



European Network of Councils  
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils  
de la Justice (RECJ)

ENCJ WORKING GROUP

# The Status of Judges Report 2009-2010

GROUPE DE TRAVAIL RECJ

# Le Statut des Juges Rapport 2009-2010



With the support of the European Union  
Avec le soutien de l'Union européenne

## Membre coordinateur: CSM Italie

### RAPPORT 2009 - 2010

#### *1. Le statut européen du juge*

L'analyse des contributions que les pays adhérant au GT ont fournies a permis d'identifier certains traits qui sont communs aux divers ordonnancements quant à la position du pouvoir judiciaire dans l'organisation constitutionnelle de l'État, dans le cadre de systèmes judiciaires qui présentent de profondes diversités.

Étant donné le peu de temps dont on a pu disposer et compte tenu de la nature particulièrement délicate des arguments touchant la thématique du Statut du juge qui ont été approfondis au cours des trois rencontres, il a été décidé d'organiser l'activité du groupe de travail sur la base d'une approche essentiellement comparative. Selon cette perspective et à la lumière du matériel recueilli il est possible d'avancer l'hypothèse d'une seconde phase d'activité du groupe de travail finalisée, éventuellement, à l'élaboration d'une proposition de Statut européen du juge; ce sont exactement les traits du statut du juge communs aux divers ordonnancements qui ont pu être identifiés qui représentent le point de départ de l'éventuel approfondissement de l'étude relative à la position constitutionnelle de la magistrature dans les démocraties européennes. Précisément, en tous cas, l'activité du groupe de travail pourrait s'insérer dans les nouveaux projets du Réseau en trouvant une place appropriée au sein du troisième objectif du plan stratégique: "To promote the development of independent Councils for the Judiciary".

Dans cet esprit, nous allons illustrer les résultats de l'activité réalisée par le GT.

#### *2. Préambule sur la méthode de travail*

Afin d'introduire la discussion à l'occasion de la première rencontre, une reconnaissance raisonnée de toutes les sources de provenance internationale qui se sont occupées du statut du juge a été proposée au préalable; en même temps, avec la collaboration de tous les délégués, une analyse comparative des sources normatives qui sont placées dans les ordonnancements des différents Pays participant au groupe

de travail pour garantir l'autonomie et l'indépendance de la Magistrature a été réalisée. Dans le cadre des susdites rencontres on a fait appel à la participation de magistrats italiens porteurs de compétences spéciales sur les thématiques qui faisaient l'objet de l'étude; en particulier à la rencontre du 13 novembre 2009 sont intervenus, en présentant des exposés spécifiques, M. Raffaele Sabato, membre du Bureau du Conseil Consultatif des Juges européens, et M. Nicola Lettieri, co-agent du Gouvernement italien près la Cour Européenne des Droits de l'Homme; à la rencontre du 15 janvier 2010 a participé M. Armando D'Alterio, ex Secrétaire Général du Réseau européen de formation judiciaire, qui a effectué une intéressante intervention sur les thématiques relatives à la formation des magistrats dans le cadre européen.

Les travaux se sont poursuivis en approfondissant d'un point de vue comparatif les thèmes concernant la carrière du juge en se référant en particulier aux problématiques relatives à leur sélection et au recrutement, à leur formation initiale et à la formation continue, à l'avancement de la carrière et aux évaluations de leur professionnalisme, à la nomination des dirigeants. On est ensuite passés, à l'occasion de la troisième rencontre, qui a eu lieu les 4 et 5 mars 2010, à l'examen des questions relatives à l'indépendance externe de la magistrature en se référant particulièrement à la composition et aux prérogatives des Conseils de la Magistrature, à l'autonomie financière du pouvoir judiciaire et aux problèmes liés à la responsabilité civile et pénale des magistrats; les thématiques relatives au traitement économique, à la liberté d'association et à la liberté d'expression de leur propre pensée pour les membres de l'ordre judiciaire ont encore fait l'objet d'un approfondissement particulier.

Pour tous les arguments indiqués supra, objets d'étude, des fiches illustratives ont été élaborées pour référer les situations existant dans les différents Pays qui participent au groupe de travail.

À ce document final de synthèse est joint le dossier des fiches récapitulatives qui ont été produites par les délégués des différents Pays, qui ont pour objet les thèmes qui ont été approfondis durant les trois rencontres; ceci permettra d'analyser, d'un point de vue comparatif, les aspects essentiels relatifs au Statut du juge.

*La position de la magistrature par rapport aux autres pouvoirs étatiques: les garanties d'autonomie et d'indépendance*

Les démocraties européennes, qu'elles revêtent la forme d'une République ou bien celle d'une Monarchie constitutionnelle, sont en vérité toutes fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs.

En particulier, en ce qui concerne le pouvoir judiciaire, tous les états membres du GT ont mis en évidence le fait que l'indépendance du corps de la magistrature par rapport au pouvoir exécutif – ainsi que par rapport au pouvoir législatif – constitue une condition préalable nécessaire afin de garantir une réponse de justice qui sauvegarde convenablement tous les droits subjectifs personnels et patrimoniaux des citoyens européens.

À ce propos, on remarque que même les États membres du GT qui n'ont pas de Constitution écrite ont tout de même adhéré à la Convention pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; par conséquent le principe sanctionné par l'art. 6 de la Convention EDH, qui établit que "*Toute personne a le droit que son affaire soit examinée impartialement, publiquement et pendant un délai raisonnable de la part d'un tribunal indépendant et impartial, constitué par la Loi...*" constitue un paramètre applicable au droit interne des pays susdits. Il est par conséquent possible de considérer que le principe sanctionné par l'art. 6 de la Convention EDH constitue désormais, en ce qui concerne la position d'indépendance et d'impartialité de la magistrature assise, un principe de "*droit commun européen*", qui peut être considéré applicable dans le cadre des différents systèmes judiciaires nationaux des pays de l'Aire de l'UE.

Ce qui signifie que les ordonnancements des Pays adhérant au GT sauvegardent *l'autonomie et l'indépendance* des juges.

