemble comme chercheurs dix ans plus tôt, a ajouté son propre commentaire. Plus précisément, le commentaire était le suivant : « Pikk Tanav ne paie pas pour ça. » Précisons que l'ambassade de Russie à Tallinn se trouve sur la rue Pikk Tanav (également appelée Long Street).

Vallo a déposé une plainte et a demandé que Kaupo soit puni, invoquant son inaptitude à remplir les fonctions de juge. Plusieurs problèmes se posent :

1. Est-il approprié qu'un juge publie des messages et des commentaires sur les réseaux sociaux à propos de sujets qui ne sont pas liés à l'administration de la justice, y compris les questions relatives à la vie publique, au grand public et à la politique ? Quelles restrictions un juge doit-il observer à cet égard ? Ces restrictions diffèrent-elles selon que les messages ou les commentaires sont rendus publics ou n'apparaissent que dans un groupe restreint (p. ex., parmi les amis Facebook) ?
2. Un juge peut-il employer des mots d'argot, des métaphores, faire des blagues et s'exprimer de façon blessante dans les commentaires publics de la même manière que d'autres personnes (commentateurs) – par exemple si le juge a été visé auparavant ou si des points de vue blessants ont été diffusés dans les médias par le passé – et dans quelle mesure ? Convient-il d'attacher de l'importance au fait que la personne a été un intervenant actif sur les réseaux avant de devenir juge ? En d'autres termes, un juge devrait-il modifier sa conduite antérieure et dans quelle mesure devrait-il le faire ?
3. Si un juge blesse quelqu'un dans des messages ou commentaires, des excuses publiques sont-elles attendues et préférables, ou convient-il plutôt de ne pas attirer plus d'attention sur la question ?
4. Kaupo devrait-il être puni et, si oui, comment ?

#### *B. – Discussions*

Dans la deuxième affaire, les participants se sont attachés à examiner la conduite du juge dans des activités non judiciaires, ainsi que les limites de la conduite et de l'expression des opinions, avec ses possibles conséquences disciplinaires.

Les participants étaient généralement d'accord pour dire qu'un juge doit faire preuve d'une grande retenue lorsqu'il publie ou fait des commentaires sur les réseaux sociaux, et toujours garder à l'esprit que même le contenu partagé au sein de groupes fermés peut devenir public. Cependant, ils ont également reconnu que cela peut sérieusement restreindre la liberté d'un juge et pourrait freiner l'intérêt des candidats pour cette profession, en particulier parmi les jeunes générations qui ont l'habitude de s'exprimer plus librement sur les

réseaux sociaux. La discussion a également porté sur les restrictions applicables à un juge quant à l'appartenance à un parti politique ou à l'expression d'opinions politiques.

La plupart des participants ont considéré que, dans ce cas précis, le juge avait enfreint les normes éthiques, mais aucune position unanime n'a été dégagée sur la nécessité d'une sanction. Par ailleurs, les participants ont abordé l'application du principe *ne bis in idem* dans les procédures disciplinaires, c'est-à-dire la possibilité de punir quelqu'un s'il a déjà été puni pour le même acte, par exemple dans une procédure d'infraction administrative. Aucun accord général n'a pu être dégagé non plus sur cette question. En outre, comme un juge de la Cour européenne des droits de l'homme se montrait très actif durant l'atelier, les pratiques de cette Cour concernant l'examen de la communication d'un juge sur les réseaux sociaux ont elles aussi été discutées. Les participants sont arrivés à la conclusion que des directives plus précises devraient être établies à l'intention des juges par un Conseil d'éthique ou une instance similaire sur la manière dont ils devraient exprimer leurs opinions sur les réseaux sociaux.

### C. – *Solution selon la loi estonienne*

Dans la deuxième affaire, relative au partage par un juge de commentaires sur les réseaux sociaux, les mêmes questions que celles exposées dans la description de l'affaire (voir section A. Aperçu de l'affaire, questions 1 à 3) ont été présentées au Conseil d'éthique<sup>(7)</sup>. L'avis du Conseil est le suivant.

Concernant les publications sur les réseaux sociaux, le Conseil a estimé qu'un juge peut publier sur les réseaux sociaux et commenter des questions de société, en participant à des débats démocratiques. Les opinions ne doivent pas être conformes à la majorité et elles peuvent être critiques. L'idée de base dans une société démocratique est de parvenir à un résultat équilibré grâce au débat. Lorsqu'ils expriment une opinion critique, les juges devraient néanmoins tenir compte du caractère respectueux du débat démocratique et être ouverts à différents points de vue.

Comme d'autres membres de la société, les juges jouissent et devraient jouir d'une liberté d'expression générale. Toutefois, cette liberté est soumise à certaines restrictions en raison de la confidentialité

(7) Pour plus d'informations sur le Conseil d'éthique, voy. la première affaire, section C.

inhérente à la profession judiciaire, qui garantit l'impartialité et l'indépendance du juge, mais aussi l'apparence d'impartialité et d'indépendance. Les juges devraient s'abstenir de faire des déclarations politiques « militantes ». Sur le plan politique, les juges sont autorisés à exprimer des opinions sur des questions liées à l'administration de la justice (tant procédurale qu'administrative) et peuvent certainement défendre la protection de l'indépendance judiciaire.

En ce qui concerne les messages sur les réseaux sociaux, la question qui se pose n'est pas de savoir si les commentaires sont rendus publics ou limités à un groupe. Les juges doivent être conscients que ces commentaires sont présentés sous une forme permettant leur reproduction écrite permanente, et que les groupes limités n'offrent aucune assurance de le rester.

En termes de liberté d'expression, le Conseil a déclaré que l'emploi de l'humour, de l'argot ou encore des métaphores est autorisé dans les limites du bon goût. L'agressivité est inappropriée dans un débat démocratique et ne peut être motivée par le comportement provocateur d'autrui. Dans ce genre de situation, la tâche du juge est de défendre les valeurs d'une société démocratique, y compris le respect des autres membres de la société.

Les juges devraient aligner leur conduite sur les exigences de la profession judiciaire, indépendamment de leurs activités passées. Il convient d'éviter les situations dans lesquelles certains juges disposeraient de plus de marge de manœuvre en raison de leur conduite non judiciaire antérieure. Le Code d'éthique s'applique uniformément à tous les juges.

Le Conseil a noté que la nécessité de présenter des excuses publiques dépendait du contexte. Des excuses sont justifiées si un juge se comporte de manière inappropriée ou publie un commentaire ambigu. En cas de doute quant au fait que la réaction de la partie heurtée n'est pas sincère et qu'elle a vocation à provoquer, il est conseillé d'interrompre immédiatement la communication.

#### § 4. – *Conclusion*

L'atelier a permis de mieux comprendre les défis liés aux responsabilités des juges. Les participants ont été invités à évaluer la conduite du juge dans deux affaires et à examiner l'éventualité de procédures disciplinaires. Les affaires examinées ont mis en évidence le caractère

nuancé des procédures disciplinaires, soulignant la nécessité d'un dialogue continu et de directives claires pour garantir l'intégrité du pouvoir judiciaire.

La première affaire concernait la conduite d'une juge dans l'exercice de ses fonctions officielles, en particulier lors d'une audience au tribunal. S'il a été unanimement admis que la conduite de la juge était inacceptable, les opinions divergeaient quant à la gravité de la violation et ses conséquences. La discussion a également porté sur la révocation pour raisons de santé mentale et la nécessité d'une attestation. En fin de compte, le débat a permis de conclure que la confiance du public dans le système judiciaire est importante et que cette confiance est favorisée par le fonctionnement efficace des procédures disciplinaires.

En ce qui concerne la deuxième affaire, nous nous sommes intéressés à la conduite du juge en dehors de l'administration de la justice et nous nous sommes demandé dans quelle mesure les juges peuvent exprimer librement leurs opinions dans le débat public. Tous les participants se sont accordés à dire qu'un juge doit faire preuve d'une grande retenue lorsqu'il publie ou fait des commentaires sur les réseaux sociaux. Bien que la plupart des participants aient considéré que le juge avait enfreint les normes éthiques dans l'affaire en question, il n'y a pas eu d'avis unanime quant à la nécessité d'une sanction. Enfin, il a été souligné que des directives plus précises étaient nécessaires concernant les interventions des juges sur les réseaux sociaux.



PART II – ACCOUNTABILITY  
THROUGH JUDICIAL  
PERFORMANCE IN THE DIGITAL ERA

PARTIE II – LA « COMPTABILITÉ »  
PAR LA PERFORMANCE JUDICIAIRE  
ET LE CONTRÔLE  
DE CELLE-CI À L'ÈRE DIGITALE







## X

# LES CHEFS DE JURIDICTION EN TANT QUE GESTIONNAIRES À UNE ÉPOQUE OÙ LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES ET TEMPORELLES SONT DE PLUS EN PLUS FORTES

Gilles ACCOMANDO

### Résumé

Le texte aborde le rôle des chefs de juridiction dans la période actuelle, caractérisée, d'une part, par la nécessité d'assurer une gestion de plus en plus efficace et efficiente du système judiciaire et, d'autre part, par les contraintes liées à l'importance croissante des restrictions budgétaires et à la nécessité d'une réponse rapide de la part du système judiciaire.

### Mots-clés

Justice – Chefs de juridiction – Efficacité – Efficience – Gestion – Budget – Temps

### § 1. – *Introduction*

Je remercie le réseau européen de formation judiciaire, particulièrement sa secrétaire générale Ingrid Derveaux, pour cette invitation à ce forum des juges, au programme remarquable.

Tout d'abord, qu'il me soit permis de souligner l'habileté de nos organisateurs. En une seule phrase, ils évoquent quatre séries de questions :

- Les chefs de juridictions doivent-ils être des *managers* ?
- Est-il légitime que les juridictions se voient imposer des contraintes budgétaires ?
- Qui fixe les contraintes ? De quelles contraintes s'agit-il ?
- Comment les chefs de juridiction opèrent-ils dans l'organisation des moyens des juridictions ?

Je vais donc tenter d'apporter des éléments de réponse à ces différentes interrogations. Je m'attacherais, puisque nous avons un public de juges, à cerner le rôle des présidents ou premiers présidents sans évoquer celui des responsables des parquets, d'autant qu'il existe des approches différentes en fonction de nos différents systèmes nationaux.

§ 2. – *Les chefs de juridictions doivent-ils être des managers ?*

Sans hésitation, je réponds : oui.

Tout d'abord, les juridictions sont des petites ou moyennes entités en termes d'organisation. D'une part, les effectifs sont limités, quelques dizaines ou centaines de personnes, excepté pour un nombre réduit de cours d'appel. Nous sommes loin des chiffres du secteur privé avec des entreprises de plusieurs dizaines de milliers de personnes. D'autre part, les juridictions ne gèrent pas directement différents publics comme les universités avec les étudiants, ou les hôpitaux avec les malades.

Ensuite, les budgets des juridictions sont modestes. Au-delà de la gestion des bâtiments et des outils informatiques, les juridictions ne sont pas confrontées à des choix d'investissements qui peuvent se chiffrer en millions d'euros. Ainsi, la comparaison fréquente en France avec la gestion des hôpitaux par des directeurs et non pas par des médecins n'est pas pertinente dans la mesure où les investissements dans le secteur médical pour l'acquisition de matériel de pointe sont un élément essentiel de la gestion hospitalière.

Enfin, le processus judiciaire ne se limite pas à la seule prise de décision du juge. Ce serait une vue de l'esprit de réduire ce processus au seul acte de juger. La gestion d'une juridiction consiste en particulier à articuler les différents services, ce qui suppose d'avoir une connaissance du déroulement des procédures. À ce titre, le chef de juridiction a la légitimité pour organiser le travail et le répartir entre les différents juges et personnel de greffe. Est-il besoin de préciser qu'au regard du principe d'indépendance du juge, l'intervention d'un chef de juridiction pour organiser les services constitue une réelle garantie ?

Voici les principaux éléments qui militent pour un rôle de gestionnaire de la juridiction par les chefs de juridictions. Mais, soyons clairs, cela suppose que les personnes nommées à ces fonctions aient une appétence pour ces activités de manager et aussi qu'elles soient formées. Il convient de souligner une évolution depuis une cinquantaine

d'années dans les principaux pays d'Europe. Les conseils de justice veillent à la sélection des chefs de juridiction et des modules de formation dans le domaine de la gestion sont désormais imposés pour les nouveaux chefs de juridiction. De plus, dans les structures importantes, des spécialistes en matière de ressources humaines ou budgétaires assistent les chefs de juridiction.

Même si des réserves ou des critiques peuvent subsister, il importe de souligner que confier la gestion d'une juridiction à un chef de juridiction est encore le moins mauvais des systèmes.

*§ 3. – Est-il légitime que les juridictions,  
et d'une manière générale les institutions judiciaires,  
se voient imposer des contraintes budgétaires ?*

Certains considèrent que les juges doivent juger et que l'intendance doit suivre. Dans cette conception, il appartiendrait à l'État de répondre à tous les besoins formulés par les institutions judiciaires, d'autant qu'en raison du principe d'indépendance de la Justice les moyens doivent lui être alloués sans restriction en fonction de ces besoins.

Pour ma part, je préfère m'aligner sur une seconde analyse, celle qui consiste à considérer que la Justice, même si son indépendance doit être préservée, est une institution de l'État. À ce titre, il est légitime de considérer que ses moyens ne soient pas illimités. Les ressources des États sont fondées principalement sur les contributions des citoyens, au travers des impôts, et elles aussi ne sont pas illimitées.

Cela nous amène à évoquer un autre principe, celui de l'efficacité de la Justice. Trop souvent le développement de concepts juridiques conduit à créer de nouvelles procédures, des voies de recours et des exceptions. Sans aller plus avant, de manière simpliste, j'avancerai l'idée que le raffinement des process judiciaires, dans un souci respectable d'assurer le maximum de garanties pour tous, peut nuire à son efficacité. D'où l'intérêt d'analyser aussi les systèmes judiciaires avec ce prisme de l'efficacité.

Il est notable de relever qu'une des instances créées par le Conseil de l'Europe et à laquelle je participe s'intitule la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ). La confiance des citoyens dans les institutions, qui fonde toute société, suppose que chaque institution puisse rendre des comptes sur son efficacité.

§ 4. – *Qui fixe les contraintes ?  
De quelles contraintes s'agit-il ?*

En Europe, il existe différentes autorités pour déterminer les budgets et les effectifs des juridictions : parlement, Gouvernement, ministre de la Justice, conseil de justice et le plus souvent des interventions mixtes.

Je ne sais pas s'il existe un système parfait. Je formulerais seulement deux remarques. D'une part, il semble naturel, ce qui n'est pas toujours le cas, que les juges puissent participer à l'élaboration et à la discussion sur les budgets et les moyens des juridictions. D'autre part, s'il n'est pas possible de déterminer un système parfait, il existe des outils de comparaison en Europe. Je vous renvoie au travail de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) en ce domaine, qui analyse la situation dans les différents pays en les comparant selon leur produit intérieur<sup>(1)</sup>.

Les contraintes qui s'imposent ne sont pas qu'extérieures, elles résultent aussi des cultures juridiques différentes. Par exemple la notion de juge naturel, essentielle dans certains pays européens pour l'affectation des dossiers, constitue un élément de rigidité dans l'affectation des ressources.

§ 5. – *Comment le chef de juridiction doit-il opérer  
dans la gestion des moyens de la juridiction ?*

C'est un thème qui mériterait de longs développements. Lorsque j'étais président de la conférence des présidents de tribunaux, puis de cour d'appel en France, j'avais participé à de nombreux colloques sur ce sujet. Je me contente ici de vous livrer trois séries de remarques.

A. – *La juridiction est une organisation  
qui comprend des juges indépendants*

Un premier niveau d'analyse serait celui fondé sur une approche de sociologie des organisations (Michel Crozier et Georges Friedmann). Il conduirait au constat que le juge développe une culture professionnelle du travail bien fait, mais appréciée à son seul niveau individuel. Au contraire, le président doit aussi s'attacher à un bon fonctionnement

---

(1) [www.coe.int/fr/web/cepej/home](http://www.coe.int/fr/web/cepej/home).

de l'ensemble de l'activité de la juridiction. En période de tension sur les moyens, cela amène inévitablement des difficultés sur l'affectation de ceux-ci.

Un second niveau d'analyse consiste à déterminer, en termes institutionnels, le choix de la meilleure gouvernance pour une juridiction. Tout d'abord, qui doit être le chef de juridiction et ensuite comment exerce-t-il ses missions ? Nous constatons qu'il existe des différences notables, par exemple sur l'appartenance antérieure ou non du président à la juridiction. En Espagne, le président est généralement choisi parmi les membres de la juridiction. En France, à l'inverse, le président nommé est le plus souvent originaire d'une autre juridiction. Quant aux modalités de la gouvernance, l'Europe est riche de sa diversité. Du pouvoir seul du président parfois entouré d'une équipe à un collègue de juges, ou une commission comprenant juges, greffiers et fonctionnaires, les structures sont diverses.

*B. – L'organisation des juridictions  
doit prendre en compte les attentes des justiciables*

J'introduis cet élément qui me paraît essentiel quant au fonctionnement des juridictions. Comme toute institution, la juridiction est d'abord centrée sur la régulation de ses acteurs internes. Aussi, il est nécessaire de rappeler que la juridiction est au service du public, des justiciables.

Comme je l'indiquais, je participe depuis plusieurs années à l'activité de la CEPEJ dans un groupe de travail sur la qualité de la Justice. Je vous renvoie donc aux travaux de ce groupe, en particulier sur les lignes directrices sur la place de l'usager dans les procédures. Les justiciables, outre le fait principal de se voir reconnaître dans leurs droits, attendent d'être bien accueillis, écoutés, avoir connaissance des délais, être jugés dans des délais raisonnables et avoir des décisions lisibles. Il s'agit de véritables défis. En même temps, ce sont des repères essentiels qui aident à définir les priorités de la juridiction.

*C. – Les tableaux de bord doivent aider à la gestion,  
mais ne pas être une fin en soi*

Avec le développement de l'outil informatique, de certains applicatifs comme Excel, se développe une tendance très forte à vouloir réduire toute l'activité des juridictions à une succession de tableaux

et de graphiques. Comme il existe des outils de mesure pour des données quantifiables – nombre de décisions, délais –, certains prétendent analyser l'activité des juridictions au travers de ces seules données.

Certains indicateurs sont très pertinents, je pense en particulier au taux de couverture (différence entre nombre d'affaires entrées et nombre d'affaires traitées), au délai moyen de traitement d'une procédure, ou encore à l'âge moyen du stock. Nous aurons l'occasion demain lors du travail en groupe d'examiner ces principaux critères.

Mais attention aux effets pervers produits par un usage excessif de tableaux de bord. D'une part, cela peut créer un fossé entre les juges, attachés à la qualité de leurs décisions, et les présidents, qui peuvent apparaître comme trop concentrés sur les statistiques. D'autre part, à insister trop sur la production de statistiques en tout genre, cela peut conduire à des phénomènes d'adaptation par les acteurs qui ne se concentrent non plus sur leur activité, mais sur la production de décisions conformes aux attentes statistiques.

#### § 6. – *Conclusion*

La nécessité, cependant, d'avoir des outils de gestion pose une question plus fondamentale : comment prendre en compte la qualité de l'activité judiciaire par rapport aux attentes des justiciables ? Mesurer la qualité de la Justice est une vraie question et surtout un réel besoin. Des propositions existent, le groupe de travail sur la qualité de la Justice de la CEPEJ a fourni certaines analyses.

Mais il convient d'aller plus loin. Dans le secteur privé, une directive européenne – la directive CSDR ou *Corporate sustainability reporting directive*<sup>(2)</sup> – invite les entreprises les plus importantes à établir à côté du rapport chiffré sur l'activité, un rapport sur leur responsabilité sociétale et environnementale. Peut-être pourrions-nous nous inspirer de ce type de rapport.

---

(2) Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, *J.O.*, L 322, 2022, p. 15.



X

## **COURT CHIEFS AS MANAGERS AT A TIME OF INCREASED BUDGETARY AND TIME CONSTRAINTS**

Gilles ACCOMANDO

### **Abstract**

The article examines the current role of court presidents, characterised firstly by the need to manage the justice system in an increasingly efficient manner and, secondly, by the constraints generated by the ever tighter budget restrictions and the need for a rapid response from the justice system.

### **Keywords**

Justice – Court presidents – Efficiency – Management – Budget – Time

### *§ 1. – Introduction*

I would like to thank the European Judicial Training Network, particularly its Secretary-General, Ingrid Derveaux, for inviting me to this [judges@europe](mailto:judges@europe) forum and its remarkable programme.

First of all, allow me to highlight the skill of our organisers. In one single sentence, they evoke four sets of questions:

- Should court presidents be managers?
- Is it legitimate for the courts to be imposed budgetary constraints?
- Who sets these constraints? What are the constraints?
- How are court presidents involved in organising the resources of the courts?

I will try to provide some answers to these questions. Since we have an audience of judges, I would focus on identifying the role of presidents or first presidents without mentioning that of prosecutors, especially since there are different approaches depending on each national system.

§ 2. – *Should court presidents be managers?*

Without hesitation, the answer must be: yes.

First of all, courts are small or medium-sized entities in terms of organisation. The workforce is limited, a few tens or hundreds of people, except for a very small number of appeal courts. We are far from the figures in the private sector with companies employing tens of thousands of people. In addition, courts do not directly manage different types of audiences, such as universities who deal with students, or hospitals with patients.

Secondly, court budgets are quite modest. Beyond managing the buildings and IT tools, the courts are not faced with investment choices amounting to millions of euros. Thus, the frequent comparison in France with hospitals being managed by hospital directors and not by doctors, is irrelevant since investments in the medical sector for the acquisition of state-of-the-art equipment are an essential part of hospital management.

Finally, the judicial process is not limited to the rulings handed down by a judge. It would be a mistake to reduce this process to the mere act of judging. Managing a court consists in particular in ensuring smooth interaction between the different services, and this implies being aware of how proceedings are organised. As such, the court president is legitimate in organising the work and distributing it among the various judges and registry staff. Is it necessary to specify that, with regard to the principle of the independence of the judiciary, the involvement of the president in organising the services is a genuine safeguard in this respect?

Those are the main elements that advocate in favour of court presidents having a role as court managers. But let's be clear, this implies that those appointed to these positions have an appetite for these managerial activities and also that they are trained to carry them out. The change that has occurred over the last fifty years in the main countries of Europe deserves to be highlighted. The judiciary councils select the court presidents and management training modules are now compulsory for new presidents. In addition, in large structures, human resources or budgetary specialists assist the presidents.

While reservations or criticisms may remain, it is important to point out that entrusting the management of a court to a court president is still the least bad system.



§ 3. – *Is it legitimate for the courts, and judicial institutions in general, to be imposed budgetary constraints?*

Some believe that judges must judge and the logistics must follow. Under that view, it would be up to the state to meet all the needs formulated by the judicial institutions, especially since, in view of the principle of the independence of the judiciary, resources must be allocated to it without restriction according to these needs.

Personally, I prefer to take a different view: that the justice system, even if its independence must be preserved, is an institution of the state. In this respect, it is legitimate to consider that its means are not unlimited. State resources are based primarily on citizens' contributions, through taxes, and they are not unlimited.

This leads us to mention another principle: the efficiency of justice. Too often the development of legal concepts leads to the creation of new procedures, remedies and exceptions. Without going any further, in a simplistic way, I would put forward the idea that the refining of judicial processes, with the laudable goal of ensuring maximum safeguards for all, can undermine the effectiveness of the justice system. Hence the interest of also analysing judicial systems through this lens of efficiency.

It is interesting to note that one of the bodies created by the Council of Europe and of which I am a member is called the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Citizens' trust in institutions, which underpins any society, requires that each institution be accountable for its efficiency.

§ 4. – *Who sets these constraints?  
What are the constraints?*

In Europe, different authorities set the budgets and staffing of the courts: the parliament, government, minister of justice, judiciary council and most often mixed interventions.

I don't know if there is one perfect system. I would just like to make two comments. On the one hand, it seems natural that judges should be able to participate in preparing and discussing the courts' budgets and resources, yet this is not always the case. On the other hand, while it is not possible to identify a perfect system, there are tools to compare systems in Europe. I refer to the work of the European

Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) in this area, which analyses the situation in the different countries by comparing them according to their gross domestic product<sup>(1)</sup>.

The constraints imposed are not only external, but also result from different legal cultures. For example, the concept of a natural judge, which is essential in some European countries for the allocation of cases, is an element of rigidity in the allocation of resources.

§ 5. – *How should the court president be involved  
in managing the court's resources?*

That theme alone would deserve a detailed presentation. I participated in numerous conferences on this subject when I was Chairman of the Conference of Court Presidents and then President of the Court of Appeal in France. Let me just make three series of remarks in this article.

A. – *The court is an organisation that includes  
independent judges*

A first level of analysis would be based on a sociology of organisations approach (Michel Crozier and Georges Friedmann). It would lead to the observation that judges develop a professional culture of a job well done, but just on their own individual level. However a court president must also focus on the proper functioning of all the court's activities. In times of tension over resources, this inevitably leads to difficulties on how these resources should be allocated.

A second level of analysis consists in determining in institutional terms the choice of the best governance for a jurisdiction. First of all, who must the head of the court be and then how should he/she carry out his/her duties?

We note that there are significant differences, for example as to whether or not the President appointed is already part of the same court. In Spain, the president is usually chosen from among the members of the court. In France, conversely, the president appointed is most often from another court. In terms of governance, Europe is rich in its diversity. The structures vary greatly from situations in

---

(1) [www.coe.int/fr/web/cepej/home](http://www.coe.int/fr/web/cepej/home).

which the president alone has the power, sometimes with the help of a team, to colleges of judges, or a commission comprising judges, registrars and officials.

B. – *The organisation of the courts must take into account the needs of litigants.*

I would like to introduce this element, which I believe is essential for efficient functioning of the courts. Like any institution, the courts are primarily focused on regulating their internal actors. Therefore, it should be remembered that the court is in the service of the public, the litigants.

As I indicated, I have been involved in the work of the CEPEJ in a working group on the quality of justice for several years now. I would therefore refer you to the work of this group, in particular on the guidelines as to the place of justice system users in procedures. In addition to the main goal of having their rights upheld, individuals expect to be well received, listened to, informed of deadlines and be judged within a reasonable timeframe and to avail of understandable rulings. These are real challenges. At the same time, they are essential markers that help set the court's priorities.

C. – *Dashboards should help with management, but not be an end in themselves.*

With the development of IT and certain applications such as Excel, there is a very strong tendency to want to reduce all the courts activities to a succession of spreadsheets and charts. Since there are measurement tools for quantifiable data – the number of rulings, deadlines etc. – some people feel they can analyse the activity of the courts through these data alone.

Some indicators are very relevant, I am thinking in particular of the coverage rate (difference between the number of cases entered and the number of cases dealt with), the average time taken to process a case, or the average age of the backlog of cases. We will have the opportunity tomorrow during the group work to examine these main criteria.

But be wary about the perverse effects produced by an excessive use of dashboards. Firstly, this can create a distance between judges, focused on the quality of their rulings, and presidents, who may appear

to be too focused on statistics. Secondly, placing too much emphasis on the production of statistics of all kinds can lead to a phenomena whereby actors adapt to this situation and are no longer focused on their main activity but rather on the production of rulings consistent with statistical expectations.

§ 6. – *Conclusion*

The need to have management tools raises a more fundamental question: how do we take into account the quality of judicial activity in relation to the needs of litigants? Measuring the quality of justice is a real question and, above all, a real need. Proposals do exist. The CEPEJ Quality of Justice working group has provided some analyses in this area. However, we ought to go further. In the private sector, a European directive – CSDR, the Corporate Sustainability Reporting Directive<sup>(2)</sup> – invites the largest companies to draw up a report on their social and environmental responsibility separate from their normal financial statements. Perhaps we could draw inspiration from this kind of report.

---

(2) Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting (*O.J.* 2022, L 322, p. 15).



## XI

### COURT PRESIDENTS AS MANAGERS

Marco FABRI

#### **Abstract**

Courts are increasingly complex organisations. Consequently, court presidents have seen a constant increase in their tasks and significance. The training institutions for judges are called upon to perform the important role of creating, developing and supporting the knowledge and skills that today court presidents should have. This contribution presents fresh data of a European comparative study of the training of court presidents.

#### **Keywords**

Court presidents – Training – Court management – Comparative study

#### *§ 1. – The current role of Court Presidents*

‘In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law’.<sup>(1)</sup>

The search to improve the administration of justice is a never-ending story. An effective and efficient<sup>(2)</sup> judicial system that settles disputes and penalises behaviour considered deviant with certainty, rapidity

---

(1) Article 6 ECHR.

(2) To be effective means to have reached the objectives that have been set as far as possible. For example, the achievement of the objective of the court’s timeframe, namely the maximum amount of time within which a percentage or a certain number of cases must be completed/solved, means that the court is effective. To be efficient means to achieve an objective with the minimum resources. For example, if the court timeframe is reached with less staff, the court is more efficient. Effectiveness is the ratio between the objective and how much has been pursued. Efficiency is the ratio between output and the input needed to achieve that output.

and fairness, constitutes one of the foundations of a democratic society and is considered important for the smooth running of the market economy.<sup>(3)</sup>

New procedures, information and communication technologies, innovative ways of settling disputes, timeframes, quality management and efficient court management practices are just some examples of actions that can be taken to improve the functioning of the courts, which are the institutional cornerstones of justice systems. However, courts remain complex labour-intensive organisations, so while they certainly benefit from innovative procedures and ideas, they still need an adequate number of judges and administrative staff to address the requirements of the judiciary, who needs to be coordinated and managed.<sup>(4)</sup> There is no innovation that can really be successful if the resources supporting are not adequate.

Courts are increasingly complex organisations that desperately need to be managed as such: ‘an inefficient court does less with its resources than an efficient court – fewer people get justice’.<sup>(5)</sup>

In this context, the role and functions of court presidents are also changing. Courts presidents have seen a constant increase in their tasks and significance, and the way they address them is of paramount importance for courts across Europe to be effective and efficient. Court presidents can deal with several different tasks in European judiciaries and, quite often, with different discretionary powers set by law or by consolidated practices. These tasks can be highly different. Presidents may be involved in the recruitment of professional judges, the recruitment of court staff, the assessment of the work of judges,

---

(3) C. NORTH, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

(4) Warren Burger, Chief Justice of the U.S. Supreme Court from 1964 to 1995, considered one of the founding fathers of the discipline of judicial administration and court management, wrote: ‘Some of these problems arose from the attitude of judges who confused judicial independence with a license to ignore the most elementary concepts of orderliness. Taft, in the 1920’s, spoke sadly of the federal judge who resisted change and insisted on paddling his own canoe, as if that were the issue’. See W. BURGER, ‘Foreword’ (1981) 6 *The Justice System Journal*, p. 162. The other founder father was Roscoe Pound, whose address in 1906 ‘The Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice’ delivered at the annual meeting of the American Bar Association (ABA), is the first manifesto of judicial administration. In this address he listed several issues which are still under discussion today, such as: a) the multiplicity of courts, b) the waste of judicial manpower, c) archaic and rigid procedural rules, d) no overall authority, responsibility and accountability for judicial operations.

(5) R. WHEELER, *Judicial Administration: Its Relation to Judicial Independence, Meeting of the Conference of Chief Justices and the Conference of State Court Administrators, National Center for State Courts*, Williamsburg, VA. USA, 1988, p. 13.

disciplinary action, the assignment of cases, setting case priorities and retrieving cases, supervising judgments and actions to ensure a uniform interpretation of the law, the appointment of judges, judicial panels and heads of division, setting timeframes or productivity targets, monitoring the length of judicial proceedings, managing the court's information and communication technologies, allocating and managing the budget court's budget and media relations.<sup>(6)</sup>

To increase knowledge on the role and functions of court presidents, the comparative method<sup>(7)</sup> is a powerful heuristic tool to explore how various organisations do the same thing and to identify practices that can positively affect the functioning of each justice system.

Several years ago, I collaborated with the Consultative Council of European Judges (CCJE) of the Council of Europe to prepare Opinion No. 19 (2016) on the role of court presidents.<sup>(8)</sup> That document stated that the president's role can be seen as a continuum, which goes from a mere 'judicial representative of the Court', a *primus inter pares*, to a 'chief executive officer', with a much more managerial role, with all the related consequences in terms of functions, tasks, qualifications etc.

Based on that work, it can be concluded that no country had or has a court president's role at one of the two extremes of the continuum. However, it is crystal clear that the trend throughout Europe is to take courts presidents towards a more managerial role, due to the general pressure for a better 'justice service' involving the whole of the public sector and the increasing organisational complexity mentioned above, increasing their functions, tasks and responsibilities. On the other hand, this trend does not always seem consistent with the qualifications required to become court presidents and the skills and competence that are currently required to this 'new managerial' role.

---

(6) See also A. BLISA and D. KOSAR, 'Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance' (2019) 19 *German Law Journal*, pp. 2031-2075. These authors explain: 'Court Presidents may wield significant power and play various roles[. They] are particularly strong in some Eastern European countries, where they may, under some circumstances, become the mastermind of their judiciaries. However, we lack thorough understanding of the nature of court Presidents' competences' (at p. 2041).

(7) This article does not address the comparative method in greater detail. Several works have analysed the pros and cons of the comparative method, with a different perspective and approaches. These include S. BARTOLINI, 'On Time and Comparative Research' (1993) 5 *Journal of Theoretical Politics*, pp. 131-167; A. LEPHART, 'The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research' (1975) 8 *Comparative Political Studies*; G. SARTORI, 'Comparing and Miscomparing' (1991) 3 *Journal of Theoretical Politics*, pp. 243-257, and N. J. SMELSER, *Comparative Methods in the Social Sciences*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1976.

(8) <https://rm.coe.int/1680748232>.

Some differences between various European judiciaries related to court budget can be outlined as examples. The way in which courts are financially supported and managed is fundamental, not only for their sound functioning and independence, but also for the role and function played by the court president. It goes without saying that, having a certain amount of autonomy in the budget at court level fundamentally changes the task of the court president and his required skills.

There are several different ways of organizing the governance of the court budget across European judiciaries. In several countries, the ministry of justice allocates the budget (e.g. Austria, Croatia, Cyprus and Czech Republic), although the regional courts are responsible for financing the district courts. In France, the presidents of the courts of appeal and the prosecutor general have some discretion regarding the courts resources within their jurisdiction. In Greece, Hungary, Italy, Liechtenstein, Malta, Poland, Romania, Russia, Spain and Switzerland, the court president's tasks of managing the budget allocated to the court are very limited. In Denmark, the budget is managed by the National Court Administration, and while court presidents can submit their recommendations, they have limited discretion in managing financial resources. A very similar situation is reported in Norway, Sweden and Lithuania. However, there are differences between these countries regarding the court president's role in managing the court budget, which seems much more discretionary in Sweden. In Finland, during the annual performance review and budget negotiations between the court president and the ministry of justice, and then the National Courts Administration from 2020, about 30% of the budget allocated to the court that remains after accounting for the fixed salary costs, can be allocated at the court president's discretion after consulting the court manager or administrative secretary. In Germany, the ministry of justice allocates the budget to the courts of appeal, which manage the budget for all the courts within their territorial jurisdiction with some discretion. Expenses must be reported continuously to the ministry of justice. In Ireland, the budget is prepared and allocated by the Courts Service Board. All court presidents are members of the board. Presidents do not have a formal role in managing the court budget, but the president and the chief executive officer of the Court Service Board usually discuss financial issues. Budget appropriation is a task of the Council for the Judiciary in the Netherlands, which negotiates it with the government. Once allocated to the court, the court president has a great deal of discretion in managing it within the court. In contrast with



the other European countries reviewed, the budget of the judiciary in Slovenia is established by the Supreme Court. The president and the administrative director manage the budget within the court. In the United Kingdom, the judicial executive board allocates the budget to the various courts; court presidents are not involved in this.

### § 2. – *Training of court presidents*

This ‘new managerial role’ of court presidents needs to be studied further, and the possible gap between current and required skills of court presidents should be closed. In this respect, the training institutions that organise vocational training for judges are required to play an important role in creating, developing and supporting the knowledge and skills that court presidents should have today.

The Italian School for the Judiciary (*Scuola Superiore della Magistratura*, SSM) decided to conduct a comparative study on the training of court presidents and chief prosecutors. The study was conducted by the Bologna branch of the Institute of Legal Informatics and Judicial System of the Italian National Research Council (CNR-IGSG).

The study was conducted with the use of two questionnaires: one related to the training of court presidents and one for chief prosecutors. The questionnaires were posted online for national judicial training institutions which are members of the European Judicial Training Network (EJTN). They were completed in June and July 2023. Additionally, seven European training institutions for judges or prosecutors with the so called ‘observer status’ of the EJTN also filled in the questionnaires.

In this article, I shall focus on some of the data that emerged from the study only on training for court presidents. The full study is published by the Italian School of the Judiciary.<sup>(9)</sup>

The questionnaires consisted of an initial part in which contextual information was collected on the main functions and selection methods of court presidents. This information is particularly useful for putting the information later collected on the training of court presidents into its proper context.

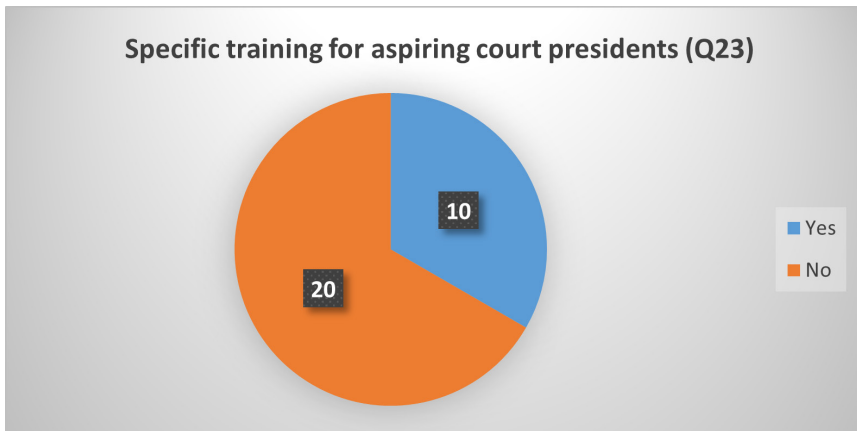
With regard to the training questions, the questionnaires had two separate parts, one to gather information on possible courses for judges and prosecutors aspiring to managerial positions, and another for those already holding a managerial position.

---

(9) [www.scuolamagistratura.it](http://www.scuolamagistratura.it).

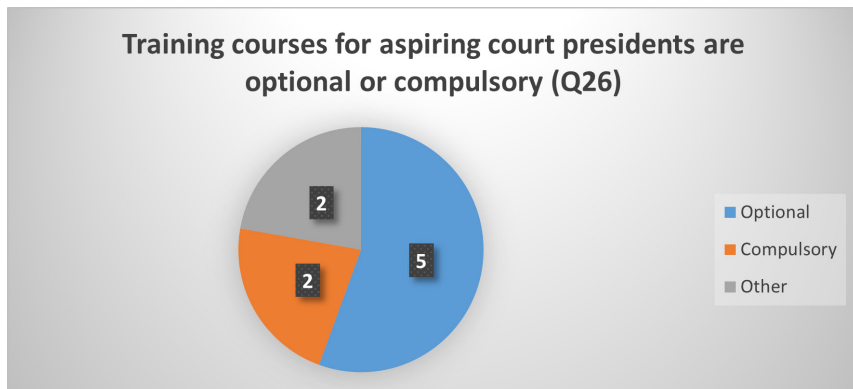
I believe the information gathered is particularly interesting and very useful, for example, in expanding comparative knowledge about European judicial systems, designing training interventions and proposing new courses or changes in the delivery of the courses and teaching methods.

Not surprisingly, only ten training institutions (question Q23 of the questionnaire), one-third of those responding, responded that they organise courses for aspiring court presidents (Denmark, Bosnia-Herzegovina, the Netherlands, Romania, Germany, Portugal, Serbia, Italy, France, and Belgium).



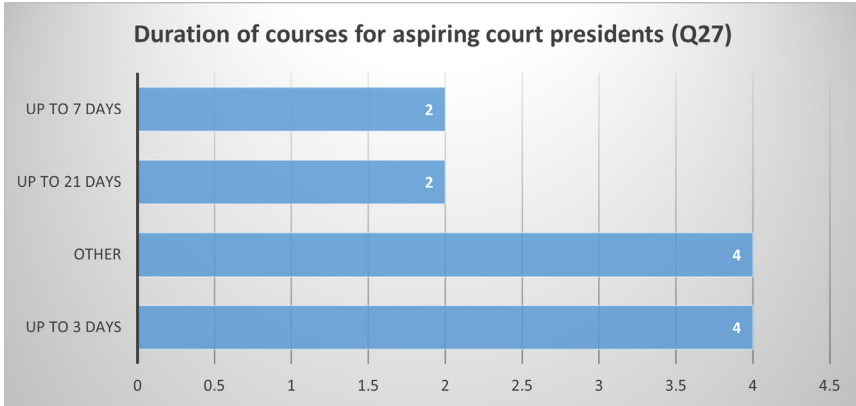
Courses are organised for all managerial positions (Q24), but predominantly for first and second instance courts.

Training courses are listed as compulsory for those aspiring to be court president in only two countries, Italy and Portugal (Q26).

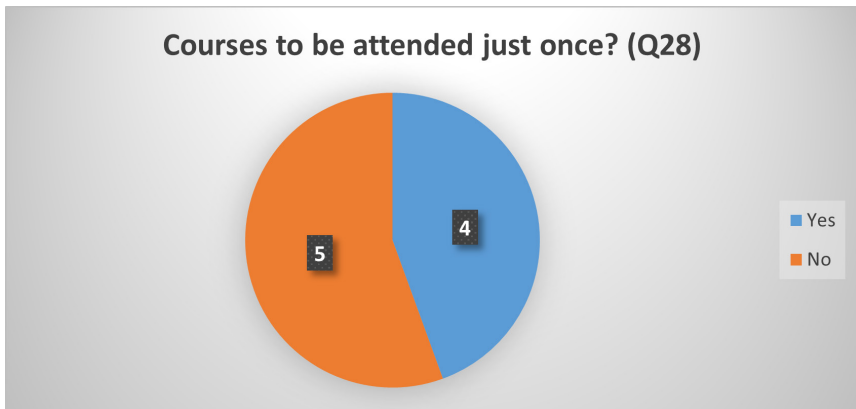


Name of the training institution	Country	Training courses for aspiring court presidents are ...
Centre for Judicial Studies	Portugal	Compulsory
Italian School for the Judiciary	Italy	Compulsory
The Danish Court Administration	Denmark	Optional
SSR	Netherlands	Optional
National Institute of Magistracy – NIM	Romania	Optional
Judicial Academy	Republic of Serbia	Optional
ENM	France	Optional
Ministries of Justice of the Federal States in Germany (Länder), Federal Ministry of Justice, German Judicial Academy	Germany	Optional, Compulsory, in some Länder, all training is voluntary. In some Länder some training is compulsory. These are mainly introductory courses for court presidents and chief prosecutors
Centre for Judicial and Prosecutorial Training of the Federation of Bosnia and Herzegovina	Bosnia and Herzegovina	They are compulsory for court presidents, and they are compulsory for section heads only the first time after being appointed

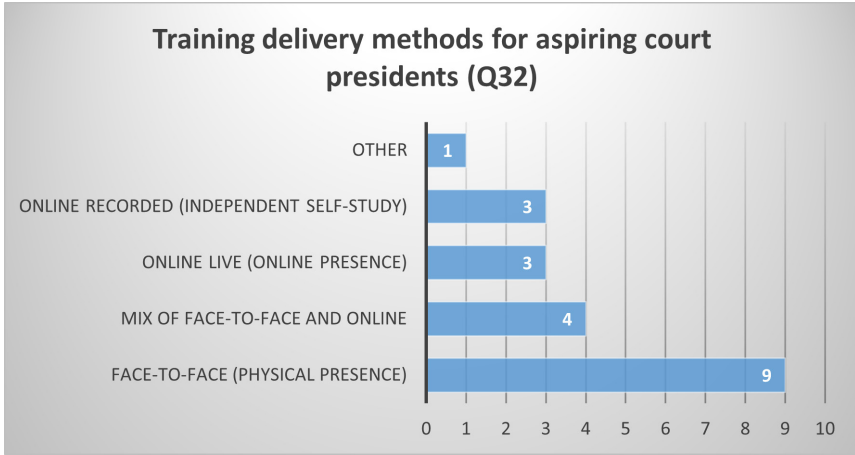
The duration of the courses is largely no more than three days (Q27). They only extend up to 21 days in two cases (Italy and Portugal).



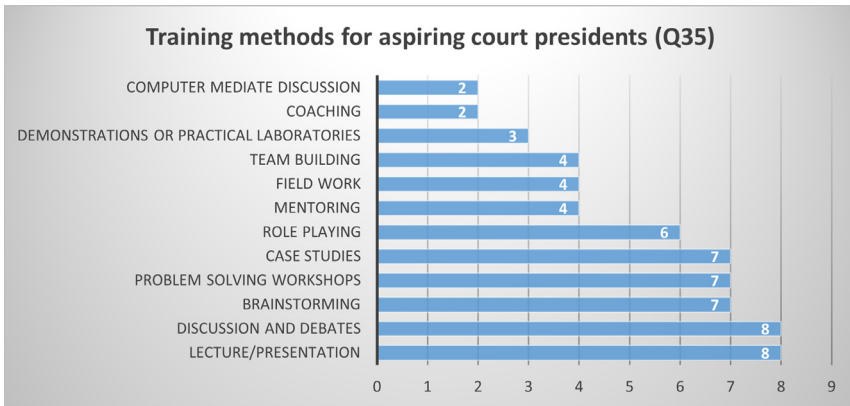
Courses, in the few institutions that organise them, need to be attended (Q28) only once (Belgium, Denmark, the Netherlands, Romania and Serbia) or even several times (Bosnia, Germany, Portugal, Italy and France), but this finding needs to be investigated further. For example, in Italy, the normative dictate is that the aspirant course should be taken several times during the judge’s career, but the course does not have to be repeated for at least five years.



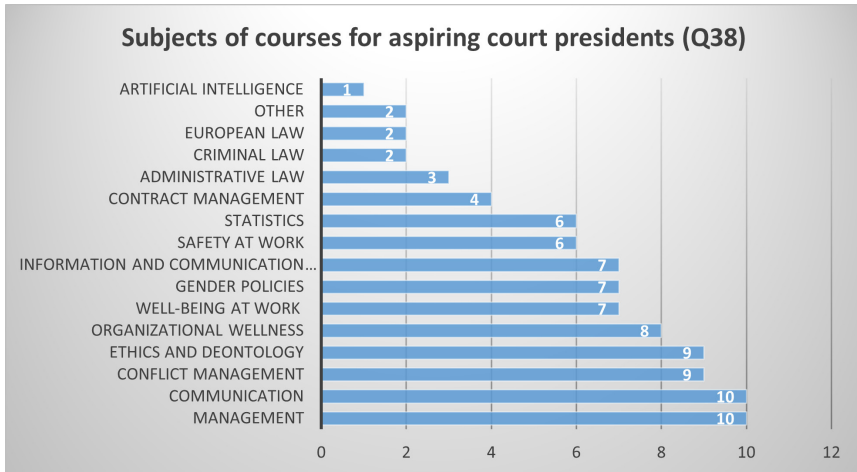
The preferred training delivery methods for aspiring court presidents are classroom training (Q32). About half of the institutions also indicated the use of mixed classroom and, to a lesser extent, online or recorded training.



Training methods (Q35) see a slight prevalence of traditional lectures and discussions/debates, but also the use of case studies, problem-solving seminars, brainstorming and role playing.



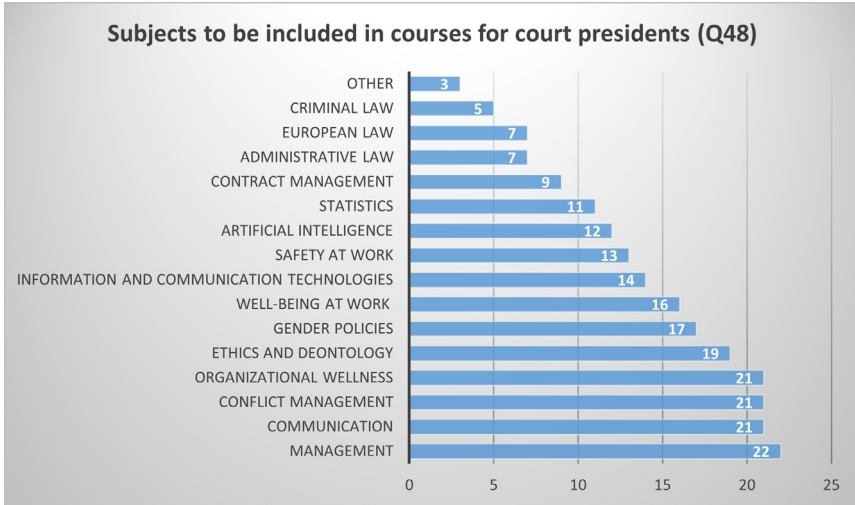
The subjects that are mostly covered in these executive courses are management, communication, information and communication technology, and ethics.



The trainers employed are mainly fellow judges and prosecutors (Q40), but some institutions (e.g., Denmark and the Netherlands) prefer managers from other public administrations and the private sector as trainers.

Trainers are employed for their specific contribution to the course (Q42). In several cases (i.e. Romania and Serbia) training institutions stated that they use part-time seconded faculties. Only five training institutions (i.e. Bosnia, the Netherlands, Portugal, Serbia, and Italy) indicate that they conduct an evaluation of the participants who are aspiring to managerial positions upon completion of the course (Q44). Only two training institutions (i.e. Portugal and Italy) stated that the evaluation at the end of the training course is considered in the aspirant's appointment to a possible managerial position (Q46).

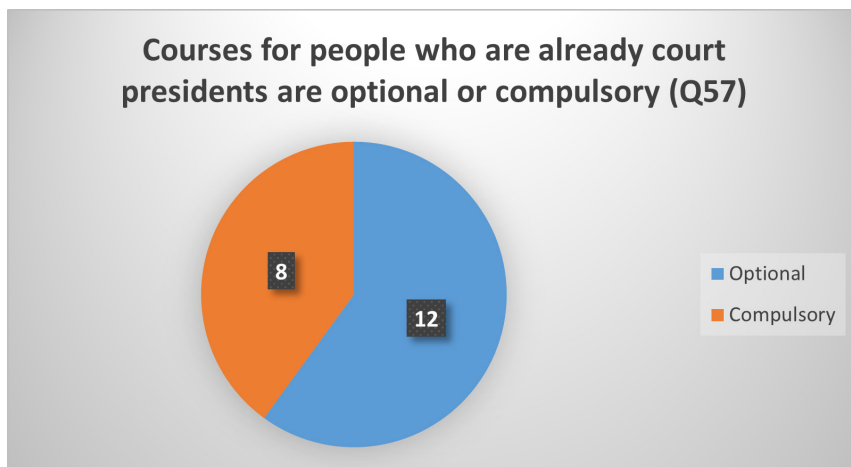
All institutions, even those that do not organise executive training courses, were asked to indicate the subjects that should be included in the training courses for aspirants (Q48). The priorities are management, communication, organisational wellness, conflict and personnel management and information and communication technology.



The training methods considered most appropriate for managerial courses are those that are more engaging and interactive, such as discussions and debates, problem-solving seminars, case studies and role playing (Q50).

The second part of the questionnaires focused on courses for those already in managerial positions, with questions similar to the previous ones, but aimed at exploring who organises courses for people who are already court presidents and what their main characteristics are.

Twenty-four out of 30 training institutions responded that they organise courses for people who are already court presidents. Course attendance is largely (12 out of 20) optional (Q57). Eight training institutions indicate that it is compulsory (i.e. Bosnia, Czech Rep., Hungary, Croatia, Netherlands, Slovenia and Ukraine). Two 'mixed' solutions are also included in the table.

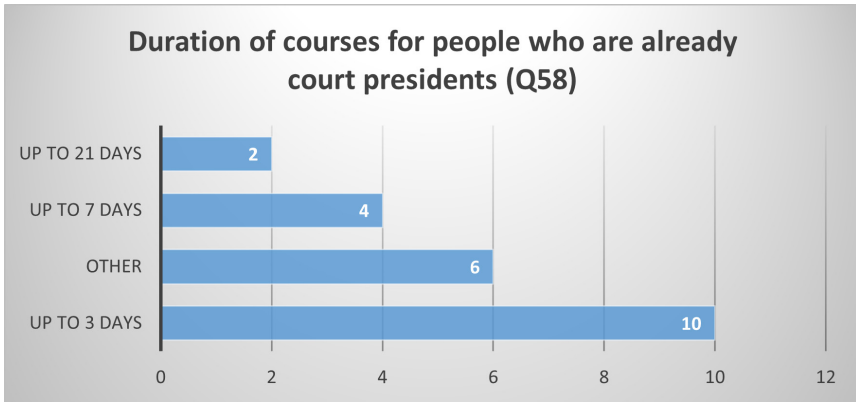


Name of the training institution	Country	Training courses for people who are already heads of courts are ...
The Danish Court Administration	Denmark	Optional
National Courts Administration	Finland	Optional
Cyprus Judicial Training School	Cyprus	Optional
National Institute of Justice	Bulgaria	Optional
Academy of Justice Kosovo	Kosovo	Optional
National Institute of Magistracy – NIM	Romania	Optional
National School of Judiciary and Public Prosecution	Poland	Optional
National Courts Administration	Lithuania	Optional

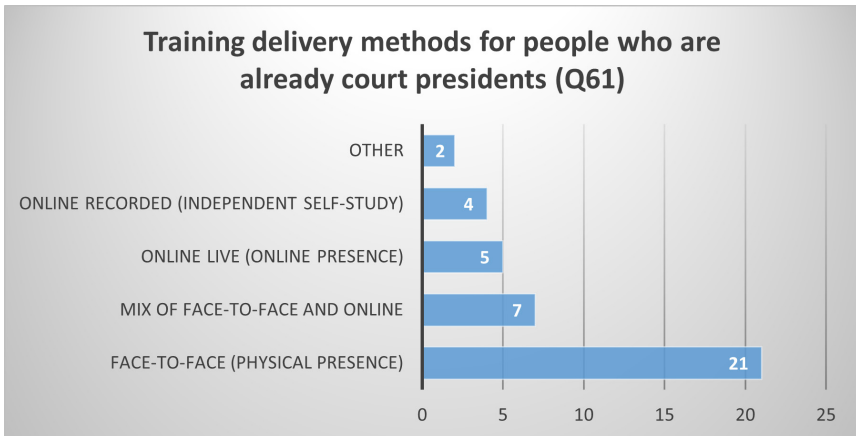


Judicial Academy	Republic of Serbia	Optional
Spanish National School for the Judiciary	Spain	Optional
Italian School for the Judiciary	Italy	Optional
ENM	France	Optional
Centre for Judicial and Prosecutorial Training of the Federation of Bosnia and Herzegovina	Bosnia and Herzegovina	Compulsory
Judicial Academy	Czech Republic	Compulsory
Hungarian Academy of Justice	Hungary	Compulsory
Judicial Academy	Croatia	Compulsory
SSR	Netherlands	Compulsory
Judicial Training Centre of Slovenia	Republic of Slovenia	Compulsory
National School of Judges of Ukraine	Ukraine	Compulsory
Judicial College of England and Wales	United Kingdom	Compulsory
National Institute of Justice	Republic of Moldova	According to national law, judges choose their own educational path. The National Institute of Justice organises the training each year
Academy for judges and public prosecutors	North Macedonia	Optional; Compulsory; if the President of the Court is unable to participate in the training for justified reasons, he sends his deputy;

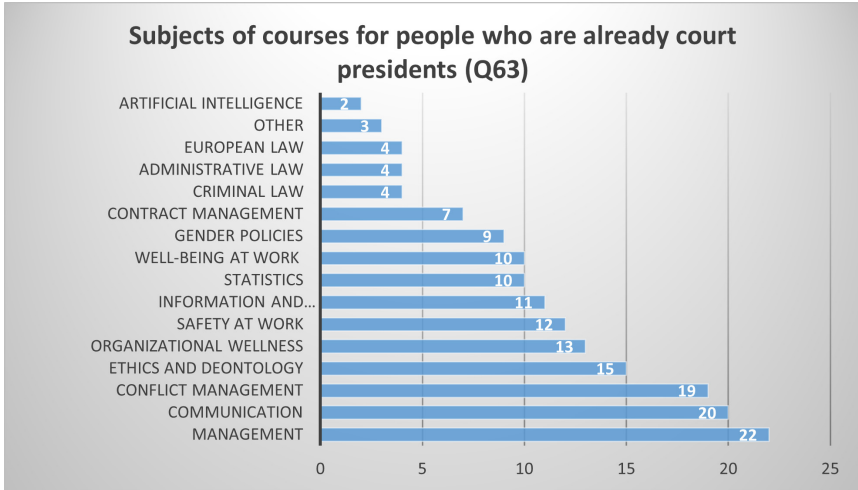
The course duration (Q58) for all court presidents tends to be no more than three days, with some exceptions. The duration is about one week in the Czech Rep., Denmark, Finland, France, Sweden and Hungary. Only Italy and the Netherlands have courses lasting about three weeks.



The training takes place mainly in a classroom setting (Q61).

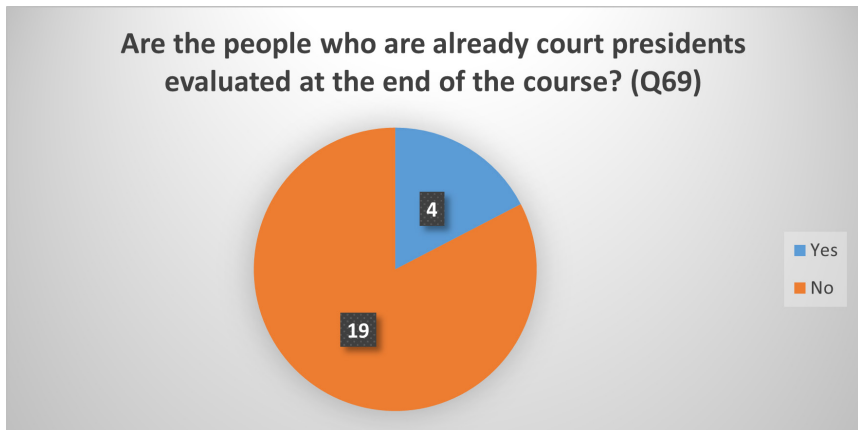


The subjects covered are very similar to those already indicated for the courses for aspiring managers. Certainly the prevalent topics in the course are management, conflict management, communication and ethics (Q63).



As with the courses for aspirants, faculty members are predominantly appointed for each course and are only seconded to the training institution on a part-time basis in some cases (Q65).

At the end of the course, only four training institutions indicate that an evaluation of the participants (Q69) is conducted (i.e. Bosnia, Netherlands, Serbia and Ukraine). The evaluation is mainly conducted are a final multiple-choice test or the preparation of an action plan.



Consistently, the topics that should be covered in a course for judges already holding managerial positions (Q73) do not differ very much from those already indicated for aspirants. The priority subjects

for people who are already court presidents should be management, ethics and deontology, conflict management and organisational well-being. In addition to management courses for people who are already court presidents include communication, conflict management, information technology, personnel management and organisational well-being.



Training techniques should also favour interaction, with discussions and debates, problem-solving seminars and role playing.

### § 3. – *Conclusion*

In a nutshell, the study shows how few European judicial training institutions organise courses for aspiring court presidents. The courses are mostly optional and rarely compulsory. Several training institutions mention that they organise courses for people who are already in management positions. Again, courses are only compulsory in a few cases. The prevailing length of the course is a few days to a week, rarely extending over several weeks.

Other than the different methods of selecting court presidents in the European countries, the training courses for court presidents appear reasonably similar in terms of their structure, duration and techniques used. The preferred methods of such training are classroom training,

partly because the use of techniques that involve the participants, such as discussions, problem-solving workshops, case studies and role simulations, is considered a priority.

It was, of course, not possible with this initial study to go into greater detail about the content of the various courses, as this would require an in-depth analysis of the training programmes and materials. The training of the participants is only evaluated in a few cases, and it appears never to be used in the process of renewing tenure. This study is the first of its kind on the training of court presidents at European level. As is well known and as emerged during this research, this is an important issue for the proper functioning of the courts, which are seeing increasingly greater organisational and managerial complexity.

Court management must have specific professionalism in addition to the merely legal one, which has to be learned, enhanced and shared through specific training courses that currently only a few European countries organise. This is a current challenge to be tackled by the national judicial training institutions, hopefully with the support of the European Judicial Training Network.





## XI

# LES PRÉSIDENTS DES TRIBUNAUX EN TANT QUE GESTIONNAIRES

Marco FABRI

### Résumé

Les tribunaux sont des organismes de plus en plus complexes. Par conséquent, leurs présidents ont vu leurs tâches et leur importance augmenter constamment. Les instituts de formation judiciaire sont appelés à jouer un rôle majeur : créer, développer et soutenir les connaissances et les compétences que les présidents des tribunaux doivent avoir aujourd'hui. Cette contribution présente les données récentes tirées d'une étude comparative européenne sur la formation des présidents de tribunaux.

### Mots-clés

Présidents de tribunaux – Formation – Gestion des tribunaux – Étude comparative

#### § 1. – *Le rôle actuel des présidents de tribunaux*

« Dans la détermination de ses droits et obligations civils ou de toute accusation pénale à son encontre, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi »<sup>(1)</sup>.

La quête d'une meilleure administration de la justice est une histoire sans fin. Un système judiciaire efficace et efficient<sup>(2)</sup>, qui règle les litiges et pénalise les comportements considérés comme déviant

---

(1) Art. 6 CEDH.

(2) Être efficace, c'est avoir atteint autant que possible les objectifs qui ont été fixés. Par exemple, le tribunal est efficace s'il a atteint l'objectif de délai, à savoir le délai maximum dans lequel un pourcentage ou un certain nombre d'affaires doivent être achevées/résolues. Être efficient, c'est atteindre un objectif avec un minimum de ressources. Par exemple, si l'objectif de délai est atteint avec moins de personnel, le tribunal est plus efficient. L'efficacité est le rapport entre l'objectif et la quantité visée. L'efficience est le rapport entre le résultat et l'*input* nécessaire pour l'atteindre.

avec conviction, rapidité et équité, constitue l'un des fondements d'une société démocratique et est considéré comme important pour le bon fonctionnement de l'économie de marché<sup>(3)</sup>.

Les nouvelles procédures, les technologies de l'information et de la communication, les méthodes novatrices de règlement des litiges, les délais, la gestion de la qualité et les pratiques efficaces de gestion des tribunaux ne sont que quelques exemples d'actions qui peuvent être menées pour améliorer le fonctionnement des tribunaux en tant que piliers institutionnels des systèmes judiciaires. Toutefois, les tribunaux restent des organisations complexes à forte intensité de main-d'œuvre et, bien qu'ils se nourrissent indéniablement de procédures et d'idées novatrices, ils ont toujours besoin d'un nombre suffisant de juges et de personnel administratif pour répondre aux besoins du système judiciaire, qui doit être coordonné et géré<sup>(4)</sup>. La réussite de l'innovation passe inévitablement par un investissement en ressources adéquates.

Les tribunaux sont des organisations de plus en plus complexes qui ont désespérément besoin d'être gérées comme telles : « un tribunal inefficace fait moins avec ses ressources qu'un tribunal efficace – moins de gens obtiennent justice »<sup>(5)</sup>.

Dans ce contexte, le rôle et les fonctions des présidents de tribunaux sont également en passe de changer. Les présidents de tribunaux ont vu leurs tâches et leur importance augmenter constamment, et la manière dont ils mènent à bien leur mission est capitale pour que les tribunaux européens soient efficaces et efficaces. Il arrive que les présidents de tribunaux jonglent avec plusieurs tâches différentes

---

(3) C. NORTH, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

(4) Warren Burger, juge en chef de la Cour suprême des États-Unis entre 1964 à 1995, considéré comme l'un des pères fondateurs de la discipline de l'administration judiciaire et de la gestion des tribunaux, a écrit : « Certains de ces problèmes sont dus à l'attitude des juges qui ont confondu l'indépendance judiciaire avec le droit d'ignorer les concepts les plus élémentaires de l'ordre ». Dans les années 1920, Taft parlait avec tristesse du juge fédéral qui résistait au changement et insistait pour mener sa propre barque, comme si c'est là que se situait le problème ». W. BURGER, « Foreword », *The Justice System Journal*, 1981/2, p. 162. L'autre père fondateur était Roscoe Pound, dont le discours en 1906 « The Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice » prononcé lors de la réunion annuelle de l'American Bar Association (ABA) est le premier manifeste de l'administration judiciaire. Dans ce discours, il énumère plusieurs questions encore débattues aujourd'hui : a) la multiplicité des tribunaux, b) le gaspillage de main-d'œuvre judiciaire, c) les règles de procédure archaïques et rigides, d) l'absence générale d'autorité, de responsabilité et d'obligation de rendre des comptes pour les opérations judiciaires.

(5) R. WHEELER, *Judicial Administration: Its Relation to Judicial Independence, Meeting of the Conference of Chief Justices and the Conference of State Court Administrators, National Center for State Courts*, Williamsburg, VA. USA, 1988, p. 13.



dans divers systèmes judiciaires européens et, très souvent, avec différents pouvoirs discrétionnaires fixés par la loi ou par des pratiques établies. Ces tâches peuvent être très diversifiées. Les présidents peuvent participer au recrutement de juges professionnels et du personnel judiciaire, à l'évaluation du travail des juges, aux mesures disciplinaires, à l'attribution des affaires, à la fixation des priorités et à la récupération des affaires, à la supervision des jugements et des actions visant à assurer une interprétation uniforme de la loi, à la nomination des juges, des chambres juridictionnelles et des chefs de division, à la fixation des délais ou des objectifs de productivité, au suivi de la durée des procédures judiciaires, à la gestion des technologies de l'information et de la communication du tribunal, à la répartition et à la gestion du budget du tribunal et des relations avec les médias<sup>(6)</sup>.

Pour accroître les connaissances sur le rôle et les fonctions des présidents de tribunaux, la méthode comparative<sup>(7)</sup> est un outil heuristique puissant qui permet d'examiner comment différentes organisations accomplissent une même tâche, et d'identifier les pratiques susceptibles d'affecter favorablement le fonctionnement de chaque système de justice.

Il y a plusieurs années, j'ai collaboré avec le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) du Conseil de l'Europe pour préparer l'avis n° 19 (2016) sur le rôle des présidents de tribunaux<sup>(8)</sup>. Ce document indiquait que le rôle du président peut être considéré comme un continuum qui va d'un simple « représentant judiciaire du tribunal », un *primus inter pares*, à un « directeur général » jouant un rôle beaucoup plus managérial, avec toutes les conséquences connexes en termes de fonctions, tâches, qualifications, etc.

---

(6) Voy. aussi A. BLISA et D. KOSAR, « Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance », *German Law Journal*, 2019/7, pp. 2031-2075. Ces auteurs écrivent : « Les présidents de tribunaux peuvent exercer un pouvoir important et jouer divers rôles[. Ils] sont particulièrement puissants dans certains pays d'Europe de l'Est, où ils peuvent, dans certaines circonstances, devenir la tête pensante de leur tribunal. Cependant, la nature exacte des compétences des présidents de tribunaux nous échappe quelque peu » (p. 2041).

(7) Cet article ne traite pas plus en détail la méthode comparative. Plusieurs travaux ont analysé les avantages et inconvénients de la méthode comparative, selon différents points de vue et approches. Parmi ces travaux figurent ceux de S. BARTOLINI, « On Time and Comparative Research », *Journal of Theoretical Politics*, 1993/2, pp. 131 à 167 ; A. LJJPHART, « The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research », *Comparative Political Studies*, 1975/2 ; G. SARTORI, « Comparing and Miscomparing », *Journal of Theoretical Politics*, 1991/3, pp. 243 à 257, et N. J. SMELSER, *Comparative Methods in the Social Sciences*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1976.

(8) <https://rm.coe.int/1680748232>.

Sur la base de ces travaux, on peut conclure que jamais le rôle de président de tribunal ne se situe ou ne s'est situé à l'une des deux extrémités de ce continuum. Cependant, il est clair que la tendance dans toute l'Europe est d'amener les présidents de tribunaux vers un rôle plus managérial, qui s'explique par la pression générale en faveur d'un meilleur « service de justice » impliquant l'ensemble du secteur public, et par la complexité organisationnelle croissante mentionnée ci-dessus, qui étend les fonctions, tâches et responsabilités de ces magistrats. D'autre part, cette tendance ne semble pas toujours correspondre aux qualifications requises pour devenir président de tribunal et aux compétences qui sont actuellement nécessaires à ce « nouveau rôle managérial ».

On peut citer à titre d'exemple certaines différences entre divers systèmes judiciaires européens en ce qui concerne le budget des tribunaux. La manière dont les tribunaux sont soutenus et gérés financièrement est fondamentale, non seulement pour leur bon fonctionnement et leur indépendance, mais aussi pour le rôle et la fonction de leur président. Il va sans dire que le fait d'avoir une certaine autonomie budgétaire au niveau du tribunal modifie fondamentalement la tâche de son président et ses compétences requises.

Il existe dans les systèmes judiciaires européens diverses manières d'organiser la gouvernance budgétaire d'un tribunal. Dans plusieurs pays (par exemple en Autriche, en Croatie, à Chypre et en République tchèque), le ministère de la Justice alloue le budget, bien que les tribunaux régionaux soient responsables du financement des tribunaux de district. En France, les présidents des cours d'appel et le procureur général disposent d'un certain pouvoir discrétionnaire sur les tribunaux relevant de leur juridiction. En Grèce, en Hongrie, en Italie, au Liechtenstein, à Malte, en Pologne, en Roumanie, en Russie, en Espagne et en Suisse, les tâches du président du tribunal en matière de gestion du budget alloué sont très limitées. Au Danemark, le budget est géré par l'administration judiciaire nationale et, bien que les présidents de tribunaux puissent soumettre leurs recommandations, ils ont un pouvoir discrétionnaire limité dans la gestion des ressources financières. On observe une situation très comparable en Norvège, en Suède et en Lituanie. Il existe néanmoins des différences entre ces pays en ce qui concerne le rôle joué par le président dans la gestion budgétaire de son tribunal, qui semble bien plus discrétionnaire en Suède. En Finlande, au cours de l'examen annuel des performances et des

négociations budgétaires entre le président du tribunal et le ministre de la Justice, environ 30 % du budget alloué au tribunal hors coûts salariaux fixes peut être affecté à la libre appréciation du président du tribunal, après consultation du gestionnaire du tribunal ou du secrétaire administratif. En Allemagne, le ministère de la Justice alloue le budget aux cours d'appel, qui gèrent le budget de tous les tribunaux relevant de leur juridiction territoriale avec un certain pouvoir discrétionnaire. Les dépenses doivent être déclarées en permanence au ministère de la Justice. En Irlande, le budget est préparé et alloué par le Courts Service Board. Tous les présidents des tribunaux sont membres de cet organe. Les présidents n'ont pas de rôle officiel dans la gestion du budget des tribunaux, mais le président et le directeur général du Courts Service Board discutent généralement des questions financières. L'affectation du budget est une prérogative du Conseil de la justice des Pays-Bas, qui la négocie avec le gouvernement. Une fois le budget alloué au tribunal, son président dispose d'un grand pouvoir de discrétion pour le gérer en interne. Contrairement aux autres pays européens examinés, le budget du système judiciaire slovène est établi par la Cour suprême. Le président et le directeur administratif gèrent le budget au sein du tribunal. Au Royaume-Uni, le conseil exécutif de la justice alloue le budget aux différents tribunaux ; leurs présidents ne sont pas impliqués dans ce processus.

### § 2. – *Formation des présidents de tribunaux*

Ce « nouveau rôle managérial » des présidents de tribunaux doit être étudié plus avant, et il conviendra de combler les lacunes éventuelles entre les compétences actuelles et les compétences requises des présidents de tribunaux. À cet égard, les instituts de formation qui organisent la formation professionnelle des juges doivent jouer un rôle important dans la création, le développement et le soutien des connaissances et des compétences que les présidents de tribunaux sont tenus d'avoir aujourd'hui.

L'École italienne de la magistrature (*Scuola Superiore della Magistratura*, SSM) a décidé de mener une étude sur la formation des présidents de tribunaux et des procureurs en chef. L'étude a été réalisée par la branche de Bologne de l'Institut d'informatique juridique et de système judiciaire du Conseil national italien de la recherche (CNR-IGSG).

L'étude a été menée au moyen de deux questionnaires, l'un portant sur la formation des présidents de tribunaux et l'autre sur les procureurs en chef. Les questionnaires ont été mis en ligne à l'intention des instituts nationaux de formation judiciaire qui sont membres du Réseau européen de formation judiciaire (REFJ). Ces questionnaires ont été complétés en juin et juillet 2023. En outre, sept instituts de formation en Europe destinés aux juges ou aux procureurs détenant le « statut d'observateur » du REFJ ont également rempli ces questionnaires.

Dans cet article, je me concentrerai sur certaines des données qui ressortent de l'étude portant uniquement sur la formation des présidents de tribunaux. L'étude complète est publiée par l'École italienne de la magistrature<sup>(9)</sup>.

Le premier volet des questionnaires visait à recueillir des informations contextuelles sur les principales fonctions et méthodes de sélection des présidents de tribunaux. Ces informations sont particulièrement utiles pour mettre en contexte les informations collectées ultérieurement sur la formation des présidents de tribunaux.

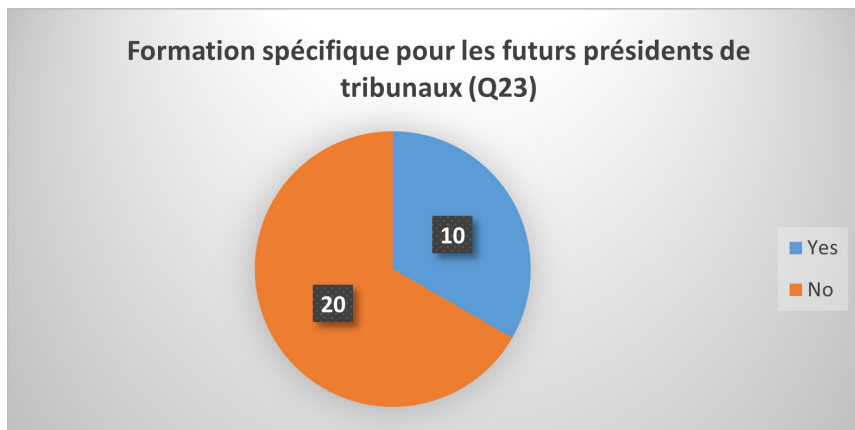
En ce qui concerne les questions relatives à la formation, les questionnaires comportaient deux volets distincts, l'un destiné à recueillir des informations sur les cours possibles pour les juges et les procureurs candidats à des fonctions managériales, et l'autre pour ceux occupant déjà ces fonctions.

Je pense que les informations recueillies sont particulièrement intéressantes et précieuses, par exemple, pour développer des connaissances comparatives sur les systèmes judiciaires européens, concevoir des actions de formation et proposer de nouveaux cours ou des changements dans les cours prodigués et les méthodes d'enseignement.

Sans surprise, seuls dix instituts de formation (question Q23 du questionnaire), soit un tiers des instituts participants, ont répondu qu'ils organisaient des cours pour les futurs présidents de tribunaux (Danemark, Bosnie-Herzégovine, Pays-Bas, Roumanie, Allemagne, Portugal, Serbie, Italie, France et Belgique).

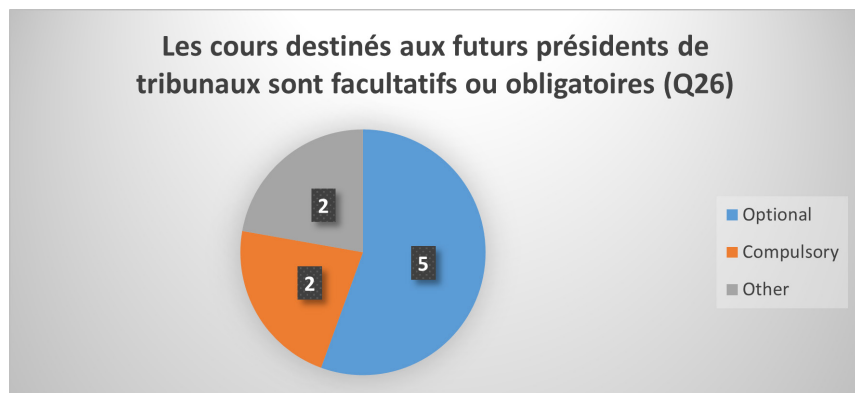
---

(9) [www.scuolamagistratura.it](http://www.scuolamagistratura.it).



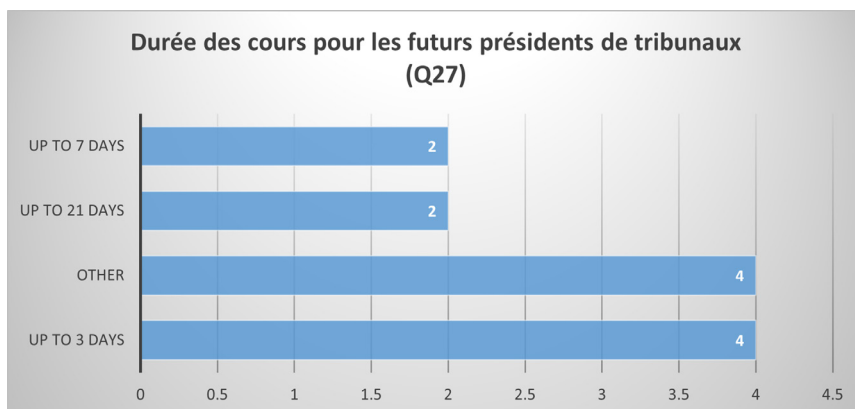
Des cours sont organisés pour toutes les fonctions managériales (Q24), mais essentiellement pour les tribunaux de première et deuxième instances.

Dans deux pays seulement, l'Italie et le Portugal, les cours sont obligatoires pour les futurs présidents de tribunaux (Q26).



Nom de l'établissement de formation	Pays	Les cours destinés aux futurs présidents de tribunaux sont...
Centre d'études judiciaires	Portugal	Obligatoires
École italienne de la magistrature	Italie	Obligatoires
L'administration judiciaire danoise	Danemark	Facultatifs
SSR	Pays-Bas	Facultatifs
Institut national de la magistrature – INM	Roumanie	Facultatifs
Académie judiciaire	République de Serbie	Facultatifs
ENM	France	Facultatifs
Ministères de la Justice des länder allemands, ministère fédéral de la Justice, Académie judiciaire allemande	Allemagne	Facultatifs, obligatoires ; dans certains Länder, toutes les formations sont facultatives. Dans certains Länder, certaines formations sont obligatoires. Il s'agit principalement de cours d'introduction destinés aux présidents de tribunaux et procureurs en chef
Centre de formation des juges et des procureurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine	Bosnie-Herzégovine	Les cours sont obligatoires pour les présidents de tribunaux et ne sont obligatoires pour les responsables de section qu'une seule fois après leur nomination.

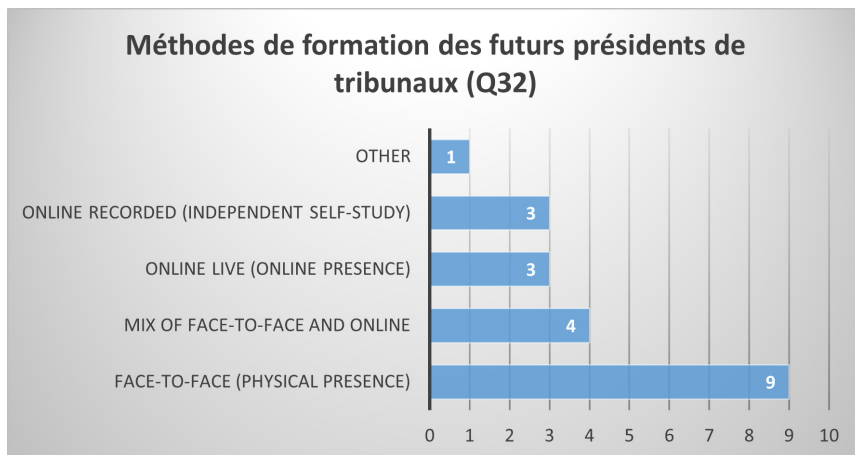
En général, la durée des cours ne dépasse pas trois jours (Q27). Ils durent jusqu'à 21 jours dans deux cas seulement (Italie et Portugal).



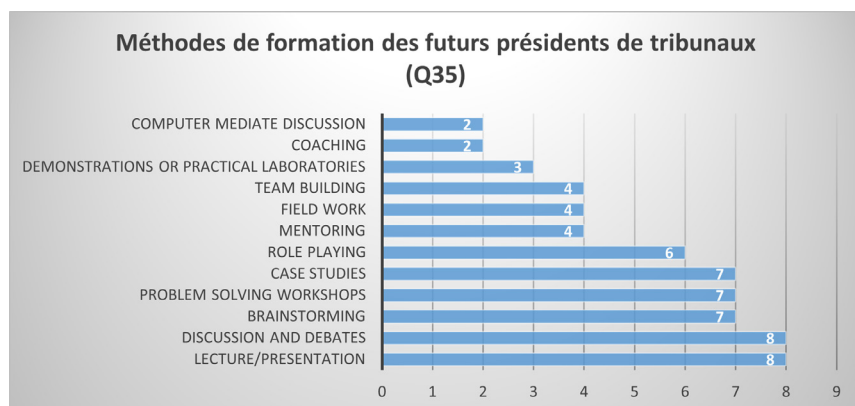
Les cours, dans les quelques instituts qui les organisent, ne doivent être suivis (Q28) qu'une seule fois (Belgique, Danemark, Pays-Bas, Roumanie et Serbie), voire plusieurs fois (Bosnie, Allemagne, Portugal, Italie et France), mais ce résultat doit être analysé plus avant. Par exemple, en Italie, la norme exige que durant sa carrière, le juge participe plusieurs fois au cours destiné aux futurs présidents de tribunaux, mais à une fréquence fixée à cinq ans.



Les méthodes de formation privilégiées pour les futurs présidents de tribunaux sont les formations en classe (Q32). Environ la moitié des instituts ont également indiqué avoir recours à des formations mixtes en classe et, dans une moindre mesure, en ligne ou enregistrées.

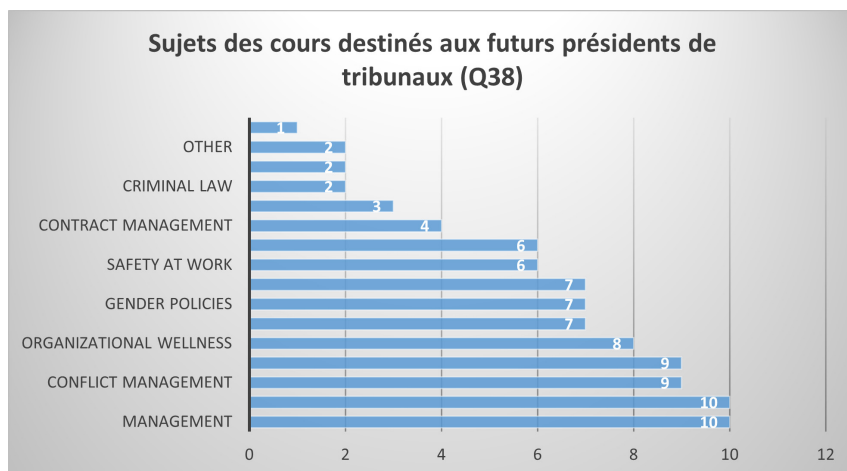


Parmi les méthodes de formation (Q35), on observe une légère prévalence des conférences et discussions/débats traditionnels, mais aussi l'utilisation d'études de cas, séminaires de résolution de problèmes, brainstorming et jeux de rôle.





Les sujets le plus souvent abordés dans ces cours pour cadres sont la gestion, la communication, les technologies de l'information et de la communication et l'éthique.

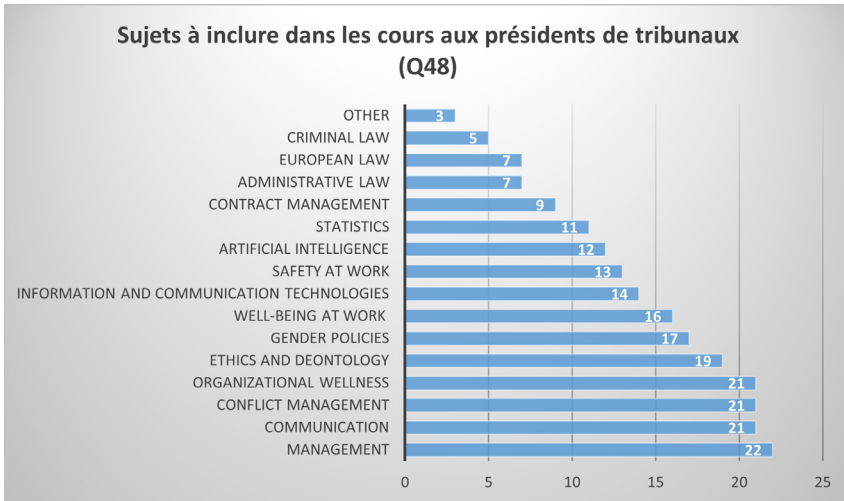


Les formateurs employés sont principalement des juges et des procureurs (Q40), mais certains instituts (par exemple, au Danemark et aux Pays-Bas) préfèrent faire appel à des gestionnaires d'autres administrations publiques et du secteur privé.

Les formateurs sont engagés pour leur contribution spécifique au cours (Q42). Dans plusieurs cas (en Roumanie et en Serbie), les instituts de formation ont déclaré faire appel à des professeurs de faculté détachés à temps partiel.

Seuls cinq instituts de formation (la Bosnie, les Pays-Bas, le Portugal, la Serbie et l'Italie) indiquent évaluer les participants candidats à des fonctions managériales en fin de cours (Q44). Seuls deux instituts de formation (le Portugal et l'Italie) ont déclaré que l'évaluation en fin de cours est prise en compte dans la nomination du candidat à d'éventuelles fonctions managériales (Q46).

Tous les instituts, même ceux qui n'organisent pas de cours pour cadres, ont été invités à indiquer les sujets qui devraient être inclus dans les formations aux candidats (Q48). Les priorités sont la gestion, la communication, le bien-être organisationnel, la gestion des conflits et du personnel et les technologies de l'information et de la communication.



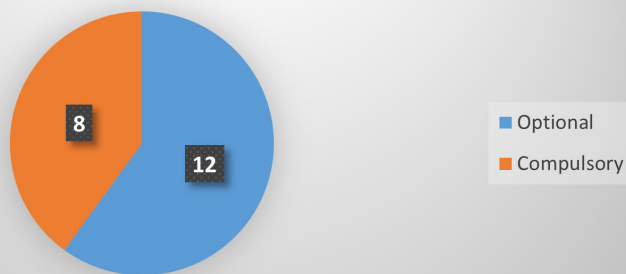
Les méthodes de formation jugées les plus appropriées dans les cours destinés aux cadres sont celles qui sont les plus engageantes et interactives, telles que les discussions et débats, les séminaires de résolution de problèmes, les études de cas et les jeux de rôle (Q50).

Le deuxième volet des questionnaires portait sur les cours destinés aux personnes qui occupent déjà des fonctions managériales. Les questions étaient similaires aux précédentes, mais visaient cette fois à déterminer qui organise des cours pour les présidents de tribunaux déjà en exercice et quelles sont leurs principales caractéristiques.

Vingt-quatre instituts de formation sur trente ont répondu qu'ils organisaient des cours pour des présidents de tribunaux déjà en exercice.

La participation aux cours est en grande partie (12 sur 20) facultative (Q57). Huit instituts de formation indiquent que la participation est obligatoire (la Bosnie, la République tchèque, la Hongrie, la Croatie, les Pays-Bas, la Slovénie et l'Ukraine). Deux solutions « mixtes » sont également incluses dans le tableau.

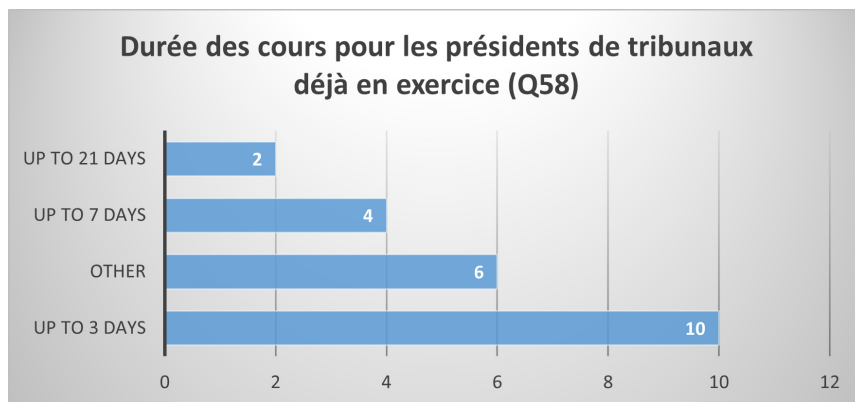
**Les cours destinés aux présidents de tribunaux déjà en exercice sont facultatifs ou obligatoires (Q57)**



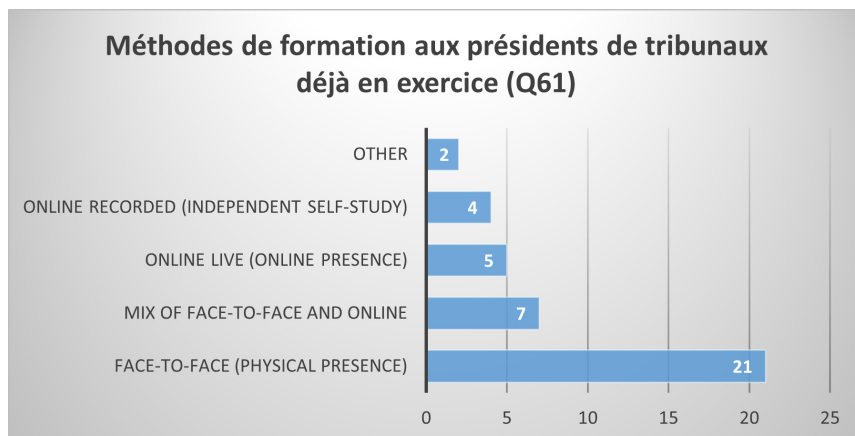
Nom de l'établissement de formation	Pays	Les cours destinés aux présidents de tribunaux déjà en exercice sont...
L'administration judiciaire danoise	Danemark	Facultatifs
Administration nationale des tribunaux	Finlande	Facultatifs
École de formation judiciaire de Chypre	Chypre	Facultatifs
Institut national de la justice	Bulgarie	Facultatifs
Académie de justice du Kosovo	Kosovo	Facultatifs
Institut national de la magistrature – INM	Roumanie	Facultatifs
École nationale de la magistrature et du ministère public	Pologne	Facultatifs
Administration nationale des tribunaux	Lituanie	Facultatifs

Académie judiciaire	République de Serbie	Facultatifs
École nationale espagnole de la magistrature	Espagne	Facultatifs
École italienne de la magistrature	Italie	Facultatifs
ENM	France	Facultatifs
Centre de formation des juges et des procureurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine	Bosnie-Herzégovine	Obligatoires
Académie judiciaire	République tchèque	Obligatoires
Académie hongroise de la justice	Hongrie	Obligatoires
Académie judiciaire	Croatie	Obligatoires
SSR	Pays-Bas	Obligatoires
Centre de formation judiciaire de Slovénie	République de Slovénie	Obligatoires
École nationale des juges d'Ukraine	Ukraine	Obligatoires
Collège judiciaire d'Angleterre et du Pays de Galles	Royaume-Uni	Obligatoires
Institut national de la justice	République de Moldavie	Selon la législation nationale, les juges choisissent leur propre parcours de formation. L'Institut national pour la justice organise la formation chaque année
Académie pour juges et procureurs	Macédoine du Nord	Facultatifs ; obligatoires ; si le président du tribunal n'est pas en mesure de participer à la formation pour des raisons justifiées, il envoie son adjoint ;

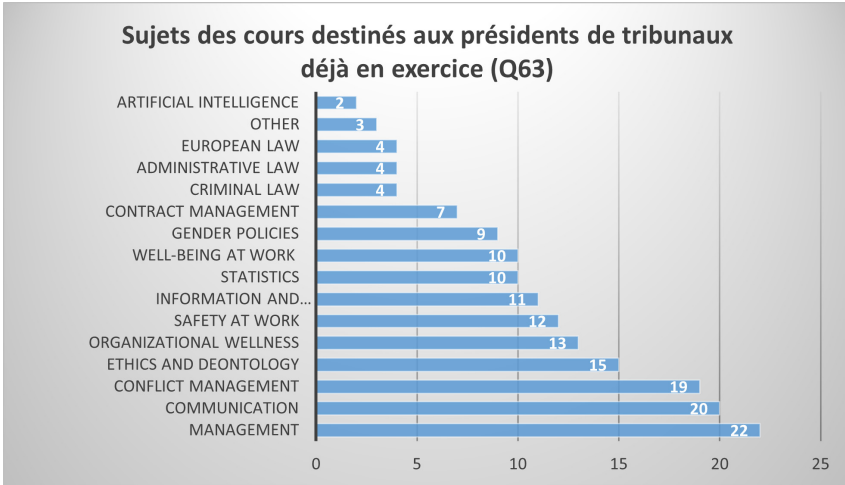
La durée des cours (Q58) pour l'ensemble des présidents de tribunaux tend à ne pas dépasser trois jours, à quelques exceptions près. La durée est d'environ une semaine en République tchèque, au Danemark, en Finlande, en France, en Suède et en Hongrie. Seuls l'Italie et les Pays-Bas ont des formations qui durent environ trois semaines.



La formation se déroule principalement en classe (Q61).

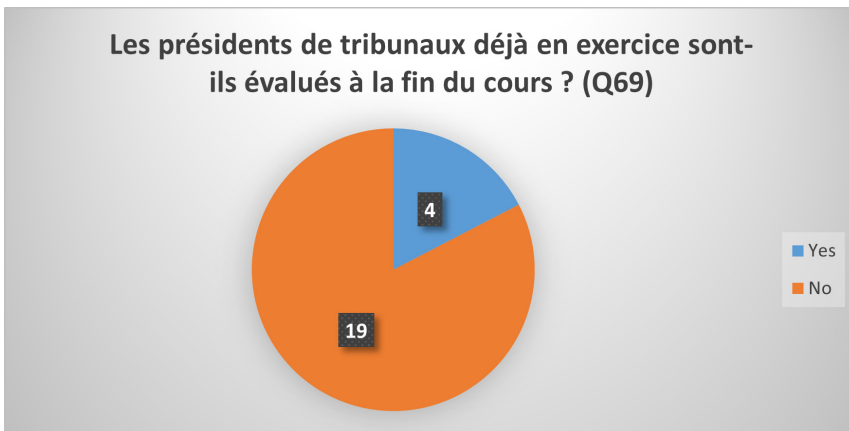


Les sujets abordés sont très similaires à ceux déjà indiqués pour les cours destinés aux futurs gestionnaires. Les sujets les plus fréquents de la formation sont incontestablement la gestion, la gestion des conflits, la communication et l'éthique (Q63).

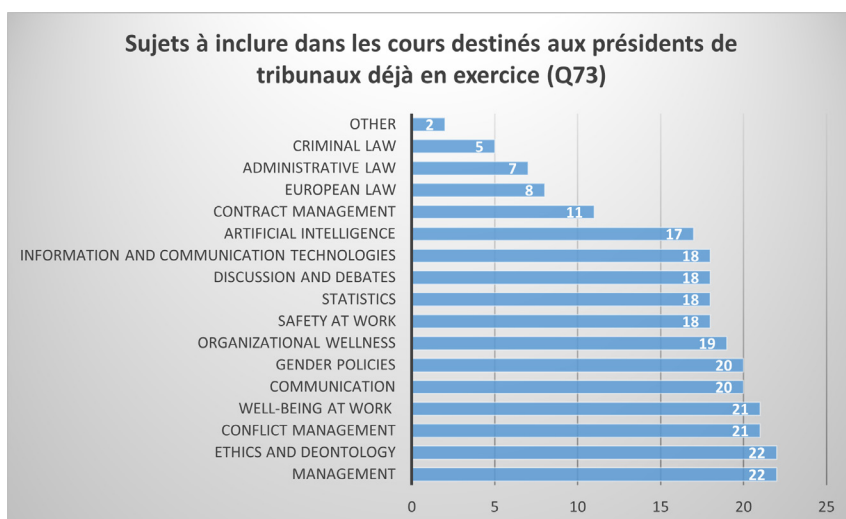


Comme pour les cours destinés aux futurs présidents, des professeurs sont majoritairement désignés pour chaque cours et dans certains cas, ils ne sont détachés qu'à temps partiel auprès de l'établissement de formation (Q65).

Seuls quatre instituts de formation indiquent qu'une évaluation des participants (Q69) est prévue en fin de cours (la Bosnie, les Pays-Bas, la Serbie et l'Ukraine). L'évaluation est essentiellement réalisée sous la forme d'un test final à choix multiples ou de la préparation d'un plan d'action.



Les sujets qui devraient être abordés dans un cours destiné aux juges occupant déjà des fonctions managériales (Q73) ne diffèrent généralement pas beaucoup de ceux déjà indiqués pour les futurs juges de tribunaux. Les sujets prioritaires pour les présidents de tribunaux déjà en exercice devraient être la gestion, l'éthique et la déontologie, la gestion des conflits et le bien-être organisationnel. En outre, les cours de gestion destinés aux présidents de tribunaux déjà en exercice incluent des sujets tels que la communication, la gestion des conflits, la technologie de l'information, la gestion du personnel et le bien-être organisationnel.



Les techniques de formation devraient également favoriser l'interaction, et inclure des discussions et des débats, des séminaires de résolution de problèmes et des jeux de rôle.

### § 3. – Conclusion

En résumé, l'étude montre que peu d'instituts de formation judiciaire en Europe organisent des cours pour les futurs présidents de tribunaux. Les cours sont généralement facultatifs et rarement obligatoires. Plusieurs instituts de formation mentionnent qu'ils organisent des cours pour des personnes occupant déjà des fonctions managériales. Là encore, les cours ne sont obligatoires que dans quelques cas. La durée du cours varie généralement de quelques jours à une semaine, et s'étend rarement sur plusieurs semaines.

Outre les différentes méthodes de sélection des présidents de tribunaux dans les pays européens, les formations destinées à ces magistrats semblent assez similaires en termes de structure, de durée et de techniques utilisées. Les méthodes privilégiées sont les formations en classe, notamment parce que l'utilisation de techniques qui suscitent la participation des apprenants, telles que des discussions, des ateliers de résolution de problèmes, des études de cas et des jeux de rôles, est considérée comme prioritaire.

