



Réseau francophone des conseils  
de la magistrature judiciaire



CONSEIL SUPERIEUR  
DE LA MAGISTRATURE

RAPPORT DU COLLOQUE 2023  
DU RÉSEAU FRANCOPHONE  
DES CONSEILS DE LA  
MAGISTRATURE JUDICIAIRE  
(RFCMJ)

16-17 novembre 2023 –  
Grand'chambre, Cour de  
cassation, Paris, France

---

Sèdjro Axel-Luc Hountohotegbè

Professeur agrégé, Université de  
Sherbrooke, Canada.

# RAPPORT DE SYNTHÈSE DU COLLOQUE 2023 DU RÉSEAU FRANCOPHONE DES CONSEILS DE LA MAGISTRATURE JUDICIAIRE (RFCMJ)

## THÈME – L’INDÉPENDANCE DES CONSEILS DE JUSTICE

### Propos liminaires

Le Conseil supérieur de la magistrature de France a accueilli le Colloque 2023 du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ). Deux journées durant, les 16 et 17 novembre 2023, dans un lieu solennel et historique, la Cour de cassation de France, se sont tenus à cette occasion des échanges riches sur le plan intellectuel, conviviaux et stimulants. Il sied dès lors d’adresser des remerciements sincères et bien sentis à nos hôtes qui ont, des mois durant, travaillé sans relâche pour l’organisation rigoureuse et majestueuse de ce Colloque.

Plus encore, nos distingués accueillants ont veillé tout au long du Colloque, à ce que les participants ne manquent de rien. Ils ont fait montre d’une minutie dans la logistique et le déroulement des activités scientifiques du Colloque et d’une courtoisie et d’une élégance dans les événements à vocation sociale. Il s’agit là, si besoin était, d’une preuve supplémentaire d’un art de recevoir à la française. Il incombe donc ici de saluer et remercier fortement toutes les personnes qui ont œuvré à la lumière et à l’ombre avec délicatesse et rigueur à la réussite de ce Colloque et aux souvenirs impérissables qu’en gardent les participants :

- **Monsieur Christophe Soulard, Premier Président de la Cour de cassation ;**
- **Monsieur Rémy Heitz, Procureur Général près la Cour de cassation ;**
- **Madame Madeleine Mathieu, Avocate Générale près la Cour de cassation ;**
- **Mesdames et Messieurs les Hauts Conseillers près la Cour de cassation ;**
- **Monsieur le Secrétaire Général du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ), Cher André ;**
- **Madame la Secrétaire Générale Adjointe du Conseil supérieur de la magistrature de France (CSM), Chère Marie.**

## Introduction

La pertinence de la thématique générale de ce Colloque, *L'indépendance des Conseils de justice*, la densité des conférences prononcées, la richesse des interventions et discussions lors des séances plénières ou durant les ateliers de travail ; en un mot, la qualité et la diversité des travaux du Colloque du RFCMJ 2023 font qu'en faire une synthèse devient une gageure.

Cependant, il faut trouver, bien humblement, dans les lignes qui suivent le rapport des travaux de ce Colloque riche à plus d'un titre.

Avant d'aller plus avant, il paraît tout indiquer de solliciter l'indulgence des intervenants au Colloque. Chères conférencières, chers conférenciers, ne soyez pas offusqués si le rapport de synthèse des travaux extrapole votre pensée, s'il caricature vos idées, s'il réduit votre vision, bref s'il rapporte de manière peu fidèle vos propos fort intelligents. Le parti a été délibérément pris de s'octroyer des libertés avec vos allocutions pour les imprégner d'analyses et de réflexions plus personnelles du rapporteur, car qui mieux que vous-même pourrait dire ce que vous avez voulu dire. Alors, il vaut mieux que le rapporteur dise ce qu'il en a retenu.

Le thème général de ce colloque est *L'indépendance des Conseils de justice*, un vaste sujet qui peut être compris, traité et discuté sous une multitude d'angles.

À l'écoute des différents conférenciers, un premier constat s'impose, bien qu'étant le concept essentiel autour duquel le Colloque est structuré, le substantif « **Indépendance** » n'a été défini dans aucune des allocutions ni par aucun des conférenciers.

Ce n'est pas un reproche, bien au contraire. Cette omission en dit long sur la résonance du terme pour tous, sur le fait qu'il est intégré par chacun de nous et peut-être avons-nous intuitivement le sentiment qu'il fait consensus...

Rejetant les évidences et les a priori et mû par la volonté de préciser le concept, l'auteur de ces lignes s'est quand même donné la peine de creuser autour de la notion d'indépendance en allant chercher quelques définitions du mot indépendance. La première trouvée indique que l'indépendance renvoie à un « état de non-dépendance ».

Mais encore ?