À cet égard, il est à noter que leur *autonomie*, au sens strict, a trait à la structure organisationnelle, puisqu'elle se réalise envers le pouvoir exécutif, en ce que l'indépendance de la magistrature serait compromise si les dispositions concernant le *statut* des magistrats était du ressort dudit pouvoir exécutif ou encore du ressort du pouvoir législatif. Par contre leur *indépendance* concerne l'aspect fonctionnel de l'activité juridictionnelle. Elle ne se réfère pas à l'ordre dans son ensemble – qui est garanti par l'autonomie comme illustré ci-dessus – mais au magistrat au moment de l'exercice de la juridiction.

Ce qui veut dire que le principe politique qui consacre l'indépendance du corps de la magistrature, dans le cadre de la structure fondamentale de l'État démocratique, est distinct du principe d'indépendance qui doit pareillement assister l'exercice concret de la juridiction; la valeur de l'indépendance doit en effet qualifier l'activité de chaque juge, au moment où il est donné exécution à la loi, qui est par définition générale et abstraite. À ce moment-là, en analysant le cas concret soumis à son attention, le juge applique le droit positif et reconnaît la tutelle juridique à la position subjective dont chacune des parties en cause est titulaire.

Sur ce point les États membres du GT ont souligné qu'il faut en garantir aussi l'indépendance "*interne*": quand il rend chaque décision le juge ne doit être influencé ni par les dirigeants judiciaires ni par ses collègues.

Eh bien, à cet égard aussi les fiches analysées portent à estimer qu'il y a une uniformité substantielle d'encadrement de la question, dans le cadre des systèmes judiciaires des États membres du GT.

Il faut ensuite souligner que dans toutes les réalités nationales la valeur de l'indépendance des juges ne constitue pas un privilège mais une garantie pour les citoyens. Et vraiment dans plusieurs systèmes judiciaires l'indépendance du juge est qualifiée par des lois ordinaires, dénommées Statuts du Juge, qui indiquent analytiquement les droits et les devoirs du juge.

L'analyse des contributions fournies par les États membres du GT a fait également apparaître, par ailleurs, les différences qui demeurent actuellement au sein des différents systèmes nationaux, quant aux modalités de réalisation des valeurs d'indépendance et d'autonomie du pouvoir judiciaire.

On observe, sur ce point, que dans la majorité des États les garanties d'indépendance - comme elles ont été analysées supra - concernent spécialement le siège et non pas le parquet. Il n'en est pas de même dans d'autres réalités des États dont le corps de la magistrature comprend à la fois siège et parquet.

L'indépendance implique l'*inamovibilité* du juge de ses fonctions et de son poste. Le magistrat peut être muté seulement sur sa demande, sauf dans des cas particuliers où se sont présentées des situations d'incompatibilité: dans lesdits cas, la mutation est disposée sans la volonté du magistrat, et elle se base sur une mesure prise par le Conseil de la Magistrature ou par un autre organisme de garantie.

On observe que dans certaines réalités la loi interdit même, afin de garantir de réelles conditions d'indépendance, que des manifestations de place puissent avoir lieu à une distance inférieure à 75 mètres des tribunaux.

Généralement, pour sauvegarder matériellement les valeurs d'autonomie et d'indépendance, c'est la loi ordinaire qui établit le montant du traitement économique et la stabilité de l'emploi à l'égard des juges. C'est une opinion commune que le traitement salarial contribue à garantir de réelles conditions d'autonomie, sociale et existentielle, en faveur du juge; et que par conséquent son salaire ne puisse être réduit qu'en se basant sur une loi, en considération des conditions économiques générales du Pays. Dans certains Pays il est prévu spécifiquement que le juge est obligé de rendre sa propre situation financière entièrement transparente (y compris celle de son conjoint et des enfants qui vivent sous son toit).

Pour garantir l'indépendance à l'égard du pouvoir législatif également, dans certains ordonnancements il est prévu que les lois de réforme en matière de règlement judiciaire peuvent être approuvées seulement par des majorités qualifiées.

### Les Conseils de la Magistrature

De nombreux États ont prévu l'institution d'organes de gouvernement autonome - les "Conseils Supérieurs de la Magistrature" – comme tutelle des valeurs de l'indépendance et de l'autonomie du pouvoir judiciaire; tandis que dans d'autres réalités l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au Gouvernement est sanctionnée de manière générale par la loi et assurée concrètement par divers organismes.

Les Conseils Supérieurs du pouvoir judiciaire, comme on l'a dit, sont composés dans la majorité des cas de juges élus par les juges, ainsi que de membres "laïques" – non-magistrats – nommés par le Président de la République ou par le Parlement. La présence des membres *laïques* constitue une donnée particulièrement importante, parce que de cette manière on évite que la magistrature représente un ordre "séparé" des autres pouvoirs de l'État et les conditions pour réaliser une coordination réelle entre la juridiction et la société civile sont ainsi favorisées. Dans cette perspective, dans certains ordonnancements les Conseils de la Magistrature sont présidés par le Président de la République, en qualité d'Organe suprême de garantie.

Dans certains des Conseils supérieurs le Ministre de la justice est membre de droit.

Sur le plan des attributions, on observe que les Conseils de la Magistrature ont pour tâche d'administrer entièrement la carrière des juges; pour cela leurs attributions concernent, de manière générale, la nomination des juges, les évaluations de leur professionnalisme, l'avancement de leur carrière, la nomination des dirigeants et la responsabilité disciplinaire des juges.

De nombreux Conseils Supérieurs formulent des avis sur les projets de loi de réforme en matière judiciaire. Les Conseils sont, en outre, généralement pourvus du pouvoir de réglementation secondaire: dans l'exercice dudit pouvoir les Conseils mettent en œuvre et réglementent dans les détails les règles dictées par la loi en matière de règlement judiciaire.

En ce qui concerne en particulier l'administration des ministères publics, on enregistre dans de nombreux Pays que des organismes spécifiques y ont été institués, à la tête desquels il y a souvent le

Procureur Général près la Cour Suprême. Les ministères publics bénéficient généralement de moins de garanties d'indépendance par rapport aux garanties qui sont assurées aux juges.

### L'autonomie financière

De nombreux pays ont souligné qu'il faudrait également attribuer aux Conseils de la Magistrature la responsabilité de déterminer le montant des ressources allouées dans les lois budgétaires de l'État au système judiciaire dans son ensemble. Cela parce que de cette manière les réelles conditions d'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif sont garanties. Sur ce sujet spécifique, en effet, il est apparu que dans la plupart des États c'est le Ministre de la Justice qui détermine de manière autonome le montant des ressources destinées chaque année aux Cours et aux Tribunaux.