Bien entendu, il n'est pas possible de détailler plus avant le contenu des différents cours, car cela nécessiterait une analyse approfondie des programmes et du matériel de formation. La formation des participants n'est évaluée que dans quelques cas, et cette évaluation ne semble jamais intervenir dans le processus de renouvellement du mandat.

Cette étude est la première du genre sur la formation des présidents de tribunaux au niveau européen. Comme on le sait et comme on l'a vu au cours de cette étude, il s'agit d'une question importante pour le bon fonctionnement des tribunaux, qui connaissent une complexité organisationnelle et managériale de plus en plus grande.

En plus du professionnalisme purement juridique, la gestion des tribunaux nécessite un professionnalisme particulier qui doit être appris, renforcé et partagé grâce à des formations spécifiques que seuls quelques pays européens organisent actuellement. Il s'agit d'un défi que les instituts nationaux de formation judiciaire doivent aujourd'hui relever avec l'appui, espérons-le, du Réseau européen de formation judiciaire.





## XII

# COUNCILS FOR THE JUDICIARY AS A MODEL OF JUDICIAL SELF-GOVERNANCE

Dalia VASARIENĖ and Milda TREIGĖ

### Abstract

This article introduces the establishment and development of the Councils for the Judiciary as a preferred European model of judicial self-governance. It analyses the requirements for the independence of the Councils, as representatives of the national judiciary and the applicable standards related to their formation and operation, as well as giving an overview of their role of safeguarding judicial independence, highlighting their possible contribution to preserving the rule of law.

### Keywords

Councils for the Judiciary – Judicial self-governance – Safeguarding judicial independence – Representation of the judiciary

### § 1. – *The mission of the councils for the judiciary*

An overview of the academic literature presents ample considerations on the reasons behind the establishment of judicial councils, policy and economic alike. Among the most common policy reasons, councils for the judiciary are viewed as an instrument for increasing judicial independence,<sup>(1)</sup> accountability to society (through transparency)<sup>(2)</sup> and quality (of the judiciary and justice).<sup>(3)</sup> Scholarly opinions differ on whether or not this is achieved. Naturally, councils for the

---

(1) See e.g. N. GAROUPA and T. GINSBURG, 'Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence' (2009) 57 *Am. J. Comp. L.*, pp. 103-134. See also N. GAROUPA and T. GINSBURG, 'The Comparative Law and Economics of Judicial Councils' (2009) 27 *Berkeley J. Int'l L.*, pp. 52-82.

(2) P. H. SOLOMON JR., 'Transparency in the Work of Judicial Councils: The Experience of (East) European Countries' (2018) 43 *Rev. CEE Law* 1, pp. 43-62.

(3) T. BUNJEVAC, 'From Individual Judge to Judicial Bureaucracy: The Emergence of Judicial Councils and the Changing Nature of Judicial Accountability in Court Administration' (2017) 40 *University of New South Wales Law Journal* 2.

judiciary work to enhance the autonomy of the judicial branch and therefore have the potential to strengthen its role (and to a certain extent perhaps leverage) with respect to the other state powers. Again, diverging opinions are presented as to whether this is necessarily desirable from a point of view of society.<sup>(4)</sup> The major concerns related to the councils for the judiciary include those of judicial corporatism, lesser accountability to the majority of the society (or any democratically elected institution), which is not well-informed, possible interference with the judiciary and overpowering the other branches of government in discretionary decision-making.<sup>(5)</sup>

While all of the above considerations are of interest, including the agent-principal theory and the revolving cycle on the strength and accountability of the judiciary presented by Garoupa and Ginsburg,<sup>(6)</sup> this article focuses on and presents the Councils for the Judiciary from the point of view of their contribution to ensuring and safeguarding the rule of law through the assurance of the independence and accountability of the judiciary, while also providing an insight into the main functions of and standards applicable to the councils in the performance of this role and the practical challenges they encounter.

## § 2. – *Emergence of councils for the judiciary*

Although several sources identify *Conseil supérieur de la magistrature* of France (hereinafter ‘CSM France’) as the first council for the judiciary to be established in Europe, the establishment of *Consiglio Superiore della Magistratura* of Italy (hereinafter ‘CSM Italy’) dates back to 1907.<sup>(7)</sup> When CSM Italy was formed, it was a body consisting of judges and public prosecutors partially elected by the judiciary, with advisory powers on hiring and career of magistrates. The nature and powers of CSM Italy were, however, curtailed during the fascist period and the prototype of the current council only resurfaced in 1946.<sup>(8)</sup> The Supreme Judicial Council of Civil and Criminal Justice of

---

(4) From the point of view of a theory that the judiciary has the power to intervene in the policy decisions and therefore block them.

(5) See the articles cited at footnote 1. See also D. KOSAR, “Beyond Judicial Councils: Froms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe” (2018) 19 *German Law Journal*, pp. 1567-1612.

(6) Similar observations are also presented in the article cited in the previous footnote.

(7) Law of 14 July 1907, No. 511, *Riforma dell'ordinamento giudiziario*, promoted, together with the Law of 27 July 1908, No. 438, *Per le guarentigie e la disciplina della magistratura*.

(8) For more on CSM Italy's establishment and powers, see S. BENVENUTI and D. PARIS, ‘Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model’ (2018) 19 *German Law Journal*, pp. 1641-1670.

Greece was established in 1909 by the law 3437/1909. It had the same powers as the current Supreme Judicial Council in the Code on the Organization of Courts and the status of Judicial Officers.<sup>(9)</sup>

Although CSM France, which was established in the French Constitution of 1946, underwent several institutional reforms to its current shape and full independence from the executive branch, it is argued that CSM France's and CSM Italy's models, which are independent and with ample functions (sometimes referred to as Euro models),<sup>(10)</sup> have served as examples of judicial self-governance and representation in Europe.<sup>(11)</sup> Several more councils for the judiciary were established in the middle of the 20th century,<sup>(12)</sup> while the absolute majority of councils were established in the 1990s, starting from 1991. This model of judicial self-governance currently dominates and may be referred to as a European tradition of judicial self-governance, which (provided that the Council itself is independent) enables the independence and accountability of the judiciary to be assured as a whole and provides an opportunity for its appropriate and transparent representation among the state authorities. Councils for the judiciary operate in both civil law and common law systems alike. The efficacy of this model is also attested by the fact that establishment of judicial self-governance institutions in Europe is still an ongoing process. The Irish Judicial Council was established in 2019, while the Council for the Judiciary of Luxembourg started performing its functions in 2023. Discussions along the same lines are ongoing in Sweden and Estonia.

### § 3. – *Role and functions of the Councils for the Judiciary*

While councils for the judiciary indeed constitute the dominant model of judicial self-governance, it is worth noting that no two councils are alike. Councils for the judiciary in Europe differ in their structure, mandate, the functions they perform, as well as in the decisiveness of the role they play in core decisions regarding the judiciary.

---

(9) For more information, visit [www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/greece\\_sjc\\_ccj.pdf](http://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/greece_sjc_ccj.pdf).

(10) See P. H. SOLOMON JR., "Transparency in the Work of Judicial Councils: The Experience of (East) European Countries", *op. cit.*

(11) While this article focuses on Europe, councils for the judiciary also exist in Latin America and certain prototypes (mostly tasked with some features of the selection of judges) are also seen in the United States of America.

(12) Namely in France and Portugal, separate councils for the judiciary of the administrative courts were also established in Greece and Italy around this time.

Each council originates from and adheres to the development of the legal system of a particular country, and its mandate and functions are affected by historical, cultural and social contexts.

Nevertheless, all Councils for the Judiciary share common experiences and challenges and are governed by the same general principles, regarded as internationally accepted (aspired) standards. The statutes of the European Network of Councils for the Judiciary (hereinafter ‘ENCJ’) provide that membership of the network is open to all national institutions of Member States of the European Union, which are independent of the executive and legislature, or which are autonomous, and which are ultimately responsible for supporting the judiciary in the independent administration of justice.<sup>(13)</sup> In defining the mission of the councils for the judiciary, the ENCJ stipulates that they should work towards strengthening and maintaining the rule of law, in particular by providing support for judicial independence, accountability and the quality of the judiciary. An independent judiciary is free of external pressure and is not subject to political influence or manipulation.<sup>(14)</sup> These notions outline the core role of the councils for the judiciary in Europe and highlight the realm of their activities. The ENCJ aims to assist councils for the judiciary in reinforcing an independent but accountable judiciary and promoting best practices to enable the judiciary to administer timely, effective and quality justice for the benefit of all citizens and business entities.

It is uncontested that judicial independence is an integral part of the fundamental democratic principles of the separation of powers and the rule of law and thus also a fundamental European value embedded in the EU primary sources, including through the notion of effective judicial review.<sup>(15)</sup> The obligation of every Member State to ensure that the bodies which, as ‘courts or tribunals’ within the

---

(13) See Article 6(1) of the *Statutes of the European Network of Councils for the Judiciary*, adopted at the General Assembly in 2007. For an updated consolidated version, [https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Administration/Statutes%20ENCJ-New%20Code%202022%20\(1\).pdf](https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Administration/Statutes%20ENCJ-New%20Code%202022%20(1).pdf).

(14) *ENCJ Compendium on the Councils for the Judiciary*, adopted by the General Assembly on 29 October 2021. This compendium summarizes statements, declarations and reports adopted by the ENCJ about the councils for the judiciary, since the establishment of the network in 2004. New standards are also added (available online).

(15) The concrete expression of the rule of law, provided in Article 19 of the Treaty on European Union (TEU) (read together with Article 2 of the TEU) entrusts the responsibility for ensuring the judicial review in the EU legal order to the Court of Justice of the European Union and the national courts alike, as they may rule on questions regarding the application or interpretation of EU law.

meaning of EU law, fall within its judicial system meet the requirements of effective judicial protection arises from this notion. To fulfil this obligation, it is essential that the independence of such a court or tribunal is maintained in order to guarantee the right of the second paragraph of Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights, which related access to an ‘independent’ tribunal, as one of the requirements, to the fundamental right to an effective remedy. This brings the obligation of the Member States to uphold an independent judiciary into focus.

Where Councils for the Judiciary are established, they act as an important safeguard for judicial independence, as recognised in the case law of the Court of Justice of the European Union (hereinafter ‘CJEU’). Councils for the judiciary can act as a buffer between the judiciary and the other branches of authority in matters such as the appointment and promotion of judges or magistrates, and in the management of the justice system. The important requirement for ensuring that the council for the judiciary represents and protects the interests of the independent judiciary is the autonomy and independence of the council itself. To this end the council for the judiciary has to enjoy external independence from the other state authorities and internal independence, being free of undue influence from within the judiciary.

The jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR) and CJEU highlight the following elements of judicial independence: the manner of judicial appointment, the term of office, the existence of guarantees of freedom from outside pressure, including budgetary matters, and whether the judiciary is independent and impartial.<sup>(16)</sup> Although more components exist in practice, these elements translate into concrete functions of the councils for the judicial or alternative governing bodies of the judiciary.

Of these functions, the selection and appointment of judges plays a primary fundamental role in the formation of an independent judiciary. Recommendations of various international bodies emphasise that the selection, evaluation and promotion of judges should be either entirely in the hands of an independent body consisting either entirely or to a significant extent of judges chosen by their peers,<sup>(17)</sup> or this

---

(16) See in particular ECtHR, 28 June 2014, *Campbell and Fell v. the United Kingdom*, No. 7819/77 and 7878/77, CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, para. 78.

(17) CM/Rec(2010)12, para. 46, *Explanatory memorandum to CM/Rec(2010)12*, para. 51.

body should play a significant or decisive role in these processes.<sup>(18)</sup> Meanwhile, the role of other branches of government in this respect is viewed as problematic and should not be any more than ceremonial.

The jurisprudence of the CJEU also provides that the role of councils for the judiciary in the context of the appointment of judges may contribute to making that process more objective and act in circumscribing the discretionary powers of other branches of government in the formation of the judicial corps. However, this is only the case when the council for the judiciary itself is sufficiently independent of the legislative and executive branches in fulfilling the responsibilities attributed to it under national legislation. The degree of independence of the council may become relevant when ascertaining whether the judges, whom it selects, will be capable of meeting the requirements of independence and impartiality arising from Article 47 of the EU Charter of fundamental rights.<sup>(19)</sup>

Meanwhile, the other functions of the councils for the judiciary may include the following to varying degrees: the training of judges, discipline and judicial ethics,<sup>(20)</sup> the administration of the courts, finance and performance management of the judiciary, the processing of complaints from litigants, the protection of the image of the justice system, the formulation of opinions on the judicial policies of the state, setting up a model for evaluating the judicial system, drafting or proposing legislation regarding the administration of the judiciary and/or the courts.<sup>(21)</sup> In order to effectively perform these functions and contribute to judicial independence, councils for the judiciary should have appropriate mechanisms and procedures for performing these functions independently.

---

(18) CDL-AD(2007)028, *Report on Judicial Appointments by the Venice Commission*, paras 23 and 25.

(19) See cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, 19 November 2019, *A. K. and Others (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court)*, ECLI:EU:C:2019:982, paras 137-139; and case C-824/18, 2 March 2021, *A.B. and Others (Appointment of judges to the Supreme Court – Actions)*, ECLI:EU:C:2021:153, where the CJEU repeated that the ‘participation of such a body, in the context of a process for the appointment of judges, may, in principle, be such as to contribute to making that process more objective, by circumscribing the President of the Republic’s discretion in exercising the powers of his or her office’, ‘provided that that body is itself sufficiently independent of the legislature and executive and of the authority to which it is required to deliver such an appointment proposal’.

(20) *Model Code of Conduct for the Members of the Councils for the Judiciary* of 2023, which contains values, principles, standards and good practices for the members acting within the councils for the judiciary. This model should be adapted by each council for the judiciary to its own peculiarities (available online).

(21) *ENCJ Compendium on the Councils for the Judiciary*, *op. cit.*

Recent developments show that, in practice, councils for the judiciary have, indeed, emerged as the voice of the judiciary and as an active safeguard of an independent judiciary vis-à-vis other branches of government. Although the joint efforts of all state powers are required to ensure independence of the judiciary as a whole and, in principle, state powers should support each other in the performance of their functions and refrain from interfering with the competence of others, certain points of recurring tension among all the state powers are visible in the everyday operations of the ENCJ.

Data from the ENCJ's activities related to the independence and accountability of the judiciary<sup>(22)</sup> shows that, in practice, tension exists with regard to funding and the management of the judiciary, the selection of judges which, according to the ENCJ's surveys among judges, might not be fully based on merit, and transparency.<sup>(23)</sup> To this end, examples of recent statements of the ENCJ's Executive Board<sup>(24)</sup> on various aspects of judicial independence, as well as statements and declarations of various national councils for the judiciary may be instructive.<sup>(25)</sup>

#### § 4. – *Standards regarding the councils for the judiciary*

Key European guidelines and standards on the establishment, composition and functioning of councils for the judiciary to best safeguard their independence, including their membership have been developed

---

(22) We refer in this regard to the activities and results of the ENCJ project (working group) on *Independence, Accountability and Quality of the Judiciary*, which was started in 2010. This project establishes a continuous cycle of monitoring and improvement of independence, accountability and quality of the judiciary in participating jurisdictions in Europe, by developing and scoring relevant indicators and fostering commitment of the councils for the judiciary to decide on and undertake actions for improvement. In this regard, surveys of the judiciary are conducted every three years on how the judges in Europe themselves value their independence.

(23) See ENCJ Report *Indicators Independence, Accountability and Quality of the Judiciary: Reinforcing Judicial Protection 2023* and ENCJ report on *Survey of Judges 2022*. See [www.encj.eu](http://www.encj.eu).

(24) See e.g. statement of the ENCJ Executive Board of 25 May 2023 on financial security in the context of judicial independence, statement of the ENCJ Executive Board of 2 December 2022 on the milestones set by the European Commission to strengthen judicial independence, and others. See [www.encj.eu](http://www.encj.eu).

(25) See recent resolutions and declarations of the CGPJ Spain with regard to the rule of law and judicial independence: Institutional Statement of 6 November 2023, Resolution of the Plenary Session of the General Council for the Judiciary of Spain regarding the creation of commissions of inquiry in the congress of deputies and the implications this may have on their judicial independence, adopted on 21 December 2023. See [www.encj.eu](http://www.encj.eu).

by several stakeholders.<sup>(26)</sup> Drawing on the work of all the institutions and the expertise of the ENCJ members and observers, the following standards enabling the councils for the judiciary to best safeguard their independence are distinguished by the ENCJ and set out in the compendium on the councils for the judiciary.<sup>(27)</sup>

At the outset, the legality (legal framework) of the councils for the judiciary is of paramount importance. The independence of the judiciary must either be regulated in the constitution of the state or by equivalent entrenched protections. These arrangements are designed to ensure that changes cannot be made without full democratic consideration and more than a simple majority of the legislature. The council for the judiciary of another autonomous body of judicial governance should also stem from the constitution or equivalent level of regulation.

Councils for the judiciary can be composed either exclusively of the members of the judiciary or members and non-members of the judiciary. The most successful models appear to be those with representation from a combination of judges elected by their peers and members elected/or appointed from the ranks of legal, academic or civil society, with broad powers that are sufficient to promote both judicial independence and accountability. The membership of lay members reinforces the openness to society and accountability. The involvement of purely judges carries the risk of raising the perception of self-protection, self-interest and cronyism.

When councils are mixed (consisting of judicial and non-judicial members) the majority of the members should come from the judiciary, but not less than 50% should be elected by their peers. Such membership should be ensured in all panels (bodies) of the council. It is expected that the judicial members chosen by their peers should guarantee the widest possible representation of courts, instances, levels and regions, as well as diversity of gender. Once elected (appointed), however, judicial members should act as representatives of the whole of the judiciary, regardless of the instance, level or region of the court from which they come.

Non-judicial members should reflect the diversity of the public; their process of appointment should be merit-based and transparent. Same standards of integrity, independence and impartiality as to judges

---

(26) Different bodies of the Council of Europe, including the recommendations of the Venice Commission.

(27) *ENCJ Compendium on the Councils for the Judiciary, op. cit.*



should be applicable to them. Non-judicial members of councils for the judiciary and other relevant bodies should not be involved in politics for a reasonable period before and after their mandate as members of the council for the judiciary or another relevant body.

The president of the councils should be appointed in such a way as to ensure his impartiality and independence from the legislature and executive, as well as ensuring a lack of undue influence from within the judiciary. A revolving presidency is considered an asset, but the term of such presidency should not be too short. The involvement of the minister of justice in the council for the judiciary is considered an inappropriate practice, as such participation is regarded as entailing a risk that the executive could influence debates and choices made by the judiciary.

Councils for the Judiciary with various types of mandates exist and operate in Europe. Both full mandates (when members of the council for the judiciary are released from the duties of judges for the duration of the mandate) and part-time mandates (when members of the council also work as judges) are present. The main model is that of a part-time mandate, with Italy, the Netherlands, Portugal and Romania being notable examples. However, the ENCJ is of the opinion that a full-time mandate could assist the council in working as a professional and effective organisation. Indeed, in the case of a full-time mandate, there is no tension between the duties of the member of the council for the judiciary and that of a judge. Another mandate-related standard requires a fixed-term and an appropriate duration of the mandate. Changes to the regulatory framework should not lead to the early termination of the mandate of members of the council for the judiciary. Judicial members of the council should have the same guarantees as judges performing judicial functions, while non-judicial members should be entitled to equivalent protection.

Of equal importance to the proper functioning of the councils and for them to act independently is the ability of the council for the judiciary to manage its budget independently of the executive branch. Councils for the judiciary must have adequate financial and administrative resources to perform their functions properly. The power of the executive to reduce the judiciary's budget is one example of how the resources of the judiciary may be placed under undue pressure. Legal personality or equivalent arrangements assist the councils in managing their resources and budget and should therefore be granted.

In line with all the above recommendations and standards, it should be pointed out that an independent body of judicial self-governance, which enjoys external and internal independence, has sufficient mandate (powers) and budgetary means to pursue its mission of protecting and fostering the independence of the judiciary as a (proper) representative of the judiciary vis-à-vis other state authorities and a safeguard of judicial independence.

§ 5. – *Alternative governance bodies  
of the judiciary in the EU*

While the model of councils for the judiciary is dominant for judicial governance in Europe and may be regarded as a best practice, other bodies exist in the EU which have functions with regard to the judiciary. The two main bodies are the national court administrations and the ministries of justice.

National court administrations (NCAs) are central public agencies, which aim to ensure a favourable operating environment for the courts, as well as develop, plan and support activities of the courts. Their functions mainly constitute administrative support of the court system as a whole or court presidents. The NCAs do not have any power over the courts and the judiciary but act purely as umbrella organisations giving economies of scale in service for the overall coordination of the courts. The tasks of NCAs may include: the appropriation of operating expenses of the courts and negotiations with the ministry of justice to secure the required funds, monitoring the performance of the courts, the provision of advice or recommendations of a general nature, the development and assurance of the necessary IT tools, the maintenance of court buildings, training and personal development of court staff and others. Unlike councils for the judiciary, NCAs do not have a meaningful role in the selection and formation of independent corps of the judiciary.<sup>(28)</sup>

---

(28) Please note that, in some countries, this is handled through the establishment of a separate body alongside the National Court Administration. For example, Norway has a special independent body tasked with the selection of judges – the Judicial Appointment Board. The Judicial Appointment Board is an independent body consisting of seven members (three judges, one lawyer, two members of the public and one lawyer who works in the ministry of justice or for the general public), appointed by the minister of justice for four years. One of the judges is the head of the board. The board is tasked with selecting and nominating candidates for vacant judicial positions, who are then appointed by the king in council. The customary practice is that the king in council endorses the advice of the Judicial Appointment Board, but there are no legislative safeguards requiring the government to follow the advice of the board and they may be derogated from. The example of Norway, however, shows that different ways exist of bringing the selection

In practice, the NCAs have the following forms of governance.<sup>(29)</sup> As can be seen from the outset, alternative governance models concentrate on more administrative and support functions for the judiciary and are lacking a clear demarcation between the state powers. This link makes such governance mechanisms vulnerable, which entails more challenges to ensure the judicial independence. Therefore, these models could potentially be regarded as ensuring the independence of the judiciary to a lesser degree.

The tension and challenges are especially clear, where such institutions (or the executive or legislative branch of government) play a significant role in the selection and/or appointment of judges. While such models might work well in older democracies, where the executive is restrained by legal culture and traditions, in general, the appointment of all tiers of judges by the executive branch (e.g. president of the state or monarch) and all the more by the legislative branch (e.g. parliament or a specific body therein) of government is viewed as very problematic, if not incompatible.<sup>(30)</sup>

Countries where such systems do work in practice (in line with the rule of law and independence of the judiciary) come from a tradition of respect of the independence of the judiciary and are usually high-trust societies. However, the distinct feature is the extent to which these bodies rely on and consider the voice of the judiciary itself. In such systems, a meaningful role may be played by the association of judges, or the judiciary may govern itself through meetings of the presidents and/or senior judges of the highest instance courts. While such meetings may not be of an institutional nature, the decisions made may well have a decisive role to play in the appointment and promotion of judges, as well as the budgetary requirements of the courts when the appointing authority (e.g. within the executive and/or legislative

---

and appointment system of judges closer to European standards and ensuring independence of the judiciary.

(29) Countries where the ministries of justice are tasked with administration of the judiciary (in a broad sense) are currently Austria, Germany and the Czech Republic.

(30) See CDL-AD(2007)028, *Report on Judicial Appointments by the Venice Commission, op. cit.*, paras 2-3, 59 and 12-17. See also, to that effect, ECtHR, 1st December 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, No. 26374/18, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, and case C-896/19, 20 April 2021, *Repubblika*, ECLI:EU:C:2021:311. In the latter judgment, the Grand Chamber of the Court of Justice held that Article 19(1) TEU must be interpreted as not precluding national provisions which confer a decisive power on the prime minister of the Member State in question in the process for appointing members of the judiciary, while providing for the involvement in that process of an independent body responsible for, among other things, assessing candidates for judicial office and giving an opinion to that prime minister.

branch) in practice (always) follows their decision. Such a model of operation then translates into a *de facto* independent and self-governed judiciary. The extent of accountability of the judiciary to society, however, is lower in such models.

#### § 6. – *Conclusion*

Considering the different governance models of the justice systems that exist vis-à-vis ensuring the independence of the judiciary and through it the rule of law, the prevailing model in the EU is that of councils for the judiciary. This is the most suitable today, provided that the councils themselves are independent, adhere to the standards listed herein, enjoy a sufficiently broad mandate and have the necessary resources. In this manner, the independence of the judiciary from the point of view of selection and appointment (conducted on the basis of merit) and with respect to other state authorities is assured, since the judiciary ‘sings from the same hymn sheet’.

Other models of governance of the justice system vis-à-vis the judiciary may be regarded as more vulnerable, as they are more prone to influence from the executive or legislative branches of government. Such models may be regarded as being in line with the independence of the judiciary if, in fact, the judiciary has a strong (decisive) say regarding judicial selection or appointments (including promotion to higher courts) either through an association of judges or by other means.



## XII

# LES CONSEILS DE LA JUSTICE COMME MODÈLE D'AUTONOMIE JUDICIAIRE

Dalia VASARIENĖ et Milda TREIGĖ

### Résumé

Cet article présente la création et le développement des conseils de la justice en tant que modèle européen privilégié d'autonomie judiciaire. Il analyse les exigences relatives à l'indépendance des conseils en tant que représentants du pouvoir judiciaire national, ainsi que les normes applicables relatives à leur formation et à leur fonctionnement, et donne un aperçu de leur rôle de sauvegarde de l'indépendance judiciaire, en soulignant leur contribution éventuelle à la préservation de l'État de droit.

### Mots-clés

Conseils (supérieurs) de justice – Autonomie judiciaire – Sauvegarde de l'indépendance judiciaire – Représentation du pouvoir judiciaire

#### § 1. – *La mission des conseils (supérieurs) de la justice*

Un aperçu de la littérature académique présente de nombreuses réflexions sur les raisons, tant politiques qu'économiques, qui sous-tendent la création des conseils (supérieurs) de la justice. Parmi les raisons politiques les plus courantes, les conseils de la justice sont considérés comme un instrument destiné à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>(1)</sup>, la « comptabilité » envers la société (par la transparence)<sup>(2)</sup> et la qualité (du pouvoir judiciaire et de la justice)<sup>(3)</sup>. Les opinions des chercheurs diffèrent quant à savoir si ces

---

(1) Voy. par ex. N. GAROUPA et T. GINSBURG, « Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence », *Am. J. Comp. L.*, 2009, pp. 103 à 134. Voy. aussi N. GAROUPA et T. GINSBURG, « The Comparative Law and Economics of Judicial Councils », *Berkeley J. Int'l L.*, 2009, pp. 52 à 82.

(2) P. H. SOLOMON JR., « Transparency in the Work of Judicial Councils: The Experience of (East) European Countries », *Rev. CEE Law*, 2018/1, pp. 43 à 62.

(3) T. BUNJEVAC, « From Individual Judge to Judicial Bureaucracy: The Emergence of Judicial Councils and the Changing Nature of Judicial Accountability in Court Administration », *University of New South Wales Law Journal*, 2017/2.

objectifs sont atteints. Bien entendu, les conseils de la justice travaillent à accroître l'autonomie de l'appareil judiciaire et ont donc la capacité de renforcer son rôle (et, dans une certaine mesure, peut-être d'exercer un effet de levier) vis-à-vis des autres pouvoirs de l'État. Là encore, des opinions divergentes sont présentées sur la question de savoir si cela est nécessairement souhaitable du point de vue de la société<sup>(4)</sup>. Les principales préoccupations liées aux conseils de la justice concernent le corporatisme judiciaire, un degré de responsabilité plus faible vis-à-vis de la majorité de la société (ou de toute institution démocratiquement élue) mal informée, une possible ingérence dans le système judiciaire et la domination des autres branches du gouvernement dans la prise de décisions discrétionnaires<sup>(5)</sup>.

Bien que toutes les réflexions ci-dessus soient intéressantes, y compris le schéma d'analyse principal/agent et le cycle récurrent de pouvoir et responsabilité du système judiciaire présenté par Garoupa et Ginsburg<sup>(6)</sup>, le présent article se concentre sur les conseils de la justice du point de vue de leur contribution à la garantie et à la sauvegarde de l'État de droit par l'assurance de l'indépendance et de la responsabilité du système judiciaire, tout en donnant un aperçu des principales fonctions et normes applicables aux conseils dans l'exercice de ce rôle, ainsi que des défis pratiques auxquels ils sont confrontés.

## § 2. – *Émergence des conseils (supérieurs) de la justice*

Bien que plusieurs sources identifient le *Conseil supérieur de la magistrature* de France (ci-après « CSM France ») comme le premier conseil de la justice établi en Europe, la création du *Consiglio Superiore della Magistratura* d'Italie (ci-après « CSM Italie ») remonte à 1907<sup>(7)</sup>. À sa création, le CSM Italie était un organe composé de juges et de procureurs partiellement élus par le système judiciaire, avec des pouvoirs consultatifs sur le recrutement et la carrière des magistrats. La nature et les pouvoirs du CSM Italie ont cependant été réduits au cours de la période fasciste, et le prototype

(4) Du point de vue d'une théorie selon laquelle le système judiciaire a le pouvoir d'intervenir dans les décisions politiques et donc de les bloquer.

(5) Voy. les articles cités *supra*, note 1. Voy. aussi D. KOSAR, « Beyond Judicial Councils: Froms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe », *German Law Journal*, 2018/7, pp. 1567 à 1612.

(6) Des observations similaires sont également présentées dans l'article cité à la note précédente.

(7) Loi n° 511 du 14 juillet 1907, *Riforma dell'ordinamento giudiziario*, promue avec la loi n° 438 du 27 juillet 1908, *Per le guarentigie e la disciplina della magistratura*.

du conseil actuel n'a refait surface qu'en 1946<sup>(8)</sup>. Le Conseil supérieur de la magistrature pour la justice civile et pénale de Grèce a été créé en 1909 par la loi 3437/1909. Il disposait des mêmes pouvoirs que l'actuel Conseil supérieur de la magistrature dans le Code sur l'organisation des tribunaux et le statut des officiers de justice<sup>(9)</sup>.

Bien que le CSM France, établi dans la Constitution française de 1946, ait subi plusieurs réformes institutionnelles avant d'acquérir sa forme actuelle et sa pleine indépendance par rapport au pouvoir exécutif, certains font valoir que les modèles de CSM France et de CSM Italie, qui sont indépendants et dotés de fonctions étendues (parfois appelés modèles Euro)<sup>(10)</sup>, ont servi d'exemples de représentation et d'autonomie judiciaire en Europe<sup>(11)</sup>. Plusieurs autres conseils de la justice ont été créés au milieu du XX<sup>e</sup> siècle<sup>(12)</sup>, tandis que la majorité absolue des conseils ont été créés dans les années 1990, à partir de 1991. Ce modèle d'autonomie judiciaire domine actuellement et peut être qualifié de tradition européenne d'autonomie judiciaire, qui (à condition que le conseil lui-même soit indépendant) permet d'assurer l'indépendance et la responsabilité de l'appareil judiciaire dans son ensemble ainsi qu'une représentation appropriée et transparente auprès des autorités de l'État. Les conseils de la justice fonctionnent à la fois dans les systèmes de droit civil et de common law. L'efficacité de ce modèle est également attestée par le fait que la mise en place d'institutions d'autonomie judiciaire en Europe est toujours en cours. Le Conseil judiciaire irlandais a été créé en 2019, tandis que le Conseil de la justice du Luxembourg a commencé à exercer ses fonctions en 2023. Des discussions similaires sont en cours en Suède et en Estonie.

---

(8) Pour plus d'informations sur l'établissement et les pouvoirs du CSM Italie, voy. S. BENVENUTI et D. PARIS, « Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model », *German Law Journal*, 2018/7, pp. 1641 à 1670.

(9) Pour plus d'informations, voy. le site internet du RE CJ : [www.enclj.eu/images/stories/pdf/factsheets/greece\\_sjc\\_ccj.pdf](http://www.enclj.eu/images/stories/pdf/factsheets/greece_sjc_ccj.pdf).

(10) Voy. P. H. SOLOMON JR., « Transparency in the Work of Judicial Councils: The Experience of (East) European Countries », *op. cit.*

(11) Alors que cet article se concentre sur l'Europe, des conseils de la justice existent également en Amérique latine et on observe en outre certains prototypes (principalement chargés de certaines fonctions dans la sélection des juges) aux États-Unis d'Amérique.

(12) À savoir en France et au Portugal ; des conseils de la justice distincts pour les tribunaux administratifs ont également été créés en Grèce et en Italie à cette époque.

### § 3. – *Rôle et fonctions des conseils de la justice*

Si les conseils de la justice représentent en effet le modèle dominant d'autonomie judiciaire, il convient de noter qu'il n'y a pas deux conseils identiques. Les conseils de la justice présents en Europe diffèrent par leur structure, leur mandat, les fonctions qu'ils exercent, ainsi que par la nature décisive du rôle qu'ils jouent dans les décisions fondamentales concernant le système judiciaire. Chaque conseil est né et adhère au développement du système juridique d'un pays donné, et son mandat et ses fonctions dépendent des contextes historiques, culturels et sociaux.

Néanmoins, tous les conseils de la justice partagent des expériences et des difficultés communes et sont régis par les mêmes principes généraux, considérés comme des normes internationalement reconnues (souhaitées). Les statuts du Réseau européen des Conseils de la Justice (ci-après dénommé « RECJ ») prévoient que l'adhésion au réseau est ouverte à toutes les institutions nationales des États membres de l'Union européenne, qui sont indépendantes de l'exécutif et du législatif, ou qui sont autonomes, et qui sont en dernier ressort chargées de soutenir le pouvoir judiciaire dans l'administration indépendante de la justice<sup>(13)</sup>. En définissant la mission des conseils de la justice, le RECJ précise qu'ils devraient œuvrer au renforcement et au maintien de l'État de droit, notamment en soutenant l'indépendance judiciaire, la responsabilité et la qualité du pouvoir judiciaire. Un pouvoir judiciaire indépendant ne subit pas de pressions extérieures et ne fait l'objet d'aucune influence ou manipulation politique<sup>(14)</sup>. Ces notions décrivent le rôle central des conseils de la justice en Europe et mettent en lumière leur sphère d'activité. Le RECJ vise à aider les conseils de la justice à renforcer un système judiciaire indépendant mais responsable et à promouvoir les meilleures pratiques pour lui permettre d'administrer une justice rapide, efficace et de qualité dans l'intérêt de tous les citoyens et des entreprises.

Il est évident que l'indépendance judiciaire fait partie intégrante des principes démocratiques fondamentaux de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit et que par conséquent, elle constitue également une

(13) Voy. article 6, paragraphe 1, des *statuts du Réseau européen des conseils de la justice*, adoptés lors de l'assemblée générale en 2007. Une version consolidée est disponible en ligne.

(14) *ENCJ Compendium on the Councils for the Judiciary*, adopté par l'assemblée générale le 29 octobre 2021. Ce recueil résume les prises de position, déclarations et rapports adoptés par le RECJ au sujet des conseils de la justice, depuis la création du réseau en 2004. De nouvelles normes sont également ajoutées (disponible en ligne).



valeur européenne fondamentale ancrée dans les sources primaires de l'UE, y compris à travers la notion de contrôle juridictionnel efficace<sup>(15)</sup>. L'obligation, pour chaque État membre, de veiller à ce que les organes relevant de son système judiciaire, en tant que « cours ou tribunaux » au sens du droit de l'Union, répondent aux exigences d'une protection juridictionnelle efficace découle de cette notion. Pour remplir cette obligation, il est essentiel que l'indépendance d'une telle juridiction soit préservée afin de garantir le droit consacré à l'article 47, deuxième paragraphe, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui fait de l'accès à un tribunal « indépendant » l'une des exigences pour le droit fondamental à un recours effectif. Cela met en lumière l'obligation pour les États membres de maintenir un système judiciaire indépendant.

Lorsque des conseils de la justice sont établis, ils constituent une importante garantie de l'indépendance judiciaire, comme le reconnaît la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « C.J.U.E. »). Les conseils de la justice peuvent servir de tampon entre le pouvoir judiciaire et les autres branches de l'autorité dans des questions telles que la nomination et la promotion des juges ou magistrats, ainsi que dans la gestion du système judiciaire. L'autonomie et l'indépendance du conseil de la justice lui-même sont essentielles pour garantir qu'il représente et protège les intérêts d'un système judiciaire indépendant. Le conseil de la justice doit donc jouir d'une indépendance externe par rapport aux autres autorités de l'État ainsi que d'une indépendance interne, demeurant ainsi à l'abri de toute influence excessive de la part du pouvoir judiciaire.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.) et de la C.J.U.E. met en évidence les éléments suivants de l'indépendance judiciaire : le mode de nomination de la magistrature, la durée du mandat, l'existence de garanties de liberté contre les pressions extérieures, y compris les questions budgétaires, et l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire<sup>(16)</sup>. Bien que d'autres

---

(15) L'expression concrète de l'État de droit, consacrée à l'article 19 du Traité sur l'Union européenne (TUE) (lu conjointement avec l'article 2 TUE), confie la responsabilité d'assurer le contrôle juridictionnel dans l'ordre juridique de l'UE à la Cour de justice de l'Union européenne et aux juridictions nationales, qui peuvent statuer sur des questions relatives à l'application ou à l'interprétation du droit de l'Union.

(16) Voy. not. Cour eur. D.H., 28 juin 2014, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, req. n<sup>os</sup> 7819/77 et 7878/77, pt 78.

éléments existent dans la pratique, ces éléments se traduisent par des fonctions concrètes des conseils de la justice ou autres organes directeurs du pouvoir judiciaire.

Parmi ces fonctions, la sélection et la nomination des juges jouent un rôle fondamental dans la formation d'un pouvoir judiciaire indépendant. Les recommandations de divers organes internationaux soulignent que la sélection, l'évaluation et la promotion des juges devraient être entièrement entre les mains d'un organe indépendant composé soit intégralement, soit dans une large mesure, de juges choisis par leurs pairs<sup>(17)</sup>, ou que cet organe devrait jouer un rôle important ou décisif dans ces processus<sup>(18)</sup>. Aujourd'hui, le rôle des autres instances gouvernementales à cet égard est jugé problématique et ne devrait pas être plus que protocolaire.

La jurisprudence de la C.J.U.E. prévoit également que le rôle des conseils de la justice dans le cadre de la nomination des juges peut contribuer à rendre ce processus plus objectif en limitant le pouvoir discrétionnaire d'autres instances gouvernementales dans la formation du corps judiciaire. Toutefois, ce n'est le cas que lorsque le conseil de la justice lui-même est suffisamment indépendant des instances législatives et exécutives dans l'exercice des responsabilités qui lui incombent en vertu de la législation nationale. Le degré d'indépendance du conseil peut devenir pertinent lorsqu'il s'agit de déterminer si les juges qu'il sélectionne seront capables de satisfaire aux exigences d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE<sup>(19)</sup>.

Aujourd'hui, les autres fonctions des conseils de la justice peuvent inclure les fonctions suivantes à des degrés divers : la formation des juges, la discipline et l'éthique judiciaire<sup>(20)</sup>, l'administration des

---

(17) *Explanatory memorandum*, CM/Rec(2010) 12, § 46, pt 51.

(18) *Report on Judicial Appointments by the Venice Commission*, CDL-AD(2007) 028, pts 23 et 25.

(19) Voy. C.J.U.E., 19 novembre 2019, *A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême)*, aff. C-585/18, C-624/18 et C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pts 137 à 139, et C.J.U.E., 2 mars 2021, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, aff. C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, où la C.J.U.E. a réitéré que « la participation d'un tel organe, dans le cadre d'un processus de nomination des juges, peut, en principe, être de nature à contribuer à rendre ce processus plus objectif, en limitant le pouvoir discrétionnaire du président de la République dans l'exercice des pouvoirs de son mandat », « à condition que cet organe soit lui-même suffisamment indépendant des instances législatives et exécutives et de l'autorité à laquelle il est tenu de présenter une telle proposition de nomination ».

(20) Voy. le *Modèle de code de conduite pour les membres des conseils de la justice* de 2023 qui contient des valeurs, des principes, des normes et de bonnes pratiques pour les membres

tribunaux, la gestion des finances et performances de la magistrature, le traitement des plaintes des justiciables, la protection de l'image du système judiciaire, la formulation d'avis sur les politiques judiciaires de l'État, la mise en place d'un modèle d'évaluation du système judiciaire, la rédaction ou la proposition de lois concernant l'administration du pouvoir judiciaire et/ou des tribunaux<sup>(21)</sup>. Afin d'exercer efficacement ces fonctions et de contribuer à l'indépendance judiciaire, les conseils de la justice devraient disposer de mécanismes et procédures appropriés pour exercer ces fonctions en toute indépendance.

L'évolution récente montre que, dans la pratique, les conseils de la justice sont effectivement devenus les porte-parole de l'appareil judiciaire et les garants actifs d'un pouvoir judiciaire indépendant vis-à-vis d'autres branches du gouvernement. Bien que les efforts conjoints de tous les pouvoirs de l'État soient nécessaires pour assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble et qu'en principe, les pouvoirs de l'État doivent s'entraider dans l'exercice de leurs fonctions et s'abstenir d'interférer avec la compétence d'autrui, certains points de tension récurrente entre tous les pouvoirs de l'État apparaissent dans les opérations quotidiennes du RECJ.

Il ressort des données sur les activités du RECJ relatives à l'indépendance et à la responsabilité du pouvoir judiciaire<sup>(22)</sup> que, dans la pratique, des tensions existent en ce qui concerne le financement et la gestion du pouvoir judiciaire, la sélection des juges (qui, selon les enquêtes menées par le RECJ auprès de ces derniers, pourrait ne pas être pleinement fondée sur le mérite), et la transparence<sup>(23)</sup>. Des exemples de déclarations récentes du conseil exécutif du RECJ<sup>(24)</sup>

---

agissant au sein des conseils de la justice. Chaque conseil de la justice devrait adapter ce modèle à ses propres particularités (disponible en ligne).

(21) *ENCJ Compendium on the Councils for the Judiciary, op. cit.*

(22) Nous nous référons à cet égard aux activités et résultats du projet (groupe de travail) du RECJ lancé en 2010 sur *l'indépendance, la responsabilité et la qualité du pouvoir judiciaire*. Ce projet établit un cycle continu de suivi et d'amélioration de l'indépendance, de la responsabilité et de la qualité du pouvoir judiciaire dans les juridictions européennes participantes, en élaborant et en notant des indicateurs pertinents et en encourageant les conseils de la justice à prendre des décisions et des mesures d'amélioration. À cet égard, des enquêtes concernant le pouvoir judiciaire sont menées tous les trois ans sur la manière dont les juges européens apprécient eux-mêmes leur indépendance.

(23) Voy. le rapport du RECJ, *Indicators Independence, Accountability and Quality of the Judiciary: Reinforcing Judicial Protection*, 2023, et le rapport du RECJ, *Survey of Judges*, 2022. Voy. [www.enj.eu](http://www.enj.eu).

(24) Voy. par ex. la déclaration du conseil exécutif du RECJ du 25 mai 2023 sur la sécurité financière dans le contexte de l'indépendance judiciaire, la déclaration du conseil exécutif du RECJ du 2 décembre 2022 sur les jalons fixés par la Commission européenne pour renforcer l'indépendance judiciaire, etc. Voy. [www.enj.eu](http://www.enj.eu).

sur divers aspects de l'indépendance judiciaire, ainsi que des prises de position et déclarations de divers conseils de la justice nationaux peuvent s'avérer instructifs dans ce contexte<sup>(25)</sup>.

§ 4. – *Normes relatives aux conseils (supérieurs)  
de la justice*

Les principales lignes directrices et normes européennes relatives à la création, à la composition et au fonctionnement des conseils de la justice visant à préserver au mieux leur indépendance, y compris leur composition, ont été élaborées par plusieurs parties prenantes<sup>(26)</sup>. S'appuyant sur le travail de toutes les institutions et sur l'expertise des membres et observateurs du RECJ, les normes suivantes permettant aux conseils de la justice de préserver au mieux leur indépendance ont été épinglées par le RECJ et présentées dans le recueil des conseils de la justice<sup>(27)</sup>.

Dès le départ, la légalité (cadre juridique) des conseils de la justice revêt une importance capitale. L'indépendance du pouvoir judiciaire doit être régie soit dans la constitution de l'État, soit par des protections équivalentes et bien ancrées. Ces dispositions visent à garantir que des modifications ne puissent être apportées sans une pleine considération démocratique et sans une majorité simple du corps législatif. Le conseil de la justice d'un autre organe autonome de gouvernance judiciaire devrait également trouver son origine dans la constitution ou un niveau équivalent de réglementation.

Les conseils de la justice peuvent être composés soit exclusivement de membres de la magistrature, soit de membres et de non-membres de la magistrature. Il semble que les modèles les plus efficaces soient ceux qui sont représentés par une combinaison de juges élus par leurs pairs et de membres élus ou nommés dans les rangs de la société juridique, universitaire ou civile, dotés de larges pouvoirs suffisants pour promouvoir à la fois l'indépendance judiciaire et la responsabilité. La participation de membres non-magistrats renforce l'ouverture

---

(25) Voy. les résolutions et déclarations récentes du CGPJ Espagne concernant l'État de droit et l'indépendance judiciaire : déclaration institutionnelle du 6 novembre 2023, résolution de la session plénière du Conseil général de la justice d'Espagne concernant la création de commissions d'enquête au Congrès des députés et les implications possibles sur leur indépendance judiciaire, adoptée le 21 décembre 2023. Voy. [www.encj.eu](http://www.encj.eu).

(26) Différents organes du Conseil de l'Europe, y compris les recommandations de la Commission de Venise.

(27) *ENCJ Compendium on the Councils for the Judiciary, op. cit.*

à la société et la « comptabilité ». L'implication de parties ayant la qualité exclusive de juge comporte le risque d'accroître la perception d'autoprotection, d'intérêt personnel et de copinage.

Lorsque les conseils sont mixtes (composés de membres issus de la magistrature et autres), la majorité des membres doit provenir du pouvoir judiciaire, mais 50 % au moins doivent être élus par leurs pairs. Cette composition devrait être assurée dans tous les jurys (organes) du conseil. Les membres de la magistrature choisis par leurs pairs devraient garantir la représentation la plus large possible des tribunaux, instances, niveaux et régions, ainsi que la diversité de genres. Toutefois, une fois élus (nommés), les membres issus de la magistrature devraient agir en tant que représentants du pouvoir judiciaire dans son ensemble, quels que soient l'instance, le niveau ou la région du tribunal dont ils proviennent.

Les membres non issus du monde judiciaire devraient refléter la diversité du public ; leur processus de nomination doit être transparent et se fonder sur le mérite. Il importe de leur appliquer les mêmes normes d'intégrité, d'indépendance et d'impartialité que celles qui s'appliquent aux juges. Les membres non issus de la magistrature dans les conseils de la justice et autres organes pertinents ne devraient pas être impliqués dans la vie politique pendant une période raisonnable avant et après leur mandat au conseil de la justice ou dans un autre organe pertinent.

Le président des conseils devrait être nommé de manière à garantir son impartialité et son indépendance vis-à-vis des instances législatives et exécutives, ainsi qu'à éviter toute influence excessive de la part du pouvoir judiciaire. Une présidence tournante est considérée comme un atout, mais la durée de cette présidence ne devrait pas être trop courte. L'implication du ministre de la Justice dans le conseil de la justice est une pratique jugée inappropriée, car elle est perçue comme impliquant le risque que l'exécutif influence les débats et les choix posés par le pouvoir judiciaire.

On recense en Europe des conseils de la justice dotés de divers types de mandats. Il peut s'agir de mandats complets (lorsque les membres du conseil de la justice sont libérés des fonctions de juge pour la durée du mandat) et de mandats à temps partiel (lorsque les membres du conseil travaillent également en qualité de juge). Le modèle principal est celui d'un mandat à temps partiel ; l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Roumanie en sont des exemples notables.

Toutefois, le RECJ est d'avis qu'un mandat à temps plein pourrait aider le conseil à travailler en tant qu'organisation professionnelle et efficace. En effet, dans le cas d'un mandat à temps plein, il n'existe pas de tensions entre les fonctions de membre du conseil de la justice et celles d'un juge. Une autre norme relative au mandat exige une période fixe et une durée de mandat appropriée. Les modifications apportées au cadre réglementaire ne devraient pas entraîner la cessation anticipée du mandat des membres du conseil de la justice. Les membres du conseil issus de la magistrature devraient bénéficier des mêmes garanties que les juges exerçant des fonctions judiciaires, tandis que les membres non issus de la magistrature devraient avoir droit à une protection équivalente.

La capacité des conseils de la justice à gérer leur budget indépendamment de l'exécutif est tout aussi importante pour leur bon fonctionnement et leur indépendance. Les conseils de la justice doivent disposer de ressources financières et administratives suffisantes pour exercer correctement leurs fonctions. Le pouvoir qu'a l'exécutif de réduire le budget de l'appareil judiciaire illustre la manière dont les ressources de ce dernier peuvent être soumises à des pressions excessives. Il serait donc judicieux d'accorder la personnalité juridique ou de prévoir des dispositions équivalentes pour les conseils afin de les aider à gérer leurs ressources et leur budget.

Conformément à toutes les recommandations et normes susmentionnées, il convient de souligner qu'un organe indépendant d'autonomie judiciaire jouissant d'une indépendance externe et interne dispose d'un mandat (pouvoirs) et de moyens budgétaires suffisants pour mener à bien sa mission de protection et de promotion de l'indépendance du pouvoir judiciaire en tant que représentant (approprié) du pouvoir judiciaire vis-à-vis des autres autorités de l'État et garant de l'indépendance judiciaire.

#### § 5. – *Autres organes de gouvernance dans le système judiciaire de l'UE*

Si le modèle des conseils de la justice est dominant pour la gouvernance judiciaire en Europe et peut être considéré comme une bonne pratique, d'autres organes dans l'UE exercent des fonctions dans le domaine judiciaire. Les deux principaux organes sont les administrations judiciaires nationales et les ministères de la justice.

Les administrations judiciaires nationales (AJN) sont des organismes publics centraux qui visent à assurer un environnement opérationnel favorable pour les tribunaux, ainsi qu'à développer, planifier et soutenir les activités de ceux-ci. Leurs fonctions incluent principalement le soutien administratif du système judiciaire dans son ensemble ou des présidents de tribunaux. Les AJN n'ont aucun pouvoir sur les tribunaux et le pouvoir judiciaire, mais agissent uniquement comme des organisations faïtières, ce qui permet de réaliser des économies d'échelle dans la coordination globale des tribunaux. Les tâches des AJN peuvent comprendre l'affectation des dépenses de fonctionnement des tribunaux et les négociations avec le ministère de la Justice pour l'obtention des fonds nécessaires, le suivi de la performance des tribunaux, la fourniture de conseils ou de recommandations de nature générale, la mise au point et l'assurance des outils informatiques nécessaires, l'entretien des bâtiments des tribunaux, la formation et le développement personnel des effectifs des tribunaux. Contrairement aux conseils de la justice, les AJN ne jouent pas de rôle majeur dans la sélection et la formation d'un corps judiciaire indépendant<sup>(28)</sup>.

Dans la pratique, les AJN présentent les formes de gouvernance suivantes<sup>(29)</sup> :

- A. Les AJN en tant qu'organes administratifs indépendants (agences d'État), qui, bien qu'elles relèvent du pouvoir exécutif, sont régies par un conseil d'administration composé de juges élus ou nommés ou par un conseil composé de juges élus ou nommés et de membres laïcs. Ces AJN opèrent actuellement en Finlande et au Danemark et, du point de vue de leur composition, elles peuvent être considérées comme similaires aux conseils de la justice ;

---

(28) Veuillez noter que, dans certains pays, cela peut se faire par la création d'un organe distinct en plus des administrations judiciaires nationales. Par exemple, la Norvège dispose d'un organe indépendant spécial chargé de la sélection des juges, à savoir le comité des nominations judiciaires. Le comité des nominations judiciaires est un organe indépendant composé de sept membres (trois juges, un avocat, deux membres du public et un avocat qui travaille au ministère de la Justice ou pour le grand public), nommés pour quatre ans par le ministre de la Justice. L'un des juges préside le comité. Le comité est chargé de sélectionner et de proposer des candidats à des postes judiciaires vacants, qui sont ensuite nommés par le roi en conseil. La pratique habituelle veut que le roi en conseil approuve l'avis du comité des nominations judiciaires, mais il n'existe pas de garanties législatives obligeant le Gouvernement à suivre l'avis du comité et on peut y déroger. L'exemple de la Norvège illustre toutefois qu'il existe différentes manières de rapprocher le système de sélection et de nomination des juges des normes européennes et de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire.

(29) Les pays où les ministères de la Justice sont chargés de l'administration de la justice (au sens large) sont actuellement l'Autriche, l'Allemagne et la République tchèque.

B. Organes indépendants sans conseil d'administration élu ou nommé, qui relèvent de la branche administrative des ministères de la Justice, par exemple en Suède<sup>(30)</sup>.

Comme on peut le constater d'emblée, les modèles de gouvernance alternatifs se concentrent sur davantage de fonctions administratives et de soutien au pouvoir judiciaire et n'offrent pas de distinction claire entre les pouvoirs de l'État. Ce lien rend ces mécanismes de gouvernance vulnérables, ce qui implique davantage de difficultés pour assurer l'indépendance judiciaire. Par conséquent, ces modèles pourraient potentiellement être considérés comme des garants moins efficaces de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Les tensions et difficultés sont particulièrement palpables lorsque ces institutions (ou le pouvoir exécutif ou législatif du gouvernement) jouent un rôle majeur dans la sélection et/ou la nomination des juges. Si de tels modèles peuvent bien fonctionner dans les démocraties plus anciennes où l'exécutif est restreint par la culture et les traditions juridiques, la nomination de tous les niveaux de juges par le pouvoir exécutif (par exemple, le président de l'État ou le monarque) et plus encore par le pouvoir législatif (par exemple, le Parlement ou un organe spécifique de celui-ci) du gouvernement est généralement considérée comme très problématique, voire incompatible<sup>(31)</sup>.

---

(30) L'administration judiciaire nationale suédoise dispose d'un « comité de transparence », qui conseille le directeur général, mais ne comprend pas de membres de l'appareil judiciaire ou des tribunaux : des membres du Parlement, un conseiller général, un représentant de l'Agence des migrations, l'administration fiscale, le ministère public et un avocat comptent parmi ses membres. Voy. [www.domstol.se/domstolsverket/om-domstolsverket/organisation/](http://www.domstol.se/domstolsverket/om-domstolsverket/organisation/). Une commission parlementaire d'enquête chargée de renforcer la protection de la démocratie et de l'indépendance du pouvoir judiciaire a achevé ses travaux en 2023. Parmi ses conclusions, elle a noté que l'administration judiciaire nationale suédoise était une agence relevant du gouvernement, à l'instar d'autres autorités nationales. Pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, la commission a proposé que l'administration judiciaire nationale soit supervisée par un conseil composé essentiellement de juges ou d'anciens juges. Voy. par ex. M. RUOTSI, « Defending Democracy: Sweden's Constitutional Reform Proposals in Response to Democratic Backsliding in Europe », *ConstitutionNet*, 26 mai 2023, voy. <https://constitutionnet.org/news/defending-democracy-swedens-constitutional-reform-proposals-response-democratic-backsliding>.

(31) Voy. *Report on Judicial Appointments by the Venice Commission*, op. cit., pts 2 et 3, 59, ainsi que 12 à 17. À cette fin, voy. égal. Cour eur. D.H., 1<sup>er</sup> décembre 2020, *Gudmundur Andri Astradsson c. Islande*, req. n° 26374/18, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, et C.J.U.E., 20 avril 2021, *Repubblica*, aff. C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311. Dans ce dernier arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, a jugé que l'article 19, paragraphe 1, TUE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas aux dispositions nationales conférant un pouvoir décisif au Premier ministre de l'État membre en question dans le processus de nomination des membres du pouvoir judiciaire, tout en prévoyant l'implication dans ce processus d'un organe indépendant chargé, entre autres, d'évaluer les candidats à la fonction judiciaire et de donner un avis à ce Premier ministre.



Les pays où ces systèmes fonctionnent dans la pratique (conformément à l'État de droit et à l'indépendance du pouvoir judiciaire) sont issus d'une tradition de respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire et sont généralement des sociétés fondées sur une grande confiance. Cependant, la particularité réside dans la mesure avec laquelle ces organes s'appuient et prennent en considération la voix du pouvoir judiciaire lui-même. Il est possible, dans ce genre de système, que l'association des juges joue un rôle significatif ou que le pouvoir judiciaire s'autogouverne par le biais de réunions des présidents et/ou des juges de haut rang des tribunaux d'instance suprême. Bien que ces réunions ne soient pas de nature institutionnelle, les décisions prises peuvent bien jouer un rôle décisif dans la nomination et la promotion des juges, ainsi que dans les besoins budgétaires des tribunaux lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination (par exemple au sein du pouvoir exécutif et/ou législatif) suit en pratique (toujours) leur décision. Un tel modèle de fonctionnement se traduit alors par un système judiciaire *de facto* indépendant et autonome. Le degré de « comptabilité » du pouvoir judiciaire vis-à-vis de la société est toutefois plus faible dans ce genre de modèle.

#### § 6. – *Conclusion*

Au vu des différents modèles de gouvernance des systèmes judiciaires qui existent pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'État de droit, le modèle prédominant dans l'UE est celui des conseils de la justice. C'est le modèle le plus approprié aujourd'hui, à condition que les conseils eux-mêmes soient indépendants, respectent les normes énumérées dans le présent document, jouissent d'un mandat suffisamment large et disposent des ressources nécessaires. Ainsi, l'indépendance du pouvoir judiciaire est assurée du point de vue de la sélection et de la nomination (sur la base du mérite) et vis-à-vis d'autres autorités de l'État, puisque le pouvoir judiciaire parle d'une seule voix.

D'autres modèles de gouvernance de la justice vis-à-vis du pouvoir judiciaire peuvent être jugés plus vulnérables, car ils sont plus enclins à subir l'influence des branches exécutives ou législatives du gouvernement. De tels modèles peuvent être considérés comme conformes à l'indépendance du pouvoir judiciaire si, dans les faits, ce dernier a voix (décisive) au chapitre concernant la sélection ou la nomination des juges (y compris la promotion dans des juridictions supérieures), soit par l'intermédiaire d'une association de juges, soit par d'autres moyens.





### XIII

## JUDICIAL TIME MANAGEMENT

Francesco DEPASQUALE

### **Abstract**

This article addresses the role of the European Commission for Efficiency of Justice (CEPEJ), set up within the Council of Europe, in developing and promoting tools and guidelines designed to help the various stakeholders involved in the judicial process, so as to improve the efficiency and functioning of justice in their courts, focusing particularly on the tools that are applicable to the era of digitization and artificial intelligence.

### **Keywords**

Efficiency of justice – Court of Justice – Cyber justice – Artificial Intelligence

#### § 1. – *Judicial Time Management and the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*

Judicial Time Management is an important concept that needs to be embraced and developed to better administer and operate within the judicial sphere so as to ensure an efficient and effective judicial process, and has proven to be crucial for courts to improve in their functioning and end results.

The European Commission for the Efficiency of Justice,<sup>(1)</sup> also referred to as CEPEJ, which was set up within the Council of Europe in 2002, has been actively working on judicial time management, among other fields, so as to help the Member States of the Council of Europe, as well as other states interested in our work, to improve the efficiency and functioning of justice within their country.

---

(1) [www.coe.int/en/web/cepej/home](http://www.coe.int/en/web/cepej/home).

The CEPEJ is composed of representatives of the 46 Member States of the Council of Europe and is entrusted with the following missions:

- proposing pragmatic solutions to the states regarding judicial organisation that fully take court users into account;
- enabling better implementation of the Council of Europe’s standards in justice (‘normative after sales service’);
- promoting the public service of justice;
- offering effective solutions to states to prevent violations of the right to a fair trial within a reasonable time (Article 6 of the European Convention on Human Rights), thus helping to relieve the caseload of the European Court of Human Rights.

The CEPEJ is also a privileged interlocutor of the European and international legal community, particularly through its cooperation with professional organisations which have been granted observer status, as well as its network of pilot courts, statistical correspondents, or players in the field of cyberjustice.

#### § 2. – *The CEPEJ’s tasks*

The CEPEJ develops concrete measures and tools addressed to policymakers and judicial practitioners in order to:

##### *A. – Analyse the functioning of judicial systems and orientate public policies of justice*

The CEPEJ has set up a continuous evaluation process of the functioning of judicial systems in its member and observer states, on a comparative basis, publishing a report every two years.<sup>(2)</sup> This process is unique in Europe and, by collecting quantitative and qualitative data, makes it possible to develop a detailed picture of the functioning of justice and to measure its evolution. This tool for in-depth analysis enables the orientation of public policies of justice. Comparative studies are managed by the CEPEJ on the basis of its database on the functioning of European judicial systems (CEPEJ-STAT), which is unique worldwide. Furthermore, the CEPEJ replies to occasional requests to evaluate judicial systems through a more targeted analysis.

---

(2) [www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems](http://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems).

*B. – Have knowledge of judicial timeframes  
and optimise judicial time management:*

The CEPEJ has been developing practical tools for professionals to enable them to gain better knowledge and improve judicial timeframes and time management in courts in the European states.<sup>(3)</sup>

*C. – Promote the quality of the public service of justice:*

In addition to the efficiency of judicial systems, the CEPEJ aims to identify elements making up the quality of the service provided to users in order to improve it and to develop innovative measures.<sup>(4)</sup>

*D. – To accompany the modernisation of judicial systems  
with a view to improving their efficiency and quality:*

The CEPEJ develops tools offering a framework and guarantees to Member States and justice professionals wishing to set up cyberjustice or artificial intelligence mechanisms.

*E. – Facilitate the implementation of European standards  
in the field of justice:*

The CEPEJ analyses the impact of the existing European standards on justice within the Member States (access to justice, enforcement of court decisions, e-justice, mediation, etc.) in order to propose measures that contribute to the improvement of their implementation.

*F. – Support Member States in their reforms regarding  
the organisation of courts:*

Based on the methods and tools it has developed, the CEPEJ is entrusted with offering targeted cooperation to states that submit a request within the framework of their institutional and legislative reforms or the reorganisation of their judicial systems. Many such programmes are carried out jointly with the European Union, either in its Member States or beyond.

---

(3) See SATURN Guidelines and Checklist for judicial time management, Study on case-weighting systems, Handbook for the implementation of dashboards for courts.

(4) Guidelines on the role of court-appointed experts in judicial proceedings; on the creation of judicial maps to support access to justice, on the organisation and accessibility of court premises; Checklist for promoting the quality of justice and of the courts, Handbook for conducting satisfaction surveys aimed at court users.

The CEPEJ also regularly cooperates with various states and bodies to assist them with their needs in the judicial field. Over the years, CEPEJ has worked closely with the EU Commission on the EU Justice Scoreboard,<sup>(5)</sup> as well as the Dashboard Western Balkans<sup>(6)</sup> and Justice Dashboard Eastern Partnership,<sup>(7)</sup> where we used methodology that we developed over the years through the well recognised bi-annual Evaluation Report,<sup>(8)</sup> for CEPEJ to collect data and eventually provide it to the Commission for use and dissemination in its reports, such as in the European Scoreboard.

### § 3. – *Judicial Time Management in the Digital Era*

One of the main goals of the CEPEJ is to promote the efficiency and functioning of justice.

Judicial Time Management, as the name itself implies, presupposes that the time allocated for processing, hearing and decision-making in a case is managed and used in a judicious and efficient manner, so as to ensure that the principles enshrined in Article 6 of the European Convention on Human Rights, namely a fair hearing within a reasonable time, are safeguarded and assured, in the interest of the citizen, who is the final beneficiary of any judicial system.

Over the years, the CEPEJ has explored the various aspects of Judicial Time Management through its Working Groups, particularly the Judicial Time Management Working Group,<sup>(9)</sup> also known as SATURN, and has examined and prepared several guidelines to assist the various stakeholders involved in the judicial arena.

One very relevant document, which was originally published in 2006 and updated for the fourth time in December 2021, is the SATURN Guidelines for Judicial Time Management.<sup>(10)</sup> This document gives indications and ideas which may be used by all stakeholders in the judicial system to improve the way proceedings are managed.

---

(5) [www.coe.int/en/web/cepej/cepej-study-for-the-eu-justice-scoreboard](http://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-study-for-the-eu-justice-scoreboard).

(6) [www.coe.int/en/web/cepej/towards-a-better-evaluation-of-the-results-of-judicial-reforms-in-the-western-balkans-dashboard-western-balkans-](http://www.coe.int/en/web/cepej/towards-a-better-evaluation-of-the-results-of-judicial-reforms-in-the-western-balkans-dashboard-western-balkans-)

(7) [www.coe.int/en/web/cepej/justice-dashboard-eap](http://www.coe.int/en/web/cepej/justice-dashboard-eap).

(8) The 10th edition of the Evaluation Report is currently being prepared.

(9) [www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/saturn-centre-for-judicial-time-management](http://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/saturn-centre-for-judicial-time-management).

(10) <https://rm.coe.int/cepej-2021-13-en-revised-saturn-guidelines-4th-revision/1680a4cf81>.

These Guidelines are designed to provide ideas and guidance to various stakeholders involved in the judicial process, these being the following:

- Guidelines for courts
  - o Guidelines for legislators and policymakers
  - o Guidelines for authorities responsible for the administration of justice
  - o Guidelines for court managers
  - o Guidelines for judges
  - o Guidelines for court officers
  - o Guidelines for non-judicial court staff
- Guidelines for prosecutors
- Guidelines for lawyers
- Guidelines for court-appointed experts
- Guidelines for enforcement agents

As a judge addressing my fellow judges, and being aware of the difficulties from my perspective, I would like to outline some of the guidelines which CEPEJ believes would be useful for judges, when managing their cases and which also reflect the principle of independence of the judiciary, which is close to the hearts of all of us here.

#### *A. – Active case management*

1. A judge should have sufficient powers to actively manage the proceedings.
2. Subject to the general rules, the judge should be authorised to set appropriate time limits and adjust time management to the general and specific targets, as well as to the particulars of each individual case.
3. Standard electronic templates for drafting judicial decisions and judicial decision support software should be developed and used by judges and court staff – namely DIGITIZATION for the judges by the judges.

#### *B. – Agreement on timing with the parties and the lawyers*

1. In the time management of the process, due consideration should be given to the interests of the users. They have the right to be involved in the planning of the process at an early stage.

2. Where possible, the judge should attempt to reach agreement with all participants in the procedure regarding the procedural calendar. For this purpose, he should also be assisted by appropriate court personnel, as well as information technology.
3. Changes from the agreed calendar should be minimal and restricted to justified cases. In principle, the extension of the set time limits should only be possible with the agreement of all parties, or if the interests of justice so require.

*C. – Cooperation and monitoring of other players  
(experts, witnesses, etc.)*

1. All participants in the process have the duty to cooperate with the court in the observance of set targets and time limits.
2. In the process, the judge has the right to monitor the observance of time limits by all participants, in particular, but not limited to those invited or engaged by the court, such as witnesses or experts – the use of digitization would assist greatly.

*D. – Suppression of procedural abuses*

1. All attempts to willingly and knowingly delay proceedings should be discouraged.
2. There should be procedural sanctions for causing delays and vexatious behaviour. These sanctions can be applied either to the parties or their representatives.
3. If a member of a legal profession grossly abuses procedural rights or significantly delays the proceedings, it should be reported to the respective professional organisation for such sanctions as may be appropriate.

*E. – The reasoning of judgments*

1. The reasoning of all judgments should be concise in form and limited to those issues that need to be addressed. The purpose should be to explain the decision. Only matters that are relevant to the decision in the case should be taken into account.
2. It should be possible for judges, in appropriate cases, to give an oral judgment with a written decision at a later stage

These few Guidelines, as mentioned before, have evolved and developed throughout the years and I am sure that they will continue to develop even further in the future, as that is the beauty of CEPEJ



and forums like today's... a justice that is constantly evolving to meet with the needs of society and the citizens, who should always be at the centre of any justice.

§ 4. – *How to assess efficiency*

With the advent of digitalisation, aspects of such Guidelines have become even more relevant and applicable in today's age, namely that of active management and monitoring of cases, which, as time passes, is becoming increasingly important, given the ever-increasing workload placed on the courts and the ever-demanding expectations of the citizen, who is the final beneficiary of this process.

In order to ensure active management and monitoring of cases, the introduction of well-developed and maintained Case Management Systems could prove necessary to be able to better administer one's work.

Indeed, digital tools such as advanced Case Management Systems with integrated Business Intelligence (BI) and other statistical tools can be used to collect the relevant statistical data needed to manage and improve judicial time management. These indicators include the number of incoming/resolved/pending cases, the clearance rate, the disposition time, case weighting, the length of the proceedings, the duration and frequency of different case events, the waiting time during proceedings and other useful information – the use of digitalization here will certainly be of benefit to everyone.

Here, I feel I have to make reference to a couple of relevant key performance indicators which CEPEJ has developed and promoted throughout the years, and which I believe are crucial for a judge to understand how he or she is 'performing' at any given time:

A. – *Clearance rate (CR indicator)*

This consists of the relationship between the number of new cases and number of completed cases within a specific time, which is then calculated as a percentage.

➤ *Clearance Rate (%) = resolved cases / incoming cases x 100%*

It can be said that there is a good clearance rate if the number of resolved cases is higher than the number of incoming cases, which indicates a clearance rate of over 100%, meaning that more cases are decided on than are coming in, thereby reducing the caseload.

As an example, if a court, manages to decide on 400 cases over a year, but has 500 new cases coming in within the same period, that means that its clearance rate is 90%, which means it is not managing to reduce its caseload, as more cases are coming in that are being resolved.

On the other hand, should a court decide on 500 cases over a year while having 400 cases coming in within the same period, it has a clearance rate is of 125%, which means it is managing to reduce its caseload effectively.

**Case turnover ratio:** This consists of the relationship between the number of resolved cases over a specific period and the number of unresolved cases at the end of that period. This is obtained by dividing the number of resolved cases during a specific period by the number of unresolved cases at the end of the same period.

➤ *Case Turnover ratio: Resolved cases in a specified period / Unresolved cases at end of the specified period*

If the number of resolved cases is HIGHER than the number of unresolved cases, there is a favourable case turnover ratio of more than 1. On the other hand, if this is not the case, then the ratio is obviously not favourable.

As an example, if a court resolves 400 cases over a specific period, generally being a year, while retaining 1,000 cases pending within the same period, that would mean that its case turnover ratio is 0.4%, which is quite a low turnover.

This ratio is the necessary to then understand the next indicator – Disposition Time.

#### B. – *Disposition time (DT indicator)*

This indicator uses the ‘case turnover ratio’ to examine how long a case lasts in theory. This is calculated over a year, namely 365 days. Therefore, the division of the 365 days of a year by the case turnover ratio enables the measurement of how quickly the judicial system (of the court) turns over cases it receives – that is, how long it takes for a type of case to be resolved.

➤ *Disposition Time: Case Turnover Ratio / 365 days*

Therefore, using the example set above, if a court manages to resolve 400 cases in a year but retain 1,000 resolved cases pending at the end of the year, that means that the case turnover is 0.4 (400/1 000), as already mentioned above.

Applying such a ratio of 0.4 to 365 days would therefore mean that a case would take an average of 912.5 days to be resolved.

This indicator provides insight into how a judicial system manages its flow of cases. The higher the case turnover ratio, the lower the disposition time, thereby showing higher efficiency.

Other very interesting indicators are mentioned in the *European Uniform Guidelines for monitoring of judicial timeframes*, also referred to as EUGMONT, which were drawn up by CEPEJ and have been included in the above Guidelines of 2021 and which certainly may interest those who want to obtain more useful data on the ‘operation’ of the court.

These include the following:

- Efficiency rate (ER indicator): The relationship between the number of personnel employed in a court in a year and the output of cases from the same court at the end of the year.
- Total backlog (TB indicator): The number of cases remaining unresolved at the end of the period, defined as the difference between the total number of pending cases at the beginning of the period, and the cases resolved within the same period. Example: If 1,000 cases were pending at the beginning of the calendar year and the court ended 750 cases during the calendar year, at the end of the calendar period there would be 250 cases which are calculated as the total backlog.
- Backlog resolution (BR indicator): The time needed to clear the total backlog in months or days, calculated as the ratio of the number of cases and the clearance time. Example: If 100 cases are considered as total backlog at the end of the period, and the court ended 200 cases in the same period, the BR indicator is 6 months or 180 days.
- Cases per judge (CPJ indicator): The number of cases of a particular type per judge in the given period. Example: If a court has 600 pending civil cases at the end of the calendar year and 4 judges dealing with them, the CPJ is 150.

*C. – Standard departure (SD indicator)*

Departure from the set targets per type of case in the given period, as a percentage or in days. Example: If the target for completion of litigious divorce cases in the first instance was set to be 200 days, and the average duration of such cases in the calendar year was 240 days, the SD indicator is 40 days or 20%.

All these indicators give interesting and relevant information when considering the overall performance of a court, which may be indicative of what solutions may be needed.

With the introduction and development of case management systems, all this useful information may be available at the click of a button, preferably on purposely-built dashboards, which give the judge the opportunity to better understand his or her performance. In 2021, CEPEJ published a document entitled *Handbook on Court Dashboards*<sup>(11)</sup> which is designed to assist stakeholders in court systems when designing management dashboards to track, analyse and display data on the level of performance of the courts.

These dashboards are a visual representation of data in the form of tables, charts, graphs, diagrams, etc., in which visual representation is a management tool that aims to track, analyse and display data on the performance level of a court or Judge and centralise them in one location (a ‘one-stop shop’). In other words, data dashboards are a tool for understanding, managing and improving the performance of a court, judge or process by focusing on the relevant performance indicators.

Case management systems, however, are not useful solely to ascertain performance in general, as explained above. When applied in individual cases, as opposed to the overview function mentioned earlier, these systems can help identify problems with an excessive duration of trials and can be used to improve the organisation of trials, scheduling, the use of resources etc. Advanced case management systems can also have warning signals informing a judge of approaching procedural deadlines or upcoming case events, which can prevent an excessive duration of certain steps in the procedure.

---

(11) <https://rm.coe.int/cepej-2021-8-handbook-on-court-dashboards-en/1680a2c2f6>.

§ 5. – *Videoconferencing*

Digitalization has proved to be an aid in the better time management of a case, not only with regard to data and statistics, but also with regard to the actual ‘operation’ and ‘handling’ of the case.

Another major development which has certainly helped further improve the efficiency of cases in recent years was the introduction of video conferencing. Despite having been available for many years, video conferencing was brought to the forefront as a result of the Covid pandemic, when courts were forced to re-think the way they operate. This led to several changes, possibly cultural, as far as court processes are concerned, where video conferencing is now an acceptable tool for many courts.

Therefore, in June of 2021, the CEPEJ used the work of the Cyberjustice Working Group<sup>(12)</sup> to publish a set of Guidelines, called *Guidelines on videoconferencing in judicial proceedings*,<sup>(13)</sup> which were developed to provide a set of key measures that states and courts should follow to ensure that the use of videoconferencing in judicial proceedings does not undermine the right to a fair trial, as enshrined in Article 6 of the European Convention on Human Rights (ECHR) and meets the requirements of the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. The objective is to provide states with a framework intended to eliminate any risk of a breach of the rights of the parties during remote hearings, in particular their right to be heard and to actively participate in proceedings, as well as the right of defence. The Guidelines cover all judicial proceedings and can be applicable *mutatis mutandis* to the public prosecution services.

These guidelines provide for four fundamental principles, namely:

1. All guarantees of a fair trial under the ECHR apply to remote hearings in all judicial proceedings. The key elements are:
  - a. the right to effective access to a court;
  - b. fairness of the proceedings;
  - c. adversarial character of the process;
  - d. equality of arms;
  - e. proper administration of evidence;

---

(12) [www.coe.int/en/web/cepej/cepej-working-group-cyber-just](http://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-working-group-cyber-just).

(13) <https://rm.coe.int/cepej-2021-4-guidelines-videoconference-en/1680a2c2f4>.

- f. time to prepare and access to materials;
  - g. the court's decision in a reasonable time;
  - h. data security and risk management.
2. States should establish a legal framework that provides a clear basis for allowing courts to hold remote hearings in judicial proceedings.
  3. It is for the court to decide, within the applicable legal framework, whether a certain hearing should be held remotely, with the aim of ensuring the overall fairness of the proceedings while ensuring the independence of the judge.
  4. The court should safeguard a party's right to be effectively assisted by a lawyer in all judicial proceedings, including confidentiality of communication.
  5. Although I am unable to explain the Guidelines in great detail for reasons of time and space, I strongly suggest that you look at them, as I believe they will certainly be a source of ideas and guidance to everyone in the development and use of video conferencing in the judicial arena.

#### § 6. – *Electronic Filing*

Another important aspect where digitalization has had an important impact on judicial time management is the development of e-filing in courts. The implementation of digital solutions in the judiciary should be understood as a systemic and comprehensive reform – that goes well beyond the technological reform. Furthermore, e-filing and digitalization of judicial procedures are ongoing processes constituting a part of a complete ecosystem of services be they digital or not, rather than separate projects with firm timing of implementation.

To this effect, the CEPEJ published *Guidelines on electronic court filing and digitalisation of courts*<sup>(14)</sup> in 2021. These Guidelines are based on the understanding that an e-filing system should establish a digital channel that enables interaction and an exchange of data and e-documents between courts and court users. Such a concept requires a change involving not only making use of up-to-date technologies to support the work of the judicial systems, but also to reflect the legal, organisational, and socio-cultural considerations that affect the functioning of the judicial bodies.

---

(14) <https://rm.coe.int/cepej-2021-15-en-e-filing-guidelines-digitalisation-courts/1680a4cf87>.

Such developments in the digitization of judicial procedures requires the standardization and simplification of processes in several instances followed by legal modifications affecting the rights of everyone involved in each process, which, in turn, may then require operational adjustments and consequently such developments, require ongoing development.

These would, however, certainly ensure more efficiency in one's approach to the management of a case.

Some basic concepts need to be assured for an e-filing system to be successful:

- a. An e-filing system should facilitate access to judicial information and provide for accountability, while balancing between access and protection of personal data and – where applicable – between access and protection of professional secrecy.
- b. An e-filing system should be fully compliant with the existing laws and international standards.
- c. An e-filing system should be deployed in an efficient, effective and timely manner making the best possible use of available resources.
- d. An e-filing system should be designed with a high degree of transparency and accountability with regard to its performance, procedure flows and decision-support processes.
- e. An e-filing system should be developed with the concept that it should endure institutional changes and that it is to be constantly updated during its lifetime. Therefore, in the planning and design stages, both short-term performance and evolving abilities must be considered.
- f. The state's unique institutional, legal and technological framework must be embedded into the design of the e-filing system.
- g. Digitalization should not be seen as the development of standalone technology. It requires a reform that incorporates both technical and legal requirements, as well as strong institutional commitments.
- h. A clear and well-defined legal framework facilitates the successful planning, design and development of an e-filing system. Therefore, the deployment of an e-filing system needs sustainable legislative support.
- i. Certain preconditions should be met for successfully deploying an e-filing system: a reliable and secure network, the presence of sufficient technology-related skills and competences, and an open infrastructure to facilitate data sharing and operational coordination with other national/cross-border institutions.

All these principles should be at the heart of any development, and this is necessary so as to ensure that digitalization is seen and understood to be a tool to assist us judges, and not as a further burden which we will be faced with to navigate through the waters of the judicial process.

### § 7. – *Artificial Intelligence*

The CEPEJ has also recognised that a new reality is gradually creeping into the world of digitalization, namely artificial intelligence (AI).

Being well aware of the developments in these fields and the effect this may have on judicial systems, the CEPEJ used the work of its Quality of Justice Workgroup<sup>(15)</sup> to publish the *European Ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment*<sup>(16)</sup> in December of 2018. This charter identified five basic principles which must be followed when applying AI in justice. These are:

- a. Respect for fundamental rights: One has to ensure that the design and implementation of AI tools and services are compatible with fundamental rights of every end user.
- b. Non-discrimination: One has to specifically prevent the development or intensification of any discrimination between individuals or groups of individuals through the use of AI.
- c. Quality and security: When processing judicial decisions and data, certified sources and intangible data using models developed in a multi-disciplinary manner, quality and security must be ensured, and this must take place in a secure technological environment.
- d. Transparency, impartiality and fairness: Data processing methods are to be made freely accessible and understandable, and it should be possible to conduct external audits without any restrictions.
- e. ‘Under user control’: Systems should prohibit a mandatory prescriptive and binding approach and should ensure that users are informed actors and in control of the choices made.

This Charter is intended for everyone responsible for the design and deployment of AI tools and services involving the processing of judicial decisions and data, including everyone involved in the legislative or regulatory framework, as well as the development, audit or use of such tools and services.

---

(15) [www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/quality-of-justice](http://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/quality-of-justice).

(16) <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>.



The use of such tools and services in judicial systems aims to improve the efficiency and quality of justice, and should be encouraged.

They must, however, be used responsibly, with due regard for the fundamental rights of individuals as set forth in the European Convention on Human Rights and the Convention on the Protection of Personal Data, as well as in compliance with other fundamental principles set out in the Charter, which should guide the framing of public justice policies in this field.

It is understood that, in civil, commercial and administrative matters, judicial decision processing by artificial intelligence, according to its developers, is likely to help improve the predictability of applying the law and consistency of court decisions, provided that compliance with the principles set out above is observed.

In criminal matters, its use must be considered with the greatest reservations to prevent discrimination based on sensitive data, in compliance with the guarantees of a fair trial.

Whether designed with the aim of assisting in the provision of legal advice, helping with drafting or in the decision-making process, or advising the user, it is important that AI processing is conducted transparently, impartially and equitably, and must be certified by an external and independent expert.

#### § 8. – *Resource Centre on Cyber Justice and AI*

The use of AI and other cyber justice tools applied in the digital transformation of the judiciary led the CEPEJ to launch the Resource Centre on Cyber Justice and AI<sup>(17)</sup> in 2023.

The Resource Centre serves as a publicly accessible focal point for reliable information on AI systems and other key cyber justice tools applied in the digital transformation of the judiciary. It helps gain an overview of such systems and tools, providing a starting point for the further examination of their risks and benefits to professionals and end-users in line with the Charter mentioned earlier.

---

(17) [www.coe.int/en/web/cepej/resource-centre-on-cyberjustice-and-ai](http://www.coe.int/en/web/cepej/resource-centre-on-cyberjustice-and-ai).

It currently identifies 92 different uses of AI and other cyberjustice tools in 29 different countries. This Centre specifies nine different areas in which such tools have developed:

a. Document search, review and large-scale discovery

These solutions create a searchable collection of case law descriptions, legal texts and other insights to be shared with legal experts for further analysis and large-scale discovery on high volumes of electronic documents.

b. Automated online dispute resolution

These solutions include technologies used for the resolution of disputes between parties with limited human intervention, which can be achieved through hardware and/or software.

c. Prediction of outcomes of litigation

These solutions learn from large datasets to identify patterns in the data that are consequently used to visualise, simulate or predict new outcomes of litigation.

d. Decision-support and decision-making

These solutions facilitate or fully automate decision-making processes in the justice systems.

e. Anonymization

These solutions are used for removing identification information, such as personal data of court users.

f. E-filing

These technological solutions facilitate access to justice by establishing a digital channel enabling the interaction and exchange of data and e-documents between courts and court users.

g. Triaging, allocation and workflow automation

These solutions are used to facilitate or complete some tasks and activities during the lifecycle of the proceedings within the case management system, minimizing the need for human input. These include registration and allocation of court matters, assigning levels of priority to tasks or individuals to determine the most effective order in which to deal with them.

#### h. Natural language processing

These solutions are capable of recognizing and analysing speech and written text and communicating back. Their main use for courts is in voice/speech recognition and (hearing) transcriptions of court proceedings.

#### i. Information/assistance services

These solutions provide information to people on services available in the justice systems and link people to the services and opportunities that are available.

The Centre is designed in an easily interactable manner, allowing the user to easily navigate through the various areas and easily move through the various areas and countries, and I am sure you will all find it both very interesting and encouraging, as digitalization and artificial intelligence are not just words, but a reality that many are already embracing and using to the benefit of their judicial systems.

I would strongly suggest that anyone interested in this field should access the Resource Centre, as there will certainly be a lot of interesting information and ideas which may be of utility to your courts and which may possibly also lead to further developments in your courts.

### § 9. – *Conclusion*

Digitalization of justice is an inevitable reality which we all have to embrace and adapt to and which I believe will certainly help us all be more efficient and effective in our work. Nevertheless, the human factor in justice should never be forgotten and it is essential that the use of digital tools by courts should always assure the independence of the judiciary as well as the need to avoid the creation of a digital divide, as it is only by protecting these values that we can ensure that digitalization does not hamper access to justice. Digitalization should be there to improve the efficiency of justice but should not, in any way, reduce both the quality and the fairness of justice. Therefore, while digitalization will certainly help all of us, let us not forget the human face of justice, which we are all there to protect, and the fact that behind every case there are are citizens who want justice to be administered fairly and justly.





### XIII

## LA GESTION DU TEMPS JUDICIAIRE

Francesco DEPASQUALE

### Résumé

Cet article aborde le rôle de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), instituée au sein du Conseil de l'Europe, dans le développement et la promotion d'outils et de lignes directrices destinés à aider les intervenants du processus judiciaire à améliorer l'efficacité et le fonctionnement de la justice dans leurs tribunaux, et se concentre notamment sur les outils applicables à l'ère de la numérisation et de l'intelligence artificielle.

### Mots-clés

Efficacité de la justice – Cour de justice – Cyberjustice – Intelligence artificielle

#### *§ 1. – La gestion du temps judiciaire et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)*

La gestion du temps judiciaire est un concept important qui doit être intégré et développé pour mieux administrer et mieux faire fonctionner le système judiciaire, de façon à assurer un processus efficient et efficace. Le concept s'est avéré crucial pour les tribunaux dont il améliore le fonctionnement et les résultats finaux.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)<sup>(1)</sup>, créée au sein du Conseil de l'Europe en 2002, a travaillé activement, entre autres, sur la gestion du temps judiciaire, afin d'aider les États membres du Conseil de l'Europe ainsi que d'autres États intéressés par notre travail, à améliorer l'efficacité et le fonctionnement de la justice dans leur pays.

---

(1) [www.coe.int/en/web/cepej/home](http://www.coe.int/en/web/cepej/home).

La CEPEJ est composée de représentants des 46 États membres du Conseil de l'Europe et est chargée des missions suivantes :

- proposer aux États des solutions pragmatiques en matière d'organisation judiciaire, en tenant pleinement compte des usagers de la justice ;
- permettre une meilleure application des normes du Conseil de l'Europe dans le domaine de la justice (« service après-vente des normes ») ;
- promouvoir le service public de la justice ;
- offrir aux États des solutions effectives pour prévenir les violations du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme), et ainsi contribuer à limiter les recours devant la Cour européenne des droits de l'homme.

La CEPEJ est également un interlocuteur privilégié de la communauté juridique européenne et internationale, notamment à travers sa coopération avec les organisations professionnelles dotées du statut d'observateur, ainsi qu'avec ses réseaux de tribunaux référents, de correspondants statistiques ou d'acteurs dans le domaine de la cyber-justice.

## § 2. – *Les missions de la CEPEJ*

La CEPEJ développe des mesures et des outils concrets à destination des décideurs politiques et des praticiens de la justice pour :

### *A. – Analyser le fonctionnement des systèmes judiciaires et orienter les politiques publiques en matière de justice :*

La CEPEJ a mis sur pied un processus suivi d'évaluation du fonctionnement des systèmes judiciaires de ses États membres et observateurs, sur une base comparative, et publie un rapport tous les deux ans<sup>(2)</sup>. Ce processus unique en Europe permet, à travers la collecte de données quantitatives et qualitatives, de disposer d'une photographie précise du fonctionnement de la justice et d'en mesurer les évolutions. Cet outil d'analyse approfondie permet d'orienter les politiques publiques de la justice. Des études comparées sont menées par la CEPEJ grâce à la base de données unique au monde sur le fonctionnement des systèmes judiciaires européens (CEPEJ-STAT). Par

---

(2) [www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems](http://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems).

ailleurs, la CEPEJ répond à des demandes ponctuelles d'évaluation des systèmes judiciaires formulées par les États en vue d'une analyse plus ciblée.

*B. – Connaître les délais de procédures  
et optimiser la gestion du temps dans les tribunaux :*

La CEPEJ développe des outils pratiques à destination des professionnels pour une meilleure connaissance et une amélioration de la situation des délais de procédure et de la gestion du temps dans les tribunaux des États européens<sup>(3)</sup>.

*C. – Promouvoir la qualité du service public de la justice :*

Au-delà de l'efficacité du système judiciaire, la CEPEJ vise à identifier les éléments constitutifs de la qualité du service offert aux usagers pour l'améliorer, et à développer des mesures innovantes<sup>(4)</sup>.

*D. – Accompagner la modernisation des systèmes judiciaires  
en vue d'améliorer leur efficacité et leur qualité :*

La CEPEJ développe des outils offrant un cadre et des garanties aux États membres et aux professionnels de la justice souhaitant mettre en place des mécanismes de cyberjustice ou d'intelligence artificielle.

*E. – Faciliter la mise en œuvre des normes européennes  
en matière de justice :*

La CEPEJ analyse l'impact dans les États des normes européennes existantes en matière de justice (accès à la justice, exécution des décisions de justice, e-justice, médiation, etc.) afin de proposer des mesures contribuant à améliorer leur application.

---

(3) Lignes directrices du centre SATURN et liste de contrôle pour la gestion du temps judiciaire, étude sur la pondération des affaires dans les systèmes judiciaires, manuel sur les tableaux de bord pour les tribunaux.

(4) Lignes directrices sur le rôle des experts nommés dans les procédures judiciaires relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice ; sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux (bâtiments) ; liste de contrôle pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux ; manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux.

F. – *Soutenir les États membres dans les réformes  
de l'organisation judiciaire :*

Sur la base de ses méthodes et outils, la CEPEJ est chargée d'apporter une assistance ciblée aux États qui en font la demande, dans le cadre de leurs réformes institutionnelles et législatives ou de la réorganisation de leur système judiciaire. De nombreux programmes sont menés en partenariat avec l'Union européenne, dans les États membres et d'autres États.

La CEPEJ coopère également régulièrement avec différents États et organismes pour les aider à répondre à leurs besoins dans le domaine judiciaire. Au cours des années, la CEPEJ a travaillé en étroite collaboration avec la Commission européenne sur le Tableau de bord de la justice de l'UE<sup>(5)</sup>, ainsi que sur le Tableau de bord des Balkans occidentaux<sup>(6)</sup> et le Tableau de bord du Partenariat oriental<sup>(7)</sup>. En appliquant la méthodologie que nous avons développée au fil du temps par le biais du rapport d'évaluation semestriel bien reconnu<sup>(8)</sup>, la CEPEJ collecte des données et les transmet à la Commission qui les utilise et les communique dans ses rapports, notamment le Tableau de bord européen.

§ 3. – *La gestion du temps judiciaire à l'ère du numérique*

L'un des principaux objectifs de la CEPEJ est de promouvoir l'efficacité et le fonctionnement de la justice.

La gestion du temps judiciaire, comme son nom l'indique, présuppose que le temps consacré au traitement, à l'audition et à la prise de décision dans une affaire est géré et utilisé de façon judicieuse et efficace, de manière à garantir que les principes consacrés à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir un procès équitable dans un délai raisonnable, soient préservés et assurés, dans l'intérêt du citoyen, bénéficiaire ultime de tout système judiciaire.

Au fil des ans, la CEPEJ a exploré les différents aspects de la gestion du temps judiciaire par le biais de ses groupes de travail, en particulier le groupe de travail sur la gestion du temps judiciaire<sup>(9)</sup>,

(5) [www.coe.int/en/web/cepej/cepej-study-for-the-eu-justice-scoreboard](http://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-study-for-the-eu-justice-scoreboard).

(6) [www.coe.int/fr/web/cepej/towards-a-better-evaluation-of-the-results-of-judicial-reforms-in-the-western-balkans-dashboard-western-balkans](http://www.coe.int/fr/web/cepej/towards-a-better-evaluation-of-the-results-of-judicial-reforms-in-the-western-balkans-dashboard-western-balkans).

(7) [www.coe.int/en/web/cepej/justice-dashboard-eap](http://www.coe.int/en/web/cepej/justice-dashboard-eap).

(8) La 10<sup>e</sup> édition du rapport d'évaluation est en cours de préparation.

(9) [www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/saturn-centre-for-judicial-time-management](http://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/saturn-centre-for-judicial-time-management).



également connu sous le nom de SATURN, et a examiné et préparé plusieurs lignes directrices pour aider les différentes parties impliquées dans le domaine judiciaire.

Les lignes directrices du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire représentent un document majeur, publié initialement en 2006 et mis à jour pour la quatrième fois en décembre 2021<sup>(10)</sup>. Ce document fournit des indications et des idées qui peuvent être utilisées par toutes les parties impliquées dans le système judiciaire pour améliorer la gestion des procédures. Ces lignes directrices visent à fournir des idées et des conseils aux diverses parties impliquées dans le processus judiciaire :

- Lignes directrices à l'intention des tribunaux
  - o Lignes directrices à l'intention des législateurs et des décideurs politiques
  - o Lignes directrices à l'intention des autorités chargées de l'administration de la justice
  - o Lignes directrices à l'intention des gestionnaires de tribunaux
  - o Lignes directrices à l'intention des juges
  - o Lignes directrices à l'intention des agents des tribunaux
  - o Lignes directrices à l'intention du personnel non judiciaire des tribunaux
- Lignes directrices à l'intention des procureurs
- Lignes directrices à l'intention des avocats
- Lignes directrices à l'intention des experts nommés par les tribunaux
- Lignes directrices à l'intention des agents chargés de l'application de la loi

En tant que juge qui s'adresse à ses confrères et a pleinement conscience des difficultés auxquelles nous sommes confrontés, je voudrais exposer quelques-unes des lignes directrices que la CEPEJ estime utiles pour les juges dans la gestion de leurs affaires, et qui reflètent également le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire, cher à tous les magistrats ici présents.

---

(10) <https://rm.coe.int/cepej-2021-13-en-revised-saturn-guidelines-4th-revision/1680a4cf81>.

A. – *Gestion active des affaires*

1. Un juge devrait disposer de pouvoirs suffisants pour gérer activement les procédures.
2. Sous réserve de règles générales, le juge devrait être autorisé à fixer des échéances appropriées et à adapter la gestion du temps aux objectifs généraux et spécifiques, ainsi qu'aux particularités de chaque affaire.
3. Des modèles électroniques standards pour la rédaction des décisions judiciaires et des logiciels d'aide à ces décisions devraient être développés et utilisés par les juges et le personnel des tribunaux : une « numérisation » des juges par les juges.

B. – *Accord sur les délais avec les parties et les avocats*

1. Dans la gestion du temps des procédures, il convient de tenir dûment compte des intérêts des usagers, qui ont le droit d'être impliqués à un stade précoce de la planification.
2. Dans la mesure du possible, le juge devrait essayer de parvenir à un accord avec tous les participants à la procédure concernant le calendrier. À cette fin, il devrait également être assisté par un personnel judiciaire approprié, ainsi que par des technologies de l'information.
3. Les modifications par rapport au calendrier convenu devraient être mineures et limitées à des cas justifiés. En principe, la prorogation des délais fixés ne devrait être possible qu'avec l'accord de toutes les parties ou si l'intérêt de la justice l'exige.

C. – *Coopération et suivi des autres acteurs  
(experts, témoins, etc.)*

1. Tous les participants à la procédure ont le devoir de coopérer avec le tribunal pour respecter les objectifs et les délais fixés.
2. Durant la procédure, le juge a le droit de surveiller le respect des délais par tous les participants, et en particulier sans toutefois s'y limiter, ceux invités ou engagés par le tribunal, tels que les témoins ou les experts – le recours à la numérisation serait grandement utile.

D. – *Suppression des abus de procédure*

1. Toutes les tentatives visant à retarder volontairement et sciemment les procédures devraient être découragées.
2. Des sanctions procédurales devraient être prises en cas de retard et de comportement vexatoire. Ces sanctions peuvent s'appliquer aux parties ou à leurs représentants.

3. Si un membre d'une profession juridique abuse gravement des droits procéduraux ou retarde considérablement la procédure, l'organisation professionnelle concernée doit en être informée afin d'appliquer les sanctions qui s'imposent.

#### E. – *Le raisonnement des arrêts*

1. Le raisonnement de tous les arrêts devrait être concis et limité aux questions à traiter. L'objectif devrait être d'expliquer la décision. Seules les questions pertinentes pour la décision dans l'affaire doivent être prises en considération.
2. Les juges devraient pouvoir, dans les cas appropriés, rendre un jugement oral qui s'accompagnera d'une décision écrite ultérieure.

Ces quelques lignes directrices, comme mentionné précédemment, ont évolué et se sont développées au fil des ans, et je suis sûr qu'elles continueront à se développer à l'avenir, car c'est ce qui est formidable avec la CEPEJ et des forums comme celui qui nous réunit d'aujourd'hui : la justice évolue constamment pour répondre aux besoins de la société et des citoyens, qui devraient toujours être au centre de toute justice.

#### § 4. – *Comment évaluer l'efficacité*

Avec l'arrivée de la numérisation, certains aspects de ces lignes directrices ont une résonance particulière dans le monde actuel : la gestion et le suivi actifs des affaires jouent un rôle de plus en plus important, compte tenu de la charge de travail toujours plus lourde qui pèse sur les tribunaux et des attentes toujours plus grandes du citoyen, bénéficiaire ultime de ce processus.

Afin d'assurer une gestion et un suivi actifs des affaires, l'introduction de systèmes de gestion des affaires bien développés et dûment maintenus pourrait s'avérer nécessaire pour mieux administrer le travail de chacun.

En effet, des instruments numériques tels que les systèmes avancés de gestion des affaires avec business intelligence (BI) intégrée et d'autres outils statistiques peuvent être utilisés pour collecter les données statistiques pertinentes nécessaires à la gestion du temps judiciaire et à son amélioration. Ces indicateurs incluent notamment le nombre d'affaires entrantes/résolues/pendantes, le taux de variation du stock d'affaires pendantes, la durée d'écoulement du stock d'affaires

pendantes, la pondération des affaires, la durée de la procédure, la durée et la fréquence des différents événements, le temps d'attente pendant la procédure et d'autres informations précieuses – le recours à la numérisation sera ici certainement bénéfique pour tous.

Je pense devoir évoquer ici quelques indicateurs de performance clés pertinents que la CEPEJ a développés et encouragés au fil des ans, et qui, selon moi, sont indispensables pour permettre à un juge de comprendre son efficacité à un moment donné :

*A. – Taux de variation du stock d'affaires pendantes  
(indicateur CR – Clearance Rate)*

Il s'agit rapport entre le nombre d'affaires nouvelles et le nombre d'affaires résolues pendant une période donnée, exprimé en pourcentage.

$$\triangleright \text{Taux de variation du stock d'affaires pendantes (\%)} = \frac{\text{affaires résolues}}{\text{affaires entrantes}} \times 100 \%$$

On peut dire que le CR est bon si le nombre d'affaires résolues est supérieur au nombre d'affaires entrantes, ce qui indique un CR supérieur à 100 % : cela signifie qu'il y a plus d'affaires résolues que d'affaires entrantes, ce qui réduit la charge de travail.