Puis, il est précisé que l'indépendance est le « [F]ait de jouir d'une entière autonomie à l'égard de quelqu'un ou de quelque chose »<sup>1</sup>. Les Conseils de justice devraient donc jouir d'une entière autonomie à l'égard de toutes les autres institutions d'un État. Intéressant !

Il est ensuite évoqué que d'autres sens attribués l'indépendance pouvaient notamment en faire un synonyme de « non-conformisme », notamment dans le domaine du caractère, du goût ou du jugement, comme « indépendance d'esprit »<sup>2</sup>. Ces sens et emplois du concept d'indépendance éloignent quelque peu du sens rattaché au terme, lorsqu'appliqué aux Conseils de justice. Quoi...!

Poursuivant la démarche de précision de la notion d'indépendance et les recherches sur les définitions de l'indépendance, il faut relever qu'elle désigne l'« État de l'adolescent qui, s'affranchissant de toute tutelle, devient adulte. »<sup>3</sup> Ce sens recèle l'idée de la transition d'un état vers un autre... par la conquête d'un nouvel état ou la rupture avec un état ancien, voire les deux.

Finalement suivant une acception de droit public, l'indépendance est la « [S]ituation d'un organe ou d'une collectivité qui n'est pas soumis à l'autorité d'un autre organe ou d'une autre collectivité »<sup>4</sup>. Ce sens met en exergue l'absence de soumission qui n'est pas sans évoquer l'idée d'autonomie précédemment mentionnée.

À défaut de conclure, il est utile d'avancer alors pour nous résumer que l'indépendance serait pour les Conseils de justice cette situation désirée et désirable se traduisant par une absence de soumission à l'autorité d'un autre organe notamment l'exécutif dans un système de pouvoirs politiques dont il entre notamment dans ses fonctions de trancher les divergences.

Cette définition posée, l'on prend conscience que toutes les interventions, dès les mots d'ouverture de Monsieur le Premier Président Christophe Soulard ou celle de Madame l'Avocate générale Madeleine Mathieu ou encore Monsieur le Président de Chambre Jean Louis P. Toupiane, y compris les allocutions des conférenciers, chacune sous un angle différent, insistent sur les éléments caractéristiques de l'indépendance des Conseils de justice.

Du point de vue du rapporteur, se dégage de l'ensemble des interventions deux concepts clés qui produisent un schisme d'analyse pertinent : l'indépendance des Conseils de justice entre **fragilité** et **solidité**.

---

<sup>1</sup> Centre National de Ressources Textuelles et lexicales (CNRTL), *sub verbo* « indépendance », en ligne : <<http://www.cnrtl.fr/definition/polarisation>> (dernière consultation le 28 décembre 2023).

<sup>2</sup> Centre National de Ressources Textuelles et lexicales (CNRTL), *sub verbo* « indépendance », en ligne : <<http://www.cnrtl.fr/definition/polarisation>> (dernière consultation le 28 décembre 2023).

<sup>3</sup> Centre National de Ressources Textuelles et lexicales (CNRTL), *sub verbo* « indépendance », en ligne : <<http://www.cnrtl.fr/definition/polarisation>> (dernière consultation le 28 décembre 2023).

<sup>4</sup> Centre National de Ressources Textuelles et lexicales (CNRTL), *sub verbo* « indépendance », en ligne : <<http://www.cnrtl.fr/definition/polarisation>> (dernière consultation le 28 décembre 2023).

# I. L'indépendance des Conseils de justice : les fragilités

Plusieurs intervenants ont soulevé le chemin ardu vers l'indépendance véritable des Conseils de Justice dans une multitude de pays, dont certains membres du RFCMJ.

Le professeur Dêlidji Éric Dégila de l'Institut de Hautes Études Internationales et du Développement de Genève en Suisse, a porté son regard sur les tensions du phénomène de l'indépendance des Conseils de justice vis-à-vis des pouvoirs exécutifs au sein de l'espace africain francophone, en situant sa réflexion dans le cadre de ses travaux de recherche universitaire portant sur la thématique de ce qu'il qualifie de « fabrique de l'État moderne africain » ancrée selon ses propos dans le double champ disciplinaire de la sociologie politique et du droit public, à partir notamment des travaux fondateurs de Montesquieu et de Weber.

Précisant plus avant le contexte de son intervention, le professeur Dégila note qu'en Afrique la charge symbolique du pouvoir est particulièrement amplifiée par les réalités historiques et socioculturelles liées au signifiant du pouvoir politique. Cet état de fait a pour conséquence que la mise en œuvre du principe de séparation des pouvoirs, qui a pour corollaire l'indépendance de la justice n'est pas aisée.

Dès lors, il met en exergue la remise en cause de l'indépendance de la justice dans des contextes de forte personnalisation du pouvoir exécutif.