À cet égard, on signale que certains Conseils jouissent d'autonomie financière exclusivement en ce qui concerne leur propre budget, s'agissant d'organismes indépendants; et que, par contre, les sommes allouées pour le fonctionnement des Cours et des tribunaux sont, dans la plupart des Pays, de compétence exclusive du Ministre de la Justice, comme on vient de le remarquer. Les participants du GT ont mis en évidence que les attributions du Ministre en matière de budget alloué pour les services relatifs à la justice, bien qu'elles soient exercées dans le cadre d'une collaboration institutionnelle loyale, peuvent concrètement se résoudre en une limitation de l'indépendance de la magistrature.

En ce qui concerne les autres thèmes qui ont constitué spécifiquement l'objet de l'analyse effectuée par le groupe de travail, voici ce qui a été mis en évidence.

### Le recrutement des magistrats

Selon la tradition continentale européenne, dans la plupart des Pays qui participent au GT l'accès aux rôles de la magistrature, du siège comme du parquet, a lieu sur concours. Les lauréats de la sélection deviennent magistrats de carrière, avec des garanties de stabilité du rapport de travail jusqu'à la retraite. Dans la plupart des cas le concours de recrutement est unique; c'est ensuite aux lauréats de choisir entre la fonction de juge et celle de ministère public, et leur choix est habituellement irréversible.

Dans de nombreux États pour participer au concours il faut avoir non seulement la maîtrise de droit, mais aussi la certification d'aptitude à l'exercice de la profession d'avocat, ou encore avoir obtenu des titres académiques spécifiques.

Tous les participants du GT ont souligné que pour être nommé juge ou ministère public il faut être reçu à une sélection difficile, de nature technique juridique. Il est en plus généralement demandé, avant d'exercer les fonctions judiciaires, d'effectuer avec succès une période de stage significative. Ledit stage répond à deux finalités: a) assurer la formation professionnelle des magistrats reçus au concours; b) vérifier leur aptitude à l'exercice des fonctions judiciaires.

Dans la plupart des Pays, au moment de l'entrée en possession de leur fonction judiciaire, les magistrats sont tenus de prêter un serment solennel par lequel ils s'engagent à exercer l'activité juridictionnelle dans des conditions réelles d'indépendance et en respectant les lois de l'État.

Il faut encore remarquer que les ordonnancements de plusieurs États établissent que les candidats doivent passer également des tests psychologiques, d'intelligence ou encore des examens ayant pour but d'évaluer leur personnalité; à ce propos on souligne que dans certains états il est expressément prévu qu'il faut choisir des candidats ayant un bon caractère, pourvus d'équilibre, d'aptitude aux rapports sociaux et capables de prendre des décisions, même dans des conditions de stress. Dans certains ordonnancements des examens de nature psychologique doivent être répétés au cours de la carrière.

### *La formation initiale et la formation continue*

La considération de fond, en matière de formation professionnelle des magistrats, dont partent tous les États participant au GT, est qu'aucun organe ni aucune autorité ne peuvent suggérer aux juges des directives ni des orientations quant à l'interprétation des lois; autrement dit le juge se retrouve seul institutionnellement devant la loi, qu'il doit interpréter sans aucune aide externe.

De cette situation dérive la nécessité d'une formation initiale et continue de très haut niveau, qui permette au juge - ou au ministère public - d'acquérir maîtrise technique et culturelle pour effectuer l'interprétation des lois, en en assumant pleinement la responsabilité. Dans plusieurs Pays on met l'accent sur le fait que la formation professionnelle doit enrichir le bagage culturel du juge, afin de le mettre en condition de saisir les besoins réels de la société civile où il exerce ses fonctions.

Dans la plupart des Pays on enregistre l'institution de structures nationales spécifiques, ayant pour attribution la formation initiale et la formation continue des magistrats du siège et du parquet; selon les

réalités nationales spécifiques, il s'agit soit d'Écoles de la magistrature, soit de Centres de formation judiciaire et de Documentation juridique, qui dépendent fonctionnellement des Ministères de la Justice. Souvent il s'agit de structures diversifiées, chargées soit de la formation des juges, soit de celle des ministères publics.

Le structures de formation sont très hétérogènes les unes par rapport aux autres, tant pour leur nature juridique que pour le domaine de leurs fonctions; de manière générale, on peut observer que les Écoles garantissent la fourniture d'une activité de formation au corps de la magistrature, dans des conditions substantielles d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Dans certaines réalités, en plus de la formation fournie auprès du siège central, a été prévue l'institution de services décentralisés auxquels est attribuée la formation des magistrats au niveau local. De cette manière un service permanent destiné à soutenir de façon continue les exigences professionnelles du magistrat sur son lieu de travail est réalisé.

La formation continue, dans quelques Pays, constitue une obligation pour les juges de carrière, qui sont appelés à participer périodiquement à des activités de formation.

En ce qui concerne les matières étudiées, on observe que les structures de formation se chargent non seulement de l'actualisation technique et par spécialités, en fonction des divers savoirs professionnels (juges des enfants, juges du droit de la faillite et des sociétés, juges des affaires familiales et ainsi de suite) mais aussi de l'approfondissement des techniques de gestion et d'organisation du travail judiciaire. Des cours spécifiques encore sont dédiés aux magistrats désireux d'entreprendre la carrière de direction des juridictions.

Généralement les structures de formation ne sont pas chargées d'évaluer les capacités techniques des juges du fait qu'il est généralement reconnu dans tous les pays participant au GT qu'il ne doit y avoir aucune mixtion entre la formation et l'évaluation des magistrats . Les observations sur la qualité du service fourni qui sont formulées par les participants des activités de formation (*feedback*) sont hautement prises en considération, pour le choix des méthodologies didactiques ainsi que pour l'identité des formateurs. Dans lesdites structures de formation sont également présents des représentants du monde académique.