Par exemple, si au cours d'une même année civile, le tribunal a été saisi de 500 affaires nouvelles et s'il a résolu en même temps 400 affaires, le CR est de 90 %, ce qui signifie que le tribunal ne parvient pas à réduire sa charge de travail, dans la mesure où le nombre d'affaires entrantes est supérieur à celui des affaires résolues.

En revanche, si un tribunal résout 500 affaires sur une année alors que 400 affaires arrivent dans la même période, le CR sera de 125 %, ce qui signifie que le tribunal parvient à réduire efficacement sa charge de travail.

**Durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes  
(indicateur CTR – Case Turnover Ratio)**

Il s'agit du rapport entre le nombre d'affaires résolues sur une période donnée et le nombre d'affaires pendantes à la fin de cette période. Ce résultat est obtenu en divisant le nombre d'affaires résolues au cours d'une période donnée par le nombre d'affaires non résolues à la fin de la même période.

- *Durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (CTR) : affaires résolues durant une période donnée / affaires non résolues à la fin de cette période*

Si le nombre d'affaires résolues est SUPÉRIEUR au nombre d'affaires non résolues, le CTR est favorable et supérieur à 1. Si ce n'est pas le cas, alors cet indicateur n'est manifestement pas favorable.

Par exemple, si un tribunal règle 400 affaires sur une période donnée, soit généralement un an, tout en conservant 1 000 affaires pendantes durant la même période, cela signifierait que son CTR est de 0,4 %, ce qui est un taux assez faible.

Ce taux est nécessaire pour comprendre l'indicateur suivant – la durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes.

B. – *Durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (indicateur DT – Disposition Time)*

Cet indicateur utilise la « durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes » (CTR) pour examiner la durée théorique d'une affaire. Celle-ci est calculée sur une année, soit 365 jours. Par conséquent, diviser les 365 jours d'une année par le CTR permet de mesurer la rapidité avec laquelle le système judiciaire (le tribunal) traite les affaires qu'il reçoit, c'est-à-dire le temps nécessaire pour qu'une catégorie d'affaires soit résolue.

- *Durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (DT) : Case turnover ratio (CTR)/365 jours*

Par conséquent, en reprenant l'exemple ci-dessus, si un tribunal parvient à résoudre 400 affaires en une année mais a encore 1 000 affaires résolues en suspens à la fin de l'année, cela signifie que le CTR est de 0,4 (400/1 000), comme déjà indiqué plus haut.

L'application d'un tel taux de 0,4 sur 365 jours signifierait donc qu'il faut en moyenne 912,5 jours pour résoudre une affaire.

Cet indicateur nous informe sur la façon dont un système judiciaire gère son flux d'affaires. Plus le CTR est élevé, plus le DT sera faible, ce qui traduit une plus grande efficacité.

D'autres indicateurs très intéressants sont mentionnés dans les *Lignes directrices européennes uniformes sur les délais judiciaires*, également appelées EUGMONT, qui ont été élaborées par la CEPEJ et

incluses dans les Lignes directrices de 2021 ci-dessus. Ils intéresseront certainement tous ceux qui souhaitent obtenir davantage de données précieuses sur le « fonctionnement » du tribunal.

Il s'agit notamment des indicateurs suivants :

- Taux d'efficacité (indicateur ER – Efficiency Rate) : rapport entre le nombre de personnel employé dans les tribunaux et le nombre d'affaires résolues par le même tribunal à la fin de l'année.
- Volume du stock d'affaires pendantes (indicateur TB – Total Backlog) : volume des affaires qui n'ont pas été résolues à l'issue de la période considérée, défini comme représentant la différence entre le nombre total d'affaires pendantes au début de la période et le nombre d'affaires résolues pendant la même période. Exemple : s'il y avait 1 000 affaires pendantes au début de l'année civile, et si le tribunal avait mené à leur terme 750 affaires pendant l'année civile, il y aurait à la fin de l'année civile 250 affaires constituant le volume total du stock d'affaires pendantes.
- Résolution du stock d'affaires pendantes (indicateur BR – Backlog Resolution) : délai nécessaire en mois ou en jours pour venir à bout du stock total d'affaires pendantes, calculé comme étant le rapport entre le nombre d'affaires et le taux de variation du stock d'affaires pendantes. Exemple : s'il y a 100 affaires considérées comme représentant le stock total d'affaires pendantes à la fin de la période, et si le tribunal a résolu 200 affaires pendant cette même période, l'indicateur BR est de 6 mois ou 180 jours.
- Nombre d'affaires par juge (indicateur CPJ – Case Per Judge) : nombre d'affaires d'une certaine catégorie par juge pendant la période considérée. Exemple : si un tribunal a 600 affaires civiles pendantes à la fin de l'année civile et 4 juges qui s'en occupent, le CPJ est de 150.

#### C. – *Écart-type (indicateur SD – Standard Departure)*

Écart par rapport aux objectifs fixés par catégorie d'affaires pendant la période considérée, en pourcentage ou en jours. Exemple : si l'objectif fixé pour mener à son terme une affaire de divorce contentieux en première instance a été fixé à 200 jours et si, pendant l'année civile, la durée moyenne de telles affaires a été de 240 jours, l'indicateur SD est de 40 jours ou 20 %.

Tous ces indicateurs fournissent des informations intéressantes et pertinentes lors de l'examen de la performance globale d'un tribunal, ce qui peut nous orienter sur les éventuelles solutions à mettre en place.

Avec l'introduction et le développement de systèmes de gestion des affaires, toutes ces informations précieuses peuvent être disponibles en un clic, de préférence sur des tableaux de bord conçus à cet effet qui permettent au juge de mieux comprendre sa performance. En 2021, la CEPEJ a publié un document intitulé *Manuel sur les tableaux de bord pour les tribunaux*<sup>(11)</sup> qui vise à aider les parties impliquées dans les systèmes judiciaires à concevoir des tableaux de bord de gestion pour suivre, analyser et afficher les données sur le niveau de performance des tribunaux.

Ces tableaux de bord présentent les données sous forme de tableaux, graphiques, diagrammes, etc., et servent d'outils de gestion destinés à suivre, analyser et afficher des données sur le niveau de performance d'un tribunal ou d'un juge et à les centraliser en un seul endroit (un « guichet unique »). En d'autres termes, les tableaux de bord de données sont des instruments permettant de comprendre, de gérer et d'améliorer la performance d'un tribunal, d'un juge ou d'un processus en se concentrant sur les indicateurs de performance pertinents.

Toutefois, les systèmes de gestion des affaires ne servent pas uniquement à vérifier la performance en général, comme expliqué plus haut. Lorsqu'ils sont appliqués dans des affaires particulières, contrairement à la fonction d'aperçu mentionnée plus tôt, ces systèmes peuvent aider à identifier les problèmes liés à une durée excessive des procès et contribuer à améliorer l'organisation de ceux-ci, la planification, l'utilisation des ressources, etc. Les systèmes avancés de gestion des affaires peuvent également donner des signaux d'avertissement informant un juge de l'approche des échéances procédurales ou des événements à venir, ce qui peut empêcher que certaines étapes de la procédure se prolongent de manière excessive.

#### § 5. – Vidéoconférence

La numérisation s'est imposée comme un instrument utile à une meilleure gestion du temps dans une affaire, non seulement en ce qui concerne les données et les statistiques, mais aussi pour le « fonctionnement » de la justice et le « traitement » de l'affaire.

L'introduction de la vidéoconférence est une autre évolution majeure qui a contribué à améliorer encore l'efficacité des affaires au cours des dernières années. Bien que cette technologie soit disponible

---

(11) <https://rm.coe.int/cepej-2021-8-handbook-on-court-dashboards-en/1680a2c2f6>.

depuis longtemps, l'utilisation de la vidéoconférence s'est accélérée en raison de la pandémie de Covid, lorsque les tribunaux ont été contraints de repenser leur mode de fonctionnement. Cela a donné lieu à plusieurs changements, peut-être culturels, dans les procédures judiciaires, où la vidéoconférence est désormais un outil accepté par de nombreux tribunaux.

Par conséquent, en juin 2021, la CEPEJ a utilisé les travaux du groupe de travail Cyberjustice<sup>(12)</sup> pour publier un ensemble de lignes directrices, appelées *Lignes directrices sur la visioconférence dans les procédures judiciaires*<sup>(13)</sup>, élaborées pour fournir un ensemble de mesures de référence que les États et les tribunaux devraient suivre pour garantir que l'utilisation de la visioconférence dans les procédures judiciaires ne porte pas atteinte au droit à un procès équitable consacré à l'article 6 de la CEDH, et qu'elle réponde aux exigences de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. L'objectif est de fournir aux États un cadre visant à éliminer tout risque de violation des droits des parties lors des audiences à distance, en particulier leur droit d'être entendues et de participer activement à la procédure, ainsi que le droit de la défense. Les Lignes directrices couvrent toutes les procédures judiciaires et peuvent s'appliquer *mutatis mutandis* au ministère public.

Ces lignes directrices prévoient quatre principes fondamentaux, à savoir :

1. Toutes les garanties d'un procès équitable en vertu de la CEDH s'appliquent aux audiences à distance dans toutes les procédures judiciaires. Les éléments clés sont :
  - a. le droit à un accès effectif à un tribunal ;
  - b. l'équité de la procédure ;
  - c. le caractère contradictoire des procédures ;
  - d. l'égalité des armes ;
  - e. une bonne administration des preuves ;
  - f. le temps de préparation et d'accès aux documents ;
  - g. la décision du tribunal dans un délai raisonnable ;
  - h. la sécurité des données et la gestion des risques.

(12) [www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-working-group-cyber-just](http://www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-working-group-cyber-just).

(13) <https://rm.coe.int/cepej-2021-4-guidelines-videoconference-en/1680a2c2f4>.



2. Les États devraient établir un cadre juridique qui offre une base claire pour permettre aux tribunaux de tenir des audiences à distance dans des procédures judiciaires.
3. Il appartient au tribunal de décider, dans le cadre juridique en vigueur, si une certaine audience doit se tenir à distance, l'objectif étant d'assurer l'équité globale de la procédure tout en garantissant l'indépendance du juge.
4. Le tribunal devrait préserver le droit qu'a toute partie d'être effectivement assistée par un avocat dans toutes les procédures judiciaires, ainsi que la confidentialité de la communication.
5. Le lieu et le temps qui m'est imparti ne me permettent pas de fournir des explications plus détaillées sur ces lignes directrices, mais je vous recommande vivement de les consulter, car elles seront certainement une source d'inspiration et de conseils pour tous ceux qui développent et utilisent la vidéoconférence dans la sphère judiciaire.

#### § 6. – *Dépôt électronique*

Un autre aspect notable dans lequel la numérisation a eu un impact significatif sur la gestion du temps judiciaire est le développement du dépôt électronique des dossiers judiciaires. La mise en œuvre de solutions numériques dans le système judiciaire doit être comprise comme une réforme systémique et globale – qui va bien au-delà de la réforme technologique. En outre, le dépôt électronique et la numérisation des procédures judiciaires sont des processus qui font partie d'un écosystème complet de services, qu'ils soient numériques ou non, et non des projets distincts présentant un calendrier de mise en œuvre rigide.

En 2021, la CEPEJ a publié dans cette optique des *Lignes directrices sur la numérisation des dossiers judiciaires et la digitalisation des tribunaux*<sup>(14)</sup>. Ces lignes directrices sont fondées sur l'idée qu'un système de dépôt électronique devrait établir un canal numérique permettant l'interaction et l'échange de données et de documents électroniques entre les tribunaux et les usagers. Un tel concept nécessite un changement impliquant non seulement l'utilisation de technologies modernes pour soutenir le travail des systèmes judiciaires, mais aussi la prise en compte des considérations juridiques, organisationnelles et socioculturelles qui affectent le fonctionnement des organes judiciaires.

---

(14) <https://rm.coe.int/cepej-2021-15-en-e-filing-guidelines-digitalisation-courts/1680a4cf87>.

De telles évolutions dans la numérisation des procédures judiciaires imposent une normalisation et une simplification des procédures dans plusieurs cas, ainsi que des modifications juridiques qui affectent les droits de toute personne impliquée dans chaque procédure, ces modifications pouvant à leur tour nécessiter des adaptations opérationnelles. De telles évolutions exigent par conséquent un développement continu.

Toutefois, ces évolutions garantiraient certainement plus d'efficacité dans l'approche de la gestion d'une affaire.

L'efficacité d'un système de dépôt électronique dépend de la mise en place de certains concepts fondamentaux :

- a. Un système de dépôt électronique devrait faciliter l'accès aux informations judiciaires et garantir la responsabilité, tout en assurant un équilibre entre l'accès et la protection des données à caractère personnel et, le cas échéant, entre l'accès et la protection du secret professionnel.
- b. Un système de dépôt électronique devrait être pleinement conforme aux lois et aux normes internationales en vigueur.
- c. Un système de dépôt électronique devrait être déployé de manière efficiente, efficace et rapide, en utilisant au mieux les ressources disponibles.
- d. Un système de dépôt électronique devrait être conçu avec un degré élevé de transparence et de responsabilité en ce qui concerne sa performance, les flux de procédures et les processus d'aide à la décision.
- e. Un système de dépôt électronique devrait être développé avec l'idée qu'il doit faire face à des changements institutionnels et être constamment mis à jour au cours de sa durée de vie. Par conséquent, durant les étapes de planification et conception, il faut tenir compte à la fois de la performance à court terme et de l'évolution des capacités.
- f. Il importe d'intégrer le cadre institutionnel, juridique et technologique unique de l'État dans la conception du système de dépôt électronique.
- g. La numérisation ne doit pas être considérée comme le développement d'une technologie autonome. Elle nécessite une réforme qui intègre à la fois des exigences techniques et juridiques, ainsi que des engagements institutionnels forts.

- h. Un cadre juridique clair et bien défini facilite la planification, la conception et le développement réussis d'un système de dépôt électronique. Par conséquent, le déploiement d'un tel système nécessite un soutien législatif durable.
- i. Certaines conditions préalables devraient être réunies pour mener à bien le déploiement d'un système de dépôt électronique : un réseau fiable et sécurisé, la présence de compétences technologiques suffisantes, et une infrastructure ouverte pour faciliter le partage des données et la coordination opérationnelle avec d'autres institutions nationales/transfrontalières.

Tous ces principes doivent être au cœur de tout développement. Cela est nécessaire pour que la numérisation soit perçue et comprise comme un outil d'aide aux juges, et non comme un fardeau supplémentaire qui alourdira nos procédures judiciaires.

#### § 7. – *Intelligence artificielle*

La CEPEJ reconnaît également qu'une nouvelle réalité s'invite peu à peu dans le monde de la numérisation : l'intelligence artificielle (IA). Bien consciente des évolutions dans ces domaines et de l'impact qu'elles peuvent avoir sur les systèmes judiciaires, la CEPEJ a utilisé les travaux de son groupe de travail sur la qualité de la justice<sup>(15)</sup> pour publier la *Charte éthique européenne d'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires*<sup>(16)</sup> en décembre 2018. Cette charte a identifié cinq principes fondamentaux qui doivent être respectés lors de l'application de l'IA en justice. Il s'agit des principes suivants :

- a. Respect des droits fondamentaux :

Assurer une conception et une mise en œuvre des outils et des services d'intelligence artificielle qui soient compatibles avec les droits fondamentaux de chaque utilisateur.

- b. Non-discrimination :

Prévenir spécifiquement la création ou le renforcement de discriminations entre individus ou groupes d'individus en raison de l'utilisation de l'IA.

---

(15) [www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/quality-of-justice](http://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/quality-of-justice).

(16) <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>.

c. Qualité et sécurité :

En ce qui concerne le traitement des décisions et des données judiciaires, utiliser des sources certifiées et des données intangibles avec des modèles conçus d'une manière multidisciplinaire, dans un environnement technologique sécurisé.

d. Transparence, neutralité et intégrité intellectuelle :

Rendre accessibles et compréhensibles les méthodologies de traitement des données, autorisant les audits externes sans aucune restriction.

e. Maîtrise par l'utilisateur :

Bannir une approche prescriptive et contraignante et permettre à l'utilisateur d'être un acteur éclairé et maître de ses choix.

Cette charte s'adresse à toute personne responsable de la conception et du déploiement d'outils et de services d'IA impliquant le traitement des décisions et des données judiciaires, y compris toute personne impliquée dans le cadre législatif ou réglementaire, ainsi que le développement, l'audit ou l'utilisation de ces outils et services.

L'utilisation de ces outils et services dans les systèmes judiciaires vise à améliorer l'efficacité et la qualité de la justice, et devrait être encouragée.

Ces outils et services doivent toutefois être utilisés de manière responsable, dans le respect des droits fondamentaux des personnes, tels qu'ils sont énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention sur la protection des données à caractère personnel, ainsi que dans le respect d'autres principes fondamentaux énoncés dans la Charte, qui devraient guider l'élaboration des politiques de justice publique dans ce domaine.

Il est entendu que, en matière civile, commerciale et administrative, le traitement des décisions judiciaires par l'intelligence artificielle est susceptible, selon ses développeurs, de contribuer à améliorer la prévisibilité de l'application du droit et la cohérence des décisions de justice, à condition que les principes énoncés ci-dessus soient respectés.

En matière pénale, l'utilisation de l'IA doit être envisagée avec les plus grandes réserves pour éviter toute discrimination fondée sur des données sensibles, dans le respect des garanties d'un procès équitable.

Qu'il vise à aider à la fourniture de conseils juridiques, à la rédaction ou à la prise de décision, ou à conseiller l'utilisateur, il est important que le traitement par l'IA soit effectué de manière transparente, impartiale et équitable et qu'il soit certifié par un expert externe et indépendant.

§ 8. – *Centre de ressources sur la cyberjustice et l'IA*

L'utilisation de l'IA et d'autres outils de cyberjustice appliqués dans la transformation numérique du pouvoir judiciaire a conduit la CEPEJ à lancer en 2023 le Centre de ressources sur la cyberjustice et l'IA <sup>(17)</sup>.

Le Centre de ressources constitue un point central, accessible au public, pour obtenir des informations fiables sur les systèmes d'intelligence artificielle et sur d'autres outils clés de cyberjustice appliqués dans la transformation numérique du système judiciaire. Il permet de bénéficier d'une vue d'ensemble de ces systèmes et outils, et fournit un point de départ à un examen plus approfondi de leurs risques et de leurs avantages pour les professionnels et les utilisateurs finaux, conformément à la Charte mentionnée plus haut.

Il identifie actuellement 92 utilisations différentes de l'IA et d'autres outils de cyberjustice dans 29 pays. Ce centre précise neuf domaines différents pour lesquels ces outils ont été développés :

- a. Recherche et examen de documents et découverte à grande échelle : Ces instruments permettent de créer une collection consultable de descriptions de jurisprudence, de textes juridiques et d'autres informations à partager avec des experts juridiques pour une analyse plus approfondie et une recherche à grande échelle sur des volumes importants de documents électroniques.
- b. Résolution automatisée des litiges en ligne : Ces instruments couvrent les technologies utilisées pour la résolution des litiges entre les parties avec une intervention humaine limitée, ce qui peut être réalisé par le biais de matériel et/ou de logiciels.
- c. Prédiction des résultats des litiges : Ces instruments apprennent à partir de vastes ensembles de données afin d'identifier des modèles qui sont ensuite utilisés pour visualiser, simuler ou prédire de nouvelles issues de litiges.
- d. Aide à la décision et prise de décision : Ces instruments facilitent ou automatisent entièrement les processus de prise de décision dans les systèmes judiciaires.

---

(17) [www.coe.int/en/web/cepej/resource-centre-on-cyberjustice-and-ai](http://www.coe.int/en/web/cepej/resource-centre-on-cyberjustice-and-ai).

- e. Anonymisation : Ces instruments sont utilisés pour supprimer les informations d'identification telles que les données personnelles des utilisateurs des tribunaux.
- f. Dépôt électronique : Ces instruments technologiques facilitent l'accès à la justice en établissant un canal numérique qui permet l'interaction et l'échange de données et de documents électroniques entre les tribunaux et les usagers.
- g. Triage, attribution et automatisation du flux de travail : Ces instruments sont utilisés pour faciliter ou compléter certaines tâches et activités au cours du cycle de vie des procédures dans le système de gestion des affaires, en réduisant au minimum la nécessité d'une intervention humaine. Il s'agit notamment de l'enregistrement et de l'attribution des affaires judiciaires, de l'attribution de niveaux de priorité aux tâches ou aux personnes afin de déterminer l'ordre de traitement le plus efficace.
- h. Traitement du langage naturel : Ces instruments sont capables de reconnaître et d'analyser la parole, le texte écrit et de communiquer en retour. Ils sont principalement utilisés dans les tribunaux pour la reconnaissance vocale et la transcription (auditive) des procédures judiciaires.
- i. Services d'information/d'assistance : Ces instruments fournissent aux individus des informations sur les services disponibles dans les systèmes judiciaires et les mettent en relation avec les services et les opportunités appropriés.

Le Centre est conçu d'une manière facilement interactive, permettant à l'utilisateur de naviguer aisément dans les différents domaines et de se déplacer facilement dans les différents pays et régions, et je suis sûr que vous le trouverez tous à la fois très intéressant et stimulant, car la numérisation et l'intelligence artificielle sont une réalité que beaucoup d'entre vous adoptent et utilisent déjà au profit de leurs systèmes judiciaires.

Je recommande vivement à tous ceux qui s'intéressent à ce domaine de consulter le Centre de ressources, car il contient une multitude d'informations et d'idées intéressantes qui pourraient être utiles et donner éventuellement lieu à d'autres avancées dans vos tribunaux.

§ 9. – *Conclusion*

La numérisation de la justice est une réalité inévitable à laquelle nous devons tous adhérer et nous adapter et qui, je crois, nous aidera certainement tous à être plus efficaces et efficients dans notre travail. Néanmoins, le facteur humain dans la justice ne doit jamais être oublié et il est essentiel que l'utilisation, par les tribunaux, des outils numériques garantisse toujours l'indépendance du pouvoir judiciaire ainsi que la nécessité d'éviter l'émergence d'une fracture numérique : en protégeant ces valeurs, nous ferons en sorte que la digitalisation n'entrave pas l'accès à la justice. Si la numérisation doit permettre d'améliorer l'efficacité de la justice, elle ne doit en aucun cas en réduire la qualité et l'équité. La numérisation sera certainement utile à chacun d'entre nous. Mais n'oublions pas que la justice doit conserver un visage humain, que notre mission est de protéger, et que derrière chaque affaire, il y a des citoyens qui veulent que la justice soit administrée de façon équitable et juste.







## XIV

# L'ADMINISTRATION EFFICIENTE DE LA JUSTICE À L'HEURE DU NUMÉRIQUE ET DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE : QUELQUES ÉLÉMENTS D'ANALYSE CRITIQUE <sup>(1)</sup>

Emmanuel COULON

### Résumé

La numérisation du processus juridictionnel et l'intelligence artificielle modifient en profondeur l'administration de la justice. Sur la base de son expérience, de son observation et de l'analyse des textes, l'auteur examine les opportunités et les risques liés à ces changements majeurs sur la manière d'administrer la justice et pose notamment la question de savoir jusqu'où pousser la quête d'efficacité sans risquer de méconnaître les exigences du procès équitable.

### Mots-clés

Administration de la justice – Numérique – Intelligence artificielle  
– Opportunités – Risques

### § 1. – Introduction

Le monde du droit s'adapte aux changements induits par la révolution numérique en cours depuis plusieurs décennies. Les juges, procureurs, greffiers, avocats, juristes d'entreprises, professeurs et étudiants en droit, pour ne citer qu'eux, en sont les témoins et les acteurs. Le rapport d'évaluation de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), publié le 5 octobre 2022 <sup>(2)</sup>, relève que la numérisation de la justice progresse partout en Europe,

---

(1) La présente contribution a été finalisée en octobre 2023, à un moment où le projet de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'intelligence artificielle était encore en discussion dans le cadre du trilogue. L'accord politique sur le projet de règlement a été conclu le 8 décembre 2023. Afin de permettre au lecteur de disposer d'une contribution actualisée, les changements apportés au texte qui était accessible en octobre 2023, et d'intérêt pour la contribution, sont explicitement signalés en note de bas de page après la mention « *NOTA BENE* ». Les nouvelles formulations sont reprises en anglais (en l'absence de version française disponible en février 2024).

(2) <https://rm.coe.int/cepej-rapport-2020-22-f-web/1680a86278>.

Voy. égal. le tableau de bord 2023 de la justice dans l'Union européenne produit par la Commission européenne, dont il ressort que la numérisation des systèmes de justice

toutefois à des rythmes différents selon les pays concernés<sup>(3)</sup>. Les constats résultant de cette numérisation sont cependant toujours les mêmes.

Ainsi, lorsque l'ensemble des étapes du procès, des actes produits par les parties jusqu'à la décision, signée et conservée électroniquement ont été numérisés, c'est toute l'instance qui a été dématérialisée<sup>(4)</sup>.

Lorsqu'il est possible de plaider à distance par vidéoconférence, c'est le lieu de justice qui est virtuel<sup>(5)</sup>.

Lorsque l'instance est dématérialisée et qu'aucune audience n'est tenue, c'est la juridiction qui devient virtuelle pour des catégories particulières de contentieux<sup>(6)</sup>.

Avec l'exploitation massive des métadonnées des décisions de justice libres d'accès, c'est la justice « *prédictive* »<sup>(7)</sup> qui entre en scène. Ce sont aussi la protection des données à caractère personnel des personnes physiques citées dans les jugements qu'il faut assurer<sup>(8)</sup> et les biais algorithmiques qu'il faut éviter.

---

pourrait encore être améliorée : [https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/Justice%20Scoreboard%202023\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/Justice%20Scoreboard%202023_0.pdf).

(3) Les transformations des systèmes judiciaires par l'innovation sont disparates. Alors que le processus judiciaire est complètement numérisé dans certains systèmes ou sur le point de l'être, il progresse ailleurs, géographiquement ou matériellement, de manière fragmentée.

(4) Pour une analyse approfondie de la relation entre le numérique et la justice, voy. A. GARAPON et J. LASSÈGUE, *Justice digitale – Révolution graphique et rupture anthropologique*, Paris, PUF, 2018.

(5) « La désintrication de l'espace et du temps qui fondait l'unité du procès introduit un certain nombre de discontinuités », lesquelles sont détaillées dans *Justice digitale, op. cit.*, p. 181.

(6) Ces constats ont été dressés dès 2018 par Bruno Pireyre à l'occasion d'un colloque organisé par la Cour de cassation française sur le juge et le numérique. Depuis lors, la Cour de cassation française a organisé de nombreux colloques sur le thème du numérique : [www.courdecassation.fr/colloques/revoir-un-colloque/colloques-numerique](http://www.courdecassation.fr/colloques/revoir-un-colloque/colloques-numerique).

(7) Le terme « prédictive » est entre guillemets, car son usage est contesté. En effet, il ne s'agit pas de prédire la décision d'un juge, mais d'élaborer une analyse statistique en fonction d'un panel de décisions de justice similaires et donc d'anticiper les risques encourus. La notion de justice « prédictive » vise un « ensemble d'instruments développés grâce à l'analyse de grandes masses de données de justice qui proposent, notamment à partir d'un calcul de probabilités, de prévoir autant qu'il est possible l'issue d'un litige » (rapport sur *L'open data des décisions de justice*, remis à Mme la garde des Sceaux, ministre de la Justice française, en novembre 2017, p. 14).

(8) Ainsi que le prévoit le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, *J.O.*, L 119, 2016, p. 1.

Avec l'intelligence artificielle (ci-après « IA ») générative et le succès planétaire de ChatGPT, une transformation culturelle majeure a commencé. La justice n'est qu'un des chantiers de cette vaste transformation. Les effets de l'IA générative sur la fonction de juger restent à évaluer.

Les mots « *justice-robot* » ne sont pas mentionnés. Pourtant, le sujet traité conduit forcément à s'interroger sur la part de l'œuvre de justice qui gagne à être enrichie d'une assistance algorithmique et à déterminer celle qui doit rester du ressort des seuls êtres humains<sup>(9)</sup>. L'enjeu est commun à tous les systèmes judiciaires : jusqu'où pousser la quête d'efficacité avec les nouvelles technologies sans risquer de méconnaître les exigences du procès équitable ?

Mon propos est articulé autour de deux axes :

1. la numérisation de l'administration au service de la justice
2. la conscience des défis posés par les systèmes d'IA appliqués à la justice.

## § 2. – *La numérisation de l'administration au service de la justice*

### A. – *Pourquoi numériser ?*

Pour être bénéfique, la transformation numérique de l'administration de la justice doit servir un but : elle doit servir à mieux administrer les juridictions pour mieux exercer la fonction de juger.

Elle appelle des changements profonds, qui sont des opportunités pour moderniser un système judiciaire, généralement engorgé, parfois démuné et souvent sous-équipé. Ces changements sont aussi une chance pour repenser l'offre de justice et mieux mettre en adéquation le service public de la justice avec les attentes de ses usagers (ce qui suppose de les avoir finement identifiées<sup>(10)</sup>).

---

(9) La relation entre la justice et les nouvelles technologies est souvent abordée sous cet angle. En raison des changements technologiques incessants, l'actualité de cette question est sans cesse renouvelée.

(10) Les attentes dépendent des points de vue. Traditionnellement, c'est à l'aune du respect des garanties fondamentales que sont évalués les juridictions ou les systèmes judiciaires, à savoir l'indépendance, l'impartialité, l'accessibilité, les droits de la défense, la célérité et la publicité. Mais la qualité du service peut aussi être évaluée en fonction de l'attractivité du système pour les investisseurs et le développement économique : une place de droit stable à la faveur des opérateurs économiques. Elle peut également être évaluée en tenant compte des taux de satisfaction des usagers du service public de la justice exprimés lors d'enquêtes ou de sondages d'opinion. Ces

Le défi global que la politique de transformation numérique pose à la justice est donc de se réformer en sachant saisir ces opportunités et répondre à ces attentes.

Dans un avis rendu en 2011, le conseil consultatif des juges européens<sup>(11)</sup> a estimé que « les (technologies de l'information) (devaient) être des outils ou des moyens pour améliorer l'administration de la justice, pour faciliter l'accès des justiciables aux tribunaux et pour renforcer les garanties offertes par l'article 6 de la CEDH ».

Cet avis reste d'une parfaite actualité. Il convient en effet de veiller à utiliser au mieux ces moyens, notamment en pensant l'économie de la justice au regard du principe d'efficience.

Les actions sont donc partout engagées en vue d'améliorer :

- l'accès à la justice, lequel inclut l'accès aux informations et aux décisions de justice par internet, ainsi que la mise à disposition en ligne et gratuite de données judiciaires sous forme de fichiers structurés (*open data*) ;
- les échanges entre les tribunaux et les professionnels, comprenant la communication dématérialisée entre la juridiction et les représentants des parties<sup>(12)</sup>, et le recours à la vidéoconférence pour les audiences de plaidoiries (pour lequel un cadre réglementaire s'impose à l'évidence<sup>(13)</sup>) ;
- l'administration des tribunaux<sup>(14)</sup> ;

---

méthodes qui ne sont pas exclusives les unes des autres ont en commun de viser à nourrir la confiance en la justice.

(11) CCJE, avis n° 14 (2011), « Justice et technologies de l'information (TI) » : <http://www.euromed-justice-iii.eu/fr/node/98>.

(12) Dans ce contexte, il est observé que les échanges par voie exclusivement électronique entre le greffe et les représentants des parties sont obligatoires devant le Tribunal de l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2018. Cette consécration réglementaire est bénéfique pour tous : dispense d'envois en format papier (écologique), délai de transmission plus bref (célérité), frais postaux épargnés (gratuité d'e-Curia), disponibilité 24h/24h et 7j/7j (accessibilité), sécurité juridique renforcée et facilitation considérable du traitement électronique des actes par le greffe qui les reçoit.

Le cadre réglementaire est constitué par le règlement de procédure du Tribunal, les dispositions pratiques d'exécution du règlement de procédure du Tribunal, la décision du Tribunal du 11 juillet 2018 relative au dépôt et à la signification d'actes de procédure par la voie de l'application e-Curia, et les conditions d'utilisation de l'application e-Curia à signer par le représentant. Les textes sont accessibles sur la page « Procédure » du Tribunal : [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7040/fr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7040/fr/).

Une vidéo présentant les avantages de cette solution est accessible en ligne : [www.youtube.com/watch?v=OiZKnQPYGIU](http://www.youtube.com/watch?v=OiZKnQPYGIU).

(13) Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2023, le recours à la vidéoconférence est autorisé par le règlement de procédure du Tribunal de l'Union européenne. Il est juridiquement encadré et subordonné au respect de conditions visant à garantir la qualité de la retransmission et de l'interprétation.

(14) Les technologies permettent d'assurer un meilleur suivi des procédures judiciaires et favorisent la conduite d'une politique de gestion proactive des affaires par la génération de

– l'assistance au travail des juges et des greffiers<sup>(15)</sup>.

Ces améliorations ne sont en principe pas dissociables de réflexions d'ensemble sur la performance globale de la juridiction, la gouvernance juridictionnelle, l'utilisation rationnelle des moyens à disposition, la répartition fonctionnelle des responsabilités, la ventilation des compétences entre les juridictions, la clarté et le caractère adapté des règles de procédure, ainsi que la contribution attendue des auxiliaires de justice.

### B. – *L'IA est une opportunité*

Utiliser les systèmes d'IA s'impose pour les mêmes raisons que celles qui justifient la dématérialisation. Les systèmes d'IA ne sont que des outils dont il convient de tirer avantage. Toutefois, avec l'IA appliquée au droit, le paradigme change, car le phénomène est disruptif.

Dans la proposition de règlement que la Commission a déposée le 21 avril 2021, l'IA est définie de manière fonctionnelle comme « un logiciel qui est développé au moyen d'une ou plusieurs des techniques et approches énumérées [dans une annexe] et qui peut, pour un ensemble donné d'objectifs définis par l'homme, générer des résultats tels que des contenus, des prédictions, des recommandations ou des décisions influençant les environnements avec lesquels il interagit »<sup>(16)</sup>.

---

statistiques fines sur l'activité juridictionnelle. Les données disponibles rendent aussi possible l'analyse détaillée des situations et aident à mieux rendre compte à l'autorité budgétaire et au public.

(15) La numérisation de toutes les étapes de la procédure juridictionnelle permet aux juges (et à leurs collaborateurs) et au greffe de travailler de manière fluide, éclairée et efficiente. Elle facilite les traitements, automatise certaines activités humaines, réduit les erreurs de saisie de données et standardise les pratiques. Chacune des phases du traitement d'une affaire peut être dématérialisée : dépôt des actes de procédure par les parties, inscription des actes dans un registre électronique, production des lettres du greffe, dossier électronique accessible au sein de la juridiction (incluant le dossier de l'affaire et le dossier interne comprenant les documents produits par la juridiction non versés au dossier de l'affaire), échanges électroniques entre les juges et le greffe, notification des délais internes à venir ou échus, tableaux de bord permettant d'assurer la gestion des actions en cours et de visualiser l'état des affaires, calendrier des audiences, signature électronique des décisions de justice, archivage électronique pérenne et sécurisé des versions originales des décisions de justice signées électroniquement (signature électronique qualifiée au sens du règlement (UE) 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014, sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE, *J.O.*, L 257, 2014, p. 73). En outre, l'accès à de larges bases de données (documentaires, réglementaires et jurisprudentielles) contribue à améliorer le travail des juges et des personnels qui les assistent (assistants du juge, greffe, services de documentation et d'analyse juridique) et l'adoption de modèles de décisions favorise la cohérence des pratiques décisionnelles d'une juridiction.

(16) La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle)

Des solutions fondées sur l'IA, qui s'ajoutent à toutes les opérations de dématérialisation, sont une réponse additionnelle à l'engorgement des juridictions, notamment car elles permettent de gagner encore un temps extrêmement précieux en générant pour la juridiction :

- des contenus (rapports, constatations, procès-verbaux, contenus anonymisés ou pseudonymisés) ;
- des prédictions (qui peuvent renseigner sur le risque de récidive en matière pénale, proposer des montants d'indemnité de licenciement ou en réparation de dommages) ;
- des recommandations (par exemple, pour l'attribution des affaires entre les chambres de la juridiction ; aide à l'identification des divergences de jurisprudence) ;
- des projets de décision (et même le règlement de litiges sous réserve d'un recours effectif devant un juge).

Elles prennent aussi la forme de « *chatbot* » (qui pourrait apporter des réponses à des questions posées par les justiciables sur les délais, la présentation des actes ou la compréhension des règles de procédure), assurent la traduction et permettent la transcription à l'écrit de ce qui est dit à l'oral (« *speech to text* »).

Les applications possibles de l'IA par l'autorité judiciaire sont très étendues<sup>(17)</sup>, dans la mesure où elles :

- concernent l'administration des affaires, l'allocation des ressources, l'assistance substantielle à l'acte de juger ;
- intéressent les juges et les personnels des greffes ;
- s'appliquent aux phases de l'avant-procès, du procès, de l'audience, des délibérations et de l'après-procès ;

---

et modifiant certains actes législatifs de l'Union (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A52021PC0206>) a été examinée par le Conseil le 6 décembre 2022 et par le Parlement européen le 14 juin 2023. Au moment de la tenue du forum des juges à Syracuse (octobre 2023), la procédure législative était toujours en cours.

NOTA BENE : la définition de l'IA qui figure dans le texte issu de l'accord politique du 8 décembre 2023 est la suivante : « *An AI System is a machine-based system designed to operate with varying levels of autonomy and that may exhibit adaptiveness after deployment and that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations, or decisions that can influence physical or virtual environments* ». Voy. égal., sur le projet de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'intelligence artificielle résultant de son adoption par le Parlement européen en première lecture le 13 mars 2024, les conclusions générales d'Ingrid Derveaux et Stanislas Adam dans le présent volume.

(17) Au sein de la Cour de justice de l'Union européenne, le greffe du Tribunal a identifié, dès 2020, une série de développements applicatifs qui lui permettraient de mieux assurer ses tâches quotidiennes, consistant notamment à automatiser certains traitements, à identifier des irrégularités des actes de procédure, à détecter des situations appelant des décisions urgentes ou à favoriser le recensement des connexités entre les affaires.

- Il faudra donc les intégrer dans les processus en réussissant la conduite du changement.

### C. – Réussir la conduite du changement permanent

Le changement, permanent, se pilote avec organisation et méthode. Les lignes directrices sur le changement vers la cyberjustice, établies par la CEPEJ<sup>(18)</sup>, constituent à cet égard un cadre de référence très approprié mettant en exergue la fixation d'objectifs clairs, libres de toute considération technique, l'affectation des ressources appropriées en fonction des objectifs et l'implication étroite des futurs utilisateurs dans le développement des outils tout au long de la vie du projet<sup>(19)</sup>.

Me fondant sur l'expérience acquise lors de la numérisation de toutes les étapes du processus juridictionnel devant le Tribunal de l'Union européenne (processus débuté en 2005 et conduit à son terme en 2022 avec la signature électronique qualifiée des décisions de justice et leur archivage électronique pérenne et sécurisé), je complète volontiers ce qui précède par un éclairage personnel sur plusieurs points :

- une bonne gouvernance est cruciale : elle est celle qui décide de la stratégie de manière éclairée (elle écoute et elle adapte) et contrôle la mise en œuvre des mesures ainsi que leur conformité au cadre juridique (sans préjudice des adaptations nécessaires de ce dernier) ;
- chacun dans son rôle et chacun à sa place : l'implication des juges et des personnels de justice est indispensable ; le rôle des spécialistes des nouvelles technologies est de proposer aux juges, aux greffiers et aux personnels chargés du traitement des affaires un éventail des solutions permettant de répondre aux demandes des utilisateurs des systèmes ;
- la clairvoyance est essentielle : elle impose d'être conscient de la réalité des efforts consentis par les juges et les personnels de la justice, notamment ceux des greffes, en coordination avec les services technologiques, pour concevoir, expliquer, tester et ajuster des solutions

---

(18) Boîte à outils pour soutenir la mise en œuvre des lignes directrices sur la conduite du changement vers la cyberjustice, adoptées par la CEPEJ en 2019 (<https://rm.coe.int/cepej-boite-a-outils-cyberjustice-fr-cepej-2019-7/168094ef3d>), et lignes directrices sur la numérisation des dossiers judiciaires et la digitalisation des tribunaux, adoptées par la CEPEJ en 2021 (<https://rm.coe.int/cepej-2021-15-fr-numerisation-dossiers-digitalisation-tribunaux/1680a4cf2e>).

(19) Elles sont présentées en sept points : « principes généraux », « commencer par fixer des objectifs clairs, libres de toute considération technique », « examiner les critères de base qui contribuent au bon déploiement des technologies de l'information », « affecter des ressources appropriées en fonction des objectifs du projet », « impliquer étroitement les futurs utilisateurs dans le développement des outils tout au long de la vie du projet », « développer une politique de déploiement impliquant toutes les parties prenantes », et passer « d'une culture de gestion de projet à une véritable approche pratique de l'innovation ».

- innovantes, puis accompagner par la communication et la formation (ce que l'on peut identifier comme des coûts indirects), car ces efforts ne sont généralement pas mesurés, donc peu ou pas reconnus ;
- savoir arbitrer : vouloir utiliser des solutions fondées sur l'IA pour le service public de la justice oblige à questionner sur l'état de la transformation numérique des services qui administrent la justice, à connaître les potentialités des outils, à avoir une vision stratégique et une volonté, ainsi qu'à mobiliser des ressources (internes du fait de la connaissance des règles et des tâches à réaliser et, souvent, externes pour l'accompagnement technologique). Un ordre des priorités doit être établi en fonction de la réalité des besoins identifiés ;
  - co-concevoir en bonne intelligence : les concepteurs des solutions technologiques et les utilisateurs de la juridiction et des services de cette dernière doivent travailler main dans la main pour choisir les bonnes solutions fondées sur l'IA (recours à un système prêt à l'emploi, à un système nécessitant des ajustements ou à un système ex novo), concevoir et déployer ;
  - accompagner en permanence les hommes et les femmes dans la transition : les répercussions organisationnelles et fonctionnelles des nouvelles technologies sont significatives. Les gains d'efficacité rendus possibles par la machine conduisent à s'interroger sur la manière d'utiliser le temps épargné et à repenser le rôle et la place de certains personnels de la justice, en particulier ceux des personnes exerçant des métiers d'assistance juridique. Ce sont des raisons pour lesquelles la politique publique de modernisation de l'administration doit être assortie d'explications et de formations destinées à accompagner, avec le soin attendu, le personnel judiciaire dans le changement.

En outre, le recours aux technologies ne doit d'aucune manière mettre en cause la continuité du service public de la justice. Les mutations technologiques doivent donc reposer sur une infrastructure technologique performante assurant la redondance des applications. Il convient en outre de protéger l'autorité judiciaire contre les cyberattaques, d'origine externe ou interne (notamment en menant des actions de développement des réflexes numériques de tous les personnels de la justice).

*§ 3. – La conscience des défis posés  
par les systèmes d'IA appliqués à la justice*

L'IA inquiète en raison des risques d'atteintes au droit à un procès équitable et aux droits à la liberté d'expression, à la liberté de réunion, au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, à la non-discrimination.



Pour l'IA utilisée par les autorités judiciaires, l'approche initialement exclusivement éthique<sup>(20)</sup> est devenue réglementaire avec la proposition de règlement de la Commission européenne visant à instaurer une IA digne de la confiance dans l'Union européenne.

Le Conseil de l'Europe, sous l'impulsion du Comité sur l'intelligence artificielle, poursuit l'ambition de faire signer par tous les pays intéressés une convention-cadre sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit<sup>(21)</sup>.

### *A. – Cadre réglementaire proposé par la Commission européenne*

L'approche retenue par la Commission européenne est fondée sur quatre niveaux de risque. Certaines pratiques d'IA particulièrement néfastes sont interdites en raison de leur caractère contraire aux valeurs de l'Union. Les systèmes d'IA dits « à haut risque », qui sont réputés présenter des risques importants pour la santé, la sécurité ou les droits fondamentaux des personnes, devront satisfaire un ensemble d'exigences obligatoires horizontales garantissant une IA digne de confiance et faire

---

(20) En 2018, la CEPEJ a adopté une charte éthique d'utilisation de l'IA dans les systèmes judiciaires et leur environnement articulée autour de cinq principes :

- respect des droits fondamentaux : assurer une conception et une mise en œuvre des outils et des services d'intelligence artificielle qui soient compatibles avec les droits fondamentaux ;
- non-discrimination : prévenir spécifiquement la création ou le renforcement de discriminations entre individus ou groupes d'individus ;
- qualité et sécurité : en ce qui concerne le traitement des décisions juridictionnelles et des données judiciaires, utiliser des sources certifiées et des données intangibles avec des modèles conçus d'une manière multidisciplinaire, dans un environnement technologique sécurisé ;
- transparence, neutralité et intégrité intellectuelle : rendre accessibles et compréhensibles les méthodologies de traitement des données, autoriser les audits externes ;
- maîtrise par l'utilisateur : bannir une approche prescriptive et permettre à l'utilisateur d'être un acteur éclairé et maître de ses choix.

Voy. [www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-european-ethical-charter-on-the-use-of-artificial-intelligence-ai-in-judicial-systems-and-their-environment](http://www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-european-ethical-charter-on-the-use-of-artificial-intelligence-ai-in-judicial-systems-and-their-environment).

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) a également pris position, en 2020, sur les enjeux éthiques liés à l'utilisation de l'IA dans les procédures judiciaires en demandant que la spécificité de l'environnement juridictionnel soit prise en compte. Il met en avant :

- la possibilité pour toutes les parties concernées d'identifier l'utilisation de l'IA dans une affaire ;
- la non-délégation du pouvoir de décision du juge ;
- la possibilité de vérifier les données saisies et le raisonnement de l'outil d'IA ;
- la possibilité de discuter et de contester les résultats de l'IA ;
- la conformité avec les principes du règlement général sur la protection des données à caractère personnel ;
- la neutralité et l'objectivité des outils d'IA utilisés par le système judiciaire devant être garanties et vérifiables.

Voy. [www.ccbe.eu/fileadmin/speciality\\_distribution/public/documents/IT\\_LAW/ITL\\_Guides\\_recommandations/EN\\_ITL\\_20200220\\_CCBE-considerations-on-the-Legal-Aspects-of-AI.pdf](http://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/IT_LAW/ITL_Guides_recommandations/EN_ITL_20200220_CCBE-considerations-on-the-Legal-Aspects-of-AI.pdf).

(21) <https://rm.coe.int/cai-2023-18-fr-projet-de-travail-consolide-de-convention-cadre/1680abde67>.

l'objet de procédures d'évaluation de leur conformité avant de pouvoir être mis sur le marché de l'Union. Les systèmes présentant un risque « transparent » sont permis mais sujets à des obligations d'information. Les systèmes sans risque sont permis sans restriction.

En ce qui concerne l'application de l'IA à la justice, la Commission européenne identifie, au point 8 de l'annexe III de sa proposition d'avril 2021 <sup>(22)</sup>, comme systèmes d'IA à haut risque :

« – Administration de la justice et processus démocratiques :

(a) les systèmes d'IA destinés à aider les autorités judiciaires à rechercher et à interpréter les faits et la loi, et à appliquer la loi à un ensemble concret de faits ».

L'objectif premier est d'éviter les biais algorithmiques dans la fonction de juger.

---

(22) La seule autre référence aux systèmes d'IA appliqués à l'administration de la justice est contenue au considérant 40 de la proposition de règlement : « Certains systèmes d'IA destinés à être utilisés pour l'administration de la justice et les processus démocratiques devraient être classés comme étant à haut risque, compte tenu de leur incidence potentiellement significative sur la démocratie, l'état de droit, les libertés individuelles ainsi que le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial. En particulier, pour faire face aux risques de biais, d'erreurs et d'opacité, il convient de classer comme étant à haut risque les systèmes d'IA destinés à aider les autorités judiciaires à rechercher et à interpréter les faits et la loi, et à appliquer la loi à un ensemble concret de faits. Cette qualification ne devrait cependant pas s'étendre aux systèmes d'IA destinés à être utilisés pour des activités administratives purement accessoires qui n'ont aucune incidence sur l'administration réelle de la justice dans des cas individuels, tels que l'anonymisation ou la pseudonymisation de décisions judiciaires, de documents ou de données, la communication entre membres du personnel, les tâches administratives ou l'allocation des ressources ».

NOTA BENE : le considérant 40 qui figure dans le texte issu de l'accord politique du 8 décembre 2023 est ainsi libellé :

« *Certain AI systems intended for the administration of justice and democratic processes should be classified as high-risk, considering their potentially significant impact on democracy, rule of law, individual freedoms as well as the right to an effective remedy and to a fair trial. In particular, to address the risks of potential biases, errors and opacity, it is appropriate to qualify as high-risk AI systems intended to be used by a judicial authority or on its behalf to assist judicial authorities in researching and interpreting facts and the law and in applying the law to a concrete set of facts. AI systems intended to be used by alternative dispute resolution bodies for those purposes should also be considered high-risk when the outcomes of the alternative dispute resolution proceedings produce legal effects for the parties. **The use of artificial intelligence tools can support the decision-making power of judges or judicial independence, but should not replace it, as the final decision-making must remain a human-driven activity and decision.** Such qualification should not extend, however, to AI systems intended for purely ancillary administrative activities that do not affect the actual administration of justice in individual cases, such as anonymisation or pseudonymization of judicial decisions, documents or data, communication between personnel, administrative tasks » (gras ajouté).*

Une solution d'aide à cette fonction, par exemple celle qui serait utilisée par l'autorité judiciaire pour recenser et analyser les décisions appliquant une règle de droit à des situations factuelles identiques, relèvera donc de cette catégorie des systèmes d'IA à haut risque.

Cette qualification impose aux fournisseurs et aux utilisateurs, privés ou publics, de respecter une série d'obligations (dans l'exemple choisi de solution d'aide à la fonction de juger, les utilisateurs sont les juges et les personnes qui les assistent dans l'acte de juger)<sup>(23)</sup>.

Selon l'approche proposée par la Commission européenne, les risques d'atteinte aux droits fondamentaux et aux garanties du procès équitable sont circonscrits lors de la collecte des données ainsi que lors de la conception des algorithmes et la réalisation des risques est contenue par le respect des obligations incombant aux utilisateurs<sup>(24)</sup>, catégorie dont relèvent les juges et les personnels de la justice travaillant pour l'autorité judiciaire.

Alors que le texte est toujours en discussion devant le législateur européen, quelques doutes sont exprimés quant à la réalité des conséquences de ce texte pour l'autorité judiciaire<sup>(25)</sup>.

D'une part, le champ d'application du point 8 de l'annexe III gagnerait à être précisé pour des raisons de sécurité juridique. D'autre part, des questions fondamentales se posent en ce qui concerne :

- la persistance du risque de biais : les fournisseurs de systèmes à haut risque doivent établir, mettre en place, documenter et gérer un système de gestion des risques<sup>(26)</sup>. Ils sont à ce titre tenus

---

(23) Les fournisseurs et les utilisateurs sont définis dans la proposition de règlement.

(24) Les obligations pesant sur l'utilisateur d'un système d'IA à haut risque consistent à : utiliser ce système conformément au mode d'emploi ; assurer une supervision humaine et surveiller les opérations pour déceler les risques éventuels ; conserver les journaux générés automatiquement ; signaler tout incident grave et tout dysfonctionnement au fournisseur ou au distributeur. L'utilisateur est également tenu de respecter les obligations légales existantes, telles que le règlement général sur la protection des données et les lois sectorielles.

(25) NOTA BENE : Les doutes exprimés sont maintenus après l'accord politique du 8 décembre 2023.

(26) En sus de la mise en place d'un système de gestion des risques, les obligations devant être respectées par le fournisseur d'un système d'IA à haut risque sont les suivantes : spécifier les

d'identifier et d'analyser « *les risques connus et prévisibles* », d'estimer et d'évaluer les risques « *susceptibles d'apparaître* » et d'adopter « *les mesures appropriées de gestion des risques* ». Une société privée qui conçoit le système à haut risque peut-elle apprécier la pertinence des risques identifiés sur la fonction de juger ? Qui, en pratique, identifie les risques possibles non signalés ? Qui s'assure qu'un système d'IA de recherche des précédents ne méconnaît pas les principes d'indépendance et d'impartialité du juge, notamment parce que le système n'a pas été entraîné sur un jeu de données fiable et complet ? Le « *produit* » algorithmique peut-il être sécurisé en amont comme le serait un produit ordinaire, alors que l'IA générative sur laquelle sont fondés les systèmes de nouvelle génération ne peut pas être classée *ex ante* ?

- La conception des algorithmes d'aide à la décision : un algorithme n'établira pas des bons calculs de probabilité si certains paramètres pertinents ne sont pas pris en compte (changement de la loi, revirements de jurisprudence ou poids disproportionné accordé à des séries d'affaires) et induira donc l'utilisateur final en erreur.
- la certification des algorithmes : la certification des algorithmes utilisés par les systèmes d'IA sera assurée par des organismes de normalisation : ces organismes sont-ils les mieux à même de vérifier la conformité des algorithmes avec les droits fondamentaux et les garanties du procès équitable ? Dans quelle mesure les acteurs de l'administration de la justice sont-ils impliqués dans cet exercice de vérification ?
- quelle sera l'autorité de contrôle chargée d'assurer l'application et la mise en œuvre du règlement par l'autorité judiciaire<sup>(27)</sup> ?

---

jeux de données et mettre en place une gouvernance des données ; établir une documentation technique ; enregistrer automatiquement les événements ; se conformer aux obligations de transparence et de fourniture d'informations aux utilisateurs ; s'assurer du contrôle humain ; atteindre un niveau approprié d'exactitude, de robustesse et de cybersécurité. Il lui revient également de :

- établir et mettre en œuvre une gestion de la qualité au sein de son organisation ;
- rédiger et tenir à jour la documentation technique ;
- procéder à l'évaluation de la conformité et, éventuellement, à la réévaluation du système ;
- enregistrer le système d'IA autonome dans la base de données de l'UE ;
- signer la déclaration de conformité et apposer le marquage CE ;
- effectuer un suivi après la mise sur le marché ;
- signaler les incidents graves et les dysfonctionnements entraînant des atteintes aux droits fondamentaux ;
- collaborer avec les autorités de surveillance.

(27) En France, le vice-président du Conseil d'État, la présidente du Conseil national des barreaux et le président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ont appelé de leurs vœux la création d'un dispositif de régulation et de contrôle des algorithmes

- en ce qui concerne les institutions, agences et organes de l'Union qui relèvent du champ d'application du règlement, la proposition, dans sa version d'octobre 2023, indiquait que le Contrôleur européen de la protection des données agirait en tant qu'autorité compétente responsable de la surveillance. Il était donc proposé que l'activité des juridictions de l'Union (Cour de justice et Tribunal) soit surveillée par le Contrôleur européen de la protection des données, alors même que tel n'est pas le cas pour le contrôle de la bonne mise en œuvre de la réglementation sur la protection des données dans le cadre de l'activité juridictionnelle de la Cour de justice et du Tribunal<sup>(28)</sup> ;
- au niveau national, la spécificité judiciaire sera-t-elle prise en compte lors de la désignation de l'autorité nationale dans le respect du principe de séparation des pouvoirs<sup>(29)</sup> ?

Il est aussi relevé que le libellé du point 8 de l'annexe III n'inclut pas dans le champ d'application du règlement sur l'IA les applications d'analyse de jurisprudence développées par les entreprises privées pour les parties devant le juge (avocats), alors pourtant que ces outils sont susceptibles d'exercer une influence sur le déroulement des débats judiciaires, donc, subséquemment, sur la fabrique de la jurisprudence.

Il n'y a pas lieu de douter que ces formulations vont nourrir les débats sur l'indépendance de la justice et susciter des questions pré-judicielles auxquelles la Cour de justice devra répondre.

---

utilisés pour l'exploitation des bases de données des décisions de justice devant conduire à la « désignation d'une autorité publique chargée de cette régulation et de ce contrôle, en lien avec les juridictions administratives et judiciaires ainsi qu'avec l'Ordre des avocats aux conseils et avec le Conseil national des barreaux » (italiques ajoutés). Voy. [www.conseil-etat.fr/actualites/open-data-des-decisions-de-justice-une-regulation-necessaire-des-algorithmes](http://www.conseil-etat.fr/actualites/open-data-des-decisions-de-justice-une-regulation-necessaire-des-algorithmes).

(28) *NOTA BENE* : Cette position a été opportunément changée lors de la phase finale des discussions. Il est heureux de lire à l'article 63, paragraphe 6, du texte issu de l'accord politique du 8 décembre 2023 : « *Where Union institutions, agencies and bodies fall within the scope of this Regulation, the European Data Protection Supervisor shall act as their market surveillance authority except in relation to the Court of Justice acting in its judicial capacity* » (gras ajouté). Il est supposé que c'est l'institution « Cour de justice de l'Union européenne », incluant la Cour de justice et le Tribunal, qui est visée dans cette disposition et non uniquement la juridiction « Cour de justice ». Il est néanmoins relevé que d'autres dispositions du texte conférant compétence au contrôleur européen de la protection des données ne comportent pas cette réserve bienvenue.

(29) Anticipant l'adoption du règlement sur l'IA par le Parlement et le Conseil, le royaume d'Espagne a adopté en août 2023 un décret approuvant le statut de l'Agence espagnole de supervision de l'intelligence artificielle (« Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial »). Selon le communiqué de presse, « *La AESIA se adscribe al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a través de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial* » (traduction libre : L'AESIA est rattachée au ministère de l'Économie et de la Transformation numérique par l'intermédiaire du secrétaire d'État chargé du Numérique et de l'Intelligence artificielle).

Parce que l'administration de la justice n'est pas une administration comme les autres :

- la collecte des données, la conception des algorithmes et leur certification sont des phases lors desquelles les acteurs de la justice (juges, greffiers, représentants du barreau) doivent être organiquement et fonctionnellement impliqués ;
- le contrôle de la mise en œuvre de la réglementation sur l'IA par l'autorité judiciaire doit être assuré, tant au niveau national qu'au niveau européen, par des autorités garantes de l'indépendance de la justice. Une source d'inspiration est la réglementation sur la protection des données à caractère personnel qui reconnaît, tant au niveau national qu'au niveau européen, la spécificité du traitement des données dans le cadre de la procédure juridictionnelle.

#### B. – *Les possibles effets indésirables lors de l'utilisation*

##### 1. La politique d'open data des décisions de justice et ses dangers : l'exemple français

Les technologies numériques permettent la diffusion d'un nombre considérable de données juridiques. L'ouverture des données des décisions de justice, sous forme électronique et gratuite, notamment voulue par le législateur français dès 2016, a engendré un changement d'échelle et a nécessité de prévoir une occultation obligatoire des noms et prénoms des personnes physiques, parties ou tiers, mentionnées dans la décision et une occultation complémentaire de tout élément d'identification des parties, des tiers, des magistrats et des membres du greffe lorsque sa divulgation est de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage. Cette occultation des données est assurée par un outil d'IA développé par la Cour de cassation.

La réutilisation des données de justice par les concepteurs d'outils algorithmiques a conduit à pousser plus loin l'analyse.

En effet, l'open data des décisions de justice engendre deux types de risques, qu'un rapport spécifique remis en juin 2022 à la Cour de cassation française<sup>(30)</sup>, a mis en exergue : a) nivellement des décisions

---

(30) Rapport sur *La diffusion des données décisionnelles et la jurisprudence – Quelle jurisprudence à l'ère des données judiciaires ouvertes ?*. Voy. [www.courdecassation.fr/files/files/Publications/Divers/Rapport%20open%20data/Rapport\\_La\\_Diffusion\\_des\\_donn%C3%A9es\\_d%C3%A9cisionnelles\\_et\\_la\\_jurisprudence.pdf](http://www.courdecassation.fr/files/files/Publications/Divers/Rapport%20open%20data/Rapport_La_Diffusion_des_donn%C3%A9es_d%C3%A9cisionnelles_et_la_jurisprudence.pdf).

de justice dans un système qui n'est pas construit sur la technique du précédent ; b) l'avènement de tendances conformistes dans l'application des règles de droit.

2. La politique d'open data des décisions de justice  
et ses dangers : l'exemple français

a) *La politique d'open data des décisions de justice  
et ses dangers : l'exemple français*

Les systèmes d'IA peuvent faciliter la rédaction des décisions et aider à la prise de décision du juge, notamment en l'informant sur tous les jugements rendus par les tribunaux dans des affaires similaires. Le magistrat choisit lui-même des critères de recherche (en langage naturel) dans une base de données pour en extraire les affaires similaires à celle qu'il doit traiter. Le juge retient ce qui l'intéresse. Combinée à un modèle préétabli de décision (modèle ou canevas formaté), la proposition de décision peut ainsi être préparée par la machine.

L'IA générative a ouvert de nouvelles voies. L'outil conversationnel apporte des réponses aux questions posées, ce dont un juge colombien s'est prévalu en 2023 dans une décision statuant sur un litige relatif à la prise en charge de frais médicaux par une compagnie d'assurance. Le juge du tribunal de Cartagena a interrogé ChatGPT, puis il a intégré dans sa décision les réponses obtenues avant de livrer sa propre appréciation. Le juge a déclaré que « *THE purpose of including these AI-produced texts is in no way to replace the judge's decision* » et ajouté « *what we are really looking for is to optimise the time spent drafting judgments after corroborating the information provided by AI* ».

On pressent donc que la pression du temps et la maximisation du rendement judiciaire mesurée par des données chiffrées peuvent conduire le juge à suivre le résultat rapidement produit par la machine. Mais cela ne peut pas et ne doit pas être. Sa vertu et son éthique, conditions de son indépendance, l'en empêchent. Confier aux humains le pouvoir souverain de juger est une question d'état de droit et de démocratie.

b) *Le contrôle des données*

Généralement confrontés à une charge de travail importante et soucieux de répondre aux exigences managériales par une optimisation des temps pris pour leurs interventions, les personnels de justice, et en premier lieu ceux des greffes, seront aidés par les systèmes d'IA, en particulier ceux qui permettent les tris et les extractions de données.

Une partie du temps libéré grâce aux solutions algorithmiques doit cependant être utilisée par ces personnels pour vérifier les résultats obtenus, à défaut de quoi des informations non fiables peuvent conduire à tronquer les analyses, à générer des statistiques judiciaires fausses ou conduire à adopter des décisions erronées.

La qualité de la justice dépend aussi de la fiabilité des données sur lesquelles les juges se fondent. Les conditions doivent donc être réunies pour qu'un contrôle humain sur le résultat produit par l'algorithme soit toujours assuré.

### 3. Autres effets indésirables ?

#### a) *Incidences sur la motivation des décisions de justice*

Comme évoqué ci-dessus, la combinaison de l'open data et de l'IA favorise la justice « prédictive ». Les effets de l'invocation de cas au soutien de moyens et conclusions sont un point d'attention tant pour les avocats que pour les juges qui, confrontés à une liste de résultats produits par un système d'IA, seraient conduits à expliciter, à des fins de transparence, les raisons pour lesquelles ils décident, au terme de leur raisonnement, de ne pas suivre les décisions référencées.

Paradoxalement, l'outil conçu pour gagner du temps amènerait le juge à utiliser ce temps pour expliquer pourquoi il ne suit pas le résultat proposé par la machine.

#### b) *Exigence déontologique additionnelle pour les avocats ?*

Des avocats ont fait la une des médias américains (CBS News, CNN et New York Times), car ils se sont démarqués, non pas pour la qualité de leurs prestations, mais pour avoir invoqué au soutien de leurs conclusions des décisions de justice fictives. L'affaire *Roberto Mata v. Avianca* est devenue le cas référence. L'origine de cette affaire est un prétendu préjudice corporel subi par M. Mata à bord d'un avion de ligne de la compagnie Avianca. L'avocat qui défend en justice les intérêts de M. Mata a signé les documents qu'un autre avocat du cabinet, M. Schwartz, avait préparés à l'aide de ChatGPT.

Interrogé par le juge américain lors de l'audience tenue en juin 2023, M. Schwartz a admis n'avoir effectué aucune recherche autre que par ChatGPT et n'avoir pas vérifié les cas cités en référence. La décision du juge souligne en substance le manque de prudence, l'inexistence d'une gestion des risques et l'absence de mise à jour de la pratique



juridique de l'avocat. Le comportement de l'avocat caractérise aussi un manque de respect envers le juge. Ce cas enseigne qu'un contrôle doit toujours être assuré par un humain (a « human in the loop » selon l'expression utilisée par les anglophones), en l'occurrence par l'avocat.

C'est précisément parce qu'il a été agacé par l'utilisation de ChatGPT qu'un juge de l'État du Texas a décidé d'exiger des avocats qui se présentent devant son tribunal de certifier « soit qu'aucune partie du dépôt n'a été rédigée par une intelligence artificielle générative (telle que ChatGPT, Harvey.AI ou Google Bard), soit que l'exactitude de tout langage rédigé par une intelligence artificielle générative a été vérifiée par un être humain « *using print reporters or traditional legal databases* » en signant le « *Mandatory Certification Regarding Generative Artificial Intelligence* ».

c) *Une issue paradoxale du déséquilibre des forces ?*

À la conjonction du droit et des technologies, les sociétés de la « *legal tech* » ont bouleversé les pratiques traditionnelles des praticiens du droit.

Ces sociétés offrent aujourd'hui, en faisant usage de la technologie, une large palette de services juridiques personnalisés. Les produits proposés sont extrêmement performants. L'accès structuré à l'information et la veille réglementaire, jurisprudentielle et doctrinale organisée par domaine sont remarquables. Les demandes formulées en langage naturel sont une aide assurément précieuse. Des partenariats, parfois médiatisés, sont désormais noués entre des sociétés de la « *legal tech* » et des cabinets d'avocats.

Cette évolution du marché du droit met en exergue et accroît le déséquilibre des moyens dont disposent certains représentants des parties, d'une part, et les juges, d'autre part, au risque de placer ces derniers en difficulté du fait de leur sous-équipement.

Il serait paradoxal que, un jour, l'autorité judiciaire accède à des services personnalisés ou à des informations complètes et structurées en souscrivant des licences payantes auprès des sociétés privées qui exploitent les données relatives aux décisions de justice fournies en libre accès... par le service public de la justice.

§ 4. – *Propos conclusif*

S'informer et se former pour connaître l'environnement technologique dans lequel opèrent les acteurs de la justice sont d'impérieuses exigences pour, d'une part, saisir les opportunités offertes par les nouvelles technologies et, d'autre part, prendre la juste mesure des risques et limites qu'elles présentent lorsqu'elles sont utilisées dans le cadre des procédures juridictionnelles. Lors de la deuxième édition du Forum des juges, qui s'est déroulée à Syracuse en octobre 2023, les échanges de qualité relatifs aux effets des changements technologiques sur l'administration de la justice européenne et nationale se sont résolument inscrits dans cette perspective. Ils doivent à ce titre être salués.

Je retiens de ces fertiles débats que les nombreux commentaires, questionnements et réflexions conduisent à dresser le constat que les spécificités de l'administration de la justice, entendue comme une administration au service de la justice, ne sont pas toujours suffisamment prises en compte par les autorités publiques et qu'elles sont même parfois ignorées. Parce qu'il est un motif de préoccupation, ce constat est un point d'attention particulièrement propice à la continuation des actions propres à éveiller les consciences.

Je retiens également que des efforts significatifs sont attendus de l'ensemble des professionnels du droit pour réussir la transition technologique de l'IA. Confrontés à ce défi commun, ces professionnels gagneraient à se rapprocher pour mieux comprendre leurs besoins et contraintes mutuels, ainsi que pour se rappeler que l'homme, qu'il exerce en qualité de juge ou d'avocat, doit toujours rester celui qui décide.

Qu'il me soit enfin permis de féliciter le Réseau européen de formation judiciaire, en particulier sa secrétaire générale, Mme Derveaux, ainsi que toutes les personnes impliquées dans l'organisation du Forum des juges, pour l'excellent déroulement des sessions et le caractère parfaitement interactif des travaux.



## XIV

# EFFICIENT ADMINISTRATION OF JUSTICE IN THE DIGITAL AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE AGE: SOME ELEMENTS OF CRITICAL ANALYSIS <sup>(1)</sup>

Emmanuel COULON

### Abstract

The digitalisation of the judicial process and artificial intelligence are deeply changing the administration of justice. Based on his experience, observation and analysis of the texts, the author examines the opportunities and risks associated with these major changes in the way Justice is administered, and asks notably how far the quest for efficiency can be pushed without risking neglecting the requirement of a fair trial.

### Keywords

Administration of justice – Digital – Artificial Intelligence  
– Opportunities – Risks

### § 1. – *Introduction*

The world of law is adapting to the changes brought about by the digital revolution that has been underway for several decades now. Judges, prosecutors, registrars, lawyers, corporate lawyers, professors and law students, to name but a few, are both witnesses to and protagonists in this movement.

The evaluation report of the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), published on 5 October 2022, <sup>(2)</sup> notes that the digitalisation of justice is progressing throughout Europe, but at different paces depending on the country concerned. <sup>(3)</sup> However, the findings resulting from this digitalisation are always the same.

---

(1) This article was finalised in October 2023, at a time when the draft AI Act was still in discussion within the Trilogue. The political agreement on the Act was reached on 8 December 2023. In order to allow the reader to have an updated contribution, the changes made to the text which was accessible in October 2023 and of interest for the contribution are explicitly indicated in a footnote after the mention 'NOTA BENE'.

(2) See <https://rm.coe.int/cepej-rapport-2020-22-f-web/1680a86278>.

See also the 2023 European Union Justice Scoreboard produced by the European Commission, which shows that the digitalisation of justice systems could be further improved ([https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/Justice%20Scoreboard%202023\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/Justice%20Scoreboard%202023_0.pdf)).

(3) The transformations of justice systems through innovation are disparate. While the judicial process is fully digitalised in some systems or is about to be digitalised, it is progressing elsewhere, geographically or materially, in a fragmented manner.

Thus, when all the stages of the trial, the documents produced by the parties up to the ruling, signed and stored electronically have been digitalised, the entire proceedings have been dematerialised.<sup>(4)</sup>

When it is possible to plead remotely by videoconference, the place of justice becomes virtual.<sup>(5)</sup>

When the proceedings are dematerialised and no physical hearing is held, the court becomes virtual for particular types of litigation.<sup>(6)</sup>

The massive exploitation of the freely available metadata from court rulings has led to the emergence of ‘*predictive*’ justice.<sup>(7)</sup> In this situation, the personal data of the natural persons cited in the judgments must be protected<sup>(8)</sup> and algorithmic biases avoided.

With generative artificial intelligence (hereinafter ‘AI’) and the global success of ChatGPT, a major cultural transformation has begun. Justice is just one of the areas concerned by this vast transformation. The effects of generative AI on the judging function have yet to be measured.

The words ‘*robot justice*’ are not mentioned. However, the subject at hand necessarily leads us to question which parts of the justice system would benefit from being assisted by algorithms and which parts should remain the sole responsibility of human beings.<sup>(9)</sup> The

---

(4) For an in-depth analysis of the relationship between digital technology and justice systems, see A. GARAPON and J. LASSEGUE, *Justice digitale – Révolution graphique et rupture anthropologique*, Paris, PUF, 2018.

(5) ‘The disintrication of space and time that founded the unity of the trial introduces a certain number of discontinuities’ (free translation), which are detailed in the book ‘Justice digitale’, cited above, p. 181.

(6) These findings were first presented in 2018 at a symposium organised by the French Cour de Cassation on the judiciary and digital technology. Since then, the French Cour de Cassation has organised numerous conferences on the subject of digital technology ([www.courdecassation.fr/colloques/revoir-un-colloque/colloques-numerique](http://www.courdecassation.fr/colloques/revoir-un-colloque/colloques-numerique)).

(7) The term ‘predictive’ is in quotation marks, as its use is disputed. Indeed, it is not a question of predicting a judge’s ruling, but of drawing up a statistical analysis based on a panel of similar court rulings and therefore anticipating the risks incurred. The concept of ‘predictive’ justice refers to a ‘set of instruments developed by analysing large masses of justice data the aim of which is to predict as precisely as possible the outcome of a dispute, based notably on a calculation of probabilities’ (report on *The open data of court rulings*, submitted to the French Minister of Justice, in November 2017, p. 14).

(8) As provided for in Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (*O.J.* 2016, L 119, p. 1).

(9) The relationship between justice and the new technologies is often approached from this angle. This issue is constantly being reviewed to address the ever-changing technological landscape.

challenge is facing all justice systems: how far can we push the quest for the efficiency that comes with the new technologies without risking neglecting the requirements of a fair trial?

I would like to approach this question from two perspectives:

1. digitalisation of the administration at the service of justice
2. awareness of the challenges posed by AI systems as applied to the justice system.

§ 2. – *Digitalisation of the administration  
at the service of justice*

A. – *Why digitising?*

To be beneficial, the digital transformation of the administration of justice must serve one purpose: it must help improve the administration of the courts in such a way that the judging function is performed better.

This calls for profound changes and these are opportunities to modernise a justice system that is generally congested, sometimes destitute and often ill-equipped. These changes are also an opportunity to rethink the offer of justice and better align the public service of justice with the expectations of its users (which implies precisely identifying these users).<sup>(10)</sup>

The overarching challenge that the digital transformation poses to the justice system is therefore to reform itself by seizing these opportunities and meeting these expectations.

In an opinion issued in 2011, the Consultative Council of European Judges<sup>(11)</sup> considered that ‘IT should be a tool or means to improve the administration of justice, to facilitate the user’s access to the courts and to reinforce the safeguards laid down in Article 6 ECHR’.

---

(10) Expectations depend on points of view. Traditionally, courts or justice systems are assessed based on the extent to which they respect fundamental safeguards, namely independence, impartiality, accessibility, rights of the defence, speedy execution and publicity. But the quality of service can also be assessed in terms of how attractive the system is for investors and economic development: a stable legal system is favoured by economic operators. It can also be assessed by taking the satisfaction rates of users of the public service of justice into account as expressed in surveys or opinion polls. These methods, which are not exclusive of one another, have in common the aim of fostering trust in the justice system.

(11) CCJE, Opinion No 14 (2011), Justice and Information Technologies (IT).

This opinion is still very relevant today. Care must be taken to make the best use of these means, in particular by considering the economics of justice in light of the principle of efficiency.

Actions are therefore being taken everywhere to improve:

- access to justice, which includes access to information and court rulings over the Internet, as well as the provision of free online judicial data in the form of structured files (open data);
- exchanges between the courts and professionals, including dematerialised communication between the court and the parties' representatives,<sup>(12)</sup> and the use of videoconferencing for plea hearings (for which a regulatory framework is clearly required);<sup>(13)</sup>
- the administration of the courts;<sup>(14)</sup>
- assistance in the work of judges and registrars.<sup>(15)</sup>

---

(12) In this context, it can be noted that exclusively electronic exchanges between the registry and the representatives of the parties have been mandatory for the General Court of the European Union since 1st December 2018. This regulatory move is beneficial for all: no need to send paper-based documents (more environmentally friendly), shorter transmission time (speedier processing), lower postage costs (free e-Curia), availability 24 X 7 (greater accessibility), increased legal security and finally the electronic processing of documents sent to the registry is greatly facilitated.

The regulatory framework consists of the Rules of Procedure of the General Court, the Practice Rules for the Implementation of the Rules of Procedure of the general Court, the decision of the General Court of 11 July 2018 on the lodging and service of procedural documents by means of e-Curia, and the conditions of use of the e-Curia application to be signed by the representative. The texts are available on the Court's 'Procedure' page: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7040/fr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7040/fr/) [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7040/en/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7040/en/).

A video presenting the benefits of this solution is available online ([www.youtube.com/watch?v=OizKnQPYGIU](http://www.youtube.com/watch?v=OizKnQPYGIU)).

(13) Since 1st April 2023, the use of videoconferencing has been authorised by the Rules of Procedure of the General Court of the European Union. It is legally regulated and subject to compliance with conditions aimed at guaranteeing the quality of transmission and interpretation.

(14) Technologies enable better monitoring of judicial proceedings and promote a proactive case management policy by generating detailed statistics on court activities. The data available also enables situations to be analysed in detail thus helping to improve reporting to the budgetary authority and the public.

(15) Digitalisation of every stage in the court proceedings enables judges (and their staff) and the Registrar to work in a smooth, informed and efficient manner. It facilitates processing, automates certain human activities, reduces data entry errors and standardises practices. Each of the phases in the processing of a case can be dematerialised: the filing of procedural documents by the parties, entry of documents in an electronic register, production of letters from the registry, electronic file accessible within the jurisdiction (including the case file and the internal file containing the documents produced by the court that are not in the case file), electronic exchanges between the judges and the registry, notification of internal deadlines to come or that have expired, dashboards for managing ongoing actions and viewing the status of the cases, calendar of hearings, electronic signature of court decisions, permanent and secure electronic archiving of original versions of court rulings signed electronically (qualified electronic signature within the meaning of Regulation (EU) 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC [*O.J.* 2014, L 257, p. 73]). In addition, access to large databases (documentary, regulatory and case law) helps improve the work of the judges and

These improvements cannot, in principle, be dissociated from global reflections on the overall performance of the court, jurisdictional governance, the rational use of the resources available, the functional breakdown of responsibilities, the breakdown of competencies between the courts, the clarity and appropriateness of the rules of procedure, and the contribution expected from judicial officers.

### B. – *AI is an opportunity*

Using AI systems is necessary for the same reasons that justify dematerialisation. AI systems are just tools that should be taken advantage of. However, with AI applied to law, the paradigm shifts because the phenomenon is disruptive.

In the proposal for a regulation that the Commission tabled on 21 April 2021, AI is functionally defined as ‘software that is developed with one or more of the techniques and approaches listed in Annex I and can, for a given set of human-defined objectives, generate outputs such as content, predictions, recommendations, or decisions influencing the environments they interact with’.<sup>(16)</sup>

AI-based solutions, in addition to all dematerialisation operations, are an additional response to the congestion of jurisdictions, in particular because they save extremely valuable time by generating for the court:

- content (reports, findings, anonymised or pseudonymised content);
- predictions (which can provide information on the risk of criminal recidivism, propose amounts of severance pay or compensation for damages);
- recommendations (e.g. for the allocation of cases between the chambers of the court; help in identifying case law discrepancies);

---

the staff assisting them (judges’ assistants, registrar, documentation and legal analysis services) and the use of decision templates fosters greater consistency in a court’s ruling practices.

(16) The proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A52021PC0206>) was examined by the Council on 6 December 2022 and by the European Parliament on 14 June 2023. At the time of the Judges’ Forum in Syracuse (October 2023), the legislative procedure was still ongoing.

NOTA BENE: the definition of AI in the text resulting from the political agreement of 8 December 2023 is as follows: ‘An AI System is a machine-based system designed to operate with varying levels of autonomy and that may exhibit adaptiveness after deployment and that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations, or decisions that can influence physical or virtual environments’. See also, on the version of the AI Act resulting from its adoption by the European Parliament in first reading on 13 March 2023, the general conclusions of Ingrid Derveaux and Stanislas Adam in this book.

- draft rulings (and even dispute resolution subject to effective recourse before a judge).

They also take the form of a ‘*chatbot*’ (to provide answers to questions asked by litigants about deadlines, the presentation of documents or queries as to the rules of procedure), translate and transcribe what is said orally (*‘speech to text’*).

The possible applications of AI by the judicial authority are very extensive<sup>(17)</sup>, insofar as they:

- concern the administration of cases, the allocation of resources and substantial assistance in the act of judging;
- are of interest to judges and registry staff;
- apply to pre-trial, trial, hearing, deliberations and post-trial phases.
- They will therefore need to be integrated into the processes by successfully driving change.

### C. – *Managing permanent change*

Permanent change is managed with organisation and method. The guidelines on the move to cyberjustice, drawn up by the CEPEJ,<sup>(18)</sup> constitute a very appropriate reference framework in this respect, emphasising the setting of clear objectives, free from all technical considerations, the allocation of appropriate resources commensurate to the project’s goals and close involvement of future users in the development of tools throughout the life of the project.<sup>(19)</sup>

Based on the experience gained during the digitalisation of all stages of the judicial process before the General Court of the European Union (process started in 2005 and ended in 2022 with the qualified

---

(17) Within the Court of Justice of the European Union, as early as 2020, the Registrar of the General Court identified a series of application developments that would enable him to better perform his day-to-day tasks. These included automating certain processing operations, identifying irregularities in procedural documents, detecting situations requiring urgent rulings or facilitating the detection of connections between cases.

(18) A toolkit for supporting the implementation of the Guidelines on how to drive change towards cyberjustice, adopted by the CEPEJ in 2019 (<https://rm.coe.int/cepej-boite-a-outils-cyberjustice-en-cepej-2019-7/168094ef3d>), and Guidelines on electronic court filing (e-filing) and digitalisation of courts, adopted by the CEPEJ in 2021 (<https://rm.coe.int/cepej-2021-15-en-numerisation-dossiers-digitalisation-tribunaux/1680a4cf2e>).

(19) They are presented in seven points: ‘general principles’, ‘start by setting clear objectives, free from all technical considerations’, ‘consider the basic criteria contributing to the smooth deployment of IT’, ‘allocate appropriate resources commensurate to the project’s goals’, ‘closely involve future users in the development of the tools throughout the life of the project’, ‘develop a deployment policy involving all the stakeholders’, and move ‘from a project management culture to a truly hands-on approach to innovation’.



electronic signature of court decisions and their permanent and secure e-archiving), I would like to add some personal insight to the above on several points:

- good governance is crucial: it is that which decides on the strategy to be adopted in an informed manner (it listens and adapts) and monitors implementation of the measures and their compliance with the legal framework (without prejudice to the necessary adaptations to this legal framework);
- each in his or her role and each in his or her place: the involvement of judges and court staff is essential; the role of new technology specialists is to offer judges, registrars and staff responsible for handling cases a range of solutions to address the needs of the users of these systems;
- clairvoyance is essential: this requires being aware of the reality of the efforts made by judges and court staff, in particular those in the registries, in coordination with technological departments, when designing, explaining, testing and fine-tuning innovative solutions, and then supporting them through communication and training (which can be qualified as indirect costs), since these efforts are generally not measured, and therefore barely acknowledged if at all;
- be decisive: if one wants to use AI-based solutions for the public service of justice one is required to question the state of the digital transformation of the services that administer justice, be aware of the potential of the tools involved, have a strategic vision and a will and mobilise resources (internal due to their knowledge of the rules and tasks to be carried out and, often, external for technological support). An order of priorities must be established according to the reality of the needs identified;
- co-design in good intelligence: designers of technology solutions and users of the courts and their services must work hand in hand to choose the right AI-based solutions (use of a ready-to-use system, a system requiring adjustments or an ex novo system), design and deploy;
- continuously support staff throughout the transition: the organisational and functional impacts of new technologies are significant. The efficiency gains made possible by the machine lead to questions about how to use the time saved and to rethink the role and place of certain justice personnel, in particular those working in the legal aid professions. These are the reasons

why the public policy of modernising the administration must be accompanied by explanations and training designed to support, with due care, judicial staff throughout the change process.

Moreover, the use of technology must not in any way undermine the continuity of the public service of justice. Technological change must therefore be based on a high-performance technological infrastructure ensuring application redundancy. It is also necessary to protect the judicial authority against cyberattacks of external or internal origin (in particular by raising awareness among judicial personnel about the right digital reflexes to be acquired).

§ 3. – *Awareness of the challenges posed by AI systems  
when applied to the justice system*

AI raises concerns about the risks of breaches of the right to a fair trial and the rights to freedom of expression, freedom of assembly, respect for privacy and the protection of personal data, non-discrimination.

For the AI used by the judicial authorities, the initially exclusively ethical approach<sup>(20)</sup> has become regulatory with the European Commission's proposal for a regulation aimed at establishing a trustworthy AI in the European Union.

---

(20) In 2018, the CEPEJ adopted an Ethical Charter on the use of artificial intelligence (AI) in judicial systems and their environment, based on five principles:

- respect of fundamental rights: ensuring that the design and implementation of artificial intelligence tools and services are compatible with fundamental rights;
- non-discrimination: specifically preventing the development or intensification of any discrimination between individuals or groups of individuals;
- quality and security: with regard to the processing of judicial decisions and data, using certified sources and intangible data with models conceived in a multi-disciplinary manner, in a secure technological environment;
- transparency, impartiality and fairness: making data processing methods accessible and understandable, authorising external audits;
- under user control: precluding a prescriptive approach and ensuring that users are informed actors and in control of their choices.

See [www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-european-ethical-charter-on-the-use-of-artificial-intelligence-ai-in-judicial-systems-and-their-environment](http://www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-european-ethical-charter-on-the-use-of-artificial-intelligence-ai-in-judicial-systems-and-their-environment).

The Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) also took a position, in 2020, on the ethical issues related to the use of AI in judicial proceedings by calling for the specificity of the judicial environment to be taken into account. It highlighted:

- possibility for all parties involved to identify the use of AI in a case;
- non-delegation of the judge's decision-making power;
- possibility to verify the data input and reasoning of the AI tool;
- the possibility to discuss and contest AI outcomes;
- compliance with the principles of the General Data Protection Regulation;
- the neutrality and objectivity of AI tools used by the judicial system should be guaranteed and verifiable.

The Council of Europe, under the impetus of the Committee on Artificial Intelligence, has the stated ambition of having all interested countries sign a framework convention on artificial intelligence, human rights, democracy and the rule of law.<sup>(21)</sup>

*A. – Regulatory framework proposed  
by the European Commission*

The approach adopted by the European Commission is based on four levels of risk. Certain particularly harmful AI practices are prohibited because they are contrary to EU values. So-called ‘high risk’ AI systems, which are deemed to present significant risks to human health, safety or fundamental rights, will have to comply with a set of horizontal mandatory requirements for trustworthy AI and follow conformity assessment procedures before those systems can be placed on the Union market. Systems with ‘transparent’ risk are permitted but subject to information obligations. Risk-free systems are permitted without restriction.

As regards the application of AI to the justice system, the European Commission identifies, in point 8 of Annex III of its April 2021 proposal,<sup>(22)</sup> as high-risk AI systems:

---

See [www.ccbe.eu/fileadmin/speciality\\_distribution/public/documents/IT\\_LAW/ITL\\_Guides\\_recommendations/EN\\_ITL\\_20200220\\_CCBE-considerations-on-the-Legal-Aspects-of-AI.pdf](http://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/IT_LAW/ITL_Guides_recommendations/EN_ITL_20200220_CCBE-considerations-on-the-Legal-Aspects-of-AI.pdf).

(21) <https://rm.coe.int/cai-2023-18-fr-projet-de-travail-consolide-de-convention-cadre/1680abde67>.

(22) The only other reference to AI systems applied to the administration of justice is contained in recital 40 of the proposed regulation: ‘Certain AI systems intended for the administration of justice and democratic processes should be classified as high-risk, considering their potentially significant impact on democracy, rule of law, individual freedoms as well as the right to an effective remedy and to a fair trial. In particular, to address the risks of potential biases, errors and opacity, it is appropriate to qualify as high-risk AI systems intended to be used by a judicial authority or on its behalf to assist judicial authorities in researching and interpreting facts and the law and in applying the law to a concrete set of facts. Such qualification should not extend, however, to AI systems intended for purely ancillary administrative activities that do not affect the actual administration of justice in individual cases, such as anonymisation or pseudonymisation of judicial decisions, documents or data, communication between personnel, administrative tasks or allocation of resources’.

NOTA BENE: recital 40, which appears in the text resulting from the political agreement of 8 December 2023, reads as follows:

‘Certain AI systems intended for the administration of justice and democratic processes should be classified as high-risk, considering their potentially significant impact on democracy, rule of law, individual freedoms as well as the right to an effective remedy and to a fair trial. In particular, to address the risks of potential biases, errors and opacity, it is appropriate to qualify as high-risk AI systems intended to be used by a judicial authority or on its behalf to assist judicial authorities in researching and interpreting facts and the law and in applying the law to a concrete set of facts. AI systems intended to be used by alternative dispute resolution bodies for those purposes should also be considered high-risk when the outcomes of the alternative dispute resolution proceedings produce legal effects for the parties. **The use of artificial intelligence tools can support the decision-making power of judges or judicial independence, but should not replace it, as the final decision-making must remain a human-driven activity and decision.** Such qualification should not extend, however, to AI systems intended for purely ancillary administrative activities that do not affect the actual administration of justice in

‘– Administration of justice and democratic processes:

(b) AI systems intended to assist a judicial authority in researching and interpreting facts and the law and in applying the law to a concrete set of facts’.<sup>(23)</sup>

The primary goal is to avoid algorithmic biases in the judging function.

A solution to support this function, for example the one that would be used by the judicial authority to identify and analyse decisions applying a rule of law to identical factual situations, will therefore fall within this category of high-risk AI systems.

This qualification requires suppliers and users, whether private or public, to comply with a series of obligations (in the chosen example of a solution to assist the judging function, users are the judges and the persons who assist them in the act of judging)<sup>(24)</sup>.

According to the approach proposed by the European Commission, the risks of infringement of fundamental rights and fair trial guarantees are circumscribed when collecting data as well as when designing algorithms and the realisation of risks is contained by complying with user obligations<sup>(25)</sup>, a category to which judges and judicial staff working for the judicial authority belong.

While the text is still under discussion before the European legislator, some doubts are expressed as to the reality of the consequences of this text for the judicial authority<sup>(26)</sup>.

---

individual cases, such as anonymisation or pseudonymization of judicial decisions, documents or data, communication between personnel, administrative tasks’ (Bold added).

(23) The French version reads as follows:

‘– *Administration de la justice et processus démocratiques :*

(a) *les systèmes d’IA destinés à aider les autorités judiciaires à rechercher et à interpréter les faits et la loi, et à appliquer la loi à un ensemble concret de faits.*’

NOTE BENE: the change in wording of point 8 of Annex III in the text resulting from the political agreement of 8 December 2023 does not alter the substance of the comment written in October 2023. Point 8 of Annex III is now worded as follows:

‘*Administration of justice and democratic processes:*

(a) *AI systems intended to be used by a judicial authority or on their behalf to assist a judicial authority in researching and interpreting facts and the law and in applying the law to a concrete set of facts or used in a similar way in alternative dispute resolution.*’

(24) Suppliers and users are defined in the proposed Regulation.

(25) The obligations for the user of a high-risk AI system are to: use such systems in accordance with the instructions of use; provide human oversight and monitor operations for potential risks; keep the logs automatically generated by that high-risk AI system; report any serious incidents and malfunctioning to the supplier or distributor. The user is also required to comply with existing legal obligations, such as the General Data Protection Regulation and sectoral laws.

(26) NOTA BENE: The doubts expressed persist after the political agreement of 8 December 2023.

On the one hand, the scope of point 8 of Annex III would benefit from being clarified for reasons of legal certainty. On the other hand, there are fundamental questions regarding:

- Persistence of bias risk: suppliers of high-risk systems must establish, implement, document and manage a risk management system<sup>(27)</sup>. As such, they are required to identify and analyse ‘*known and foreseeable risks*’, to estimate and assess risks ‘*that may emerge*’ and to adopt ‘*appropriate risk management measures*’. Can a private company that designs the high-risk system assess the relevance of the identified risks to the judging function? Who, in practice, identifies possible unreported risks? Who ensures that a precedent-seeking AI system does not violate the principles of judicial independence and impartiality, particularly because the system has not been trained on a reliable and complete dataset? Can the algorithmic ‘*product*’ be secured upstream as would be an ordinary product, whereas the generative AI on which next-generation systems are based cannot be classified *ex ante*?
- The design of decision-support algorithms: an algorithm will not establish good probability calculations if certain relevant parameters are not taken into account (change of law, reversal of case law or disproportionate weight given to a given series of cases) and will therefore mislead the end user.
- The certification of algorithms: the algorithms used by AI systems will be certified by standardisation bodies: are these bodies best placed to verify the compliance of algorithms with fundamental rights and fair trial safeguards? To what extent are the actors in the administration of justice involved in this verification exercise?
- Which supervisory authority will be responsible for ensuring the judicial authority applies and implements the regulation<sup>(28)</sup>?

---

(27) In addition to implementing a risk management system, the obligations to be met by the provider of a high-risk AI system are: specify datasets and implement data governance; establish technical documentation; automatically log events; comply with the obligations of transparency and information provision to users; ensure human control; achieve an appropriate level of accuracy, robustness and cybersecurity. They are also responsible for:

- establishing and implementing quality management within their organisation;
- drafting and maintaining technical documentation;
- carrying out conformity assessment and, where appropriate, re-assessment of the system;
- registering the stand-alone AI system in the EU database;
- signing the declaration of conformity and affixing the CE marking;
- post-marketing follow-up;
- reporting serious incidents and malfunctioning leading to breaches of fundamental rights;
- collaborating with supervisory authorities”.

(28) In France, the Vice-President of the Council of State, the President of the National Bar Council and the President of the Bar Association at the Council of State and the Cour de Cassation

- As regards the EU institutions, agencies and bodies falling within the scope of the regulation, the October 2023 version of the proposal, indicated that the European Data Protection Supervisor would act as the competent authority responsible for supervision. It was therefore proposed that the activity of the courts of the Union (Court of Justice and General Court) be supervised by the European Data Protection Supervisor, even though this is not the case when it comes to overseeing proper implementation of the data protection regulations in the context of the judicial activities of the Court of Justice and the General Court.<sup>(29)</sup>
- At national level, will judicial specificity be taken into account when appointing the national authority in accordance with the principle of the separation of powers?<sup>(30)</sup>

It is also noted that the wording of point 8 of Annex III does not place case-law analysis applications developed by private companies for parties before the judge (lawyers) within the scope of the AI Regulation, although these tools are likely to influence the conduct of judicial proceedings and therefore the subsequent elaboration of case-law.

There is no doubt that these formulations will feed into debates on the independence of the justice system and raise questions as to preliminary ruling proceedings which the Court of Justice will have to address.

---

have called for the creation of a system to regulate and control the algorithms used to operate databases of court rulings, with the aim of *'putting a public authority in place responsible for this regulation and control, in connection with the administrative and judicial courts as well as with the Bar Associations and the National Bar Association'* (Italics added); [www.conseil-etat.fr/actualites/open-data-des-decisions-de-justice-une-regulation-necessaire-des-algorithmes](http://www.conseil-etat.fr/actualites/open-data-des-decisions-de-justice-une-regulation-necessaire-des-algorithmes).

(29) NOTA BENE: This position was judiciously changed in the final phase of the discussions. It is heartening to read in Article 63(6) of the text resulting from the political agreement of 8 December 2023: 'Where Union institutions, agencies and bodies fall within the scope of this Regulation, the European Data Protection Supervisor shall act as their market surveillance authority **except in relation to the Court of Justice acting in its judicial capacity**' (bold added). It is assumed that it is the 'Court of Justice of the European Union' institution, including the Court of Justice and the General Court, that is referred to in this provision and not only the 'Court of Justice' jurisdiction. However, it is noted that other provisions of the text conferring competence on the European Data Protection Supervisor do not include this welcome reservation.

(30) Anticipating the adoption of the AI Regulation by the Parliament and the Council, the Kingdom of Spain adopted in August 2023 a decree approving the status of the Spanish Agency for the Supervision of Artificial Intelligence ('Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial'). According to the press release, 'La AESIA se adscribe al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a través de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial' (free translation: AESIA reports to the Ministry of the Economy and Digital Transformation through the State Secretariat for Digitalisation and Artificial Intelligence).

Because the administration of justice is not like any other administration:

- data collection, algorithm design and certification are phases in which the actors in the justice system (judges, registrars, bar representatives) must be organically and functionally involved;
- overseeing implementation of AI rules by the judicial authority must be performed both on a national and European level by authorities that will guarantee the independence of the judiciary. One source of inspiration is the regulation on the protection of personal data, which recognises, at both national and European level, the specificities of data processing in judicial proceedings.

B. – *Possible side effects during use*

1. The open data policy with regard to court rulings  
and the dangers thereof: the French example

Digital technologies enable a considerable amount of legal data to be disseminated. The move to provide free electronic access to databases of court rulings, a move supported in particular by the French legislator from as early as 2016, has led to a change of scale and has required the mandatory masking of the surnames and first names of natural persons, both parties and third parties, mentioned in the rulings and also the masking of any element identifying the parties, third parties, magistrates or members of the registry, where disclosure of such identities could jeopardise the safety or respect for the privacy of these persons or their entourage. These masking operations are performed by an AI tool developed by the Cour de Cassation.

The reuse of justice data by designers of algorithmic tools requires us to take this analysis a step further.

Indeed, the open data provision of court rulings generates two types of risks, which a specific report submitted in June 2022 to the French Cour de Cassation,<sup>(31)</sup> highlighted: a) a levelling out of court rulings in a system that is not built on the technique of precedent; b) the advent of conformist trends in the application of the rules of law.

---

(31) Report on *Dissemination of decision-making data and jurisprudence – What jurisprudence in the era of open judicial data?* (free translation): ([www.courdecassation.fr/files/files/Publications/Divers/Rapport%20open%20data/Rapport\\_La\\_Diffusion\\_des\\_données\\_décisionnelles\\_et\\_la\\_jurisprudence.pdf](http://www.courdecassation.fr/files/files/Publications/Divers/Rapport%20open%20data/Rapport_La_Diffusion_des_données_décisionnelles_et_la_jurisprudence.pdf)).

## 2. Succumbing to the temptation to delegate

### a) *The act of judging*

AI systems can facilitate the drafting of rulings and assist in the judge's decision-making process, including by informing the judge of all court judgements in similar cases. The magistrates themselves choose the search criteria (in natural language) when querying a database to extract cases similar to the ones they have to deal with. The judges keep those cases of interest to them. Combined with a pre-established ruling template (formatted template or outline), the proposed ruling can thus be prepared by the machine.

Generative AI has opened up new avenues. The conversational tool provides answers to the questions asked and this feature was used by a Colombian judge in 2023 when ruling on a dispute relating to the payment of medical expenses by an insurance company. The judge in the Cartagena Court questioned ChatGPT and then incorporated the answers obtained into his ruling before giving his own assessment. The judge stated that 'THE purpose of including these AI-produced texts is in no way to replace the judge's decision' and added 'what we are really looking for is to optimise the time spent drafting judgments after corroborating the information provided by AI'.

One feels therefore that time pressures and the goal of optimising judicial performance measured by numerical data can lead the judge to adopt the result quickly produced by the machine. But that cannot and must not be. The judge's virtue and ethics, the conditions of his or her independence, prevent it. Entrusting humans with the sovereign power to judge is a matter of the rule of law and democracy.

### b) *Data control*

Judicial staff and first and foremost those in the registries, are generally faced with a significant workload and strive to meet managerial requirements by optimising the time taken for their interventions. Assistance from AI systems will therefore be welcome in this area, in particular those systems that enable data sorting and extraction.

However, some of the time freed up by algorithmic solutions must be used by these staff to verify the results obtained, otherwise unreliable information can lead to truncated analyses, false judicial statistics or erroneous rulings.