Dans son propos fort éclairant, le professeur Dégila nous présente le concept de **néopatrimonialisme** comme cadre théorique pertinent à l'analyse des systèmes politiques Africains post-indépendance, en raison du fait qu'il compte des configurations politiques caractérisées par une forte personnalisation du pouvoir combinées à des cadres institutionnels largement formels.

Explicitant ce concept propre au domaine de la science politique, il précise que le **néopatrimonialisme** fait référence à des situations où le pouvoir et la légitimité politique du chef de l'exécutif se fondent à la fois sur la raison légale et sur le clientélisme.

Un tel contexte sociopolitique n'est pas propice à l'indépendance de Conseil de justice, puisqu'elle favorise son contrôle par le pouvoir exécutif. Cela se concrétise notamment par un droit de regard intrusif du pouvoir exécutif dans le choix des membres des Conseils Supérieurs de la Magistrature dont les premiers responsables deviennent des obligés de l'exécutif. Il relève que ces logiques d'allégeance sont bien entendu préjudiciables à l'indépendance des Conseils de Justice des pays concernés. Poursuivant sa démonstration, l'universitaire soutient que dans un contexte de clientélisme induit par la prévalence du néopatrimonialisme, chaque institution doit veiller à disposer de ressources suffisantes à

l'exercice de son mandat, alors se développent des pratiques clientélistes qui exposent les Conseils de justice et plus largement tout l'appareil judiciaire à des compromissions sur leur indépendance. Le professeur Dégila s'interroge : Comment peut-on garantir l'indépendance de la justice dans un pays où le Conseil Supérieur de la Magistrature est fortement marqué par l'influence du Président de la République ?

Vous avez dit fragilité ?

Le professeur Dégila montre ensuite une autre menace à l'indépendance des Conseils de justice dans certains pays d'Afrique. C'est la crise sécuritaire qui se traduit notamment par les actes terroristes de certains groupes armés aux revendications plutôt confuses et nébuleuses. La persistance de ces problèmes sécuritaires de type hybride engage les États touchés à développer des stratégies de riposte qui incluent la création de juridictions d'exception, mais également de mise en place de législations spécifiques destinées à traiter de ces questions. De fait, la création de juridictions d'exception répondant à des impératifs sécuritaires voit souvent se manifester la toute-puissance régaliennne où le pouvoir exécutif choisit les juges et les magistrats devant faire partie de ces instances court-circuitant souvent le processus normal de nomination de juges et de magistrats et mettant à mal les prérogatives et l'indépendance des Conseils de justice.

Finalement, pour le professeur Dêlidji Éric Dégila, dans ces mêmes contrées géographiques et politiques, les enjeux d'indépendance de Conseils de justice et plus largement de l'appareil judiciaire sont d'autant plus cruciaux que la validation des résultats des élections inclut une composante judiciaire très forte qui vont de l'application des procédures de Codes électoraux à la double validation des résultats par des instances judiciaires. L'indépendance de Conseils de justice dans ces pays contribue à la fiabilité, à la légitimité, à la crédibilité, bref à l'intégrité de ces processus et du jeu démocratique.

Si nous continuons sur les fragilités de l'indépendance des Conseils de justice, les propos de la professeure Martine Valois de l'Université de Montréal au Canada sont édifiants. Elle brosse un portrait de la situation de l'indépendance des Conseils de justice au Canada entre ombre et lumière.

En guise de brève mise en contexte, la professeure Valois explique que le Canada est un État fédéral qui comporte deux types de cours de justice. Les cours de justice dont les juges sont nommés par le gouvernement fédéral et celles dont les juges sont nommés par les gouvernements provinciaux.

Le Parlement fédéral et les législatures provinciales sont responsables de la création des Conseils de la magistrature pour les juges dont la nomination relève de leur compétence respective. Ces Conseils sont créés par des lois qui déterminent leur composition, leur mode de nomination et l'étendue de leurs compétences. Leur principale fonction est la déontologie judiciaire. Certains conseils s'occupent également de la formation des juges comme c'est le cas pour le Conseil de la magistrature du Québec. Sauf en ce qui concerne

l'Alberta, les Conseils de magistrature au Canada n'ont pas compétence sur la sélection des juges. Cela relève principalement du ministre de la Justice concerné, fédéral ou provincial, donc de l'exécutif.

Les lois déterminent qui détient le pouvoir sur la nomination des membres du Conseil de la magistrature. Certains postes sont dits « statutaires ». Au Québec, le Conseil de la magistrature est composé de 16 membres, dont le Juge en Chef de la Cour du Québec qui en est le Président et le Juge en Chef associé. Le gouvernement nomme les 14 autres membres.