Comme il a été remarqué supra, la formation professionnelle continue des juges qui met le magistrat en condition d'affronter techniquement la matière soumise à son jugement, garantit un exercice indépendant de la juridiction. . Sur ce point, plusieurs Pays ont souligné que la spécialisation judiciaire est nécessaire; seul un juge spécialisé par matière peut acquérir le bagage de connaissances techniques et des

expériences (selon le principe: *learning by doing*) nécessaires pour connaître des affaires sur des matières de spécialistes, dans des conditions de réelle autonomie des parties, qui sont de plus en plus souvent assistées par des avocats spécialisés par secteurs d'activité.

En ce sens, les États du GT conviennent de l'importance d'assurer une formation européenne au juge national, attendu que de plus en plus fréquemment la décision à rendre sur les affaires requiert que leur soient appliquées des sources de droit positif ou de jurisprudence de nature supranationale. À la formation européenne et communautaire du magistrat sont étroitement liés la question de la formation linguistique ainsi que l'usage répandu des technologies informatiques modernes.

Lesdites compétences permettent, en effet, de "rapprocher" les uns des autres les juges des différents États, qui opèrent dans différentes nations mais dans le même contexte européen. Et cette possibilité de contacts interpersonnels entre les juges crée elle aussi les bases de la réalisation d'un corps judiciaire européen, qualifié par des normes communes d'indépendance et d'autonomie, ayant pour fonction de garantir la meilleure tutelle des droits des parties, à qualifier comme "citoyens de l'Europe".

### *L'avancement de la carrière*

Le thème de l'avancement de la carrière des magistrats est celui pour lequel sont apparues les plus grandes diversités parmi les ordonnancements nationaux des Pays adhérant au GT.

Dans certains des ordonnancements aucun avancement n'est prévu pour la carrière: une fois nommés les juges exercent les fonctions du siège jusqu'à la retraite.

Ailleurs les différents niveaux d'avancement de la carrière sont atteints principalement par ancienneté de service.

Dans la plupart des cas, pour l'avancement de la carrière il faut être reçu à un concours. Dans certains Pays ces promotions sont possibles seulement en fonction des postes vacants; dans d'autres, par contre, la promotion dans une "classe" différente (par exemple: passer de juge de première instance à juge d'appel), fait abstraction de l'exercice effectif des fonctions correspondantes.

Les procédures des concours concernant l'avancement de la carrière se révèlent assez diversifiées: il y a des Pays où le concours a lieu seulement sur titres; d'autres où le concours prévoit de passer des épreuves écrites, ou bien de faire preuve concrètement d'aptitudes d'organisation.

### *Les évaluations du professionnalisme*

Les évaluations périodiques du professionnalisme sont strictement liées au thème de l'avancement de la carrière.

Ledit thème des évaluations du professionnalisme a fait apparaître, lui aussi, des différences significatives entre les différents systèmes d'ordonnement.

Dans certains États, et en particulier dans ceux où aucun avancement de la carrière n'est prévu, aucune évaluation périodique du professionnalisme du magistrat n'est prévue non plus. À ce propos certains des participants ont fait remarquer qu'une évaluation périodique du professionnalisme peut se résoudre en une inadmissible violation de l'indépendance du juge. Un tel problème est moins ressenti pour la position des magistrats du parquet. Généralement, il est exclu que la vérification du travail accompli par le juge puisse porter à une réévaluation des cas déjà jugés; si elle avait lieu on réaliserait ainsi en effet une ingérence sur le fond de la décision que le juge avait rendue, et par suite une violation de l'indépendance du juge .

Dans les ordonnements qui prévoient que des vérifications périodiques du professionnalisme des juges soient effectuées, il est tenu compte de la confirmation éventuelle des mesures judiciaires dans les degrés de juridiction suivants: un nombre significatif de réformations des mesures en appel est considéré un indice de bas professionnalisme du juge de première instance.

Dans le cadre des évaluations du professionnalisme les Présidents des Tribunaux et des Cours jouent généralement un rôle décisif; en effet, les dirigeants effectuent des entretiens d'évaluation avec les juges du ressort de leur juridiction et rédigent des rapports spécifiques sur le travail qui a été accompli par lesdits juges.

Les évaluations sont conclues par une appréciation qui est articulée en plusieurs niveaux (par exemple: positif, suffisant, insuffisant). Les évaluations de niveau moyen et bas obligent le juge à suivre des cours de formation et de recyclage professionnel spécifiques. Généralement, une double évaluation négative implique que le juge est destitué de son emploi.

### *La nomination des dirigeants*

Les systèmes nationaux prévoient diverses modalités de nomination des chefs des juridictions.

Dans certaines réalités les fonctions de direction sont assurées par roulement par les magistrats en service dans la juridiction, pour une période déterminée à l'avance, sans donner lieu à aucune investiture spécifique.

Là où une nomination formelle est prévue, par contre, les procédures changent et elles dépendent aussi du type de fonction: la nomination du premier président de la Cour suprême a lieu selon des modalités différentes de la procédure de nomination d'un président de tribunal de première instance.

Généralement, la nomination des dirigeants est du ressort des Conseils de la Magistrature, même si les cas où la nomination des dirigeants est attribuée au Ministre de la Justice ne font pas défaut et où le Conseil est alors appelé à exprimer un avis sur le candidat.

Le principe de la durée temporaire des fonctions de direction et des cadres s'avère répandu: il est prévu une échéance du mandat (dont la durée est habituellement fixée à trois ou cinq ans), avec la possibilité de le renouveler une seule fois.

Les critères de la procédure qui confirme la fonction de direction sont fondés principalement sur la vérification des résultats que le dirigeant a obtenus quant à l'organisation et la gestion du service judiciaire au moment où le renouvellement du mandat a lieu, c'est-à-dire un contrôle de l'efficacité et de la fonctionnalité des méthodes de gestion du service que le dirigeant a adoptés.

La culture de l'organisation s'avère, vraiment, répandue, en ayant tout à fait conscience de l'importance du résultat de l'activité accomplie par les tribunaux et par les cours: le dirigeant est le tout premier responsable du service-justice fourni aux citoyens, service qui doit être rendu dans un délai raisonnable, selon les besoins de la société civile moderne. Et, comme on l'a souligné plus haut, la capacité d'organisation constitue un élément essentiel du bagage professionnel de chaque magistrat.