The quality of justice also depends on the reliability of the data used by judges. Measures must therefore be taken to ensure that the result produced by the algorithm is always controlled by humans.

### 3. Other side effects?

#### a) *Impact on the reasoning behind court rulings*

As mentioned above, the combination of open data and AI promotes 'predictive' justice. The effects of invoking cases in support of means and findings must be considered by both lawyers and judges who, faced with a list of results produced by an AI system, would be forced to explain, for the sake of transparency, why they decided, at the end of their examination, not to follow the referenced rulings.

Paradoxically, the tool designed to save time would require the judge to use this time to explain why they are not following the result proposed by the machine.

#### b) *Additional ethical requirement for lawyers?*

Lawyers made headlines in the US media (CBS News, CNN and New York Times) because they stood out, not for the quality of their performance, but for invoking fictitious court rulings in support of their findings. The *Roberto Mata v Avianca* case has become the reference case.

The origin of this case is an alleged bodily injury suffered by Mr Mata on board an Avianca airliner. The lawyer defending Mr Mata's interests in court signed documents that another lawyer in the firm, Mr Schwartz, had prepared using ChatGPT.

When questioned by the US judge at the hearing held in June 2023, Mr Schwartz admitted that he had not carried out any research other than by ChatGPT and had not verified the cases cited in reference. The judge's decision essentially highlights the lack of prudence, the lack of risk management and the lack of updating of the lawyer's legal practice. The lawyer's behaviour also characterises a lack of respect for the judge. This case teaches us that control must always be carried out by a human (a 'human in the loop' as the Americans say), in this case by the lawyer.

It is precisely because a Texas State judge was annoyed by the use of ChatGPT that he decided to require the lawyers appearing before his court to certify 'either that no part of the filing had been written by

a generative artificial intelligence system (such as ChatGPT, Harvey. AI or Google Bard), or that the accuracy of any language written by a generative artificial intelligence system had been verified by a human being 'using print reporters or traditional legal databases' by signing the "*Mandatory Certification Regarding Generative Artificial Intelligence*".

c) *A paradoxical outcome of the imbalance of forces?*

At the crossroads between law and technology, '*legal tech*' companies have disrupted the traditional practices of legal practitioners.

Using technology, these companies now offer a wide range of personalised legal services. The products offered are extremely efficient. These include structured access to information and regulatory, jurisprudential and doctrinal monitoring organised by domain and are quite remarkable. Natural language queries are certainly of great help. Partnerships, sometimes reported in the media, are now formed between '*legal tech*' companies and law firms.

This development of the law market underscores and increases the imbalance in terms of the resources available to certain representatives of the parties, on the one hand, and to the judges, on the other, at the risk of putting the latter in difficulty due to their lack of resources.

It would be paradoxical if, one day, the judicial authority has to access personalised services or comprehensive and structured information by paying a licence fee to private companies who exploit court ruling data provided freely to them... by the public service of justice.

§ 4. – *Conclusion*

Being informed and trained in the technological environment in which actors in the justice system operate are essential requirements, on the one hand, to seize the opportunities offered by these new technologies and, on the other, to take the measure of the risks and limits they present when used in judicial proceedings. In the second judges@europe forum event which took place in Syracuse in October 2023, support for the requirements above was widely expressed in the very interesting discussions on the effects of technological change on the administration of European and domestic justice. They should therefore be welcomed.

I note from these fertile debates that the many comments, questions and reflections lead one to the observation that the specificities of the administration of justice, understood as an administration serving justice, are not always sufficiently taken into account by public authorities and are even sometimes ignored. Since this observation is a cause for concern, it must lead us to continue to deploy awareness raising actions.

I also note that significant efforts are expected of all legal professionals to ensure the success of the AI technological transition. Faced with this common challenge, these professionals would benefit from coming together to better understand their mutual needs and constraints, as well as to remember that humans, whether in their role as judge or lawyer, must always be the ones who decide.

Finally, allow me to congratulate the European Judicial Training Network, in particular its Secretary-General, Ms Derveaux, and all those involved in organising the judges@europe forum, for their excellent work in running the sessions and the perfectly interactive nature of the work.



PART III – ACCOUNTABILITY  
THROUGH TRANSPARENCY:  
BALANCING JUDGES’ RIGHT  
TO PRIVACY AND FREEDOM  
OF EXPRESSION WITH CITIZENS’  
CONFIDENCE IN JUSTICE SYSTEMS

PARTIE III – LA « COMPTABILITÉ »  
PAR LA TRANSPARENCE :  
COMMENT ARTICULER LE RESPECT  
DÛ À LA VIE PRIVÉE DES JUGES  
ET À LEUR LIBERTÉ D’EXPRESSION  
AVEC LA CONFIANCE DES CITOYENS  
DANS LA JUSTICE





## XV

# COMPARATIVE OVERVIEW OF THE RIGHT TO PRIVACY OF JUDGES IN VARIOUS MEMBER STATES

Ivana HRDLICKOVA

### **Summary**

The article examines the impact of technology on the judicial systems in France, Italy, Sweden, the Czech Republic and Hungary, focusing on judges' privacy, freedom of expression and the need for judicial independence in the digital age. It highlights the challenges and opportunities presented by social media and technology, emphasizing the importance of clear guidelines, standards and adaptive responses to maintain judicial integrity and public trust in the midst of evolving digital landscapes and heightened public scrutiny.

### **Keywords**

Judicial independence – Judicial impartiality – Freedom of expression – Transparency – Privacy rights – Digital transformation – Social media – Principles of judicial conduct – Standards and guidelines

### § 1. – *Introduction*

#### *A. – The importance of Privacy and Freedom of Speech in Judicial Professions*

Globally recognised human rights, such as privacy and free speech, require special and keen attention from judges. Judges must enforce the law professionally and impartially. This requires privacy to protect them from undue influence or threats and ensure outright judicial independence. In contrast, democratic cultures significantly empower judges to express ideas, discuss the law and shape the law through freedom of expression. They must balance this independence with their impartiality as judges. Unchecked, it could severely damage public trust in the judiciary.

The intersection of privacy rights and freedom of expression in the context of the judiciary in the European Union presents a complex and nuanced landscape, deeply intertwined with the principles of judicial independence and the public's inherent right to information. This article aims to critically explore this intricate relationship, highlighting the unique status of judges within the EU Member States and the specific challenges and limitations they face in exercising their freedom of expression and right to privacy.

Judges are placed in a distinct position because of their role. They are not just public servants but also symbols and interpreters of the law, responsible for upholding justice and maintaining public confidence in the legal system. This dual role imparts a unique status upon them, lifting their actions and words, both inside and outside the courtroom, to a level of scrutiny unlike that faced by ordinary citizens.

The concept of judicial independence, a cornerstone of the EU's legal system, serves as both a shield and a sword in this context. On the one hand, it protects judges from external pressures, allowing them to make decisions based solely on the law and their interpretation of it. On the other, it imposes an arduous duty of restraint, particularly on matters of public expression, to preserve the image of impartiality and objectivity.

For judges in the EU Member States, freedom of expression is a right that is both essential and delicately balanced. While judges are entitled to the same fundamental right of free speech as other citizens, their expressions are often weighed against their role and the potential impact on the judiciary's credibility. This delicate balance raises the questions: To what extent can a judge express personal opinions, especially on social or political issues? How does the need to maintain judicial independence and impartiality limit this freedom?

Simultaneously, the judge's right to privacy in the EU is complex. As public figures, judges are subject to a level of public interest and scrutiny that can sometimes infringe upon their personal lives. The demarcation line between the public's right to information and a judge's right to privacy is often blurred, leading to debates and legal challenges. This situation is further complicated by the digital age, where information, both true and false, can easily be disseminated widely and rapidly, potentially causing irreparable harm to a judge's reputation and personal life.



These limitations on a judge's freedom of expression and right to privacy are not uniform across the EU Member States. They vary according to each Member State's legal traditions and cultural contexts, leading to a diverse and sometimes conflicting landscape. While reflective of the EU's pluralistic nature, this diversity poses challenges in establishing a common standard for the conduct of judges in terms of their expression and privacy rights.

Furthermore, the evident role of social media and digital communication in the lives of judges has introduced new dimensions to these issues. The ease and speed with which opinions and personal information can be shared online have created unprecedented challenges in maintaining a balance between freedom of expression, the right to privacy and the preservation of judicial dignity and impartiality.

Several high-profile cases in the EU have brought these issues to the forefront, sparking debates on the need for more explicit guidelines and regulations. These cases highlight the relationship between freedoms and responsibilities of judges as upholders of the law, emphasizing the need for a nuanced approach that respects both the individual rights of judges and the integrity of the judicial system.

Furthermore, the right to privacy and freedom of expression of judges in the EU is a topic of ongoing relevance and complexity. Balancing these rights with the demands of judicial independence and impartiality requires a careful and thoughtful approach that recognises the unique status of judges and their critical role in upholding justice and democracy in the EU. Navigating through this balance is important not only for the judges themselves but also for the broader confidence in the functioning of the judicial system in the European Union and beyond.

#### *B. – Judicial independence and the right to privacy and freedom of expression*

The relationship between judicial independence and the rights to privacy and freedom of expression for judges in the European Union is multifaceted and intricate. Judicial independence is a fundamental principle underpinning the justice system in the EU, ensuring that judges can make sound decisions that are free from external pressures or influences. This independence is essential for maintaining public trust and confidence in the judiciary and is closely linked to the concepts of privacy and freedom of expression for judges.

The principle of judicial independence is central to the notion that judges must be free to make unbiased decisions based on the law and their interpretation of it without undue influence from the executive or legislative branches of government, public opinion or the media. However, this independence also implies a level of restraint in a judge's public expression. The reason for restraint is twofold.

First, if judges were to express personal opinions on contentious social or political issues, this might lead to perceptions of bias or preconceived notions, thereby undermining the public's trust in their impartiality. Such expressions could be seen as prejudicing them in matters that may come before their courts or undermining the judiciary's apolitical nature.

Second, the judiciary's reputation for fairness and objectivity is critical. Unrestrained public commentary by judges can potentially erode this reputation, leading to a loss of respect for the judiciary as an independent institution. The dignity of the judicial office requires a certain decorum in public expression, balancing the judges' personal rights with the responsibilities of their office.

The right to privacy for judges intersects with judicial independence in several key ways:

1. **Protection from harassment:** Judicial independence can be compromised if judges feel threatened or intimidated. The assurance that their privacy is protected, especially in their personal lives, is crucial to safeguarding them from potential harassment or coercion that could influence their judicial decisions.
2. **Avoiding unreasonable interference in personal lives:** Like everyone, judges have a right to a private life. However, their public role can sometimes lead to excessive attention to their personal affairs, which may be inappropriate and could also affect their independence. Balancing the public's right to information with a judge's right to privacy is essential in maintaining this independence.
3. **Digital era challenges:** In the age of digital communication and social media, judges' privacy is becoming increasingly vulnerable. Information (both true and false) can be rapidly disseminated, potentially leading to intrusions into their private lives or the spreading of misinformation that can undermine their independence and authority.

In summary, the relationship between judicial independence and the rights to privacy and freedom of expression for judges in the EU is complex and delicately balanced. While judicial independence requires certain constraints with regard to a judge's public expressions and the protection of their private lives, it is also imperative to recognise that, as individuals, judges are entitled to their fundamental rights. Navigating through this balance is crucial for maintaining the integrity and functionality of the judicial system and upholding the individual rights and dignity of the judges themselves.

## § 2. – *Various Member States*

Five EU Member States have been selected for exploring their similarities and differences, as well as unique historical, legal and cultural contexts related to the right to privacy and freedom of expression of judges, namely France, Italy, Sweden, Czech Republic and Hungary. In each of these countries, the historical evolution of the judiciary plays a crucial role in understanding the current stance on judges' rights to privacy and freedom of expression. These historical contexts have shaped the legal cultures and norms governing judicial conduct and balancing individual rights with professional responsibilities.

### A. – *France*

The Napoleonic Code and civil law tradition have shaped the French judicial system. This system is based on the French Republic's ideal of judicial independence, which ensures judges remain impartial and free from political influence.<sup>(1)</sup>

A complex system of constitutional principles, statutory rules, and jurisprudence governs judges' privacy and free expression in France. Based on the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen,<sup>(2)</sup> the 1958 French Constitution upholds these rights. According to the preamble and later interpretations, the Constitution implicitly guarantees privacy. Article 11 of the Declaration states that freedom of speech is a fundamental right, but democracies limit it. The French Penal Code and Civil Code protect personal data and privacy. Though not exclusively applicable to the judiciary, media and the press,

---

(1) G. LĂZĂROIU *et al.*, 'Consumers' Decision-Making Process on Social Commerce Platforms: Online Trust, Perceived Risk, and Purchase Intentions' (2020) 11 *Frontiers in Psychology*, p. 890.

(2) Available at [www.elysee.fr/en/french-presidency/the-declaration-of-the-rights-of-man-and-of-the-citizen](http://www.elysee.fr/en/french-presidency/the-declaration-of-the-rights-of-man-and-of-the-citizen).

laws like the 1881 Law on the Freedom of the Press set the general framework for free expression. The Digital Republic Act of 2016 and the Data Protection Act of 1978, updated to comply with the GDPR,<sup>(3)</sup> are more important in the digital age. These laws handle modern technology challenges by protecting personal data, particularly judges and the public's right to information. The system of law governs French judges' professional activity, including their privacy and the right to free expression, as well as regulating the judiciary and restricting judges to ensure independence and impartiality. These limits assist the French High Council of the Judiciary, which protects judicial independence and interprets and enforces these norms. It helps judges combine private and public duties.<sup>(4)</sup> The Council advises judges on public comments, social media use, and conflicts between their personal and professional lives.

In France, professional associations and judicial training significantly shape the understanding and application of these rights. Ongoing education and ethical guidelines of these bodies help judges understand their rights and obligations in the face of rapidly changing social and technical contexts. Privacy and free speech are crucial to judicial careers. Judges need privacy to make unbiased decisions based on legal principles and the merits of the issues before them without fear of personal repercussions. Personal space protects judges from harassment, intimidation and overcritical examination that could affect their decisions, ensuring the complete independence and impartiality of the judiciary.

In contrast, democratic nations value freedom of speech for both the public and the judiciary. It allows judges to participate in legal discussions, intellectual arguments and professional opinions, enriching the legal scene and advancing jurisprudence. However, this independence requires judicial dignity and decorum to be upheld. Overuse of this freedom can damage public trust in the judiciary's impartiality. Balancing these rights in the judiciary is difficult. It requires balancing judges' privacy and judicial transparency and accountability.

---

(3) Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (*O.J.* 2016, L 119, p. 1).

(4) H. M. S. SHAFIQ, K. I. ZADI and B. AMJAD, 'Constitutional Court Appointments Mechanisms and Judicial Independence: A study of USA, Maldives, Canada, Germany, Egypt and Pakistan' (2022) 5 *Pakistan Journal of International Affairs* 2, [www.pjia.com.pk](http://www.pjia.com.pk), available at <https://doi.org/10.52337/pjia.v5i2.545>.

Several historical and current French cases have highlighted that delicate balance. A historical case included Judge Thierry Jean-Pierre,<sup>(5)</sup> whose 1990s political career sparked a national debate over the political activity of judges. His case sparked debates about whether judges can fully participate in politics without jeopardizing their impartiality. Judge Renaud Van Ruymbeke's high-profile political corruption case is another important case. His experiences showed the difficulties judges have in protecting privacy while working at the centre of media attention. His case highlighted the conflict between the public's right to transparency and the judge's privacy and security.

The digital era has brought new challenges. Concerns regarding potential online harassment and privacy breaches targeting judges have increased, raising concerns about judicial protection. These occurrences have disturbed judges and highlighted evident issues about the judiciary's digital vulnerabilities.<sup>(6)</sup>

These cases have caused French courts to reflect and change policy. Jean-Pierre's and Van Ruymbeke's cases, among others, have shaped the debate about judicial conduct in public life. They have raised awareness of the need for robust systems to safeguard judges against public exposure and abuse, especially in an age when internet platforms can amplify such threats. In response, French courts and legal organisations have updated their ethical standards and behaviour guidelines. These measures aim to assist judges in balancing their rights to privacy and free speech with their office's expectations and responsibilities in the modern world. Judges are receiving significant training and awareness on social media and digital platforms to protect their privacy and professional integrity.

Contemporary discourse in France often revolves around media-judiciary relations. The media undoubtedly shapes public opinion, thereby influencing the perception of the performance of the judiciary. Media attention on high-profile cases puts judges and their verdicts under scrutiny. This phenomenon emphasises the significance of transparency in the judicial process but also raises concerns about the impact of the media on the independence of judges and the possibility of misinterpretation or sensationalism in the public discourse.

---

(5) Media, Politics and Justice: Spotlight on Thierry Jean-Pierre (<https://ray.yorksj.ac.uk/id/eprint/5211/>).

(6) G. Rossi, *Authorities in Early Modern Law Courts*, 2020 (<https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/62313>).

Real-time news and social media, where unfiltered information circulates quickly, have influenced media engagement debates. The need for a balanced approach that respects freedom of the press and privacy and independence of the judiciary, has never been greater. This has led to discussions on principles of responsible journalism which respect the judicial process and the public's right to information.<sup>(7)</sup>

The French legal system's cornerstone of judicial independence underpins the current controversies. The debate is about how to maintain judicial independence in the face of changing social norms, especially regarding judges' privacy and freedom of expression. The important challenge is how judges can express themselves freely, contribute to the legal discourse and communicate with the public while remaining impartial and unbiased arbiters of justice. Digital communication tools and social media have changed these discussions. The immediacy and pervasiveness of digital media make judicial independence difficult. The availability and dissemination of information – and misinformation – raises issues about improper influence and public faith in the courts. These developments have driven efforts to design comprehensive methods for handling digital age concerns while protecting the ideals of the justice system. The extensive study of historical and contemporary precedents, current trends and disputes offers a complete picture of the dynamic and complicated French judiciary. It highlights France's continued efforts to balance the rights and obligations of judges with a fair, transparent and independent judicial system.<sup>(8)</sup>

The case of a judge who publicly criticised the French government's judicial practices in 2008, focusing on judicial independence, can remind us of potential challenges to judges' rights. He spoke publicly, sparking a debate on judicial freedom of speech. The case raised problems about judges' public discourse on matters related to their profession and the judicial system. The judge was not disciplined, which was seen as a recognition of judges' freedom of expression. The case highlighted the delicate balance judges must strike between free expression and judicial impartiality. It created awareness of the need for defined norms and bounds for judges' public speech, a matter

---

(7) B. DE LUNA and G. FEDELE, *Redefining National Identities through Justice: A Comparative Analysis between Italy and France*. *World Histories of Crime, Culture and Violence*, 2021 ([https://doi.org/10.1007/978-3-030-78386-0\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-78386-0_8)).

(8) *Ibid.*

that is still evolving in the French legal discourse. This case has been cited in the continuous endeavour to balance judicial ethics and public debate.<sup>(9)</sup>

The case of *Morice v. France*<sup>(10)</sup> also significantly addresses the issues of the right of judges to privacy and freedom of expression. This case provides insightful perspectives on the limits of a lawyer's freedom of expression, especially when commenting on the functioning of the judiciary, which indirectly relates to the broader theme of how judicial figures and the judicial process are publicly discussed.

The ECtHR's decision emphasised the need to balance respect for the judiciary and the individuals within it with the public's right to analyse and criticise the functioning of the justice system.

### B. – *Italy*

Italy's judicial system underwent significant post-World War II transformation with the establishment of the Republic in 1946. The new Constitution provided for an independent judiciary, breaking from the past, where the judiciary was often under the influence of other branches of government. Throughout the second half of the 20th century, as Italy grappled with political turmoil and corruption, the role of judges became increasingly central, highlighting the need to balance their independence with accountability. The historical context has shaped the contemporary Italian judiciary's approach to privacy and freedom of expression.

The Italian Constitution protects freedom of speech for all citizens, including judges. Article 21 of the Italian Constitution<sup>(11)</sup> guarantees freedom of speech, writing and other communication. This constitutional article emphasises free expression in Italy, including by judges. The Code of Ethics for Judges and the Constitution govern Italian judges' ethics. This code acknowledges that judges must appropriately exercise their freedom of speech to uphold the law.<sup>(12)</sup>

---

(9) L. P. GÉA *et al.*, 'Public Perceptions of Psychiatric, Justice-Involved, and Elderly Populations during the COVID-19 Pandemic', (2022) *Journal of Psychiatric Research*, <https://doi.org/10.1016/j.jpsychires.2021.12.019>.

(10) ECtHR, 23 April 2015, *Morice v. France*, No. 29369/10, CE:ECHR:2015:0423JUD002936910.

(11) Available at [www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf).

(12) K. LENAERTS, 'New Horizons for the Rule of Law within the EU' (2020) 21 *German Law Journal* 1, pp. 29-34.

In Italy, the right to privacy and freedom of expression for judges is an area of significant interest, especially considering the country's rich legal tradition and its commitment to upholding the principles of democracy and the rule of law. While fundamental, these rights are also subject to certain constraints, given the unique role of judges in the Italian justice system. The right to privacy is enshrined in the Constitution and is further protected under various legal statutes and codes. For judges, this right is especially important, as it safeguards their personal information and private life from undue public scrutiny and interference. The protection of a judge's privacy is seen as being integral to ensuring their independence and impartiality, as it significantly prevents external pressures that could arise from public exposure of their personal life.

However, the right to privacy for Italian judges is not absolute. It is balanced against the public interest, particularly in matters related to the transparency and accountability of the judicial process. For instance, disciplinary action against judges can be made public, although careful consideration is required to protect their personal data and dignity.

Like other EU countries, the freedom of expression for judges in Italy is a nuanced issue. While judges enjoy the same constitutional rights to freedom of expression as other citizens, their public statements are subject to greater scrutiny. This scrutiny arises from the need to maintain the judicial office's authority, dignity and impartiality.

Italian judges are expected to exercise restraint in their public expression, particularly regarding matters on which they may adjudicate or which could reflect on their impartiality. Public commentary by judges on political issues or active cases is generally discouraged, as it could compromise the perceived neutrality of the judiciary.

A landmark ruling of the European Court of Human Rights (ECtHR) to better comprehend the freedom of expression and privacy of Italian judges, *Belpietro v. Italy*<sup>(13)</sup> is a notable case that encapsulates this problem. This case illustrates the delicate balance between a judge's personal rights and professional obligations in the Italian legal system, all within the context of the parameters of the European Convention

---

(13) ECtHR, 24 September 2013, *Belpietro v. Italy*, No. 43612/10, CE:ECHR:2013:0924JUD004361210.



on Human Rights.<sup>(14)</sup> *Belpietro v. Italy* applies to the Italian judiciary and rights of judges to speak out and participate in politics. The Italian legal authorities targeted the prominent Italian judge, Giancarlo Belpietro, for his political debates and public statements. The ECtHR examined the complex freedom of expression and privacy rights and responsibilities of judges. The judgment meticulously scrutinises the specifics of the case, delving into the details of Judge Belpietro's public activities and the subsequent disciplinary measures taken against him by the Italian judicial authorities.

The ECtHR conducts a thorough examination of the arguments put forth by both sides, addressing the limits and boundaries of freedom of expression for judges. It questions whether these limitations were judiciously applied in the case of Judge Belpietro while also contemplating the potential ramifications of his public statements on the perception of judicial impartiality and the public's trust in the Italian judiciary. The ECtHR's ruling extends its view beyond the specific case to Italy's broader legal framework. It assesses the compliance of Italy's laws with the European Convention on Human Rights. The judgment helps the Court evaluate the Italian legal system's ability to combine judges' personal freedom of expression and their professional obligations under the Convention.

### C. – Sweden

Deeply rooted in the principles of transparency and public access to information (*Offentlighetsprincipen*), Sweden's legal tradition has always influenced the functioning of its judiciary. Historically, Swedish judges have been seen as embodying the values of impartiality and restraint. The country's legal culture, with its emphasis on egalitarianism and public trust, has shaped the expectations and conduct of judges, particularly in the context of their public expressions and their right to privacy in general.

In Sweden, freedom of speech is a fundamental right protected by the Instrument of Government<sup>(15)</sup> (*Regeringsformen*), one of the fundamental documents of the Swedish Constitution. Like other citizens, judges can openly express their opinions within and outside the courthouse. They can express their personal opinions, participate in public discussions and contribute to legal advancement through scholarship

(14) See [www.echr.coe.int/fr/european-convention-on-human-rights](http://www.echr.coe.int/fr/european-convention-on-human-rights).

(15) See [www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/](http://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/).

and commentary. Swedish law ensures that judges can freely communicate their legal expertise and contribute to the legal discourse. Swedish courts emphasise transparency and accountability. Judges are expected to communicate with the public and the legal community to better understand a complex legal issue.

The rights to privacy and freedom of expression for judges in Sweden are governed by a legal and ethical framework that balances these fundamental rights with the requirements of judicial impartiality and the integrity of the legal system. The Swedish approach is reflective of its strong democratic traditions and its commitment to upholding the rule of law. Therefore, the right to privacy is a well-established principle protected under national law and international human rights treaties to which Sweden is a party. For judges, this right is fundamental, as it safeguards their personal information and private lives, ensuring that they can perform their duties without undue interference or pressure.

However, as in other democracies, the right to privacy for judges in Sweden is not absolute. It should be weighed up in each case against the principles of transparency and accountability in the judicial system. This balance is crucial in maintaining public confidence in the judiciary, especially when dealing with cases of disciplinary action or misconduct involving judges.

Freedom of expression is a fundamental right in Sweden, enshrined in the Swedish Constitution for all citizens, including judges. However, given their unique role in society, judges in Sweden are expected to exercise a degree of restraint in their public expression, especially on matters related to the judiciary or specific cases they may be handling.

The Swedish legal system emphasises the importance of maintaining the appearance of impartiality and the integrity of the judicial process. Therefore, judges are generally cautious in making public comments that could be perceived as compromising their neutrality or the neutrality of the judiciary.

The tension is especially illustrated in *Pihl v. Sweden*.<sup>(16)</sup> This case serves as an illustrative example of the challenges and considerations involved in maintaining this balance. It highlights the ongoing need for

---

(16) ECtHR, 7 February 2017, *Pihl v. Sweden*, No. 74742/14, CE:ECHR:2017:0207DEC007474214.

clear guidelines and ethical standards to govern judges' conduct in the digital age, ensuring that their fundamental rights are protected, while preserving the integrity and impartiality of the judiciary.

Sweden's approach emphasises a caution in judges exercising freedom of expression, reflecting the country's strong democratic values and commitment to judicial independence. Swedish judges are expected to maintain a reserved stance in public communications, especially regarding politically sensitive matters. *Pihl v. Sweden* also serves as an illustrative example, highlighting the challenges of judges in engaging in public discourse without compromising their judicial impartiality.

#### D. – Czech Republic

Shaped significantly by its Communist past, the Czech judicial system has experienced a profound transformation since the Velvet Revolution of 1989. Under Communist rule, the judiciary was subject to significant political influence. The post-1989 era has seen efforts to establish an independent and impartial judiciary, aligning with democratic principles. This historical journey influences the current dynamics around judicial independence and the rights of judges within the Czech Republic.

The Czech Constitution and the Charter of Fundamental Rights and Freedoms governs privacy and the rights of speech of judges.<sup>(17)</sup> This charter protects personal life and freedom of speech and information. In addition, the Act on Courts and Judges<sup>(18)</sup> specifies the duties and privileges of judges, including public expression and privacy. Amendments to existing statutes have addressed new issues, especially in the digital age. The Personal Data Processing Act,<sup>(19)</sup> which coincides with the EU's General Data Protection Regulation, can affect judges' privacy rights. These laws protect personal information, even that of judges. Specific regulations regarding the conduct of judges in the Czech Republic are primarily outlined in the Act on Courts and Judges. This Act provides a framework for maintaining a balance between judicial independence and the rights of judges as citizens. It stipulates the standards for the behaviour of judges both inside and outside the courtroom, which is intended to preserve public confidence in the judiciary. The Act prevents judges from engaging in

(17) See [www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html](http://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html), Art. 82(1).

(18) See <https://www.psp.cz/en/docs/laws/listina.html>, Art. 17(1), 17(4).

(19) See [www.nssoud.cz/en/administrative-justice/governing-law](http://www.nssoud.cz/en/administrative-justice/governing-law). Act 6/2002 Coll. [www.dataguidance.com/notes/czech-republic-data-protection-overview](http://www.dataguidance.com/notes/czech-republic-data-protection-overview); <https://www.dataguidance.com/legal-research/act-no-1102019-coll-personal-data-processing>.

political activities and emphasises the importance of impartiality in their conduct. The adoption of the GDPR standards has strengthened the protection of privacy of judges, addressing concerns related to handling their personal data in an increasingly digital world. Finally, the Czech Republic's approach to ensuring the rights of judges to privacy and freedom of speech is a dynamic interplay of constitutional guarantees, statutory laws and judicial ethics.<sup>(20)</sup> This framework is continually adapting to meet the challenges posed by technological advancements and societal changes, aiming to uphold the integrity of the judiciary while respecting the individual rights of judges.

The Czech Republic has witnessed several pivotal cases illustrating the delicate balance between judges' rights to privacy and freedom of speech and their judicial duties.

The Czech media's interaction with the judiciary is a contentious subject. The media's role in transparency and judicial accountability is important, although it can affect judges' privacy and impartiality. Extended coverage of court cases, especially politically sensitive cases or those involving public figures, regularly scrutinises judges and their conclusions. This scrutiny can damage public trust in the judiciary and call into question the media's duty to report on court proceedings honestly and respectfully.

The *Judge Dufek* case highlights the issues encountered by judges in the Czech Republic. Judge Dufek was disciplined for providing information to the media about detention decisions and search warrants at an early stage of the pre-trial criminal proceedings that had been closed. The Disciplinary Chamber concluded that Judge Dufek had not acted properly and should not have provided information from the closed pre-trial proceedings to the media, but after much discussion in the Chamber, the prevailing opinion was that there were insufficient arguments to say that there was a decisional excess or gross neglect of duty that would constitute a disciplinary offence, so the judge was acquitted. In this case, the Disciplinary Chamber concluded that the judge had provided information to the media on the basis of his legal opinion on the interpretation of not entirely different legal provisions and could not be sanctioned for that.

---

(20) H. HUANG *et al.*, 'Examining Public Attitudes and Perceptions of Waste Sorting in China through an Urban Heterogeneity Lens: A Social Media Analysis', *Resources, Conservation and Recycling*, 2023 (<https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2023.107233>).

Another case that the Disciplinary Chamber dealt with applied to a judge, who was critical of the management of the Court of Appeal. In its decision *Case No. 13 Kss 5/2016*,<sup>(21)</sup> the Supreme Administrative Court held that criticism of the judiciary enjoys increased protection and is protected by freedom of expression. Therefore, according to the Supreme Administrative Court, the disciplinary offence should be considered the *ultima ratio* and should only be applied to speech that would actually be capable of undermining the dignity of the judicial office. According to that decision, other ethically inappropriate speech should be dealt with by way of a reprimand. According to the Constitutional Court of the Czech Republic, as it has repeatedly stated, public presentations and publishing activities of judges must be exercised with restraint so as not to jeopardise the authority and impartiality of the judiciary. A judge's position is specific and his powers and privileges are matched by increased requirements of personal integrity. Therefore, in order to preserve the credibility of the whole of the judiciary, judges are, in some cases, restricted in the exercise of their political rights.

In the Czech Republic, the rights of judges to privacy and freedom of expression are critical components of the country's judicial system and democratic framework. These rights are protected under national law and influenced by the Czech Republic's commitments to international legal standards, including those set by the European Union and the European Convention on Human Rights. Balancing these rights with the responsibilities and independence of the judiciary poses unique challenges.

The right to privacy and freedom of expression for judges in the Czech Republic is a complex interplay of legal rights, professional duties and ethical considerations. The controversy of a Czech judge's media statements exemplifies the challenges judges face in maintaining a balance between their personal rights and their responsibilities to the judiciary and public trust. As the Czech legal system continues to evolve, so will the discourse and policies regarding these fundamental rights and their application within the judicial context.

---

(21) See [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

*E. – Hungary*

As in many democracies, Hungary's complex legal framework incorporates national and international human rights principles. Hungary continues to contribute to the European debate on balancing judicial obligations and personal liberties as it struggles to maintain judicial rights. The evolving legal interpretations and the judiciary's experiences under these laws offer a rich field for analysis, particularly when considering the precedent-setting case of the former chief of the Supreme Court, András Baka, which has significant implications for judicial rights in Hungary and beyond.

The Hungarian Constitution<sup>(22)</sup> is the foundation of the legal system and contains judicial principles. This declaration establishes safeguards for an independent, uninfluenced court that administers justice impartially and with integrity. The Constitution and subsequent judicial legislation address judges' privacy and freedom of expression. These rules balance transparency for public accountability with privacy for personal safety and impartial decision-making. Hungarian regulations protect judges' personal data, preventing public access to anything that could jeopardise their safety or impartiality. Judges have freedom of speech but use it sparingly to ensure impartiality.

Hungarian laws aim to match European legal standards like the ECtHR. Hungary is a signatory to the ECHR, which protects personal privacy under Article 8 and free speech under Article 10. The Convention requires Hungary to grant its judges these rights to the same degree as other citizens, subject to court system limits. The European Court of Human Rights interprets and enforces this alignment, defining judges' rights, especially when domestic legislation falls short of European standards.

The case of András Baka,<sup>(23)</sup> a notable Hungarian jurist, demonstrates the need for progressive work on the balance between judicial independence and the right to privacy and freedom of speech. András Baka was a president of the Supreme Court and then president of the National Judicial Council. His influence shaped Hungary's judiciary during a period of legal and political change. Baka was vocal on judicial independence and other issues throughout his term. His removal from his position after a politically-motivated court system

---

(22) See [https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary\\_2016](https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016).

(23) ECtHR, 23 June 2016, *Baka v. Hungary* [GC], No. 20261/12, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112.

reorganisation initiated the application to the ECtHR. Baka said his removal was due to his professional criticism of judiciary-related legislative amendments. In a landmark ECtHR case, Baka claimed that his dismissal breached his right to freedom of expression under Article 10 of the European Convention on Human Rights. Baka's ECtHR victory was important. The Court held that his dismissal from the presidency of the Supreme Court was related to his freedom of expression and breached democratic norms. The Court's judgment emphasised the importance of safeguarding judicial independence and the free expression of judges, particularly when they speak out on matters concerning the judiciary's operation and reforms.

The implications of the ECtHR's decision in Baka's case extended beyond Hungary's borders. When considered under other jurisdictions, the ruling reinforced an international standard that upholds the right of judges to express their views on matters of public interest, especially regarding the functioning of the justice system, without suffering detrimental consequences. The role of international bodies, such as the ECtHR, is important for setting these standards. Their decisions often influence national laws, serving as persuasive precedents that national courts can follow or as benchmarks against which domestic legislation is measured and reformed. After Baka's case, other countries had to rethink their judicial speech policies to comply with the ruling of the ECtHR. In Hungary, state legislation, judicial practices and international human rights norms interact in a complex manner with judges' rights of privacy and freedom of speech.

### § 3. – *Conclusion*

A critical theme emerges from the examination of the judicial systems of the European Union, specifically focusing on France, Italy, Sweden, the Czech Republic and Hungary, namely the delicate balance between the right to privacy and freedom of expression of judges and the principals of judicial independence and confidence in the judiciary.

Several common themes emerge in these five countries:

- Judicial independence as a cornerstone: All five countries emphasise the importance of judicial independence as being fundamental to their legal systems. However, this independence comes with the expectation of a certain level of restraint in the public expression and privacy of judges.

- Balancing personal rights with professional responsibilities: There is consistent emphasis on balancing judges' personal rights with their professional duties. While judges are entitled to privacy and freedom of expression, these rights are exercised with an awareness of their role and its impact on public perception and trust.
- The impact of societal and legal contexts: Each country's approach is influenced by its specific legal tradition and societal values. This results in varied implementations of the protection and exercise of the rights of judges.

However, the approaches also diverge:

- Degree of public expression: The extent to which judges can express themselves publicly varies. In their specific case studies, France and Italy demonstrate a more cautious approach, while Sweden's emphasis on prudence in public expression is also notable.
- Impact of judicial reforms: Hungary's experience, especially in the context of the recent judicial reforms, highlights how changes in the judicial system can affect the balance of judges' rights and responsibilities.
- Handling of controversies: The manner in which controversies are handled, as seen in the Czech Republic, illustrates the nuanced ethical considerations that are unique to each judicial system.

In conclusion, this comparative analysis reveals that, while the fundamental principles of judicial independence, the right to privacy and freedom of expression are universally acknowledged in these five European countries, their application and interpretation are uniquely shaped by national contexts. This diversity reflects the intricate balancing act between upholding the personal rights of judges and ensuring the integrity, impartiality and efficiency of the judiciary – a crucial balance for sustaining trust and confidence in any democratic legal system.

The presence of technology and social media has profoundly affected the legal landscape, especially regarding the rights to privacy and freedom of expression of judges. This impact is multifaceted, influencing not only the way judges interact with the public but also how their actions are perceived and scrutinised. In the context of the countries



discussed – France, Italy, Sweden, the Czech Republic and Hungary – these technological advancements have brought both challenges and opportunities:

- Increased public scrutiny: Social media platforms and online news services have increased the level of public scrutiny of judges. Whether accurate or not, information can be disseminated rapidly, significantly affecting the public perception of judges and the judiciary. In countries like France and Italy, where the media is highly active, this can lead to intense scrutiny of judges' public and sometimes even private lives.
- The use of social media by judges: The use of social media by judges themselves is a complex issue. While social media offers a platform for judges to express their views, it also raises questions about the appropriateness of such expressions. The case of the Swedish judge who maintained a personal blog illustrates the potential for conflict between a judge's personal use of social media and his professional role.
- Challenges to privacy: Technology has made privacy increasingly elusive. For judges, who often deal with sensitive information and controversial cases, the risk of breaches of privacy is significant. The unauthorised dissemination of personal information can not only affect a judge's personal life but also his professional standing and effectiveness.
- Digital evidence and online conduct: Just like any other individual, the online conduct of judges can become a subject of scrutiny and can potentially be used as evidence in disciplinary proceedings. This is particularly relevant in countries like the Czech Republic, where judges' public statements can have serious professional implications.
- Need for clear guidelines: The impact of technology necessitates clear guidelines and policies governing the use of social media and online platforms by judges. This is vital to ensure that their online presence does not compromise their professional duties or the perception of impartiality.
- Training and awareness: There is a growing need for training of judges regarding awareness of the risks and appropriate use of technology and social media. This training can significantly help judges navigate around the complex digital landscape while maintaining their professional integrity.

- International influence and dialogue: The global nature of technology and social media means that developments in one country can affect others. Judicial systems in various countries, including those studied, can learn from each other's experiences and responses to these challenges.
- Adaptation to technological changes: Judicial systems need to proactively adapt to these technological changes. This includes revising judicial codes of conduct and ethical guidelines to address the unique challenges posed by digital technology and the social media.
- Balancing transparency and privacy: Technology has the potential to increase transparency in the judicial process, offering greater public insight into the workings of the legal system. However, this increased transparency must be balanced against the need to protect the privacy and security of judges.

In conclusion, the impact of technology and social media on judges' rights to privacy and freedom of expression is significant and multifaceted. While offering platforms for expression and avenues for transparency, these advancements also bring challenges that require care when using them. Judicial systems in France, Italy, Sweden, the Czech Republic and Hungary, like many others worldwide, are continuously adapting to these challenges, in an attempt to strike a balance that preserves the integrity of the judiciary and the rights of the judges within the modern digital landscape.



XV

## APERÇU COMPARATIF DU DROIT À LA VIE PRIVÉE DES JUGES DANS DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES

Ivana HRDLICKOVA

### Résumé

L'article examine l'impact de la technologie sur les systèmes judiciaires en France, en Italie, en Suède, en République tchèque et en Hongrie, s'attardant sur la vie privée des juges, la liberté d'expression et la nécessité d'une indépendance judiciaire à l'ère du numérique. Il met en lumière les défis et les opportunités liés aux réseaux sociaux et à la technologie, soulignant l'importance de lignes directrices claires, de normes et de réponses adaptatives pour maintenir l'intégrité judiciaire et la confiance des justiciables face à l'évolution des paysages numériques et à un contrôle accru exercé par le public.

### Mots-clés

Indépendance judiciaire – Impartialité judiciaire – Liberté d'expression – Transparence – Droits à la vie privée – Transformation numérique – Réseaux sociaux – Principes de conduite judiciaire – Normes et lignes directrices

### § 1. – *Introduction*

#### A. – *L'importance de la vie privée et de la liberté d'expression dans les professions judiciaires*

Les droits humains reconnus à l'échelle mondiale, tels que la vie privée et la liberté d'expression, exigent une attention particulière de la part des juges. Ceux-ci doivent appliquer la loi de manière professionnelle et impartiale. Cela implique que leur vie privée soit protégée de toute influence ou menace excessive et qu'une indépendance judiciaire absolue soit garantie. En revanche, dans les cultures démocratiques, les juges sont largement habilités à exprimer des idées, à discuter du

droit et à façonner celui-ci par le biais de la liberté d'expression. Ils doivent trouver un équilibre entre cette indépendance et leur impartialité en tant que juges. En l'absence de contrôle, la confiance du public dans le pouvoir judiciaire pourrait être sérieusement mise à mal.

L'intersection des droits à la vie privée et de la liberté d'expression dans le contexte judiciaire de l'Union européenne présente un paysage complexe et nuancé, étroitement lié aux principes d'indépendance judiciaire et au droit inhérent du public à l'information. Cet article, qui vise à explorer de manière critique cette relation complexe, souligne le statut singulier des juges dans les États membres de l'UE et les défis et limites spécifiques auxquels ils sont confrontés dans l'exercice de leur liberté d'expression et de leur droit à la vie privée.

Les juges occupent une position particulière en raison de leur rôle. Fonctionnaires, ils sont aussi les symboles et les interprètes de la loi, chargés de faire respecter la justice et de maintenir la confiance du public dans le système juridique. Ce double rôle leur confère un statut singulier, qui élève leurs paroles et leurs actes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la salle d'audience, à un niveau de contrôle différent de celui auquel sont confrontés les citoyens ordinaires.

Le concept d'indépendance judiciaire, pierre angulaire du système juridique de l'UE, sert à la fois de bouclier et de glaive dans ce contexte. D'une part, il protège les juges des pressions extérieures, leur permettant de prendre des décisions fondées uniquement sur la loi et leur interprétation de celle-ci. D'autre part, il impose un lourd devoir de retenue, notamment dans les questions d'expression publique, pour préserver l'image d'impartialité et d'objectivité.

Pour les juges des États membres de l'UE, la liberté d'expression est un droit essentiel dont l'équilibre est fragile. Alors que les juges jouissent du même droit fondamental à la liberté d'expression que les autres citoyens, leurs expressions sont souvent mises en balance avec leur rôle et l'impact potentiel sur la crédibilité du système judiciaire. Cet équilibre fragile soulève les questions suivantes : dans quelle mesure un juge peut-il exprimer ses opinions personnelles, en particulier sur des questions sociales ou politiques ? Comment la nécessité de maintenir l'indépendance et l'impartialité de la justice limite-t-elle cette liberté ?

En même temps, le droit des juges à la vie privée dans l'UE est complexe. Personnalités publiques, les juges sont soumis à un niveau d'intérêt et de contrôle par le public qui peut parfois porter atteinte à

leur vie personnelle. La ligne de démarcation entre le droit du public à l'information et le droit du juge à la vie privée est souvent floue, ce qui est source de débats et de difficultés juridiques. Cette situation est encore rendue plus compliquée à l'ère du numérique, où l'information, vraie ou fausse, peut être diffusée largement et rapidement, causant d'éventuels préjudices irréparables à la réputation et à la vie personnelle d'un juge.

Ces limitations à la liberté d'expression et au droit à la vie privée des juges ne sont pas uniformes dans tous les États membres de l'UE. Elles varient selon les traditions juridiques et les contextes culturels de chaque État membre, ce qui donne lieu à un paysage diversifié et parfois contradictoire. Bien que reflétant la nature pluraliste de l'UE, cette diversité est source de défis particuliers dans l'établissement d'une norme commune pour la conduite des juges en ce qui concerne l'expression et le droit à la vie privée.

En outre, le rôle évident des réseaux sociaux et de la communication numérique dans la vie des juges étend ces questions à de nouvelles dimensions. La facilité et la rapidité avec lesquelles les opinions et les informations personnelles peuvent être partagées en ligne posent des défis sans précédent concernant le maintien d'un équilibre entre la liberté d'expression, le droit à la vie privée et la préservation de la dignité et de l'impartialité judiciaires.

Plusieurs cas très médiatisés dans l'UE ont placé ces questions à l'avant-scène, suscitant des débats sur la nécessité de lignes directrices et de réglementations plus explicites. Ces affaires mettent en lumière la relation entre les libertés et les responsabilités des juges en tant que défenseurs de la loi, soulignant le besoin d'une approche nuancée qui respecte à la fois les droits individuels des juges et l'intégrité du système judiciaire.

En outre, le droit à la vie privée et à la liberté d'expression des juges dans l'UE est un sujet d'une pertinence et d'une complexité constantes. L'équilibre entre ces droits et les exigences d'indépendance et d'impartialité de la justice nécessite une approche prudente et réfléchie qui reconnaisse le statut unique des juges et leur rôle essentiel dans le maintien de la justice et de la démocratie dans l'UE. La recherche de cet équilibre est importante pour les juges eux-mêmes, mais aussi pour la confiance dans le fonctionnement du système judiciaire, dans l'Union européenne et au-delà.

B. – *Indépendance judiciaire et droit à la vie privée  
et à la liberté d'expression*

La relation entre l'indépendance judiciaire et le droit à la vie privée et à la liberté d'expression des juges dans l'Union européenne est multiforme et complexe. L'indépendance judiciaire est un principe fondamental qui sous-tend le système judiciaire de l'UE, garantissant que les juges puissent prendre des décisions éclairées, libres de pressions ou d'influences extérieures. Cette indépendance est essentielle pour maintenir la confiance du public dans le pouvoir judiciaire et est intimement liée aux notions de vie privée et de liberté d'expression des juges.

Le principe d'indépendance judiciaire est au cœur de la notion selon laquelle les juges doivent être libres de prendre des décisions impartiales fondées sur le droit et sur leur interprétation de celui-ci, sans influence excessive des pouvoirs exécutifs ou législatifs du gouvernement, de l'opinion publique ou des médias. Toutefois, cette indépendance implique également qu'un juge fasse preuve d'une certaine retenue dans ses manifestations publiques. La raison de la retenue est double.

Tout d'abord, si les juges exprimaient leur avis personnel sur des questions sociales ou politiques controversées, ils pourraient donner l'impression d'avoir des préjugés ou des idées reçues, ce qui nuirait à la confiance du public dans leur impartialité. L'expression de ces opinions pourrait être perçue comme préjudiciable pour eux dans les affaires portées devant leur tribunal, ou comme compromettant la nature apolitique du système judiciaire.

Deuxièmement, la réputation d'équité et d'objectivité du pouvoir judiciaire est cruciale. Des commentaires publics sans retenue de la part des juges peuvent potentiellement nuire à cette réputation, entraînant une perte de respect pour le système judiciaire en tant qu'institution indépendante. La dignité de la fonction judiciaire exige un certain décorum dans l'expression publique, équilibrant les droits personnels des juges et les responsabilités de leur fonction.

Le droit à la vie privée des juges est lié à l'indépendance judiciaire de plusieurs façons essentielles :

1. Protection contre le harcèlement : l'indépendance judiciaire peut être compromise si les juges se sentent menacés ou intimidés. L'assurance que leur vie privée est préservée, en particulier sur le

plan personnel, est essentielle pour les protéger contre le harcèlement ou la coercition qui pourraient influencer leurs décisions judiciaires.

2. Éviter toute ingérence déraisonnable dans la vie personnelle : comme tout le monde, les juges ont droit à une vie privée. Cependant, en raison de leur rôle public, leurs affaires personnelles font parfois l'objet d'une attention excessive, ce qui peut être inapproprié et pourrait affecter leur indépendance. L'équilibre entre le droit du public à l'information et le droit du juge à la vie privée est essentiel pour maintenir cette indépendance.
3. Défis à l'ère du numérique : à l'ère de la communication numérique et des réseaux sociaux, la vie privée des juges est de plus en plus fragile. Les informations (vraies et fausses) sont diffusées rapidement, ce qui peut conduire à des intrusions dans leur vie privée ou à la propagation de désinformations susceptibles de saper leur indépendance et leur autorité.

En résumé, la relation entre l'indépendance judiciaire et le droit à la vie privée et à la liberté d'expression des juges dans l'UE est complexe et en équilibre fragile. Si l'indépendance judiciaire exige certaines restrictions dans l'expression publique d'un juge et la protection de sa vie privée, il est également impératif de reconnaître qu'en tant qu'individus, les juges jouissent de leurs droits fondamentaux. La recherche de cet équilibre est essentielle pour préserver l'intégrité et le fonctionnement du système judiciaire et pour défendre les droits individuels et la dignité des juges eux-mêmes.

## § 2. – *Divers États membres*

Nous avons sélectionné cinq États membres de l'UE (la France, l'Italie, la Suède, la République tchèque et la Hongrie) afin d'examiner leurs similitudes et leurs différences, ainsi que les contextes historiques, juridiques et culturels uniques liés au droit à la vie privée et à la liberté d'expression des juges. Dans chacun de ces pays, l'évolution historique du pouvoir judiciaire joue un rôle crucial dans la compréhension de la situation actuelle relative aux droits à la vie privée et à la liberté d'expression des juges. Ces contextes historiques ont façonné les cultures juridiques et les normes régissant la conduite judiciaire et l'équilibre entre les droits individuels et les responsabilités professionnelles.

## A. – France

Le Code Napoléon et la tradition du droit civil ont façonné le système judiciaire français. Ce système s'appuie sur l'idéal d'indépendance judiciaire de la République française, qui garantit que les juges restent impartiaux et libres de toute influence politique<sup>(1)</sup>.

En France, un système complexe de principes constitutionnels, de règles statutaires et de jurisprudence régit la vie privée et la liberté d'expression des juges. La Constitution française de 1958 défend ces droits sur la base de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>(2)</sup>. Selon le préambule et les interprétations ultérieures, la Constitution garantit implicitement la vie privée. L'article 11 de la Déclaration stipule que la liberté d'expression est un droit fondamental, mais les démocraties la limitent. Le Code pénal et le Code civil français protègent les données personnelles et la vie privée. Bien qu'elles ne s'appliquent pas exclusivement au pouvoir judiciaire, aux médias et à la presse, des lois comme la loi de 1881 sur la liberté de la presse servent de cadre général à la liberté d'expression. La loi pour une République numérique de 2016 et la loi Informatique et Libertés de 1978, adaptées pour être mises en conformité avec le RGPD<sup>(3)</sup>, sont plus importantes à l'ère du numérique. Ces lois traitent les défis technologiques modernes en protégeant les données personnelles, en particulier les juges et le droit du public à l'information. Le système juridique régit l'activité professionnelle des juges français, y compris leur vie privée et le droit à la liberté d'expression, tout en réglementant le pouvoir judiciaire et en imposant des restrictions aux juges pour assurer l'indépendance et l'impartialité. Ces limites viennent en aide au Conseil supérieur de la magistrature français, qui protège l'indépendance judiciaire et interprète et applique ces normes. Il aide les juges à allier obligations privées et publiques<sup>(4)</sup>. Le Conseil oriente les juges dans les commentaires publics, l'utilisation des réseaux sociaux et les conflits entre leur vie personnelle et professionnelle.

(1) G. LĂZĂROIU *et al.*, « Consumers' Decision-Making Process on Social Commerce Platforms: Online Trust, Perceived Risk, and Purchase Intentions », *Frontiers in Psychology*, 2020/11, p. 890.

(2) Voy. [www.elysee.fr/en/french-presidency/the-declaration-of-the-rights-of-man-and-of-the-citizen](http://www.elysee.fr/en/french-presidency/the-declaration-of-the-rights-of-man-and-of-the-citizen).

(3) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), *J.O.*, L 119, 2016, p. 1.

(4) H. M. S. SHAFIQ, K. I. ZADI et B. AMJAD, « Constitutional Court Appointments Mechanisms and Judicial Independence: A study of USA, Maldives, Canada, Germany, Egypt and Pakistan »,



En France, les associations professionnelles et la formation judiciaire jouent un rôle déterminant dans la compréhension et l'application de ces droits. La formation continue et les directives éthiques de ces instances aident les juges à comprendre leurs droits et obligations dans des contextes sociaux et techniques qui évoluent rapidement. La vie privée et la liberté d'expression sont cruciales pour les carrières judiciaires. Les juges ont besoin de confidentialité pour prendre des décisions impartiales s'appuyant sur des principes juridiques et sur le bien-fondé des questions dont ils sont saisis, sans crainte de conséquences sur leur vie privée. L'espace personnel protège les juges contre le harcèlement, l'intimidation et l'examen trop critique qui pourraient affecter leurs décisions, assurant ainsi l'indépendance et l'impartialité complètes du pouvoir judiciaire.

En revanche, les nations démocratiques accordent une grande valeur à la liberté d'expression, tant pour le public que pour le pouvoir judiciaire. Grâce à la liberté d'expression, les juges peuvent prendre part aux discussions juridiques, échanger des arguments intellectuels et des opinions professionnelles, ce qui leur permet d'enrichir la scène juridique et de faire progresser la jurisprudence. Toutefois, cette indépendance exige le respect de la dignité et du décorum judiciaires. Une utilisation excessive de cette liberté peut nuire à la confiance du public dans l'impartialité du pouvoir judiciaire. Le difficile équilibre entre ces droits dans le système judiciaire passe par l'équilibre entre la vie privée des juges, d'une part, et la transparence et la responsabilité judiciaires, d'autre part.

Plusieurs affaires passées et présentes en France illustrent ce fragile équilibre. Parmi les affaires passées, citons celle du juge Thierry Jean-Pierre<sup>(5)</sup>, dont la carrière politique durant les années 1990 a été à l'origine d'un débat national sur l'activité politique des juges. Son cas a suscité des débats sur la possibilité pour les juges de participer pleinement à la politique sans compromettre leur impartialité. L'affaire très médiatisée de corruption politique du juge Renaud Van Ruymbeke est un autre exemple éloquent. Ses expériences ont montré les difficultés des juges à protéger leur vie privée alors qu'ils sont au centre de l'attention des médias. Son cas a mis en lumière le conflit entre le droit du public à la transparence et le droit du juge à la vie privée et à la sécurité.

---

*Pakistan Journal of international Affairs*, 2022/2 (www.pjia.com.pk, voy. plus spéc. <https://doi.org/10.52337/pjia.v5i2.545>).

(5) Media, Politics and Justice: Spotlight on Thierry Jean-Pierre (<https://ray.yorksj.ac.uk/id/eprint/5211/>).

L'ère du numérique s'accompagne de nouveaux défis. Le harcèlement potentiel en ligne et les atteintes à la vie privée visant des juges suscitent de plus en plus d'inquiétudes et soulèvent la question de la protection judiciaire. Ces événements ont perturbé les juges et mis en lumière des problèmes évidents liés aux vulnérabilités numériques du système judiciaire <sup>(6)</sup>.

Ces affaires ont amené les tribunaux français à réfléchir et à changer de politique. Les affaires des juges Jean-Pierre et Van Ruymbeke, entre autres, ont influencé le débat sur la conduite judiciaire dans la vie publique. Elles ont permis de prendre conscience que des systèmes solides sont nécessaires pour protéger les juges contre l'exposition publique et les abus, en particulier à une époque où les plateformes internet peuvent amplifier de telles menaces. En réponse, les tribunaux et les organismes juridiques français ont mis à jour leurs normes éthiques et leurs lignes directrices en matière de conduite. Ces mesures visent à aider les juges à concilier leurs droits à la vie privée et à la liberté d'expression avec les exigences et responsabilités propres à leurs fonctions dans le monde moderne. Les juges sont bien formés et sensibilisés aux réseaux sociaux et aux plateformes numériques, ce qui les aide à protéger leur vie privée et leur intégrité professionnelle.

Le discours contemporain en France tourne souvent autour des relations médias-justice. Il est incontestable que les médias modèlent l'opinion publique, influençant ainsi la perception de l'exercice du pouvoir judiciaire. Les juges et leurs verdicts sont surveillés de près dans les affaires particulièrement médiatisées. Si ce phénomène souligne l'importance de la transparence dans le processus judiciaire, il soulève aussi des inquiétudes quant à l'influence des médias sur l'indépendance des juges et au risque d'une mauvaise interprétation ou d'un sensationnalisme dans le discours public. Les informations en temps réel et les réseaux sociaux, sur lesquels circulent rapidement des informations non filtrées, ont influencé les débats sur l'implication des médias. La nécessité d'une approche équilibrée qui respecte la liberté de la presse, la vie privée et l'indépendance du système judiciaire n'a jamais été aussi cruciale. Cela a donné lieu à des discussions sur les principes du journalisme responsable qui respecte le processus judiciaire et le droit du public à l'information <sup>(7)</sup>.

---

(6) G. ROSSI, *Authorities in Early Modern Law Courts*, 2020 (<https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/62313>).

(7) B. DE LUNA, et G. FEDELE, *Redefining National Identities through Justice: A Comparative Analysis between Italy and France. World Histories of Crime, Culture and Violence*, 2021 ([https://doi.org/10.1007/978-3-030-78386-0\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-78386-0_8)).

L'indépendance judiciaire, pilier du système juridique français, conforte les polémiques actuelles. Le débat porte sur la manière de maintenir l'indépendance judiciaire face à l'évolution des normes sociales, notamment en ce qui concerne la vie privée et la liberté d'expression des juges. Tout l'enjeu est de savoir comment les juges peuvent s'exprimer librement, contribuer au discours juridique et communiquer avec le public tout en restant des arbitres impartiaux et sans préjugés de la justice. Les outils de communication numérique et les réseaux sociaux ont changé ces discussions. L'immédiateté et l'omniprésence des médias numériques rendent l'indépendance judiciaire difficile. La disponibilité et la diffusion de l'information – et de la désinformation – soulèvent des questions sur l'influence inappropriée et la confiance du public dans les tribunaux. Ces développements ont encouragé les efforts visant à concevoir des méthodes exhaustives pour traiter les préoccupations liées à l'ère du numérique tout en protégeant les idéaux du système judiciaire. L'étude approfondie des précédents historiques et contemporains, des tendances actuelles et des conflits offre l'image complète d'un système judiciaire français à la fois dynamique et complexe. Elle souligne les efforts continus déployés par la France pour équilibrer les droits et obligations des juges avec un système judiciaire équitable, transparent et indépendant<sup>(8)</sup>.

Le cas d'un juge qui a publiquement critiqué les pratiques judiciaires du gouvernement français en 2008, en mettant l'accent sur l'indépendance judiciaire, nous rappelle les défis potentiels pour les droits des juges. Ce juge s'est exprimé publiquement, suscitant un débat sur la liberté d'expression judiciaire. L'affaire a soulevé des problèmes quant au discours public des juges sur des questions liées à leur profession et au système judiciaire. Le juge n'a pas été sanctionné, ce qui a été perçu comme une reconnaissance de la liberté d'expression accordée à ces magistrats. L'affaire a mis en lumière le fragile équilibre que les juges doivent trouver entre la liberté d'expression et l'impartialité judiciaire. Elle a fait prendre conscience qu'il est nécessaire de définir des normes et des limites pour les interventions publiques des juges, un sujet qui continue d'évoluer dans le discours juridique français. Cette affaire a été citée dans le cadre de l'effort continu pour équilibrer l'éthique judiciaire et le débat public<sup>(9)</sup>.

---

(8) *Ibid.*

(9) L. P. GÉA *et al.*, « Public Perceptions of Psychiatric, Justice-Involved, and Elderly Populations during the COVID-19 Pandemic », *Journal of Psychiatric Research*, 2022 (<https://doi.org/10.1016/j.jpsychires.2021.12.019>).

L'affaire *Morice c. France*<sup>(10)</sup> aborde largement, elle aussi, les questions du droit des juges à la vie privée et à la liberté d'expression. Cette affaire offre des points de vue éclairants sur les limites de la liberté d'expression d'un avocat, en particulier lorsqu'il commente le fonctionnement du système judiciaire, ce qui est indirectement lié au thème plus large de la manière dont les personnalités judiciaires et le processus judiciaire sont publiquement débattus.

La décision de la Cour eur. D.H. a souligné la nécessité d'équilibrer le respect du système judiciaire et des individus au sein de celui-ci avec le droit du public d'analyser et de critiquer le fonctionnement du système judiciaire.

### B. – *Italie*

Après la Seconde Guerre mondiale, le système judiciaire italien a connu une transformation majeure avec la création de la République en 1946. La nouvelle Constitution prévoyait un pouvoir judiciaire indépendant, rompant avec le passé où ce pouvoir était souvent sous l'influence d'autres branches du gouvernement. Tout au long de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, alors que l'Italie était aux prises avec des troubles politiques et la corruption, le rôle des juges est devenu de plus en plus central, renforçant la nécessité d'équilibrer leur indépendance et leur responsabilité. Le contexte historique a joué un rôle déterminant dans l'approche de la justice italienne contemporaine en matière de vie privée et de liberté d'expression.

La Constitution italienne protège la liberté d'expression de tous les citoyens, y compris les juges. L'article 21 de la Constitution italienne<sup>(11)</sup> garantit la liberté d'expression, d'écriture et d'autres formes de communication. Cet article constitutionnel met l'accent sur la liberté d'expression en Italie, y compris pour les juges. Le Code d'éthique des juges et la Constitution régissent l'éthique des juges italiens. Ce code reconnaît que les juges doivent exercer leur liberté d'expression de manière appropriée pour faire respecter la loi<sup>(12)</sup>.

En Italie, le droit à la vie privée et à la liberté d'expression des juges est un domaine d'intérêt majeur, compte tenu notamment de la riche tradition juridique du pays et de son engagement à défendre les

(10) Cour eur. D.H., 23 avril 2015, *Morice v. France*, req. n° 29369/10, CE:ECHR:2015:0423JUD002936910.

(11) Voy. [www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf).

(12) K. LENAERTS, « New Horizons for the Rule of Law within the EU », *German Law Journal*, 2020/1, pp. 29 à 34.

principes de la démocratie et de l'État de droit. Bien que fondamentaux, ces droits sont également soumis à certaines restrictions, compte tenu du rôle unique des juges dans le système judiciaire italien. Le droit à la vie privée est consacré par la Constitution et est également protégé par divers textes législatifs et codes. Pour les juges, ce droit est essentiel, car il protège leurs informations personnelles et leur vie privée d'un contrôle et d'une ingérence inappropriés du public. La protection de la vie privée d'un juge est considérée comme cruciale pour assurer son indépendance et son impartialité, car elle empêche dans une large mesure les pressions extérieures qui pourraient découler de l'exposition publique de sa vie personnelle.

Pendant, le droit à la vie privée des juges italiens n'est pas absolu. Il est mis en balance avec l'intérêt public, en particulier dans les questions liées à la transparence et à la « comptabilité » du processus judiciaire. Par exemple, des mesures disciplinaires à l'encontre des juges peuvent être rendues publiques, bien qu'il faille être très attentif à protéger leurs données personnelles et leur dignité.

Comme d'autres pays de l'UE, la liberté d'expression des juges en Italie est une question nuancée. Si les juges jouissent des mêmes droits constitutionnels à la liberté d'expression que les autres citoyens, leurs déclarations publiques sont contrôlées de beaucoup plus près. Ce contrôle découle de la nécessité de maintenir l'autorité, la dignité et l'impartialité de la fonction judiciaire.

Les juges italiens sont censés faire preuve de retenue dans leur expression publique, en particulier dans les questions sur lesquelles ils peuvent statuer ou qui pourraient compromettre leur impartialité. Les commentaires publics des juges sur des questions politiques ou des affaires en cours sont généralement découragés, car ils pourraient nuire à la perception de neutralité du pouvoir judiciaire.

L'affaire *Belpietro c. Italie*<sup>(13)</sup> résume bien cette problématique. Elle s'est soldée par un arrêt historique de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.) qui permet de mieux appréhender la liberté d'expression et la vie privée des juges italiens. Cette affaire illustre le fragile équilibre entre les droits personnels d'un juge et ses obligations professionnelles dans le système juridique italien, le tout dans le contexte des paramètres de la Convention européenne des

---

(13) Cour eur. D.H., 24 septembre 2013, *Belpietro v. Italie*, req. n° 43612/10, CE:ECHR:2013:0924JUD004361210.

droits de l'homme<sup>(14)</sup>. L'affaire *Belpietro v. Italie* concerne le système judiciaire italien et les droits des juges de s'exprimer et de participer à la politique. Les autorités judiciaires italiennes ont pris pour cible le célèbre juge italien Giancarlo Belpietro pour ses interventions dans le débat politique et ses déclarations publiques. La Cour eur. D.H. a analysé la complexité des droits et responsabilités des juges en matière de liberté d'expression et de respect de la vie privée. Le jugement examine minutieusement les particularités de l'affaire, entrant dans les détails des activités publiques du juge Belpietro et des mesures disciplinaires prises à son encontre par les autorités judiciaires italiennes.

La Cour eur. D.H. procède à un examen approfondi des arguments avancés par les deux parties, abordant les limites de la liberté d'expression des juges. Elle se demande si ces limites ont été appliquées judicieusement dans le cas du juge Belpietro, tout en envisageant les ramifications potentielles de ses déclarations publiques sur la perception d'impartialité judiciaire et la confiance du public dans le système judiciaire italien. Au-delà de l'affaire en question, l'arrêt de la Cour eur. D.H. étend son point de vue au cadre juridique plus large de l'Italie. Elle évalue la conformité des lois italiennes avec la Convention européenne des droits de l'homme. L'arrêt aide la Cour à évaluer la capacité du système juridique italien à combiner la liberté d'expression personnelle des juges et leurs obligations professionnelles en vertu de la Convention.

### C. – Suède

Profondément ancrée dans les principes de transparence et d'accès du public à l'information (*Offentlighetsprincipen*), la tradition juridique suédoise a toujours influencé le fonctionnement de son système judiciaire. Les juges suédois ont toujours été considérés comme incarnant les valeurs d'impartialité et de retenue. La culture juridique du pays, qui met l'accent sur l'égalitarisme et la confiance du public, a eu une influence déterminante sur les attentes et la conduite des juges, en particulier dans le contexte de leur expression publique et de leur droit à la vie privée en général.

En Suède, la liberté d'expression est un droit fondamental protégé par l'Instrument du gouvernement<sup>(15)</sup> (*Regeringsformen*), l'un des documents fondamentaux de la Constitution suédoise. Comme

---

(14) Voy. [www.echr.coe.int/fr/european-convention-on-human-rights](http://www.echr.coe.int/fr/european-convention-on-human-rights).

(15) Voy. [www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/](http://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/).

les autres citoyens, les juges peuvent exprimer ouvertement leurs opinions à l'intérieur et à l'extérieur du palais de justice. Ils peuvent faire part de leurs opinions personnelles, participer à des débats publics et contribuer aux avancées juridiques par le biais de recherches et de commentaires. Le droit suédois garantit aux juges le droit de communiquer librement leur expertise juridique et de contribuer au discours juridique. Les tribunaux suédois mettent l'accent sur la transparence et la responsabilité. Pour mieux comprendre une question juridique complexe, les juges sont invités à communiquer avec le public et la communauté juridique.

En Suède, les droits à la vie privée et à la liberté d'expression des juges sont régis par un cadre juridique et éthique qui équilibre ces droits fondamentaux avec les exigences d'impartialité judiciaire et d'intégrité du système juridique. L'approche suédoise est à l'image de ses solides traditions démocratiques et de son engagement en faveur du respect de l'État de droit. Par conséquent, le droit à la vie privée est un principe bien établi, protégé par le droit national et les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels la Suède est partie. Pour les juges, ce droit est fondamental, car il protège leurs informations personnelles et leur vie privée, tout en leur assurant de pouvoir exercer leurs fonctions sans ingérence ni pression excessive.

Cependant, comme dans d'autres démocraties, le droit à la vie privée des juges suédois n'est pas absolu. Il doit toujours être mis en balance avec les principes de transparence et de « comptabilité » du système judiciaire. Cet équilibre est essentiel pour conserver la confiance du public dans le système judiciaire, en particulier face à des mesures disciplinaires ou à des cas d'inconduite impliquant des juges.

La liberté d'expression est un droit fondamental en Suède, consacré par la Constitution suédoise pour tous les citoyens, y compris les juges. Toutefois, compte tenu de leur rôle singulier dans la société, les juges suédois sont censés faire preuve d'une certaine retenue dans leurs interventions publiques, en particulier sur les questions liées au système judiciaire ou aux affaires spécifiques qu'ils sont amenés à traiter.

Le système juridique suédois souligne l'importance de maintenir l'apparence d'impartialité et l'intégrité de la procédure judiciaire. Par conséquent, les juges sont généralement prudents lorsqu'ils formulent des commentaires publics qui pourraient être perçus comme compromettant leur neutralité ou la neutralité du pouvoir judiciaire.

L'affaire *Pihl c. Suède*<sup>(16)</sup> démontre bien ces tensions. Cette affaire illustre les défis et réflexions liés au maintien de cet équilibre. Elle souligne la nécessité permanente d'avoir des lignes directrices et des normes éthiques claires pour régir le comportement des juges à l'ère du numérique et protéger leurs droits fondamentaux, tout en préservant l'intégrité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

L'approche de la Suède met l'accent sur la prudence dans l'exercice de la liberté d'expression des juges, reflétant les valeurs démocratiques fortes du pays et son engagement en faveur de l'indépendance judiciaire. Les juges suédois doivent faire preuve de réserve dans leurs communications publiques, en particulier en ce qui concerne les questions politiquement sensibles. L'affaire *Pihl c. Suède* illustre également les difficultés des juges à intervenir dans le débat public sans compromettre leur impartialité judiciaire.

#### D. – République tchèque

Façonné en grande partie par son passé communiste, le système judiciaire tchèque a connu une profonde transformation depuis la révolution de velours de 1989. Sous le régime communiste, le pouvoir judiciaire était soumis à une influence politique majeure. Après 1989, des efforts ont été déployés pour mettre en place un système judiciaire indépendant et impartial, aligné sur les principes démocratiques. Cette évolution historique influence la dynamique actuelle autour de l'indépendance judiciaire et des droits des juges dans le pays.

La Charte des droits et libertés fondamentaux de la Constitution tchèque régit la vie privée et la liberté d'expression des juges<sup>(17)</sup>. Cette charte protège la vie personnelle et la liberté d'expression et d'information. En outre, la loi sur les tribunaux et les juges<sup>(18)</sup> précise les devoirs et les privilèges des juges, y compris l'expression publique et la vie privée. Les modifications apportées aux lois existantes traitent de nouvelles questions, en particulier à l'ère du numérique. La loi sur le traitement des données à caractère personnel<sup>(19)</sup>, qui coïncide avec le règlement général sur la protection des données de l'UE, peut affecter les droits à la vie privée des juges. Ces lois protègent les informations personnelles, y compris celles des juges.

---

(16) Coureur.D.H., 7 février 2017, *Pihl c. Suède*, req.n° 74742/14, CE:ECHR:2017:0207DEC007474214.

(17) Voy. [www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html](http://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html).

(18) Voy. [www.nssoud.cz/en/administrative-justice/governing-law](http://www.nssoud.cz/en/administrative-justice/governing-law).

(19) Voy. [www.dataguidance.com/notes/czech-republic-data-protection-overview](http://www.dataguidance.com/notes/czech-republic-data-protection-overview).



Les règles spécifiques relatives à la conduite des juges en République tchèque sont pour l'essentiel énoncées dans la loi sur les tribunaux et les juges. Cette loi sert de cadre visant à conserver un équilibre entre l'indépendance judiciaire et les droits des juges en tant que citoyens. Elle fixe les normes relatives à la conduite des juges, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la salle d'audience, afin de préserver la confiance du public dans le système judiciaire. Cette loi empêche les juges de s'engager dans des activités politiques et souligne l'importance d'une conduite impartiale. L'adoption des normes du RGPD a renforcé la protection de la vie privée des juges, répondant aux préoccupations liées au traitement de leurs données à caractère personnel dans un monde de plus en plus numérique. Enfin, l'approche adoptée par la République tchèque pour garantir les droits des juges à la vie privée et à la liberté d'expression est le fruit d'une interaction dynamique entre garanties constitutionnelles, droit écrit et éthique judiciaire<sup>(20)</sup>. Ce cadre s'adapte en permanence aux défis posés par les progrès technologiques et les changements sociétaux, dans le but de préserver l'intégrité du pouvoir judiciaire tout en respectant les droits individuels des juges.

La République tchèque a été le théâtre de plusieurs affaires majeures illustrant le délicat équilibre entre les droits des juges à la vie privée et à la liberté d'expression et leurs devoirs judiciaires.

L'interaction des médias tchèques avec le pouvoir judiciaire suscite la controverse. Les médias jouent un rôle majeur dans la transparence et la « comptabilité » judiciaires, même si ce rôle peut compromettre la vie privée et l'impartialité des juges. L'importante couverture médiatique des affaires judiciaires, en particulier les affaires politiquement sensibles ou celles impliquant des personnalités publiques, place régulièrement les juges et leurs conclusions sous les feux des projecteurs. Ce contrôle peut nuire à la confiance du public dans le pouvoir judiciaire et remettre en question le devoir des médias de rendre compte des procédures judiciaires avec honnêteté et respect.

L'affaire du *juge Dufek* met en lumière les problèmes rencontrés par les juges en République tchèque. Le juge Dufek a été sanctionné pour avoir fourni aux médias des informations sur les décisions

---

(20) H. HUANG *et al.*, « Examining Public Attitudes and Perceptions About Waste Sorting in China through a Urban Heterogeneity Lens: A Social Media Analysis », *Resources, Conservation and Recycling*, 2023 (<https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2023.107233>).

en matière de détention et les mandats de perquisition à un stade précoce d'une procédure pénale préliminaire qui avait été clôturée. La Chambre disciplinaire a conclu que le juge Dufek n'avait pas agi correctement et n'aurait pas dû fournir aux médias des informations sur une procédure préliminaire clôturée. Toutefois, après de nombreuses discussions à la Chambre, l'opinion dominante était qu'il n'y avait pas suffisamment d'arguments pour dire qu'une démesure décisionnelle ou qu'un manquement grave au devoir avait constitué une infraction disciplinaire, de sorte que le juge a été acquitté. En l'espèce, la Chambre disciplinaire a conclu que le juge avait fourni des informations aux médias sur la base de son avis juridique sur l'interprétation de dispositions juridiques qui ne sont pas totalement différentes, et qu'il ne pouvait être sanctionné à ce titre.

Une autre affaire traitée par la Chambre disciplinaire concernait un juge qui avait critiqué la gestion de la cour d'appel. Dans son arrêt relatif à l'affaire n° 13 Kss 5/2016<sup>(21)</sup>, la Cour administrative suprême a jugé que la critique du pouvoir judiciaire bénéficie d'une protection accrue et est protégée par la liberté d'expression. Par conséquent, selon la Cour administrative suprême, l'infraction disciplinaire doit être considérée comme l'*ultima ratio* et ne doit s'appliquer qu'aux propos qui seraient effectivement susceptibles de porter atteinte à la dignité de la fonction judiciaire. Selon cette décision, d'autres propos éthiquement inappropriés devraient être sanctionnés par une réprimande. Selon la Cour constitutionnelle de la République tchèque, comme elle l'a déclaré à plusieurs reprises, la modération doit s'appliquer aux exposés publics et aux activités de publication des juges, afin de ne pas compromettre l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. La position d'un juge est spécifique et ses pouvoirs et privilèges sont assortis d'exigences accrues en matière d'intégrité personnelle. Par conséquent, afin de préserver la crédibilité de l'ensemble du pouvoir judiciaire, les juges sont, dans certains cas, soumis à des restrictions dans l'exercice de leurs droits politiques.

En République tchèque, les droits des juges à la vie privée et à la liberté d'expression sont des éléments essentiels du système judiciaire et du cadre démocratique du pays. Ces droits sont protégés par le droit national et influencés par les engagements de la République tchèque

---

(21) Voy. [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

envers les normes juridiques internationales, y compris celles établies par l'Union européenne et la CEDH. L'équilibre entre ces droits et les responsabilités et l'indépendance du pouvoir judiciaire pose des difficultés singulières.

Le droit à la vie privée et à la liberté d'expression des juges en République tchèque résulte d'une interaction complexe entre droits juridiques, devoirs professionnels et considérations éthiques. La controverse suscitée par les déclarations d'un juge tchèque dans les médias illustre les défis auxquels les juges sont confrontés pour maintenir un équilibre entre leurs droits personnels et leurs responsabilités envers le pouvoir judiciaire et la confiance du public. Le système juridique tchèque continue d'évoluer, et avec lui le discours et les politiques concernant ces droits fondamentaux et leur application dans le contexte judiciaire.

#### E. – *Hongrie*

Comme dans de nombreuses démocraties, le cadre juridique complexe de la Hongrie intègre les principes nationaux et internationaux des droits de l'homme. La Hongrie continue de contribuer au débat européen sur l'équilibre entre les obligations judiciaires et les libertés individuelles, alors qu'elle lutte pour le maintien des droits judiciaires. L'évolution des interprétations juridiques et l'expérience du pouvoir judiciaire dans le cadre de ces lois offrent un champ d'analyse diversifié, en particulier lorsque l'on considère l'affaire, qui a fait jurisprudence, de l'ancien chef de la Cour suprême, András Baka, une affaire qui a des implications importantes pour les droits judiciaires en Hongrie et au-delà.

La Constitution hongroise<sup>(22)</sup>, qui représente le fondement du système juridique, contient des principes judiciaires. Cette déclaration établit des garanties pour un tribunal indépendant, à l'abri de toute influence, qui administre la justice de manière impartiale et intègre. La Constitution et la législation judiciaire subséquente traitent de la vie privée et de la liberté d'expression des juges. Ces règles établissent un équilibre entre la transparence pour la responsabilité publique et la protection de la vie privée pour la sécurité personnelle et la prise de décision impartiale. La réglementation hongroise protège les données personnelles des juges, empêchant l'accès du public à tout ce

---

(22) Voy. [https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary\\_2016](https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016).

qui pourrait compromettre leur sécurité ou leur impartialité. Si les juges ont la liberté d'expression, ils l'utilisent avec parcimonie pour assurer l'impartialité.

Les lois hongroises visent la conformité avec les normes juridiques européennes telles que la Convention européenne des droits de l'homme. La Hongrie est signataire de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège la vie privée en vertu de l'article 8 et la liberté d'expression en vertu de l'article 10. La Convention exige que la Hongrie accorde ces droits à ses juges dans la même mesure qu'aux autres citoyens, dans les limites du système judiciaire. La Cour européenne des droits de l'homme interprète et applique cet alignement, en définissant les droits des juges, en particulier lorsque la législation nationale ne satisfait pas aux normes européennes.

L'affaire *András Baka*<sup>(23)</sup>, un éminent juriste hongrois, démontre la nécessité d'un travail progressif sur l'équilibre entre l'indépendance judiciaire et le droit à la vie privée et à la liberté d'expression. András Baka a été président de la Cour suprême, puis président du Conseil national de la justice. Son influence a façonné le pouvoir judiciaire hongrois pendant une période de changements juridiques et politiques. Baka s'est exprimé sur l'indépendance judiciaire et d'autres questions tout au long de son mandat. Sa requête auprès de la Cour européenne des droits de l'homme a fait suite à son licenciement après une réorganisation du système judiciaire à motivation politique. Baka a déclaré que son licenciement était dû aux critiques professionnelles qu'il avait formulées vis-à-vis d'amendements législatifs d'ordre judiciaire. Dans une affaire historique de la Cour européenne des droits de l'homme, Baka a affirmé que son licenciement violait son droit à la liberté d'expression en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La victoire de Baka devant la Cour européenne des droits de l'homme a constitué une avancée majeure. La Cour a estimé que sa révocation de la présidence de la Cour suprême était liée à sa liberté d'expression et violait les normes démocratiques. L'arrêt de la Cour a souligné l'importance de préserver l'indépendance judiciaire et la liberté d'expression des juges, en particulier lorsqu'ils s'expriment sur des questions relatives au fonctionnement et aux réformes du système judiciaire.

---

(23) Cour eur. D.H., 23 juin 2016, *Baka c. Hongrie*, req. n° 20261/12, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112.

Les implications de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Baka ont dépassé les frontières de la Hongrie. Examiné dans d'autres juridictions, le jugement a permis de renforcer une norme internationale qui défend le droit des juges d'exprimer leurs opinions sur des questions d'intérêt public, notamment en ce qui concerne le fonctionnement du système judiciaire, sans subir de conséquences préjudiciables. Des instances internationales telles que la Cour européenne des droits de l'homme jouent un rôle majeur dans l'établissement de ces normes. Leurs décisions influencent souvent les lois nationales, s'imposant comme des précédents convaincants que les tribunaux nationaux peuvent suivre, ou comme des critères de référence par rapport auxquels la législation nationale est mesurée et réformée. Après l'affaire Baka, d'autres pays ont dû repenser leurs politiques de discours judiciaires pour se conformer à la décision de la Cour européenne des droits de l'homme. En Hongrie, la législation de l'État, les pratiques judiciaires et les normes internationales relatives aux droits de l'homme interagissent de manière complexe avec les droits des juges à la vie privée et à la liberté d'expression.

### § 3. – *Conclusion*

L'examen des systèmes judiciaires de l'Union européenne, en particulier la France, l'Italie, la Suède, la République tchèque et la Hongrie, met en évidence l'enjeu majeur du fragile équilibre entre le droit à la vie privée et à la liberté d'expression des juges et les principes de l'indépendance judiciaire et de la confiance dans le pouvoir judiciaire.

Plusieurs thèmes communs ressortent de l'étude de ces cinq pays :

- L'indépendance judiciaire en tant que pilier : les cinq pays soulignent que l'indépendance judiciaire est fondamentale pour leur système juridique. Toutefois, cette indépendance s'accompagne de la nécessité de faire preuve d'une certaine retenue dans l'expression publique et la vie privée des juges.
- Équilibrer les droits personnels et les responsabilités professionnelles : l'accent est systématiquement mis sur l'équilibre entre les droits personnels des juges et leurs devoirs professionnels. Si les juges jouissent des droits à la vie privée et à la liberté d'expression, ils exercent ces droits en gardant à l'esprit leur rôle et son impact sur la perception et la confiance du public.

- L'impact des contextes sociétaux et juridiques : l'approche de chaque pays est influencée par sa tradition juridique spécifique et ses valeurs sociétales. Il en résulte une mise en œuvre variée de la protection et de l'exercice des droits des juges.

Cependant, les approches divergent également :

- Degré d'expression publique : la mesure dans laquelle les juges peuvent s'exprimer publiquement est variable. Dans leurs études de cas spécifiques, la France et l'Italie adoptent une approche plus prudente, tandis que la Suède met également l'accent sur la prudence dans l'expression publique.
- Impact des réformes judiciaires : l'expérience de la Hongrie, en particulier dans le contexte des récentes réformes judiciaires, montre comment les changements apportés au système judiciaire peuvent affecter l'équilibre entre les droits et les responsabilités des juges.
- Traitement des controverses : le traitement des controverses, comme on le voit en République tchèque, illustre les considérations éthiques nuancées qui sont propres à chaque système judiciaire.

En conclusion, cette analyse comparative révèle que, si les principes fondamentaux de l'indépendance judiciaire, du droit à la vie privée et de la liberté d'expression sont universellement reconnus dans ces cinq pays européens, leur application et leur interprétation sont façonnées de manière singulière selon le contexte national. Cette diversité reflète l'équilibre complexe entre le respect des droits personnels des juges et la garantie de l'intégrité, de l'impartialité et de l'efficacité du pouvoir judiciaire – un équilibre crucial pour maintenir la confiance dans tout système juridique démocratique.

La présence de la technologie et des réseaux sociaux a profondément affecté le paysage juridique, en particulier en ce qui concerne les droits à la vie privée et à la liberté d'expression des juges. Cet impact est multiforme, influençant non seulement la façon dont les juges interagissent avec le public, mais aussi celle dont leurs actions sont perçues et examinées. Dans le contexte des pays examinés (France, Italie, Suède, République tchèque et Hongrie), ces avancées technologiques ont été à la fois sources de défis et d'opportunités :

- Contrôle accru exercé par le public : les plateformes de réseaux sociaux et les services d'information en ligne ont renforcé le niveau de contrôle exercé par le public sur les juges. Qu'elle soit exacte ou non, l'information peut être diffusée rapidement, ce qui influe

considérablement sur la perception des juges et du pouvoir judiciaire par le public. Dans des pays comme la France et l'Italie, où les médias sont très actifs, cela peut conduire à un contrôle intense de la vie publique et parfois même de la vie privée des juges.

- L'utilisation des réseaux sociaux par les juges : l'utilisation des réseaux sociaux par les juges eux-mêmes est une question complexe. Si les réseaux sociaux servent de plateforme aux juges pour exprimer leurs points de vue, ils soulèvent également des questions sur la pertinence de ces interventions. Le cas du juge suédois qui a tenu un blog personnel illustre le risque de conflit entre l'utilisation personnelle des réseaux sociaux et le rôle professionnel du juge.
- Défis pour la protection de la vie privée : la technologie rend la vie privée de plus en plus insaisissable. Pour les juges, qui traitent souvent d'informations sensibles et d'affaires controversées, le risque de violation de la vie privée est élevé. La diffusion non autorisée d'informations personnelles peut nuire à la vie personnelle d'un juge, mais aussi à sa réputation professionnelle et à son efficacité.
- Preuves numériques et conduite en ligne : comme pour toute autre personne, la conduite en ligne des juges peut être examinée de près et potentiellement utilisée comme preuve dans les procédures disciplinaires. Cela concerne en particulier des pays comme la République tchèque, où les déclarations publiques des juges peuvent avoir de graves implications professionnelles.
- Besoin de lignes directrices claires : l'impact de la technologie nécessite des lignes directrices et des politiques claires régissant l'utilisation, par les juges, des réseaux sociaux et des plateformes en ligne. Ceci est essentiel pour assurer que leur présence en ligne ne compromet pas leurs devoirs professionnels ou la perception d'impartialité.
- Formation et sensibilisation : il est de plus en plus nécessaire de sensibiliser les juges aux risques et à l'utilisation appropriée de la technologie et des réseaux sociaux. Cette formation peut aider considérablement les juges à s'orienter dans un paysage numérique complexe tout en préservant leur intégrité professionnelle.
- Influence internationale et dialogue : le caractère mondial de la technologie et des réseaux sociaux implique que les développements dans un pays sont susceptibles d'en affecter d'autres. Les systèmes judiciaires en place dans différents pays, y compris ceux étudiés, peuvent tirer des enseignements de leurs expériences respectives et de leurs réponses à ces défis.

- Adaptation aux évolutions technologiques : les systèmes judiciaires doivent s'adapter de manière proactive à ces changements technologiques. Il importe notamment de revoir les codes de conduite judiciaires et les lignes directrices éthiques pour relever les défis singuliers posés par le numérique et les réseaux sociaux.
- Concilier transparence et vie privée : la technologie a le potentiel d'accroître la transparence du processus judiciaire, offrant ainsi de meilleures informations sur le fonctionnement du système juridique. Toutefois, cette transparence accrue doit être mise en balance avec la nécessité de protéger la vie privée et la sécurité des juges.

En conclusion, l'impact de la technologie et des réseaux sociaux sur les droits des juges à la vie privée et à la liberté d'expression est significatif et multiforme. Si ces avancées nous offrent des plateformes d'expression et des pistes d'amélioration de la transparence, elles s'accompagnent aussi de difficultés qui nous obligent à faire preuve de prudence dans leur utilisation. Les systèmes judiciaires en France, en Italie, en Suède, en République tchèque et en Hongrie, comme beaucoup d'autres dans le monde, s'adaptent continuellement à ces défis, l'objectif étant de trouver un équilibre qui préserve l'intégrité du pouvoir judiciaire et les droits des juges dans le paysage numérique moderne.





## XVI

# DECLARATIONS OF INTERESTS BY JUDGES AT NATIONAL, EU, AND INTERNATIONAL LEVELS: AN EFFICIENT TOOL AGAINST CORRUPTION AND CONFLICTS OF INTEREST?

Tatiana VERESS

### **Abstract**

The prevention of conflicts of interest of public officials is one of the critical elements of a comprehensive anti-corruption approach, being widely acknowledged for reducing the likelihood of corruption and helping to promote individual and institutional integrity, accountability and transparency.

### **Keywords**

United Nations Convention against Corruption – Transparency – Conflicts of interest – Principles of judicial conduct – Declaration of interests and assets – Codes of conduct – Judicial training

The prevention of conflicts of interest of public officials is one of the critical elements of a comprehensive anti-corruption approach, being widely acknowledged for reducing the likelihood of corruption and helping to promote individual and institutional integrity, accountability and transparency.

The United Nations Convention against Corruption<sup>(1)</sup> repeatedly emphasises this point. Article 7, paragraph 4 calls upon States to maintain and strengthen systems that promote transparency and prevent conflicts of interest. Article 8, paragraph 5 and article 52, paragraph 5 reinforce this message, highlighting the importance of establishing measures and systems requiring public officials (the definition of public officials in the Convention includes members of the judiciary) to make declarations to appropriate authorities regarding, *inter alia*,

---

(1) UN General Assembly, Resolution 58/4 of 31 October 2003, *United Nations Convention against Corruption*.

their outside activities, employment, investments, assets and substantial gifts or benefits from which a conflict of interest may result with respect to their functions as public officials. Article 11 underlines the need for measures to strengthen integrity of the judiciary and prosecution services and to prevent opportunities for corruption among judges and prosecutors.

The topic of conflicts of interest, while being relevant for the whole public sector, holds particular significance in the judicial sphere as judges are entrusted with the crucial responsibility to uphold the rule of law, justice and fairness in society. It is also judges who adjudicate on corruption cases and on whose shoulders the success of anti-corruption efforts ultimately stands.

Roman law already stated *Nemo iudex in causa sua* – no one should be a judge in their own case. Conflicts of interest can compromise judges' integrity and make them more susceptible to corruption and can seriously damage public trust and the credibility of the judiciary. The expected standard is therefore exceptionally high, and judges should strive to avoid conflicts of interest at all times.

That is not to say that conflicts of interest automatically equal a wrongdoing or misconduct. In reality, conflicts of interest are not uncommon, and most judges will likely come across them during their career, often arising naturally from various personal or professional relationships, past activities or financial activities of the judges. What matters greatly, however, is whether and how a given interest interferes, might interfere, or might be perceived to interfere with judicial duties.

The Bangalore Principles of Judicial Conduct emphasise that judges must perform their judicial duties without favour, bias or prejudice<sup>(2)</sup> and should proactively minimise the occasions on which it would be necessary to be disqualified from cases.<sup>(3)</sup>

The Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct further adds that judicial impartiality is concerned not only with impartiality in fact but also in perception of a reasonable observer. Therefore, 'the test for conflict of interest must include both actual conflicts between the judge's own interests and the duty of impartial adjudication, and the circumstances in which a reasonable observer

---

(2) UN Economic and Social Council (ECOSOC) Resolution 2006/23, *Bangalore Principles of Judicial Conduct*, Value 2, para. 2(1).

(3) *Ibid.*, para. 2(3).

would (or might) reasonably perceive a conflict'.<sup>(4)</sup> At the same time, judges are expected to reduce unnecessary conflicts of interest, such as arising from retaining financial interests in organisations or entities that appear regularly in their court.<sup>(5)</sup>

To succeed in the complex task of preventing and managing conflicts of interest of judges, it may be necessary to implement a comprehensive array of measures.

To reduce the likelihood of conflicts of interest, the introduction and enforcement of rules governing judicial conduct and conflicts of interest – such as by law (usually sectoral, criminal or anti-corruption legislation), codes of judicial conduct or ethics, disciplinary rules or other regulations – play a pivotal role. Such rules should provide judges with clear and concrete guidance, including placing restrictions on outside activities, identifying incompatible activities, or regulating the acceptance of gifts of hospitality. Moreover, judges should have a clear understanding of the associated procedures, requirements, when and how to recuse themselves from hearing and deciding a case, and the consequences of non-compliance.

Once clear and effective rules are in place, equally crucial is the task of educating and raising awareness of members of the judiciary about the risk of conflicts of interest and of the applicable laws and regulations. Specialised training and the dissemination of practical guidance materials with concrete examples of conflicts of interest and their previous and anticipated resolutions can be of great significance. Some countries have even developed online checklists or tools to help public officials assess whether a given situation might constitute a conflict of interest and what the potential subsequent actions should be.

The organisational culture also matters. If the judiciary fosters a culture of openness and integrity, and especially if the judicial leadership paves the way through their own actions, judges might feel empowered and confident to discuss ethical challenges or seek guidance and advice without fear of reprisal.

Continued efforts also need to be made into building and maintaining the required institutional apparatus to prevent and manage conflicts of interest, such as, but not limited to dedicated ethics advisory

---

(4) UN Office on Drugs and Crime (UNODC), 2007, *Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct*, para. 67.

(5) *Ibid.*, para. 68.

bodies or commissions to which judges can turn for an advisory opinion about ethical dilemmas, designated oversight bodies or officials responsible for monitoring and managing conflicts of interest, and independent disciplinary bodies. An effective and comprehensive judicial accountability mechanism is key for the enforcement of existing rules and measures.

To look more closely at declarations of interests, as recognised by the United Nations Convention against Corruption, declarations of interests by public officials, including judges, can play a significant role in the prevention of corruption, promoting transparency and accountability, discouraging corrupt behaviour and maintaining public trust.

The idea behind them is that judges disclose their interests – such as their financial interests, personal or professional relationships, or outside affiliations and interests – and that this information should then be collected, reviewed and (to a varying degree) made available publicly to promote transparency. The aim is to prevent undue influence and bias and to discourage corruption at the outset by increasing the risk of exposure.

Declarations of interests are becoming an increasingly common tool in the management of conflicts of interest, although the approaches differ.

Various factors and matters should be considered when putting a system of declarations of interests in place, including:

- Whether judges should fall under the general disclosure regulations for all public officials or if they should be subject to a specialised regime developed in relation to the judiciary, and what associated advantages and disadvantages might be based on the national context and challenges.
- The nature and extent of activities and assets which judges are required to declare. While in some countries only financial interests are declared, in other countries reportable activities include pre-tenure activities, affiliations with businesses such as board memberships, membership in political organisations, connections with NGOs, publications and participation in conferences, or *pro bono* or volunteer work. It is sometimes argued that it is not feasible to produce a comprehensive declaration of interests, especially if it is to also specify any potential interests which could result in a conflict at some unforeseen future occasion. That is why, sometimes,

only certain assets, liabilities or financial interests are expected to be declared in advance, and the rest is subject to *ad hoc* disclosures and/or recusals.

- Linked to the above are the rules for recusals and withdrawals from cases, including what should be the ‘trigger’ for a judge to consider recusal, if decisions to recuse oneself are made on a case-by-case-basis or if there are rather more prescriptive rules and objective criteria specifying situations under which judges must recuse themselves, if the grounds for recusal are mandatory, optional or a mix of the two, whether the initiation of recusal may also be accessible to parties, etc.
- Whether the declarations also extend to the interests of the spouses, children or other close family members of the judges.
- The form of declaration and to whom and through what channel it should be submitted.
- The frequency of submission of declarations.
- The level of review or verification of such declarations, including which body has the oversight and authority to enforce declaration requirements and assess the declarations that are submitted.
- The extent to which declarations should be made available to the public or to parties to a given case and their legal representatives.

To gain deeper insights into the experiences with the realm of conflicts and declarations of interests, the Implementation Review Mechanism of the United Nations Convention against Corruption plays an important role in identifying good practices, as well as challenges. Under the Mechanism, each State party to the Convention is reviewed by two peers to assess its implementation of the Convention and to identify existing gaps and good practices. To date, numerous States parties have been issued recommendations on the prevention and management of conflicts of interest. More specifically on the judiciary, these recommendations have often been issued in relation to the three articles mentioned earlier, namely articles 7(4), 8(5) and 11, recognizing the interlinkages among them.

To name some concrete recommendations regarding the judiciary, for example, one State was encouraged to develop comprehensive regulations applicable to all public officials, including members of the judiciary, on disclosure and management of conflicts of interest and the acceptance of gifts. Another State was recommended the adoption of a new law on the prevention of conflicts of interest among public officials, including judges and prosecutors, which would provide a

detailed procedure for public officials to disclose interests and manage potential and actual conflicts of interest. Yet another State was encouraged to raise awareness of public officials, including judges and prosecutors, about the applicable rules on conflicts of interest and to incorporate systematic training and guidance containing practical examples of potential conflict-of-interest situations and how such conflicts might be resolved. A further State was invited to consider the establishment of a verification system for the declaration of relevant interests by members of the judiciary and the prosecution service.

However, each national context is different, and strategies and measures should be tailored to its needs. For example, different challenges might be experienced in large jurisdictions as opposed to small ones where the likelihood of certain conflicts arising might be higher due to stronger social bonds. Some countries may have available resources for developing innovative online tools and software applications to guide judges in identifying and addressing conflicts of interest, while this might not be possible in others.

If carefully considered and managed, declarations of interests can be an effective tool for minimizing opportunities for corruption in the judiciary and contributing to strengthening individual and institutional integrity. However, isolated measures, no matter how well-intended, can rarely be effective. Therefore, declarations of interests must be combined with a comprehensive perspective to the prevention of corruption tailored to a given national context and complemented by a wide range of other strategic measures, as discussed above.

Addressing conflicts of interest by judges is of key importance to anti-corruption efforts. Yet the task is complex. The Implementation Review Mechanism will continue to shine light on the existing gaps and good practices in this area and UNODC will continue to promote experience-sharing and to support States in the adoption and implementation of clear legal frameworks and institutional mechanisms.



## XVI

# DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS DES JUGES AU NIVEAU NATIONAL, EUROPÉEN ET INTERNATIONAL : UN OUTIL EFFICACE CONTRE LA CORRUPTION ET LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ?

Tatiana VERESS

### Résumé

La prévention des conflits d'intérêts des agents publics est l'un des éléments essentiels d'une approche globale de lutte contre la corruption, largement reconnue pour réduire le risque de corruption et contribuer à promouvoir l'intégrité individuelle et institutionnelle, la responsabilité et la transparence.

### Mots-clés

Principes de déontologie judiciaire – Déclaration d'intérêts et de patrimoine – Codes de conduite – Formation judiciaire

La prévention des conflits d'intérêts des agents publics est l'un des éléments essentiels d'une approche globale de lutte contre la corruption, qui est largement reconnue pour réduire les risques de corruption et contribuer à promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la transparence des individus et des institutions.