On observe, sur ce point, que dans plusieurs ordonnancements la gestion de l'organisation des tribunaux et des cours n'est pas uniquement du ressort du Président; on enregistre, à dire vrai, l'institution de *boards* – dont la tâche est d'affronter toutes les exigences organisationnelles et budgétaires de la juridiction, ceux-ci étant formés de greffiers et de managers professionnels. Lesdits *boards* sont eux aussi réglementés selon des critères de mandat temporaire et pour confirmer éventuellement leurs membres dans leurs fonctions il est tenu compte des résultats de gestion obtenus.

*La responsabilité des magistrats pour les erreurs judiciaires et pour des comportements déontologiquement inappropriés*

D'une manière générale les ordonnancements excluent la possibilité d'agir directement contre le magistrat pour la réparation des dommages, selon les normes ordinaires, en cas de dommages causés par

erreur judiciaire; le citoyen, dans ces cas-là, peut agir contre l'État. Et l'État, si c'est le cas, a droit à une action récursoire contre le magistrat qui a agi avec dol ou commis une faute lourde.

Les ordonnancements prévoient la responsabilité disciplinaire du magistrat, se référant à des comportements tenus dans l'exercice de leurs fonctions ou qui soient en tous cas incompatibles avec leur *statut*.

Il est reconnu aux citoyens la faculté de dénoncer aux dirigeants des Offices judiciaires, et aux Conseils de la Magistrature ou à d'autres Organes encore, les comportements estimés passibles d'action disciplinaire tenus par des magistrats.

Généralement les sanctions disciplinaires suivantes, indiquées par ordre de gravité, sont prévues: l'avertissement, la diminution de l'ancienneté, la révocation temporaire des fonctions, la destitution.

Les juges répondent pénalement de leurs propres actions comme tous les autres citoyens, exception faite pour les ordonnancements où des cas spécifiques d'immunité sont prévus, que nous allons examiner ci-après.

### L'immunité

Dans certains États les juges bénéficient de garanties d'immunité. L'arrêt, les perquisitions domiciliaires, le séquestre de documentation et l'exercice lui-même de l'action pénale à l'encontre des magistrats sont permis uniquement - sauf en cas de flagrance de délit - sur autorisation à poursuivre en justice délivrée par des autorités de garantie spécifiques. Les ordonnancements qui prévoient l'immunité qualifient ladite garantie comme une conséquence de la tutelle offerte à l'indépendance du magistrat.

En particulier, à l'égard des membres des Conseils de la Magistrature des formes d'immunité sont généralement prévues en ce qui concerne les opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions, qui concernent l'objet de la discussion.

### L'activité extrajudiciaire

Il est couramment prévu qu'il soit interdit aux juges d'exercer des activités extra-institutionnelles; les arbitrages sont généralement interdits; et cela attendu que l'administration de la justice sous forme privée est considérée incompatible avec l'exercice indépendant de la juridiction et avec l'image d'impartialité qui doit assister tout juge. De plus lesdites fonctions détournent le juge de ses propres tâches institutionnelles et créent des disparités de revenus et une concurrence interne.

Les autres activités extrajudiciaires doivent être déclarées au préalable: comme l'enseignement à l'université. On signale, à ce propos, que dans certaines réalités le juge peut exercer des activités d'enseignement seulement à titre gratuit.

*La liberté d'association; la liberté d'expression*

La liberté d'association des juges et des ministères publics est généralement garantie. Dans de nombreuses réalités les associations professionnelles des magistrats jouent un rôle aussi bien d'ordre culturel, d'agrégation des magistrats selon leurs diverses sensibilités, par rapport à la fonction juridictionnelle qu'ils exercent, que sur le plan plus strictement syndical, dans le cadre des revendications de leur catégorie professionnelle.

La position des magistrats qui ne s'inscrivent à aucune association professionnelle est parfois problématique et on enregistre à l'égard un déficit de représentativité.

L'interdiction d'inscription aux partis politiques est répandue de même que l'interdiction de toute participation directe des juges à l'activité politique; et cela afin de sauvegarder l'image d'impartialité qui doit assister le juge. Certains ordonnancements prévoient que le juge ne peut exercer aucune charge électorale, ni au sein des administrations locales ni au parlement, même pas en demandant à être mis hors cadre.

Des précautions particulières entourent le rapport entre les juges et les moyens d'information, en défense de l'image d'indépendance du juge et en raison des devoirs spécifiques de réserve auxquels les magistrats sont tenus.

## Coordinating Member: CSM Italy

### REPORT 2009 - 2010

#### **1. *European Statute for Judges.***

The analysis of the contributions of the Countries participating in the WG has enabled us to identify a number of features which are common to all the judicial systems, with respect to the constitutional position of the judiciary, in the context of widely differing systems.

Given the time limitations and the particularly delicate issues, which were further underlined over the course of the three meetings, connected to the subject of the Judge's Statute, it was deemed opportune to adopt an essentially comparative approach for analysing the working group's activities. In that perspective and in the light of the material collected, it is possible to envisage a second phase in the working group's activities, which is aimed at the development of a proposal for a European Statute for Judges; indeed, it is specifically these identified features of the judge's statute, common to the various systems, that constitute a starting point in conducting a study on the constitutional position of the judiciary in European democracies. More specifically, however, the working group activities could become part of the new Network projects, being suitably included in the third objective of the strategic plan: "To promote the development of independent Councils for the Judiciary".

With this in mind, we need to provide an illustration of the results of the activities conducted by the WG.

#### **2. *Introduction on the working method.***

First of all, in order to introduce the discussion held during the first meeting, a proposal was made to undertake a reasoned reconnaissance of all the international sources that have dealt with the issue of the judge's statute; at the same time, and with the collaboration of all the delegates, a comparative analysis was carried out of all the regulatory sources which, in the legal systems of the various Countries

participating in the working group, are responsible for controlling the independence and autonomy of the Judiciary. The above mentioned meetings witnessed the participation of Italian judges specialised in the fields under examination; in particular, Mr. Raffaele Sabato, member of the Bureau of the Consultative Council of European Judges, and Mr. Nicola Lettieri, Co-agent of the Italian Government before the European Court of Human Rights participated with specific presentations in the meeting of 13 November 2009; Mr. Armando D'Alterio, former Secretary General of the European Judicial Training Network, participated in the meeting of 15 January 2010 with an interesting presentation on issues related to the training of judges in Europe.