La Convention des Nations unies contre la corruption<sup>(1)</sup> insiste à plusieurs reprises sur ce point. L'article 7, paragraphe 4, invite les États à maintenir et à renforcer des systèmes qui favorisent la transparence et préviennent les conflits d'intérêts. L'article 8, paragraphe 5, et l'article 52, paragraphe 5, renforcent ce message, soulignant l'importance de mettre en place des mesures et des systèmes faisant obligation aux agents publics (la définition d'agent public dans la Convention inclut les membres du pouvoir judiciaire) de déclarer aux autorités

---

(1) Assemblée générale des Nations unies, résolution 58/4 du 31 octobre 2003, *Convention des Nations unies contre la corruption*.

compétentes notamment toutes activités extérieures, tout emploi, tous placements, tous avoirs et tous dons ou avantages substantiels d'où pourrait résulter un conflit d'intérêts avec leurs fonctions d'agent public. L'article 11 souligne la nécessité de prendre des mesures pour renforcer l'intégrité des juges et des services de poursuite et pour prévenir les possibilités de corruption parmi les juges et les procureurs.

Le sujet des conflits d'intérêts, bien que pertinent pour l'ensemble du secteur public, est particulièrement important dans le domaine judiciaire, car les juges ont la responsabilité essentielle de préserver l'État de droit, la justice et l'équité dans la société. Ce sont également les juges qui traitent les affaires de corruption et dont dépend en fin de compte le succès des efforts déployés dans la lutte contre ce fléau.

Le droit romain énonçait déjà *Nemo iudex in causa sua* (nul n'est juge pour sa propre cause). Les conflits d'intérêts peuvent compromettre l'intégrité des juges et les rendre plus enclins à la corruption, et nuire gravement à la confiance du public et à la crédibilité du pouvoir judiciaire. Le niveau d'exigence est donc exceptionnellement élevé, et les juges devraient s'efforcer d'éviter tout conflit d'intérêts à tout moment.

Cela ne veut pas dire que les conflits d'intérêts sont automatiquement assimilés à une faute ou à une irrégularité. En réalité, les conflits d'intérêts ne sont pas rares et la plupart des juges en rencontreront probablement au cours de leur carrière, car ils découlent naturellement de diverses relations personnelles ou professionnelles, d'activités passées ou d'activités financières des juges. Ce qui importe beaucoup, cependant, c'est de savoir si et comment un intérêt donné interfère, pourrait interférer ou pourrait être perçu comme interférant avec les obligations judiciaires.

Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire insistent sur le fait que le juge exercera ses fonctions judiciaires sans favoriser, prendre parti pour ou porter préjudice à quiconque<sup>(2)</sup> et qu'il se conduira de sorte à minimiser les occasions de rendre sa récusation nécessaire<sup>(3)</sup>.

Le Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire ajoute en outre que l'impartialité judiciaire ne concerne pas seulement l'impartialité de fait, mais aussi la perception de l'impartialité

---

(2) Conseil économique et social de l'ONU, résolution 2006/23, *Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire*, valeur n° 2, pt 2(1).

(3) *Ibid.*, valeur n° 2, pt 2(3).



par un observateur raisonnable. Par conséquent, « le critère en matière de conflit d'intérêts doit prendre en compte non seulement le conflit réel entre les propres intérêts du juge et son obligation de juger impartialement mais aussi les circonstances dans lesquelles un observateur raisonnable percevrait (ou pourrait percevoir) un conflit »<sup>(4)</sup>. Dans le même temps, le juge doit réduire les conflits d'intérêts inutiles qui naissent du fait qu'il possède des intérêts financiers dans des organisations et d'autres entités comparaisant régulièrement devant le tribunal<sup>(5)</sup>.

Pour mener à bien la tâche complexe de prévention et de gestion des conflits d'intérêts des juges, il peut être nécessaire de mettre en œuvre un arsenal complet de mesures.

Afin de réduire le risque de conflits d'intérêts, l'introduction et l'application de règles régissant la conduite judiciaire et les conflits d'intérêts – telles que la législation (généralement sectorielle, pénale ou anti-corruption), les codes de conduite ou d'éthique judiciaire, les règles disciplinaires ou d'autres réglementations – jouent un rôle central. Ces règles devraient fournir aux juges des orientations claires et concrètes, notamment l'imposition de restrictions quant aux activités extérieures, l'identification d'activités incompatibles ou une réglementation quant à l'acceptation de cadeaux d'hospitalité. En outre, les juges doivent avoir une parfaite connaissance des procédures associées et des exigences, et bien comprendre à quel moment et de quelle façon ils peuvent se récuser des processus d'audition et de prise de décision dans une affaire, et quelles sont les conséquences en cas d'infraction.

Une fois que des règles claires et efficaces ont été mises en place, il est tout aussi crucial d'éduquer et de sensibiliser les membres du pouvoir judiciaire au risque de conflits d'intérêts et aux lois et règlements applicables. Une formation spécialisée et la distribution de documents d'orientation pratiques contenant des exemples concrets de conflits d'intérêts et de leur résolution passée et anticipée peuvent être particulièrement utiles. Certains pays ont même mis au point des listes de contrôle ou des outils en ligne pour aider les agents publics à évaluer si une situation donnée peut constituer un conflit d'intérêts et quelles devraient être les mesures ultérieures potentielles.

---

(4) Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire*, 2007, pt 67.

(5) *Ibid.*, pt 68.

La culture organisationnelle compte aussi. Si le pouvoir judiciaire favorise une culture d'ouverture et d'intégrité, et en particulier si le leadership judiciaire pose les jalons de ses propres actions, les juges pourraient se sentir habilités et en mesure de discuter des problèmes éthiques ou de solliciter des conseils et des orientations sans crainte de représailles.

Des efforts continus doivent également être déployés pour mettre en place et maintenir l'appareil institutionnel nécessaire à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts, en ce compris sans toutefois s'y limiter des instances ou commissions consultatives spécialisées dans l'éthique auxquelles les juges peuvent s'adresser pour obtenir un avis consultatif sur des problèmes éthiques, des organes de surveillance désignés ou des agents chargés de surveiller et de gérer les conflits d'intérêts, ainsi que des organes disciplinaires indépendants. Un mécanisme efficace et complet de responsabilité judiciaire est indispensable pour faire appliquer les règles et mesures existantes.

Reconnues par la Convention des Nations unies contre la corruption, les déclarations d'intérêts des agents publics, y compris des juges, peuvent jouer un rôle majeur dans la prévention de la corruption, la promotion de la transparence et de la « comptabilité », la dissuasion des comportements corrompus et le maintien de la confiance du public.

L'idée sous-jacente est que les juges communiquent leurs intérêts – tels que leurs intérêts financiers, leurs relations personnelles ou professionnelles, ou leurs affiliations et intérêts extérieurs – et que ces informations sont ensuite collectées, examinées et rendues publiques (selon un degré variable) pour promouvoir la transparence. L'objectif est de prévenir l'influence et les préjugés excessifs et de décourager d'emblée la corruption en augmentant le risque d'exposition.

Les déclarations d'intérêts sont utilisées de plus en plus souvent dans la gestion des conflits d'intérêts, bien que les approches varient.

Divers facteurs et questions devraient être pris en considération lors de la mise en place d'un système de déclarations d'intérêts, notamment :

- La question de savoir si les juges doivent être soumis à la réglementation générale en matière de divulgation pour tous les agents publics ou à un régime spécialisé mis au point pour le système judiciaire, et quels avantages et inconvénients pourraient être associés aux difficultés et contextes nationaux.

- La nature et l'étendue des activités et des actifs que les juges sont tenus de déclarer. Si, dans certains pays, seuls les intérêts financiers sont déclarés, dans d'autres, les activités déclarables comprennent les activités antérieures au mandat, l'appartenance à des entreprises comme membre du conseil d'administration, l'adhésion à des organisations politiques, les relations avec des ONG, les publications et la participation à des conférences, ou le travail bénévole ou le volontariat. On fait parfois valoir qu'il n'est pas possible de produire une déclaration d'intérêts complète, surtout s'il s'agit également de préciser les intérêts potentiels qui pourraient entraîner un conflit dans des circonstances futures imprévues. C'est pourquoi il arrive parfois que seuls certains actifs, passifs ou intérêts financiers soient déclarés à l'avance, le reste faisant l'objet de divulgations *ad hoc* et/ou de récusations.
- Sont liées à ce qui précède les règles qui président aux récusations et retraits d'affaires, y compris ce qui devrait être considéré comme le « déclencheur » pour qu'un juge envisage la récusation, si les décisions de se récuser sont prises au cas par cas ou s'il existe des règles plus normatives et des critères objectifs précisant les situations dans lesquelles les juges doivent se récuser, si les motifs de récusation sont obligatoires, facultatifs ou un mélange des deux, si l'ouverture de la récusation peut également être accessible aux parties, etc.
- Si les déclarations s'étendent également aux intérêts des époux, enfants ou autres membres de la famille proche des juges.
- La forme de la déclaration, à qui et par quel moyen elle doit être soumise.
- La fréquence de présentation des déclarations.
- Le niveau d'examen ou de vérification de ces déclarations, y compris l'instance qui supervise et a le pouvoir de faire respecter les exigences en matière de déclaration et d'évaluer les déclarations présentées.
- La mesure dans laquelle les déclarations doivent être mises à la disposition du public ou des parties à une affaire donnée et de leurs représentants légaux.

Pour mieux comprendre l'expérience acquise dans le domaine des conflits et des déclarations d'intérêts, le Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations unies contre la corruption joue un rôle important dans l'identification des bonnes pratiques ainsi que des défis à relever. Dans le cadre de ce Mécanisme, chaque État partie

à la Convention est examiné par deux pairs afin d'évaluer comment il met en œuvre la Convention et de recenser les lacunes et les bonnes pratiques existantes. À ce jour, de nombreux États parties ont reçu des recommandations sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts. En ce qui concerne le système judiciaire, ces recommandations ont souvent été formulées en relation avec les trois articles mentionnés plus haut, à savoir l'article 7(4), l'article 8(5) et l'article 11, reconnaissant les liens entre eux.

Pour citer quelques recommandations concrètes concernant le système judiciaire, par exemple, un État a été encouragé à élaborer une réglementation complète applicable à tous les agents publics, y compris les membres du pouvoir judiciaire, en ce qui concerne la divulgation et la gestion des conflits d'intérêts et l'acceptation des dons. Il a été recommandé à un autre État d'adopter une nouvelle loi sur la prévention des conflits d'intérêts entre agents publics, y compris les juges et les procureurs, qui prévoirait une procédure détaillée permettant aux agents publics de divulguer les intérêts et de gérer les conflits d'intérêts potentiels et réels. Un autre État a été encouragé à sensibiliser les agents publics, y compris les juges et les procureurs, aux règles applicables en matière de conflits d'intérêts et à intégrer une formation et des conseils systématiques associés à des exemples pratiques illustrant des situations potentielles de conflit d'intérêts et leur résolution. Un autre État a été invité à envisager la mise en place d'un système de vérification pour la déclaration des intérêts pertinents par les membres du pouvoir judiciaire et des services de poursuite.

Cependant, chaque contexte national est différent et les stratégies et mesures devraient être adaptées aux besoins de chacun. Par exemple, les grandes juridictions pourraient rencontrer des difficultés différentes des plus petites, où la probabilité de certains conflits pourrait être plus élevée en raison de liens sociaux plus forts. Certains pays peuvent disposer des ressources nécessaires pour mettre au point des logiciels et des outils en ligne novateurs qui aideront les juges à identifier et à traiter les conflits d'intérêts, alors que ce n'est peut-être pas possible dans d'autres.

Si elles sont soigneusement examinées et gérées, les déclarations d'intérêts peuvent être un outil efficace pour réduire au minimum les possibilités de corruption dans le système judiciaire et contribuer au renforcement de l'intégrité individuelle et institutionnelle. Toutefois, les mesures isolées, aussi bien intentionnées soient-elles, sont rarement

efficaces. Par conséquent, les déclarations d'intérêts doivent être associées à une perspective globale de prévention de la corruption adaptée à un contexte national donné, et complétées par un large éventail d'autres mesures stratégiques, comme on l'a vu plus haut.

Le traitement des conflits d'intérêts par les juges est d'une importance capitale pour lutter contre la corruption. Pourtant, la tâche est complexe. Le Mécanisme d'examen de l'application continuera de mettre en exergue les lacunes et les bonnes pratiques existantes dans ce domaine, et l'ONUDC continuera de promouvoir le partage d'expériences et d'aider les États à adopter et à mettre en œuvre des cadres juridiques et des mécanismes institutionnels clairs.





## XVII

# JUDGES' AND PROSECUTORS' ASSOCIATIVE AND POLITICAL ACTIVITIES THROUGH THE LENSES OF CODES OF JUDICIAL ETHICS

José IGREJA MATOS

### **Abstract**

This article delves into the complex world of judicial ethics, emphasizing the vital role of judges and prosecutors in safeguarding democracy and the rule of law. It highlights the importance of judicial independence in the light of increased populism and autocratic challenges, championing the collective efforts of judicial associations and individual commitment to activism, highlighting the global struggle to maintain the integrity of the judiciary and democratic values amidst political and social turmoil.

### **Keywords**

Judicial independence – Integrity – Associations of judges – Ethical principles – Accountability – Judicial commitment to protect the rule of law and democracy

### *§ 1. – Individual Perspective*

With a touch of humour and a playful twist on Olivia Newton-John's timeless lyrics, 'Let's get personal' – not physical – let me start with an individual perspective.

When delving into the realm of ethics, particularly judicial ethics, it becomes essential to examine the professional commitment of each judge or prosecutor serving in the judiciary.

In my case, a proper introduction to this topic would be to share a personal story that unfolded on a chilly winter day in the streets of Warsaw, Poland, on 11 January 2020 – the day of the 1 000 Robes March.

This historic event marked the global fight for judicial independence and will be remembered for decades. Judges from numerous countries, alongside thousands of Polish citizens, marched united, determined to uphold the rule of law.

During the march, an elderly woman, with tears in her eyes, approached me. In maternal Polish, holding a national Constitution, she expressed her gratitude, engaging in a heartfelt dialogue in the universal language of human connection of warmth and kindness.

Thank you, thank you – *‘Dziękuję, Dziękuję’* – she said to this foreign, anonymous judge.

In the end, we embraced and continued, comforted amidst the crowd.

This unique encounter solidified my personal commitment as a former president of IAJ and, more importantly, as a judge. The work and mission of defending the key values of judicial independence and the rule of law will forever be shaped by the clear and moist eyes of that elderly woman.

## § 2. – *Why*

Simon Sinek, author of the best-seller book *Start with Why – How Great Leaders Inspire Everyone to Take Action*,<sup>(1)</sup> developed a model named the Golden Circle, which is mostly applicable to private companies, but also to organisations and individuals. This framework consists of three concentric circles: the ‘why’, the ‘how’, and the ‘what’. The why precisely represents the core belief, your reason for doing what you do, your mission statement – the essential starting point.

According to Sinek, these principles align with human decision-making, reflecting how our brains function.

As members of the legal profession and commencing to ask why, in a ‘soul search’ quest about the reason we labour each day in court, a powerful answer comes from the analysis of a great philosopher of modern times, Amartya Sen.

Sen suggests that, beyond establishing complex and debatable principles of justice, our fundamental task is to resolutely combat injustice, focusing on the tangible problems of real people.

---

(1) S. SINEK, *Start with Why – How Great Leaders Inspire Everyone to Take Action*, New York, Portfolio, 2009.



Sen points out that even children have an acute aversion to injustice.

In the introduction to his book 'The Idea of Justice', Sen states that 'the strong perception of manifest injustice applies to adult human beings as well (as children). What moves us, reasonably enough, is not the realization that the world falls short of being completely just – which few of us expect – but that there are clearly remediable injustices around us which we want to eliminate'.

Therefore, the first approach for judges at a nuclear, basic level would be – precisely – to combat injustice.

### § 3. – *Rule of Law*

But, as protagonists of the judicial authority, yet another fundamental commitment of being guarantors of the rule of law emerges externally.

In a simple schematic approach, it could be argued that modern democracies are founded on two fundamental pillars.

Elections provide authority and legitimacy to the representatives of the people, but also the liberal pillar with the consecration of the rule of law, the proper balance between state powers, judicial independence and respect for minorities.

In this context, populism arises as a pathology of democracy. Instilled by a bipolar antagonism propelled by social media, populism is drawn from an irrational denial of complexity. Rationality is overpowered by unsighted loyalty to a leader, the one in charge. An 'enemy' materializing an antithesis of compassionate ethics hovers somewhere nearby; as the German philosopher, Arthur Schopenhauer, once said, at the end of the day, compassion is the basis of morality.

The script of populist autocracies is predictable and poor; our task is to denounce its recurring perilous outcome.

### § 4. – *Commitment of judges and judicial associations*

The personal commitment of judges to the rule of law, augmented by the efforts of judicial associations, gains added significance amid contemporary attacks on democracy and the unceasing decline in rule of law indicators.

According to the World Justice Project, 2023 marked the sixth consecutive year of weakening of the rule of law. An examination of the 2022 data reveals alarming trends. The ability to control the discretionary power of the government, which is crucial for checks and balances, declined in 58% of countries. Respect for human rights and fundamental freedoms also significantly weakened in 66% of countries worldwide.

Perhaps most troublesome is the statistic showing that, in 2021, 52% of respondents to the World Values Survey favoured a strong leader unburdened by parliament or elections – a significant increase from 39% in 2009.

Democracy is in jeopardy and judges, as defenders of the rule of law, must take a stand to preserve the important values.

As Timothy Snyder emphasises, subverting the rule of law without lawyers is nearly an impossible task, and judges play a pivotal role in preventing or obstructing façade trials or partisan condemnations.

#### § 5. – *How*

Returning to Sinek's Golden Circle, let's briefly explore 'how' an ethical commitment of judges must be established in modern societies, drawing on my professional experiences as a long-term manager of the International Association of Judges, member of the working group of the Consultative Council of European Judges and expert drafter of the Ethical Principles for International Criminal Judges.

Article 1 of the Universal Charter of the Judge, approved by the General Assembly of the International Association of Judges, is enlightening: 'The independence of the judge is indispensable to impartial justice under the law. It is indivisible. It is not a prerogative or a privilege bestowed for the personal interest of judges'.

Another important concept is laid down in Article 3-5 of the Universal Charter: 'Judges enjoy, as all other citizens, freedom of expression'. In view of the attacks on the independence of the judiciary in several populist and autocratic countries, it became important for judges to freely express their views, especially when dealing with fundamental reforms of their judicial systems. The attempts to limit the freedom of speech of magistrates are flourishing across Europe: the 'Muzzle Act' in Poland was the more striking recent model. Opinion 25 of the Consultative Council of European Judges

directly addresses this current concern: 'Judges must be resilient and have a duty to speak out in defence of judicial independence, the constitutional order, and the restoration of democracy, both at national and international levels'.

#### § 6. – *Ethica*

The recent project 'Ethica, towards a common code of ethics for international criminal judges', inspired by the Paris Declaration on the effectiveness of international criminal justice, examined ethical and deontological issues in international criminal justice.

Led by the École Nationale de la Magistrature, the International Nuremberg Principles Academy and the Siracusa International Institute, the project came to light in September 2023 and defined twenty-one ethical principles for international criminal judges (ICJs).

This list contains the more recent trends in judicial ethics and how they are developing in various areas and situations.

For example, on very up-to-date matters, such as behaviour in the 'work environment': 'ICJs should refrain from making any comment or adopting any conduct, including sexual comment or conduct, that is discriminatory, inappropriate, insulting, intimidating, degrading, or offensive'. Also, contacts with the media: 'ICJs may engage in informing and educating the public regarding such matters as the rule of law and the role of judges in the administration of justice'.

General guidelines were likewise defined when dealing with social media: 'ICJs should exercise caution when using social media... and should keep in mind that existing principles relating to the integrity of tribunals, judicial independence, and impartiality and fairness apply equally to communications on social media. Pseudonyms should not be used to conceal conduct that would otherwise be unacceptable. ICJs should be aware that family members' activities on social media could reflect adversely on the judge and should encourage them to exercise discretion'.

The duty of diligence certainly assumes an ethical significance: 'ICJs... are expected to issue their decisions within a reasonable time...'. Even remote work is contemplated 'When working remotely, ICJs are expected to meet the same performance standards as they would when working at the seat of the tribunal'.

While the ethical concepts are dense, it remains uncertain whether judges will lead – as they should – to the implementation of these ‘soft law’ rules, thereby increasing public trust.

Democratic institutions help us to preserve our way of life; they need to be protected. For us, judges, it is vital to accept this challenge, assuming this task materialised in the widest possible universe.

Judicial integrity – can a court be called a court if it is not independent and impartial? – does not exist purely through ‘wishful thinking’; we must elect this particular purpose to care about, promoting it.

#### § 7. – *What*

Going on to the ‘what’ question: conceptually, ‘what’ is the role of judicial associations?

Tocqueville defined this important function of associations, rooted in civil societies, almost two centuries ago. In his assessment, the conditions of life in modern societies tend to alienate people from the collective interest, facilitating the emergence of tyrannies; in this context, associations must assume the fundamental role of enabling social integration through the values of cooperation and solidarity.

Coherently, Habermas underlines that the fundamental core of civil society resides in non-state and non-economic associations, which are voluntary and link the communicative structures of the public space with the ‘social component’ – what could be defined as the ‘real’ world.

#### § 8. – *First Reflection*

My closing reflections will be centred on my experience as president of the IAJ from 2021 to 2023, the largest organisation of the judiciary assembling a judicial association of 92 associations of judges worldwide.

One noteworthy conclusion is the conscience of the shared challenges faced by judges worldwide, irrespective of regions or legal traditions. The affirmation of the rule of law in terms of judicial independence, judicial integrity and judicial accountability remains a universal concern.

By way of example, we can mention the recent events in an African country, Tunisia, reflecting the practices of some European or American countries, where the attacks on the judiciary by the

executive authority led to the dissolution of the High Judicial Council (HJC), the key guarantor of judicial independence since the 2011 revolution.

The HJC was replaced with the Temporary High Judicial Council appointed by Presidential Decree. The decree also enabled the country's president to interfere with the appointment, promotion and discipline of judges in the country.

Gender issues – still a problem for several judicial systems – have had their maximum exponent with the Taliban takeover of power in Afghanistan. The despair of female judges in that country is equal to none, being in the centre of three major evils of our times: fanaticism materialised on the absurd concept of Islamism practised by the Taliban; prejudice and inequality based on gender discrimination; and finally, a particular attack on judges as representatives of a 'dangerous' state power, seldom the most problematic obstacle for authoritarian governments.

Corruption is also linked with attacks on judicial independence at a global level; the case of Guatemala would be, perhaps, one of the most impressive.

For many years, impunity was the norm in Guatemala, but this situation changed dramatically in 2007 with the creation of the UN-sponsored International Commission to Combat Impunity in Guatemala (CICIG). With the help of brave national judges and prosecutors, it was then possible to investigate corruption and prosecute up to the highest level. However, the economic elites and corrupt politicians managed to take control of the justice institutions and started a witch hunt. A common pattern can be clearly seen in these cases, where false accusations are raised on judges with fabricated evidence. As a result, more than 30 judges and prosecutors have seen themselves forced to go into exile, in particular to the United States, to avoid being arrested.

Article 11 of the United Nations Convention against Corruption – a central international treaty – emphasises the pivotal role of the judiciary in the fight against corruption. Knowing how judges, prosecutors and lawyers are persecuted, jailed or exiled as a result of the influence of political authorities, while organised crime is working to weaken the justice system, an effective recourse to an independent mechanism of justice must be provided to citizens.

In a completely different setting, we must also highlight a new development in the Pacific Islands with the specific case of Kiribati. The executive branch of government launched an attack on the judiciary by attempting to deport a high court judge, as well as suspending the chief justice and the country's three remaining court of appeal judges. The proximity with China and its external strategy is, in our opinion, a pertinent explanation for the rule of law backsliding in the region.

### § 9. – *Second reflection*

A second remark relates to the possible ways of creating awareness in public opinion regarding ongoing resistance in various countries by national judges or judicial institutions against the attacks on judicial independence.

In this sense, the selection of particular people or organisations granting them the recently created IAJ's Judicial Independence Awards (1 000 Robes March) proves to be a powerful solution.

To show gratitude – the 'memory of the heart', to use the words of Antisthenes, a pupil of Socrates – is also a fundamental condition for providing a historical remembrance for the forthcoming generations of jurists.

These IAJ's awards, which started in 2022 (Tel Aviv), were also credited in the following year (Taipei), and were conceded to five judges and one judicial organisation.

The five names are:

1. Murat Arslan was the first to be awarded. His fight for judicial independence is clear and indisputable. The fifth Vaclav Havel Human Rights Prize – which honours outstanding civil society action in defence of human rights – was awarded to Murat Arslan as an acknowledgement of 'a staunch supporter of the independence of the judiciary' to apply the exact words of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

In detention since 2016, Murat Arslan is a former rapporteur of the Turkish Constitutional Court and president of the now-dissolved Association for the Union of Judges and Prosecutors (YARSAV), still symbolically a member of IAJ.

The case of Turkey deserves special reference; the terrible numbers speak powerfully for themselves. More than 4,500 Turkish judges and prosecutors have been dismissed since 2016, and at least 2,450 of them were arrested. Judges and prosecutors have

been held in common prisons, packed in overcrowded cells or in cruel solitary confinement, in conditions that breach the most basic human rights.

In a few months after the alleged 'coup' of July 2016, several hundred letters written by Turkish colleagues, by their husbands and wives, and by their families arrived at the IAJ's office in Rome. Humanitarian assistance was established almost immediately through the creation of a provident fund; it was decided that financial assistance would be provided to those colleagues who asked for support and presented adequate evidence for urgent assistance. The rules of the fund state that priority is to be given to assistance for applicants who have small children or severe diseases. In order to help as many families as possible, the donations were set at modest amounts of 900 or 500 euros. In these past years, around 300,000 euros have helped more than 300 families.

The numerous grateful responses we received were certainly our best incentive. I would just like to mention two of them. A direct quote: 'Thank you for your kindness. Unfortunately, we have long forgotten that we are human. Even if my application turned out to be positive or negative, you reminded us that we are human. Thank you for that too', and another message from a colleague describing how her three-year-old son had been moved by the modest toy she had given him. 'How could you buy it, Mum?' he asked. 'Thanks to very kind fellow judges throughout Europe', answered the mother.

2. Krystian Markiewicz, the president of the Polish Judges Association, Iustitia, is today still the visible face of the resistance of judges in Poland against the so-called judicial reforms destined to control the judiciary, undermining its impartiality.
3. Erika Aifan, currently exiled to the USA and yet another victim of the persecution of independent judges in her country – Guatemala.
4. Azar Sarem, symbolizing the ordeal of Afghan female judges because of the misogyny amply demonstrated by the Taliban regime.
5. Anas Hmedi, President of the Tunisian Judges' Association (Association des Magistrats Tunisiens). Since July 2021, Hmedi, who serves at the Monastir Court of Appeal, was first attacked, together with other judges, by a smear campaign, then subjected to arbitrary disciplinary proceedings and criminal prosecution. Hmedi was targeted for a single reason: his peaceful defence of judicial independence regardless of his personal safety.

6. finally, the Hungarian Judicial Council (Országos Bírói Tanács), the only body of the judiciary in Hungary that resisted being captured by the political authorities, courageously maintaining its independence and objective impartiality, being immune to political pressure.

The fight of judiciaries worldwide in defence of the rule of law, ensuring that independent courts serve their fellow citizens, are today more daring than in the recent past; the instruments for handling this difficult challenge must be creative and inspired, always addressing a major dynamic feature, in order to obtain the support of an energetic and engaged civil society.

This could be a decisive factor for us, judges, to preserve our common DNA: integrity and independence.





## XVII

# ASSOCIATION ET ACTIVITÉS POLITIQUES DES JUGES ET PROCUREURS DU POINT DE VUE DES CODES D'ÉTHIQUE JUDICIAIRE

José IGREJA MATOS

### Résumé

Le présent article explore le monde complexe de l'éthique judiciaire, s'intéressant en particulier au rôle essentiel des juges et procureurs dans la sauvegarde de la démocratie et de l'État de droit. Il met en avant l'importance de l'indépendance judiciaire à la lumière du populisme et des défis autocratiques croissants, défendant les efforts collectifs des associations judiciaires et l'engagement individuel en faveur de l'activisme, et saluant la lutte mondiale pour maintenir l'intégrité du pouvoir judiciaire et les valeurs démocratiques dans un contexte de troubles politiques et sociaux.

### Mots-clés

Indépendance judiciaire – Intégrité – Associations de juges – Principes éthiques – « Comptabilité » – Engagement judiciaire à protéger l'État de droit et la démocratie

### § 1. – *Point de vue personnel*

Permettez-moi de commencer par un trait d'humour et de transformer les paroles intemporelles de la chanson d'Olivia Newton-John, « Let's get personal » (et non « physical ») pour introduire un point de vue personnel.

Dans le domaine de l'éthique, en particulier l'éthique judiciaire, il devient essentiel d'examiner l'engagement professionnel de chaque juge ou procureur travaillant au service du système judiciaire.

En guise d'introduction au sujet, j'aimerais partager avec vous une histoire personnelle vécue lors d'une froide journée d'hiver dans les rues de Varsovie, en Pologne, le 11 janvier 2020 – le jour de la Marche des 1 000 robes.

Cet événement historique a marqué la lutte mondiale pour l'indépendance judiciaire et restera dans les mémoires pendant des décennies. Les juges de nombreux pays, aux côtés de milliers de citoyens polonais, ont défilé unis, déterminés à défendre l'État de droit.

Pendant la marche, une femme âgée s'est approchée de moi, les larmes aux yeux. Dans sa langue maternelle, le polonais, tenant un exemplaire de la Constitution nationale, elle m'a exprimé sa gratitude, dans un langage universel empreint de sincérité, de chaleur humaine et de gentillesse.

Merci, merci – « *Dziękuję, Dziękuję* » – a-t-elle dit à ce juge étranger et anonyme.

Au final, nous nous sommes embrassés et avons continué, réconfortés au milieu de la foule.

Cette rencontre singulière a renforcé mon engagement personnel en tant qu'ancien président de l'UIM et, plus important encore, en tant que juge.

Le travail et la mission consistant à défendre les valeurs clés de l'indépendance judiciaire et de l'État de droit se refléteront à jamais dans les yeux clairs et humides de cette dame âgée.

## § 2. – *Pourquoi*

Simon Sinek, auteur du best-seller *Start with Why – How Great Leaders Inspire Everyone to Take Action*<sup>(1)</sup>, a mis au point un modèle appelé le Golden Circle, qui s'applique principalement aux entreprises privées, mais aussi aux organisations et aux particuliers. Ce cadre se compose de trois cercles concentriques : le « pourquoi », le « comment » et le « quoi ». Le pourquoi représente précisément la croyance fondamentale, votre raison de faire ce que vous faites, l'énoncé de votre mission – le point de départ essentiel.

Selon Sinek, ces principes s'alignent sur la prise de décision humaine, reflétant le fonctionnement de notre cerveau.

En tant que membres de la profession juridique lancés dans une introspection sur le pourquoi de notre travail quotidien devant les tribunaux, nous pouvons trouver une réponse puissante dans l'analyse d'un grand philosophe des Temps modernes, Amartya Sen.

---

(1) S. SINEK, *Start with Why – How Great Leaders Inspire Everyone to Take Action*, New York, Portfolio, 2009.

Sen suggère qu'au-delà de l'établissement de principes de justice complexes et discutables, notre tâche fondamentale est de lutter résolument contre l'injustice, en nous concentrant sur les problèmes tangibles des personnes réelles.

Sen souligne que même les enfants ont une aversion aiguë pour l'injustice.

Dans l'introduction de son livre « The Idea of Justice », Sen déclare que « la perception forte de l'injustice manifeste s'applique aussi bien aux êtres humains adultes (qu'aux enfants). Ce qui nous motive, assez raisonnablement, n'est pas la prise de conscience que le monde est loin d'être complètement juste – ce à quoi peu d'entre nous s'attendent – mais qu'il y a autour de nous des injustices clairement réparables que nous voulons éliminer ».

Par conséquent, la première approche pour les juges au niveau nucléaire, basique, serait précisément de lutter contre l'injustice.

### § 3. – *État de droit*

Mais, en tant que protagonistes de l'autorité judiciaire, nous voyons émerger de l'extérieur un autre engagement fondamental, celui d'être les garants de l'État de droit.

Dans une approche simple et schématique, on pourrait soutenir que les démocraties modernes reposent sur deux piliers fondamentaux.

Les élections confèrent autorité et légitimité aux représentants du peuple, assurant aussi le pilier libéral, avec la consécration de l'État de droit, le juste équilibre entre les pouvoirs de l'État, l'indépendance judiciaire et le respect des minorités.

Dans ce contexte, le populisme apparaît comme une pathologie de la démocratie. Inspiré d'un antagonisme bipolaire propulsé par les réseaux sociaux, le populisme tire son origine dans un déni irrationnel de complexité. La rationalité est dominée par une loyauté aveugle envers un leader, celui qui détient la responsabilité. Une sorte d'ennemi incarnant une antithèse de l'éthique compatissante plane quelque part à proximité ; comme l'a dit un jour le philosophe allemand Arthur Schopenhauer, en fin de compte, la compassion est le fondement de la morale.

Le scénario des autocraties populistes est prévisible et pauvre ; notre tâche est de dénoncer son dangereux dénouement récurrent.

#### § 4. – *Engagement des juges et des associations judiciaires*

L'engagement personnel des juges en faveur de l'État de droit, accentué par les efforts des associations judiciaires, gagne en importance dans un contexte marqué par les attaques contemporaines contre la démocratie et le déclin incessant des indicateurs de l'État de droit.

Selon le World Justice Project, 2023 a été la sixième année consécutive d'affaiblissement de l'État de droit. Un examen des données de 2022 révèle des tendances alarmantes. La capacité de contrôler le pouvoir discrétionnaire du gouvernement, qui est cruciale pour l'équilibre des pouvoirs, a diminué dans 58 % des pays. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'est également considérablement affaibli dans 66 % des pays du monde.

Le point le plus troublant concerne peut-être la statistique indiquant qu'en 2021, 52 % des personnes interrogées dans l'Enquête mondiale sur les valeurs étaient favorables à un leader fort et unique, sans Parlement ni élections – une augmentation significative par rapport aux 39 % de 2009.

La démocratie est en danger et les juges, en tant que défenseurs de l'État de droit, doivent prendre position pour préserver les valeurs importantes.

Comme le souligne Timothy Snyder, renverser l'État de droit sans avocats est mission quasi impossible, et les juges jouent un rôle central dans la prévention ou l'obstruction des procès de façade ou des condamnations partisans.

#### § 5. – *Comment*

Pour en revenir au Golden Circle de Sinek, explorons brièvement « comment » un engagement éthique des juges doit être établi dans les sociétés modernes, en nous appuyant sur mon expérience professionnelle en tant que gestionnaire de longue date de l'Union internationale des magistrats, membre du groupe de travail du Conseil consultatif des juges européens et expert rédacteur des Principes éthiques pour les juges pénaux internationaux.

L'article 1 du Statut universel du juge, adopté par le Conseil central de l'Union internationale des magistrats, est éclairant : « L'indépendance du juge est indispensable à l'exercice d'une justice impartiale dans le respect de la loi. Elle est indivisible. Elle ne constitue pas une prérogative ou un privilège accordé dans l'intérêt personnel des juges ».

Un autre concept important est énoncé à l'article 3-5 du Statut universel : « Les juges jouissent, comme tous citoyens, de la liberté d'expression ». Face aux attaques contre l'indépendance du pouvoir judiciaire dans plusieurs pays populistes et autocratiques, il est devenu important pour les juges d'exprimer librement leurs opinions, en particulier face à des réformes fondamentales de leur système judiciaire. Les tentatives visant à limiter la liberté d'expression des magistrats se multiplient partout en Europe : la « loi muselière » en Pologne est le modèle récent le plus frappant. L'avis 25 du Conseil consultatif des juges européens répond directement à cette préoccupation actuelle : « Les juges doivent faire preuve de fermeté et ont le devoir de s'exprimer pour défendre l'indépendance de la justice, l'ordre constitutionnel et la restauration de la démocratie, tant au niveau national qu'international ».

#### § 6. – *Éthique*

Le récent projet « Ethica, Principes déontologiques pour les juges pénaux internationaux », inspiré de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de la justice pénale internationale, a examiné les questions éthiques et déontologiques dans la justice pénale internationale.

Mené par l'École nationale de la magistrature, l'Académie internationale des principes de Nuremberg et l'Institut international de Syracuse, le projet a vu le jour en septembre 2023 et a défini vingt et un principes éthiques pour les juges pénaux internationaux (JPI).

Cette liste contient les tendances les plus récentes en matière d'éthique judiciaire et illustre leur évolution dans divers domaines et situations.

Par exemple, sur des sujets très récents, comme le comportement dans l'« environnement de travail » : « Les JPI doivent s'abstenir de tout comportement et commentaire, y compris tout commentaire ou comportement à caractère sexuel, discriminatoire, déplacé, injurieux, intimidant, humiliant ou offensant ». De même, sur les contacts avec les médias : « Les JPI peuvent être engagés dans l'information et l'éducation du grand public concernant des questions telles que l'État de droit et le rôle des juges dans l'administration de la justice ».

Des lignes directrices générales ont également été définies en ce qui concerne les réseaux sociaux : « Les JPI doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils utilisent les réseaux sociaux [...] et garder à l'esprit

que les principes existants relatifs à l'intégrité des tribunaux, l'indépendance, l'impartialité et l'équité judiciaires s'appliquent également aux communications effectuées sur les réseaux sociaux. Les pseudonymes ne doivent pas être utilisés pour dissimuler un comportement qui serait inadmissible. Les JPI doivent être conscients que les activités des membres de leur famille sur les réseaux sociaux peuvent se répercuter défavorablement sur le juge et ils devraient les encourager à exercer une certaine réserve ».

Le devoir de diligence revêt certainement une importance sur le plan éthique : « Les JPI [...] sont censés prononcer leurs décisions dans un délai raisonnable [...] ». Même le travail à distance est abordé : « Lorsqu'ils travaillent à distance, les JPI sont tenus aux mêmes normes de performance que s'ils travaillaient depuis le siège du tribunal ».

Bien que les concepts éthiques soient denses, il n'est pas certain que les juges dirigeront – comme ils le devraient – la mise en œuvre de ces règles de « droit non contraignant », renforçant ainsi la confiance du public.

Les institutions démocratiques nous aident à préserver notre mode de vie ; elles doivent être protégées. Pour nous, juges, il est vital d'accepter ce défi, en supposant que cette tâche se matérialise dans un contexte le plus large possible.

L'intégrité judiciaire – un tribunal peut-il être qualifié de tribunal s'il n'est pas indépendant et impartial ? – n'existe pas uniquement par le fait d'un « vœu pieux » ; nous devons choisir cet objectif particulier afin de le promouvoir.

#### § 7. – *Quoi ?*

Passons à la question du « quoi » : conceptuellement, « quel » est le rôle des associations judiciaires ?

Tocqueville a défini cette fonction importante des associations, enracinée dans les sociétés civiles, il y a près de deux siècles. Selon son évaluation, les conditions de vie dans les sociétés modernes tendent à éloigner les individus de l'intérêt collectif, facilitant l'émergence de tyrannies ; dans ce contexte, les associations doivent assumer le rôle fondamental de permettre l'intégration sociale à travers les valeurs de coopération et de solidarité.

De manière cohérente, Habermas souligne que le noyau fondamental de la société civile réside dans les associations non étatiques et non économiques, qui sont volontaires et relient les structures de communication de l'espace public à la « composante sociale » – ce que l'on pourrait définir comme le monde « réel ».

### § 8. – *Première réflexion*

Mes réflexions finales seront centrées sur mon expérience de président de l'UIM de 2021 à 2023, la plus grande organisation judiciaire réunissant 92 associations de juges issus du monde entier.

L'une des conclusions intéressantes est la conscience des défis communs auxquels sont confrontés les juges du monde entier, indépendamment des régions ou des traditions juridiques. L'affirmation de l'État de droit en termes d'indépendance, d'intégrité et de « comptabilité » judiciaires demeure une préoccupation universelle.

À titre d'exemple, on peut citer les événements récents dans un pays africain, la Tunisie, qui sont à l'image des pratiques de certains pays européens ou américains, où les attaques contre le pouvoir judiciaire par l'autorité exécutive ont conduit à la dissolution du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), principal garant de l'indépendance judiciaire depuis la révolution de 2011.

Le CSM a été remplacé par le Conseil supérieur de la magistrature provisoire nommé par décret présidentiel. Le décret a également permis au président du pays d'intervenir dans la nomination, la promotion et les mesures disciplinaires à l'égard des juges du pays.

Les questions de genre – qui restent un problème pour plusieurs systèmes judiciaires – avaient atteint leur apogée avec la prise du pouvoir par les talibans en Afghanistan. Le désespoir des femmes juges dans ce pays est sans égal, cristallisant trois maux majeurs de notre époque : le fanatisme incarné par le concept absurde d'islamisme pratiqué par les talibans ; les préjugés et les inégalités fondés sur la discrimination de genre ; et enfin, une attaque particulière contre les juges en tant que représentants d'un pouvoir d'État « dangereux », qui constitue rarement l'obstacle le plus problématique pour les gouvernements autoritaires.

La corruption est également liée à des attaques contre l'indépendance judiciaire au niveau mondial ; le cas du Guatemala est peut-être l'un des plus frappants.

Pendant de nombreuses années, l'impunité a été la norme au Guatemala, mais cette situation a radicalement changé en 2007 avec la création de la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG), parrainée par l'ONU. Avec l'aide de juges et de procureurs nationaux courageux, il est désormais possible d'enquêter sur la corruption et de la poursuivre jusqu'au plus haut niveau. Cependant, les élites économiques et les politiciens corrompus ont réussi à prendre le contrôle des institutions judiciaires et ont commencé une chasse aux sorcières. Toutes ces affaires se caractérisent par un schéma commun : de fausses accusations sont portées contre des juges avec des preuves fabriquées de toutes pièces. Par conséquent, plus de 30 juges et procureurs se sont vus contraints à l'exil, notamment aux États-Unis, pour éviter d'être arrêtés.

L'article 11 de la Convention des Nations unies contre la corruption – un traité international central – souligne le rôle essentiel du pouvoir judiciaire dans la lutte contre la corruption. Compte tenu de la manière dont les juges, les procureurs et les avocats sont persécutés, emprisonnés ou exilés sous l'influence des autorités politiques, alors que le crime organisé œuvre à affaiblir le système judiciaire, il est essentiel d'offrir aux citoyens un recours efficace à un mécanisme de justice indépendant.

Dans un contexte complètement différent, nous devons également souligner un nouveau développement dans les îles du Pacifique, avec le cas spécifique de Kiribati. L'exécutif du gouvernement a lancé une attaque contre le pouvoir judiciaire en tentant d'expulser un juge de la cour suprême et de suspendre le juge en chef et les trois juges d'appel restants du pays. La proximité avec la Chine et sa stratégie extérieure est, à notre avis, une explication pertinente du recul de l'État de droit dans la région.

#### § 9. – *Deuxième réflexion*

Une deuxième remarque concerne les moyens possibles de sensibiliser l'opinion publique à la résistance permanente des juges ou institutions judiciaires nationaux aux atteintes à l'indépendance judiciaire dans divers pays.

En ce sens, décerner le Prix de l'indépendance judiciaire récemment créé par l'UIM (Marche des 1 000 robes) à des personnes ou organisations particulières représente une solution puissante.



Faire preuve de gratitude – la « mémoire du cœur », pour reprendre les termes d'Antisthène, élève de Socrate – est également indispensable pour s'inscrire dans la mémoire des futures générations de juristes.

Ces prix de l'UIM, lancés en 2022 à Tel-Aviv, ont également été attribués l'année suivante à Taipei, et ont été décernés à cinq juges et à une organisation judiciaire.

Les cinq lauréats sont les suivants :

1. Murat Arslan a été la première personne récompensée. Son combat pour l'indépendance judiciaire est clair et indiscutable. Le cinquième prix Vaclav Havel des droits de l'homme – qui récompense l'action remarquable de la société civile en faveur des droits de l'homme – a été décerné à Murat Arslan, reconnu « fervent défenseur de l'indépendance de la justice » pour reprendre les termes exacts de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

En détention depuis 2016, Murat Arslan est un ancien rapporteur de la Cour constitutionnelle turque et président de l'Association pour l'Union des juges et procureurs (YARSAV), aujourd'hui dissoute, toujours symboliquement membre de l'UIM.

Le cas de la Turquie mérite une mention particulière ; les chiffres terribles sont particulièrement éloquents. Plus de 4 500 juges et procureurs turcs ont été licenciés depuis 2016, et au moins 2 450 d'entre eux ont été arrêtés. Des juges et procureurs ont été détenus dans des prisons communes, entassés dans des cellules surpeuplées ou mis à l'isolement, dans des conditions cruelles qui violent les droits de l'homme les plus fondamentaux.

Quelques mois après le prétendu « coup d'État » de juillet 2016, plusieurs centaines de lettres écrites par des collègues turcs, par leurs maris et épouses et par leurs familles sont arrivées au bureau de l'UIM à Rome. Une aide humanitaire a été mise en place presque immédiatement avec la création d'un fonds de prévoyance ; il a été décidé qu'une aide financière serait offerte aux collègues qui ont demandé du soutien et présenté des preuves adéquates pour bénéficier d'une aide urgente. Les règles du fonds stipulent que la priorité doit être accordée aux demandeurs qui ont de jeunes enfants ou souffrent de maladies graves. Afin d'aider le plus grand nombre possible de familles, les dons ont été fixés à des montants modestes de 900 ou 500 euros. Ces dernières années, environ 300 000 euros ont été distribués à plus de 300 familles.

Les nombreux témoignages de reconnaissance que nous avons reçus ont certainement été notre principal moteur. Je voudrais juste en mentionner deux. Un exemple de message reçu : « Merci pour votre gentillesse. Malheureusement, nous avons oublié depuis longtemps que nous sommes humains. Que ma demande ait été accueillie favorablement ou pas, vous nous avez rappelé que nous sommes humains. Merci pour cela aussi », et un autre message d'une collègue décrivant comment son fils de 3 ans avait été ému par le modeste jouet qu'elle lui avait donné. « Comment as-tu pu acheter ça, maman ? » a-t-il demandé. « Merci à mes très gentils collègues juges partout en Europe », a répondu la maman.

2. Krystian Markiewicz, le président de l'Association polonaise des juges, Iustitia, est aujourd'hui encore la figure emblématique de la résistance des juges en Pologne contre les soi-disant réformes judiciaires destinées à contrôler le pouvoir judiciaire, sapant son impartialité.
3. Erika Aifan, actuellement exilée aux États-Unis et autre victime de la persécution de juges indépendants dans son pays, le Guatemala.
4. Azar Sarem, qui symbolise le calvaire vécu par les juges afghanes en raison de la misogynie largement affichée par le régime taliban.
5. Anas Hmedi, président de l'Association des magistrats tunisiens. Depuis juillet 2021, Hmedi, qui siège à la cour d'appel de Monastir, a d'abord été attaqué, avec d'autres juges, par une campagne de diffamation, puis soumis à des procédures disciplinaires arbitraires et à des poursuites pénales. Hmedi a été visé pour une seule raison : sa défense pacifique de l'indépendance judiciaire en dépit de sa sécurité personnelle.
6. Enfin, le Conseil de la justice hongrois (Országos Bírói Tanács), le seul organe judiciaire hongrois à avoir résisté à la capture par les autorités politiques, qui a maintenu courageusement son indépendance et son impartialité objective malgré les pressions politiques.

La lutte des magistrats du monde entier pour la défense de l'État de droit, qui vise à assurer que des tribunaux indépendants servent leurs concitoyens, fait aujourd'hui preuve d'une plus grande témérité que dans un passé récent ; les instruments utilisés pour relever ce défi difficile doivent être créatifs et inspirés, répondant toujours à une dynamique majeure, afin d'obtenir le soutien d'une société civile énergique et engagée.

Ce facteur décisif pourrait nous permettre, à nous les juges, de préserver notre ADN commun : l'intégrité et l'indépendance.



XVIII

**OPEN DATA ET INTELLIGENCE ARTIFICIELLE :  
LES JUGES RÊVENT-ILS  
DE MOUTONS ÉLECTRONIQUES ?**

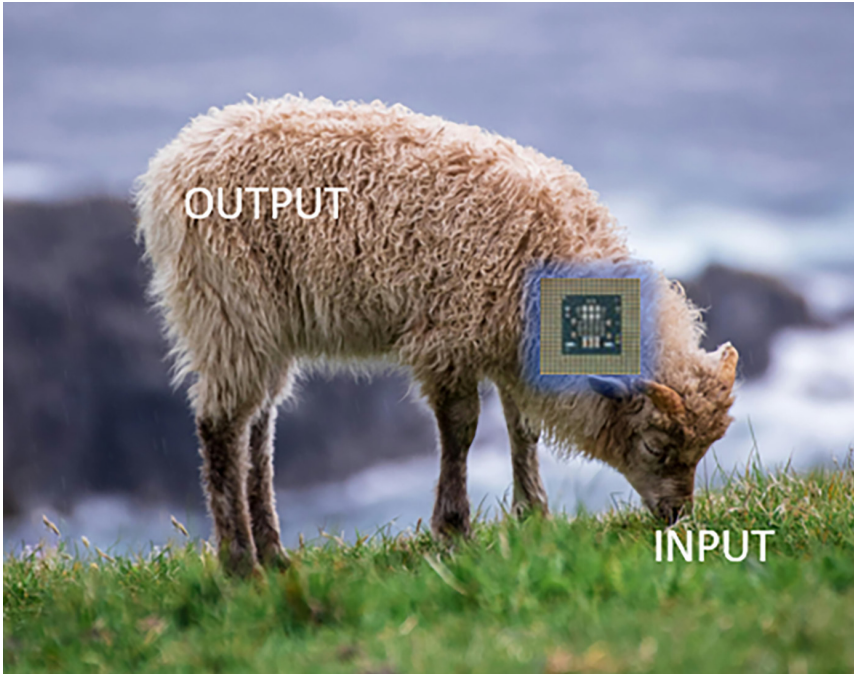
Thomas CASSUTO

**Résumé**

L'article examine l'impact de l'intelligence artificielle (IA) sur le système judiciaire, soulignant la nécessité d'actualiser les procédures judiciaires en ligne avec le progrès technologique. Il discute du potentiel de l'IA pour améliorer l'efficacité et l'efficacité du système de justice, tout en considérant les défis éthiques et pratiques de son intégration. L'importance de maintenir le jugement humain dans la prise de décision juridique est mise en évidence, préconisant une approche équilibrée qui tire parti des avantages de l'IA tout en protégeant les droits fondamentaux.

**Mots-clés**

Société technologique – Intelligence artificielle (IA) – Prise de décision judiciaire – Métavers juridictionnel – État de droit – Droits fondamentaux



© Thomas Cassuto

*Heureux qui comme Ulysse, a fait un beau voyage,  
Ou comme cestui-là qui conquiert la toison,  
Et puis est retourné plein d'usage et raison  
Vivre entre ses parents le reste de son âge...*<sup>(1)</sup>

### § 1. – Introduction

Nous clôturons pratiquement trois jours d'intenses débats, comme un long voyage à travers la Méditerranée et le temps. On se souvient que les compagnons d'Ulysse se cachèrent chacun sous un mouton pour s'échapper de la grotte où le Cyclope Polyphème les tenait enfermés après qu'Ulysse lui eut crevé l'œil. Le mouton est ici un subterfuge utilisé par le héros de l'Odyssee. Reste à savoir si Ulysse aurait su tirer avantage d'un mouton électronique, une forme de tamagoshi antique.

Le développement et la mise en œuvre de l'intelligence artificielle (l'IA), en réalité des programmes informatiques, s'inscrivent dans le contexte d'une confrontation stratégique entre trois blocs et trois conceptions du droit.

(1) J. DU BELLAY, « Les regrets », in *Œuvres complètes*, t. 3, Paris, Revue de la renaissance, 1903, p. 44.

Les USA considèrent la technologie comme un outil de suprématie stratégique. L'État n'a qu'un rôle subsidiaire et il revient à l'individu de développer – au travers de la libre entreprise – le savoir, la science et les technologies. Ainsi, l'État fédéral, qui peine à asseoir un progressisme social, encourage la recherche pour entretenir une avance technologique. Le droit est subsumé à la liberté.

La Chine considère la technologie comme un instrument – parmi d'autres – au service de l'État dont le rôle est prééminent et qui s'est donné comme moyen de sa stabilité le contrôle social. L'industrie, y compris numérique, devient un outil destiné à assurer ce contrôle social comme moyen d'atteindre le premier rang économique et asseoir l'hégémonie et l'impérialisme du parti unique. Le droit apparaît, ainsi, contingent et au service de l'État.

L'Europe, dans la succession des catastrophes qu'elle a provoquées au travers de deux guerres mondiales, s'est donné pour objectif de conforter l'État de droit autour de la notion de dignité de la personne humaine. Les technologies de l'information et de la communication suscitent une réaction au risque de « fichage » des individus dont la contrepartie totalitaire, historiquement expérimentée, serait d'instaurer une pensée unique et d'abroger la liberté de conscience. Cela traduit une défiance vis-à-vis de l'État et paradoxalement une forme de laxisme relatif vis-à-vis des opérateurs privés qui nous saturent d'informations à des fins mercantiles. Ainsi, sur le vieux continent, le droit est prescriptif de la protection de l'individu.

Le *big data* est le point focal de tensions et de la conciliation de principes fondamentaux tels que le droit au respect de la vie privée et l'impératif de protection de l'ordre public.

Mais, si tel n'est pas tout à fait mon sujet, il me plaît de croire que l'intelligence humaine peut s'offrir le luxe d'effleurer à dessein le quasi hors-sujet. Et ce, d'autant qu'il ne peut y avoir de réponse *ultra petita* à une question relative au rêve.

Ces propos liminaires rappellent le contexte d'une société technicisée à outrance. La justice n'y échappe pas. Confrontée à la modernisation de la société, la justice ne peut faire l'économie de sa propre modernisation. C'est ce que je souhaite examiner en six points.

§ 2. – *Le rêve*

Le sujet qui m'a été confié questionne d'abord la capacité du juge à rêver. Les juges sont-ils formés à rêver ? Les juges peuvent-ils rêver ? En effet, les conditions dans lesquels nous travaillons parfois, quand bien même avec une passion indéfectible et inextinguible, ne nous autorisent pas toujours à rêver.

À supposer qu'entre deux audiences et la rédaction nocturne de ses décisions, le juge puisse rêver, quel serait l'objet ou le sujet de cet onirisme ?

Car oui, les juges dorment, de temps en temps, et pas qu'à l'audience. Plus encore, oui, les juges rêvent, certains en couleurs, d'autres en noir, comme leur robe, plus qu'en blanc comme l'hermine qui symbolise la justice. Certains parviennent même à broyer du noir en rêve.

En 1996, des magistrats ont eu un rêve, celui d'une meilleure coopération judiciaire internationale pour lutter contre la grande délinquance économique et financière. La déclaration de Genève ne fut pas un pur fantasme isolé. Depuis 1999, l'œuvre accomplie au sein de l'Union européenne après l'affirmation du principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice a littéralement transformé les moyens d'action des magistrats. L'instauration du parquet européen, après un long et patient travail conventionnel, puis législatif, est encore la consécration d'un des rêves incroyables du « corpus juris »<sup>(2)</sup>.

Il est ainsi, parfois, merveilleux<sup>(3)</sup> de se dire que les rêves, à force de volonté, peuvent devenir réalité, et ce, pour la défense des biens communs que sont l'État de droit et la justice.

Le sujet questionne ensuite la notion de mouton électronique. Ce qui évoque nécessairement, peut-on à tout le moins supposer, *Le Petit Prince*. Comme si, dans un rêve, le juge perdu sur une « planète-dossier », une sorte de Léviathan processuel incarné, aux confins d'une île de la Méditerranée, croisait un petit Prince lui demandant « dessine-moi un mouton électronique ? ».

Ce rêve, je l'ai eu en 2003. J'étais au ministère de la justice et je dessinais la procédure du futur. Sans papier. Numérique de la première pièce, du premier procès-verbal jusqu'à la décision finale. EURÊKA !

---

(2) M. DELMAS-MARTY, *Corpus Juris – portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union*, Paris, Economica, janvier 1997.

(3) Terme exclu du vocabulaire juridique.

Aurais-je pu crier. Mais, si le grand Archimède répondait à la commande du tyran de Syracuse Hiéron II, ma révélation s'est évanouie dans le désert de la prospective administrative et l'incompréhension hilare de mes collègues.

Pour certains, en Europe notamment, ce rêve est devenu réalité. Pour d'autres, cette perspective est encore loin d'être réalité. Il confine même un peu au cauchemar dans une forme de somatisation de nos angoisses et de nos ankyloses. Les difficultés, sinon l'incapacité à nous moderniser, risquent d'accélérer l'obsolescence du juge.

Pour autant, on peut et l'on doit susciter des rêves. Notre environnement est la source profonde et inconsciente de ces rêves. Profitons de l'invitation de ce forum pour se projeter dans le *métavers*, terme né sous la plume de Neal Stephenson<sup>(4)</sup>. Et si je parviens à partager avec vous cette vision, peut-être, aurai-je commencé à répondre à cette question.

Ainsi, à la faveur de travaux sur l'IA<sup>(5)</sup>, on peut se prêter à rêver des contours d'une justice de demain. L'énigme du sujet est avant tout un challenge pour l'intelligence humaine forgeant le progrès. On s'aventure sur un terrain complexe tant la notion de progrès est un sujet philosophique bien délicat. Rêver au progrès nécessite de penser, non pas le monde d'aujourd'hui, déjà bien complexe, mais celui d'après-demain, de concevoir une fiction et de la connecter au présent.

### § 3. – *L'échelle des juristes jacobins à l'assaut de la tour de Babel du droit*

Le développement de la technologie, notamment informatique apparaît autant comme une opportunité que comme une nécessité. Aujourd'hui, cette nécessité est commandée par la construction du droit qui suit un rythme effréné.

L'appréhension de la construction du droit est une manière raisonnée d'aborder l'expansion des sources du droit et la problématique de l'inflation législative, qu'elle soit nationale, communautaire

---

(4) N. STEPHENSON, *Le samouraï virtuel*, Paris, LGF – Livre de Poche, 1992.

(5) Notamment en ce qui concerne tant les développements théoriques et techniques de la conception de l'IA que les initiatives juridiques destinées à la « contrôler » ; voy. par ex. la proposition de règlement établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) du 21 avril 2021, COM(2021) 206 final ; le projet de Convention du Conseil de l'Europe sur le développement, la conception et l'application de l'intelligence artificielle en cours d'élaboration ; ou encore l'adoption par les États membres de l'UNESCO, le 25 novembre 2021, de la recommandation sur l'éthique de l'IA.

ou internationale. Il est également question de sécurité juridique. Surtout lorsque cette inflation se double de technicité, de complexité et parfois de malfaçons<sup>(6)</sup>. Les principes ayant traversé les siècles sont remis en cause par la recherche de la facilité rédactionnelle ou de l'affichage politique : montrer par l'adoption de la loi que l'on agit, de peur de laisser supposer que l'on ne fait rien. Vaste aveu collectif d'impuissance, qui trouve quelques similitudes dans les instruments européens venant par exemple prescrire la croissance<sup>(7)</sup>.

L'inflation jurisprudentielle est alimentée légitimement par la Cour eur. D.H., la C.J.U.E., les juridictions suprêmes ou constitutionnelles et bien sûr par l'interprétation extensive du principe fondamental du droit à un recours effectif. Jusqu'au point où l'excès de droit menace le droit. L'alternative infernale entre le « jugé mal mais vite » et le « jugé bien, mais hors tout délai raisonnable » remet en cause l'effectivité et l'efficacité même du droit.

Ce tableau d'ensemble, brossé à grands coups, révèle la complexité du droit comme ciment sociétal en expansion. Il laisse percevoir aux professionnels du droit, aux législateurs et même aux citoyens cette complexité et les mutations qui en découlent, notamment s'agissant de la capacité à les recevoir et à les mettre en œuvre.

Abstraction faite de ce constat, nous savons tous que le principe *nul n'est censé ignorer la loi* n'a encore de sens que grâce à l'utilisation des outils numériques permettant d'accéder à la loi, ses différentes versions dans le temps et la jurisprudence y afférente ! Surtout, aujourd'hui, et à la différence de nos anciens, nul n'est en capacité de lire toute la loi, et donc de la connaître de manière exhaustive à un instant donné, y compris, à la faveur de l'impératif des règles relatives à l'application de la loi dans le temps<sup>(8)</sup>. Tout professionnel du droit que nous sommes. Et que dire de ceux de nos collègues qui revendiquent de vivre déconnectés ?

---

(6) Ainsi que le révèle le succès des mécanismes de contrôle constitutionnel par voie d'exception.

(7) L'exposé des motifs de la proposition de règlement sur l'IA, précité, indique « [l]a hausse de la demande résultant du degré de confiance plus élevé, l'accroissement de l'offre disponible favorisé par la sécurité juridique et l'absence d'obstacles à la circulation transfrontière des systèmes d'IA sont autant de facteurs qui devraient permettre au marché unique pour l'IA de prospérer. L'UE continuera d'œuvrer à la mise en place d'un écosystème d'IA à croissance rapide pour les services et les produits innovants intégrant des technologies de l'IA ou les systèmes d'IA autonomes, ce qui se traduira par une plus grande autonomie numérique ».

(8) Ainsi, l'interdisciplinarité est mise au défi de l'impératif de spécialisation.



Plus encore, un rapport de l'ELTA du 3 octobre 2023 révèle l'impact transformateur de l'IA générative dans les professions juridiques<sup>(9)</sup>, impact qui ne manque pas d'amplifier fortement la production juridique.

De là naît l'idée de recourir à la technologie pour assister le juge ouvrant la voie à un glissement vers la substitution du juge. Rabelais se serait délecté d'un mouton de Panurge électronique nourri aux inputs gargantuesques.

#### § 4. – *Inputs et outputs, le paradoxe de l'IA appliquée au droit*

Quel que soit le cadre, Internet 1.0, 2.0 et désormais 3.0, la question de la modélisation du jugement nous taraude<sup>(10)</sup>. L'IA générative vient renouveler le débat qui s'articulait autour des notions de justice prédictive, de quantification de l'aléa judiciaire<sup>(11)</sup>, de jurimétrie<sup>(12)</sup> et plus récemment d'algorithme d'aide à la décision laissant entrevoir l'automatisation et l'autonomisation de la décision<sup>(13)</sup>. En filigrane, se pose la grande controverse : la question de la possibilité de modéliser le jugement<sup>(14)</sup>.

Du point de vue de l'ingénieur en IA (le mathématicien, l'informaticien), la réponse est positive. Un jugement est une chaîne de décision modélisable de manière conceptuelle et transposable en langage informatique. *Code is law*<sup>(15)</sup>. La programmation a un caractère prescriptif qui évoque celui du droit<sup>(16)</sup>. L'argument au soutien de cette démarche est que le jugement modélisé est source de sécurité, une sorte de sophisme opposable aux praticiens qui cherchent à préserver la cohérence de leurs décisions.

Depuis peu, l'immixtion de l'IA générative à travers le « *large language models (LLM)* » conduit à reconsidérer sous un jour nouveau la notion même de modélisation. La rédaction prend son autonomie

---

(9) Rapport du European Legal Technology Association (ELTA) (<https://elta.org/generative-ai-global-report-2023/>).

(10) T. CASSUTO, « Justice et intelligence artificielle », *L'ENA hors les murs*, n° 481, juin 2018, p. 35.

(11) A. GAYTE et J. LEVY-VEHEL, « Indemnisation du préjudice corporel et modélisation du processus de décision judiciaire » (Post sur LinkedIn publié le 6 avril 2020).

(12) Voy. not. la publication *Jurimétrie* par l'Université de Savoie Mont Blanc.

(13) On se reportera avec intérêt au schéma de la boucle O-O-D-A – *observe, obtain, detect, act* – élaborée par John Boyd. Voy. J. BOYD, *A Discourse on Winning and Losing*, Montgomery, Air University (U.S.) Press, 1995.

(14) Voy. T. CASSUTO, « Peut-on modéliser le jugement ? », *Gaz. Pal.*, 30 août 2022, p. 10.

(15) L. LESSIG, « Code is Law – On Liberty in Cyberspace », *Harvard Magazine*, janvier 2000.

(16) Voy. A. BILLION, *Sous le règne des machines à gouverner*, coll. Macro droit/Micro droit, Bruxelles, Bruylant, 2022.

indépendamment des modèles auxquels nous pouvons avoir recours. Le modèle devient une synthèse issue du *big data*. Autrement dit, il devient concevable qu'un jugement soit rédigé par une IA indépendamment d'une modélisation préalable validée par un juge.

À l'opposé, du point de vue du juge, la réponse est, en principe, négative, car le jugement est une activité proprement humaine fondée sur la formation, l'expérience et l'éthique se renouvelant à l'occasion de chaque affaire débattue contradictoirement et soumise à la collégialité.

Ce qui nous interroge ici, c'est le chaînage algorithmique.

En premier lieu, les inputs, c'est-à-dire les données pertinentes, recueillis qui constituent le carburant du traitement automatisé. Ces données sont massives, c'est le *big data* dans ce qu'il a d'absolu, bénéficiant d'un traitement, d'un entraînement lui permettant d'en reconnaître le contenu. Il demeure que la pertinence n'est pas synonyme de masse<sup>(17)</sup>. On retiendra trois aspects essentiels.

D'une part, la qualification des faits est une démarche qui peut induire un degré élevé et non prédictible de raffinement sinon de raffinement.

D'autre part, l'identification de la norme applicable, singulièrement dans l'hypothèse d'un conflit de normes nationales et internationales peut convoquer des mécanismes juridiques complexes et spécifiques étrangers au droit national.

En toute hypothèse, la désignation des inputs sans contrôle, ni hiérarchie de valeur et le traitement éventuellement délocalisé dans le maelström du *big data* constitue une source d'inquiétude. À supposer que le programme vienne en aide au praticien, quel pourra être le contrôle de celui-ci sur l'origine, le circuit et les modalités de traitement des données ? Ainsi, sommes-nous prêts à accepter que les inputs soient fournis ou retraités par des sociétés planétaires ?

En second lieu, l'algorithme est une structuration de commandes prescriptives qui peuvent désormais évoluer dans le temps et dans l'espace grâce au *deep learning* et à d'autres évolutions computationnelles.

---

(17) Voy. J. BARNIER, B. JEANDIDIER et I. SAYN, « Extraire des informations fiables des décisions de justice dans une perspective prédictive : des obstacles techniques et des obstacles théoriques », *Jurimétrie*, 2022 ([www.fac-droit.univ-smb.fr/fr/revue-jurimetrie/](http://www.fac-droit.univ-smb.fr/fr/revue-jurimetrie/)).

Demain, ce sera la physique quantique qui apportera de nouvelles perspectives au traitement des inputs. Ainsi, la modernisation contemporaine est imparfaite et perfectible.

En troisième lieu, il y a les outputs qui sont supposés être le produit fini utile, la solution donnée à la confrontation entre la majeure et la mineure. La fiabilité de ce produit est variable. Elle n'est pas absolue et elle nécessite d'être contrôlée, plus ou moins selon la complexité du contentieux. Elle n'est pas la même pour un contentieux formel tel que l'allocation de l'aide juridictionnelle que pour des contentieux considérés comme complexes susceptibles d'induire une appréciation de facteurs humains, tels que la confrontation du droit au respect de la dignité humaine et le principe de la liberté d'expression dans le domaine de l'art<sup>(18)</sup>.

En quatrième lieu, enfin, ces outputs sont indépendants de tout jugement de valeur.

Ces outputs sont à leur tour susceptibles de devenir des inputs, au risque d'amplifier les risques performatifs de biais<sup>(19)</sup>. C'est ce qu'illustre la mise en œuvre redondante de l'IA générative.

Or, ces technologies, aussi utiles et efficaces soient-elles ne rendent pas compte d'une singularité. La justice peut se définir comme la satisfaction équitable d'intérêts divergents<sup>(20)</sup>. Ainsi, à l'arbitraire du juge, il ne faudrait pas substituer l'arbitraire de la machine qui ne peut justifier ou rendre compte du pourquoi sinon du comment elle décide. Car la machine ne rend pas de comptes.

Nous entrons dans une fiction : celle dite dissimulée sous le vocable d'intelligence artificielle. Fiction, car l'IA n'existe pas<sup>(21)</sup>. C'est un concept, une étiquette que l'on colle à des programmes informatiques qui sont censés imiter l'intelligence humaine<sup>(22)</sup>. Le législateur européen

(18) Cass. fr., 20 octobre 2023, diffusée en direct, pourvoi n° 21-20.723.

(19) Le fonctionnement d'un algorithme peut induire la production de biais non désirés qui viennent disqualifier son intérêt.

(20) Cf. J. RAWLS, *Theory of Justice*, Paris, Seuil, 1987.

(21) L. JULIA (co-créateur de Siri), *L'intelligence artificielle n'existe pas*, Paris, First, 2019. À l'occasion d'une interview, il précisait : « On parle d'intelligence artificielle alors qu'il n'y a pas d'intelligence là-dedans [...] il n'y a pas d'intelligence, c'est simplement une masse de données et un peu de statistiques [...]. L'intelligence artificielle n'est que de la reconnaissance. Nous apprenons des choses aux machines, on leur donne des exemples. Elles s'appuient sur la reconnaissance. L'humain utilise également cela, mais il a quelque chose en plus : la connaissance. [...] l'humain a quelque chose en plus ». Voy. égal. T. GERBAUD, « L'intelligence artificielle n'existe (toujours) pas », publié sur LinkedIn (<https://alt-gr.tech/blog-texts/2023-4-tribune>).

(22) Alan Turing a introduit la notion d'intelligence artificielle dans l'article « Computing machinery and intelligence », *Mind*, 1950/49, pp. 433-460. Il pose dans cet article le principe du test éponyme, popularisé lors de la Conférence de Dartmouth en 1956.

peine à donner une définition aboutie et stable. Il procède par renvoi à une liste ouverte. L'IA est une pâle imitation en réalité, mais une imitation qui suffit à satisfaire un grand nombre de personnes engagées dans un processus d'automatisation de la production de tout contenu : industriel, artistique ou juridique par exemple. Elle satisfait également des consommateurs dont l'angoisse première serait le risque de l'ennui<sup>(23)</sup>.

Si l'IA constitue un enjeu stratégique pour les conflits militaires modernes, elle est également au cœur de l'exercice parfois dévoyé de la démocratie par les tentatives de manipulation de l'opinion publique. Si nos intérêts stratégiques commandent d'utiliser l'IA afin de pouvoir nous défendre, nous devons mesurer à quel point nous sommes également vulnérables face aux capacités de l'IA à altérer notre jugement. Et pas seulement l'heure à laquelle on juge en référence à une étude amusante qui vient tailler en pièce l'application de la statistique à la justice rendue<sup>(24)</sup>.

#### § 5. – *Implants cérébraux pour moutons judiciaires ?*

C'est une nouvelle frontière de l'humanité qui s'ouvre à nous. Les perspectives d'implants cérébraux laissent entrevoir la possibilité pour une personne dont le système neurologique est considérablement réduit, de pouvoir ordonner à un ordinateur et par ce truchement de pouvoir interagir socialement. Qu'en serait-il d'un juge qui aurait, par accident ou maladie, perdu l'usage de ses membres et de la parole ? Pourrait-il continuer à œuvrer grâce à de tels implants ? Quelle serait la valeur des résultats produits par une telle interface « homme/machine ». Comment garantir la parfaite intégrité de la pensée de l'homme restituée par la machine ? Qui plus est, compte tenu du risque de compromission de tout système informatique et en particulier ayant pour conséquence une inversion du sens de la communication pouvant avoir pour conséquence que ce n'est plus l'homme qui commande la machine, mais c'est la machine qui commande à la pensée ?

Depuis l'aube de la Révolution industrielle, on a tendance à considérer que le facteur humain constitue la faille du processus de production. La machine constitue le moyen d'amplifier et d'assurer la

---

(23) La dissémination de programme de génération de contenus modifie considérablement l'approche de la proposition de règlement établissant des règles harmonisées sur l'intelligence artificielle présentée par la Commission européenne le 21 avril 2021, COM(2021) 206 final.

(24) J.-P. JEAN, « Du chiffre et du sens en droit pénal. À propos de la sévérité des juges affamés », in *Mélanges en l'honneur de Jean Danet*, Paris, Dalloz, 2020, pp. 403 à 414. Voy. égal. *id.*, « Les juges sont-ils plus sévères quand ils ont faim ? », *Dalloz actualité*, 26 janvier 2021.

fiabilité de ce processus. Cela est en grande partie vrai notamment pour des tâches répétitives ou pour des tâches pouvant se satisfaire d'un résultat algorithmique.

Le rêve du mouton électronique serait d'augmenter le juge en lui affectant des capacités « embarquées » cybernétiques. Il serait alors possible de penser et d'exécuter des tâches plus rapidement par l'effet d'une hyperstimulation mentale.

Au risque, peut-être, d'abolir les opinions divergentes et de bannir les revirements de jurisprudence. Le rêve deviendrait cauchemar lorsque le conflit intérieur entre l'homme et la machine verrait le triomphe de la seconde. « *You are my creator but I am your master !* »<sup>(25)</sup>, répond la chimère au docteur Frankenstein qui l'a créée.

Dans L'Épiphanie réitérée de l'avènement d'un homme nouveau, d'un surhomme parfait, le transhumanisme n'est ni la première ni la dernière invention délétère. Les années 1980/1990 ont été le temps d'une « révolution » biotechnologique qui n'a pas été sans impacter le droit<sup>(26)</sup> et qui n'est pas sans similitude avec la « révolution » de l'intelligence artificielle.

Mais en vérité, ainsi que l'écrivait Antoine de Saint-Exupéry « On ne voit bien qu'avec le cœur »<sup>(27)</sup>. Ainsi, le pilote de la France Libre invite les enfants du monde entier, les enfants de toutes générations à rêver, à voir au-delà du visible. En rêvant de moutons électroniques, le juge appelé à trancher sur des questions qui touchent à l'essence même de nos sociétés, ne peut examiner les arguments et interpréter le droit, dans une démarche éthique mêlant impartialité, indépendance et compétence, qu'avec son cœur.

---

(25) M. SHELLY, « Frankenstein; or, The Modern Prometheus », 1<sup>er</sup> janvier 1818. Dans sa première version, l'ouvrage avait été publié anonymement.

(26) Pour un aperçu en matière de brevet, voy. T. CASSUTO, *La brevetabilité des éléments et produits du corps humain*, thèse, Paris, 8 juin 2001. J'y ai mis en évidence la « réification conceptuelle » du corps humain au travers du droit des brevets permettant son appropriation.

(27) A. DE SAINT-EXUPÉRY, *Le Petit Prince*, New York, Reynal & Hitchcock, 1943.

### § 6. – *Immersion dans un métavers juridictionnel*

Les magistrats sont déjà sous l'influence de l'intelligence artificielle. À travers l'utilisation de moteurs de recherche, au travers des écrits produits par des avocats avec l'aide d'algorithmes de jurimétrie, de détection de nullité<sup>(28)</sup> ou encore de l'IA générative, voire avec leur propre usage artisanal de ces outils. Mais c'est déjà le présent.

Invité à rêver, je veux vous entraîner dans l'après-demain et je vous invite à coiffer le casque – tapissé de micro-électrodes – relié au métavers de la justice 3.0<sup>(29)</sup>, c'est-à-dire l'Internet des objets connectés (IoT).

Vous êtes de permanence au sein du bureau du procureur, un enquêteur vous sollicite suite à un accident de la circulation, plusieurs victimes sont décédées dans ce qui pourrait être le résultat d'une course poursuite.

Les enquêteurs vous rendent compte des premiers éléments et de l'implication supposée d'un individu. Vous recevez en direct différentes informations.

Le compte rendu est enregistré et transcrit automatiquement,

Les enquêteurs font décoller un drone dont vous prenez le contrôle à distance, vous permettant de visualiser dans votre casque les images des lieux de sorte que vous pouvez déambuler au cœur de la scène de crime.

À gauche de votre « visière » une liste d'actes à réaliser apparaît, avec la main gauche, vous « cliquez » sur les actes et décisions à prendre. En particulier, vous autorisez le déploiement d'un essaim autonome de drones destiné à rechercher le ou les auteurs et d'orienter les enquêteurs à partir d'un schéma de recherche issue de l'analyse comportementale.

Sur la base du rapport oral transcrit automatiquement, vous demandez une perquisition au domicile du conducteur, vous envoyez le fichier généré depuis votre serveur complété d'une motivation spéciale que vous aurez dictée vers le serveur du juge compétent pour l'autoriser.

(28) T. CASSUTO et A. BILLION, « Traitement par l'intelligence artificielle des vices de procédure : rupture ou continuité ? », *Les cahiers de la justice*, 2023/1, p. 147.

(29) C'est-à-dire incluant des objets connectés.

À droite de votre « visière » une liste de qualifications juridiques vous est proposée et vous sélectionnez la meilleure option (Assassinat, meurtre, coups mortels, homicide involontaire).

Vous ordonnez une inscription au Fichier des personnes recherchées et délivrez un mandat de recherche, vous autorisez des réquisitions téléphoniques et autorisez une géolocalisation en temps réel du téléphone du principal suspect – numéro de téléphone qui sera traqué en priorité par l’essaim de drones déployé.

Chaque décision est motivée, la pensée de cette motivation étant convertie en texte que vous pouvez relire et amender avant de la signer biométriquement.

Parallèlement aux investigations que vous ordonnez, un logiciel de production élabore une synthèse alimentée par les développements, le rapport est transmis à votre Procureur en chef qui peut le valider et le transmettre au Procureur général.

Les pièces de procédure s’agrègent automatiquement dans un flux crypté et authentifié.

Un projet d’acte de poursuite, incluant les qualifications selon la norme ISO-9000X, vous est soumis. En le relisant, vous pouvez le modifier mentalement.

Parallèlement, le juge d’instruction (ou le juge de l’enquête) informé de sa saisine imminente dispose immédiatement de l’ensemble des éléments et peut préparer les actes permettant la poursuite des investigations.

Il peut accéder à une scène de crime modélisée en 3D. Cette modélisation est susceptible de faire l’objet de variantes en fonction des éléments et déclarations recueillies.

Suivons encore la procédure :

Les avocats des parties (des victimes) ont accès sans délai aux pièces de la procédure selon un format image ou objet (3D) et peuvent élaborer leur stratégie, solliciter des actes d’enquête et rédiger des conclusions enrichies avec des documents à leur disposition.

Dans le délai d'un mois, grâce à l'automatisation des recherches et la mise en œuvre 24/7 de l'essaim de drones, trois suspects sont localisés, désignés puis arrêtés et se voient notifier les actes de poursuites. Ces actes sont traduits automatiquement dans la langue de l'un des suspects qui ne maîtrise pas la langue officielle en vigueur dans votre État. Ces actes sont mis à disposition de leurs avocats ainsi que l'entière procédure.

Des demandes d'entraides sont émises vers l'État de l'UE d'origine aux fins de recueil d'éléments de personnalité et de saisies des avoirs de l'intéressé conformément au droit issu de la Directive 2014/41 et le Règlement 2018/1939 qui sont reconnus et exécutés sans délais selon un format numérique permettant leur transfert vers l'État d'émission, la traduction s'effectuant automatiquement à l'occasion de la transmission.

Pour finir :

Les membres du tribunal coiffent à leur tour leur casque Justice 3.0 et peuvent se concentrer sur les questions essentielles du dossier, à savoir la régularité de la procédure qui a été élaborée et revue automatiquement par des robots, les éléments matériels des infractions, l'imputation et la personnalité des prévenus.

L'ensemble des acteurs du procès, y compris l'expert, peut se projeter dans le métavers afin de discuter la reconstitution en 3D réalisée et ses conclusions.

Grâce à une application personnalisée par chaque juge, une synthèse des débats – incluant les écrits et les plaidoiries des avocats – est établie. Un projet de décision est élaboré et soumis aux magistrats afin qu'ils puissent se prononcer sur la culpabilité et la peine qui n'a plus qu'à être amendée ou complétée par les magistrats.

L'application dispose de plusieurs alarmes concernant les peines applicables, en particulier, celle toute récente de la déchéance totale du droit à la connexion...

Oui, il est possible de rêver à des moutons électroniques, supports d'expression à notre intelligence situationnelle. De telles technologies existent, elles sont notamment mises en œuvre dans le domaine de



l'aéronautique<sup>(30)</sup>. Mais, ce type de casque coûte cher et il y a peu à parier que nos ministères de la justice soient prêts à financer leur acquisition pour renforcer l'efficacité de l'action publique.

La vraie question n'est pas la faisabilité d'un tel système. Ce n'est pas non plus son coût. C'est avant tout une question de volonté – dans la prise de décision – et d'acceptabilité – dans la mise en œuvre et la réception par les praticiens comme par les justiciables. Des applications adaptées aux métiers et orientées vers la finalité existent. Elles transformeront nos métiers. Mais, la recomposition de la justice dépendra, notamment, de la capacité des magistrats à définir et à s'approprier collectivement les outils et les usages.

Cette appropriation des technologies liées à l'IA nécessite de développer la capacité de cerner et de sanctuariser, dans la pratique, la substance de la prise de décision.

#### § 7. – *La frontière ultime entre l'homme et la machine*

Lors d'un colloque en 2020 à la Cour de cassation sur l'IA, un chef d'entreprise faisait la remarque suivante : on peut se satisfaire d'avoir une décision robotisée immédiate de qualité moyenne, même défavorable, plutôt qu'une bonne décision, favorable, rendue à N+2 lorsque sa jeune société... aura disparu.

C'est bien la question essentielle au cœur de cette étude. Répondre utilement à nos défis sociétaux, en particulier, à la demande de justice.

La Justice ne peut se passer de la machine. Ce n'est pas un aveu de faiblesse, ni une démission. C'est un fait qui révèle notre interdépendance avec ces systèmes électroniques. Qu'une panne de serveur intervienne et toute l'institution est pratiquement en panne, nous obligeant parfois à une archéologie pour remonter des formulaires papier et pour rédiger à la main. Les exemples sont aussi rares que cauchemardesques.

Le cœur de mon sujet, c'est de comprendre qu'il y a un rapport entre la machine qui peut traiter rapidement une quantité considérable d'informations avec une efficacité supérieure à celle de l'homme. Mais, à l'issue de ce traitement, il demeure une opération intellectuelle solitaire ou collective qui associe la compétence, l'expérience et l'éthique pour produire le jugement juste (équitable). On peut certes réduire

---

(30) Voy. par ex. le casque Topowl, associé aux hélicoptères de combat Tigre et NH90.

cette part à l'extrême sur des « contentieux » formels. Mais on ne peut l'annihiler dans les contentieux complexes, à forte valeur ajoutée, qui induisent d'interpréter les faits et les textes et qui nécessitent de donner sens et cohérence à la décision.

Dans mon ipséité, j'observe que je ne jugerai pas de la même manière, aujourd'hui, ce que j'ai jugé hier. Sans me déjuger, je ne ferai que profiter de ma propre et singulière expérience, à la partager dans le colloque de la collégialité du délibéré.

Il faut savoir apprendre à garder fermement en main une boussole qui peut osciller entre le juste et le bien-fondé. Cette boussole est soumise aux forces de **l'expérience** et de **l'éthique** dont la modélisation est bien plus complexe que l'application mécanique du droit, c'est-à-dire une modélisation abstraite, désincarnée, inhumaine et potentiellement injuste.

Rendre la justice est un apprentissage patient et long de la prise de décision. La motivation ne dit pas toujours tout, la ligne de séparation entre le dicible et l'indicible est ténue. La machine peut-elle remplacer le savoir-faire et le savoir-être de l'Autre dans le cadre et à l'issue d'un débat contradictoire ?

#### § 8. – *Conclusion*

Il faut remercier ce forum judges@europe de m'avoir permis de « rêver » les yeux et l'esprit ouverts. Deux réflexions peuvent venir clôturer temporairement ce propos qui procède d'une réflexion toujours en cours, un cheminement qui ne doit rien à la machine.

« *We shape our tools, and thereafter our tools shape us* »<sup>(31)</sup>. Ainsi, nous avons besoin de rêver. Nous devons rêver. Pour construire un monde meilleur et parce que si nous ne le faisons pas, d'autres, moins bien intentionnés, le feront à notre place. Les échanges lors de ce forum démontrent que les magistrats européens ont conscience de ces enjeux. Ils y répondent avec des nuances.

« *A.I. won't take your job, it's somebody using A.I. that'll take your job* »<sup>(32)</sup>. Le processus d'utilisation de l'IA générative est en marche.

---

(31) « Nous façonnons nos outils et ensuite ils nous façonnent » (traduction libre), professeur John Culkin, Université de Fordham – New York, USA.

(32) « L'IA ne prendra pas votre travail, c'est quelqu'un utilisant l'IA qui prendra votre travail » [traduction libre], professeur Richard Baldwin (Institut des hautes études internationales et du développement – Genève, CH. Voy. égal. P. GMYREK, J. BERG et D. BESCOND, « Generative

Peut-être que les USA supprimeront les juges à des fins de rentabilité économique.

Peut-être que la Chine remplacera les juges à des fins de rentabilité sociale.

Il faut espérer qu'à l'ombre de ces puissances, l'Europe parviendra à maîtriser l'IA et à la mettre au service de l'humanité des juges européens œuvrant pour une justice meilleure.

Il nous chaut que l'on puisse se convaincre de nous affranchir de toute toison artificielle dont on entendrait revêtir le juge<sup>(33)</sup> !

---

AI and Jobs: A Global Analysis of Potential Effects on Job Quantity and Quality », ILO Working paper 96, août 2023.

(33) L'usage du subjonctif demeure la signature d'un humain et non la production d'une IA.





XVIII

**OPEN DATA AND AI APPLICATIONS:  
DO JUDGES DREAM OF ELECTRONIC SHEEP?**

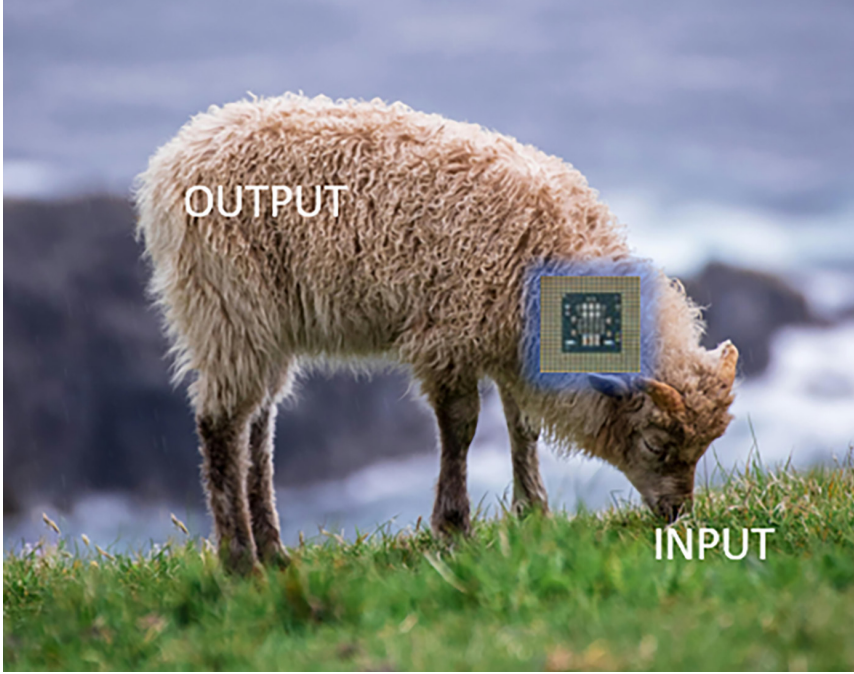
Thomas CASSUTO

**Abstract**

The article examines the impact of artificial intelligence (AI) on the judicial system, highlighting the need to update judicial procedures in line with technological progress. It discusses the potential of AI to improve the efficiency of the justice system, while considering the ethical and practical challenges of AI integration. The importance of maintaining human judgment in legal decision-making is highlighted, advocating a balanced approach that takes advantage of the benefits of AI while protecting fundamental rights.

**Keywords**

Technological society – Artificial intelligence (AI) – Judicial decision-making – Jurisdictional metaverse – Rule of law – Fundamental rights



© Thomas Cassuto

*Happy is he who, like Ulysses, has made a glorious voyage,  
Or like Jason who won the Golden Fleece,  
And then returned, full of wisdom of the world  
To live amongst his parents for the remainder of his life...* <sup>(1)</sup>

### § 1. – Introduction

We are close to completing almost three days of intense debates, like a long journey through the Mediterranean and time. Remember the companions of Ulysses who each hid under a sheep to escape from the cave where the Polyphemus Cyclops held them captive after Ulysses had gouged his eye out. The sheep is a subterfuge used by the hero of the Odyssey. It remains to be seen whether Ulysses could have benefited from an electronic sheep, a form of ancient tamagoshi.

(1) J. DU BELLAY, « Les regrets » in *Œuvres complètes*, Tome 3, Paris, Revue de la Renaissance, 1903, p. 44.

The development and implementation of artificial intelligence (AI), in reality computer programs, is part of a strategic confrontation between three blocks and three conceptions of law:

The US sees technology as a tool for strategic supremacy. The state has only a subsidiary role, and it is up to the individual to develop – through free enterprise – knowledge, science and technology. Thus, the federal state, which struggles to establish social progressivism, encourages research to maintain a technological edge. Law is subsumed to freedom.

China views technology as an instrument – among others – at the service of the state whose role is preeminent and which sees social control as the means for stability. Industry, including digital technology, becomes a tool for ensuring social control and is the means to reach the economic top spot and underpin the hegemony and imperialism of the single party. The law thus appears contingent and in the service of the state.

Europe, following the succession of disasters it caused through two world wars, has set itself the goal of strengthening the rule of law based on the notion of human dignity. Information and communication technologies are provoking a reaction against the risk of individuals being controlled through databases, the totalitarian counterpart of which would be to establish one single official opinion and abolish freedom of conscience, as has already been experimented in the past. This reflects mistrust towards the state and paradoxically a form of relative laxity towards private operators who saturate us with information for mercantile purposes. Thus, in Europe, the law is prescriptive when it comes to the protection of the individual.

*Big data* is the focal point for tensions and the reconciliation of fundamental principles such as the right to privacy and the imperative of protecting public order.

But while this is not exactly the subject of my address today, I still like to believe that human intelligence can afford the luxury of deliberately moving off the main theme. This is all the more so since there can be no *ultra petita* answer to a question relating to dreams.

These introductory remarks place us of the context of a massively technicised society. The justice system is no exception. Faced with the modernisation of society, justice cannot go without its own modernisation. That is what I would like to look at in six points.

§ 2. – *The dream*

The subject that was entrusted to me first questions the judge's ability to dream. Are judges trained to dream? Can judges dream? Indeed, the conditions in which we sometimes work, even with an unwavering and constant passion, do not always enable us to dream.

Assuming that a judge could dream between two hearings and burning the midnight oil drafting their rulings, what would the object or subject of this onirism be?

Because yes, judges do sleep, from time to time, and not just during the hearing. Yes indeed, judges dream, some in colour, others in black, like their robes, more than in white, like the red ermine colour that symbolises justice. Some even manage to see red during their dreams.

In 1996, magistrates had a dream, foster better international judicial cooperation to combat serious economic and financial crime. The Geneva Declaration was not a one-off fantasy. Since 1999, the work carried out within the European Union following the affirmation of the principle of mutual recognition of judicial decisions has literally transformed the means of action available to judges. The establishment of the European Public Prosecutor's Office, after long and patient conventional and then legislative work, is still the materialisation of one of the great dreams of a 'corpus juris'.<sup>(2)</sup>

It is sometimes wonderful<sup>(3)</sup> to imagine that dreams can become a reality by the force of will, and this in order to defend the common good that is the rule of law and justice.

We will then question the notion of electronic sheep. We can imagine that this necessarily evokes the Little Prince. As if, in a dream, the judge, lost on a 'legal records-planet', a sort of incarnated processual Leviathan, on a distant island in the Mediterranean, met a little prince and asked him to 'draw me an electronic sheep?'

I had this dream in 2003. I was in the Ministry of Justice and drawing up the procedure for the future. Without any paper. Digital all the way from the very first document, the first report right up to the final decision. EUREKA! I could have yelled out. But whereas the

---

(2) M. DELMAS-MARTY, *Corpus Juris – portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union*, Paris, Economica, January 1997.

(3) Term excluded from legal terminology.



great Archimedes responded to the command of the tyrant of Syracuse Hieron II, my revelation faded into the desert of administrative foresight and the hilarious incomprehension of my colleagues.

For some, especially in Europe, this dream has become a reality. For others, this perspective is still far from becoming a reality. It is even akin to a nightmare in a form of somatisation of our anxieties and ankyloses. Our difficulties, if not our inability, to modernise risk accelerating the obsolescence of judges.

But we can and must foster dreams. Our environment is the deep and unconscious source of these dreams. Let's take advantage of this forum's invitation to look into the *metaverse*, a term first coined by Neal Stephenson.<sup>(4)</sup> And if I can share this vision with you, maybe I'll have started to answer this question.

Thus, based on work on AI,<sup>(5)</sup> we can dream of the shape of justice tomorrow. The enigma of the subject is above all a challenge for human intelligence forging progress. We are venturing on complex terrain here, as the notion of progress is a very delicate philosophical subject. Dreaming of progress obliges us to imagine, not the world of today, already very complex, but the world of the day after tomorrow, to devise a fiction and connect it to the present.

### § 3. – *Jacob's ladder jurists attacking the legal Tower of Babel*

The development of technology, particularly IT, appears as both an opportunity and a necessity. Today, this necessity is commanded by the elaboration of law, which is moving forward at break-neck speed.

Apprehending the elaboration of law is a reasoned way to address the expansion of the sources of law and the problem of legislative inflation, on national, community and international levels. There is also a question of legal certainty. Especially when this inflation is coupled with technicity, complexity and sometimes defects.<sup>(6)</sup> The principles that have been passed down through the centuries are being called into question by the

---

(4) N. STEPHENSON, *Le samouraï virtuel*, Paris, LGF – Livre de Poche, 1992.

(5) Both theoretical and technical developments in the design of AI as well as legal initiatives to 'control' it. See e.g. the proposal for a regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) of 21 April 2021 COM(2021) 206 final; the draft Council of Europe Convention on the development, design and application of artificial intelligence currently being prepared; or the adoption by UNESCO Member States on 25 November 2021 of the Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence.

(6) As the success of constitutional control mechanisms by way of exception reveals.

search for editorial facility or political posturing: show by adopting laws that one is acting, for fear of being criticised for doing nothing. A vast collective admission of powerlessness, which finds some similarities in European instruments that, for example, prescribe growth.<sup>(7)</sup>

Jurisprudential inflation is legitimately fuelled by the ECtHR, the CJEU, supreme or constitutional courts and, of course, by the extensive interpretation of the fundamental principle of the right to an effective remedy. To the point where too much law threatens the law. The infernal alternative between ‘erroneous but rapid judgements’ and ‘correct but painstakingly slow judgements’, calls into question the very effectiveness and efficiency of the law.

This overall picture, painted with broad sweeping strokes, reveals the complexity of law as an expanding societal cement. It allows legal professionals, legislators and even citizens to perceive this complexity and the ensuing mutations, particularly in terms of the ability to receive and implement them.

Apart from this observation, we all know that the principle *no one is supposed to ignore the law* still makes sense solely due to the use of digital tools providing access to the law, its different versions over time and related case law! The stark fact is that, today, unlike our elders, no one is able to read all the law that exists, and therefore know it exhaustively at any given time, including the imperative of rules on the enforcement of the law over time.<sup>(8)</sup> Even us legal professionals. And what about those of our colleagues who claim the right to live disconnected?

Moreover, an ELTA report of 3 October 2023 reveals the transformative impact of generative AI in the legal professions,<sup>(9)</sup> an impact that leads to greatly amplified legal production.

From this came the idea of using technology to assist the judge, paving the way for a shift towards replacing the judge. Rabelais would have been delighted with an electronic Panurge sheep fed with gargantuan inputs.

---

(7) The explanatory memorandum to the proposed AI Regulation states: ‘As a result of higher demand due to higher trust, more available offers due to legal certainty, and the absence of obstacles to cross-border movement of AI systems, the single market for AI will likely flourish’. The European Union will continue to develop a fast-growing AI ecosystem of innovative services and products embedding AI technology or stand-alone AI systems, resulting in increased digital autonomy.’

(8) Thus, interdisciplinarity is challenged by the imperative of specialisation.

(9) Report of the European Legal Technology Association (ELTA) (<https://elta.org/generative-ai-global-report-2023/>).

#### § 4. – *Inputs and outputs, the paradox of AI applied to law*

Whatever the framework, Internet 1.0, 2.0 and now 3.0, the question of modelling judgments is a niggling one.<sup>(10)</sup> Generative AI has rekindled the debate that revolved around the concepts of predictive justice, quantification of judicial uncertainty,<sup>(11)</sup> jurimetrics<sup>(12)</sup> and, more recently, decision-support algorithms suggesting that rulings could be automated and rendered autonomous.<sup>(13)</sup> Lurking in the background is the great controversy: the question of the possibility of modelling the judging process.<sup>(14)</sup>

From the point of view of AI engineers (mathematicians, computer scientists), the answer is yes. A judgment is a decision chain that can be modelled in a conceptual way and transposed into computer language. *Code is law.*<sup>(15)</sup> Programming has a prescriptive nature that evokes that of law.<sup>(16)</sup> The argument in support of this approach is that modelled judging is a source of security, a kind of fallacy that can be opposed to practitioners who seek to preserve the consistency of their rulings.

Recently, the generative AI's presence through the '*large language models (LLMs)*' has thrown fresh light on the very notion of modelling. Writing is becoming autonomous, regardless of the models we can use. The model becomes a synthesis produced from *big data*. In other words, it becomes conceivable for a judgment to be written by an AI system independently of a preliminary modelling approved by a judge.

On the contrary, from the judge's point of view, the answer is, in principle, negative, because judging is a strictly human activity based on training, experience and ethics that are renewed in each case that is debated between the parties and submitted to collegiality.

---

(10) T. CASSUTO, 'Justice et intelligence artificielle' (2018) 481 *L'ENA Hors les Murs*, p. 35.

(11) A. GAYTE and J. LEVY-VEHEL, 'Indemnisation du préjudice corporel et modélisation du processus de décision judiciaire' (LinkedIn Post published on 6 April 2020).

(12) See in particular the periodical *Jurimétrie* published by the University of Savoie Mont Blanc.

(13) Reference is made to the O-O-D-A loop diagram – *observe, obtain, detect, act* – developed by John Boyd. See J. BOYD, *A Discourse on Winning and Losing*, Montgomery, Air University (U.S.) Press, 1995.

(14) T. CASSUTO, 'Peut-on modéliser le jugement ?' (30 August 2022) *Gaz. Pal.*, p. 10.

(15) See L. LESSIG, 'Code is Law – On Liberty in Cyberspace' (January 2000) *Harvard Magazine*.

(16) A. BILLION, *Sous le règne des machines à gouverner*, coll. Macro droit – Micro droit, Brussels, Bruylant/Larcier, 2022.

What we question here is algorithmic chaining.

First, the inputs, i.e. the relevant data collected that are the fuel of automated processing. These data are massive, *big data* in their absolute form, benefiting from processing and training that enable them to recognise the content. However, relevance is not synonymous with mass.<sup>(17)</sup> Three key aspects will be identified.

On the one hand, qualifying the facts is an approach that can induce a high and unpredictable degree of refining if not refinement.

On the other hand, the identification of the applicable standard, particularly in the event of a conflict of national and international standards, may call for complex and specific legal mechanisms unrelated to national law.

In any case, the designation of inputs without control or a value hierarchy and the possibly delocalised processing in the *big data* maelstrom is a source of concern. Assuming that the program helps the practitioner, how can the practitioner control the origin, circuit and methods of data processing? So, are we prepared to accept that inputs are supplied or reprocessed by global companies?

Secondly, the algorithm is a structuring of prescriptive commands that can now evolve over time and space thanks to *deep learning* and other computational developments. Tomorrow, quantum physics will bring new perspectives to input processing. Thus, contemporary modernisation is imperfect and perfectible.

Thirdly, there are the outputs which are supposed to be the useful end product, the solution given to the confrontation between the major and the minor. The reliability of this product is variable. It is not absolute and must be controlled to a greater or lesser extent depending on the complexity of the litigation. It is not the same for formal litigation such as the allocation of legal aid as it is for litigation considered to be complex and likely to lead to an evaluation of human factors, such as confronting the right to respect for human dignity and the principle of freedom of expression in the field of art.<sup>(18)</sup>

---

(17) J. BARNIER, B. JEANDIDIER and I. SAYN, 'Extraire des informations fiables des décisions de justice dans une perspective prédictive : des obstacles techniques et des obstacles théoriques' (2022) *Jurimétrie* ([www.fac-droit.univ-smb.fr/fr/revue-jurimetrie/](http://www.fac-droit.univ-smb.fr/fr/revue-jurimetrie/)).

(18) See Cour de Cassation (Fr.), hearing of 20 October 2023, live broadcast, Appeal No. 21-20.723.

Fourthly, finally, these outputs are independent of any value judgment.

These outputs are in turn likely to become inputs, at the risk of amplifying the performative risks of bias.<sup>(19)</sup> This is illustrated by the redundant implementation of generative AI.

But these technologies, however useful and effective they may be, do not account for a singularity. Justice can be defined as satisfying divergent interests in a fair manner.<sup>(20)</sup> Thus, the arbitrariness of the judge should not be substituted for the arbitrariness of the machine, which cannot justify or account for why, if not how, it comes to its rulings. Because the machine is not accountable.

We are entering into a fiction: the one said to be hidden under the term of artificial intelligence. Fiction, because AI does not exist.<sup>(21)</sup> It is a concept, a label that is attached to computer programs that are supposed to imitate human intelligence.<sup>(22)</sup> The European legislator is struggling to give a complete and stable definition to it. It proceeds by referring to an open list. AI is in reality a pale imitation, but an imitation that is sufficient to satisfy a large number of people engaged in a process of automating the production of any content: industrial, artistic or legal for example. It also satisfies consumers whose primary anxiety is the risk of boredom.<sup>(23)</sup>

While AI is a strategic issue for modern military conflicts, it is also at the heart of the sometimes misguided exercise of democracy by attempts to manipulate public opinion. If our strategic interests require using AI to be able to defend ourselves, we must measure how vulnerable we are also to AI's ability to alter our judgment.

---

(19) The operation of an algorithm can lead to the production of unwanted biases that disqualify its interest.

(20) See J. RAWLS, *Theory of Justice*, Paris, Seuil, 1987.

(21) See e.g. L. JULIA (co-creator of Siri), *There is No Such Thing as Artificial Intelligence*, Paris, First, January 2019. In an interview, he said: 'We talk about artificial intelligence when there is no intelligence in it [...] there is no intelligence, it is simply a mass of data and some statistics [...] Artificial intelligence is just recognition. We teach machines things, we give them examples. They are based on recognition. Humans also use this, but they have something more: knowledge. [...] humans have something more'. See also T. GERBAUD, 'Artificial Intelligence Still Does Not Exist', published on LinkedIn (<https://alt-gr.tech/blog-texts/2023-4-tribune>).

(22) Alan Turing introduced the concept of artificial intelligence in the article 'Computing Machinery and Intelligence' (1950) 49 *Mind*, pp. 433-460. He posited there the principle of the eponymous test, popularised at the 1956 Dartmouth Conference.

(23) The dissemination of content generation programmes significantly changes the approach of the proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence presented by the European Commission on 21 April 2021, COM(2021) 206 final.

And not just at the time we judge by reference to a fun study that tears to pieces the application of statistics to the justice handed down.<sup>(24)</sup>

§ 5. – *Brain implants for judicial sheep?*

It is a new frontier of humanity that is opening up to us. The prospects for brain implants suggest the possibility for a person with a significantly reduced neurological system to be able to give orders to a computer and thus to be able to interact socially. What about a judge who, by accident or illness, loses the use of his limbs and his speech? Could he continue to work with such implants? What would the value of the results produced by such a ‘human/machine’ interface be? How can we guarantee the perfect integrity of human thought as restituted by the machine? What is more, given the risk of any computer system being compromised and, in particular, resulting in an inversion of the direction of communication, which could result in the fact that it is no longer the human who commands the machine, but it is the machine that commands thought?

Since the dawn of the Industrial Revolution, there has been a tendency to consider the human factor as the weak link in the production process. The machine is the means to amplify this process and ensure it is reliable. This is broadly true in particular for repetitive tasks or for tasks for which an algorithmic result is sufficient.

The dream of the electronic sheep would be to augment the judge by assigning him cybernetic ‘embedded’ capabilities. It would then be possible to think and perform tasks more quickly through the effect of mental hyperstimulation.

At the risk, perhaps, of abolishing divergent opinions and banning reversals of case law. The dream would become a nightmare were the inner conflict between human and machine to lead to the triumph of the latter. *You are my creator but I am your master*<sup>(25)</sup>! answers the monster to Dr Frankenstein who created it.

---

(24) J.-P. JEAN, ‘Du chiffre et du sens en droit pénal. À propos de la sévérité des juges affamés’, in *Mélanges in honour of Jean Danet*, Paris, Dalloz, 2020, pp. 403-414; of the same author, ‘Les juges sont-ils plus sévères quand ils ont faim ?’, *Dalloz actualité*, 26 January 2021.

(25) M. SHELLY, *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, 1st January 1818. The first version of the book was published anonymously.

In the repeated epiphany of the advent of a new man, a perfect superman, transhumanism is neither the first nor the last deleterious invention. The 80s/90s were the time of a biotechnological ‘revolution’ that was not without an impact on law<sup>(26)</sup> and which is not without similarity to the artificial intelligence ‘revolution’.

But in truth, as Antoine de Saint-Exupéry wrote, ‘We can only see with the heart’.<sup>(27)</sup> Thus, this Free France pilot invites children from all over the world, children of all generations to dream, to see beyond the visible. In dreaming of electronic sheep, it is only with his heart that the judge called upon to rule on issues that affect the very essence of our societies, can examine arguments and interpret the law, in an ethical approach combining impartiality, independence and competence.

#### § 6. – *Immersion in a jurisdictional metaverse*

Magistrates are already under the influence of artificial intelligence. Through the use of search engines, through writings produced by lawyers with the help of jurimetric algorithms, detection of nullity<sup>(28)</sup> or generative AI, or even with their own artisanal use of these tools. But this is already the present.

Invited to dream, I want to take you to the day after tomorrow and I invite you to put on the headset – lined with micro-electrodes – connected to the metaverse of justice 3.0,<sup>(29)</sup> i.e. the Internet of Things (IoT).

You are on duty in the prosecutor’s office, an investigator calls on you following a traffic accident, several victims have died in what could be the result of a wild car chase.

The investigators give you the initial elements and the alleged involvement of an individual. You directly receive a certain amount of information.

The voice-recorded report is transcribed automatically,

Investigators launch a drone that you take remote control of, enabling you to view images of the scene in your headset so you can move around the centre of the crime scene.

(26) For a overview as regards patents, see T. CASSUTO, *La brevetabilité des éléments et produits du corps humain*, thesis Paris, 8 June 2001, highlighting the conceptual reification of the human body through patent law and enabling it to be appropriated.

(27) A. DE SAINT-EXUPÉRY, *The Little Prince*, New York, Reynal & Hitchcock, 1943.

(28) T. CASSUTO and A. BILLON, ‘Traitement par l’intelligence artificielle des vices de procédure : rupture ou continuité ?’ (2023) 1 *Les cahiers de la justice*, p. 147.

(29) That is to say, including connected objects.

On the left of your visor, a list of things to do is displayed, with your left hand, you 'click' on the tasks and decisions to be made. In particular, you authorise the deployment of an autonomous swarm of drones intended to search for the perpetrator(s) and to guide the investigators based on a search plan derived from behavioural analysis.

On the basis of the automatically transcribed oral report, you request a warrant to search the driver's home, you send the file generated from your server complete with special grounds for the warrant that you dictated to the server of the judge competent to grant the warrant.

On the right of your visor you are offered a list of legal qualifications and you select the best option (1st degree murder, 2nd degree murder, fatal assault, manslaughter).

You order that the suspect be recorded in the Wanted Persons File and issue a search warrant, you authorise phone tapping and real-time geolocation of the main suspect's phone – a phone number that will be tracked first by the drone swarm deployed.

Each decision is justified, the thought of this justification being converted into a text that you can read and amend before signing it biometrically.

In parallel to the investigations that you have ordered, a production software drafts a summary based on the information about the developments, the report is forwarded to your Chief Prosecutor who can validate it and forward it to the Attorney General.

The procedural documents automatically aggregate into an encrypted and authenticated flow.

A draft deed of prosecution, including qualifications based on the ISO-9000X standard, is submitted to you. When reading it back, you can edit it mentally.

At the same time, the investigating judge, informed he is to be imminently assigned the case, receives all the information instantly and can prepare the documents enabling the investigations to be pursued.

He can access a 3D-modelled crime scene. This modelling may be subject to variations depending on the information and statements obtained.



Let's follow the procedure:

The lawyers of the parties (victims) have immediate access to the documents of the proceedings in an image or object (3D) format and can determine their strategy, request investigative documents and draw up conclusions enriched with the documents at their disposal.

Within one month, thanks to the automated searches and the 24 X 7 mobilisation of the swarm of drones, three suspects are located, named, arrested and notified of the procedural documents. These documents are automatically translated into the language of one of the suspects who does not speak the official language of your state. These documents are made available to their lawyers along with the entire procedure.

Requests for mutual assistance are issued to the home EU state for the purpose of collecting personality elements and seizing the assets of the person concerned in accordance with the law arising out of Directive 2014/41 and Regulation 2018/1939, which are recognised and executed without delay in a digital format enabling them to be transferred to the issuing state, the translation being carried out automatically at the time of transmission.

Finally:

In turn the members of the court put on their Justice 3.0 headsets and can focus on the key issues of the case, namely the regularity of the procedure that has been developed and reviewed automatically by robots, the material elements of the offences, the imputation and personality of the defendants.

All the actors in the trial, including the experts, can project themselves into the metaverse in order to discuss the 3D reconstruction carried out and its findings.

Thanks to a personalised application for each judge, a summary of the proceedings – including the writings and arguments of the lawyers – is established. A draft decision is drawn up and submitted to the magistrates so that they can decide on guilt and sentence, which only needs to be amended or supplemented by the magistrates.

The application has several alarms concerning the applicable sentences, in particular the most recent punishment, i.e. the total forfeiture of the perpetrator's right to connect.

Yes, it is possible to dream of electronic sheep, media for the expression of our situational intelligence. Such technologies exist, in particular in the field of aeronautics.<sup>(30)</sup> But this type of headset is expensive and don't hold your breath waiting for our justice departments to fund the purchase of these headsets to achieve greater efficiency for public action.

The real question is not the feasibility of such a system. Nor is it cost. It is above all a question of will – in decision-making – and acceptability – to practitioners and litigants alike regarding the implementation of these systems. Profession-specific and purpose-oriented applications exist. They will transform our professions. But recomposing justice will depend, in particular, on the ability of magistrates to define and collectively take tools and usages on board.

This appropriation of AI-related technologies requires the capacity to identify and in practice to ring-fence the substance of decision-making to be developed.

§ 7. – *The ultimate frontier between human and machine*

At a 2020 conference at the Cour de Cassation on AI, a company manager made the following remark: we would be happy with having an immediate, medium-quality, even unfavourable, ruling by a robot, rather than a good, favourable decision, handed down at N+2 when our young company will have... ceased to exist.

This is the key question at the heart of this study. Take up our societal challenges in a useful manner, in particular the demand for justice.

Justice cannot do without the machine. This is not an admission of weakness or a resignation. This is a fact that reveals our interdependence with these electronic systems. A server failure occurs and the entire institution grinds to a halt, sometimes forcing us to have an archaeology to retrieve paper forms and write documents by hand. Examples are as rare as they are nightmarish.

---

(30) See e.g. the Topowl helmet, associated with the Tigre and NH90 combat helicopters.

The core of the matter is to understand that there is a relationship with the machine that can quickly process a considerable amount of information with greater efficiency than humans. But, at the end of this processing, there remains a solitary or collective intellectual operation that combines competence, experience and ethics to produce a fair and equitable judgment. We can certainly reduce this part substantially in cases of formal 'litigation'. But it cannot be removed in complex disputes with high added value, which require that the facts and legal texts be interpreted and the ruling to be made to be meaningful and coherent.

In my ipseity, I see that I would not judge in the same way today as I did in the past. Without going back on what I said, I will only take advantage of my own and unique experience, to share it in the collegiality of the deliberations.

You need to know how to keep a compass firmly in hand that can oscillate between the fair and the well-founded. This compass is subject to the forces of **experience** and **ethics** whose modelling is much more complex than the mechanical application of law, i.e. an abstract, disembodied, inhuman and potentially unfair modelling.

Handing down justice takes a long and patient decision-making learning process. The motivation does not always say everything, the line of separation between the sayable and the unsayable is tenuous. Can the machine replace the know-how and attitude of the Other in the context of and after a debate between the parties?

#### § 8. – *Conclusion*

I must thank the *juges@europe* forum for allowing me to 'dream' with open eyes and an open mind. Two thoughts may temporarily close this address, which is the result of an ongoing reflection, a path that owes nothing to the machine.

'We shape our tools, and thereafter our tools shape us'.<sup>(31)</sup> So we need to dream. We have to dream. To build a better world because if we don't, others, less well-intentioned, will do it for us. The discussions at this forum demonstrate that European magistrates are aware of these issues. They respond with nuances.

---

(31) 'We shape our tools and thereafter our tools shape us', Professor John Culkin, Fordham University – New York, USA.

'A.I. won't take your job, it's somebody using A.I. that'll take your job'.<sup>(32)</sup> The process of using generative AI is underway.

Perhaps the US will remove judges for economic profitability purposes.

Perhaps China will replace judges for social profitability purposes.

It is to be hoped that, in the shadow of these powers, Europe will manage to master AI and put it at the service of the humanity of European judges working for a better justice system.

It is important we convince ourselves to throw off any artificial fleeces that they would have judges wear!<sup>(33)</sup>

---

(32) 'A.I. won't take your job, it's somebody using A.I. that'll take your job', Professor Richard Baldwin (Institute of Advanced International Studies and Development – Geneva, CH. See also P. GMYREK, J. BERG and D. BESCOND, 'Generative AI and Jobs: A Global Analysis of Potential Effects on Job Quantity and Quality', ILO Working paper 96, August 2023.

(33) The use of the subjunctive remains the signature of a human and not the production of an AI system.



## XIX

# COMMUNICATION CHALLENGES FOR COURTS IN THE DIGITAL ERA

Herman VAN HARTEN

*'Be brave. Take risks. Nothing can substitute experience.'*

Paulo Coelho

### **Abstract**

This article examines the ways in which judges and courts can anticipate modern communication challenges in the digital era. It demonstrates the need for the judiciary to communicate proactively with society in the light of maintaining and strengthening trust in the legal system. The importance is highlighted by the Opinions of the CCJE and relevant case law. Various methods of modern court communication will be reviewed and explored. Case studies show possible challenges from several angles. Courts must play an active role in current conditions, context and challenges.

### **Keywords**

Court communication – Information for the general public – Rule of law – Trust in justice systems – Digital era – New assistive technologies – CCJE Opinions – ‘Mediocracy’ – Judicial freedom of expression – Private life of judges – Plain language movement – Press releases – Press judges – Live streams of judgments – Social media – Court reporters – Podcasts – Outreach programmes – Festivals – Future judicial training possibilities

### § 1. – *Introduction*

Our courts and prosecutors’ offices operate in a society that contains elements of a ‘mediocracy’. We live in a world in which (social) media is all around us. Age-old institutions need to adapt to this changing environment.

The digital era is here to stay. If courts are not present, visible and knowledgeable enough in new forms of communication, and if they do not make proper use of it, the risk arises that their position may become

obsolete to some extent and perhaps more or less irrelevant. If you are not present, people may think you no longer exist or truly matter. Or to put it in the famous wording of a judge, written in a judgment more than a hundred years ago: 'It is not merely of some importance but is of fundamental importance that justice should not only be done but should manifestly and undoubtedly be seen to be done'.<sup>(1)</sup>

Courts need good relations with the public. They need to relate to and familiarise themselves with the present times; experience and explore new forms and possibilities of court communication in the present times. As Richard Devlin convincingly illustrates in his article in this volume, public confidence and trust in an impartial judiciary is primordial and of great, overarching interest.<sup>(2)</sup> Courts have an educational role in maintaining, explaining and safeguarding the rule of law in society, including in the digital era. Courts can use these means to function as stewards of public trust.

How do judges and courts cope with the communication challenges in the digital era? How do we communicate with new generations and use new forms of media? Where does the responsibility of the administration of justice in relation to communication on judgments begin and end? Do courts publish their judgments on a public website? Which balance is needed between issues of data protection and public access to justice? Do courts actively use press releases? Should they perhaps rely on specially appointed press judges to explain judgments? Is social media the proper forum for explaining judgments or presenting the bigger picture of how an independent and impartial judiciary functions? If so, which ones: Facebook, LinkedIn, Instagram, X, or perhaps TikTok? Are these questions and issues a matter for courts on a mainly institutional level or also for individual judges or prosecutors? What are the (thinkable) challenges, risks and possible benefits? Which first-hand experience and best practices are at our disposal? Do judges need further training on methods of communication in the digital era?

Most of these questions were enthusiastically discussed during a very enjoyable, open and stimulating workshop at the second judges@europe forum in 2023. The workshop illustrated the growing relevance,

---

(1) See Lord Hewart, the then Lord Chief Justice of England, in *Rex v. Sussex Justices, ex parte McCarthy*, judgment of 9 November 1923 ([1924] 1 KB 256, [1923] All ER Rep 233). That quote was used extensively afterwards. See e.g. ECtHR, 26 October 1984, *De Cubber v. Belgium*, No. 9186/80, CE:ECHR:1987:0914JUD000918680.

(2) See Richard Devlin's article in this book.

awareness and importance of the issues involved for participants from the whole of Europe. These issues present themselves in different ways within several of the jurisdictions involved. The discussion also made it quite clear that the issues address aspects that can arise for courts on local, regional, national and European levels. Various challenges raised by communication in the digital era for courts and prosecutors' offices were explored and tackled in an interactive setting.<sup>(3)</sup> These are truly matters that need to be spoken of together. Several fictitious cases, the support of a Mentimeter presentation, active moderation and open discussion stimulated and fostered the sharing of insights, views and experiences among the present participants. It became clear that, throughout the conversation on the communication challenges for courts in the digital era, the debate touched upon numerous fundamental issues about today's role and position of the judiciary.

It is rather difficult to properly present the workshop in writing – perhaps even impossible, at least for me personally – especially to do justice to the rich and active contribution of the participants and the open atmosphere during the workshop, for which I am still grateful and wish to thank each and every one of them individually very much again.

Still, I will try to deliver. Whether I succeed, is for you, dear reader, to judge. This limited, essayistic contribution attempts to briefly outline the broader context shortly (2), elaborates on some ways for courts to communicate (3), provides a further overview of the structure of the workshop and case studies, summarises some of the insights and conclusions from the workshop (4) and draws a conclusion, presenting an outlook (5).

## § 2. – *The Importance of Being Earnest*

### A. – *A Context of Trust*

Public trust is essential for law, the rule of law and the rule by law to be taken seriously. The willingness of ordinary citizens and companies, as well as governmental bodies to abide by the law is crucial. High-trust societies score better in rankings regarding the quality of the

---

(3) The debate in the workshop, as well as this article, is focused and largely limited to the communication challenges for courts in the digital era, but without underestimating the fact that some of the issues involved are also highly relevant to today's functioning of prosecutors' offices.

rule of law.<sup>(4)</sup> A lack of public trust, trustworthiness, and confidence in the courts will have a direct impact on the respect for the law, human rights and the (perceived) quality of the rule of law.<sup>(5)</sup>

To a large extent, compliance with the law depends on trust in the legal system. How legal authorities behave can encourage the voluntary acceptance of their actions and decisions.<sup>(6)</sup> An effective justice system stands at the core of upholding the rule of law.<sup>(7)</sup> A fair trial contributes to the willingness of the parties involved to cooperate in the execution of a judgment. People react quite strongly to whether or not they are treated with dignity and respect. Also, procedural justice and the so-called fair process effect are highly relevant to the experience of justice.<sup>(8)</sup> If parties are treated genuinely fairly and they perceive this to be earnest treatment, this will help shape their acceptance of the legal process.

This illustrates the importance of being earnest, including in the digital era, in the context of a ‘mediocracy’. The media influences the public image of the justice system.<sup>(9)</sup> As for the rule of law, ignorance is never bliss. Fake news or misinformation on the legal system has the potential to corrupt justice.<sup>(10)</sup> Perceived trust is therefore closely related to ways of communicating in the performance of courts in specific cases throughout hearings and in the interaction with the parties involved, but also in the broader context of how courts function and are perceived by the general public in the digital era. This may

---

(4) See e.g. WJP Rule of Law Index, Global Insights (<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2023>). On the difference between high-trust societies and low-trust societies, see F. FUKUYAMA, ‘Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity’, New York, *The Free Press*, 1995. See also the EU Justice Scoreboard 2023: EU Justice Scoreboard 2023 (europa.eu) ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3127](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3127)).

(5) See e.g. D. DE GROOT, ‘Rede bij de installatie als president van de Hoge Raad’, 2020 ([www.hogeraad.nl/over/hoge-raad/toespraken-president/rede-dineke-groot-installatie-president-hoge-raad/](http://www.hogeraad.nl/over/hoge-raad/toespraken-president/rede-dineke-groot-installatie-president-hoge-raad/)). D. F. LEVI *et al.*, ‘Why Public Trust in the Judiciary Matters’ (2022) 106 *Judicature* 2 (<https://judicature.duke.edu/articles/losing-faith-why-public-trust-in-the-judiciary-matters/>); and A. W. HERINGA, *In Courts We Trust – Courts as Defenders of the Rule of Law and Parliamentary Democracy*, The Hague, Eleven, 2022.

(6) See e.g. T. R. TYLER, Y. J. HUO, *Trust in the Law – Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*, New York, Russell Sage Foundation, 2002.

(7) See e.g. Věra Jourová’s comments in the publication of the EU Justice Scoreboard 2023, *op. cit.*

(8) See e.g. K. VAN DEN BOS, *The Fair Process Effect – Overcoming Distrust, Polarization, and Conspiracy Thinking*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023.

(9) See e.g. D. DE GROOT, ‘Vrije nieuwsgaring en onafhankelijke rechtspraak’, 2023 ([www.nieuwspoort.nl/programma/kees-lunshoflezing-door-dineke-de-groot/](http://www.nieuwspoort.nl/programma/kees-lunshoflezing-door-dineke-de-groot/)).

(10) See e.g. *The Secret Barrister, Fake Law – The Truth About Justice in an Age of Lies*, London, Picador, 2020.



be illustrated by four relevant soft law Opinions of the Consultative Council of European Judges (CCJE). The CCJE – exclusively composed of judges – is an influential advisory body of the Council of Europe on issues related to the independence, impartiality and competence of judges.<sup>(11)</sup> Their Opinions are broadly based on the articles of the Convention, as interpreted by the European Court of Human Rights in its case law, and quite often, take a thematic approach to exploring the current situation, as well as new directions, not least in the light of the importance of increased trust on the part of European citizens in their justice system.

### B. – *Justice and Society*

In Opinion 7 of 2005 on Justice and Society, the CCJE already emphasised the importance of citizens receiving appropriate information and know-how on the functioning of judicial institutions.<sup>(12)</sup> This is mentioned in various places throughout the Opinion, but the text in point 8 gives us a telling example:

‘Courts are, and are accepted by the public at large as being, the proper forum for the ascertainment of legal rights and obligations and the settlement of disputes relative thereto; the public at large have respect for and confidence in the courts’ capacity to fulfil that function. However, the understanding of the role of the judiciary in democracies – especially the understanding that the judge’s duty is to apply the law in a fair and even-handed manner, with no regard to contingent social or political pressures – varies considerably in different countries and socio-economic settings in Europe. The levels of confidence in the courts’ activity are consequently not uniform. Adequate information about the functions of the judiciary and its role, in full independence from other state powers, can therefore effectively contribute toward an increased understanding of the courts as the cornerstone of democratic constitutional systems, as well as of the limits of their activity’.

Because only a small percentage of the population experiences a day in court, the CCJE points out the important role the media plays in broadcasting information to the public on the role. By opening up, disseminating relevant information and learning to make themselves known, the activities of the courts, as well as the courts and the public

---

(11) See Anke Eilers’ article in this book.

(12) CCJE, Opinion No. 7 (2005) on justice and society.

at large boost public confidence and trust in the functioning of the courts. The CCJE acknowledged in 2005 that, although the publicity of hearings has been traditionally viewed as the only way of contact between the courts and the general public, with the mass media as sole interlocutors for courts, that attitude has been changing rapidly. The courts are not only delivering decisions, but should actively behave as communicators and facilitators with regard to public information, education and outreach regarding the rule of law.

*C. – Justice, information technologies and the use of assistive technology in the judiciary*

The CCJE published Opinion 14 on ‘Justice and information technologies (IT)’ in 2011.<sup>(13)</sup> This Opinion carefully addresses several issues regarding the application of information and communication technology in the light of access to justice, the rule of law, the independence of judges and the judiciary, the functioning of the courts and the rights and duties of parties. Although, in principle, the CCJE welcomes IT as a means to improve the administration of justice, it emphasises explicitly – as well as between the lines – that the digital era should not compromise the human and symbolic faces of justice in Europe: ‘Justice is and should remain humane as it primarily deals with people and their disputes’.<sup>(14)</sup>

It points out some of the challenges and risks when integrating IT into the judicial process, the need for it to remain accessible to everyone and to keep procedural safeguards for anyone who does not have access to new technologies. The digital era might increase effectiveness and transparency, but appropriate alternatives should always be available whenever the IT system does not work or when (technical) incidents take place. The CCJE also emphasises the need for appropriate data security, a continuous challenge of the digital era. It encourages the development of IT as a tool to improve communication between the courts and the media, for example, by giving the media easier access to judicial decisions. Furthermore, Opinion 14 emphasises the need for dialogue between the developers of technology and those who are responsible for the judicial process. Technology should not interfere with the powers of the judge and jeopardise the functioning of courts.

---

(13) CCJE, Opinion No. 14 (2011) on Justice and information technologies (IT).

(14) *Ibid.*, para. 6.

Very recently, after the second edition of the judges@europe forum, the CCJE revisited this interesting field of growing interaction. It adopted Opinion 26 on the use of assistive technology in the judiciary in December 2023.<sup>(15)</sup> The objective of this new Opinion is to ensure that the courts examine the pros and cons of this kind of technology. According to the Opinion, the use of artificial intelligence (AI) in the administration of justice is at a nascent stage of development. Still, the CCJE recognises the rapidly evolving and developing use of technology in society and the fundamental need for judicial systems to keep pace with such developments. Also, Opinion 26 stresses the general idea that the development and use of new technology should be targeted at maintaining and reinforcing the rule of law. Possible gains in speed and efficiency in the administration of justice should be approached through this looking glass.

When developed or used by courts, technology should enhance judicial independence and impartiality. The Opinion states that the ultimate responsibility for judicial decisions should remain with humans; AI should support rather than supersede judges. To some extent, it may be supportive of the work of judges and parties in judicial proceedings to improve accuracy in decision-making.

Furthermore, the Opinion elaborates on some challenges arising from the use of technology, as well as aspects of communication. The Opinion mentions the risk of the use of data tools, such as chatbots, which can easily produce false results, by creating fictitious case law, and ultimately may even result in judicial errors. The Opinion also illustrates that, without proper conditions, audio and videoconferencing may pose a risk to the judiciary's ability to fulfil its duty to secure open justice.

In this light, the CCJE offers a set of a staggering number of fourteen relevant principles for the future use of technology by courts in the digital era. According to the CCJE, the central aim of these principles is to make proper use of technology by securing effective and practical access to justice in better ways, while maintaining and enhancing judicial legitimacy and public confidence in the judiciary:

1. The rule of law
2. Judicial independence and impartiality

---

(15) CCJE, Opinion No. 26 (2023), 'Moving forward: the Use of Assistive Technology in the Judiciary'.

3. Judicial autonomy
4. Judicial oversight
5. Accessibility and quality
6. Interoperability and continuous improvement
7. Piloting
8. Non-discriminatory design and operation
9. Transparency and intelligibility
10. Accountability
11. Integrity, security and data protection
12. Openness and privacy
13. Funding
14. Training and operability

This good thinking exercise of the CCJE will definitely help us, judges, courts and the judiciary to take up future challenges with regard to new assistive technology and prove to be useful in the context of communication challenges for courts in the digital era.

#### D. – *Freedom of expression of judges*

Most relevant for further debate and discussion on challenges for court communication which appear can also be found in the previous CCJE Opinion 25 on freedom of expression of judges.<sup>(16)</sup> This Opinion focuses on various aspects of freedom of judicial expression both inside and outside the court. According to this Opinion, a judge enjoys the right to freedom of expression like any other citizen; still, judges have particular limitations, partly due to the institutional and governmental nature of the judicial office (e.g. upholding confidentiality of court proceedings or internal judicial matters when necessary), and the fact that statements of judges may have an impact on the public image of the justice system.

Nevertheless, the Opinion speaks about the ethical duty of judges to explain justice to the public: ‘Judges should strive to promote and preserve public trust in the judicial activity by enhancing understanding, transparency and by helping to avoid public misrepresentations’.<sup>(17)</sup> The Opinion gives quite some insights on how to relate to the digital era as a judge, and how to approach social media. Judicial restraint is suggested, but that does not mean that judges should retreat from

---

(16) CCJE, Opinion No. 25 (2022), Freedom of expression of judges.

(17) *Ibid.*, para. 63.

public life that is taking place on social media. Social media should not be used in a manner that can adversely affect the public perception of judicial integrity.

E. – *New boundaries: protecting the private life of judges*

Although the CCJE Opinions as of the nature of (influential) soft law, it might be good to realise that, sooner or later, various challenges to court communication in the digital era may eventually end up in the case law on the rule of law and judicial independence in Europe or the European Union. This can be seen in the following striking example, which was handed down by the Court of Justice of the European Union (CJEU) some five years after the milestone judgment in *Portuguese Judges Association*, in which the notion of judicial independence became a ‘hard law’ notion of EU law.<sup>(18)</sup> In *Commission v. Poland (Independence and private life of judges)*, the national laws required judges to file a declaration disclosing membership of any association, non-profit foundation or political party. This information was then posted in the internet.<sup>(19)</sup> According to the court, such national laws and practices infringe on the fundamental rights of those judges to the protection of personal data and respect for private life. Posting such information online is inappropriate for achieving the alleged objective of strengthening the impartiality of judges.

The court explicitly refers to the possible risk of profiling judges and undue stigmatization by unjustifiably affecting the perception of those judges by individuals and the public in general. Information on membership of associations or non-profit foundations on the part of judges is liable to reveal information on certain sensitive aspects of the private life of the judges concerned, in particular their religious, political or philosophical beliefs. When such information is made freely accessible on the internet to the general public, to a potentially unlimited number of people, this could enable people, who only seek to obtain information about the personal situation of the judge concerned, to have unrestrained access to personal data.

---

(18) Case C-64/16, 27 February 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117. See e.g. P. VAN ELSUWEGE and S. ADAM, ‘L’exigence d’indépendance du juge, paradigme de l’Union européenne comme union de droit’ (2018) *Journal de droit européen*, pp. 334-343 and Stanislas Adam’s article in this volume.

(19) Case C-204/21, 5 June 2023, *Commission v. Poland (Independence and private life of judges)*, ECLI:EU:C:2023:442.

The judgment illustrates that it is sensible to bear in mind that the communication challenges for courts in the digital era must always be properly approached in compliance with the broader context of the principle of judicial independence, protecting fundamental rights (including of judges) and the rule of law.

### § 3. – *Ways to communicate*

A judgment is a vehicle of communication: it is in its very nature. The digital era provides new challenges and opportunities for courts, judges and judiciaries to communicate. Let's have a brief look at some of them. Of course, the following list of communication options is definitely not exhaustive.

#### A. – *Judgments in plain language*

Judgments in a clear and accessible style are always a good idea.<sup>(20)</sup> In the Netherlands, a plain language movement regarding judgments, developed bottom-up within the judiciary, grew further and receive a great deal of attention, especially in the last decade.<sup>(21)</sup> To promote the use of plain language, a '*Klare Taal Bokaal*' competition is held yearly or biennially in which, a jury decides to award the most readable, clear and accessible judgment from a range of judgments submitted, to show appreciation for the writing efforts.<sup>(22)</sup> However, plain legal language by courts must never become a masquerade for unjust or arbitrary court rulings.<sup>(23)</sup>

#### B. – *Own a website with judgments and reflections*

The digital era requires the presence of the judiciary and courts online on their institutional websites. These websites need to keep pace with online developments and (mobile) website technology. In

---

(20) See e.g. E. HONDIUS, *Sense and Nonsense in the Law: Towards Clarity and Plain Meaning*, Utrecht, Utrecht University, 2007 (<https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/25739>); M. BARRETT, *The Art and Craft of Judgment Writing: A Primer for Common Law Judges*, Surrey, Globe Law and Business, 2022.

(21) See e.g. G. VAN DER BRUGGEN and A. VERBURG, 'Zo goed en helder en menselijk mogelijk. Een pleidooi voor sprekende uitspraken', *Preadvies Nederlandse Juristenvereniging*, 2023, ([https://njv.nl/wp-content/uploads/2023/06/preadviezen-2023-Klare\\_taal.pdf](https://njv.nl/wp-content/uploads/2023/06/preadviezen-2023-Klare_taal.pdf)).

(22) See e.g. 'De uitspraak 2.0: de rechtspraak en klare taal', ([www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/De-uitspraak-20-de-rechtspraak-en-klare-taal.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/De-uitspraak-20-de-rechtspraak-en-klare-taal.aspx)).

(23) See e.g. I. VAN DOMSELAAR, "Plain" Legal Language by Courts: Mere Clarity, and Expression of Civic Friendship or a Masquerade of Violence?" (2022) 10 *The Theory and Practice of Legislation* 1, pp. 93-111.

most Member States of the European Union, a selection of judgments is published online in publicly and freely available case law databases.<sup>(24)</sup> Some of the higher courts publish reflections or (international) newsletters on recent jurisprudence.<sup>(25)</sup> This may help the accessibility and transparency of the law of the land.

### C. – *Proactive press releases*

Various courts make use of digital (e-mail) news alerts and press releases on forthcoming or recently delivered judgments.<sup>(26)</sup> The challenge is to properly select and recognise judgments that deserve an additional press release, alongside the publication of the judgment. Sometimes it is not easy to find the ‘right tone’ for a particular audience. Many courts also publish these new developments on social media accounts *via* such platforms as LinkedIn, X or Facebook. This may help the general public in being informed of recent judgments but may also help the media better understand the workings of courts and the justice system. These channels also make it possible to give factual clarification or correction when certain cases are not properly reported in the media.

### D. – *Live streams of judgments or the use of ‘press judges’*

Today, several courts make use of online public live streams in particular cases that are of considerable interest to the general public.<sup>(27)</sup> These live streams are used for broadcasting hearings or for passing judgment in public. It is quite a challenge to organise these new instruments, but it serves the public understanding of proceedings. It contributes to the transparency of the judicial process and the open court principle and it is a modern way of communication by the court in the digital era which will certainly stay here to stay. A good balance must always be struck between the public’s right to freedom of information and privacy and the reputation of the parties.

---

(24) See e.g. at the CJEU InfoCuria (<https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=en>) or at the ECtHR ([https://hudoc.echr.coe.int/#!{"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#!{)).

(25) See e.g. ‘The *Cour de cassation* Launches its International Newsletter’ ([www.courdecassation.fr/en/toutes-les-actualites/2024/02/08/cour-de-cassation-launches-its-international-newsletter](http://www.courdecassation.fr/en/toutes-les-actualites/2024/02/08/cour-de-cassation-launches-its-international-newsletter)).

(26) See e.g. [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7052/en/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7052/en/).

(27) See e.g. International Court of Justice (UN Web TV) (<https://webtv.un.org/en/search/categories/meetings-events/international-court-justice>).

Some Member States of the European Union, such as the Netherlands, have an active tradition of using so-called press judges. These judges are not in charge of the case at hand, but act as spokespersons. They communicate with the media and, in short and plain language, answer questions from the press on particular court proceedings or a judgment that is served. Such press conferences are organised for newspapers, radio, television and social media.<sup>(28)</sup>

*E. – Social media posts: Animations  
– Court Reporters – Podcasts*

As stated above, courts often use social media accounts to post press releases on particular judgments. Social media accounts need regular new content to maintain traffic and interest. The accounts may be used for sharing general insights on the court, the people who work in the judiciary, the publication of an annual year report and, for instance, vacancies.

Animations can also be a useful tool for communicating on the development of certain areas of case law to the general public. It may help to get a better understanding of the law and the functioning of the courts. A brief video animation on upholding the rule of law by the CJEU is a very good example.<sup>(29)</sup>

In the Netherlands, the judiciary has appointed several young ‘Rechtspraak Reporters’: court reporters aged between 17 and 27 to specifically communicate on the functioning of the courts and the judiciary. They build a bridge between the judiciary and younger generations on social media by posting information on how courts work and sharing accessible stories with their followers.<sup>(30)</sup>

One of these young court reporters, a bright law student, even started her podcast a TogaTalks series.<sup>(31)</sup> Podcasts are also a possible way for the court to communicate in the digital era to explain how the judiciary works and reflect on developments in the law and legislation.

---

(28) See e.g. General information (Dutch judiciary; rechtspraak.nl) ([www.rechtspraak.nl/English/Publications-and-links/Pages/General-information.aspx](http://www.rechtspraak.nl/English/Publications-and-links/Pages/General-information.aspx)).

(29) See e.g. ‘Upholding the rule of law in the EU’ (<https://youtu.be/sZ0P2sTlWrw?feature=shared>).

(30) See e.g. De Rechtspraak Reporters (<https://derechtspraakreporters.nl/#:~:text=De%20Rechtspraak%20Reporters%20is%20een,sociale%20media%20met%20hun%20achterban>).

(31) See e.g. TogaTalks – Podcast – Podtail (<https://podtail.nl/podcast/togataalks/>).



### F. – *Outreach programmes: Judiciary Week – Festivals*

In the digital era, communication challenges are not limited to those taking place online. The importance of offline court communication should never be underestimated. Direct initiatives of courts, forms of outreach with the general public or its specific parts, are and remain most welcome. The story of independent and impartial courts must continue to be told over and over again, including to new generations. For example, in the Netherlands, the judiciary organises a judiciary week every year.<sup>(32)</sup> During that week, judges and legal secretaries visit schools to give guest lectures on the role of the courts. Courts organise open days in court buildings and hold live Facebook sessions interviewing judges by court reporters.

Judges in Poland organised a nationwide road trip to explain why they were defending the rule of law.<sup>(33)</sup>

#### § 4. – *Some Case Studies and Mentimeter Questions as a Conversation Starter*

The workshop was initially structured with case studies regarding a few adventures in the life of the fictitious Judge Bumblebee focusing on communication challenges in the digital era on which the participants were asked to reflect, as well as some general and more specific questions asked of the participants with the help of Mentimeter software to get a better grip on the initial views of the participants on the respective challenges. The preparation worked as a conversation starter. Not all questions and cases were fully discussed, to give room for the participants to share their own experiences, and more than enough food for thought and further topics for conversation were provided by and between the participants. Nevertheless, the case studies and questions are briefly integrated in this article, so they may be used as conversation starter to take the topic further at other times and elsewhere, by anyone who is interested. No right or wrong answers are given, but the footnotes suggest some directions. Please feel free to contact me for feedback or suggestions.

---

(32) See e.g. Week van de Rechtspraak ([www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/week-van-de-rechtspraak](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/week-van-de-rechtspraak)).

(33) See e.g. 'Last stop for Democracy: on Tour with Poland's Rebel Judges', *The Guardian* ([www.theguardian.com/world/2021/sep/20/last-stop-for-democracy-on-tour-with-polands-rebel-judges](http://www.theguardian.com/world/2021/sep/20/last-stop-for-democracy-on-tour-with-polands-rebel-judges)).

### A. – *Case Studies*

The case studies revolve around the life of Judge Bumblebee, who holds office in a court of a specific city in a Member State of the European Union. He hears a variety of cases, mostly civil and criminal law cases. His goal in life is to be a respectable and independent judge. He truly serves justice above all else. However, life is not always easy for Judge Bumblebee, and he and his court face many challenges with everyday legal practice and life in the digital era.

The participants were asked to look at the following events and discuss with their group members the dilemmas and challenges raised by communication in the digital era.

1. When the Covid pandemic arrives in his Member State in 2020, the government takes several restrictive measures on public health grounds, including with respect to the judiciary. Access to court buildings is temporarily prohibited. Until further notice, all hearings must be held online, but the proposed software is limited (it only allows for 6 connections; unstable connection) and, according to Judge Bumblebee, does not make it possible to have a true public hearing.<sup>(34)</sup>
2. An IT startup succeeds in analysing all the court's judgments over the last 20 years, which are published in an open source database of the Member State. It has developed software to remarkably precisely predict the possible success rate in labour law cases and family law cases with particular judges. Those judges now feel hampered in their judicial independence, and do not want any of their future judgments posted online in the database.<sup>(35)</sup>
3. A new judgment in a very sensitive criminal case will certainly cause commotion and uproar in the local community. A suspect with obvious ties with the mafia is acquitted because of a procedural mistake of the examining judge.

---

(34) See e.g. CCJE, Opinion No. 14 (2011) on Justice and information technologies (IT); 'The Functioning of Courts in the Aftermath of the Covid-19 Pandemic', or the online court hearing that became viral: 'I'm not a cat: lawyer gets stuck on Zoom kitten filter during court case' ([www.youtube.com/watch?v=IGOofzZOyl8](http://www.youtube.com/watch?v=IGOofzZOyl8)).

(35) See e.g. CCJE, Opinion No. 14 (2011), cit.; Opinion No. 26 (2023), Moving forward: the use of assistive technology in the judiciary; or 'Finding balance between judicial transparency and the freedom of expression and judges' right to privacy: French experience' ([www.unodc.org/dohadeclaration/en/news/2021/23/finding-balance-between-judicial-transparency-and-the-freedom-of-expression-and-judges-right-to-privacy\\_-french-experience.html](http://www.unodc.org/dohadeclaration/en/news/2021/23/finding-balance-between-judicial-transparency-and-the-freedom-of-expression-and-judges-right-to-privacy_-french-experience.html)).

- a. The court president orders the publication of a press release, but Judge Bumblebee does not have enough time to write a proper summary for the press. He suggests using ChatGPT to summarise the judgment.<sup>(36)</sup>
  - b. The judgment is handed down and published (anonymised) on the website. The judgment goes viral on the social media. There is a great deal of uproar with very negative comments. Also the names and private addresses of the judges involved are illegally posted on the social media platforms. The court wants to respond and needs your advice on how to act.<sup>(37)</sup>
  - c. A national news channel invites the court to explain the mistake made by the examining judge in a live broadcast talk show on television. Should the court accept the invitation? Who should represent the judges?<sup>(38)</sup>
4. Just like his kids, Judge Bumblebee enjoys social media a great deal. In his opinion, it is very important that the judiciary also moves with the times. He was already very active on LinkedIn, but has now started a public X-account and posts messages about how he experiences cases at hand. He has an (open) Instagram account and regularly posts Snapchat-pictures in his gown and produces short TikTok movies. He is even seen scrolling social media during a trial. He gains an online reputation and a large group of followers. Judge Bumblebee is considered to be 'judgefluencer' number one.<sup>(39)</sup>
  5. According to the new Judiciary Act, Judge Bumblebee is obliged to submit a written declaration indicating any membership or board membership of an association, non-profit foundation or political party. This information will be posted online in the ancillary function register.<sup>(40)</sup>

---

(36) See e.g. Opinion No. 26 (2023), cit.; or 'A Judge Just Used ChatGPT to Make a Court Decision', ([www.vice.com/en/article/k7bdmv/judge-used-chatgpt-to-make-court-decision](http://www.vice.com/en/article/k7bdmv/judge-used-chatgpt-to-make-court-decision)).

(37) See e.g. CCJE, Opinion No. 7 (2005), Justice and Society, or 'Supreme Court justices doxxed on dark web' ([www.techtarget.com/searchsecurity/news/252522665/Supreme-Court-justices-doxxed-on-dark-web](http://www.techtarget.com/searchsecurity/news/252522665/Supreme-Court-justices-doxxed-on-dark-web)).

(38) See, for ex., CCJE, Opinion No. 7 (2005), cit.

(39) CCJE, Opinion No. 25 (2022), Freedom of expression of judges. See also 'Practical Guidelines on Use of Social Media by Judges: Central and Eastern European Context', *CEELI Institute report* ([https://ceeliinstitute.org/assets/resources/ceeli\\_some\\_guidelines\\_eng\\_upd2021.pdf](https://ceeliinstitute.org/assets/resources/ceeli_some_guidelines_eng_upd2021.pdf)), 'Use of Social Media by Judges', UNODC ([www.venice.coe.int/files/un\\_social\\_media/unodc.pdf](http://www.venice.coe.int/files/un_social_media/unodc.pdf)), and 'Judge Joyce verspreidt het recht via Twitter' ([www.nrc.nl/nieuws/2013/09/09/judgejoyce-verspreidt-het-recht-via-twitter-1292180-a638787](http://www.nrc.nl/nieuws/2013/09/09/judgejoyce-verspreidt-het-recht-via-twitter-1292180-a638787)). See also 'Albania's notorious TikTok judge' sacked' ([www.intellinews.com/albania-s-notorious-tiktok-judge-sacked-244799/](http://www.intellinews.com/albania-s-notorious-tiktok-judge-sacked-244799/)), or 'Oklahoma Judge Who Texted During Murder Trial Resigns' *The New York Times* ([www.nytimes.com/2024/02/10/us/oklahoma-judge-murder-trial-texts.html](http://www.nytimes.com/2024/02/10/us/oklahoma-judge-murder-trial-texts.html)).

(40) See e.g. case C-204/21, 5 June 2023, *Commission v. Poland (Independence and private life of judges)*, ECLI:EU:C:2023:442.

*B. – Some questions*

First of all, the participants were asked: do you use social media in your professional capacity? The result was quite mixed. Some judges were very restrained; they would certainly not use or promote social media usage by themselves or their colleagues. Some of them closed down certain accounts when they became judges or limited the publicity of their account(s). They saw it mainly as an institutional topic for courts or a council for the judiciary. Some of the other participants were of the opinion that social media is a part of modern life, and they are more or less active on several platforms, some also clearly linked with their professional capacity.

As a second question, the participants were asked to respond to the statement that judges should avoid expressing views or sharing personal information online. It depends on the topic in question. If it applies to information on the functioning of the judiciary or an explanation of how particular judgments should be understood, or it is about the rule of law in general, the majority of the group thought it was a good idea to leave room for expressing views. In order to comment on judgments, the favourable way is to make use of press judges or press officers. The general feeling was that excessively personal information should not be shared and made available online or only in the closed context of a particular group. This can cause issues of profiling, risks of doxing or other complexities a judge would like to prevent from taking place.

When the participants were asked more specifically if courts should be present on social media, a large majority felt it was a modern, proper way of communicating and being present and alive in the digital era. Official accounts are useful, but they need regular new content and attention. It was stated that it is always good to keep the dignity of the impartial and independent role of courts into account.

A further question contained an assignment to rank the suitability for courts of several social media platforms (the judiciary's own public website, LinkedIn, Facebook, YouTube, Instagram, X, TikTok or Snapchat). As a fun fact, it became clear that judges certainly like their own website the most. LinkedIn was seen as the second-best professional and suitable forum for sharing information. Facebook was losing to Instagram and trust in X among the participating judges was declining rapidly. The provision of information through short YouTube movies on the functioning of a court or animations explaining case

law, were seen as valuable modern methods of communication. In general, TikTok and Snapchat were not considered a proper forum on which courts should be active.

When asked to present the number one challenge for courts in the digital era, the common thread centred around the need for courts and the judiciary to stay on track, to keep up to date in these rapidly changing times by active communication, to continue telling, explaining and educating the general public at large on the functioning of courts and the rule of law, or specific judgments, where necessary with accessible press releases or other active methods of providing information.

Finally, when asked directly, the majority of the workshop participants were of the opinion that (all) judges and prosecutors should be trained on the use of social media and the ethical implications of using social media in personal and professional contexts.<sup>(41)</sup> In some EU Member States, judicial training institutes are currently developing courses which anticipate this training need.<sup>(42)</sup> Luckily, the EJTN is already active in this field. For instance, it has organised a lunchtime webinar on judges and social media usage.<sup>(43)</sup> Perhaps this topic is also a possibility for dedicated (online) training, or an advanced seminar within the context of the EJTN.<sup>(44)</sup>

### § 5. – *Concluding remarks and outlook*

Communicate, communicate, communicate! It is hard to underestimate the importance of communication for courts today, especially in the light of several challenges posed by the digital era. Courts need to relate to society and the rapidly evolving media context. This article has illustrated some of the possible encounters in which modern communication challenges arise.

---

(41) See a similar recommendation in CCJE, Opinion No. 25 (2022), cit.

(42) For instance, in the Netherlands SSR is developing a course on 'Rechtspraak en sociale media', the judiciary and social media. See: *Rechtspraak en sociale media*, SSR (<https://ssr.nl/cursus/apzsocm/>); and the news article 'Judge Joyce en Rechter Jos gaan socialmediacursus geven' ([www.mr-online.nl/judge-joyce-en-rechter-jos-gaan-socialmediacursus-geven-aan-juristen/](http://www.mr-online.nl/judge-joyce-en-rechter-jos-gaan-socialmediacursus-geven-aan-juristen/)).

(43) See *Judges and Social Media* (ejtn.eu).

(44) Aspects of social media usages are already integrated in the EJTN seminar 'Independence of Judiciary as a Cornerstone of the Rule of Law'. Also, social media challenges were part of the debate in some editions of the Themis Competition. See e.g. 'The Use of Social Media by Judges and How their Impartiality May Be Affected', 2019 (<https://portal.ejtn.eu/PageFiles/17916/TEAM%20SPAIN%20TH%202019%20D.PDF>); and 'Judges' Activities on Social Media: Recommendations', 2022 ([https://portal.ejtn.eu/PageFiles/20509/THEMIS\\_D\\_Team%20Czech%20republic.pdf](https://portal.ejtn.eu/PageFiles/20509/THEMIS_D_Team%20Czech%20republic.pdf)).

Judgments have been a method of communicating a judicial decision for a long time. A judgment is a way of explaining the law in the given facts of a case. Each judgment is a moment of public accountability for how the judge did his or her job. In the first place, this is important to the parties involved. However, given the public context of the judiciary, the judgment may also be of importance to other interested parties, the legal community or the general public. This boils down to communication challenges for courts and the way in which they interact with all kinds of media. In the current information age, relevant and correct information on how courts operate is crucial for maintaining and securing confidence and trust in judicial institutions and maintaining and strengthening the rule of law.

Courts must play an active role in the current conditions, context and challenges. They need to reinvent themselves: re-explain the story of independent and impartial judges. Again and again. In addition to delivering the judgment itself, a (large) variety of options are available. The way to communicate and the channel to use depends on the circumstances of the case(s) and the situation at hand. It may help to deliver the key message and to be in the lead on how specific judgments and courts get portrayed in the (digital) media. How to communicate about your judgments is, to some extent, a dialogue with yourself as a judge, as a court. It is a topic to continue talking about and take further – especially in the light of the ways of coping with the challenges involved.

Judges are invited to discuss and reflect on this dimension with each other, within their court, with colleagues from home and abroad and, for instance, at major events, such as the *judges@europe* forum or within other activities or meetings of the EJTN. We need to address and discuss the tensions, risks and pitfalls, as well as the benefits and relevance of proactive court communication. We should try to explain the law and the judge's function yet again. Always keep the rule of law in mind; be brave, take risks and experience.



## XIX

# LES DÉFIS DE COMMUNICATION POUR LES TRIBUNAUX À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE

Herman VAN HARTEN

*« Soyez courageux. Prenez des risques. Rien ne peut remplacer l'expérience ».*

(Paulo Coelho)

### Résumé

Cet article examine les moyens permettant aux juges et tribunaux d'anticiper les défis de la communication moderne à l'ère du numérique. Il démontre la nécessité pour le pouvoir judiciaire de communiquer de manière proactive avec la société en vue de maintenir et renforcer la confiance dans le système juridique. Cette importance est appuyée par les avis du CCJE et la jurisprudence pertinente. Diverses méthodes modernes de communication judiciaire seront examinées et explorées. Les études de cas examinent les défis possibles sous plusieurs angles. Les tribunaux doivent jouer un rôle actif face aux conditions, au contexte et aux défis d'aujourd'hui.

### Mots-clés

Communication judiciaire – Information au grand public – État de droit – Confiance dans les systèmes judiciaires – Ère du numérique – Nouvelles technologies d'assistance – Avis du CCJE – « Médiacratie » – Liberté d'expression judiciaire – Vie privée des juges – Mouvement pour l'utilisation d'un langage clair – Communiqués de presse – Juges « de presse » – Diffusion des jugements en direct – Médias sociaux – Journalistes judiciaires – Podcasts – Programmes de sensibilisation – Festivals – Possibilités futures de formation judiciaire

§ 1. – *Introduction*

Nos tribunaux et parquets opèrent dans une société qui contient des éléments de « médiacratie ». Dans notre monde, les médias (sociaux) sont partout autour de nous. Les institutions séculaires doivent s'adapter à cet environnement changeant.

L'ère du numérique est là pour durer. Si les tribunaux ne sont pas suffisamment présents, visibles et informés dans les nouvelles formes de communication, et s'ils n'utilisent pas celle-ci correctement, leur position risque de devenir quelque peu obsolète et de perdre de sa pertinence. Si vous n'êtes pas présent, les gens peuvent penser que vous n'existez plus ou n'avez plus vraiment d'importance. Ou pour reprendre les célèbres termes d'un juge, formulés dans un arrêt il y a plus de cent ans : « Il n'est pas seulement important mais il est d'une importance fondamentale que la justice soit rendue mais qu'elle soit visiblement et indubitablement rendue »<sup>(1)</sup>.

Les tribunaux ont besoin d'entretenir de bonnes relations avec le public. Ils doivent s'identifier et se familiariser avec leur époque, expérimenter et explorer de nouvelles formes et solutions actuelles de communication judiciaire. Comme l'illustre de manière convaincante Richard Devlin dans l'article repris dans ce volume, la confiance du public en un système judiciaire impartial est primordiale et d'un intérêt capital<sup>(2)</sup>. Les tribunaux jouent un rôle éducatif dans le maintien, l'explication et la sauvegarde de l'État de droit dans la société, y compris à l'ère du numérique. Ils peuvent utiliser ces moyens pour agir en tant qu'intendants du mandat public.

Comment les juges et les tribunaux font-ils face aux défis de la communication à l'ère du numérique ? Comment communiquer avec les nouvelles générations et utiliser les formes de médias les plus récentes ? Où commence et où se termine la responsabilité de l'administration de la justice dans la communication sur les jugements ? Les tribunaux publient-ils leurs jugements sur un site Web public ? Quel équilibre faut-il trouver entre la protection des données et l'accès du public à la justice ? Les tribunaux utilisent-ils activement les communiqués de presse ? Devraient-ils faire appel à des juges « de presse » spécialement

---

(1) Voy. Lord Hewart, alors juge en chef d'Angleterre, dans *Rex v. Sussex Justices, ex parte McCarthy*, arrêt du 9 novembre 1923 ([1924] 1 KB 256, [1923] All ER Rep 233). Cette citation a été largement utilisée par la suite. Voy. par ex. Cour eur. D.H., 26 octobre 1984, *De Cubber c. Belgique*, req. n° 9186/80, CE:ECHR:1987:0914JUD000918680.

(2) Voy. l'article de Richard Devlin dans le présent ouvrage.



nommés pour expliquer les jugements ? Les médias sociaux sont-ils le lieu approprié pour expliquer les jugements ou donner une vue d'ensemble du fonctionnement d'un système judiciaire indépendant et impartial ? Si oui, quels sont les médias à privilégier ? Facebook, LinkedIn, Instagram, X, ou peut-être TikTok ? Ces questions et enjeux relèvent-ils des tribunaux au niveau essentiellement institutionnel ou doivent-ils être traités par les juges ou procureurs eux-mêmes ? Quels sont les défis (imaginables), les risques et les avantages possibles ? Quelles expériences directes et quelles bonnes pratiques sont à notre disposition ? Les juges ont-ils besoin d'une formation supplémentaire sur les méthodes de communication à l'ère du numérique ?

La plupart de ces questions ont été discutées avec enthousiasme lors d'un atelier très agréable, ouvert et stimulant au deuxième forum *judges@europe* en 2023. L'atelier a mis en lumière la pertinence, la prise de conscience et l'importance croissantes de ces enjeux pour les participants de toute l'Europe. Ces problématiques s'expriment de différentes façons d'une juridiction à l'autre. La discussion a également montré très clairement que les enjeux en question concernent des aspects qui peuvent toucher les tribunaux aux niveaux local, régional, national et européen. Les différents défis posés par la communication à l'ère du numérique pour les tribunaux et les procureurs ont été explorés et abordés dans un cadre interactif<sup>(3)</sup>. Ils méritent un débat collectif. Plusieurs cas fictifs, le recours à une présentation Mentimeter, une modération dynamique et une discussion ouverte ont stimulé et favorisé le partage d'idées, de points de vue et d'expériences parmi les participants présents. La discussion sur les défis de la communication pour les tribunaux à l'ère du numérique a permis de soulever de nombreuses questions fondamentales sur le rôle et la position actuels du pouvoir judiciaire.

Aucun écrit ne saurait, du moins à mon sens, présenter fidèlement l'atelier et rendre suffisamment justice à l'ouverture et à la contribution riche et active des participants, à qui je veux exprimer ici à nouveau toute ma reconnaissance et ma gratitude.

Je vais toutefois tenter d'y parvenir. À vous de me dire, chers lecteurs, si le défi est relevé. Cette contribution limitée et essayiste tente de présenter le contexte dans les grandes lignes, elle développe

---

(3) Si, à l'instar de cet article, le débat mené au cours de l'atelier était essentiellement centré sur les défis de la communication pour les tribunaux à l'ère du numérique, il ne faut pas sous-estimer le fait que certaines questions traitées sont également très pertinentes pour le fonctionnement actuel des parquets.

quelques-uns des moyens de communication utilisés par les tribunaux, fournit un aperçu de la structure de l'atelier et des études de cas, résume certaines des idées et conclusions de l'atelier et conclut en exposant quelques perspectives.

## § 2. – *L'importance d'être sérieux*

### A. – *Un contexte de confiance*

La confiance du public est essentielle pour que le droit, l'État de droit et l'État par le droit soient pris au sérieux. Il est crucial que les citoyens ordinaires, les entreprises et les instances gouvernementales soient disposés à respecter la loi. Les sociétés fondées sur une grande confiance obtiennent de meilleurs résultats en ce qui concerne la qualité de l'État de droit<sup>(4)</sup>. Un manque de confiance du public dans les tribunaux aura un impact direct sur le respect de la loi, des droits de l'homme et la qualité (perçue) de l'État de droit<sup>(5)</sup>.

Le respect de la loi dépend largement de la confiance dans le système juridique. Le comportement des autorités judiciaires peut encourager l'acceptation volontaire de leurs actes et décisions<sup>(6)</sup>. Un système de justice efficace est au cœur du respect de l'État de droit<sup>(7)</sup>. Un procès équitable favorise la disposition des parties concernées à coopérer à l'exécution d'un jugement. Les gens peuvent réagir avec force selon qu'ils sont traités ou non avec dignité et respect. En outre, la justice procédurale et ce que l'on appelle l'effet de processus équitable sont particulièrement pertinents pour l'expérience de la justice<sup>(8)</sup>. Si

(4) Voy. par ex. WJP Rule of Law Index, Global Insights (<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2023>). Sur la différence entre les sociétés fondées sur une grande confiance et les sociétés à faible confiance, voy. F. FUKUYAMA, *Trust – The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, The Free Press, 1995. Voy. égal. le tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_23\\_3127](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_3127)).

(5) Voy. par ex. D. DE GROOT, « Rede bij de installatie als president van de Hoge Raad », 2020 ([www.hogeraad.nl/over/hoge-raad/toespraken-president/rede-dineke-groot-installatie-president-hoge-raad/](http://www.hogeraad.nl/over/hoge-raad/toespraken-president/rede-dineke-groot-installatie-president-hoge-raad/)), D. F. LEVI *et al.*, « Why Public Trust in the Judiciary Matters », *Judicature*, 2022/2 (<https://judicature.duke.edu/articles/losing-faith-why-public-trust-in-the-judiciary-matters/>); et A. W. HERINGA, *In Courts We Trust – Courts as Defenders of the Rule of Law and Parliamentary Democracy*, La Haye, Eleven, 2022.

(6) Voy., par ex., T. R. TYLER et Y. J. HUO, *Trust in the Law – Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*, New York, Russell Sage Foundation, 2002.

(7) Voy. par ex. les commentaires de Věra Jourová dans la publication du tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE, *op. cit.*

(8) Voy. par ex. K. VAN DEN BOS, *The Fair Process Effect – Overcoming Distrust, Polarization, and Conspiracy Thinking*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023.

les parties sont traitées de manière véritablement équitable et qu'elles perçoivent ce traitement comme sérieux, cela contribuera à déterminer leur acceptation du processus juridique.

Cela illustre l'importance d'être sérieux, y compris à l'ère du numérique, dans le contexte d'une « médiacratie ». Les médias influencent l'image publique du système de justice<sup>(9)</sup>. Concernant l'État de droit, l'ignorance n'est jamais félicitée. Les fausses nouvelles ou la désinformation sur le système juridique peuvent corrompre la justice<sup>(10)</sup>. La confiance perçue est donc étroitement liée aux moyens mis en place pour communiquer sur la performance des tribunaux tout au long des audiences relatives à des affaires spécifiques et sur l'interaction avec les parties concernées, mais aussi sur le contexte plus large du fonctionnement des tribunaux et de leur perception par le grand public à l'ère du numérique. Ce propos peut être illustré par quatre avis pertinents et non contraignants du Conseil consultatif des juges européens (CCJE). Le CCJE – composé exclusivement de juges – est un organe consultatif influent du Conseil de l'Europe chargé des questions liées à l'indépendance, à l'impartialité et à la compétence des juges<sup>(11)</sup>. Ses avis s'appuient largement sur les articles de la Convention, tels qu'ils sont interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence, et ils adoptent assez souvent une approche thématique pour explorer la situation actuelle, mais aussi de nouvelles orientations, notamment à la lumière de l'importance d'une confiance accrue des citoyens européens dans leur système judiciaire.

### B. – *Justice et société*

Dans son avis 7 de 2005 sur la justice et la société, le CCJE a déjà souligné l'importance pour les citoyens de bénéficier d'informations et d'un savoir-faire appropriés sur le fonctionnement des institutions judiciaires<sup>(12)</sup>. Cela est mentionné à divers endroits dans l'avis, mais le texte du point 8 fournit un exemple éloquent :

« Les tribunaux sont, et le public les accepte comme tels, l'endroit approprié pour l'affirmation des droits et obligations juridiques et pour le règlement des litiges qui s'y rapportent ; le public, dans sa

(9) Voy. par ex. D. DE GROOT, « Vrije nieuwsgaring en onafhankelijke rechtspraak », 2023 ([www.nieuwspoort.nl/programma/kees-lunshoflezing-door-dineke-de-groot/](http://www.nieuwspoort.nl/programma/kees-lunshoflezing-door-dineke-de-groot/)).

(10) Voy. par ex. *The Secret Barrister, Fake Law – The Truth About Justice in an Age of Lies*, Londres, Picador, 2020.

(11) Voy. l'article d'Anke Eilers dans le présent volume.

(12) CCJE, avis n° 7 (2005) sur la justice et la société.

majorité, respecte les tribunaux et croit en leur capacité à remplir cette fonction. Cependant, la compréhension du rôle de la justice dans les démocraties – en particulier le fait de comprendre que le devoir du juge est d'appliquer la loi de manière juste et égale, sans tenir compte d'éventuelles pressions sociales ou politiques – varie considérablement selon les pays et les modèles socio-économiques en Europe. Les niveaux de confiance dans l'activité des tribunaux ne sont donc pas uniformes. Une information adéquate sur les fonctions et le rôle de la justice, en toute indépendance par rapport aux autres pouvoirs de l'État, peut ainsi contribuer de manière efficace à une meilleure compréhension des tribunaux, en tant qu'ils constituent la pierre angulaire des systèmes constitutionnels démocratiques, ainsi que des limites de leur activité ».

Comme seul un petit pourcentage de la population a l'occasion de vivre une journée devant un tribunal, le CCJE souligne le rôle important que jouent les médias dans la diffusion de l'information au public sur ce rôle. En s'ouvrant, en diffusant des informations pertinentes et en faisant connaître leurs activités auprès du grand public, les tribunaux renforcent la confiance du public dans leur fonctionnement. Le CCJE a reconnu en 2005 que, bien que la publicité des audiences soit traditionnellement considérée comme l'unique moyen de contact entre les tribunaux et le grand public, les médias étant les seuls interlocuteurs des tribunaux, cette situation a changé rapidement. Si les tribunaux rendent des décisions, ils doivent aussi se comporter en communicateurs et facilitateurs en ce qui concerne l'information, l'éducation et la sensibilisation du public à l'État de droit.

*C. – Justice, technologies de l'information et utilisation des technologies d'assistance dans le système judiciaire*

En 2011, le CCJE a publié son avis 14 « Justice et technologies de l'information (TI) »<sup>(13)</sup>. Cet avis approfondit plusieurs questions relatives à l'application des technologies de l'information et de la communication à la lumière de l'accès à la justice, de l'État de droit, de l'indépendance des juges et du pouvoir judiciaire, du fonctionnement des tribunaux et des droits et devoirs des parties. Si, en principe, le CCJE salue les technologies de l'information comme un moyen d'améliorer l'administration de la justice, il souligne explicitement – et en filigrane – que l'ère du numérique ne doit pas dénaturer le visage

---

(13) CCJE, avis n° 14 (2011) sur la justice et technologies de l'information (TI).

humain et symbolique de la justice en Europe : « La justice est et doit rester humaine car elle traite avant tout des personnes et de leurs litiges »<sup>(14)</sup>.

Il souligne certains des défis et des risques liés à l'intégration des technologies de l'information dans le processus judiciaire, la nécessité pour celui-ci de rester accessible à tous et l'indispensable maintien de garanties procédurales pour quiconque n'a pas accès aux nouvelles technologies. L'ère du numérique pourrait accroître l'efficacité et la transparence, mais des solutions de rechange appropriées devraient être disponibles en cas de panne du système informatique ou d'incidents (techniques). Le CCJE insiste en outre sur la nécessité d'une sécurité appropriée des données, un défi permanent à l'ère du numérique. Il encourage le développement de technologies de l'information permettant d'améliorer la communication entre les tribunaux et les médias, par exemple en facilitant l'accès des médias aux décisions judiciaires. En outre, l'avis 14 met en avant l'importance du dialogue entre les développeurs de technologies et les responsables du processus judiciaire. La technologie ne doit pas interférer avec les pouvoirs du juge ni compromettre le fonctionnement des tribunaux.

Très récemment, après la deuxième édition du forum *judges@europe*, le CCJE a réexaminé ce domaine intéressant d'interaction croissante. En décembre 2023, il a adopté l'avis 26 sur l'utilisation de la technologie d'assistance dans le système judiciaire<sup>(15)</sup>. L'objectif de ce nouvel avis est de veiller à ce que les tribunaux examinent les avantages et les inconvénients de ce type de technologie. Selon cet avis, l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) dans l'administration de la justice en est à un stade de développement naissant. Néanmoins, le CCJE reconnaît l'évolution rapide de l'utilisation de la technologie dans la société et la nécessité fondamentale pour les systèmes judiciaires de suivre le rythme de cette évolution. En outre, l'avis 26 souligne l'idée générale selon laquelle le développement et l'utilisation des nouvelles technologies devraient viser à maintenir et à renforcer l'État de droit. Les bénéfices possibles en termes de rapidité et d'efficacité dans l'administration de la justice seront sans doute obtenus en approfondissant la démarche.

---

(14) *Ibid.*, pt 6.

(15) CCJE, avis n° 26 (2023), « Aller de l'avant : l'utilisation de la technologie d'assistance dans le système judiciaire ».

Lorsqu'elle est développée ou utilisée par les tribunaux, la technologie devrait renforcer l'indépendance et l'impartialité judiciaires. L'avis indique que la responsabilité ultime des décisions judiciaires devrait rester entre les mains des humains ; l'IA a vocation à soutenir les juges et non à les remplacer. Elle peut dans une certaine mesure soutenir le travail des juges et des parties dans les procédures judiciaires pour contribuer à une prise de décision plus précise.

En outre, l'avis développe certains défis liés à l'utilisation de la technologie, ainsi que certains aspects de la communication. L'avis mentionne le risque lié à l'utilisation d'outils de données, tels que les chatbots, qui peuvent facilement produire de faux résultats en créant une jurisprudence fictive, voire entraîner des erreurs judiciaires. L'avis montre également que, en l'absence de conditions appropriées, l'audio et la vidéoconférence peuvent présenter un risque pour la capacité du pouvoir judiciaire à remplir son devoir d'assurer une justice ouverte.

Dans ce contexte, le CCJE ne propose pas moins de quatorze principes pertinents pour l'utilisation future de la technologie par les tribunaux à l'ère du numérique. Selon le CCJE, l'objectif essentiel de ces principes est d'utiliser correctement la technologie en garantissant un accès effectif et pratique à la justice, tout en maintenant et en renforçant la légitimité judiciaire et la confiance du public dans le système judiciaire :

1. L'État de droit
2. Indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire
3. Autonomie judiciaire
4. Contrôle judiciaire
5. Accessibilité et qualité
6. Interopérabilité et amélioration continue
7. Pilotage
8. Conception et fonctionnement non discriminatoires
9. Transparence et intelligibilité
10. Responsabilité
11. Intégrité, sécurité et protection des données
12. Transparence et vie privée
13. Financement
14. Formation et opérabilité

Ce bon exercice de réflexion du CCJE aidera certainement les juges, tribunaux et magistrats que nous sommes à aborder les enjeux futurs liés aux nouvelles technologies d'assistance et à nous montrer utiles face aux défis de la communication à l'ère du numérique.

#### D. – *Liberté d'expression des juges*

C'est également dans le précédent avis 25 du CCJE sur la liberté d'expression des juges que l'on trouve les éléments les plus pertinents pour approfondir le débat sur les défis liés à la communication judiciaire<sup>(16)</sup>. Cet avis se concentre sur divers aspects de la liberté d'expression judiciaire tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du tribunal. Selon cet avis, les juges jouissent du droit à la liberté d'expression comme toute autre personne ; néanmoins, les juges sont soumis à des contraintes particulières, en partie liées la nature institutionnelle et gouvernementale de la fonction judiciaire (par exemple, le respect de la confidentialité des procédures judiciaires ou des affaires judiciaires internes, le cas échéant), et au fait que les déclarations des juges peuvent avoir une incidence sur l'image publique du système judiciaire.

Néanmoins, l'avis évoque le devoir éthique des juges d'expliquer la justice au public : « Les juges ont l'obligation éthique d'expliquer au grand public le système judiciaire, le fonctionnement du pouvoir judiciaire et ses valeurs afin de promouvoir et de préserver la confiance du grand public dans l'activité judiciaire »<sup>(17)</sup>. L'avis donne un certain nombre d'indications sur l'approche des médias sociaux et sur la conduite à adopter à l'ère du numérique lorsque l'on est juge. La retenue judiciaire est suggérée, mais cela ne signifie pas que les juges doivent se retirer de la vie publique sur les réseaux sociaux. Les médias sociaux ne devraient pas être utilisés d'une manière qui puisse nuire à la perception de l'intégrité judiciaire par le public.

#### E. – *Nouvelles limites : protéger la vie privée des juges*

Malgré la nature juridique non contraignante (et influente) des avis du CCJE, il importe de se rendre compte que divers défis en matière de communication judiciaire à l'ère du numérique pourraient tôt ou tard se retrouver dans la jurisprudence sur l'État de droit et l'indépendance judiciaire en Europe ou dans l'Union européenne. C'est ce que montre l'exemple frappant ci-dessous d'un arrêt prononcé par la

(16) CCJE, avis n° 25 (2022) sur la liberté d'expression des juges.

(17) *Ibid.*, pt 63.

Cour de justice de l'Union européenne (C.J.U.E.) cinq ans environ après l'arrêt important de l'*Association des juges portugais*, dans lequel la notion d'indépendance judiciaire est devenue une notion de « droit dur » dans le droit de l'UE<sup>(18)</sup>. In *Commission v. Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, les lois nationales obligeaient les juges à présenter une déclaration indiquant leur appartenance à toute association, fondation à but non lucratif ou parti politique. Ces informations étaient ensuite publiées sur Internet<sup>(19)</sup>. Selon la Cour, ces lois et pratiques nationales portent atteinte aux droits fondamentaux de ces juges à la protection des données à caractère personnel et au respect de la vie privée. La mise en ligne de ces informations n'est pas appropriée pour atteindre l'objectif présumé de renforcer l'impartialité des juges.

La cour fait explicitement référence au fait que la mise en ligne des données à caractère personnel est susceptible d'exposer les juges concernés à des risques de stigmatisation indue, en affectant de manière injustifiée la perception qu'ont de ceux-ci tant les justiciables que le public en général. Les informations relatives à l'appartenance des juges à des associations ou à des fondations à but non lucratif sont susceptibles de révéler des informations sur certains aspects sensibles de la vie privée des magistrats concernés, en particulier leurs convictions religieuses, politiques ou philosophiques. Si ces informations sont mises en ligne et rendues ainsi librement accessibles à un nombre potentiellement illimité de personnes, cela pourrait permettre aux individus cherchant uniquement à obtenir des informations sur la situation personnelle d'un juge d'accéder sans restriction à ses données.

L'arrêt illustre la nécessité de garder à l'esprit qu'à l'ère du numérique, les défis de la communication judiciaire doivent toujours être abordés de manière appropriée dans le contexte plus large du principe d'indépendance judiciaire, de protection des droits fondamentaux (y compris des juges) et de l'État de droit.

---

(18) C.J.U.E., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, aff. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117. Voy. par ex. P. VAN ELSUWEGE et S. ADAM, « L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit », *JDE*, 2018, pp. 334 à 343 et l'article de Stanislas Adam dans le présent volume.

(19) C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, aff. C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.



### § 3. – *Moyens de communiquer*

Par sa nature même, un jugement est un moyen de communication. L'ère du numérique s'accompagne de nouveaux défis et possibilités de communication pour les tribunaux, les juges et les autorités judiciaires. Jetons un bref coup d'œil à certains d'entre eux. Bien sûr, la liste des moyens de communication suivante est loin d'être exhaustive.

#### A. – *Jugements en langage clair*

Il est toujours bon de rendre des jugements dans un langage clair et accessible<sup>(20)</sup>. Aux Pays-Bas, le mouvement pour le langage clair dans les jugements, qui s'est développé de manière ascendante dans le système judiciaire, a encore évolué et fait l'objet d'une grande attention, en particulier depuis une dizaine d'années<sup>(21)</sup>. Afin de promouvoir l'utilisation du langage clair, un concours « *Klare Taal Bokaal* » est organisé chaque année ou tous les deux ans, au cours duquel un jury récompense le jugement le plus lisible, le plus clair et le plus accessible parmi une série de jugements présentés, afin de saluer les efforts d'écriture<sup>(22)</sup>. Cependant, ce langage juridique clair n'a pas vocation à modifier l'apparence de décisions judiciaires injustes ou arbitraires<sup>(23)</sup>.

#### B. – *Posséder un site Web présentant des jugements et des réflexions*

L'ère du numérique exige que le pouvoir judiciaire et les tribunaux soient présents en ligne au travers de leurs sites Web institutionnels. Ces sites doivent évoluer au rythme des progrès d'Internet et de la technologie (mobile) associée. Dans la plupart des États membres de l'Union européenne, une sélection de jugements est mise en ligne dans des bases de données de jurisprudence accessibles gratuitement au

(20) Voy. par ex. E. HONDIUS, *Sense and Nonsense in the Law: Towards Clarity and Plain Meaning*, Utrecht, Utrecht University, 2007 (<https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/25739>), et M. BARRETT, *The Art and Craft of Judgment Writing: A Primer for Common Law Judges*, Surrey, Globe Law and Business, 2022.

(21) Voy. par ex. G. VAN DER BRUGGEN et A. VERBURG, « Zo goed en helder en menselijk mogelijk. Een pleidooi voor sprekende uitspraken », *Preadvies Nederlandse Juristenvereniging*, 2023 ([https://hiv.nl/wp-content/uploads/2023/06/preadviezen-2023-Klare\\_taal.pdf](https://hiv.nl/wp-content/uploads/2023/06/preadviezen-2023-Klare_taal.pdf)).

(22) Voy. par ex. « De uitspraak 2.0: de rechtspraak en klare taal » ([www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/De-uitspraak-20-de-rechtspraak-en-klare-taal.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/De-uitspraak-20-de-rechtspraak-en-klare-taal.aspx)).

(23) Voy. par ex. I. VAN DOMSELAAR, « "Plain" Legal Language by Courts: Mere Clarity, and Expression of Civic Friendship or a Masquerade Of Violence? », *The Theory and Practice of Legislation*, 2022/1, pp. 93 à 111.

grand public<sup>(24)</sup>. Certaines des juridictions supérieures publient des réflexions ou des bulletins d'information (internationaux) sur la jurisprudence récente<sup>(25)</sup>. Cela peut favoriser l'accessibilité et la transparence du droit national.

### C. – *Communiqués de presse proactifs*

Divers tribunaux ont recours à des alertes numériques (e-mails) et à des communiqués de presse sur les jugements à venir ou rendus récemment<sup>(26)</sup>. Le défi consiste à sélectionner et à identifier les jugements qui méritent un communiqué de presse supplémentaire, en plus de leur publication. Parfois, il n'est pas facile de trouver le « bon ton » pour un public particulier. De nombreux tribunaux publient également ces nouveaux développements sur des comptes de médias sociaux *via* des plateformes telles que LinkedIn, X ou Facebook. Cela permet au grand public d'être informé des jugements récents, et aux médias de mieux comprendre le fonctionnement des tribunaux et du système judiciaire. Ces canaux contribuent en outre à apporter des éclaircissements ou des corrections factuelles lorsque certaines affaires ne sont pas dûment rapportées dans les médias.

### D. – *Retransmission en direct des audiences ou recours à des « juges de presse »*

Aujourd'hui, plusieurs tribunaux utilisent la retransmission en direct des audiences dans certaines affaires présentant un intérêt majeur pour le grand public<sup>(27)</sup>. Ces retransmissions en direct sont utilisées pour diffuser des audiences ou prononcer des jugements en public. La mise en œuvre de ces nouveaux instruments représente un défi considérable, mais permet au public de comprendre les procédures. Elle contribue à la transparence du processus judiciaire et au principe d'audience publique. C'est aussi un moyen moderne et pérenne de communication judiciaire à l'ère du numérique. Il importe de toujours trouver un bon équilibre entre le droit du public à la liberté d'information et à la vie privée et la réputation des parties.

(24) Voy. par ex. pour la C.J.U.E., la page InfoCuria (<https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=en>) ; ou, pour ce qui concerne la Cour eur. D.H., [https://hudoc.echr.coe.int/#{"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{).

(25) Voy. par ex. « La Cour de cassation lance sa Lettre internationale » ([www.courdecassation.fr/toutes-les-actualites/2024/01/31/la-cour-lance-sa-lettre-internationale](http://www.courdecassation.fr/toutes-les-actualites/2024/01/31/la-cour-lance-sa-lettre-internationale)).

(26) Voy. par ex. [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7052/fr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7052/fr/).

(27) Voy. par ex. Cour internationale de justice (UN Web TV) (<https://webtv.un.org/fr/search/categories/meetings-events/international-court-justice>).

Des États membres de l'Union européenne tels que les Pays-Bas font appel depuis longtemps à des juges « de presse ». Ces juges ne sont pas saisis de l'affaire en cause, mais agissent comme porte-parole. Ils communiquent avec les médias et, dans un langage simple et clair, ils répondent aux questions de la presse au sujet d'une procédure judiciaire particulière ou d'un jugement rendu. Ces conférences de presse sont organisées pour les journaux, la radio, la télévision et les médias sociaux<sup>(28)</sup>.

*E. – Messages sur les réseaux sociaux :  
animations – reporters judiciaires – podcasts*

Comme indiqué plus haut, les tribunaux utilisent souvent les comptes de médias sociaux pour publier des communiqués de presse sur des jugements particuliers. Les comptes de médias sociaux ont besoin régulièrement de nouveau contenu pour maintenir le trafic et l'intérêt du public. Les comptes peuvent être utilisés pour partager des informations générales sur le tribunal, les personnes qui travaillent dans le système judiciaire, pour publier un rapport annuel ou, par exemple, des offres d'emploi.

Les animations constituent également des instruments utiles pour communiquer au grand public sur l'évolution de certains domaines de la jurisprudence. Elles contribuent à mieux comprendre le droit et le fonctionnement des tribunaux. Une brève animation vidéo sur le respect de l'État de droit par la C.J.U.E. en est un très bon exemple<sup>(29)</sup>.

Aux Pays-Bas, le pouvoir judiciaire a nommé plusieurs jeunes « Rechtspraak Reporters » : des journalistes judiciaires âgés de 17 à 27 ans chargés de communiquer spécifiquement sur le fonctionnement des tribunaux et du pouvoir judiciaire. Ils jettent des ponts entre le pouvoir judiciaire et les jeunes générations présentes sur les réseaux sociaux en publiant des informations sur le fonctionnement des tribunaux et en partageant des histoires accessibles avec leurs abonnés<sup>(30)</sup>.

---

(28) Voy. par ex. le site contenant la jurisprudence des juridictions néerlandaise ([www.rechtspraak.nl/English/Publications-and-links/Pages/General-information.aspx](http://www.rechtspraak.nl/English/Publications-and-links/Pages/General-information.aspx)).

(29) Voy. par ex. « Upholding the rule of law in the EU » (<https://youtu.be/sZ0P2sTIWrw?feature=shared>).

(30) Voy. par ex. la page d'accueil du site De Rechtspraak (<https://derechtspraakreporters.nl/#:~:text=De%20Rechtspraak%20Reporters%20is%20een,sociale%20media%20met%20hun%20achterban>).

L'un de ces jeunes journalistes judiciaires, une brillante étudiante en droit, a même lancé son podcast, la série *Togataalks*<sup>(31)</sup>. À l'ère du numérique, les podcasts sont également un moyen de communication permettant au tribunal d'expliquer le fonctionnement du système judiciaire et de réfléchir à l'évolution de la loi et de la législation.

F. – *Programmes de sensibilisation :  
semaine judiciaire – festivals*

À l'ère du numérique, les défis de la communication ne se limitent pas à Internet. L'importance de la communication judiciaire hors ligne ne doit jamais être sous-estimée. Les initiatives directes des tribunaux, les formes de communication avec le grand public ou certains groupes de justiciables sont et restent les bienvenues. L'histoire des tribunaux indépendants et impartiaux doit continuer d'être racontée, y compris aux nouvelles générations. Par exemple, aux Pays-Bas, le pouvoir judiciaire organise chaque année une semaine judiciaire<sup>(32)</sup>. Au cours de cette semaine, des juges et des référendaires se rendent dans les écoles pour donner des conférences sur le rôle des tribunaux. Quant à ceux-ci, ils organisent des journées portes ouvertes dans leurs locaux et des sessions en direct sur Facebook pour interviewer les juges et les greffiers.

Les juges polonais ont organisé un road trip d'envergure nationale pour expliquer pourquoi ils défendaient l'État de droit<sup>(33)</sup>.

§ 4. – *Quelques études de cas et questions  
avec Mentimeter pour lancer le débat*

L'atelier a été initialement organisé en études de cas. Celles-ci portent sur les aventures du juge fictif Bumblebee, et plus particulièrement sur les défis de la communication rencontrés à l'ère du numérique. Les participants ont été invités à réfléchir à ces défis et à répondre à quelques questions générales et plus spécifiques à l'aide du logiciel Mentimeter, l'objectif étant de mieux appréhender les points de vue initiaux des participants sur les différents défis abordés. La préparation a servi d'amorce au débat. Tous les cas et toutes les questions

(31) Voy. par ex. *TogaTalks – Podcast – Podtail* (<https://podtail.nl/podcast/togataalks/>).

(32) Voy. la parution « *Week van de Rechtspraak* » ([www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/week-van-de-rechtspraak](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/week-van-de-rechtspraak)).

(33) Voy. « *Last Stop for Democracy: on Tour with Poland's Rebel Judges* », *The Guardian* ([www.theguardian.com/world/2021/sep/20/last-stop-for-democracy-on-tour-with-polands-rebel-judges](http://www.theguardian.com/world/2021/sep/20/last-stop-for-democracy-on-tour-with-polands-rebel-judges)).

n'ont pas été discutés en détail, pour permettre aux participants de partager leurs propres expériences, d'alimenter le débat avec leurs propres réflexions et d'aborder d'autres sujets. Néanmoins, les études de cas et les questions sont brièvement abordées dans cet article. Ainsi, elles pourront vous servir de point de départ si vous souhaitez approfondir le sujet ultérieurement et dans un cadre autre que ce forum. Il n'y a pas de bonne ou de mauvaise réponse, mais les notes de bas de page suggèrent certaines orientations. N'hésitez pas à me contacter pour tout commentaire ou suggestion.

### A. – *Études de cas*

Les études de cas concernent la vie du juge Bumblebee, en fonction dans un tribunal d'une ville située dans un État membre de l'Union européenne. Il entend diverses affaires, principalement des affaires de droit civil et pénal. Son but dans la vie est d'être un juge respectable et indépendant. Sa priorité est de servir la justice. Cependant, la vie n'est pas toujours facile pour le juge Bumblebee qui, avec son tribunal, est confronté à de nombreux défis dans sa pratique quotidienne du droit et dans sa vie à l'ère du numérique.

Les participants ont été invités à se pencher sur les événements suivants et à discuter avec les membres de leur groupe des dilemmes et défis posés par la communication à l'ère du numérique.

1. Lorsque la pandémie de Covid frappe son État membre en 2020, le gouvernement prend plusieurs mesures restrictives pour des raisons de santé publique, y compris en ce qui concerne le pouvoir judiciaire. L'accès aux bâtiments du tribunal est temporairement interdit. Jusqu'à nouvel ordre, toutes les audiences doivent se tenir en ligne, mais le logiciel proposé est limité (il ne permet que 6 connexions ; la connexion est instable) et, selon le juge Bumblebee, il ne permet pas d'avoir une véritable audience publique<sup>(34)</sup>.
2. Une start-up informatique réussit à analyser l'ensemble des arrêts du tribunal qui ont été rendus ces 20 dernières années et sont publiés dans une base de données open source de l'État membre. Elle a développé un logiciel permettant de prédire avec une grande

---

(34) Voy. CCJE, avis n° 14 (2011), préc. ; « The Functioning of Courts in the aftermath of the Covid-19 pandemic » (<https://rm.coe.int/the-functioning-of-courts-in-the-aftermath-of-the-covid-19-pandemic/16809e55ed>) ou encore la vidéo de l'audience en ligne, devenue virale : « I'm not a Cat: Lawyer Gets Stuck on Zoom Kitten Filter during Court Case » ([www.youtube.com/watch?v=lG0ofzOy18](http://www.youtube.com/watch?v=lG0ofzOy18)).

précision le taux de succès possible dans les affaires de droit du travail et de droit de la famille traitées par des juges particuliers. Ces juges se sentent bridés dans leur indépendance judiciaire et refusent que leurs jugements futurs soient mis en ligne dans la base de données <sup>(35)</sup>.

3. Un nouveau jugement dans une affaire criminelle très sensible va certainement susciter de l'émoi au sein de la communauté locale. Un suspect entretenant des liens évidents avec la mafia est acquitté en raison d'une erreur de procédure commise par le juge d'instruction.
  - a. Le président du tribunal ordonne la publication d'un communiqué de presse, mais le juge Bumblebee n'a pas assez de temps pour rédiger une synthèse appropriée pour la presse. Il suggère d'utiliser ChatGPT pour résumer le jugement <sup>(36)</sup>.
  - b. Le jugement est rendu et publié (de façon anonyme) sur le site Web. Le jugement devient viral sur les réseaux sociaux. Il entraîne beaucoup d'agitation et des commentaires très négatifs. Les noms et adresses privées des juges impliqués sont également publiés illégalement sur les plateformes de médias sociaux. Le tribunal veut répondre et a besoin de vos conseils sur la façon d'agir <sup>(37)</sup>.
  - c. Une chaîne d'information nationale invite le tribunal à expliquer l'erreur commise par le juge d'instruction dans un talk-show diffusé en direct à la télévision. Le tribunal doit-il accepter l'invitation ? Qui devrait représenter les juges <sup>(38)</sup> ?
4. Tout comme ses enfants, le juge Bumblebee aime beaucoup les réseaux sociaux. Il estime que le pouvoir judiciaire doit lui aussi vivre avec son temps. Déjà très actif sur LinkedIn, il vient de lancer un compte X public et publie des messages sur la façon dont il aborde les affaires dont il est saisi. Il a un compte Instagram (ouvert) et publie régulièrement des photos Snapchat dans sa robe

---

(35) Voy. par ex. CCJE, avis n° 14 (2011), préc. ; CCJE, avis n° 26 (2023), préc. ; ou encore « Finding Balance between Judicial Transparency and the Freedom of Expression and Judges' Right to Privacy: French Experience » ([www.unodc.org/dohadecaration/en/news/2021/23/finding-balance-between-judicial-transparency-and-the-freedom-of-expression-and-judges-right-to-privacy\\_-french-experience.html](http://www.unodc.org/dohadecaration/en/news/2021/23/finding-balance-between-judicial-transparency-and-the-freedom-of-expression-and-judges-right-to-privacy_-french-experience.html)).

(36) Voy. CCJE, avis n° 26 (2023), préc. ; « A Judge Just Used ChatGPT to Make a Court Decision », ([www.vice.com/en/article/k7bdmv/judge-used-chatgpt-to-make-court-decision](http://www.vice.com/en/article/k7bdmv/judge-used-chatgpt-to-make-court-decision)).

(37) Voy. CCJE, avis n° 7 (2005) sur la justice et la société, ou encore « Supreme Court justices doxxed on dark web » ([www.techtarget.com/searchsecurity/news/252522665/Supreme-Court-justices-doxxed-on-dark-web](http://www.techtarget.com/searchsecurity/news/252522665/Supreme-Court-justices-doxxed-on-dark-web)).

(38) Voy. CCJE, avis n° 7 (2005), préc.

et produit de petits films sur TikTok. On le voit même consulter les réseaux sociaux lors d'un procès. Il se fait une réputation en ligne et son groupe d'abonnés s'élargit. Le juge Bumblebee est considéré comme le « jugefluenceur » numéro un<sup>(39)</sup>.

5. En vertu de la nouvelle loi judiciaire, le juge Bumblebee est tenu de présenter une déclaration écrite indiquant toute adhésion ou appartenance au conseil d'administration d'une association, d'une fondation à but non lucratif ou d'un parti politique. Ces informations seront publiées en ligne dans le registre des fonctions auxiliaires<sup>(40)</sup>.

### B. – *Quelques questions*

Tout d'abord, on a demandé aux participants s'ils utilisaient les réseaux sociaux en leur qualité de magistrat. La réponse était assez nuancée. Certains juges se sont montrés très modérés ; ils n'utilisent pas ou n'encouragent pas l'utilisation des médias sociaux par eux-mêmes ou par leurs collègues. Certains d'entre eux ont fermé certains comptes lorsqu'ils sont devenus juges ou ont limité la publicité de leur(s) compte(s). À leurs yeux, il s'agit là essentiellement d'une question institutionnelle à soumettre aux tribunaux ou à un conseil de la magistrature. D'autres participants étaient d'avis que les médias sociaux font partie de la vie moderne, et ils sont plus ou moins actifs sur plusieurs plateformes, dont certaines sont également clairement en lien avec leurs fonctions.

Les participants ont ensuite été invités à se positionner par rapport à l'affirmation selon laquelle les juges devraient éviter d'exprimer leurs opinions ou de partager des renseignements personnels en ligne. Cela dépend du sujet. S'il s'agit d'informer sur le fonctionnement du pouvoir judiciaire ou de donner des explications sur la manière dont des jugements particuliers doivent être compris, ou s'il s'agit de l'État de droit en général, la majorité du groupe a estimé qu'il était bon d'exprimer

(39) CCJE, avis n° 25, préc.. Voy. aussi : « Practical Guidelines on Use of Social Media by Judges: Central and Eastern European Context », Rapport de l'institut CEELI ([https://ceeliinstitute.org/assets/resources/ceeli\\_some\\_guidelines\\_eng\\_upd\\_2021.pdf](https://ceeliinstitute.org/assets/resources/ceeli_some_guidelines_eng_upd_2021.pdf)), ou encore ONUDC, « L'utilisation des réseaux sociaux par les juges » ([www.venice.coe.int/files/un\\_social\\_media/unodc.pdf](http://www.venice.coe.int/files/un_social_media/unodc.pdf)), « Judge Joyce verspreidt het recht *via* Twitter » ([www.nrc.nl/nieuws/2013/09/09/judgejoyce-verspreidt-het-recht-via-twitter-1292180-a638787](http://www.nrc.nl/nieuws/2013/09/09/judgejoyce-verspreidt-het-recht-via-twitter-1292180-a638787)) ; « Albania's Notorious "TikTok Judge" Sacked » ([www.intellinews.com/albania-s-notorious-tiktok-judge-sacked-244799/](http://www.intellinews.com/albania-s-notorious-tiktok-judge-sacked-244799/)) ; ou encore « Oklahoma Judge Who Texted During Murder Trial Resigns », *New York Times* ([www.nytimes.com/2024/02/10/us/oklahoma-judge-murder-trial-texts.html](http://www.nytimes.com/2024/02/10/us/oklahoma-judge-murder-trial-texts.html)).

(40) Voy. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, préc.

son point de vue. Pour commenter les jugements, il est préférable de faire appel à des juges « de presse » ou à des porte-parole. De l'avis général, des informations trop personnelles ne devraient pas être partagées et mises en ligne, ou alors seulement dans le contexte fermé d'un groupe particulier. La publication de ce type d'informations peut entraîner des problèmes de profilage, des risques de doxing ou d'autres difficultés qu'un juge aimerait éviter.

Lorsqu'on a demandé plus spécifiquement aux participants si les tribunaux devaient se manifester sur les réseaux sociaux, une large majorité a estimé qu'il s'agissait d'une manière moderne et appropriée de communiquer et d'être présents et actifs à l'ère du numérique. Les comptes officiels sont utiles, mais ils nécessitent une attention régulière et leur contenu doit être renouvelé fréquemment. Les participants ont soulevé l'importance de tenir compte du rôle impartial et indépendant des tribunaux.

Les participants ont ensuite été invités à hiérarchiser plusieurs plateformes de médias sociaux (le propre site public de la magistrature, LinkedIn, Facebook, YouTube, Instagram, X, TikTok ou Snapchat) quant à leur pertinence pour les tribunaux. Fait amusant, les juges plébiscitent surtout leur propre site Web. LinkedIn est considéré comme le deuxième forum le plus professionnel et approprié pour le partage d'informations. Instagram est préféré à Facebook, et les juges participants ont peu confiance en X. Les informations fournies au travers de petits films sur YouTube au sujet du fonctionnement d'un tribunal ou des animations expliquant la jurisprudence sont perçues comme des méthodes de communication modernes et utiles. En général, TikTok et Snapchat ne sont pas considérés comme des forums appropriés sur lesquels les tribunaux devraient être actifs.

Lorsqu'on a demandé aux participants de présenter le défi numéro un pour les tribunaux à l'ère du numérique, les réponses données convergeaient vers la nécessité pour les tribunaux et le pouvoir judiciaire de garder le bon cap, de promouvoir une communication active pour rester informés en ces temps marqués par des changements rapides, de continuer à raconter, à expliquer et à éduquer le grand public sur le fonctionnement des tribunaux et l'État de droit, ou sur des jugements spécifiques, en recourant le cas échéant à des communiqués de presse accessibles ou d'autres méthodes actives de communication d'informations.



Enfin, interrogés directement, la majorité des participants à l'atelier étaient d'avis que (tous) les juges et les procureurs devraient être formés à l'utilisation des médias sociaux et aux implications éthiques du recours à ces outils dans le cadre personnel et professionnel<sup>(41)</sup>. Dans certains États membres de l'UE, des instituts de formation judiciaire développent actuellement des cours qui anticipent ce besoin de formation<sup>(42)</sup>. Heureusement, le REFJ est déjà actif dans ce domaine. Par exemple, il a organisé un webinaire sur les juges et l'utilisation des médias sociaux, diffusé à l'heure du déjeuner<sup>(43)</sup>. Peut-être ce sujet fera-t-il l'objet d'une formation dédiée (en ligne), ou d'un séminaire avancé dans le cadre du REFJ<sup>(44)</sup>.

### § 5. – *Conclusions et perspectives*

Communiquez, communiquez, communiquez ! Il est difficile de sous-estimer l'importance de la communication pour les tribunaux d'aujourd'hui, notamment à la lumière de plusieurs défis posés par l'ère du numérique. Les tribunaux doivent être en phase avec la société et un contexte médiatique qui évolue rapidement. Cet article a illustré certaines des circonstances dans lesquelles se posent les défis de la communication moderne.