During the meetings, a number of issues inherent to the judge's career were developed using a comparative approach, with particular reference to the problems of selection and recruitment, initial and continuing training, career advancement and professional evaluations, and the appointment of directors. During the third meeting, held on 4 and 5 March 2010, the issue of external independence within the Judiciary was tackled, with particular reference to the composition and prerogatives of the Councils for the Judiciary, to the financial autonomy of the Judiciary, and to the problems connected with the judges' civil and criminal liability; furthermore, the issues inherent to the emoluments, freedom of association and freedom of expression of the members of the judicial system were the object of an in-depth analysis.

A number of datasheets were obtained for all the aforementioned issues analysed with reference to the different situations of the various groups participating in the working group.

A collection of the summary datasheets on the issues analysed during the three meetings, produced by the delegates of the various Countries, is enclosed as annex to this final summary document; this will make it possible to conduct a comparative analysis of the essential aspects of a Statute for judges.

*The position of the Judiciary in relation with the other state powers: the guarantee of independence and autonomy*

European democracies, whether in the form of Republic or constitutional Monarchy, are all founded on the principle of separation of powers. With specific regards to the Judiciary, all Countries adhering to the WG have underlined the fact that the independence of the Judiciary from the executive – as well as from the legislative branch - constitutes a necessary precondition for guaranteeing the protection of the personal and property rights of European citizens.

In this respect, note that also the Countries adhering to the WG which do not have a written Constitution have in any case adhered to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms; consequently, the principle set forth by Art. 6 of the EHR Convention, which states that “*Everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law...*” constitutes a parameter applicable to the domestic legislation of the aforementioned Countries. It may therefore be stated that the principle decreed by Art. 6 of the EHR Convention, with respect to the position of independence and impartiality of the Judiciary, has become a principle of “*European common law*”, applicable to the various national systems of the EU Area Countries.

In other words, the *autonomy and independence* of judges and public prosecutors is safeguarded by the legal systems of the Countries adhering to the WG project.

In this respect, it is important to note that *autonomy*, in the strict sense of the word, pertains to the organizational structure, as it is exercised vis-à-vis the executive branch, given that the independence of the Judiciary would be undermined if the adoption of measures related to the judges’ status were to be attributed to it, that is, to the legislative branch. Otherwise, *independence* is related to the functional aspect of the judicial activity. It is not related to the system as a whole – guaranteed through autonomy as explained above – but, rather, to the judges and public prosecutors at the time of discharge of their duties.

In other words, the political principle decreeing the independence of the judicial body differs from the principle of independence which is similarly responsible for overseeing the actual practise of the judicial profession; the value of independence, in fact, must qualify the activities of every judge, upon the latter’s administration of the law, which is by nature general and abstract. At that time, the judges and public prosecutors who analyse the tangible cases put before them, implement the positive law and acknowledge the legal protection of the subjective position of each disputing party.

In this respect, the Countries adhering to the WG have underlined the need to guarantee the so-called *internal* independence: judges and public prosecutors must not be influenced, while making decisions, either by the Court managers or by their colleagues.

Also in this perspective, therefore, the analysed datasheets lead one to believe that there is consistent uniformity in the way the question is framed in the various legal systems of the Countries adhering to the WG.

Also worthy of note is the fact that, in all these Countries, the value of the judges' independence is not considered a privilege but, rather, a guarantee for the citizens. And, indeed, in a number of systems, the judges' independence is qualified by ordinary legal provisions, known as the Judge's Statute, which provides a detailed analysis of the judge's rights and duties.

The analysis of the contributions made by the Countries adhering to the WG has also underlined the differences that still exist today between the various national systems, with specific reference to the methods of implementing the judiciary's independence and autonomy.

In this respect, note that the guarantee of independence – as analysed above - in the majority of the aforesaid Countries concerns mainly judges and not public prosecutors. That, however, is not the case in other government systems where the judicial body includes both judges and public prosecutors.

Independence implies the guarantee against the judge's *removal from office*. Judges may be transferred only upon their request, except for particular cases in which they are affected by circumstances of incompatibility: in such case, their transfer may be decreed against their will, following a measure adopted by the Council for the Judiciary or other guarantee institution.

Note that, in some Countries, in order to guarantee real independence the law also prohibits anyone to demonstrate on the street within a distance of 75 meters from the courts.

Generally, the judges' emoluments and the permanence of their jobs is established by ordinary law, with the aim to effectively safeguard their autonomy and independence. It is a common belief that wage conditions help to guarantee the real social and existential autonomy of judges and public prosecutors; and this is the reason why wages can only be reduced by law, based on the Country's general economic situation. In some Countries, the law expressly provides for the judges' obligation to make their financial position completely transparent (including that of their spouse and dependent children).

As guarantee of independence also from the legislative branch, some legal systems envisage the obligation for reform laws on matters concerning the judicial system to be approved strictly through qualified majorities.

### Councils for the Judiciary

Numerous countries provide for the establishment of self-governing bodies – the so-called Higher Councils for the Judiciary – which are responsible for safeguarding the independence and autonomy of the

judiciary; whilst, in other countries, the independence of the judiciary from the government is generally decreed by law and effectively guaranteed by various institutions.

The Higher Councils of the Judiciary, as already mentioned, consist in the majority of cases of judges elected by judges, as well as by “secular” members appointed by the President or by Parliament. The presence of *secular* members is an important aspect, as it prevents the judiciary from representing an order “separate” from the other powers of the State; also, it sets the favorable conditions for the establishment of a real coordination between judicial activity and civil society. In this perspective, some legal systems provide for the Councils for the Judiciary to be chaired by the President of the Republic, as the supreme guarantee institution.

In some Higher Councils the Ministry of Justice is a non-voting member.

As concerns duties, note that the Councils for the Judiciary are responsible for administering the judges’ entire career; the related duties concern, in general, the appointment, professional evaluation and career advancement of managers as well as the judges’ disciplinary responsibility.

Numerous Higher Councils formulate opinions on reform draft bills addressing judicial matters. The Councils, moreover, are generally vested with the power of secondary legislation: in the exercise of such powers the Councils administer and govern the legal requirements on matters related to the judicial system.

In particular, as regards the administration of public prosecutors, numerous Countries have established specific institutions which often report to the General Prosecutor at the Supreme Court. Generally, public prosecutors enjoy lesser guarantees of independence than those accorded to judges.

#### Financial autonomy

Many Countries have underlined the need to allocate to the Councils for the Judiciary also the duty to determine the amount of funds allocated in the State budget laws to the judicial system as a whole. The reason being that, in this way, it is possible to guarantee the real independence of the judiciary from the legislative and executive branches. With respect to this specific issue, in fact, it has been shown that in the majority of Countries, the amount of resources allocated on a yearly basis to Courts and Tribunals is determined exclusively by the Ministry of Justice.

In this respect, it is important to note that some Councils, by virtue of their being independent institutions, enjoy financial autonomy exclusively with regards to their own budget; and that, conversely,

the allocations for the functioning of the Courts and tribunals are, in the majority of Countries, the exclusive responsibility of the Ministry of Justice, as shown above. The WG participants have underlined that the duties of the Ministry with respect to allocations for justice-related services, although fulfilled in a spirit of fair institutional collaboration, may in fact lead to a limitation of the independence of the judiciary.

With reference to the additional topics that were specifically examined by the working group, the following are worthy of mention.

#### Recruitment of judges

According to continental European tradition, the recruitment of judges and prosecutors in the majority of Countries participating in the WG occurs through public competition. The competition winners become professional judges, with guaranteed security of tenure until retirement. In the majority of cases, there is a single competition; the winners must then choose, and normally this is an irreversible decision, between the role of judge and the role of public prosecutor.

In many Countries, the requirements for admission to the competition include not only a degree in law, but also a diploma or certificate giving the right to practise law, or the acquisition of specific academic titles.

All WG participants have underlined that, in order to be appointed as judge or public prosecutor, candidates must pass a very strict technical and legal selection process. Apart from this, in order to be approved for the performance of the duties of judge or prosecutor, candidates are generally required to successfully complete a long training period. Such training has a double purpose: a) oversee professional training for the judges and prosecutors who have won the competition; b) verify their qualifications and their ability to carry out judicial duties.

In the majority of Countries judges are required to take an oath of office upon assuming their post, in which they undertake to practise the legal profession under conditions of true independence and abide by domestic law.

Another important aspect concerning the legal systems of various Countries is that candidates are required to take an aptitude test, an IQ test or a personality test; in this respect, note that some Countries expressly provide for the selection of well-balanced candidates, having positive character traits, social

skills and the ability to make decisions also under stressful conditions. Some Countries require candidates to take several psychological tests throughout their career.

*Initial and continuing education and training*

The fundamental consideration on which the policies concerning the training of judges and prosecutors of all the Countries adhering to the WG are based is that judges cannot be influenced by any one institution or authority or by any specific guidelines as to how they should interpret the law; in other words, judges are alone before the law, which they must interpret without any external aid.

Such circumstances determine the need for judges and public prosecutors to undergo initial and continuing education and training of the highest standards, such as to enable them to acquire the technical and cultural skills necessary to interpret the law, while assuming full responsibility. Various Countries place emphasis on the fact that professional training must enrich the judges' cultural life, in a way such as to enable them to discern the true needs of the civil society in which they operate.

In the majority of Countries, specific national facilities have been set up to deal with the initial and continuing education and training of judges and public prosecutors; depending on the Country, these facilities are the "Schools of the Judiciary", that is, Centers for the training of judges and judicial Documentation, which work together with the respective Ministries of Justice. In many cases, these facilities are divided into two separate entities, one providing the training for judges and one for public prosecutors.

The training facilities of the various Countries differ greatly between them, in terms of their legal nature and sphere of application; generally, Schools guarantee the procurement of training courses for judges and public prosecutors, with a substantial degree of independence from the executive branch. In some Countries, apart from the training provided by the central government, a number of peripheral institutions have been set up to provide training at local level. Thus, a permanent service has been established to provide continuing assistance to the professional needs of judges and prosecutors in the same place where they operate.

Some Countries provide for the professional judges' obligation to undergo continuing education and training and to participate on a periodical basis in training courses.

With respect to the topics of study, note that the training facilities oversee not only the technical and specialist aspects of training, based on the various professions (juvenile judges, bankruptcy and corporate

judges, family judges and so on), but also the development of management and organization techniques for judicial activities. There are also specific courses dedicated to judges who wish to perform managerial duties within the courts.

As a rule, training facilities are not responsible for evaluating technical skills, thanks to the principle generally accepted by all Countries adhering to the WG that training and evaluation of judges should not be mixed together. The feedback on service quality obtained from training course participants is carefully considered in selecting the teaching methods and trainers. The teaching staff employed by training facilities also includes representatives of the academic world.

As mentioned above, the continuous professional education and training of judges and public prosecutors, which provides the latter with the technical skills necessary to tackle the issues submitted to them, is a guarantee of an independent practise of law. In this respect, various Countries have also underlined the need for a judicial specialisation; only judges and public prosecutors who are specialised in a specific subject are able to acquire the technical knowledge and expertise (according to the principle: *learning by doing*) necessary to deal with disputes on specialist subjects, under conditions of true independence from the parties, which are increasingly often assisted by attorneys specialised in the various trade sectors.

The WG Countries also agree on the importance of providing a European training for national judges and public prosecutors, given that the decisions on disputes require on an increasingly frequent basis the application of supranational positive law or jurisdictional sources. Closely connected with the European and Community training of judges and public prosecutors is the issue of language training and of the dissemination of the use of modern IT technologies.

Said skills, in fact, make it possible to “bring together” the judges and public prosecutors of the various Countries, who operate in different states although in the same European context. And also the potential intrapersonal contacts between judges and prosecutors form the basis for the establishment of a European judicial body, qualified by common standards of independence and autonomy, which is fit to guarantee the best protection of the rights of the parties involved, to be qualified as “European citizens”.

### Career advancement

The subject of judges’ and prosecutors’ career advancement is the one that presents the greatest differences between the various national legal systems of the Countries adhering to the WG.

Some systems do not provide for career advancement at all: judges and public prosecutors, once appointed, perform their judicial duties until retirement.

In other Countries, the various career echelons are achieved essentially according to seniority of service.

In the majority of cases, a competitive examination is required in order to obtain career advancement. In some Countries, such transition is possible only if there are vacant posts available; in others, on the contrary, advancement to the other “category” (for example: from judge of first instance to court of appeal judge), does not require the actual performance of the corresponding duties.