Depuis longtemps, les jugements s'imposent comme des instruments servant à communiquer une décision judiciaire. Un jugement est une façon d'expliquer la loi à la lumière des faits traités dans une affaire. Chaque jugement est l'occasion de rendre compte au public du travail effectué par un juge. Cette confrontation est d'abord importante pour les parties concernées. Mais compte tenu du contexte public du pouvoir judiciaire, le jugement peut également revêtir de l'importance pour d'autres parties intéressées, la communauté juridique ou le grand public. C'est là que se cristallisent les défis de communication pour

(41) Voy. une recommandation similaire dans CCJE, avis n° 25 (2022), préc.

(42) Par exemple, aux Pays-Bas, la SSR propose un cours intitulé « Rechtspraak en social media », portant sur le système judiciaire et les médias sociaux. Voy. <https://ssr.nl/cursus/apzzsocm/>; et l'article de presse « Judge Joyce en Rechter Jos gaan socialmediacursus geven » ([www.mr-online.nl/judge-joyce-en-rechter-jos-gaan-socialmediacursus-geven-aan-juristen/](http://www.mr-online.nl/judge-joyce-en-rechter-jos-gaan-socialmediacursus-geven-aan-juristen/)).

(43) Voy. *Judges and Social Media* (ejtn.eu).

(44) Certains aspects propres aux utilisations des médias sociaux sont déjà intégrés dans le séminaire du REFJ intitulé « L'indépendance judiciaire en tant que pilier de l'État de droit ». De plus, les défis posés par les médias sociaux ont été abordés dans certaines éditions du concours Themis. Voy. par ex. « The Use of Social Media by Judges and How their Impartiality May Be Affected », 2019, (<https://portal.ejtn.eu/PageFiles/17916/TEAM%20SPAIN%20TH%202019%20D.PDF>); et « Judges' Activities on Social Media: Recommendations », 2022) ([https://portal.ejtn.eu/PageFiles/20509/THEMIS\\_D\\_Team%20Czech%20republic.pdf](https://portal.ejtn.eu/PageFiles/20509/THEMIS_D_Team%20Czech%20republic.pdf)).

les tribunaux et leur interaction avec toutes sortes de médias. À l'ère actuelle de l'information, il est essentiel de disposer d'informations pertinentes et correctes sur le fonctionnement des tribunaux pour maintenir et garantir la confiance dans les institutions judiciaires et pour maintenir et renforcer l'État de droit.

Les tribunaux doivent jouer un rôle actif face aux conditions, au contexte et aux défis d'aujourd'hui. Ils doivent se réinventer : réexpliquer l'histoire de juges indépendants et impartiaux. Encore et encore. En plus de rendre le jugement lui-même, une (grande) variété d'options s'offrent à eux. La manière de communiquer et le canal à utiliser dépendent des circonstances de l'affaire et de la situation en question. Cette communication peut aider à transmettre le message clé et jouer un rôle moteur pour la perception des jugements et des tribunaux dans les médias (numériques). La façon dont vous communiquez vos jugements est d'une certaine manière représentative du dialogue avec vous-même en tant que juge, en tant que tribunal. C'est un sujet dont il faut continuer à parler et qu'il faut approfondir, notamment à la lumière des moyens disponibles pour relever les défis qui se posent.

Les juges sont invités à discuter de cette dimension et à y réfléchir entre eux, au sein de leur tribunal, avec leurs collègues dans leur pays et à l'étranger et, par exemple, lors d'événements majeurs tels que le forum [judges@europe](mailto:judges@europe) ou dans le cadre d'autres activités ou réunions du REFJ. Nous devons discuter des tensions, des risques et des pièges, ainsi que des avantages et de la pertinence d'une communication judiciaire proactive. Nous devons essayer sans relâche d'expliquer la loi et la fonction du juge. Gardez toujours à l'esprit l'État de droit ; soyez courageux, prenez des risques et accumulez de l'expérience.



## GENERAL CONCLUSIONS

Ingrid DERVEAUX and Stanislas ADAM

When the *ad hoc* steering committee in charge of this second edition of the judges@europe forum defined its concept, two objectives clearly emerged. They were essentially the result of experience and feedback gathered following the first edition on judges' freedom of speech. We also consulted the EJTN members and partners, including the European Commission, at the General Assembly held in Stockholm in June 2023.

In the first place, more space should be devoted to discussions among participants in dedicated workshops. The objective of the speeches delivered at the plenary sessions is primarily to provide participants with a solid background, levelling-up their conceptual and normative knowledge and preparing them for those discussions. That objective was plainly achieved, as the time allocated to workshops almost doubled in this second edition compared to the first. In the second place, we wanted to increase the impact of the forum even beyond the circle of its participants. The objective was to build upon the forum's results to nurture debates and reflection among judges across the EU and actors involved in fostering the sound administration of justice in the Member States. That is the objective of this book. The challenge in this context was, however, to pay tribute to the fruitful discussions which took place in the various workshops while respecting the Chatham House rule that was applicable to all the discussions. Apart from two chapters which were directly prepared on the basis of workshops,<sup>(1)</sup> we decided to achieve that objective by collecting statistical data and trends during the workshops and in the closing plenary session, which we conceived as a dialogue with the participants.

---

(1) See the chapters by Chief Justice Villu Kõve ('Responsibility and Liability for (Gross) Violations of the Law and Allegedly Inappropriate Speech') and Herman van Harten ('Communication Challenges for Courts in the Digital Era').

Indeed, we built upon the unique opportunity offered by the participation of judges originating from 25 different Member States to take the pulse of the judiciary within the EU in the framework of anonymous but focused consultations. The data was collected on the basis of fictitious cases presented to the participants and questions addressed to them using the interactive ‘Mentimeter’ tool. While some questions applied to existing rules and practices in the respective justice systems of the participants (*sein*), others aimed to get their views on aspects for which improvements or new perspectives might appear necessary (*sollen*). Experience shows that that rhetorical approach does not ‘harness’ or ‘restrict’ discussions; on the contrary, it enables them to be structured and sparks new questions and comments among the participants. It is not possible to reflect all those results and discussions in the general conclusions. We have nevertheless made a selection of those which appear most relevant to shed light on challenges raised by the accountability of justice systems in Europe against the backdrop of digitalization.

That overview, which completes with insights gathered directly from judges from all over Europe the conceptual and practical background offered by the previous chapters, is presented in the first three sections below. In the fourth and last section based on the closing dialogue organised with the participants in the last plenary session of the forum, we present four axes which should be borne in mind by anyone sharing the responsibility of ensuring the good administration of justice in Europe. These four axes plainly confirm that the good administration of justice is inseparably linked to the value of the rule of law.

### § 1. – *Making judges accountable through liability*

The four workshops organised in session I delved into various aspects of enhancement of the sound administration of justice through mechanisms allowing judges to be held liable for behaviour that is incompatible with their office. Those mechanisms relate schematically to the first pillar of Richard Devlin’s ‘Temple of Justice’ presented in the introductory part.<sup>(2)</sup>

The results of the first workshop on responsibility and liability for (gross) breaches of the law and allegedly inappropriate speech, which was coordinated by Chief Justice Kőve, are presented in a separate

---

(2) See Richard Devlin’s article in this book, p. 57.

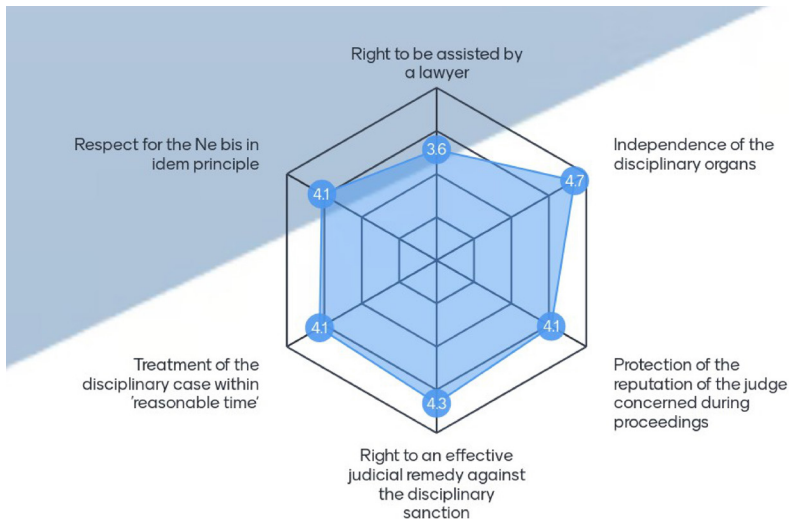
chapter of this book. The main conclusions drawn from that chapter relate to the diversity of approaches about the type of conduct which should trigger judges' liability, either when they perform official duties or when they do not and in the assessment of the gravity of the conduct at issue and the type and severity of sanctions which they might call for to protect public trust in the justice system. Beyond that diversity, however, some consensus emerged among the participants on a number of issues. Firstly, most participants agreed on the need for maintaining a permanent dialogue between judges and disciplinary bodies on the proper use of disciplinary regimes, which should exclusively aim to foster the authority and reputation of justice systems and the quality of judicial decisions without subjecting judges to any form of political control. Secondly, participants agreed that more precise guidelines are desirable in the future, not only in order to protect the integrity of the judiciary, especially regarding the use of social media, but also to increase the predictability of disciplinary sanctions for judges.

Roxana Ioana Petcu coordinated the second workshop on responsibility and liability of judges for underperformance. The participants first addressed the factors which can influence judges' performance. For the participants, the most important factors in this respect are the judges' workload and their capacity to manage that workload efficiently. Interestingly, a judge cannot be subject to a disciplinary sanction for underperformance in all judicial systems represented at the workshop. That is the case in approximately half of those systems. Moreover, in almost all regimes where such a disciplinary offence exists (94%), it is limited to 'gross' underperformance.<sup>(3)</sup> The deterrent effect of such disciplinary sanctions on the judges in question is likely to be reinforced when they are public, which is the case in almost three out of four systems represented in the workshop. The discussions nevertheless shed light on the difficulty of measuring a judge's performance objectively. Therefore, there was no consensus among participants that fixed performance benchmarks should be established. Most participants believed moreover that a judge's admission of his/her underperformance and commitment to improve should be taken into account when assessing the possibility of applying a sanction and its level.

---

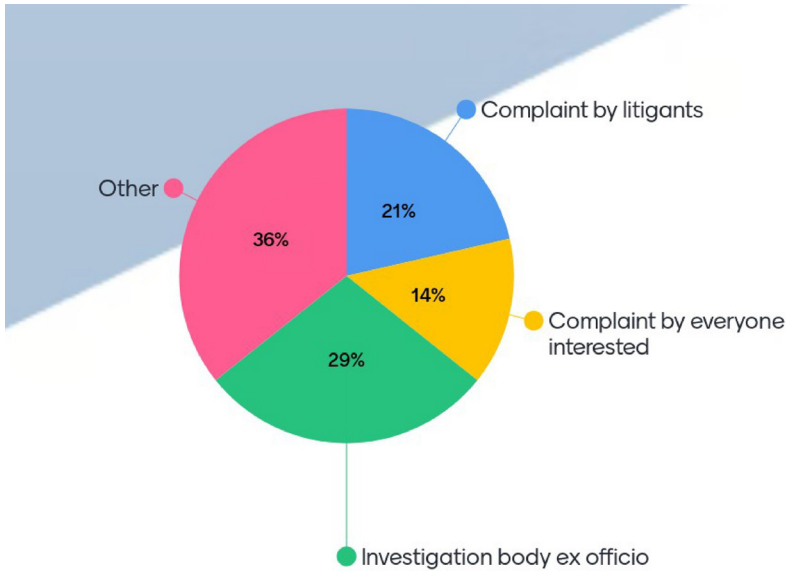
(3) In the vast majority of those regimes (more than 80%), a disciplinary offence is not 'objective' and therefore requires the demonstration of the judge's fault.

The third workshop, coordinated by Stanislas Adam and Betlem Roig Mateo, touched on the procedural guarantees that are applicable to disciplinary proceedings. The participants were first of all called upon to rank a series of guarantees based on their importance. They ranked the independence of the disciplinary bodies as the most important one, followed by the right to an effective judicial remedy against disciplinary sanctions (unless the latter are adopted by a judicial body presenting all the guarantees of independence and impartiality arising from the common constitutional traditions of the Member States) (fig. 1).



*Fig. 1 – How important are the following procedural guarantees in disciplinary proceedings?*

Next, the participants discussed the investigation stage, and insisted on the importance of an investigation conducted by an independent, impartial and competent body. What emerged from the discussion is primarily the diversity of models among the systems represented regarding the initiation of disciplinary proceedings (fig. 2).



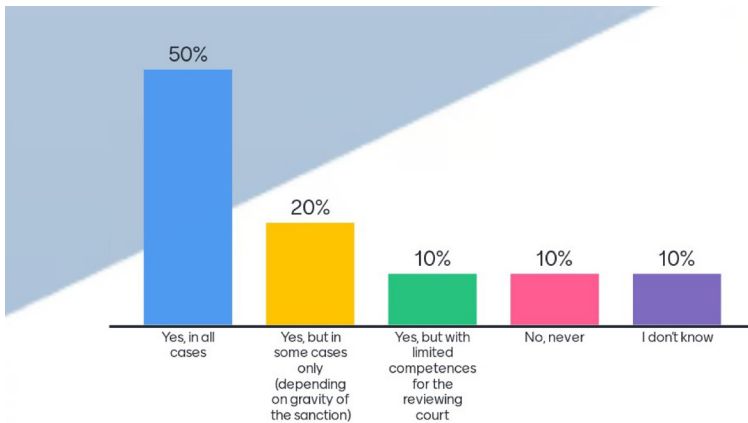
*Fig. 2 – How are disciplinary proceedings initiated in your Member State?*

The participants were then asked what guarantees related to a fair trial can be considered fully respected in their systems. In the vast majority of the systems represented in the workshop, the right to be heard, the right of access to the file, the right to be assisted by a lawyer and the full presumption of innocence seem to be sufficiently guaranteed. In contrast, the right to challenge temporary measures in court and the secrecy of proceedings to preserve a judge's reputation and legitimacy during the proceedings are less systematically protected in those systems.

That latter finding appears to be linked to the answer given to another question regarding the trial stage, in which the participants were invited to mention the advantages and disadvantages of the publicity of hearings in disciplinary proceedings. The advantage of transparency for the public emerged as the first element in the answers, but the respondents also insisted on the 'cost' of such publicity in terms of reputational damage for the judge in question.

Two last elements are worth mentioning, as they highlight possible breaches of the minimum European standards regarding disciplinary proceedings. They concern the requirement of clarity

of offences and sanctions and the possibility to challenge disciplinary measures before a court. Thus, more than half of the participants (53%) declared that disciplinary offences and sanctions should be defined more clearly in their system in order to increase predictability. Furthermore, only half of the respondents declared that every disciplinary measure can be challenged before a court exercising full review in their system (fig. 3).



*Fig. 3 – In your Member State, can a disciplinary measure/sanction be challenged before a court having jurisdiction to exercise full judicial review?*

Richard Devlin coordinated the fourth and last workshop of session I on the tenuous dividing line between disciplinary and non-disciplinary proceedings. The workshop essentially built upon a fictitious scenario on which participants were called upon to react, and triggered a discussion which highlighted the variety and complexity of the parameters entering into play when addressing that issue.

That diversity also appeared in session II, addressing the performance of judges and the control of their performance.

### *§ 2. – Making judges accountable through increased performance and performance control*

In session II, Gilles Accomando and Marco Fabri coordinated a workshop focusing on appropriate tools for measuring the performance of judges, which revealed how diverse the practices are among the Member States in this respect. That workshop addressed one of the most important and sensitive issues for the quality and

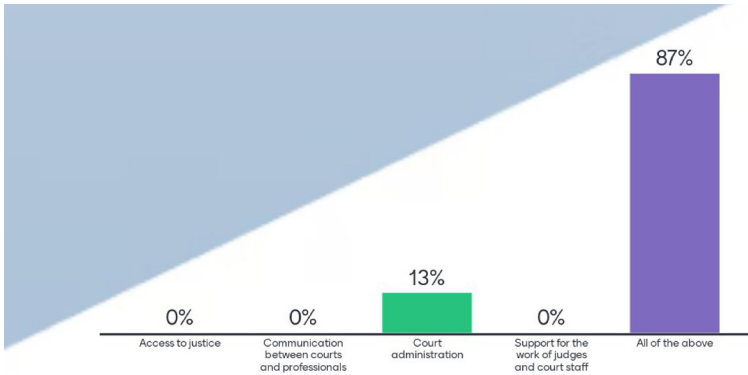


the effective functioning of justice. The main challenge is to balance the internal independence of judges with the delivery of qualitative justice within a reasonable time. Most of the attendees agreed on the need to have both quantitative and qualitative indicators for measuring the performance of judges. Performance measurements should not be seen as tools to control or, even worse, put pressure on judges, but as tools to help improve the work of the judges through comparisons of data and practices. The role of the court presidents in this respect is of paramount importance. Data should be available at different levels of detail to the various stakeholders, including the public, for the sake of transparency and to increase the legitimacy of courts.

In parallel, Dalia Vasarienė and Emmanuel Coulon discussed the digitization and digitalization of judicial processes with another group of judges.<sup>(4)</sup> With a few exceptions, the participating judges primarily confirmed that such technological developments are currently under discussion within the national systems, and form part of the broader efforts to improve the public service of justice. As for current practices, submissions before courts (requests, observations, letters sent to the registrar, etc.) can be made in an electronic format in approximately four-fifths of the systems that were represented. In a few national systems, the submission of documents electronically even seems to be the rule. However, it is interesting to note that, in one fifth of the systems represented, electronic submissions seem to be ruled out. In the view of the participants, that may be seen as a 'defect' considering the advantages of digitization and digitalization in terms of access to justice, communication between courts and professionals, court administration and support for the work of judges and court staff (fig. 4).

---

(4) Digitization focuses on converting and recording data. By contrast, digitalization is about developing processes and changes of workflows to avoid manual systems and overcome the latter's inefficiencies and other disadvantages. Both were covered by the workshop.



*Fig. 4 – What are the benefits of new technologies applied to judicial functions?*

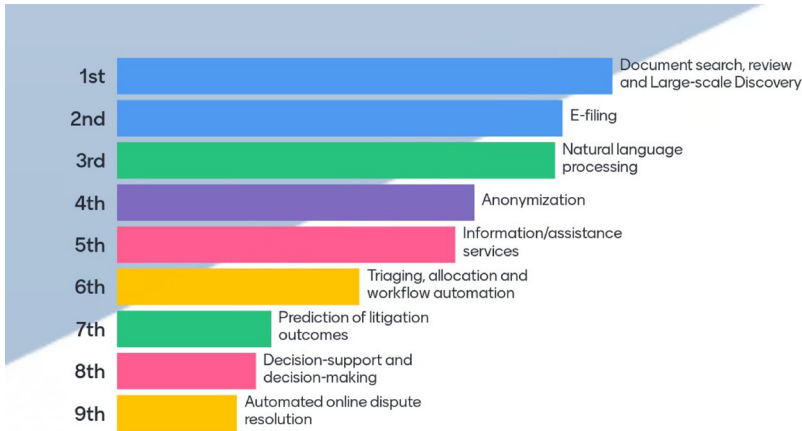
Some respondents however drew attention on the increased pressure that digitization can mean for judges and staff working at the registry.

The workshop subsequently turned to the issue of AI applied to judicial functions. The questions raised to the participants enabled the following conclusions to be drawn. Firstly, very few participants (about 10%) consider that AI tools should never be used to exercise judicial functions because of the dangers that accompany it. Secondly, however, only half of the respondents (53%) perceived AI generally as a source of positive opportunities for judicial functions, especially in terms of efficiency and quality of judicial decisions (see fig. 5), and only a small minority (about 10%) declared that they already made use of it when performing their functions.



*Fig. 5 – What advantages can the use of AI tools offer to judges?’*

The challenges raised by AI tools applied to judicial functions were also addressed in the third workshop, coordinated by Keri Grieman and Francesco DePasquale. They asked the participants what they anticipate the main risks in that respect to be. The three risks that the participants mentioned most frequently were security/data protection, dehumanization and a lower quality of justice (especially risks of biases, lack of transparency and reliability of data sources, excessive automation and hacking). The next issue discussed by the participants concerned the aspects of judicial activities for which they believe there is a greater payoff than risks of using digital/AI tools. The four activities that ranked at the top of the list are ‘document search, review and large-scale discovery’, ‘E-filing’, ‘Natural language processing’ and ‘anonymization’ (fig. 6). By contrast, the use of AI tools for predictive justice, support in decision-making or dispute resolution raised more concerns among participants, as such activities are more closely related to the essence of judicial functions. In the same vein, many participants advocated for a ban on AI for decision-making itself, particularly in criminal law, as well as for developing predictive justice.



*Fig. 6 – Which of the following applications do you think represent a greater payoff than risk? In other words, which would you use?*

Interestingly, there seems to be some convergence between those results, expressing views from judges across the EU, and the EU’s ‘AI act’, which the European Parliament adopted in first reading on 13 March 2024, thus following the judges@europe forum.<sup>(5)</sup> The draft AI Act classifies certain AI systems intended for the administration of justice and democratic processes as ‘high-risk’, ‘considering in particular the risks of potential biases, errors and opacity’ for the right to an effective remedy and to a fair trial.<sup>(6)</sup> The scope of that classification is very broad as it covers ‘AI systems intended to be used by a judicial authority or on their behalf to assist a judicial authority in researching and interpreting facts and the law and in applying the law to a concrete set of facts, or to be used in a similar way in alternative dispute resolution’.<sup>(7)</sup> The classification of AI systems as ‘high-risk’ triggers a number of specific requirements set out in the AI Act, including an elaborate risk management system (Article 9), minimum quality criteria regarding data sets and their management (Article 10), availability of detailed technical documentation before an AI system is placed onto the market or put into service (Article 11), record-keeping of events by such systems (Article 12), transparency

(5) See European Parliament legislative resolution of 13 March 2024 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union Legislative Acts.

(6) Draft AI Act, recital 61.

(7) *Ibid.*, Annex III, point 8.

enabling ‘deployers’ to interpret a system’s output and use it appropriately (Article 13) and human oversight, namely the design and development of systems in such a way that they can be effectively overseen by natural persons during the period in which they are in use (Article 14).

Recital 61 of that draft provides general indications on how the AI Act might affect AI systems applied to judicial functions. Thus, as it results from the amendments made to it by the European Parliament, the recital indicates that ‘[t]he use of AI tools can support the decision-making power of judges or judicial independence, but should not replace it: the final decision-making must remain a human-driven activity’. However, that same recital adds that the classification of AI systems as ‘high risk’ for judicial activities should not extend to AI systems ‘intended for purely ancillary administrative activities that do not affect the actual administration of justice in individual cases, such as anonymisation or pseudonymisation of judicial decisions, documents or data, communication between personnel [or] administrative tasks’.

There is a convergence between that flexible regime for tasks which are less characteristic of the essence of judicial offices and the views of the participants on the ‘best case scenario’ for AI use in judicial systems. Indeed, the participants referred mainly in this respect to research and analysis, registration and the ‘triage’ of claims, case management and human resources management, as well as translation.

The fourth workshop in session II, coordinated by Gianluca Grasso and Emmanuelle Laudic-Baron, addressed a ‘maverick’ issue resolutely oriented towards the future: judging and judicial training in the metaverse.

The workshop opened by recalling the issues raised by the use of virtual reality, either in terms of training or more broadly in relation to judicial activity. The use of virtual reality in training has undeniable advantages, particularly in terms of simulation. The participants presented their national experiences in this respect, such as the use of virtual reality by the police services in France and Spain to present crime scenes that are faithful to reality and ‘freeze’ them, while allowing the viewer to move within the scene. Such tools enable judges, for example, to better check evidence presented to them or to verify certain measurements on a 1:1 scale. The participants insisted on the interest of scenarios enabling judges, for example, to find themselves in the place of a victim of domestic violence or

a child witnessing domestic violence. They discussed an experiment of the French Ministry of Justice regarding the management of the prison administration for perpetrators of domestic violence. In Italy, virtual reality is also used to train prison officers in situations they could face with prisoners in their professional practice and enable them to develop appropriate reflexes, especially in relation to the risk of aggression. Another example of virtual reality experiments has the objective of facilitating the understanding of invisible disability and measuring the suffering of disabled persons or difficulties they could encounter in their professional environment.

In addition, the participants discussed the interest of creating virtual reality supports in the future for conducting court hearing simulation exercises. Nevertheless, the costs of such innovative supports depending on the type of deliverables sought were also mentioned. There are also questions about the equipment to be acquired, particularly for training institutes. Three practical cases were subsequently discussed to appraise the challenges raised by the metaverse in the judicial sector. The third case applied to the opportunity of organizing hearings in the metaverse. The participants insisted that judging is not a 'game' and therefore remained reserved about such prospect. However, the idea of using a virtual world to enable a vulnerable witness, such as a child, to testify in a reassuring setting was raised and seems to have some advantages.

The participants also raised some questions related to criminological analysis regarding users' behaviour in the metaverse. Complete impunity seems to aggravate certain deviant behaviours. It is likely that the blurred boundaries between real and virtual spaces will raise novel and difficult issues in the future about the scope of criminal liability. Finally, the purchase of digital substitutes, such as works of art with cryptocurrency and the creation of banks in the metaverse, were discussed, opening up avenues for related civil and commercial disputes. The participants expect that such developments will require more training of judges and prosecutors in the future on the functioning and dangers of the metaverse.

### § 3. – *Making judges accountable through transparency*

In session III, a number of issues were raised in the workshops related to increasing judges' accountability through transparency. As a reminder, the present conclusions do not reflect the results of the

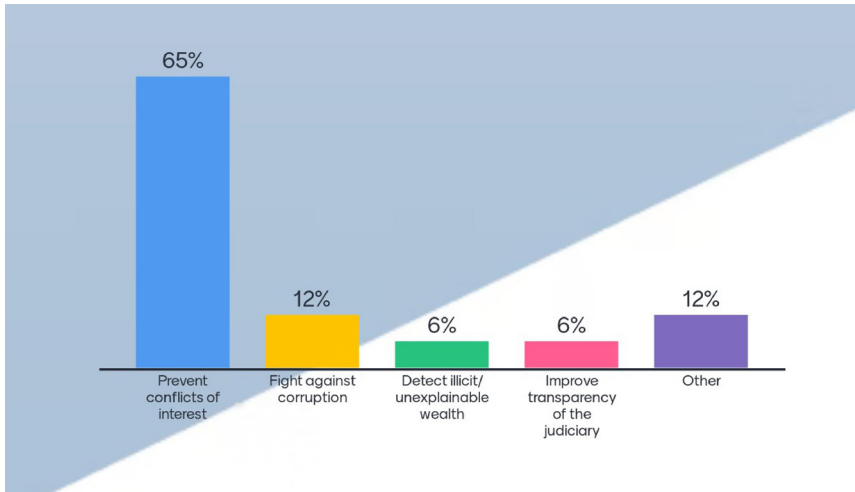
workshop focusing on communication challenges for courts in the digital era. Herman van Harten's chapter in this book sums up and builds upon the discussions in the dedicated workshop which he coordinated.

In the workshop which Keri Grieman and Evgenia Papadopoulou coordinated, the participating judges had the opportunity to discuss the key issues of data protection and data management in machine learning tools applied to judicial functions, and the challenges raised by open-data in that context. The participants insisted on the risks which data management in machine learning tools involve in terms of standardization, dehumanization and over-simplification. The dangers of resolving disputes using statistical tools were mentioned. Whilst the participants acknowledged the advantages that may be generated by AI tools applied to such functions, such as increased transparency and accountability of justice systems, they also pointed to the risks which data-mining creates for privacy. One of the main challenges that public bodies must tackle when designing AI tools intended for use by judicial organs relates to data accuracy and transparency. As shown above, when examining the draft EU AI Act, such concerns seem to have been taken into account in the requirements arising from the classification of certain AI systems as 'high risk' when applied to core aspects of judicial functions.<sup>(8)</sup>

The workshop coordinated by Fernando Vaz Ventura, Silviya Dimitrova and Monica Frackowiak addressed the issue of achieving transparency through judicial ethics and focused more specifically on declarations of interests of judges and prosecutors. Participants were first asked to indicate what the main added value of declarations of interests is for judges and prosecutors. Unsurprisingly, the majority of participants (65%) ranked the prevention of conflicts of interest first, followed by the fight against corruption (12%) (see fig. 7).

---

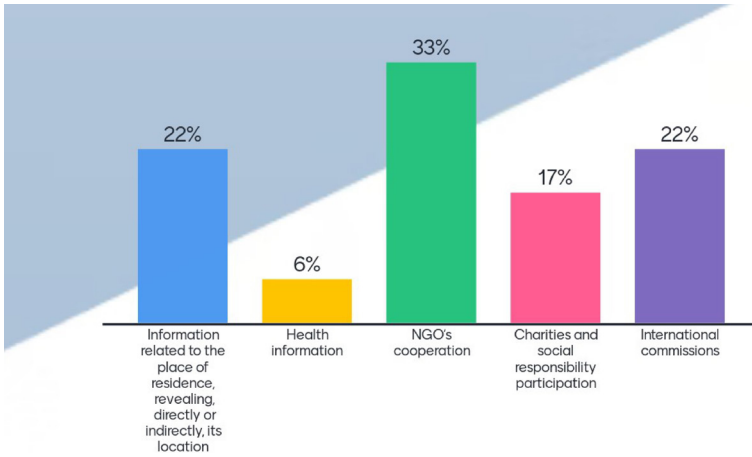
(8) Reference can be made in particular to the record-keeping of events by such systems (Article 12), and the transparency requirement enabling 'deployers' to interpret a system's output and use it appropriately (Article 13).



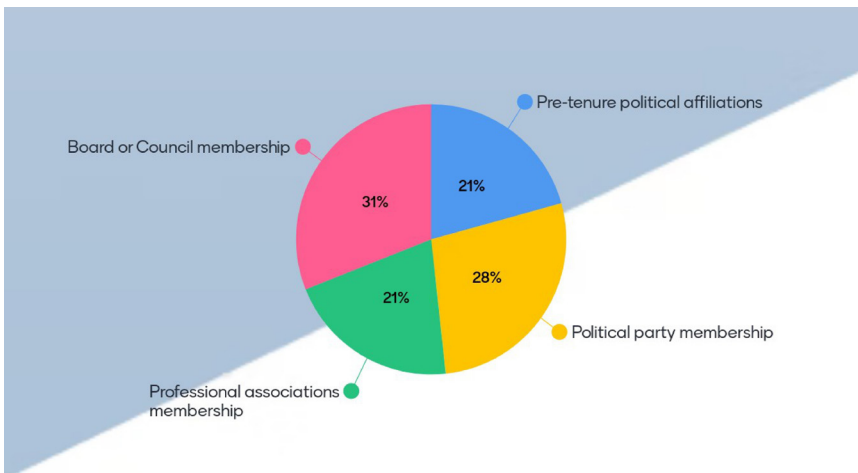
*Fig. 7 – What is the most critical value of the judge's declaration of interest?*

Interestingly, about one third of the participating judges (35%) explained that no declaration of assets and liabilities is required in their legal system. Furthermore, in systems where such a requirement exists, about half of them cover assets and liabilities of spouses and other close relatives. Those results already suffice to demonstrate significant differences in the practice of declarations of interests among the Member States. A requirement to provide non-financial information can also be justified. Here again, however, the requirements vary significantly between the systems examined regarding the type of information that must be provided (see fig. 8 and 9, the latter focusing on affiliations and memberships).





*Fig. 8 – Which types of non-financial information must judges include in their declaration of interest?*

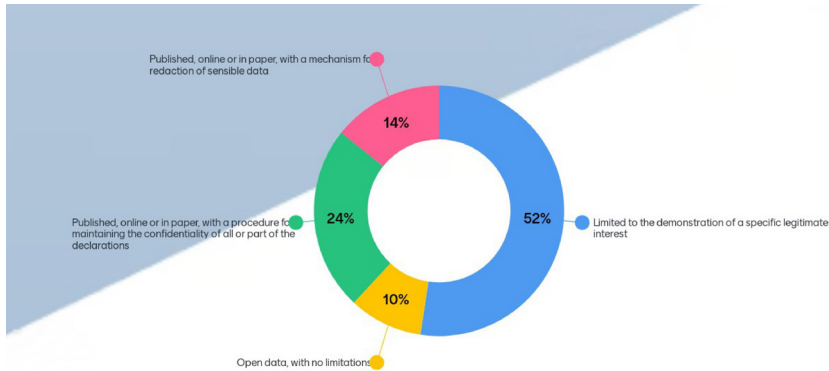


*Fig. 9 – The judge's declaration of interest should include data on...?*

In most of the systems with a compulsory declaration of interests, the declarations are managed by court presidents or by national councils for the judiciary.

The workshop then addressed the delicate issue of access to declarations of interest of members of the judiciary, which closely relates to their right to privacy and personal data protection. That part of the discussions also revealed significant differences among the national

systems represented in the workshop, even if the majority of respondents consider that access to declarations of interest should be made conditional on demonstrating a specific legitimate interest (see fig. 10).<sup>(9)</sup> It is interesting to observe that only a small minority of respondents (10%) advocated for unlimited public access to such declarations.



*Fig. 10 – How should the declarations of interest of judges and prosecutors be accessible?*

A link can be made between those findings and an important judgment delivered on 5 June 2023 by the Court of Justice in infringement proceedings initiated by the Commission against the Republic of Poland.<sup>(10)</sup> The judgment contains key guidance on the requirements of EU law bearing on the Member States when they design declaration regimes which interfere with the rights of judges to a private life and the protection of personal data. The Commission took issue, in particular, with the regime in Poland requiring judges to declare membership of associations and non-profit foundations, as well as membership of a political party before his or her appointment as a judge and his or her membership of a political party during his or her term of office before 29 December 1989, coupled with the publication of those declarations in the Public Information Bulletin.

Following a confirmation that the processing of data which the declaration regime in question introduced fell within the scope of the GDPR,<sup>(11)</sup> the Court considered that that regime had failed to comply

(9) Such as a suspicion of a conflict of interest in a pending case, in which the applicant for access is a litigant.

(10) See case C-204/21, 5 June 2023, *Commission v. Poland (Independence and private life of judges)*, ECLI:EU:C:2023:442.

(11) Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free

with the proportionality principle. Referring, in particular, to the potentially sensitive nature of information that had to be communicated by judges (membership of a religious organisation or a political party), it also pointed to the fact that the Republic of Poland had not provided clear and concrete explanations as to why the mandatory presentation of information on a person's membership of a political party before his or her appointment to judicial office and during the exercise of his or her term of office before 29 December 1989 would contribute to public trust in the independence of justice.<sup>(12)</sup> As for other types of memberships, it considered that the legitimate objective of reinforcing citizens' trust in justice could reasonably be achieved by other measures which are less prejudicial to the private lives of the judges in question.<sup>(13)</sup> The Court noted that the placing online of the information in question enabled everyone to access sensitive data, including for reasons which are not related to the alleged public interest objective, and that this would expose the judges concerned to risks of undue stigmatization.

In the light of that judgment, it seems very difficult to justify unlimited access by the general public to declarations of interests of judges in so far as the latter may reveal certain sensitive aspects of their private lives, such as their religious or philosophical beliefs, or their political opinions.

Lastly, Thomas Cassuto coordinated a workshop entitled '*Predictive justice in the digital age: legal certainty, but at what price?*'. About two-thirds of the participating judges declared in the first place that they are reluctant to use a 'chatbot' for drafting judgments. The majority of the participants also expressed a preference for the development of AI software by the public sector when the objective is to use it for judicial functions. The workshop finally delved into the delicate issue of liability in a situation where the use of an AI tool to adopt a judicial decision led to an erroneous assessment of the facts or an improper application of the law to the facts. Should the developer or the user, or even both of them, be held liable? Should the state endorse objective liability, at least insofar as it has allowed the use of the AI tool in question? How should difficulties in demonstrating the existence of such errors in the system or in its use be overcome, taking into account

---

movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (O.J. 2016, L 119, p. 1) ('the GDPR').

(12) *Commission v. Poland (Independence and private life of judges)*, cit., para. 362.

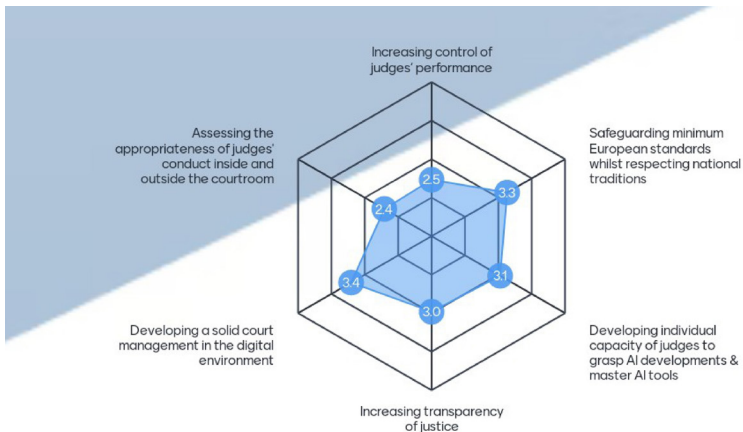
(13) *Ibid.*, paras 367 and ff.

in particular the ‘record-keeping of events’ requirement contained in the draft AI Act?<sup>(14)</sup> These questions will certainly require our utmost attention in the near future.

§ 4. – *Increasing judicial accountability to foster the rule of law in Europe*

The final plenary session was designed as a dialogue between the participants and us on the main themes addressed during the forum. The participants were first asked which keywords came to mind in connection with judicial accountability in the digital era. The most frequent responses were ‘transparency’, ‘public trust’ and ‘independence’, followed by ‘impartiality’, ‘responsibility’, ‘judicial ethics’ and ‘efficiency’.

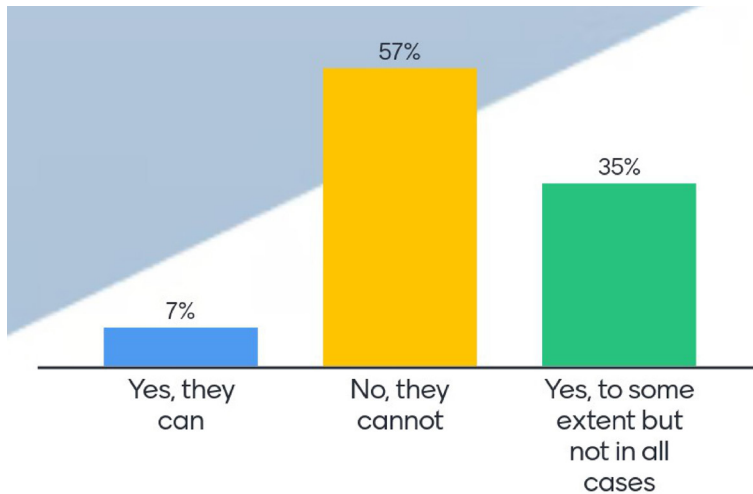
Next, the participants were invited to rate the most pressing challenges that the good administration of justice raises in the EU. The top challenges related to (1) the development of solid court management in the digital environment, (2) the safeguarding of minimum European standards whilst respecting the national legal and judicial traditions and (3) the development of individual capacity of judges to understand the development of AI and to master AI tools, followed by (4) the increased transparency of justice systems, (5) the need for more control of the performance of judges and (6) the assessment of the appropriateness of a judge’s conduct inside and outside the courtroom (fig. 11).



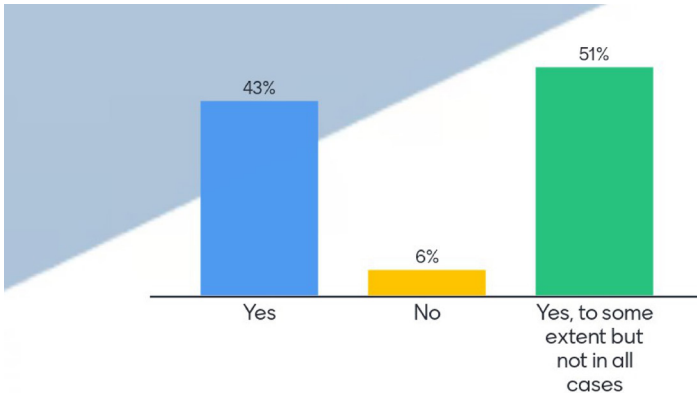
*Fig. 11 – What are the most pressing challenges for the good administration of justice in the EU?*

(14) Article 12 of the draft AI Act, cit.

In response to the question of whether AI systems can replace the judge, the vast majority of participants answered either 'No' (57%) or 'only in certain circumstances' (35%), which confirms the high degree of sensitivity of applying AI to substitute the judge in all or part of his/her core judicial functions (fig. 12). Interestingly, however, the overwhelming majority of participants consider it desirable to use AI systems to improve the quality and efficiency of justice in the future (fig. 13). During the discussion, many participants acknowledged the added value of AI tools specifically designed for judicial functions, but also expressed concerns that these tools should never undermine their independence and threaten the rule of law by moving the core of the judicial function from man to machine.



*Fig. 12 – Do you believe that AI/machine learning/deep learning can replace the judge?*



*Fig. 13 – Is it desirable for judges to be assisted by AI/machine learning/deep learning, to improve the quality and efficiency of the administration of justice?*

Four axes summarise the main lessons to be learned from the presentations and workshops during the forum, regarding the challenges raised by the good administration of justice in the digital era.

The first axis is *purpose*. Justice cannot be exclusively conceived as a ‘power’ of the state, but increasingly also as a public service. As the roof of Richard Devlin’s ‘Temple of Justice’ illustrates, the objective of judicial accountability is to create citizens’ trust that justice systems are effectively – not theoretically – capable of upholding the rule of law value, which is shared by all the Member States. That value implies not only that legal rules satisfy a number of conditions, such as clarity, predictability and accessibility, but also that these rules apply indiscriminately to their addressees, that public bodies themselves are effectively subject to the legal rules governing their action, and that remedies are available before independent and impartial courts to enforce the law in specific cases. The efficient and independent administration of justice is therefore essential to uphold the rule of law value and by extension, to guarantee other fundamental values that are common to the Member States, such as democracy, equality and respect for fundamental rights.

As the two pillars of Richard Devlin’s ‘Temple of Justice’ metaphorically illustrate, the good administration of justice requires appropriate procedures and adequate resources. Ensuring that good administration is primarily a responsibility of the judiciary itself, as an ‘interface’

between the law and law-making bodies, on the one hand, and citizens or other law subjects, on the other. An example mentioned during session II of the forum relates to court presidents, who must increasingly develop management skills of optimally allocating available resources. However, the administration of a qualitative and timely public service of justice depends to some extent on the individual responsibility of judges (see the fourth axis below). The other state powers (the legislature and the executive) also have a key responsibility to promote the good administration of justice. In particular, they should ensure the recruitment and promotion of judges based on their merits and offer them working conditions matching their responsibilities, while protecting their independence. It is equally important that judges can effectively receive highly qualitative training that takes into account the growing importance of EU law and judicial cooperation within the Area of Freedom, Security and Justice. Well-trained staff in courts and tribunals supporting judges in the performance of their core judicial functions is also particularly important as it contributes to the efficient allocation of resources. Furthermore, justice systems must be designed and operate in a manner that avoids any legitimate doubts in the minds of the citizens as to the imperviousness of judges to external factors, as well as their neutrality with respect to the interests before them.

The second axis is the need for *balance* when tackling the contemporary challenges raised by the good administration of justice in Europe. A first illustration is the enforcement of minimum European standards in this respect, in particular regarding judicial independence or judges' rights to privacy and the protection of personal data. Within the EU, those standards form part of the consolidation of the Union's constitutional framework. They aim to ensure the necessary coherence among the Member States regarding the common values enshrined in Article 2 TEU, in particular the rule of law. As the recent case law of the Court of Justice illustrates, however, such convergence cannot disregard the diversity of legal traditions and judicial cultures in the EU, in line with the competence of the Member States to organise their justice systems. Balance is also essential to ensure that disciplinary proceedings and sanctions effectively enhance the good administration of justice, instead of undermining it. Therefore, these proceedings and sanctions are useful in the fight against the inappropriate behaviour of judges within and outside the courtroom, undue delays and, under certain conditions, gross breaches of the law or errors in

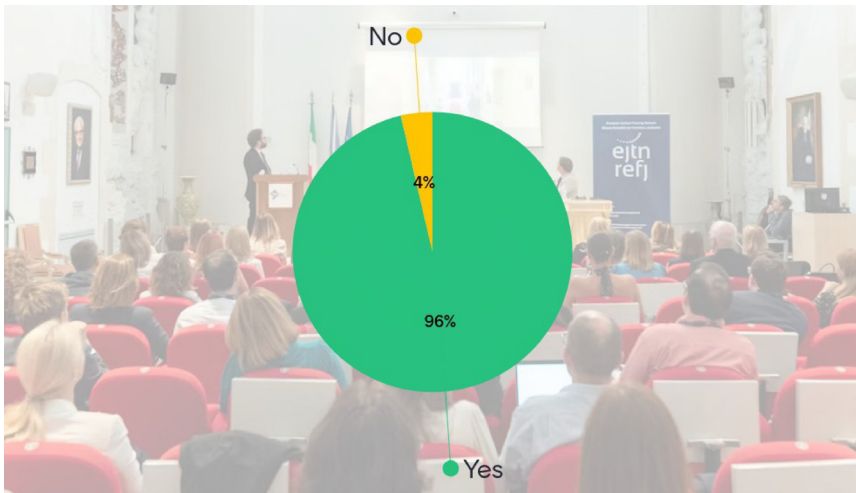
the assessment of the facts. However, their use must be carefully 'calibrated' to avoid exercising undue pressure on judges, such as to create legitimate doubts among citizens as to the independence of justice. The last illustration concerns the balance to be struck between the demands of citizens for greater transparency of judicial systems and respect for the rights of judges to privacy and the protection of their personal data.

The third axis is *open-mindedness*. The judges@europe forum enabled the participants to realise how important it is for all judges to develop an awareness of the technological developments liable to help them improve the public service of justice. This requires adaptability to the numerous advantages that digital tools applied to judicial functions can generate, in terms of efficiency and accuracy. However, the forum was also an opportunity for the participants to develop critical thoughts on the risks that such uses can imply for the very essence of these functions. A large consensus emerged among the participants on the need to enable judges to control the results produced by AI systems and to preserve their final say with regard to the balancing of interests at issue in disputes falling within their jurisdiction. The views expressed during the forum confirm that appropriate training and exchanges of good practices on digitalization are key to ensuring a smooth and successful transition of justice systems into the digital era.

The fourth and last axis is *commitment*. Judges, as the ultimate depositaries of citizens' trust in justice systems, share responsibility for offering a qualitative and timely public service of justice to the citizens. Therefore, this second edition of the judges@europe forum addressed the challenges raised by the good administration of justice in Europe in the digital era. The comparison of how the different justice systems within the EU tackle those challenges sheds light on a number of differences, on issues such as disciplinary regimes, communication by courts, or evaluation of the performance of judges. To a large extent, such differences can be explained by the diversity of legal and judicial cultures among the Member States. It is clear, however, that all justice systems in the EU pursue the same objective of ensuring citizens' trust in justice, and that contemporary challenges raised with respect to those systems are largely similar. Furthermore, judges throughout the EU share a number of values, especially judicial independence as a backbone of the rule of law and the value of justice, both being enshrined in Article 2 TEU. Recent case law of the European courts demonstrates that it is no longer possible to reduce



judicial independence to a privilege, and the rule of law to a political principle. These principles have a legal value and are enforceable before national and European courts. It is against that background that the cross-fertilization of good administration of justice among judges from the whole of the EU reveals its real added value. As the ultimate guarantors of the rule of law and justice, judges in the EU all have the immense responsibility of ensuring that every person and every authority, regardless of its power, is equally subject to the law, and that the law is properly applied in a timely manner in cases brought before them. There can be no citizens' trust in justice systems within the EU and, by extension, no confidence in our constitutional democracies, if those basic functions are not fulfilled. The judges@europe forum offered a unique platform for judges from across the EU to jointly reflect on how they can best contribute to upholding the rule of law value on our continent. Such events consolidate not only a common judicial culture in Europe, but also solidarity among European judges in their endeavour to keep delivering qualitative justice despite ever-more complex legal, technological and budgetary environments.



*Fig. 14 – Should a third edition of the judges@europe forum be organised in the near future?*





## CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Ingrid DERVEAUX et Stanislas ADAM

Lorsque le comité de pilotage *ad hoc* en charge de cette deuxième édition du forum des juges a conçu ce dernier, deux objectifs clairs ont émergé. Ils résultent essentiellement de l'expérience et des commentaires recueillis à la suite de la première édition sur la liberté d'expression des juges. Nous avons également consulté les membres et partenaires du REFJ, y compris de la Commission européenne, lors de l'Assemblée générale qui s'est tenue à Stockholm en juin 2023.

En premier lieu, il convenait de consacrer davantage d'espace aux discussions entre les participants lors d'ateliers spécialisés. L'objectif des discours prononcés lors des sessions plénières est avant tout de fournir aux participants une base solide, en harmonisant leurs connaissances conceptuelles et normatives afin de les préparer au mieux à ces discussions. Cet objectif a été clairement atteint, le temps alloué aux ateliers ayant presque doublé lors de cette deuxième édition par rapport à la première. En second lieu, nous souhaitons accroître l'impact du forum, même au-delà du cercle de ses participants. L'objectif était de s'appuyer sur les résultats du forum pour alimenter les débats et la réflexion entre les juges de l'UE et les acteurs impliqués dans la promotion d'une bonne administration de la justice dans les États membres. Tel est l'objectif du présent ouvrage. Le défi dans ce contexte était toutefois de refléter la richesse des discussions qui ont eu lieu dans les différents ateliers tout en respectant les principes Chatham House applicables à celles-ci. Outre deux chapitres directement préparés à partir d'ateliers<sup>(1)</sup>, nous avons ainsi décidé de collecter des données statistiques et des tendances lors des ateliers et de la session plénière de clôture, que nous avons conçue sous la forme d'un dialogue avec les participants.

---

(1) Voy. les chapitres du juge en chef Villu Kõve (« Responsabilité en cas de violations [flagrantes] de la loi et de discours prétendument inappropriés ») et de Herman van Harten (« Défis de communication pour les tribunaux à l'ère numérique »).

En effet, nous avons profité de l'occasion unique offerte par la participation de juges originaires de 25 États membres pour prendre le pouls de l'appareil judiciaire au sein de l'UE dans le cadre de consultations anonymes, mais ciblées. Les données ont été collectées sur la base de discussions prenant appui sur des cas fictifs présentés aux participants et de questions qui leur ont été adressées à l'aide de l'outil interactif « Mentimeter ». Si certaines questions s'appliquaient aux règles et pratiques existantes dans les systèmes judiciaires respectifs des participants (*sein*), d'autres visaient à obtenir leur point de vue sur les aspects pour lesquels des améliorations ou de nouvelles perspectives pourraient sembler nécessaires (*sollen*). L'expérience montre que cette approche rhétorique ne restreint pas les discussions. Au contraire, elle permet de les structurer et suscite de nouvelles questions et commentaires parmi les participants. Il n'est pas possible de refléter l'ensemble de ces résultats et discussions dans les présentes conclusions générales. Nous avons néanmoins veillé à identifier ceux qui semblaient les plus pertinents pour mettre en lumière les défis que la « comptabilité » des systèmes judiciaires en Europe soulève dans le contexte de la digitalisation.

Cette vue d'ensemble, qui complète par des informations recueillies directement auprès des juges de toute l'Europe le cadre théorique et pratique dressé dans les chapitres précédents, est présentée dans les trois premières sections ci-dessous. Dans la quatrième et dernière section basée sur le dialogue de clôture organisé avec les participants, nous présentons quatre axes qui nous paraissent devoir servir de guide pour quiconque partage la responsabilité d'assurer une bonne administration de la justice en Europe. Ces quatre axes confirment le lien indissociable qui existe entre cette bonne administration et la valeur de l'État de droit.

§ 1. – *La « comptabilité » des juges et systèmes judiciaires sous l'angle de la responsabilité disciplinaire*

Les quatre ateliers organisés au cours de la session I se sont penchés sur divers aspects du renforcement de la bonne administration de la justice grâce à des mécanismes permettant aux juges d'être tenus responsables de tout comportement incompatible avec leur fonction. Ces mécanismes se rapportent schématiquement au premier pilier du « Temple de la Justice » de Richard Devlin présenté dans la partie introductive<sup>(2)</sup>.

---

(2) Voy. l'article de Richard Devlin dans le présent ouvrage, p. 77.

Les résultats du premier atelier sur la responsabilité en cas de violations (flagrantes) de la loi et de discours prétendument inappropriés, qui a été coordonné par le Chief Justice Kõve, sont présentés dans un chapitre distinct de ce livre. Les principales conclusions qui peuvent être tirées de ce chapitre concernent la diversité des approches quant au type de conduite devant engager la responsabilité des juges, dans l'exercice de leurs fonctions officielles ou non, et quant à l'évaluation de la gravité du comportement en cause et du type et de la gravité des sanctions pouvant être requises pour protéger la confiance du public dans le système judiciaire. Au-delà de cette diversité, cependant, un consensus a pu se dégager parmi les participants sur un certain nombre de questions. Premièrement, la plupart des participants se sont accordés sur la nécessité de maintenir un dialogue permanent entre les juges et les organes disciplinaires quant au « bon usage » des régimes disciplinaires, qui devraient viser exclusivement à promouvoir l'autorité et la réputation des systèmes judiciaires et la qualité des décisions judiciaires sans soumettre les juges à quelque forme de contrôle politique que ce soit. Deuxièmement, les participants ont convenu que des directives plus précises étaient souhaitables à l'avenir, non seulement pour protéger l'intégrité du pouvoir judiciaire, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des réseaux sociaux, mais aussi pour accroître la prévisibilité des sanctions disciplinaires à l'encontre des juges.

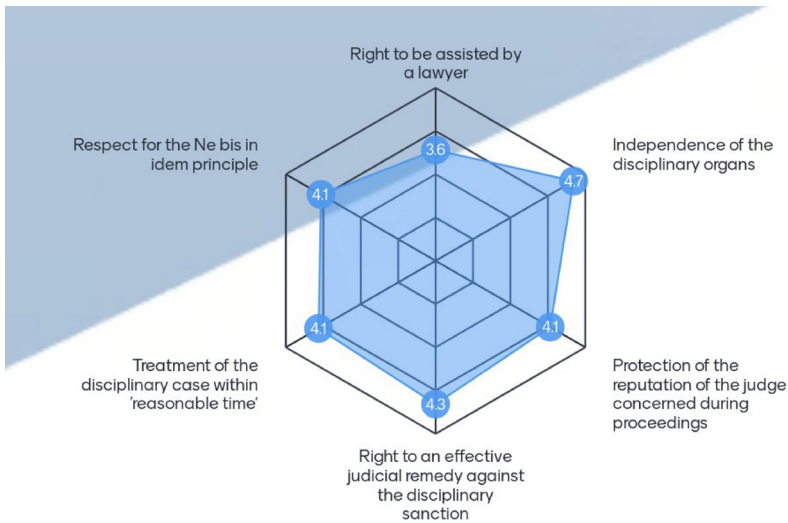
Roxana Ioana Petcu a coordonné le deuxième atelier dédié à la responsabilité des juges en cas de sous-performance. Les participants ont d'abord abordé les facteurs pouvant influencer sur la performance des juges. Pour les participants, les facteurs les plus importants à cet égard sont la charge de travail des juges et leur capacité à gérer celle-ci efficacement. Il est intéressant de noter qu'un juge ne peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire pour sous-performance dans tous les systèmes judiciaires représentés lors de l'atelier. C'est le cas dans près de la moitié de ces systèmes. En outre, dans presque tous les régimes où une telle infraction disciplinaire existe (94 %), celle-ci se limite à une sous-performance « flagrante »<sup>(3)</sup>. L'effet dissuasif de telles sanctions disciplinaires sur les juges en question est susceptible d'être renforcé lorsque celles-ci sont rendues publiques, ce qui est le cas dans près de trois quarts des systèmes représentés. Les discussions ont néanmoins mis en lumière la difficulté de mesurer objectivement la

---

(3) Dans la grande majorité de ces régimes (plus de 80 %), une infraction disciplinaire n'a pas de caractère « objectif » et nécessite donc la démonstration de la faute du juge.

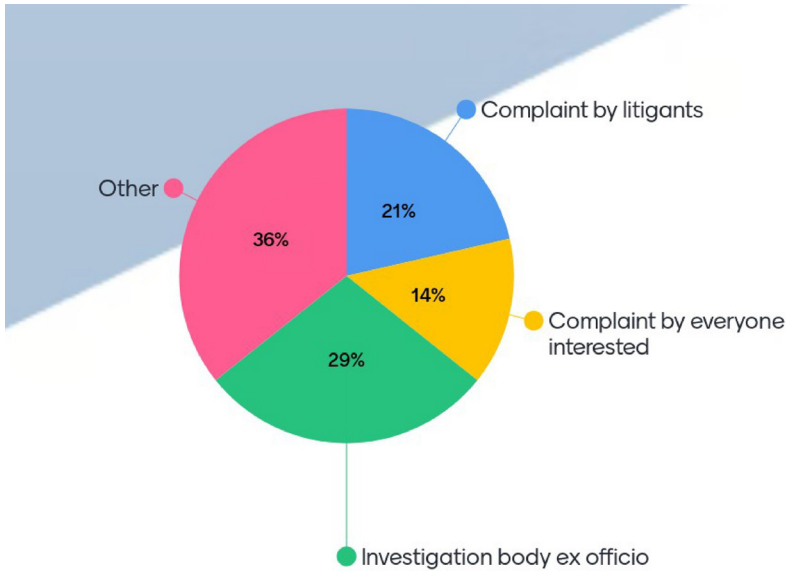
performance d'un juge. Par conséquent, il n'y avait pas de consensus parmi les participants quant à la nécessité d'établir des critères de performance fixes. La plupart des participants ont indiqué que l'admission par un juge de sa sous-performance et de son engagement à s'améliorer devrait être prise en compte au moment d'apprécier l'opportunité d'une sanction et son niveau.

Le troisième atelier, coordonné par Stanislas Adam et Betlem Roíg Mateo, a porté sur les garanties procédurales applicables aux procédures disciplinaires. Les participants ont d'abord été invités à classer une série de garanties en fonction de leur importance. Ils ont classé l'indépendance des organes disciplinaires au plus haut rang, suivie du droit à un recours juridictionnel effectif contre les sanctions disciplinaires (à moins que ces dernières n'aient été adoptées par un organe judiciaire présentant toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité découlant des traditions constitutionnelles communes des États membres) (fig. 1).



*Fig. 1 – Quelle est l'importance des garanties procédurales suivantes dans les procédures disciplinaires ?*

Ensuite, les participants ont discuté de l'enquête et ont insisté sur l'importance de l'intervention d'un organe indépendant, impartial et compétent. Est avant tout ressortie de la discussion la diversité des modèles parmi les systèmes représentés en ce qui concerne l'enclenchement des procédures disciplinaires (fig. 2).



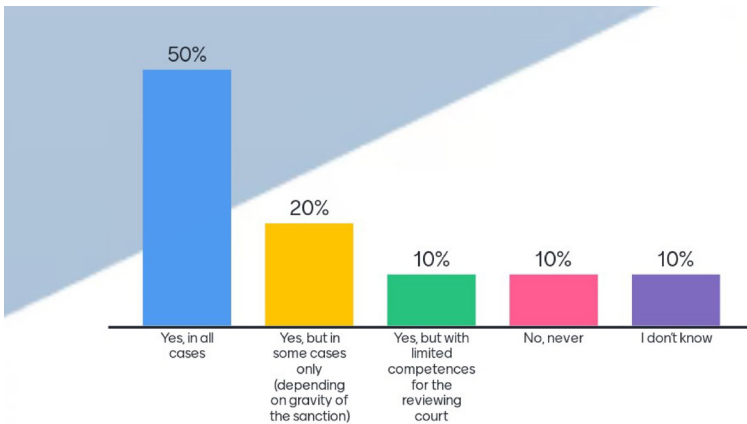
*Fig. 2 – Comment les procédures disciplinaires sont-elles engagées dans votre État membre ?*

Les participants ont ensuite été interrogés sur les garanties liées à un procès équitable pouvant être considérées comme pleinement respectées dans leurs systèmes. Dans la grande majorité des systèmes représentés, le droit d'être entendu, le droit d'accès au dossier, le droit d'être assisté d'un avocat et la pleine présomption d'innocence semblent suffisamment garantis. En revanche, le droit de contester des mesures provisoires devant les tribunaux et le secret de la procédure pour préserver la réputation et la légitimité d'un juge pendant la procédure sont moins systématiquement protégés dans ces systèmes.

Cette dernière conclusion semble être liée à la réponse donnée à une autre question concernant la phase du procès disciplinaire, pour laquelle les participants ont été invités à mentionner les avantages et inconvénients du caractère public des audiences. L'avantage de la transparence pour le public est apparu comme le premier élément de réponse, mais les juges interrogés ont également insisté sur le « coût » d'une telle publicité en termes de préjudice à la réputation du juge poursuivi.

Deux derniers éléments méritent d'être mentionnés, car ils mettent en évidence d'éventuelles violations des normes européennes minimales en matière de procédures disciplinaires. Elles concernent

l'exigence de clarté des infractions et des sanctions et la possibilité de contester des mesures disciplinaires devant un tribunal. Ainsi, selon plus de la moitié des participants (53 %), les infractions disciplinaires et les sanctions devraient être définies plus clairement dans leur système afin d'accroître la prévisibilité. En outre, seule la moitié des juges interrogés ont déclaré que toute mesure disciplinaire pouvait être contestée devant un tribunal exerçant un contrôle complet dans leur système (fig. 3).



*Fig. 3 – Dans votre État membre, une mesure ou une sanction disciplinaire peut-elle être contestée devant une juridiction compétente pour exercer un plein contrôle juridictionnel ?*

Richard Devlin a coordonné le quatrième et dernier atelier de la session I sur la ligne de démarcation tenue entre les procédures disciplinaires et non disciplinaires. L'atelier s'est essentiellement appuyé sur un scénario fictif auquel les participants ont été invités à réagir et a déclenché une discussion qui a mis en évidence la variété et la complexité des paramètres entrant en jeu pour aborder cette problématique.

Cette diversité est également apparue lors de la session II, qui portait sur le rendement des juges et le contrôle de leur performance.

## *§ 2. – La « comptabilité » des juges sous l'angle de l'amélioration de la performance et du contrôle de la performance*

Au cours de la session II, Gilles Accomando et Marco Fabri ont coordonné un atelier axé sur les outils adaptés de mesure de la performance des juges, qui a révélé la diversité des pratiques entre les États

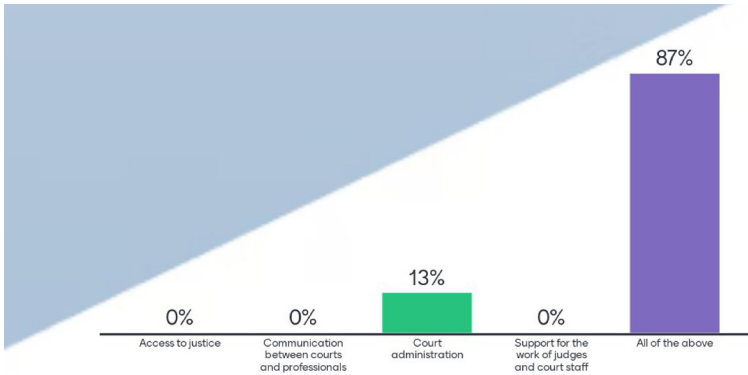


membres à cet égard. Cet atelier a porté sur l'une des questions les plus importantes et les plus délicates pour la qualité et le fonctionnement efficace de la justice. Le principal défi consiste à trouver un équilibre entre l'indépendance interne des juges et la prestation d'une justice qualitative dans un délai raisonnable. La plupart des participants ont convenu de la nécessité de disposer d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant de mesurer adéquatement la performance des juges. Les mesures de performance ne doivent pas être considérées comme des outils permettant de contrôler les juges ou, pire encore, de faire pression sur eux, mais comme des outils permettant d'améliorer leur travail par la comparaison des données et des pratiques. Le rôle des présidents de tribunaux à cet égard est d'une importance capitale. Les données devraient être disponibles à différents niveaux de détail pour les différentes parties prenantes, y compris le public, dans un souci de transparence et pour renforcer la légitimité des cours et des tribunaux.

En parallèle, Dalia Vasariénė et Emmanuel Coulon ont discuté de la numérisation et de la digitalisation des processus judiciaires avec un autre groupe de juges<sup>(4)</sup>. À quelques exceptions près, les juges participants ont principalement confirmé que ces développements technologiques sont actuellement en discussion dans les systèmes nationaux et s'inscrivent dans le cadre d'efforts plus larges visant à améliorer le service public de la justice. En ce qui concerne les pratiques actuelles, les communications devant les tribunaux (demandes, observations, lettres adressées au greffier, etc.) peuvent être faites au format électronique dans près des quatre cinquièmes des systèmes représentés. Dans quelques systèmes nationaux, la soumission de documents par voie électronique semble même être la règle. Toutefois, il est intéressant de noter que dans un cinquième des systèmes représentés, les soumissions électroniques semblent encore être exclues. De l'avis des participants, cela peut être considéré comme une « déficience » compte tenu des avantages de la numérisation et de la digitalisation en termes d'accès à la justice, de communication entre tribunaux et professionnels, d'administration des tribunaux et de soutien au travail des juges et du personnel judiciaire (fig. 4).

---

(4) La numérisation s'attache à la conversion et à l'enregistrement des données. En revanche, la digitalisation consiste à développer des processus et des modifications de flux de travail pour éviter les systèmes manuels et surmonter les inefficacités et autres inconvénients de ces derniers. Ces deux aspects ont été couverts par l'atelier et étaient désignés plus généralement comme des « développements technologiques » appliqués aux tribunaux.



*Fig. 4 – Quels sont les avantages des nouvelles technologies appliquées aux fonctions judiciaires ?*

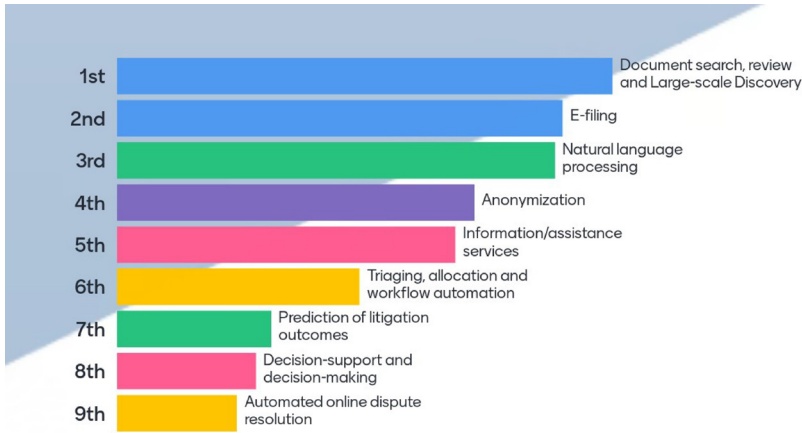
Certains juges interrogés ont toutefois attiré l'attention sur la pression accrue que la numérisation peut entraîner pour les eux et le personnel travaillant dans les greffes.

L'atelier s'est ensuite penché sur la question de l'IA appliquée aux fonctions judiciaires. Les questions posées aux participants ont permis de tirer les conclusions suivantes. Tout d'abord, très peu de participants (environ 10 %) considèrent que les outils d'IA ne devraient jamais être utilisés pour exercer des fonctions judiciaires, en raison des dangers qui y sont associés. Deuxièmement, cependant, la moitié seulement des juges interrogés (53 %) perçoivent généralement l'IA comme une source d'opportunités pour les fonctions judiciaires, en particulier en termes d'efficacité et de qualité des décisions judiciaires (voir fig. 5), et seule une petite minorité (environ 10 %) déclare en avoir déjà fait usage dans l'exercice de leurs fonctions.



*Fig. 5 – Quels avantages l'utilisation des outils d'IA peut-elle offrir aux juges ?*

Les défis posés par les outils d'IA appliqués aux fonctions judiciaires ont également été abordés lors du troisième atelier, coordonné par Keri Grieman et Francesco Depasquale. Ils ont demandé aux participants quels grands risques ils présentaient à cet égard. Les trois risques que les participants ont mentionnés le plus souvent étaient la sécurité/protection des données, la déshumanisation et une moindre qualité de la justice (notamment les risques de biais, le manque de transparence et de fiabilité des sources de données, l'automatisation excessive et le piratage). La question suivante débattue par les participants portait sur les aspects des activités judiciaires pour lesquelles le rapport bénéfices-risques du recours aux outils numériques et outils d'IA doit être considéré comme favorable. Les quatre activités classées en tête de liste sont la recherche, l'examen et la divulgation à grande échelle de documents, le dépôt électronique, le traitement du langage naturel et l'anonymisation (fig. 6). En revanche, l'utilisation d'outils d'IA pour la justice prédictive, le soutien à la prise de décisions ou le règlement des différends a suscité davantage de doutes parmi les participants, car ces activités sont plus étroitement liées à l'essence des fonctions judiciaires. Dans le même ordre d'idées, de nombreux participants ont préconisé l'interdiction de l'IA pour la prise de décision en soi, en particulier en droit pénal ainsi que pour le développement d'une justice prédictive.



*Fig. 6 – Parmi les applications suivantes, lesquelles présentent selon vous un rapport bénéfices-risques favorable ?  
En d'autres termes, laquelle utiliseriez-vous ?*

Il est intéressant de noter qu'il semble y avoir une certaine convergence entre ces résultats, expression des opinions de juges de (presque) toute l'UE, et la « loi sur l'intelligence artificielle » de l'UE, adoptée par le Parlement européen en première lecture le 13 mars 2024, soit après le forum *judges@europe* <sup>(5)</sup>. Le projet de loi sur l'intelligence artificielle classe certains systèmes d'intelligence artificielle destinés à être utilisés pour l'administration de la justice et les processus démocratiques comme étant à « haut risque », « compte tenu notamment des risques de biais, d'erreurs et d'opacité » dans le cadre de l'exercice du droit à un recours effectif et à un procès équitable <sup>(6)</sup>. La portée de cette classification est très large puisqu'elle couvre les « systèmes d'IA destinés à être utilisés par une autorité judiciaire ou un organisme administratif, ou en leur nom, pour aider les autorités judiciaires ou les organismes administratifs à rechercher et à interpréter les faits et la loi, et à appliquer la loi à un ensemble concret de faits, ou à être utilisés de manière similaire lors du règlement extrajudiciaire d'un litige » <sup>(7)</sup>. La classification des systèmes d'IA comme étant « à haut risque » entraîne un certain nombre d'exigences spécifiques énoncées

(5) Voy. la résolution législative du Parlement européen, du 13 mars 2024, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées en matière d'intelligence artificielle (loi sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union.

(6) Consid. 61 du projet de loi sur l'intelligence artificielle.

(7) *Ibid.*, annexe III, point 8.

dans la loi sur l'IA, notamment un système élaboré de gestion des risques (article 9), des critères de qualité minimum concernant les ensembles de données et leur gestion (article 10), la disponibilité d'une documentation technique détaillée avant la mise sur le marché ou la mise en service d'un système d'IA (article 11), la tenue de registres des événements par ces systèmes (article 12), la transparence permettant aux « utilisateurs » d'interpréter les résultats d'un système et de l'utiliser de manière appropriée (article 13) et la surveillance humaine, à savoir la conception et le développement de systèmes permettant un contrôle réel par des personnes physiques pendant la période d'utilisation (article 14).

Le considérant 61 de ce projet fournit des indications générales sur la manière dont la loi sur l'intelligence artificielle pourrait affecter les systèmes d'intelligence artificielle appliqués aux fonctions judiciaires. Ainsi, comme il résulte des amendements qui lui ont été apportés par le Parlement européen, le considérant indique que « l'utilisation d'outils d'intelligence artificielle peut soutenir le pouvoir de décision des juges ou l'indépendance judiciaire, mais ne devrait pas les remplacer, car la décision finale doit rester une activité et une décision humaines ». Toutefois, ce même considérant ajoute que la classification des systèmes d'IA comme étant à « haut risque » pour les activités judiciaires ne devrait pas s'étendre aux systèmes d'IA « destinés à être utilisés pour des activités administratives purement accessoires qui n'ont aucune incidence sur l'administration réelle de la justice dans des cas individuels, telles que l'anonymisation ou la pseudonymisation de décisions judiciaires, de documents ou de données, la communication entre membres du personnel, les tâches administratives ou l'allocation des ressources ».

Il existe une convergence entre ce régime souple pour les tâches qui sont moins caractéristiques de l'essence même des fonctions judiciaires et les points de vue des participants sur le « meilleur scénario » pour l'utilisation de l'IA dans les systèmes judiciaires. En effet, à cet égard, les participants ont surtout évoqué la recherche et l'analyse, l'enregistrement et le « triage » des requêtes, la gestion des dossiers et la gestion des ressources humaines, ainsi que la traduction.

Le quatrième atelier de la session II, coordonné par Gianluca Grasso et Emmanuelle Laudic-Baron, a abordé une question résolument tournée vers l'avenir : le jugement et la formation judiciaire dans le méta-vers.

L'atelier s'est ouvert par un rappel des questions soulevées par l'utilisation de la réalité virtuelle, soit en termes de formation soit plus largement en relation avec l'activité judiciaire. L'utilisation de la réalité virtuelle dans la formation présente des avantages indéniables, notamment en termes de simulation. Les participants ont présenté leurs expériences nationales en la matière, comme l'utilisation de la réalité virtuelle par les services de police en France et en Espagne pour présenter des scènes de crime fidèles à la réalité et les « figer », tout en permettant au spectateur de se déplacer dans la scène. De tels outils permettent aux juges, par exemple, de mieux vérifier les preuves qui leur sont présentées ou de vérifier certaines mesures à une échelle 1/1. Les participants ont insisté sur l'intérêt de scénarios permettant aux juges, par exemple, de se retrouver à la place d'une victime de violence familiale ou d'un enfant témoin de violence familiale. Ils ont évoqué une expérience du ministère français de la Justice concernant la gestion de l'administration pénitentiaire dans le cas des auteurs de violences conjugales. En Italie, la réalité virtuelle est également utilisée pour former les agents pénitentiaires sur les situations qu'ils pourraient rencontrer avec les détenus dans le cadre de leur pratique professionnelle et leur permettre de développer des réflexes adéquats, notamment au regard du risque d'agression. Parmi les autres exemples d'expérience de réalité virtuelle, l'un a pour but d'aider à mieux comprendre le handicap invisible et à mesurer les souffrances des personnes en situation de handicap ou les difficultés qu'elles pourraient rencontrer dans leur environnement professionnel.

De plus, les participants ont discuté de l'intérêt de créer à l'avenir des supports de réalité virtuelle pour mener des exercices de simulation d'audience devant les tribunaux. Néanmoins, les coûts de ces aides innovantes selon le type de résultats recherchés ont également été mentionnés. Des questions se posent par ailleurs sur l'acquisition des équipements, notamment pour les instituts de formation. Trois cas pratiques ont ensuite été examinés pour évaluer les défis posés par les métavers dans le secteur judiciaire. Le troisième cas concernait la possibilité d'organiser des audiences dans les métavers. Les participants ont insisté sur le fait que le jugement n'est pas un « jeu » et sont donc réservés sur cette perspective. Cependant, l'idée d'utiliser un monde virtuel pour permettre à un témoin vulnérable, comme un enfant, de témoigner dans un cadre rassurant a été soulevée et semble présenter quelques avantages.

Les participants ont également soulevé certains points concernant l'analyse criminologique sur le comportement des utilisateurs dans le métavers. L'impunité totale semble aggraver certains comportements déviants. Il est probable que les frontières floues entre les espaces réels et virtuels soulèveront à l'avenir des questions nouvelles et difficiles sur l'étendue de la responsabilité pénale. Enfin, l'achat de substituts numériques, comme dans le cas d'œuvres d'art avec de la cryptomonnaie, et la création de banques dans le métavers ont été abordés, ces développements ouvrant la voie à des litiges civils et commerciaux connexes. Les participants s'attendent à ce que de tels développements exigent une formation accrue des juges et des procureurs à l'avenir sur le fonctionnement et les dangers du métavers.

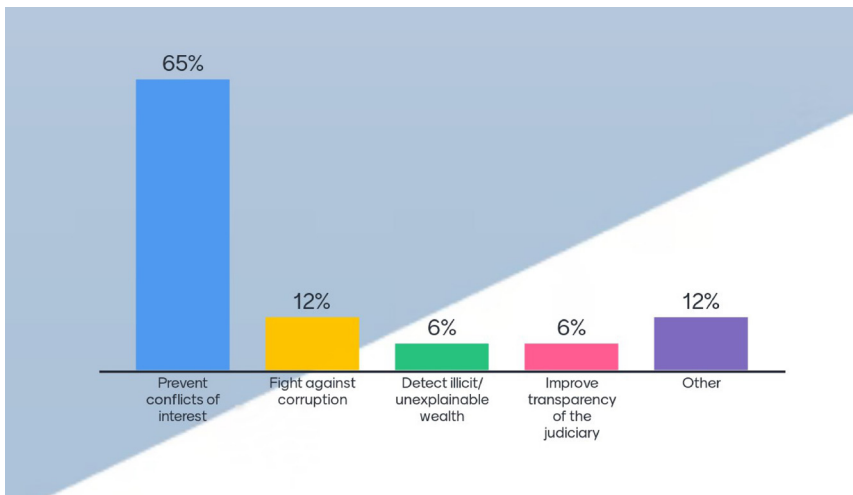
§ 3. – *La « comptabilité » des juges sous l'angle de la transparence*

Au cours de la session III, un certain nombre de questions ont été soulevées lors des ateliers concernant le renforcement de la « comptabilité » des juges sous l'angle de la transparence. Pour rappel, les présentes conclusions ne reflètent pas les résultats de l'atelier consacré aux défis de la communication pour les tribunaux à l'ère numérique. Le chapitre d'Herman van Harten publié dans le présent ouvrage résume les discussions menées lors de l'atelier qu'il a coordonné sur le sujet et s'appuie sur celles-ci.

Lors de l'atelier coordonné par Keri Grieman et Evgenia Papadopoulou, les juges participants ont eu l'occasion de discuter de questions majeures concernant la protection des données et la gestion des données dans les outils de *deep learning* appliqués aux fonctions judiciaires, ainsi que des défis posés par l'*open data* dans ce contexte. Les participants ont insisté sur les risques que la gestion des données dans les outils de *deep learning* implique en termes de normalisation, de déshumanisation et de simplification excessive. Les dangers de la résolution des différends à l'aide d'outils statistiques ont été mentionnés. Les participants ont reconnu les avantages que peuvent générer les outils d'IA appliqués à de telles fonctions, comme le renforcement de la transparence et de la « comptabilité » des systèmes judiciaires, mais ils ont également souligné les risques que l'exploration de données crée pour la vie privée. L'un des principaux défis que les organismes publics doivent relever lors de la conception d'outils d'IA destinés aux organes judiciaires concerne l'exactitude et la transparence des données. Comme indiqué ci-dessus, lors de l'examen du projet de

loi de l'UE sur l'IA, ces préoccupations semblent avoir été prises en compte dans les obligations découlant de la classification de certains systèmes d'IA comme étant « à haut risque » lorsqu'ils sont appliqués à des aspects essentiels des fonctions judiciaires<sup>(8)</sup>.

L'atelier coordonné par Fernando Vaz Ventura, Silviya Dimitrova et Monica Frackowiak a abordé la question de la transparence par l'éthique judiciaire et portait plus particulièrement sur les déclarations d'intérêt des juges et des procureurs. Les participants ont d'abord été invités à indiquer quelle était la principale valeur ajoutée des déclarations d'intérêt pour les juges et les procureurs. Sans surprise, la majorité des participants (65 %) ont placé la prévention des conflits d'intérêts en haut du classement, suivie de la lutte contre la corruption (12 %) (voir fig. 7).



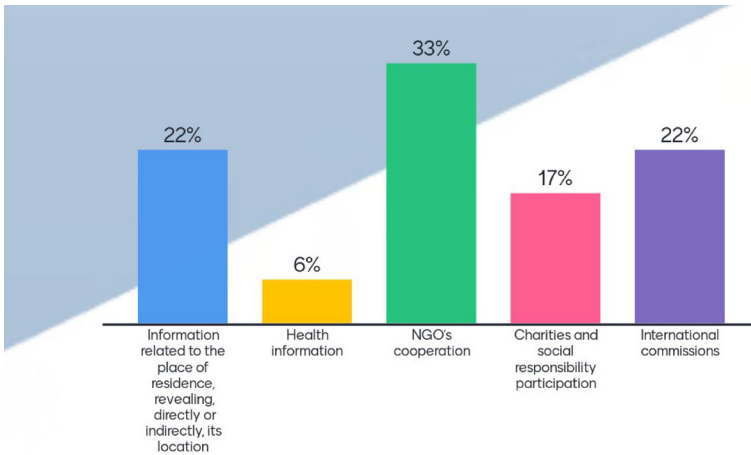
*Fig. 7 – Quelle est la valeur la plus critique de la déclaration d'intérêt du juge ?*

Fait intéressant, près d'un tiers des juges participants (35 %) ont indiqué qu'aucune déclaration d'actifs et de passifs n'était requise dans leur système national. En outre, dans les systèmes prévoyant une telle obligation, environ la moitié d'entre eux couvrent les actifs et passifs des conjoints et autres proches parents. Ces résultats suffisent déjà

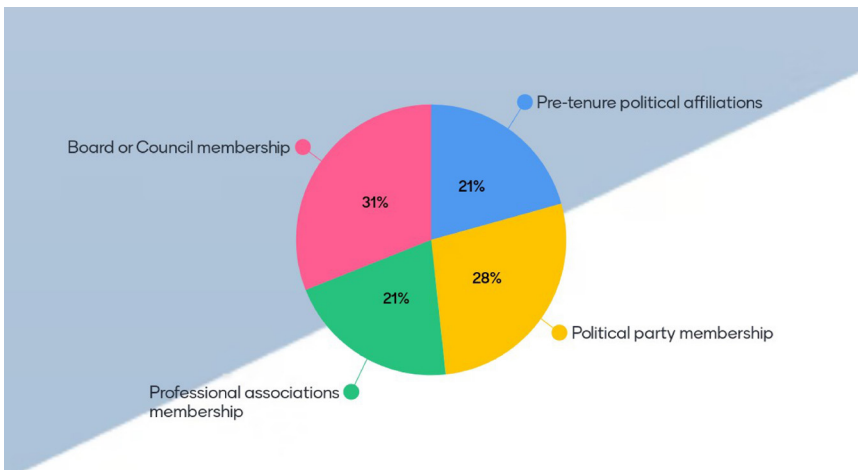
(8) Il peut notamment faire référence à la tenue de registres des événements par ces systèmes (art. 12), ainsi qu'à l'exigence de transparence permettant aux « utilisateurs » d'interpréter les résultats d'un système et de les utiliser de manière appropriée (art. 13).



à mettre en évidence des différences significatives dans la pratique des déclarations d'intérêt entre les États membres. Une obligation de fournir des informations non financières peut également être justifiée. Là encore, cependant, les obligations varient considérablement d'un système à l'autre quant au type d'information à fournir (voir fig. 8 et 9, la dernière concernant les affiliations et les adhésions).



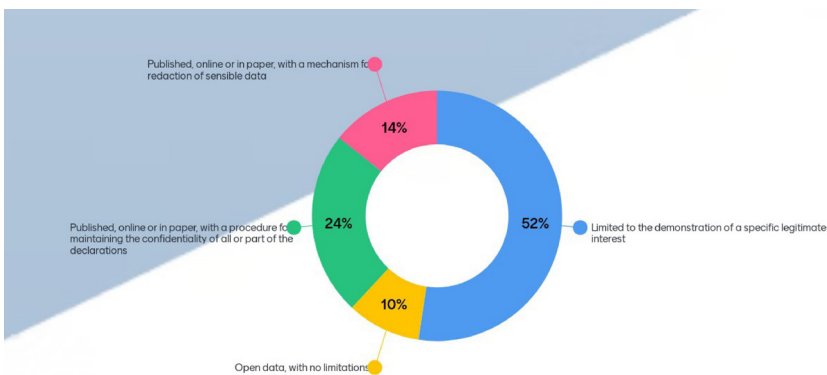
*Fig. 8 – Quels types d'informations non financières les juges doivent-ils inclure dans leur déclaration d'intérêt ?*



*Fig. 9 – La déclaration d'intérêt du juge doit inclure des données sur... ?*

Dans la plupart des systèmes prévoyant une obligation de déclaration d'intérêt, les déclarations sont gérées par les présidents de tribunaux ou par des conseils nationaux de la magistrature.

L'atelier a ensuite abordé la question délicate de l'accès aux déclarations d'intérêt des membres du pouvoir judiciaire, laquelle est étroitement liée au droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Ce volet des discussions a également révélé d'importantes différences entre les systèmes nationaux représentés dans l'atelier, même si la majorité des juges interrogés estiment que l'accès aux déclarations d'intérêt devrait être subordonné à la démonstration d'un intérêt légitime spécifique (voir fig. 10)<sup>(9)</sup>. Il est intéressant de noter que seule une petite minorité des juges consultés (10 %) ont plaidé en faveur d'un accès illimité du public à de telles déclarations.



*Fig. 10 – Selon quelles modalités les déclarations d'intérêt des juges et des procureurs devraient-elles être accessibles ?*

Un lien peut être établi entre ces constatations et un arrêt important rendu le 5 juin 2023 par la Cour de justice dans le cadre d'une procédure en manquement engagée par la Commission contre la République de Pologne<sup>(10)</sup>. L'arrêt contient des orientations cruciales quant aux obligations qui pèsent sur les États membres au titre du droit de l'UE lorsqu'ils conçoivent des régimes de déclaration, afin d'assurer que ces obligations ne portent pas atteinte aux droits des juges à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. La Commission

(9) Comme dans le cas d'une suspicion de conflit d'intérêts dans une affaire en cours, dans laquelle le requérant à l'accès est une partie à celle-ci.

(10) Voy. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, aff. C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

visait notamment dans son recours un aspect du régime polonais en cause qui impose aux juges de déclarer leur appartenance à des associations et à des fondations à but non lucratif, ainsi que leur appartenance à un parti politique avant leur nomination en tant que juge et leur appartenance à un parti politique pendant leur mandat avant le 29 décembre 1989, en plus de la publication de ces déclarations dans le Bulletin d'information public.

Après avoir confirmé que le traitement des données au titre du régime de déclaration en question relevait du champ d'application du RGPD<sup>(11)</sup>, la cour a considéré que ce régime méconnaissait le principe de proportionnalité. Se référant en particulier au caractère potentiellement sensible des informations à communiquer par les juges (appartenance à une organisation religieuse ou à un parti politique), elle a souligné que la République de Pologne n'avait pas fourni d'explications claires et concrètes sur les raisons pour lesquelles la présentation obligatoire d'informations sur l'appartenance d'une personne à un parti politique avant sa nomination à une fonction judiciaire et pendant l'exercice de son mandat avant le 29 décembre 1989 favoriserait la confiance du public dans l'indépendance de la justice<sup>(12)</sup>. En ce qui concerne les autres types d'adhésion, elle a estimé que l'objectif légitime de renforcer la confiance des citoyens dans la justice pouvait raisonnablement être atteint par d'autres mesures moins préjudiciables pour la vie privée des juges en question<sup>(13)</sup>. La Cour a relevé à cet égard que la mise en ligne des informations en question permettait à tout individu d'accéder à des données sensibles, y compris pour des raisons non liées à l'objectif présumé d'intérêt public, et que ceci exposait les juges concernés à des risques de stigmatisation indue.

À la lumière de cet arrêt, il semble très difficile de justifier un accès illimité du grand public aux déclarations d'intérêt des juges dans la mesure où de telles déclarations contiennent des informations susceptibles de révéler certains aspects sensibles de leur vie privée, tels que leurs convictions religieuses ou philosophiques ou leurs opinions politiques.

---

(11) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), *J.O.*, L 119, 2016, p. 1 (ci-après le « RGPD »).

(12) Arrêt *Commission c. Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, préc., pt 362.

(13) *Ibid.*, pts 367 et ff.

Enfin, Thomas Cassuto a coordonné un atelier intitulé « *Justice prédictive à l'ère du numérique : sécurité juridique, mais à quel prix ?* ». Environ deux tiers des juges participants ont d'abord déclaré être réticents à utiliser un « chatbot » pour rédiger des jugements. La majorité des participants ont également exprimé une préférence pour le développement de logiciels d'IA par le secteur public lorsque l'objectif est de les utiliser à des fins judiciaires. L'atelier s'est enfin penché sur la délicate question de la responsabilité dans une situation où l'utilisation d'un outil d'IA pour adopter une décision judiciaire a conduit à une évaluation erronée des faits ou à une application incorrecte de la loi aux faits. Le développeur ou l'utilisateur, voire les deux, doivent-ils être tenus responsables ? L'État doit-il assumer une responsabilité objective, à tout le moins dans la mesure où il a permis l'utilisation de l'outil d'IA en question ? Comment surmonter les difficultés rencontrées pour démontrer l'existence de telles erreurs dans le système ou dans son utilisation en tenant compte en particulier de l'obligation d'« enregistrer les événements » prévus dans le projet de loi sur l'IA<sup>(14)</sup> ? Ces questions nécessiteront certainement notre plus grande attention dans un avenir proche.

§ 4. – *Le renforcement de la « comptabilité » judiciaire pour promouvoir l'État de droit en Europe*

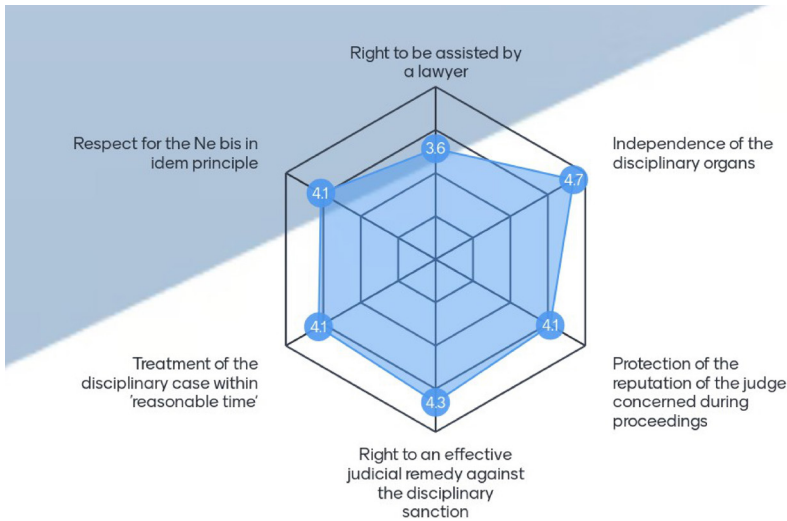
La dernière séance plénière a été conçue comme un dialogue entre les participants et nous-mêmes sur les principaux thèmes abordés au cours du forum. Les participants ont d'abord été interrogés sur les mots-clés qui leur viennent à l'esprit en lien avec la « comptabilité » judiciaire à l'ère numérique. Les réponses les plus fréquentes étaient : « transparence », « confiance du public » et « indépendance », suivies de « impartialité », « responsabilité », « éthique judiciaire » et « efficacité ».

Ensuite, les participants ont été invités à évaluer les défis les plus pressants que soulève la bonne administration de la justice dans l'UE. Les principaux défis concernent (1) le développement d'un management solide des tribunaux dans l'environnement numérique, (2) la sauvegarde de normes européennes minimales tenant compte des traditions juridiques et judiciaires nationales et (3) le développement de la capacité individuelle des juges à comprendre

---

(14) Art. 12 du projet de loi sur l'intelligence artificielle.

le développement de l'IA et à maîtriser les outils d'IA, suivis de (4) la transparence accrue des systèmes judiciaires, (5) la nécessité d'un meilleur contrôle de la performance des juges et (6) l'évaluation de la pertinence du comportement des juges dans et en dehors de leurs fonctions (fig. 11).



*Fig. 11 – Quels sont les défis les plus pressants pour la bonne administration de la justice dans l'UE ?*

En réponse à la question de savoir si les systèmes d'IA peuvent remplacer le juge, la grande majorité des participants ont répondu « non » (57 %) ou « seulement dans certaines circonstances » (35 %), ce qui confirme le haut degré de sensibilité de la question de savoir si l'IA peut remplacer le juge dans tout ou partie de ses fonctions judiciaires fondamentales (fig. 12). Il est toutefois intéressant de noter que l'écrasante majorité des participants considère souhaitable d'utiliser des systèmes d'IA pour améliorer la qualité et l'efficacité de la justice à l'avenir (fig. 13). Au cours de la discussion, de nombreux participants ont reconnu la valeur ajoutée des outils d'IA spécialement conçus pour les fonctions judiciaires, mais ont également exprimé des préoccupations quant au fait que ces outils ne devraient jamais compromettre leur indépendance et menacer l'État de droit en déplaçant le noyau de la fonction judiciaire de l'homme vers la machine.

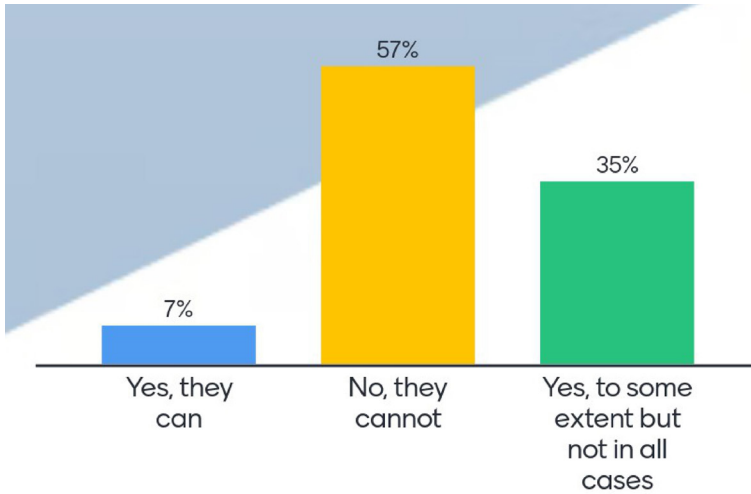


Fig. 12 – L'IA, le deep learning peuvent-ils selon vous remplacer le juge ?

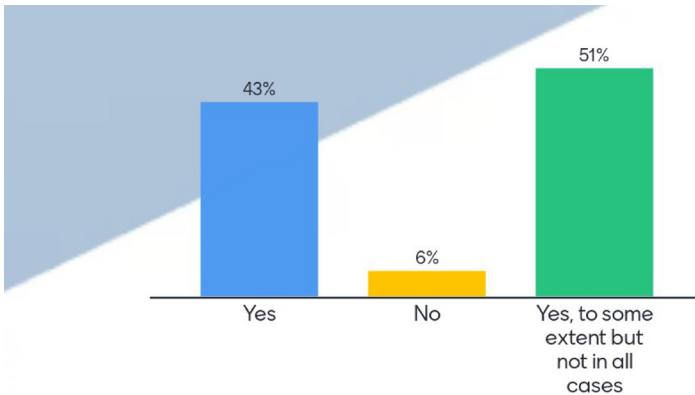


Fig. 13 – Est-il souhaitable que les juges soient assistés par l'IA, le deep learning pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'administration de la justice ?

Quatre axes nous paraissent pouvoir synthétiser les principales leçons à tirer des présentations et des ateliers du forum en ce qui concerne les défis posés par la bonne administration de la justice à l'ère numérique.

Le premier axe est la *finalité*. La justice ne peut pas être conçue exclusivement comme un « pouvoir » de l'État, mais doit de plus en plus l'être comme un service public. Comme l'illustre le toit du

« Temple de la Justice » de Richard Devlin, l'objet de la « comptabilité » judiciaire consiste à créer la confiance des citoyens dans le fait que les systèmes judiciaires sont effectivement – et non théoriquement – capables de défendre la valeur de l'État de droit, laquelle est partagée par tous les États membres. Cette valeur suppose non seulement que les règles juridiques remplissent un certain nombre de conditions, dont la clarté, la prévisibilité et l'accessibilité, mais aussi que ces règles s'appliquent sans discrimination à leurs destinataires, que les organismes publics eux-mêmes soient réellement soumis aux règles juridiques régissant leur action et que des recours soient disponibles devant des tribunaux indépendants et impartiaux pour faire appliquer la loi dans des cas concrets. L'administration efficace et indépendante de la justice est donc essentielle pour préserver la valeur de l'État de droit et, *a fortiori*, pour garantir d'autres valeurs fondamentales communes aux États membres, notamment la démocratie, l'égalité et le respect des droits fondamentaux.

Comme l'illustrent métaphoriquement les deux piliers du « Temple de la Justice » de Richard Devlin, la bonne administration de la justice exige des procédures appropriées et des ressources adéquates. La bonne administration relève avant tout du pouvoir judiciaire lui-même, en tant qu'« interface » entre le droit et les organes législatifs, d'une part, et les citoyens ou autres sujets de droit, d'autre part. Un exemple mentionné au cours de la session II du forum concerne les présidents de tribunaux, qui doivent développer toujours plus de compétences managériales afin d'allouer de manière optimale les ressources disponibles. Toutefois, l'administration d'un service public de la justice de qualité et réactif dépend dans une certaine mesure aussi de la responsabilité individuelle des juges (voir le quatrième axe ci-dessous). Les autres pouvoirs de l'État (le législateur et l'exécutif) assument également une responsabilité essentielle en vue d'assurer la bonne administration de la justice. En particulier, ils devraient assurer le recrutement et la promotion des juges en fonction de leurs mérites et leur offrir des conditions de travail adéquates au regard de leurs niveaux de responsabilités, tout en protégeant leur indépendance. Il importe également que les juges puissent recevoir une réelle formation hautement qualitative tenant compte de l'importance croissante du droit de l'UE et de la coopération judiciaire dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. De surcroît, il est particulièrement important que les

cours et tribunaux puissent disposer d'un personnel suffisamment formé pour aider les juges à s'acquitter de leurs fonctions judiciaires essentielles, car il contribue à l'affectation efficace des ressources. Par ailleurs, les systèmes judiciaires doivent être conçus et fonctionner de manière à écarter tout doute légitime dans l'esprit des citoyens quant à l'imperméabilité des juges à des pressions externes, ainsi qu'à leur neutralité vis-à-vis des intérêts dont ils sont saisis.