The competition procedures for career advancement are highly diversified: in some Countries, competitions are used strictly for obtaining a title; in others, they require the participation in written tests, or the documented possession of organizational skills.

### Professional evaluations

Closely connected to the subject of career advancement is that of periodical professional evaluations.

The subject of professional evaluations has also pointed out significant differences between the various legal systems.

In some Countries and, in particular, in those which do not provide in any way for career advancement, the periodical professional evaluation of judges and prosecutors is also not envisaged. In this respect, some participants have underlined that a periodical professional evaluation may determine the inadmissible violation of the judges’ independence. This issue is not so critical with respect to the position of public prosecutors. Generally, the possibility of re-opening a closed case during the examination of the work conducted by the judge is excluded; in this way, in fact, there would be an interference in the latter’s decision, and therefore a breach of the judge’s independence.

In the legal systems which provide for the performance of periodical professional evaluations, account is taken of the confirmation of the judicial orders in any subsequent claim and plea in law: a large number of reforms of the measures on appeal is considered an indication of poor professionalism on the part of the judge of first instance.

As regards professional evaluations, a key role is generally played by the Presidents of the Tribunals and Courts; the managers, in fact, hold evaluation meetings with the judges of the district Court and draw up specific reports on the work carried out by the same judges.

At the end of the evaluation, a score is given which may vary from positive, satisfactory to unsatisfactory. An average or low score requires that the judge or prosecutor participate in specific professional training and requalification courses. In general, a second negative evaluation determines the latter's removal from office.

### Appointment of managers

The various national systems adopt different methods for appointing court managers.

In some Countries, the managerial duties are performed on a shift by the judges and prosecutors in office, for a predefined amount of time, and without the need for any specific approval.

In the case where, on the other hand, a formal appointment is required, the procedures change also according to the type of post: the methods for appointing the first President of the Supreme Court vary, as opposed to the procedure for the appointment of a court judge of first instance.

Generally, managers are appointed by the Councils for the Judiciary, although there have been cases in which the appointment of managerial staff was submitted to the Minister of Justice, and the Council was called to express an opinion on the candidate.

The principle whereby a time limit is set on the term of office of managers and cadres is quite common: that is, an expiry of the term of office is provided for (usually set at three or five years), with the possibility to renew only once.

The criteria adopted for approving the new post is based primarily on the assessment of the organizational and managerial results achieved by the manager; upon renewal of the term of office, that is, the efficiency and functionality of the management methods adopted by the manager are verified.

Indeed, there exists a widespread culture of organization, mindful of the importance of the results of the activities conducted by the courts and tribunals: managers are the first persons responsible for the justice-service provided to citizens, a service which must be provided in a reasonable amount of time, according to the needs of modern civil society. And, as already shown above, organizational skills are an essential element of any single judge's or public prosecutor's professional background.

Note, in this respect, that in various legal systems, the responsibility for the organizational management of the tribunals and courts does not rest exclusively with the President; in fact, a *board* is established – responsible for dealing with any of the office’s organizational and budget needs – which is composed of both clerks and professional managers. Said *boards* are also regulated according to temporal criteria, and the renewal of their terms of office depends on the management results achieved by each individual.

*Liability of judges and public prosecutors for judicial errors and deontologically inappropriate behaviour.*

The legal systems considered herein generally exclude the possibility to claim damages directly against judges or public prosecutors in the event of damages caused by judicial error; in such case, citizens may act against the State. And the State, if necessary, may obtain relief against the judge or public prosecutor who has committed the willful misconduct or gross negligence.

The legal systems provide for the disciplinary liability of judges and public prosecutors, with reference to acts committed during the performance of their duties or which are in any case incompatible with their *status*.

Citizens have the right to report any acts committed by judges or public prosecutors which are considered punishable by law to the Courts, to the Councils for the Judiciary or to other Institutions.

Generally, the following disciplinary sanctions are provided for, in order of gravity: warning, loss of seniority, suspension from duty and removal from office.

Judges and public prosecutors are criminally liable for their actions as any other citizen, with the exception of legal systems which provide for specific immunity cases, as analysed below.

Immunity

In some Countries judges and public prosecutors enjoy immunity guarantees. Arrest, searches of premises, seizure of documentation and the same practise of criminal acts against judges and public prosecutors are permitted strictly – except where an offence is presently being committed – with the prior authorization of specific regulators. The orders providing for immunity qualify such guarantee as the consequence of the protection offered to the judges’ or public prosecutors’ independence.

With specific reference to the members of the Councils for the Judiciary, various forms of immunity are generally provided for, as regards the opinions expressed in the performance of their duties and concerning the subject matter of the dispute.

Extra-judicial activities

A common provision involves the prohibition for judges and public prosecutors to perform extra-institutional activities; arbitration is generally prohibited; this is due to the fact that the private administration of justice is considered incompatible with an independent practice of judicial activities, as well as with the standard of impartiality that must be met by every judge or public prosecutor. Apart from this, said tasks divert the judge or public prosecutor from their own institutional duties and create inequality of emoluments and internal competition.

Other extra-judicial activities must be declared beforehand: an example of this is University teaching. Note, in this respect, that in some Countries judges and public prosecutors are allowed to teach only free of charge.

Freedom of association; freedom of expression

The freedom of association of judges and public prosecutors is generally guaranteed. In numerous Countries, the professional associations of judges and public prosecutors perform both cultural duties, aggregating judges and public prosecutors on account of the various sensibilities, vis-à-vis the judicial duties performed, and duties strictly related to trade unions, in the context of industrial action.

A problem may arise in connection with the position of judges and public prosecutors who are not enrolled in any trade association and for which a deficit of representation is registered.

The prohibition to enroll in political parties and of the direct involvement on the part of judges and public prosecutors in political activities is common; the purpose being that of safeguarding the standard of impartiality that every judge and public prosecutor must meet. Some systems provide that judges and public prosecutors cannot hold appointive offices, not even if previously placed outside the normal hierarchical framework, whether at the local administrations or in parliament.

The relationship between judges and public prosecutors and the media is characterised by particular caution, in the aim of protecting the image of independence of judges and public prosecutors and on account of their specific duties of confidentiality.