Le deuxième axe est la nécessité de rechercher des *approches équilibrées* lorsqu'il s'agit de relever les défis contemporains posés par la bonne administration de la justice en Europe. Une première illustration est l'application de normes européennes minimales à cet égard, notamment au sujet de l'indépendance judiciaire ou des droits des juges au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Au sein de l'UE, ces normes s'inscrivent dans la consolidation du cadre constitutionnel de l'Union. Elles visent à assurer la cohérence nécessaire entre les États membres en ce qui concerne les valeurs communes consacrées à l'article 2 du TUE, en particulier l'État de droit. Toutefois, comme l'illustre la jurisprudence récente de la Cour de justice, une telle convergence ne peut ignorer la diversité des traditions juridiques et des cultures judiciaires dans l'UE, conformément à la compétence des États membres pour organiser leurs systèmes judiciaires. L'équilibre est également essentiel pour garantir que les procédures disciplinaires et les sanctions renforcent réellement la bonne administration de la justice au lieu de l'éroder. Par conséquent, ces procédures et sanctions sont utiles dans la lutte contre les comportements inappropriés des juges dans et en dehors de leurs fonctions, contre les retards indus et, dans certaines conditions, contre des violations flagrantes de la loi ou des erreurs d'appréciation des faits. Toutefois, leur application doit être soigneusement « calibrée » afin d'éviter d'exercer une pression excessive sur les juges, source de doutes légitimes parmi les citoyens quant à l'indépendance de la justice. La dernière illustration concerne l'équilibre à trouver entre les exigences des citoyens en faveur d'une plus grande transparence des systèmes judiciaires et le respect des droits des juges à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

Le troisième axe est l'*ouverture d'esprit*. Le forum *judges@europe* a permis aux participants de mesurer à quel point il est important pour tous les juges de prendre conscience des évolutions technologiques, notamment pour les aider à améliorer le service public de la justice. Cela nécessite une adaptabilité aux nombreux avantages que



peuvent générer les outils numériques appliqués aux fonctions judiciaires, notamment en termes d'efficacité et d'exactitude. Cependant, le forum a également été l'occasion pour les participants de développer des réflexions critiques sur les risques que ces utilisations peuvent impliquer pour l'essence même de ces fonctions. Un large consensus s'est dégagé parmi les participants sur la nécessité de permettre aux juges de contrôler les résultats produits par les systèmes d'IA et de garder le dernier mot en ce qui concerne l'équilibre des intérêts en cause dans les litiges relevant de leur compétence. Les points de vue exprimés au cours du forum confirment qu'une formation adéquate et des échanges de bonnes pratiques sur la digitalisation sont essentiels pour assurer une transition harmonieuse et réussie des systèmes judiciaires vers l'ère numérique.

Le quatrième et dernier axe est l'*engagement*. Il est de la responsabilité commune des juges, en tant que dépositaires ultimes de la confiance des citoyens dans les systèmes judiciaires, d'offrir un service public de justice qualitatif et efficace à ceux-ci. Ainsi, cette deuxième édition du forum *judges@europe* a abordé les défis posés par la bonne administration de la justice en Europe à l'ère numérique. En comparant la façon dont les différents systèmes judiciaires au sein de l'UE abordent ces défis, un certain nombre de différences ont été mises en évidence, notamment concernant les régimes disciplinaires, la communication par les tribunaux ou l'évaluation de la performance des juges. Dans une large mesure, ces différences peuvent s'expliquer par la diversité des cultures juridiques et judiciaires entre les États membres. Il est toutefois évident que tous les systèmes judiciaires de l'UE poursuivent le même objectif, à savoir garantir la confiance des citoyens dans la justice, et que les défis actuels posés par ces systèmes sont en grande partie similaires. En outre, les juges de toute l'UE partagent un certain nombre de valeurs, notamment l'indépendance judiciaire en tant que pilier de l'État de droit et la valeur de la justice, toutes deux inscrites à l'article 2 du TUE. La jurisprudence récente des cours européennes démontre qu'il n'est plus possible de réduire l'indépendance judiciaire à un privilège, et l'État de droit à un principe politique. Ces principes ont une valeur juridique et sont invocables à ce titre devant les juridictions nationales et européennes. C'est dans ce contexte que l'enrichissement mutuel entre les juges de l'ensemble de l'UE en ce qui concerne la bonne administration de la justice à l'ère numérique révèle sa véritable valeur ajoutée. En tant que garants ultimes de l'État de droit et de la justice, les juges

de l'UE ont tous l'immense responsabilité de veiller à ce que chaque personne et chaque autorité, quel que soit son pouvoir, soit soumise de manière égale à la loi et que cette dernière soit correctement appliquée en temps utile dans les affaires portées devant eux. Il ne peut y avoir aucune confiance des citoyens dans les systèmes judiciaires au sein de l'UE et, *a fortiori*, aucune confiance dans nos démocraties constitutionnelles si ces fonctions fondamentales ne sont pas remplies. Le forum judges@europe a offert aux juges de toute l'UE une occasion unique de réfléchir ensemble à la meilleure façon de contribuer à faire respecter la valeur de l'État de droit sur notre continent. De tels événements ne consolident pas seulement une culture judiciaire commune en Europe. Ils contribuent aussi, concrètement, à renforcer la solidarité entre les juges européens dans leur aspiration commune à continuer à rendre une justice de qualité en dépit d'environnements juridiques et technologiques toujours plus complexes, ainsi que de contraintes budgétaires accrues.

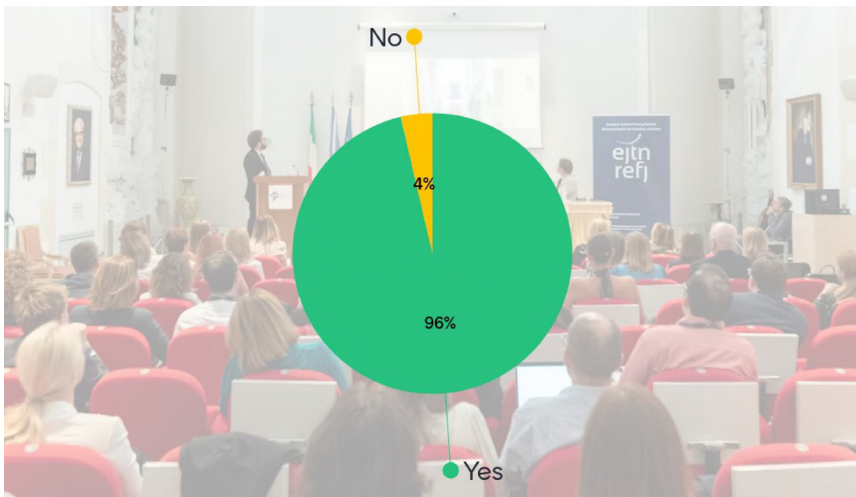


Fig. 14 – Une troisième édition du forum judges@europe devrait-elle être organisée prochainement ?

## BIOGRAPHIES OF THE SPEAKERS

### Gilles ACCOMANDO

Gilles Accomando, a judge, is Director of the Paris Bar School (EFB). He was a deputy public prosecutor specialising in corruption and money laundering. He was a full-time teacher at the French National School for Magistrates (ENM). He subsequently served as president of courts of first instance and first president of a court of appeal. He has chaired the association of court presidents, the *Conférence des présidents*, and the *Conférence des premiers présidents de cours d'appel*. Gilles Accomando has been an expert for several years at the CEPEJ (a Council of Europe body) in the working group on the quality of justice. He is also the French representative on the expert committee responsible for preparing a draft Council of Europe treaty on the protection of lawyers.

### Stanislas ADAM

Stanislas Adam is a legal secretary at the Court of Justice (Luxembourg), in the cabinet of President Koen Lenaerts, and a professor of European Union law at Ghent University and Luxembourg University, where he teaches the law of the internal market, Competition Law and comparative constitutional law. After graduating in law at the Catholic University of Louvain and in European law at Ghent University, he was awarded a doctorate fellowship from the National Fund for Scientific Research – Flanders (FWO). He defended his doctoral thesis in 2010 at Ghent University, under supervision of Professor Marc Maresceau (*La procédure d'avis devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant 2011). He then studied at Harvard University (LL.M.), where he benefitted from the Frank Boas Scholarship for Graduate Studies. After graduation, he was appointed a legal secretary at the CJEU, where he successively worked for Judge Nicholas J. Forwood (General Court), Advocate General Eleanor Sharpston (Court) and Judge Ricardo da Silva Passos (General Court), before joining the cabinet of the President of the Court, Koen Lenaerts, in 2017. Stanislas Adam has extensively published (in French, English and Dutch) in European and Belgian administrative and constitutional law.

### Thomas CASSUTO

Having begun his magistrate's career as an examining judge in 1995, he has served in a number of courts of first instance and courts of appeal, including the financial division of the Paris tribunal de grande instance and the economic and financial examining chamber of the Paris court of appeal. From 1998 to 2003, he worked for the Ministry of Justice. He was also a seconded national expert to the European Commission from 2011 to 2015. At the same time, he obtained his doctorate from the University of Paris 8 in 2001 on the subject of « the patentability of elements and products of the human body »; since 2013, he is director of the Macro droit Micro droit collection (Bruylant) of the Larcier group and a member of the board of directors of the Institut Presaje, of which he is currently chairman. He is also the author of several books and scientific articles and delivers lectures in various fora. Since September 2023, he has been Chamber President at the Court of Appeal of Reims. He has practised rugby for 35 years.

### Emmanuel COULON

After starting his career as a lawyer in an international law firm in Brussels, he was recruited in 1996 by the President of the General Court of the European Union as a legal secretary. He was appointed head of chambers of the President in 2003. In October 2005, he was elected Registrar of the General Court of the European Union for a six-year term. Renewed in 2011 and again in 2017, his term of office ended, at his own request, on April 30, 2023. As Registrar of the General Court, he headed the registry of an international and multilingual Court and was responsible, under the authority of the President, for the administration of this Court. In particular, he took part in the work of the governing bodies of the Union's judicial institution. Having worked for 26 years at the Court of Justice of the European Union, he has in-depth knowledge of the way in which the Union's Courts operate and the procedures applicable in cases brought before them. Emmanuel Coulon holds a Master's degree in Law (Panthéon-Assas-Paris II), a Master's degree in Management Sciences (Dauphine-Paris IX) and an LLM in European Law from the College of Europe (Bruges). He is the author of several publications on European Union law, particularly in the fields of procedural law and the administration of Justice.

**Francesco DEPASQUALE**

Called to the Bar, he held various roles in legal associations and committees, such as Vice President of the Malta Maritime Law Association from 1996 to 2002. Within the Maltese Chamber of Advocates, he served as Treasurer (1997-1999), General Secretary (1999-2007), and International Secretary (2007-2009). Additionally, he served on the Committee for Advocates and Legal Procurators of the Commission for The Administration of Justice from 1999 to 2008. Before becoming a Magistrate, he worked as a litigation lawyer, specializing in civil, commercial, and family law, and served as Chief Legal Advisor to the Registrar of Courts (2006-2011). He became Commissioner for Justice (Central Region) in August 2006, and later, on April 28, 2011, he was appointed Magistrate for the Islands of Malta and Gozo, with duties spanning various courts and boards. In April 2019, he became a Judge for the Superior Courts of Malta and Gozo, with assignments in the Civil Court. He held positions in the Association of the Judiciary of Malta, including General Secretary (2012-2020) and President (2022-to date). He represented Malta on CEPEJ since 2007 and joined the CEPEJ-SATURN Working Group in 2010. In 2018, he became a Bureau Member of CEPEJ, and in December 2022, he was elected as its President for a two-year term.

**Ingrid DERVEAUX**

Ingrid Derveaux is a French judge elected as Secretary General of the European Judicial Training Network (EJTN), starting 1st January 2023. She is the first woman to lead the Brussels-based Secretariat aiming at promoting EU legal culture amongst judiciary and court staff. Thus, She coordinates the work of the EJTN's members which are all the EU judicial training institutions. Ms. Derveaux has extensive experience in the field of law. She was previously the Vice-director and Head of the International department of the French National School for the Judiciary (ENM). She became member of the Board of the International Organisation for Judicial training (IOJT). She also worked as Vice-Prosecutor at the Paris Public Prosecutor's office and as a civil and criminal judge at the Cambrai and Nice courts, among other roles. She was also a lecturer in Criminal and procedural Law at the University of Valenciennes.

### Richard DEVLIN

Richard Devlin is a Professor of Law at Dalhousie University. He was appointed Distinguished University Research Professor in 2005. He teaches Contracts, Jurisprudence, Aboriginal and Indigenous Law, Legal Ethics and Graduate Studies. He has published widely in various journals and co-edited several books. He has won several teaching awards including the Hanna and Harold Barnett Award and the Canadian Association of Law Teachers Award for Academic Excellence. In 2015, he was elected as a Fellow of the Royal Society of Canada. He served as the Acting Dean of the Schulich School of Law from July 2020 to June 2021. He has been involved in designing Judicial Education Programmes in Canada and abroad for over 25 years. He is the Founding President of the Canadian Association of Legal Ethics. In 2020, he received the Canadian Association for Legal Ethics Lifetime Achievement Award.

### Anke EILERS

Starting her career as a lawyer in an international law firm in Frankfurt (Hengel Mueller Weitzel) (1991-1993), she was appointed as a Judge at the Lower Court of Bonn (1993). At the German Constitutional Court in Karlsruhe, she was the assistant of the President of Court Jutta Limbach (1999-2002) and then she was appointed as a Judge at the Court of Appeals in Cologne (2002). She worked for the State Ministry of Justice in Düsseldorf (2006-2009), she was appointed Presiding Judge at the Court of Appeals in Cologne (2011) and a Member of the working group 'Quality' of CEPEJ (2014-2021). She became the German representative in the Consultative Council of European Judges (CCJE) (since 2015), Member of the Bureau of CCJE (since 2019) and President of CCJE (since 2022).

### Marco FABRI

Marco Fabri is a National Research Council of Italy (CNR) research executive. He has been a research fellow at the University of Denver, College of Law, the National Center for State Courts, Williamsburg, Virginia, (USA) and the University of Wollongong, Australia. He has coordinated several European research projects on the administration of justice and collaborates as a scientific expert with various international bodies such as the Council of Europe Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), the European Court of Justice, the

World Bank, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), and the European Networks of Councils for the Judiciaries (ENCJ). His research interests and publications concern the administration of justice, governance, reform processes, court management, and the use of information and communication technologies in the judiciary, always from a comparative perspective.

#### Ivana HRDLICKOVA

Judge Ivana Hrdličková is an experienced legal and executive professional with broad expertise in judicial, managerial, and diplomatic realms. Holding a J.D. in civil law and a Ph.D. in International Law, she has presided over diverse criminal and civil cases in the Czech Republic, emphasizing human rights. Appointed as a Judge of the Appeals Chamber of the Special Tribunal for Lebanon in 2012, she subsequently served as its President and Presiding Judge. Judge Hrdličková possesses significant teaching and training proficiency, delivering expert sessions to judges in post-conflict regions. Actively engaged in the International Association of Women Judges and the International Nuremberg Principles Academy, she specialises in fostering the rule of law in post-revolution societies. She has participated in numerous international legal and judicial projects, notably within transitional judiciaries across countries like the Czech Republic, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, and Tunisia, including efforts under the Euro-Mediterranean Partnership (Euro-Med).

#### José IGREJA MATOS

He is the President of the Appeal Court of Porto (Tribunal da Relação do Porto), Portugal and Honorary President of the International Association of Judges (UIM-IAJ). He is a member of the Advisory Board of the Judicial Integrity Network of the United Nations, and Vice-President of the Consultative Council of European Judges of the Council of Europe. He has previously been the President of the European Association of Judges, and Director of the Law Review 'Julgar'.

#### Villu KÕVE

Villu Kõve, born on 26 August 1971 in Saaremaa, is a distinguished legal scholar and judge. He holds a law degree and a master's degree from the University of Tartu, along with further education from

German universities. Since 2009, he has been a PhD graduate from the University of Tartu. Kõve began his judicial career in 2002, serving as a member of the Supreme Court, eventually becoming Chairman of the Civil Chamber in 2014 and Chief Justice in 2019. Prior to his judicial career, he worked as a sworn advocate. Committed to education, Kõve has been lecturing at the University of Tartu since 2004 and holds the position of associate professor of civil law since 2010. He has actively contributed to legislative drafting in civil law and published numerous articles in Estonian and international legal journals. Kõve's expertise spans civil procedural law, property law, corporate law, and the law of obligations, making him a respected figure in both academia and the judiciary.

#### Martin KUIJER

Starting as a senior legal adviser (raadadviseur, 2003-2016) and Legal Advisor (2016-2019) at the Ministry of Justice and Security of the Netherlands, he was a Professor of human rights law at the Vrije Universiteit Amsterdam (2004-2019). He became a Substitute judge of the Court of Appeal Arnhem-Leeuwarden (2008-2019) and a Member of the editorial board of the Netherlands Human Rights Law Journal (*Nederlands Tijdschrift voor Mensenrechten*) and the Netherlands Yearbook of International Law (NYIL). He is currently a Justice Supreme Court of the Netherlands (since 2020), a Member of the Permanent Court of Arbitration (since 2020) and a Vice-President at the European Commission for Democracy through Law at the Council of Europe (since 2015).

#### Siofra O'LEARY

Síofra O'Leary, born in Dublin, Ireland, is a distinguished legal figure whose career spans academia, research, and judiciary. O'Leary held significant roles at the Court of Justice of the European Union, Luxembourg, from 1996 to 2015, including *Référéndaire*, *Chef de Cabinet*, and *Head of Unit*. Honoured as an Honorary Bencher of the Honourable Society of the King's Inns in Ireland, O'Leary has been a Judge of the European Court of Human Rights since July 2, 2015, and notably served as President of Section from January 1, 2020, to October 31, 2022, before assuming the role of Court President on November 1, 2022, shaping European jurisprudence. Additionally, she served as Assistant Director of the Centre for European Legal Studies at the University of Cambridge and as a fellow at Emmanuel College during



1995-1996. Her influence extends to academia, where she's been a Visiting Professor at the College of Europe in Bruges since 2003. She earned her Bachelor of Civil Law from University College Dublin in 1989 and a PhD from the European University Institute in Florence, Italy, in 1993.

#### Roxana Ioana PETCU

Starting her career in 1996 as a Judge at the Buftea Court, Chief Inspector Roxana Ioana Petcu served there for nine years. In 2005, she was promoted to Vice President of the same court, followed by a promotion to President in 2006. She held this position until 2011 when she became the President of the Ilfov Tribunal. In 2013, Mrs. Roxana Ioana Petcu took on a role as a Seconded Judge at the Superior Council of Magistracy. In addition, in 2013 she obtained the title of doctor in law with a thesis on the 'Specifics of judicial responsibility of magistrates'. Between 2017 and 2018, she also served as the Acting Head of Service in the Human Resources Department at the Superior Council. In 2018, she transitioned to the Judicial Inspection as a Judicial Inspector. She was promoted to Director of Inspection for Judges in 2020. As of 2022, she holds the position of Chief Inspector of the Judicial Inspection of Romania and since June 2023 is the President of the European Network of Judicial Inspection Service (ENJIS).

#### Didier REYNDERS

Didier Reynders is the European Commissioner for Justice in charge of the rule of law and consumer protection, a position he has held since December 2019. Previously, he held several high-level political positions in Belgium, including Minister of Defence, Minister of Foreign Affairs, Foreign Trade and European Affairs, minister of Finance and Deputy Prime Minister. From 2004 to 2011, he served as chairman of the Mouvement Réformateur (liberal party alliance). He was elected Member of the Parliament in 1992. Prior to this, he presided over the Belgian railways and the Belgian Airways Agency.

#### Raffaele SABATO

He served as a Judge at the Court of Naples (1991-2012) and subsequently at the Supreme Court of Cassation in Rome, where he served in various specialised chambers until 2019. An expert at the Chair of Private Law, University Federico II, Naples, since 1991, and

a visiting scholar at several universities, he was a member of the Scientific Committee for Judicial Training of Italy's High Council for the Judiciary (CSM) (1998-2001) and later a member of the Board of the Italian School for the Judiciary (2012-2016), in both positions overseeing European and international law matters. He was active internationally as a judicial expert (1999-2019) and held positions at the Consultative Council of European Judges (CCJE), including President (2006-2007). As a fellow of the European Law Institute (ELI), he was a member of the Council and of the Board (2012-2019). He served as a Contact Person for the EU Commission within the Italian judiciary (2013-2019). He currently serves as Judge of the European Court of Human Rights (since May 5, 2019).

#### Milda TREIGE

Milda Treigė holds a bachelor and master of laws degrees from Mykolas Romeris university (Vilnius, Lithuania) and an LL.M in International Business Law from Central European University (Vienna, Austria). She has extensive experience as a legal advisor for EU and international law matters, gained through work at the Supreme Court of Lithuania, currently she holds the position of the Head of the Permanent Office of the European Network of Councils for the Judiciary.

#### Herman VAN HARTEN

Herman Van Harten was born in 1981. He studied law in Utrecht and Oxford (1999-2004). He obtained his doctorate degree in law at the University of Amsterdam (2011). From 2004 to 2015 he mainly worked as a lecturer and researcher in European law in Utrecht, Leiden, and Amsterdam. He publishes and teaches on issues of effective judicial protection, judicial independence, the rule of law and substantive EU legal developments. He was a MacCormick Fellow at Edinburgh Law School in 2012. He became a substitute judge in the District Court of Amsterdam (2013-2015). From 2015 to 2023 Herman worked as (senior) judge in the District Court of The Hague (criminal, commercial, civil, insolvency law, and court coordinator for European law). Herman was board member of the Dutch Association for European Law for ten years and secretary general of XXIX FIDE Congress, held in the Hague in 2021. He is currently senior judge and chair of a commercial & civil law team in The Hague Court of Appeal (since 2023) and, on behalf of the Dutch judiciary, chair of the expert group on European

civil law and member of the European Judicial Network (EJN) in civil and commercial matters. Furthermore, he is treasurer of the Dutch Foundation Judges for Judges (since 2023).

#### Dalia VASARIENĖ

Dalia Vasarienė has been a judge of the Civil Division of the Supreme Court of Lithuania since her appointment in 2013, after having served as a judge of the Court of Appeal since 2012. In 2020, she was elected to represent her colleagues in the Lithuanian Judicial Council. In 2022, Ms Vasarienė was delegated to represent the Lithuanian Judicial Council in the Executive Board of the European Network of Councils of the Judiciary (ENCJ) and was elected President of the ENCJ the same year. Ms Vasarienė is also an academic with a PhD in commercial law and an associate professor at the Law School of Mykolas Romeris University. She has authored and co-authored numerous publications and textbooks on property law and constitutional law. Ms Vasarienė has also served as Vice-Dean of the Law School. Since 2022, Ms Vasarienė has been a court mediator.

#### Tatiana VERESS

Veress works as Crime Prevention and Criminal Justice Officer at the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) where she coordinates the activities of UNODC's Global Judicial Integrity Network as a global platform that aims to promote experience-sharing among judges and judiciaries, facilitate access to existing resources and knowledge, and identify and address emerging challenges to judicial integrity.



## BIOGRAPHIES DES ORATEURS

### Gilles ACCOMANDO

Gilles Accomando, magistrat, est directeur de l'École des Avocats de Paris (EFB). Il était substitut du procureur spécialisé dans la corruption et le blanchiment d'argent. Il a été enseignant à plein temps à l'École nationale de la magistrature (ENM). Par la suite, il a exercé les fonctions de président de tribunaux de première instance et de premier président d'une cour d'appel. Il a présidé l'association des présidents de tribunaux, la Conférence des présidents, et la Conférence des premiers présidents de cours d'appel. Gilles Accomando est expert depuis plusieurs années à la CEPEJ (un organe du Conseil de l'Europe) dans le groupe de travail sur la qualité de la justice. Il est également le représentant français au sein du comité d'experts chargé de préparer un projet de traité du Conseil de l'Europe sur la protection des avocats.

### Stanislas ADAM

Stanislas Adam est référendaire à la Cour de justice (Luxembourg), au cabinet du Président Koen Lenaerts, et professeur de droit de l'Union européenne à l'Université de Gand et à l'Université du Luxembourg, où il enseigne le droit du marché intérieur, le droit de la concurrence et le droit constitutionnel comparé. Après avoir obtenu une licence en droit à l'Université catholique de Louvain et un diplôme en droit européen à l'Université de Gand, il a bénéficié d'une bourse doctorale du Fonds national de la recherche scientifique – Flandres (FWO). Il a défendu sa thèse de doctorat en 2010 à l'Université de Gand, sous la direction du Professeur Marc Maresceau (*La procédure d'avis devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, 2011). Il a ensuite étudié à l'Université Harvard (LL.M.), où il a bénéficié de la bourse d'études supérieures Frank Boas, avant d'être nommé référendaire à la C.J.U.E., où il a successivement travaillé pour le juge Nicholas J. Forwood (Tribunal de l'Union européenne), l'avocate générale Eleanor Sharpston (Cour) et le juge Ricardo da Silva Passos (Tribunal), avant de rejoindre le cabinet du Président de la Cour de

justice, Koen Lenaerts, en 2017. Stanislas Adam a publié de nombreux articles (en français, anglais et néerlandais) dans le domaine du droit administratif et constitutionnel européen et belge.

#### Thomas CASSUTO

Ayant commencé sa carrière de magistrat en tant que juge d'instruction en 1995, il a occupé des fonctions dans plusieurs tribunaux de première instance et cours d'appel, notamment à la division financière du tribunal de grande instance de Paris et à la chambre d'instruction économique et financière de la cour d'appel de Paris. De 1998 à 2003, il a travaillé pour le ministère de la Justice. Il a également été expert national détaché à la Commission européenne de 2011 à 2015. Parallèlement, il a obtenu son doctorat de l'Université Paris 8 en 2001 sur le sujet de « la brevetabilité des éléments et produits du corps humain » ; depuis 2013, il est directeur de la collection Macro droit Micro droit (Bruylant) du groupe Larcier et membre du conseil d'administration de l'Institut Presaje, dont il est actuellement président. Il est également l'auteur de plusieurs livres et articles scientifiques et donne des conférences dans divers forums. Depuis septembre 2023, il est président de chambre à la cour d'appel de Reims. Il pratique le rugby depuis 35 ans.

#### Emmanuel COULON

Après avoir débuté sa carrière d'avocat dans un cabinet d'avocats international à Bruxelles, il a été recruté en 1996 par le Président du Tribunal de première instance de l'Union européenne en tant que secrétaire de justice. Il a été nommé chef de cabinet du Président en 2003. En octobre 2005, il a été élu Greffier du Tribunal de première instance de l'Union européenne pour un mandat de six ans. Renouvelé en 2011 et à nouveau en 2017, son mandat a pris fin, à sa demande, le 30 avril 2023. En tant que Greffier du Tribunal de première instance, il dirigeait le greffe d'un tribunal international et multilingue et était responsable, sous l'autorité du Président, de l'administration de ce tribunal. Il a notamment participé aux travaux des organes dirigeants de l'institution judiciaire de l'Union. Ayant travaillé pendant 26 ans à la Cour de justice de l'Union européenne, il possède une connaissance approfondie du fonctionnement des tribunaux de l'Union et des procédures applicables dans les affaires portées devant eux. Emmanuel Coulon est titulaire d'une maîtrise en droit (Panthéon-Assas-Paris II), d'une maîtrise en sciences de gestion (Dauphine-Paris IX) et d'un LL.M.

en droit européen du Collège d'Europe (Bruges). Il est l'auteur de plusieurs publications sur le droit de l'Union européenne, notamment dans les domaines du droit de la procédure et de l'administration de la justice.

### Francesco DEPASQUALE

Appelé au Barreau, il a occupé divers postes au sein d'associations et de comités juridiques, tels que vice-président de l'Association du droit maritime de Malte de 1996 à 2002. Au sein de la Chambre des avocats de Malte, il a été Trésorier (1997-1999), secrétaire général (1999-2007) et Secrétaire International (2007-2009). En outre, il a siégé au Comité des avocats et des procureurs juridiques de la Commission pour l'administration de la justice de 1999 à 2008. Avant de devenir magistrat, il a travaillé comme avocat plaidant, spécialisé en droit civil, commercial et de la famille, et a été conseiller juridique en chef du greffier des tribunaux (2006-2011). Il est devenu commissaire à la justice (région centrale) en août 2006, puis, le 28 avril 2011, il a été nommé magistrat pour les îles de Malte et de Gozo, avec des responsabilités couvrant divers tribunaux et conseils. En avril 2019, il est devenu juge des tribunaux supérieurs de Malte et de Gozo, avec des affectations au tribunal civil. Il a occupé des postes au sein de l'Association de la magistrature de Malte, notamment secrétaire général (2012-2020) et Président (depuis 2022). Il a représenté Malte à la CEPEJ depuis 2007 et a rejoint le Groupe de travail CEPEJ-SATURN en 2010. En 2018, il est devenu membre du Bureau de la CEPEJ, et en décembre 2022, il a été élu Président pour un mandat de deux ans.

### Ingrid DERVEAUX

Ingrid Derveaux est une magistrate française élue Secrétaire générale du Réseau Européen de Formation Judiciaire (REFJ) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Elle est la première femme à diriger le secrétariat basé à Bruxelles et qui vise à promouvoir la culture juridique de l'UE auprès des juges, procureurs et personnels judiciaires européens. Elle coordonne à cette fin l'action des membres du Réseau qui regroupe tous les instituts de formation judiciaire européens. Mme Derveaux dispose d'une riche expérience dans le domaine du droit. Elle était auparavant sous-directrice et cheffe du département international de l'École Nationale de la Magistrature (ENM). Elle fut alors nommée membre du Bureau exécutif de l'Organisation internationale pour la formation judiciaire (IOJT). Elle a également exercé les fonctions de

vice-procureure au Parquet de Paris, de juge d'instruction au tribunal judiciaire de Nice et de juge en matière civile et pénale à Cambrai. Parallèlement, elle a enseigné le droit et la procédure pénale à l'Université de Valenciennes.

#### Richard DEVLIN

Richard Devlin est professeur de droit à l'Université Dalhousie. Il a été nommé Professeur de recherche universitaire distingué en 2005. Il enseigne les contrats, la jurisprudence, le droit autochtone et indigène, l'éthique juridique et les études supérieures. Il a publié largement dans diverses revues et coédité plusieurs livres. Il a remporté plusieurs prix d'enseignement, dont le Prix Hanna et Harold Barnett et le Prix de l'Association canadienne des enseignants en droit pour l'excellence académique. En 2015, il a été élu membre de la Société royale du Canada. Il a été doyen par intérim de la Schulich School of Law de juillet 2020 à juin 2021. Il participe à la conception de programmes de formation judiciaire au Canada et à l'étranger depuis plus de 25 ans. Il est le Président fondateur de l'Association canadienne d'éthique juridique. En 2020, il a reçu le Prix pour l'ensemble des réalisations de l'Association canadienne pour l'éthique juridique.

#### Anke EILERS

Commençant sa carrière en tant qu'avocat dans un cabinet d'avocats international à Francfort (Hengel Mueller Weitzel) (1991-1993), elle a été nommée Juge au Tribunal de première instance de Bonn (1993). À la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe, elle a été assistante du Président du tribunal Jutta Limbach (1999-2002) avant d'être nommée Juge à la cour d'appel de Cologne (2002). Elle a travaillé pour le ministère de la Justice de l'État à Düsseldorf (2006-2009), a été nommée Présidente du Tribunal d'appel de Cologne (2011) et Membre du groupe de travail « Qualité » de la CEPEJ (2014-2021). Elle est devenue la représentante allemande au sein du Conseil consultatif des juges européens (CCJE) (depuis 2015), Membre du Bureau du CCJE (depuis 2019) et Présidente du CCJE (depuis 2022).

#### Marco FABRI

Marco Fabri est un cadre de recherche du Conseil national de la recherche italien (CNR). Il a été chercheur invité à l'Université de Denver, College of Law, au National Center for State Courts, à



Williamsburg, Virginie, (USA) et à l'Université de Wollongong, en Australie. Il a coordonné plusieurs projets de recherche européens sur l'administration de la justice et collabore en tant qu'expert scientifique avec divers organismes internationaux tels que la Commission pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe (CEPEJ), la Cour de justice européenne, la Banque mondiale, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et les réseaux européens de conseils de la magistrature (ENCJ). Ses intérêts de recherche et ses publications portent sur l'administration de la justice, la gouvernance, les processus de réforme, la gestion des tribunaux et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans le système judiciaire, toujours dans une perspective comparative.

#### Ivana HRDLICKOVA

La juge Ivana Hrdličková est une professionnelle du droit et de l'exécutif expérimentée, avec une expertise étendue dans les domaines judiciaire, managérial et diplomatique. Titulaire d'un doctorat en droit civil et d'un doctorat en droit international, elle a présidé diverses affaires pénales et civiles en République tchèque, mettant l'accent sur les droits de l'homme. Nommée juge de la Chambre d'appel du Tribunal spécial pour le Liban en 2012, elle a ensuite occupé les fonctions de présidente et de juge président. La juge Hrdličková possède une expertise significative en matière d'enseignement et de formation, dispensant des sessions d'experts aux juges dans les régions post-conflit. Engagée dans l'Association internationale des femmes juges et l'Académie des principes de Nuremberg, elle se spécialise dans la promotion de l'État de droit dans les sociétés post-révolutionnaires. Elle a participé à de nombreux projets juridiques et judiciaires internationaux, notamment au sein de juridictions de transition dans des pays tels que la République tchèque, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie et la Tunisie, y compris des initiatives dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (Euro-Med).

#### José IGREJA MATOS

Il est le Président de la cour d'appel de Porto (Tribunal da Relação do Porto), Portugal et Président honoraire de l'Association internationale des juges (UIM-IAJ). Il est membre du Conseil consultatif du Réseau pour l'intégrité judiciaire des Nations unies, et vice-président

du Conseil consultatif des juges européens du Conseil de l'Europe. Il a été précédemment Président de l'Association européenne des juges et directeur de la revue de droit « Julgar ».

#### Villu KÕVE

Villu Kõve, né le 26 août 1971 à Saaremaa, est un éminent universitaire et juge en droit. Il est titulaire d'une licence en droit et d'une maîtrise de l'Université de Tartu, ainsi que de formations complémentaires dans des universités allemandes. Depuis 2009, il est diplômé en doctorat de l'Université de Tartu. Kõve a commencé sa carrière judiciaire en 2002, en tant que membre de la Cour suprême, devenant finalement Président de la Chambre civile en 2014 et Juge en chef en 2019. Avant sa carrière judiciaire, il a travaillé comme avocat assermenté. Engagé dans l'éducation, Kõve enseigne à l'Université de Tartu depuis 2004 et occupe le poste de professeur agrégé de droit civil depuis 2010. Il a contribué activement à l'élaboration de la législation en droit civil et publié de nombreux articles dans des revues juridiques estoniennes et internationales. L'expertise de Kõve couvre le droit de la procédure civile, le droit des biens, le droit des sociétés et le droit des obligations, ce qui en fait une figure respectée tant dans le milieu universitaire que judiciaire.

#### Martin KULJER

Commençant en tant que conseiller juridique principal (raadadviseur, 2003-2016) et Conseiller juridique (2016-2019) au ministère de la Justice et de la Sécurité des Pays-Bas, il a été professeur de droit des droits de l'homme à la Vrije Universiteit Amsterdam (2004-2019). Il est devenu juge suppléant de la cour d'appel Arnhem-Leeuwarden (2008-2019) et membre du comité de rédaction du *Netherlands Human Rights Law Journal* (*Nederlands Tijdschrift voor Mensenrechten*) et du *Netherlands Yearbook of International Law* (NYIL). Il est actuellement juge à la Cour suprême des Pays-Bas (depuis 2020), membre de la Cour permanente d'arbitrage (depuis 2020) et vice-président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit au Conseil de l'Europe (depuis 2015).

## Siofra O'LEARY

Síofra O'Leary, née à Dublin, en Irlande, est une personnalité juridique éminente dont la carrière s'étend sur les domaines universitaire, de la recherche et de la magistrature. O'Leary a occupé des rôles importants à la Cour de justice de l'Union européenne, à Luxembourg, de 1996 à 2015, notamment en tant que Référendaire, Chef de Cabinet et Chef d'Unité. Honorée en tant que Bencher Honoraire de l'Honorable Society of the King's Inns en Irlande, O'Leary est juge à la Cour européenne des droits de l'homme depuis le 2 juillet 2015, et a notamment été présidente de section du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 octobre 2022, avant d'assumer la fonction de présidente de la Cour le 1<sup>er</sup> novembre 2022, contribuant ainsi à façonner la jurisprudence européenne. De plus, elle a été directrice adjointe du Centre d'études juridiques européennes à l'Université de Cambridge et chercheuse à Emmanuel College pendant la période 1995-1996. Son influence s'étend au domaine universitaire, où elle est professeure invitée au Collège d'Europe à Bruges depuis 2003. Elle a obtenu sa licence en droit civil de l'University College Dublin en 1989 et un doctorat de l'Institut universitaire européen à Florence, en Italie, en 1993.

## Roxana Ioana PETCU

Commençant sa carrière en 1996 en tant que juge au tribunal de Buftea, la cheffe inspectrice Roxana Ioana Petcu y a servi pendant neuf ans. En 2005, elle a été promue vice-présidente du même tribunal, suivie d'une promotion à la présidence en 2006. Elle a occupé ce poste jusqu'en 2011, date à laquelle elle est devenue la présidente du Tribunal d'Ilfov. En 2013, Mme Roxana Ioana Petcu a pris un rôle de juge détachée au Conseil supérieur de la magistrature. En outre, en 2013, elle a obtenu le titre de docteur en droit avec une thèse sur les « Spécificités de la responsabilité judiciaire des magistrats ». Entre 2017 et 2018, elle a également été chef intérimaire de service au département des ressources humaines du Conseil supérieur. En 2018, elle est passée à l'Inspection judiciaire en tant qu'inspectrice judiciaire. Elle a été promue directrice de l'inspection pour les juges en 2020. Depuis 2022, elle occupe le poste de cheffe inspectrice de l'Inspection judiciaire de Roumanie et depuis juin 2023 est présidente du Réseau européen des services d'inspection judiciaire (ENJIS).

**Didier REYNDERS**

Didier Reynders est le Commissaire européen à la justice en charge de l'État de droit et de la protection des consommateurs, un poste qu'il occupe depuis décembre 2019. Auparavant, il a occupé plusieurs postes politiques de haut niveau en Belgique, notamment ministre de la Défense, ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et des Affaires européennes, ministre des Finances et vice-Premier ministre. De 2004 à 2011, il a été président du Mouvement Réformateur (alliance des partis libéraux). Il a été élu membre du Parlement en 1992. Avant cela, il a présidé les chemins de fer belges et l'Agence belge de l'aviation.

**Raffaele SABATO**

Il a été juge au tribunal de Naples (1991-2012) puis à la Cour suprême de cassation à Rome, où il a siégé dans différentes chambres spécialisées jusqu'en 2019. Expert auprès de la Chaire de droit privé de l'Université Federico II de Naples depuis 1991, et chercheur invité dans plusieurs universités, il a été membre du Comité scientifique de la formation judiciaire du Conseil supérieur de la magistrature d'Italie (CSM) (1998-2001) et plus tard membre du Conseil de l'École italienne de la magistrature (2012-2016), occupant dans les deux positions des responsabilités en matière de droit européen et international. Il a été actif sur le plan international en tant qu'expert judiciaire (1999-2019) et a occupé des postes au sein du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), notamment en tant que président (2006-2007). En tant que membre de l'Institut européen de droit (ELI), il a été membre du Conseil et du Comité (2012-2019). Il a été désigné comme personne de contact pour la Commission européenne au sein de la magistrature italienne (2013-2019). Il est actuellement juge à la Cour européenne des droits de l'homme (depuis le 5 mai 2019).

**Milda TREIGE**

Milda Treigė est titulaire d'une licence et d'une maîtrise en droit de l'université Mykolas Romeris (Vilnius, Lituanie) ainsi que d'un LL.M en droit des affaires internationales de l'Université d'Europe centrale (Vienne, Autriche). Elle possède une vaste expérience en tant que conseillère juridique en matière de droit de l'Union européenne et de droit international, acquise lors de son travail à la Cour suprême de Lituanie. Actuellement, elle occupe le poste de chef du Bureau permanent du Réseau européen des conseils de la magistrature.

**Herman VAN HARTEN**

Herman Van Harten est né en 1981. Il a étudié le droit à Utrecht et à Oxford (1999-2004). Il a obtenu son doctorat en droit à l'Université d'Amsterdam (2011). De 2004 à 2015, il a principalement travaillé comme conférencier et chercheur en droit européen à Utrecht, Leiden et Amsterdam. Il publie et enseigne sur les questions de protection judiciaire effective, d'indépendance judiciaire, d'État de droit et de développements juridiques de l'Union européenne. Il a été MacCormick Fellow à la Faculté de droit d'Édimbourg en 2012. Il est devenu juge suppléant au Tribunal de district d'Amsterdam (2013-2015). De 2015 à 2023, Herman a travaillé en tant que juge (senior) au Tribunal de district de La Haye (droit pénal, commercial, civil, droit des faillites, et coordinateur judiciaire pour le droit européen). Herman a été membre du conseil d'administration de l'Association néerlandaise de droit européen pendant dix ans et secrétaire général du XXIX<sup>e</sup> Congrès de la FIDE, tenu à La Haye en 2021. Il est actuellement juge senior et président d'une équipe de droit commercial et civil à la cour d'appel de La Haye (depuis 2023) et, au nom de la magistrature néerlandaise, président du groupe d'experts sur le droit civil européen et membre du Réseau judiciaire européen (RJE) en matière civile et commerciale. De plus, il est trésorier de la Fondation néerlandaise des juges pour les juges (depuis 2023).

**Dalia VASARIENĖ**

Dalia Vasarienė est juge de la division civile de la Cour suprême de Lituanie depuis sa nomination en 2013, après avoir été juge à la cour d'appel depuis 2012. En 2020, elle a été élue pour représenter ses collègues au Conseil judiciaire lituanien. En 2022, Mme Vasarienė a été déléguée pour représenter le Conseil judiciaire lituanien au sein du Conseil d'administration du Réseau européen des conseils de la justice (ENCJ) et a été élue présidente de l'ENCJ la même année. Mme Vasarienė est également une universitaire titulaire d'un doctorat en droit commercial et professeure associée à la Faculté de droit de l'Université Mykolas Romeris. Elle a rédigé et co-rédigé de nombreuses publications et manuels sur le droit de la propriété et le droit constitutionnel. Mme Vasarienė a également été vice-doyenne de la Faculté de droit. Depuis 2022, Mme Vasarienė est médiatrice judiciaire.

## Tatiana VERESS

Veress travaille en tant qu'officier de prévention du crime et de la justice pénale au Bureau des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC), où elle coordonne les activités du Réseau mondial d'intégrité judiciaire de l'UNODC en tant que plateforme mondiale visant à promouvoir le partage d'expériences entre les juges et les systèmes judiciaires, faciliter l'accès aux ressources et connaissances existantes, et identifier et traiter les défis émergents pour l'intégrité judiciaire.

## THEMATIC INDEX

- Accountability (of judges/justice systems) : 15, 19, 29, 33, 36, 41, 44, 56, 58-60, 62-71, 99-101, 103, 121, 150, 169, 195-197, 199, 205, 207, 306, 341-344, 347-348, 352, 379, 448, 451-452, 454, 456, 488, 504, 592, 602-603, 608, 610
- Article 19 TEU and Article 47 EU Charter of Fundamental Rights : 149-150, 154-156, 344-346, 351, 455, 611-612
- Artificial Intelligence
- *AI Act (EU)* : 423, 427, 600-601, 603, 608
  - *Chatbot* : 428, 559, 607
  - *Deep learning* : 544, 609-610
  - *European Ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment* : 380
  - *Risks* : 70-71, 381, 423-424, 430-433, 435, 438, 461, 545, 554, 558, 568, 570, 599-600, 603, 607, 612
- Associations of judges : 32, 114, 156, 351-352, 499, 504
- Big data : 539, 543-544
- Budget : 58, 65, 103, 159-160, 299-300, 308-309, 349
- Civil and criminal liability of judges (see also *accountability* and *disciplinary proceedings*) : 63, 195-196, 207, 227, 230
- Codes of conduct : 69, 109, 232, 462, 485
- Comparative study : 305, 309, 368
- Conflicts of interest (see also *judicial impartiality*) : 68, 114, 200, 485-490, 603, 606
- Consultative Council of European Judges (CCJE) : 33, 156, 198, 227-233, 235-239, 242, 245-246, 307, 425, 502, 553, 557-561, 566-567, 569, 642-643, 646
- Corruption
- *United Nations Convention against Corruption* : 485, 488-489, 505
- Councils for the Judiciary : 5, 198, 228-229, 240, 308, 341-350, 352, 568, 605
- Communication (by courts)
- *Court reporters* : 553, 564-565
  - *Press judges* : 553-554, 563-564, 568
  - *Press releases* : 434, 553-554, 563-564, 567, 569
  - *Risks* : 553, 559, 561

- *Social media (use by judges)* : 235-236, 269, 274-278, 443, 445-446, 448-450, 460-462, 503, 553-554, 560-561, 563-564, 567-569, 593
- *Streaming (of hearings)* : 553, 563
- Corporate Sustainability Reporting Directive (CSDR) : 304
- Court management : 305-306, 321, 608, 643
- Court of Justice of the European Union : 31-32, 36, 59, 149-150, 196, 344-345, 428, 434, 561, 640, 644
- Cyber justice : 367, 381-383
- Declarations of interests and assets
  - *Financial interests* : 160, 487-489
  - *Membership (of associations, companies' organs, or political parties)* : 41, 235, 344, 347-348, 488, 561, 567, 604, 606-607
  - *Political mandate* : 242
- Definition of offences and sanctions : 149, 160, 596
- Digital era : 15, 370, 446, 449, 553-556, 558-566, 568-569, 591, 603, 608, 610, 612
- Digital transformation : 381, 425, 429, 434, 443
- Disciplinary proceedings
  - *Appropriateness* : 159, 427, 461, 608
  - *Complaint* : 16, 58-59, 61-62, 108, 112, 115, 164-165, 201, 203-204, 208, 239, 246, 275, 346
  - *Dignity* : 110, 235-236, 274, 445-448, 452, 457, 539, 544, 556, 568
  - *Gravity (of misconduct)* : 111, 166, 243-244, 272, 278, 593
  - Gross violations of the law : 161, 269, 591
  - *Hearing* : 62-63, 106, 112, 115-116, 118-120, 245-246, 269, 271-272, 370, 377-378, 383, 424, 426, 487, 595
  - *Initiation of a disciplinary investigation* : 104, 108, 111, 116, 119-120, 162, 205, 207, 239, 246, 272-273, 595
  - *Judicial inspection services* : 99, 102, 106
  - *Offences (clarity of)* : 16, 106, 109-110, 112, 115, 156, 160-162, 227, 238, 241, 243, 272-273, 456-457, 593, 596
  - *Performance* : 15, 17, 58, 65, 104, 110, 152, 161, 163, 167, 169, 228, 237, 241, 271-273, 346, 376, 379, 427, 612
  - *Procedural guarantees* : 62, 160, 165-167, 594
  - *Proportionality (requirement of)* : 113, 151, 157, 166-167, 208, 242-246, 607
  - *Removal from office* : 242, 244, 270-274
  - *Representation by a lawyer* : 116, 378, 437, 595
  - *Rights of the defence* : 156, 165, 425
  - *Statement of reasons (of a disciplinary measure)* : 113
  - *Suspension* : 16, 120, 157, 168, 207



- Efficiency (of Justice systems) : 17, 55, 59-60, 62-65, 67, 70, 156, 198, 299, 301-302, 305, 367, 369-370, 373, 375, 381, 383, 423, 426, 429, 460, 537, 542, 550, 559, 598, 608-610, 612, 642
- Ethics/Ethical principles : 63, 68-69, 109-110, 227-228, 230-232, 238-239, 244, 272-273, 276-277, 313, 318, 320, 346, 436, 451, 456, 487, 499, 502-503, 541, 543, 551, 603, 608, 642
- European Court of Human Rights : 5, 15, 31-32, 151, 167-168, 195-196, 276, 345, 368, 452, 458, 557, 644, 646
- EU Charter of Fundamental Rights : 149, 153, 345-346
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) : 198, 229, 644
- European Charter on the Statute for Judges (1998) : 156, 158, 198
- European Network of Judicial Inspection Services (RESIJ) : 33, 99, 102-103, 106-107, 110
- Functional protection of judicial independence : 149, 167-168
- General Data Protection Regulation (GDPR) (see also *Private life of judges*) : 430, 432, 448, 455-456, 606-607
- Good/Sound administration of justice : 6, 15-16, 33, 35, 59, 149-151, 158, 161, 164, 195-196, 208, 269, 591-592, 608, 610-613
- Good governance : 55, 62, 429
- Immunity (see also *civil and criminal liability*) : 58, 64, 100, 137, 152, 167, 207-208, 227, 229-231
- Information for the general public : 553, 556, 558, 561, 563-565, 569-570, 607
- Information technologies (IT) : 300, 303, 350, 425, 428, 541, 558, 566
- Infringement proceedings : 36, 42, 110, 154, 161, 606
- Integrity (of the judiciary) : 269, 278, 445, 454, 456, 462, 486, 499, 593
- Judicial commitment to protect the rule of law and democracy : 499
- Judicial decision-making : 63, 228, 537
- Judicial freedom of expression (see also *personal views of judges*) : 17, 196, 205-206, 230, 234-235, 242, 246, 443-445, 447, 450-455, 457-460, 462, 502, 553, 560, 566-567
- Judicial independence : 16-17, 32, 35-36, 41, 44, 58, 67, 102, 149-156, 158, 160, 163-164, 169, 186, 195-196, 201, 203, 209, 228, 230-231, 233, 235, 242, 269, 277, 306, 341, 344-348, 350-351, 431, 433, 443-448, 450, 455, 458-460, 499-501, 503-507, 559, 561-562, 566, 601, 611-613, 646
- Judicial impartiality : 56-57, 59, 62-64, 67, 69-72, 110, 114, 166, 199, 200, 203-204, 206, 227-236,

- 242, 244, 277, 346, 348-349, 380, 425, 430, 433, 443-445, 448-450, 452-458, 460-461, 486, 503, 507-508, 547, 557, 559, 561, 569, 589, 594, 608
- Judicial review : 45-46, 62, 64, 149-150, 153-154, 166, 201-203, 206, 344, 596
- Judicial self-governance : 341-352
- Liability regimes : 99, 195-196, 198, 236
- Live streams of judgments : 553, 563
- “Mediocracy” : 553, 556
- Metaverse : 537, 541, 547, 549, 601-602
- New assistive technologies : 553, 560
- Opportunities : 35-36, 55, 383, 423, 425, 438, 443, 461, 486, 490, 562, 598
- Organic requirements concerning disciplinary bodies : 149, 156, 162-166
- Outreach programmes : 553, 565
- Personal views of judges (expressed during hearings) : 43, 166-167, 201-202, 206-207, 230, 234-235, 242, 245, 270-271, 274, 276, 301, 342, 352, 453, 459, 461, 502, 543, 568, 597, 600, 612
- Plain language movement : 553, 562, 564
- Podcasts : 553, 564
- Predictive justice : 424, 437, 543, 599, 607
- Principles of Judicial Conduct : 443, 485-487
- Privacy Rights : 69, 443-445, 453, 455
- Private life of judges : 152, 156, 159, 167-168, 553, 561, 567, 606-607
- Procedural safeguards : 149, 558
- Public confidence : 55, 57-66, 68-72, 111, 159, 200, 233, 236, 242, 244, 444, 454-455, 554, 558-559
- Reference for a preliminary ruling : 153, 156, 162, 434
- Representation of the judiciary : 341-352
- Right to a fair trial before an independent and impartial tribunal (Article 6 ECHR) : 195, 197, 199-202, 204, 206
- Risks : 44, 70-71, 105, 114, 156-157, 160, 167-168, 195, 198-199, 207, 236, 238, 271, 348-349, 377-378, 381, 423-424, 427, 430-433, 435, 437-438, 447, 461, 487-488, 539, 541, 545-546, 553-554, 558-559, 561, 568, 570, 599-603, 607, 612
- Rule of law : 6, 15-18, 31-36, 41-43, 100, 102, 121, 149-152, 154-155, 159, 168, 195-196, 198, 201-202, 230-232, 234-235, 341-342, 344, 347, 351-352, 431-432, 436, 451-452, 454, 486, 499-504, 506, 508, 537, 539-540, 553-556, 558-559, 561-562, 564-565, 568-570, 592, 608-613, 643, 645-646

- Salaries : 16, 45, 62, 65, 120, 153,  
205, 244, 272, 308
- Standards and guidelines : 443,  
445, 449, 455, 457, 459
- Statute of limitations : 99, 110-111,  
115
- Technological society : 537, 539
- Time management : 367, 369-371,  
373, 377-378
- Training (judicial)  
– *of court presidents* : 305,  
309, 321
- Transparency : 15, 33, 36, 55-56,  
59, 62-64, 67-72, 102, 228, 341,  
343, 347, 379-380, 430, 433, 437,  
443, 448-449, 452-454, 456, 458,  
462, 485, 488, 537, 558, 560,  
563, 566, 595, 597, 599-600,  
602-603, 608, 612
- Trust in justice systems : 44, 73,  
100-103, 149-150, 155, 157-158,  
164, 169, 234, 269, 271, 278,  
443, 445, 448, 453, 456-457, 460,  
486, 504, 553-558, 570, 493, 607,  
608, 610, 612-613



## INDEX THÉMATIQUE

- Article 19 du Traité sur l'Union européenne (TEU) et Article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE) : 171, 175-177, 179, 357-358, 364
- Associations de juges : 21, 139, 353, 362, 365, 509, 515, 578
- Autogouvernance judiciaire : 360, 365
- Big data* : 521, 526
- Bonne gestion/administration de la justice : 19-20, 28-29, 37-39, 127, 171-193, 211-212, 215, 221, 279, 615-616, 632-637
- Bonne gouvernance : 75-95, 127, 411
- Budget : 78, 86, 128, 182-183, 293-294, 296, 325-327, 362, 656
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : 171, 175, 357-358
- Charte européenne sur le statut des juges (1998) : 179-180, 214
- Codes de conduite : 90, 247, 252, 257, 358, 484, 491, 493
- Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) : 214, 250, 654
- Communication (par les tribunaux)
- *Communiqués de presse* : 417, 571-572, 582-583, 586, 588
  - *Juges « de presse »* : 571-572, 582-583, 588
  - *Médias sociaux (utilisation par les juges)* : 93, 256, 571, 573, 579, 582-583, 586-589
  - *Retransmission (des audiences)* : 408, 582-583
  - *Risques* : 483, 573, 577, 580, 588, 590, 631
- Confiance (des citoyens) dans les systèmes judiciaires : 78-81, 83-86, 88-91, 93, 95, 125, 127, 136, 172, 178, 181, 192-193, 212, 216, 256, 263, 265, 279, 282, 289, 295, 464, 466, 469, 474-475, 477, 479, 492, 519, 524, 572, 574-576, 578-579, 617, 631-632, 635, 637-638
- Conflits d'intérêts (voir aussi *impartialité judiciaire*) : 90, 139, 216, 248, 251, 263, 463, 465, 471, 474-476, 491-494, 496-497, 578, 628, 630
- Conseil consultatif des juges européens (CCJE) : 19, 179, 214, 247-252, 254-258, 260, 263, 266-267, 325, 408, 512-513, 571, 575-579, 585-587, 589, 652, 654, 656
- Conseils de la magistrature : 137, 587, 653, 657
- Contrôle judiciaire : 578

- Corruption  
 – *Convention des Nations unies contre la corruption* : 491, 494-495, 516
- Cour de justice de l'Union européenne : 27-29, 38, 52, 171-172, 174-182, 185-187, 189-190, 212, 357-358, 410, 417, 524, 580, 582-583, 630, 649-650, 655
- Cour européenne des droits de l'homme : 7, 19-23, 27-29, 173, 178, 190, 192, 211-226, 249, 256, 287, 357, 364, 386, 472-474, 476, 480-481, 524, 572, 575, 582, 655, 657
- Déclarations d'intérêts et de biens  
 – *Adhésion (à des associations, organes d'entreprises ou partis politiques)* : 48, 356, 495, 587, 631  
 – *Intérêts financiers* : 183, 493-495, 522  
 – *Mandat politique* : 263
- Demande de décision préjudicielle : 176, 179
- Directive sur la communication de la durabilité des entreprises (CSDR) : 298
- Droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial (Article 6 de la CEDH) : 173, 176, 190, 211, 247, 386, 396, 408
- Droit au respect de la vie privée : 22, 412, 418, 474, 521, 580, 636
- Efficacité (des systèmes judiciaires) : 21-22, 52, 75, 79-86, 88, 92, 179, 214, 252-253, 295-296, 385, 387-388, 393-394, 400, 403, 405, 482-483, 513, 519, 577, 622, 632-634, 637, 653
- Engagement judiciaire à protéger l'État de droit et la démocratie : 8, 472, 475, 509, 511-512
- Ère numérique : 19, 28-29, 125, 388, 405, 463, 465, 467-468, 470-471, 476, 571-573, 575-582, 584-585, 588-589, 615, 627, 632, 634, 637
- État de droit : 8, 19-23, 28, 37-39, 47-49, 125, 127, 146, 171-173, 176-178, 182, 192, 211-212, 214, 217-218, 249, 251-252, 255-256, 353-354, 356-357, 360, 365, 413-414, 419, 473, 475, 492, 509-513, 515-516, 518-519, 521-522, 571-572, 574-580, 583-584, 587-590, 616, 632-633, 635-638, 653, 656-657
- Éthique/principes éthiques : 20, 25, 84, 134-135, 221, 247-248, 250-253, 256-257, 259, 265, 279, 282-283, 287-289, 333, 337, 339, 358, 399, 413, 419, 469-472, 475-479, 482, 484, 493-494, 509, 511-514, 519, 523, 526, 529, 533-534, 579, 589, 628, 632, 652
- Étude comparative : 79-80, 123, 126, 323, 386, 482
- Formation (judiciaire)  
 – *des présidents de tribunaux* : 323, 326-332, 334-340, 635
- Garanties procédurales : 171, 173, 183, 188-190, 217, 221, 396, 400, 415-416, 577, 618-619

- Gestion du temps : 385-403, 412, 419-420, 586
- Immunité (voir aussi *responsabilité civile et pénale*) : 78, 84-85, 124, 174, 191, 214, 224-226, 247, 250-251, 257
- Impartialité judiciaire : 75, 78-80, 82-85, 88, 90-93, 135, 139, 190, 215-216, 219-220, 223, 247-253, 255-257, 263, 265, 288, 357-358, 361, 407, 416, 463-466, 468-469, 471, 473-478, 480, 482-483, 492, 514, 518, 529, 575, 578, 580, 618, 632
- Indépendance judiciaire : 20-22, 29, 37-39, 47, 49-50, 75, 79-84, 88-93, 123, 125-127, 135, 146, 171-179, 181, 183-184, 186-187, 190-193, 211-221, 223-224, 226, 247-252, 254-257, 259, 263, 265, 279, 288, 294-295, 324, 353-365, 389, 397, 403, 407, 416-419, 463-473, 476
- Information pour le grand public : 395, 401, 408, 464-465, 467-468, 470-471, 474, 476, 482, 494, 513, 571, 576, 580, 582-583, 586-588, 631
- Intégrité (de la magistrature) : 20, 94, 127, 135, 256, 265, 279, 289, 361, 463, 465, 467, 470, 475-477, 482-484, 491-492, 494, 496, 509, 514-515, 518, 578-579, 617, 653, 658
- Intelligence artificielle
  - *Chatbot* : 410, 578, 632
  - *Charte éthique européenne sur l'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires et leur environnement* : 399, 413
- *Deep learning* : 526, 627, 634
- *Règlement sur l'IA (UE)* : 417, 524
- *Risques* : 401, 405, 412-416, 420, 527, 623-625, 637
- Justice cybernétique : 385-387, 401, 411
- Justice prédictive : 406, 420, 525-526, 623, 632
- Liberté d'expression judiciaire (voir aussi *opinions personnelles des juges*) : 21-22, 211, 215, 221-222, 250, 255, 263, 287, 463-482, 484, 513, 519, 571, 579, 615
- Management (des tribunaux) : 632
- « Médiacratie » : 571-572, 575
- Métavers : 519, 523, 530, 532, 625-627
- Normes et lignes directrices : 360, 463, 465, 467, 470, 476, 483-484
- Nouvelles technologies d'assistance : 571, 576-577, 579
- Opinions personnelles des juges (exprimées lors des audiences) : 47, 279-281, 283, 464-465, 475
- Opportunités : 37, 75, 402, 405, 407-408, 422, 463, 482, 622

- Podcasts : 571, 583-584
- Prescription : 123, 135-137, 140
- Principes de conduite judiciaire :  
463, 467, 470, 484, 493
- Prise de décision judiciaire : 84,  
519, 533-534
- Procédures en manquement : 48,  
177, 184, 630
- Procédures disciplinaires
- *Audition* : 143, 266-267, 493
    - *Définition des infractions et des sanctions* : 171
    - *Dignité* : 136, 182, 284, 473, 478
    - *Droits de la défense* : 189, 266-267, 407
    - *Garanties procédurales* : 171, 183, 188, 577, 618
    - *Gravité (de l'inconduite)* : 22, 132, 136, 190, 264-265, 281-282, 289, 617
    - *Infractions (clarté des)* : 20, 38, 131-132, 134-142, 146, 171, 178, 183-185, 187, 190, 215, 247, 253, 259-266, 282-284, 287, 478, 493, 532, 617, 620
    - *Motivation (d'une mesure disciplinaire)* : 139
    - *Ouverture d'une enquête disciplinaire* : 21, 38, 128-129, 131, 133-134, 136, 141, 144-145, 186-189, 220-223, 260-261, 283, 618-619
    - *Performance* : 19, 21, 29, 75, 77-78, 82, 86, 89, 193, 326, 359, 363, 395, 398, 409, 617-618, 620-621, 633, 637
    - *Plainte* : 78, 80-83, 133, 137, 140, 187-188, 218, 220-221, 224, 260, 266, 359
    - *Proportionnalité (exigence de)* : 138, 173, 179, 190, 225, 263-267, 631
    - *Représentation par un avocat* : 83, 92, 189, 266-267
    - *Révocation de la fonction* : 137, 139, 179, 217, 259, 263-265, 281-283, 285, 289
    - *Services d'inspection judiciaire* : 131, 655
    - *Suspension* : 20, 139, 180, 182, 191, 224
    - *Violations flagrantes de la loi* : 182, 636
- Programmes de sensibilisation :  
571, 576, 584-585
- Protection fonctionnelle de l'indépendance judiciaire : 21, 171,  
181, 190-191, 288, 353, 518, 657
- Régimes de responsabilité : 123,  
211-212, 215, 257
- Règlement général sur la protection des données (RGPD) (voy. aussi *vie privée des juges*) : 413, 415, 468, 476, 631
- Représentation de la magistrature : 189, 266, 353
- Réseau européen des services d'inspection judiciaire (RESIJ) :  
123, 126, 132
- Responsabilité (des juges/systèmes judiciaires) : 211, 213,  
215-217, 221, 224, 226, 247, 251-252, 257, 262, 279, 617
- Responsabilité civile et pénale des juges (voir aussi *responsabilité et procédures disciplinaires*) : 211-226, 247-267



- Risques : 129, 139, 180, 183, 191, 212, 215, 224, 256, 259, 281-282, 361, 396, 401, 405-406, 410, 412-416, 418, 420-422, 470, 483, 491, 493-494, 521, 527-528, 571, 573, 577-578, 580, 588, 590, 623-628, 631, 637
- Salaires : 20, 51, 83, 86, 145, 222, 265, 282
- Société technologique : 519, 521, 533
- Technologies de l'information (TI) : 324-325, 333, 390, 408, 411, 521, 576-577, 653
- Transformation numérique : 401, 407-408, 412, 417, 463
- Transparence : 19, 29, 38, 75, 77, 79-80, 82-85, 88-93, 127, 248, 353, 359, 364, 398, 400, 413, 416, 420, 463, 469-470, 473-475, 477, 479, 484, 491, 494, 519, 577-578, 582, 619, 621, 623, 625, 627-628, 632-633, 636
- Vie privée des juges : 90, 174, 178, 182, 191, 211, 220, 463, 465-467, 469, 473, 475-477, 481, 483, 571, 579-580, 587, 630-631



## TABLE OF CONTENTS/TABLE DES MATIÈRES

ACKNOWLEDGEMENTS .....	5
REMERCIEMENTS .....	7
CONTENTS/SOMMAIRE .....	9
FOREWORD .....	15
PRÉFACE .....	19

### **Introductory part** **Partie introductive**

I. DISCOURS D'OUVERTURE DU FORUM DES JUGES .....	27
I. OPENING SPEECH OF THE JUDGES@EUROPE FORUM.....	31
II. CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR THE GOOD ADMINISTRATION OF JUSTICE IN EUROPE IN THE 2020S.....	35
II. DÉFIS ET OPPORTUNITÉS POUR LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN EUROPE DANS LES ANNÉES 2020 .....	37
III. THE RULE OF LAW IN TIMES OF UNCERTAINTY: SOME OBSERVATIONS FROM THE PERSPECTIVE OF THE VENICE COMMISSION .....	41
§ 1. – <i>Introduction to the Venice Commission</i> .....	41
§ 2. – <i>Rule of Law Backsliding</i> .....	42
§ 3. – <i>Measures affecting the Judiciary</i> .....	43
A. – <i>Ousting judges from their posts</i> .....	43
B. – <i>Control over the appointment of new judges</i> .....	45
C. – <i>Scope and effectiveness of judicial review</i> .....	45
D. – <i>The (political) discourse regarding the judiciary</i> .....	46
III. L'ÉTAT DE DROIT EN PÉRIODE D'INCERTITUDE : QUELQUES OBSERVATIONS DU POINT DE VUE DE LA COMMISSION DE VENISE .....	47
§ 1. – <i>Introduction à la Commission de Venise</i> .....	47

§ 2. – <i>Recul de l'État de droit</i> .....	49
§ 3. – <i>Mesures affectant le pouvoir judiciaire</i> .....	50
A. – <i>Éviction des juges de leurs fonctions</i> .....	50
B. – <i>Contrôle de la nomination de nouveaux juges</i> .....	51
C. – <i>Portée et efficacité du contrôle juridictionnel</i> .....	52
D. – <i>Le discours (politique) sur le pouvoir judiciaire</i> .....	52
<b>IV. GOOD (JUDICIAL) GOVERNANCE: GUIDING NORMS AND CONTEMPORARY CHALLENGES</b> .....	55
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	55
§ 2. – <i>An Analytical Framework: The Temple of Justice</i> .....	57
§ 3. – <i>The Conceptual Framework Deployed</i> .....	61
A. – <i>Disciplinary Proceedings and Liability</i> .....	61
B. – <i>Accountability Through Performance and Performance Management</i> .....	65
C. – <i>Accountability Through Transparency</i> .....	68
1. <i>The Judge's Right to Privacy</i> .....	68
2. <i>Transparency and AI</i> .....	70
3. <i>Transparency and Access to Court Documents</i> .....	71
§ 4. – <i>Conclusion</i> .....	72
<b>IV. BONNE GOUVERNANCE (JUDICIAIRE) : NORMES DIRECTRICES ET DÉFIS CONTEMPORAINS</b> .....	75
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	75
§ 2. – <i>Un cadre analytique : le temple de la justice</i> .....	77
§ 3. – <i>Le cadre conceptuel déployé</i> .....	81
A. – <i>La « comptabilité » par les mesures disciplinaires</i> .....	81
B. – <i>La « comptabilité » par la performance et le contrôle de la performance</i> .....	86
C. – <i>La « comptabilité » par la transparence</i> .....	89
1. <i>Le droit du juge à la vie privée</i> .....	89
2. <i>Transparence et IA</i> .....	91
3. <i>Transparence et accès aux documents judiciaires</i> .....	93
§ 4. – <i>Conclusion</i> .....	94

**Part I – Accountability through disciplinary proceedings  
and liability: balancing judicial independence  
and the good administration of justice**

**Partie I – La « comptabilité » par les procédures  
disciplinaires et d'autres formes de responsabilité :  
comment articuler l'indépendance judiciaire  
et la bonne administration de la justice**

V. COMPARATIVE OVERVIEW OF THE DISCIPLINARY AND LIABILITY REGIMES IN THE EUROPEAN NETWORK OF JUDICIAL INSPECTION SERVICES OF THE MEMBER STATES.....	99
§ 1. – <i>National Judicial Inspection Authorities</i> .....	103
§ 2. – <i>Judicial Administration Inspection: Diverse Service Controls</i> ....	104
§ 3. – <i>Disciplinary control of judicial authorities: Initiation, framework and consequences of disciplinary proceedings</i> .....	106
A. – <i>The Responsible Institution</i> .....	106
B. – <i>Initiation of the disciplinary procedure</i> .....	107
C. – <i>The investigation team</i> .....	109
D. – <i>Categories of disciplinary offences and their statutes of limitations</i> .....	110
E. – <i>The disciplinary procedure</i> .....	111
V. APERÇU COMPARATIF DES RÉGIMES DISCIPLINAIRES ET DE RESPONSABILITÉ DANS LE RÉSEAU EUROPÉEN DES SERVICES D'INSPECTION DE LA JUSTICE DES ÉTATS MEMBRES.....	123
§ 1. – <i>Autorités nationales d'inspection judiciaire</i> .....	127
§ 2. – <i>Inspection de l'administration judiciaire : diversité de contrôles sur les services</i> .....	128
§ 3. – <i>Contrôle disciplinaire des autorités judiciaires : ouverture, cadre et conséquences de la procédure disciplinaire</i> .....	131
A. – <i>L'institution responsable</i> .....	131
B. – <i>Ouverture de la procédure disciplinaire</i> .....	132
C. – <i>L'équipe en charge de l'enquête disciplinaire</i> .....	134
D. – <i>Les catégories d'infractions disciplinaires et leur prescription</i>	135
E. – <i>La procédure disciplinaire</i> .....	137
VI. GOOD ADMINISTRATION OF JUSTICE FROM AN EU LAW PERSPECTIVE: STRIKING BALANCE BETWEEN DISCIPLINARY LIABILITY AND JUDICIAL INDEPENDENCE.....	149
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	149

§ 2. – <i>Why are judicial independence and disciplinary proceedings EU law issues?</i> .....	151
§ 3. – <i>Balancing disciplinary proceedings and judicial independence...</i>	155
§ 4. – <i>Minimum standards arising from the case law of the Court of Justice</i> .....	159
A. – <i>Common EU guarantees applicable to disciplinary proceedings</i> .....	160
1. Substantive guarantees .....	160
2. ‘Organic’ guarantee: Independence of disciplinary bodies .....	162
3. Procedural guarantees concerning the investigation and the trial .....	165
B. – <i>Functional protection not formally limited to disciplinary proceedings</i> .....	167
§ 5. – <i>Disciplinary regimes in the EU: a challenge for today and tomorrow</i> .....	168
 VI. LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS LE DROIT DE L’UNION EUROPÉENNE : À LA RECHERCHE D’UN ÉQUILIBRE ENTRE LA RESPONSABILITÉ DISCIPLINAIRE ET L’INDÉPENDANCE JUDICIAIRE ...	171
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	172
§ 2. – <i>Pourquoi l’indépendance judiciaire et les procédures disciplinaires relèvent-elles du droit de l’Union ?</i> .....	174
§ 3. – <i>Trouver l’équilibre entre les procédures disciplinaires et l’indépendance judiciaire</i> .....	177
§ 4. – <i>Normes minimales découlant de la jurisprudence de la Cour de justice</i> .....	182
A. – <i>Garanties communes de l’Union applicables aux procédures disciplinaires</i> .....	183
1. Garanties substantielles .....	183
2. Garantie « organique » : indépendance des instances disciplinaires .....	186
3. Garanties procédurales concernant l’enquête et le procès .....	188
B. – <i>Une protection fonctionnelle et, partant, non formellement limitée aux procédures disciplinaires</i> .....	190
§ 5. – <i>Les régimes disciplinaires dans l’UE : un défi d’aujourd’hui et de demain</i> .....	192
 VII. JUDGES’ CIVIL, CRIMINAL AND DISCIPLINARY LIABILITY: PERSPECTIVES FROM THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS .....	195
§ 1. – <i>Introduction – Accountable yet independent judges in Europe</i> ...	195
§ 2. – <i>A delicate balance in accountability systems</i> .....	196

§ 3. – <i>The role of Article 6 of the Convention in the balancing exercise ...</i>	197
§ 4. – <i>Independence and establishment by law .....</i>	197
§ 5. – <i>The CoE standards on independence.....</i>	198
§ 6. – <i>Liability regimes vis-à-vis independence of judges and other values protected by the Convention .....</i>	198
§ 7. – <i>Example of a vetting procedure.....</i>	199
§ 8. – <i>Disguised sanctions on judges: termination of ancillary tasks ...</i>	200
§ 9. – <i>Termination of core functions by a law ‘restructuring’ the judiciary or lowering the retirement age.....</i>	202
§ 10. – <i>Convention-compliant disciplinary proceedings.....</i>	203
§ 11. – <i>Disciplinary proceedings and judges’ private lives .....</i>	204
§ 12. – <i>Can the exercise of freedom of expression lead to disciplinary proceedings? .....</i>	205
§ 13. – <i>Criminal proceedings against judges .....</i>	207
§ 14. – <i>Civil liability of judges and the threshold of gross negligence....</i>	207
§ 15. – <i>Conclusion .....</i>	209
VII. RESPONSABILITÉ CIVILE, PÉNALE ET DISCIPLINAIRE DES JUGES : POINT DE VUE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L’HOMME....	211
§ 1. – <i>Introduction – Des juges responsables mais indépendants en Europe .....</i>	211
§ 2. – <i>Un équilibre fragile dans les systèmes de responsabilité.....</i>	212
§ 3. – <i>Le rôle de l’article 6 de la Convention dans l’exercice d’équilibre....</i>	213
§ 4. – <i>Indépendance et établissement par la loi .....</i>	213
§ 5. – <i>Les normes du CdE en matière d’indépendance .....</i>	214
§ 6. – <i>Régimes de responsabilité vis-à-vis de l’indépendance des juges et autres valeurs protégées par la Convention .....</i>	215
§ 7. – <i>Exemple de procédure de réévaluation.....</i>	216
§ 8. – <i>Sanctions déguisées contre les juges : cessation des fonctions accessoires.....</i>	217
§ 9. – <i>Cessation des fonctions essentielles par une loi « restructurant » le pouvoir judiciaire ou abaissant l’âge de départ à la retraite.....</i>	218
§ 10. – <i>Procédures disciplinaires conformes à la Convention .....</i>	219
§ 11. – <i>Procédures disciplinaires et vie privée des juges .....</i>	220
§ 12. – <i>L’exercice de la liberté d’expression peut-il donner lieu à une procédure disciplinaire ?.....</i>	221

§ 13. – <i>Procédures pénales contre les juges</i> .....	224
§ 14. – <i>Responsabilité civile des juges et seuil de négligence grave</i> .....	224
§ 15. – <i>Conclusion</i> .....	226
VIII. JUDGES' CIVIL, CRIMINAL, AND DISCIPLINARY LIABILITY AS DEROGATIONS FROM JUDICIAL IMMUNITY .....	227
§ 1. – <i>The CCJE's work</i> .....	227
§ 2. – <i>Civil, criminal, and disciplinary liability as derogations from judicial immunity – CCJE Opinion No. 1 (2001), 3 (2002), 18 (2015) and Magna Carta of Judges (2010)</i> .....	229
A. – <i>Starting Point</i> .....	229
B. – <i>Principles of judicial independence and impartiality</i> .....	230
C. – <i>Ethics and codes of conduct</i> .....	232
1. General principles: Ethics and responsibility .....	232
2. General rules of conduct of judges .....	233
3. Update of rules of extra-judicial conduct of judges .....	234
4. Update on responsibilities of judges .....	235
5. Update of judicial conduct to the specific challenges of social media communication .....	235
6. How should standards of ethics be formulated? .....	236
§ 3. – <i>Civil, criminal, and disciplinary liability</i> .....	236
A. – <i>Civil liability</i> .....	237
B. – <i>Criminal liability</i> .....	237
C. – <i>Disciplinary liability</i> .....	237
D. – <i>Questions to be discussed</i> .....	238
1. What conduct is it that should render a judge liable to disciplinary proceedings? Is there a definition of disciplinary offences? .....	238
2. By whom and how should such proceedings be initiated? .....	239
3. Rules governing disciplinary proceedings .....	240
4. What kind of disciplinary offences occur? Some examples .....	241
a) <i>Overruled cases</i> .....	241
b) <i>Delays</i> .....	241
c) <i>Biased conduct of court proceedings in term of equal                 treatment</i> .....	242
d) <i>Statements in public</i> .....	242
e) <i>Declaration of property and other additional income</i> .....	243
f) <i>Corruption</i> .....	243
5. What sanctions should be available for misconduct established in disciplinary proceedings? In office and out of office? .....	244



6. Disciplinary proceedings – due process requirements, appeals against disciplinary sanctions .....	245
§ 4. – <i>Conclusion</i> .....	245
VIII. LA RESPONSABILITÉ CIVILE, PÉNALE ET DISCIPLINAIRE DES JUGES EN TANT QUE DÉROGATIONS À L'IMMUNITÉ JUDICIAIRE.....	247
§ 1. – <i>Le travail du CCJE</i> .....	247
§ 2. – <i>La responsabilité civile, pénale et disciplinaire en tant que dérogations à l'immunité judiciaire – Avis du CCJE n<sup>os</sup> 1 (2001), 3 (2002), 18 (2015) et Magna Carta des juges (2010)</i> .....	250
A. – <i>Point de départ</i> .....	250
B. – <i>Principes d'indépendance et d'impartialité judiciaires</i> .....	251
C. – <i>Éthique et code de conduite</i> .....	252
1. Principes généraux : éthique et responsabilité .....	252
2. Règles générales de conduite des juges .....	254
3. Mise à jour des règles de conduite extrajudiciaire des juges ...	255
4. Mise à jour des responsabilités des juges .....	256
5. Mise à jour du comportement judiciaire face aux enjeux spécifiques de la communication sur les réseaux sociaux .....	256
6. Comment les normes d'éthique devraient-elles être formulées ? .....	256
§ 3. – <i>Responsabilité civile, pénale et disciplinaire</i> .....	257
A. – <i>Responsabilité civile</i> .....	257
B. – <i>Responsabilité pénale</i> .....	258
C. – <i>Responsabilité disciplinaire</i> .....	258
D. – <i>Questions à discuter</i> .....	258
1. Quel comportement rend un juge passible d'une procédure disciplinaire ? Existe-t-il une définition des infractions disciplinaires ? .....	259
2. Par qui et comment cette procédure doit-elle être engagée ? ...	260
3. Règles encadrant les procédures disciplinaires .....	261
4. Quels types d'infractions disciplinaires sont commises ? Quelques exemples .....	261
a) <i>Affaires rejetées</i> .....	262
b) <i>Retards</i> .....	262
c) <i>Conduite biaisée des procédures judiciaires en matière d'égalité de traitement</i> .....	262
d) <i>Déclarations publiques</i> .....	263
e) <i>Déclaration de biens et autres revenus complémentaires</i> ...	264
f) <i>Corruption</i> .....	264

5. Quelles sanctions devraient être prévues en cas de faute établie dans une procédure disciplinaire ? Dans le cadre des fonctions et en dehors ? .....	265
6. Procédures disciplinaires – Exigences de procédure régulière et recours contre les sanctions disciplinaires .....	266
§ 4. – <i>Conclusion</i> .....	266
<b>IX. RESPONSIBILITY AND LIABILITY FOR (GROSS) VIOLATIONS OF THE LAW AND ALLEGEDLY INAPPROPRIATE ‘SPEECH’ .....</b>	<b>269</b>
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	269
§ 2. – <i>First case: A judge sharing personal values during a court session</i> .....	270
A. – <i>Overview of the Case</i> .....	270
B. – <i>Discussions</i> .....	271
C. – <i>Solution According to Estonian Law</i> .....	272
§ 3. – <i>Second case: A judge sharing comments on social media</i> .....	274
A. – <i>Overview of the Case</i> .....	274
B. – <i>Discussions</i> .....	276
C. – <i>Solution according to Estonian law</i> .....	276
§ 4. – <i>Conclusion</i> .....	278
<b>IX. RESPONSABILITÉ EN CAS DE VIOLATIONS (FLAGRANTES) DE LA LOI ET DE « DISCOURS » PRÉTENDUMENT INAPPROPRIÉS .....</b>	<b>279</b>
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	279
§ 2. – <i>Première affaire : une juge partage des valeurs personnelles lors d'une audience</i> .....	280
A. – <i>Aperçu de l'affaire</i> .....	280
B. – <i>Discussions</i> .....	281
C. – <i>Solution selon la loi estonienne</i> .....	282
§ 3. – <i>Deuxième affaire : un juge partage des commentaires sur les réseaux sociaux</i> .....	285
A. – <i>Aperçu de l'affaire</i> .....	285
B. – <i>Discussions</i> .....	286
C. – <i>Solution selon la loi estonienne</i> .....	287
§ 4. – <i>Conclusion</i> .....	288

**Part II – Accountability through judicial performance  
in the digital era**

**Partie II – La « comptabilité » par la performance judiciaire  
et le contrôle de celle-ci à l'ère digitale**

X. LES CHEFS DE JURIDICTION EN TANT QUE GESTIONNAIRES À UNE ÉPOQUE OÙ LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES ET TEMPORELLES SONT DE PLUS EN PLUS FORTES.....	293
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	293
§ 2. – <i>Les chefs de juridictions doivent-ils être des managers ?</i> .....	294
§ 3. – <i>Est-il légitime que les juridictions, et d'une manière générale les institutions judiciaires, se voient imposer des contraintes budgétaires ?</i> .....	295
§ 4. – <i>Qui fixe les contraintes ? De quelles contraintes s'agit-il ?</i> .....	296
§ 5. – <i>Comment le chef de juridiction doit-il opérer dans la gestion des moyens de la juridiction ?</i> .....	296
A. – <i>La juridiction est une organisation qui comprend des juges indépendants</i> .....	296
B. – <i>L'organisation des juridictions doit prendre en compte les attentes des justiciables</i> .....	297
C. – <i>Les tableaux de bord doivent aider à la gestion, mais ne pas être une fin en soi</i> .....	297
§ 6. – <i>Conclusion</i> .....	298
 X. COURT CHIEFS AS MANAGERS AT A TIME OF INCREASED BUDGETARY AND TIME CONSTRAINTS.....	 299
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	299
§ 2. – <i>Should court presidents be managers?</i> .....	300
§ 3. – <i>Is it legitimate for the courts, and judicial institutions in general, to be imposed budgetary constraints?</i> .....	301
§ 4. – <i>Who sets these constraints? What are the constraints?</i> .....	301
§ 5. – <i>How should the court president be involved in managing the court's resources?</i> .....	302
A. – <i>The court is an organisation that includes independent judges</i> .....	302
B. – <i>The organisation of the courts must take into account the needs of litigants</i> .....	303
C. – <i>Dashboards should help with management, but not be an end in themselves</i> .....	303
§ 6. – <i>Conclusion</i> .....	304

XI. COURT PRESIDENTS AS MANAGERS .....	305
§ 1. – <i>The current role of Court Presidents</i> .....	305
§ 2. – <i>Training of court presidents</i> .....	309
§ 3. – <i>Conclusion</i> .....	320
XI. LES PRÉSIDENTS DES TRIBUNAUX EN TANT QUE GESTIONNAIRES. ....	323
§ 1. – <i>Le rôle actuel des présidents de tribunaux</i> .....	323
§ 2. – <i>Formation des présidents de tribunaux</i> .....	327
§ 3. – <i>Conclusion</i> .....	339
XII. COUNCILS FOR THE JUDICIARY AS A MODEL OF JUDICIAL SELF-GOVERNANCE.....	341
§ 1. – <i>The mission of the councils for the judiciary</i> .....	341
§ 2. – <i>Emergence of councils for the judiciary</i> .....	342
§ 3. – <i>Role and functions of the Councils for the Judiciary</i> .....	343
§ 4. – <i>Standards regarding the councils for the judiciary</i> .....	347
§ 5. – <i>Alternative governance bodies of the judiciary in the EU</i> .....	350
§ 6. – <i>Conclusion</i> .....	352
XII. LES CONSEILS DE LA JUSTICE COMME MODÈLE D'AUTONOMIE JUDICIAIRE.....	353
§ 1. – <i>La mission des conseils (supérieurs) de la justice</i> .....	353
§ 2. – <i>Émergence des conseils (supérieurs) de la justice</i> .....	354
§ 3. – <i>Rôle et fonctions des conseils de la justice</i> .....	356
§ 4. – <i>Normes relatives aux conseils (supérieurs) de la justice</i> .....	360
§ 5. – <i>Autres organes de gouvernance dans le système judiciaire de l'UE</i> .....	362
§ 6. – <i>Conclusion</i> .....	365
XIII. JUDICIAL TIME MANAGEMENT.....	367
§ 1. – <i>Judicial Time Management and the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)</i> .....	367
§ 2. – <i>The CEPEJ's tasks</i> .....	368
A. – <i>Analyse the functioning of judicial systems and orientate public policies of justice</i> .....	368
B. – <i>Have knowledge of judicial timeframes and optimise judicial time management</i> .....	369
C. – <i>Promote the quality of the public service of justice</i> .....	369

<i>D. – To accompany the modernisation of judicial systems with a view to improving their efficiency and quality .....</i>	369
<i>E. – Facilitate the implementation of European standards in the field of justice.....</i>	369
<i>F. – Support Member States in their reforms regarding the organisation of courts.....</i>	369
§ 3. – <i>Judicial Time Management in the Digital Era.....</i>	370
<i>A. – Active case management.....</i>	371
<i>B. – Agreement on timing with the parties and the lawyers .....</i>	371
<i>C. – Cooperation and monitoring of other players (experts, witnesses, etc.).....</i>	372
<i>D. – Suppression of procedural abuses.....</i>	372
<i>E. – The reasoning of judgments.....</i>	372
§ 4. – <i>How to assess efficiency.....</i>	373
<i>A. – Clearance rate (CR indicator).....</i>	373
<i>B. – Disposition time (DT indicator).....</i>	374
<i>C. – Standard departure (SD indicator).....</i>	376
§ 5. – <i>Videoconferencing .....</i>	377
§ 6. – <i>Electronic Filing.....</i>	378
§ 7. – <i>Artificial Intelligence .....</i>	380
§ 8. – <i>Resource Centre on Cyber Justice and AI .....</i>	381
§ 9. – <i>Conclusion .....</i>	383
XIII. <i>LA GESTION DU TEMPS JUDICIAIRE .....</i>	385
§ 1. – <i>La gestion du temps judiciaire et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).....</i>	385
§ 2. – <i>Les missions de la CEPEJ.....</i>	386
<i>A. – Analyser le fonctionnement des systèmes judiciaires et orienter les politiques publiques en matière de justice .....</i>	386
<i>B. – Connaître les délais de procédures et optimiser la gestion du temps dans les tribunaux.....</i>	387
<i>C. – Promouvoir la qualité du service public de la justice.....</i>	387
<i>D. – Accompagner la modernisation des systèmes judiciaires en vue d'améliorer leur efficacité et leur qualité.....</i>	387
<i>E. – Faciliter la mise en œuvre des normes européennes en matière de justice : .....</i>	387
<i>F. – Soutenir les États membres dans les réformes de l'organisation judiciaire : .....</i>	388

§ 3. – <i>La gestion du temps judiciaire à l'ère du numérique</i> .....	388
A. – <i>Gestion active des affaires</i> .....	390
B. – <i>Accord sur les délais avec les parties et les avocats</i> .....	390
C. – <i>Coopération et suivi des autres acteurs     (experts, témoins, etc.)</i> .....	390
D. – <i>Suppression des abus de procédure</i> .....	390
E. – <i>Le raisonnement des arrêts</i> .....	391
§ 4. – <i>Comment évaluer l'efficacité</i> .....	391
A. – <i>Taux de variation du stock d'affaires pendantes     (indicateur CR – Clearance Rate)</i> .....	392
B. – <i>Durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes     (indicateur DT – Disposition Time)</i> .....	393
C. – <i>Écart-type (indicateur SD – Standard Departure)</i> .....	394
§ 5. – <i>Vidéoconférence</i> .....	395
§ 6. – <i>Dépôt électronique</i> .....	397
§ 7. – <i>Intelligence artificielle</i> .....	399
§ 8. – <i>Centre de ressources sur la cyberjustice et l'IA</i> .....	401
§ 9. – <i>Conclusion</i> .....	403

#### XIV. L'ADMINISTRATION EFFICIENTE DE LA JUSTICE À L'HEURE DU NUMÉRIQUE ET DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE : QUELQUES ÉLÉMENTS D'ANALYSE CRITIQUE.....

§ 1. – <i>Introduction</i> .....	405
§ 2. – <i>La numérisation de l'administration au service de la justice</i> ....	407
A. – <i>Pourquoi numériser ?</i> .....	407
B. – <i>L'IA est une opportunité</i> .....	409
C. – <i>Réussir la conduite du changement permanent</i> .....	411
§ 3. – <i>La conscience des défis posés par les systèmes d'IA appliqués à la justice</i> .....	412
A. – <i>Cadre réglementaire proposé     par la Commission européenne</i> .....	413
B. – <i>Les possibles effets indésirables lors de l'utilisation</i> .....	418
1. <i>La politique d'open data des décisions de justice         et ses dangers : l'exemple français</i> .....	418
2. <i>La politique d'open data des décisions de justice         et ses dangers : l'exemple français</i> .....	419
a) <i>La politique d'open data des décisions de justice             et ses dangers : l'exemple français</i> .....	419
b) <i>Le contrôle des données</i> .....	419

3. Autres effets indésirables ? .....	420
a) <i>Incidences sur la motivation des décisions de justice</i> .....	420
b) <i>Exigence déontologique additionnelle pour les avocats ?</i> ...	420
c) <i>Une issue paradoxale du déséquilibre des forces ?</i> .....	421
§ 4. – <i>Propos conclusif</i> .....	422
XIV. EFFICIENT ADMINISTRATION OF JUSTICE IN THE DIGITAL AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE AGE: SOME ELEMENTS OF CRITICAL ANALYSIS.....	423
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	423
§ 2. – <i>Digitalisation of the administration at the service of justice</i> .....	425
A. – <i>Why digitising?</i> .....	425
B. – <i>AI is an opportunity</i> .....	427
C. – <i>Managing permanent change</i> .....	428
§ 3. – <i>Awareness of the challenges posed by AI systems         when applied to the justice system</i> .....	430
A. – <i>Regulatory framework proposed by the European Commission</i> .....	431
B. – <i>Possible side effects during use</i> .....	435
1. The open data policy with regard to court rulings and the dangers thereof: the French example.....	435
2. Succumbing to the temptation to delegate .....	436
a) <i>The act of judging</i> .....	436
b) <i>Data control</i> .....	436
3. Other side effects?.....	437
a) <i>Impact on the reasoning behind court rulings</i> .....	437
b) <i>Additional ethical requirement for lawyers?</i> .....	437
c) <i>A paradoxical outcome of the imbalance of forces?</i> .....	438
§ 4. – <i>Conclusion</i> .....	438

**Part III – Accountability through transparency:  
balancing judges’ right to privacy and freedom  
of expression with citizens’ confidence in justice systems**

**Partie III – La « comptabilité » par la transparence :  
comment articuler le respect dû à la vie privée des juges  
et à leur liberté d’expression avec la confiance  
des citoyens dans la justice**

XV. COMPARATIVE OVERVIEW OF THE RIGHT TO PRIVACY OF JUDGES IN VARIOUS MEMBER STATES.....	443
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	443
A. – <i>The importance of Privacy and Freedom of Speech in Judicial Professions</i> .....	443
B. – <i>Judicial independence and the right to privacy and freedom of expression</i> .....	445
§ 2. – <i>Various Member States</i> .....	447
A. – <i>France</i> .....	447
B. – <i>Italy</i> .....	451
C. – <i>Sweden</i> .....	453
D. – <i>Czech Republic</i> .....	455
E. – <i>Hungary</i> .....	458
§ 3. – <i>Conclusion</i> .....	459
 XV. APERÇU COMPARATIF DU DROIT À LA VIE PRIVÉE DES JUGES DANS DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES.....	 463
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	463
A. – <i>L’importance de la vie privée et de la liberté d’expression dans les professions judiciaires</i> .....	463
B. – <i>Indépendance judiciaire et droit à la vie privée et à la liberté d’expression</i> .....	466
§ 2. – <i>Divers États membres</i> .....	467
A. – <i>France</i> .....	468
B. – <i>Italie</i> .....	472
C. – <i>Suède</i> .....	474
D. – <i>République tchèque</i> .....	476
E. – <i>Hongrie</i> .....	479
§ 3. – <i>Conclusion</i> .....	481



XVI. DECLARATIONS OF INTERESTS BY JUDGES AT NATIONAL, EU, AND INTERNATIONAL LEVELS: AN EFFICIENT TOOL AGAINST CORRUPTION AND CONFLICTS OF INTEREST? .....	485
XVI. DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS DES JUGES AU NIVEAU NATIONAL, EUROPÉEN ET INTERNATIONAL : UN OUTIL EFFICACE CONTRE LA CORRUPTION ET LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ? .....	491
XVII. JUDGES' AND PROSECUTORS' ASSOCIATIVE AND POLITICAL ACTIVITIES THROUGH THE LENSES OF CODES OF JUDICIAL ETHICS .....	499
§ 1. – <i>Individual Perspective</i> .....	499
§ 2. – <i>Why</i> .....	500
§ 3. – <i>Rule of Law</i> .....	501
§ 4. – <i>Commitment of judges and judicial associations</i> .....	501
§ 5. – <i>How</i> .....	502
§ 6. – <i>Ethica</i> .....	503
§ 7. – <i>What</i> .....	504
§ 8. – <i>First Reflection</i> .....	504
§ 9. – <i>Second reflection</i> .....	506
XVII. ASSOCIATION ET ACTIVITÉS POLITIQUES DES JUGES ET PROCUREURS DU POINT DE VUE DES CODES D'ÉTHIQUE JUDICIAIRE .....	509
§ 1. – <i>Point de vue personnel</i> .....	509
§ 2. – <i>Pourquoi</i> .....	510
§ 3. – <i>État de droit</i> .....	511
§ 4. – <i>Engagement des juges et des associations judiciaires</i> .....	512
§ 5. – <i>Comment</i> .....	512
§ 6. – <i>Éthique</i> .....	513
§ 7. – <i>Quoi ?</i> .....	514
§ 8. – <i>Première réflexion</i> .....	515
§ 9. – <i>Deuxième réflexion</i> .....	516
XVIII. OPEN DATA ET INTELLIGENCE ARTIFICIELLE : LES JUGES RÊVENT-ILS DE MOUTONS ÉLECTRONIQUES ? .....	519
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	520
§ 2. – <i>Le rêve</i> .....	522
§ 3. – <i>L'échelle des juristes jacobins à l'assaut de la tour de Babel du droit</i> .....	523

§ 4. – <i>Inputs et outputs, le paradoxe de l'IA appliquée au droit</i> .....	525
§ 5. – <i>Implants cérébraux pour moutons judiciaires ?</i> .....	528
§ 6. – <i>Immersion dans un métavers juridictionnel</i> .....	530
§ 7. – <i>La frontière ultime entre l'homme et la machine</i> .....	533
§ 8. – <i>Conclusion</i> .....	534
XVIII. OPEN DATA AND AI APPLICATIONS: DO JUDGES DREAM OF ELECTRONIC SHEEP?.....	537
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	538
§ 2. – <i>The dream</i> .....	540
§ 3. – <i>Jacob's ladder jurists attacking the legal Tower of Babel</i> .....	541
§ 4. – <i>Inputs and outputs, the paradox of AI applied to law</i> .....	543
§ 5. – <i>Brain implants for judicial sheep?</i> .....	546
§ 6. – <i>Immersion in a jurisdictional metaverse</i> .....	547
§ 7. – <i>The ultimate frontier between human and machine</i> .....	550
§ 8. – <i>Conclusion</i> .....	551
XIX. COMMUNICATION CHALLENGES FOR COURTS IN THE DIGITAL ERA.....	553
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	553
§ 2. – <i>The Importance of Being Earnest</i> .....	555
A. – <i>A Context of Trust</i> .....	555
B. – <i>Justice and Society</i> .....	557
C. – <i>Justice, information technologies and the use of assistive technology in the judiciary</i> .....	558
D. – <i>Freedom of expression of judges</i> .....	560
E. – <i>New boundaries: protecting the private life of judges</i> .....	561
§ 3. – <i>Ways to communicate</i> .....	562
A. – <i>Judgments in plain language</i> .....	562
B. – <i>Own a website with judgments and reflections</i> .....	562
C. – <i>Proactive press releases</i> .....	563
D. – <i>Live streams of judgments or the use of 'press judges'</i> .....	563
E. – <i>Social media posts: Animations – Court Reporters – Podcasts</i> ...	564
F. – <i>Outreach programmes: Judiciary Week – Festivals</i> .....	565

§ 4. – <i>Some Case Studies and Mentimeter Questions as a Conversation Starter</i> .....	565
A. – <i>Case Studies</i> .....	566
B. – <i>Some questions</i> .....	568
§ 5. – <i>Concluding remarks and outlook</i> .....	569
<b>XIX. LES DÉFIS DE COMMUNICATION POUR LES TRIBUNAUX À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE</b> .....	571
§ 1. – <i>Introduction</i> .....	572
§ 2. – <i>L'importance d'être sérieux</i> .....	574
A. – <i>Un contexte de confiance</i> .....	574
B. – <i>Justice et société</i> .....	575
C. – <i>Justice, technologies de l'information et utilisation des technologies d'assistance dans le système judiciaire</i> .....	576
D. – <i>Liberté d'expression des juges</i> .....	579
E. – <i>Nouvelles limites : protéger la vie privée des juges</i> .....	579
§ 3. – <i>Moyens de communiquer</i> .....	581
A. – <i>Jugements en langage clair</i> .....	581
B. – <i>Posséder un site Web présentant des jugements et des réflexions</i> .....	581
C. – <i>Communiqués de presse proactifs</i> .....	582
D. – <i>Retransmission en direct des audiences ou recours à des « juges de presse »</i> .....	582
E. – <i>Messages sur les réseaux sociaux : animations – reporters judiciaires – podcasts</i> .....	583
F. – <i>Programmes de sensibilisation : semaine judiciaire – festivals</i> .....	584
§ 4. – <i>Quelques études de cas et questions avec Mentimeter pour lancer le débat</i> .....	584
A. – <i>Études de cas</i> .....	585
B. – <i>Quelques questions</i> .....	587
§ 5. – <i>Conclusions et perspectives</i> .....	589
<b>GENERAL CONCLUSIONS</b> .....	591
§ 1. – <i>Making judges accountable through liability</i> .....	592
§ 2. – <i>Making judges accountable through increased performance and performance control</i> .....	596
§ 3. – <i>Making judges accountable through transparency</i> .....	602
§ 4. – <i>Increasing judicial accountability to foster the rule of law in Europe</i> .....	608

CONCLUSIONS GÉNÉRALES .....	615
§ 1. – <i>La « comptabilité » des juges et systèmes judiciaires           sous l'angle de la responsabilité disciplinaire.....</i>	616
§ 2. – <i>La « comptabilité » des juges sous l'angle de l'amélioration           de la performance et du contrôle de la performance.....</i>	620
§ 3. – <i>La « comptabilité » des juges sous l'angle           de la transparence .....</i>	627
§ 4. – <i>Le renforcement de la « comptabilité » judiciaire           pour promouvoir l'État de droit en Europe.....</i>	632
BIOGRAPHIES OF THE SPEAKERS .....	639
BIOGRAPHIES DES ORATEURS.....	649
THEMATIC INDEX.....	659
INDEX THEMATIQUE.....	665