Par ailleurs, la professeure Valois invite à ne pas perdre de vue le fait qu'au Canada, tous les juges sont nommés par le pouvoir exécutif, et que les juges siégeant aux Conseils de magistrature sont nommés par l'exécutif à sa discrétion. De plus, les Juges en Chef, Juges en Chef associés et Juges en Chef adjoint occupent des postes administratifs qui leur sont confiés par les gouvernements pour des mandats déterminés.

De manière synthétique, en l'absence d'une consécration constitutionnelle formelle, la composition et le mode de nomination des membres des Conseils de la magistrature au Canada demeurent l'apanage du pouvoir exécutif. Il peut dès lors y avoir consciemment ou inconsciemment, une certaine allégeance de ces organismes au pouvoir exécutifs ou des compromis quant à leur indépendance en raison de ce processus de nomination.

Une autre fragilité en lien avec l'indépendance des Conseils de justice est la question de l'autonomie financière. La professeure Valois rappelle que la Cour suprême du Canada s'est prononcée à plusieurs reprises sur la composante financière de l'indépendance judiciaire :

« 131... la sécurité financière des tribunaux, en tant qu'institution, comprend trois éléments, *qui découlent tous de l'impératif constitutionnel qui veut que, autant que possible, les rapports entre le judiciaire et les deux autres pouvoirs de l'État soient dépolitisés.* ... **cet impératif commande que la magistrature soit protégée contre l'ingérence politique des autres pouvoirs par le biais de la manipulation financière, qu'elle soit perçue comme telle et qu'elle ne devienne pas empêtrée dans les débats politiques sur la rémunération des personnes payées sur les fonds publics<sup>5</sup>.** »

Malgré cette position affirmée par la Cour suprême du Canada, la question de l'autonomie financière des Conseils de justice n'est pas satisfaisante et la justice est sous-financée, et ce, à l'échelle du pays selon l'universitaire. Les institutions judiciaires, dont les conseils de la magistrature, sont directement touchées par la parcimonie financière dont font preuve les gouvernements des provinces.

---

<sup>5</sup> Renvoi relatif à la rémunération des juges, paragraphe 131.

Il est maintenant temps de nous attarder sur les défis et enjeux de l'indépendance de Conseils de justice dans une autre sphère géographique, l'Europe. Des atteintes à l'indépendance de Conseils de justice sont identifiables dans certains pays européens également. L'exposé documenté de monsieur Patrick Titiun, membre du Conseil supérieur de la magistrature de France (CSM) et de monsieur Patrick Wachsmann, membre du Conseil supérieur de la magistrature de France et professeur émérite de droit public à l'Université de Strasbourg, nous l'illustre de fort belles manières.

Les deux conférenciers exposent qu'en Pologne par exemple, la loi avait substitué à un Conseil supérieur de la magistrature composé pour l'essentiel de juges élus par leurs pairs un Conseil dévoué à l'exécutif et à la majorité parlementaire soutenant cet exécutif. La Cour constitutionnelle polonaise avait déclaré cette loi conforme à la Constitution, en rupture avec sa jurisprudence antérieure et sans véritable ni solide motivation.

Les intervenants nous apprennent que, quoique ne pouvant s'immiscer dans ces controverses constitutionnelles, la Cour européenne des droits de l'homme indique explicitement que cette situation méconnaît l'exigence européenne d'indépendance de la justice, en ce que le CSM de l'État partie, dans le cas d'espèce la Pologne, est placé sous la dépendance des « branches politiques du pouvoir de l'État » (arrêt *Grzeda c. Pologne* [GC] du 16 mars 2022).

Ils affirment que pour la juridiction européenne, dans cette décision ce qui importe, c'est la capacité de Conseils de justice de pays membres de la CEDH à assurer ou contribuer à assurer l'indépendance de l'appareil juridictionnel, à « objectiver », dit la Cour, le processus de nomination des juges, de manière à effacer l'image de l'assujettissement au pouvoir politique qu'une nomination par le président de la République suggère.

Selon monsieur Patrick Titiun et le professeur Patrick Wachsmann, pour la CEDH dans la chaîne du processus de désignation des juges, il doit exister une possibilité de convaincre les citoyens que les choix ne peuvent être arbitraires.

Au terme de la première du présent rapport, l'objectif était d'illustrer les fragilités liées à l'indépendance de Conseils de justice dans différentes sphères géographiques et contextes politiques de pays membres du RFCMJ. Cela dit, il n'y a pas que des atteintes, des attaques ou autres immixtions fragilisant les Conseils de justice des membres du RFCMJ, c'est le lieu d'aborder maintenant les affermisements de cette indépendance qui paraissent de notre point de vue des solidités à relever.

## II. L'indépendance des Conseils de justice : Les solidarités

Dans de nombreux pays, les Conseils de justice ont une conscience élevée de leur indépendance, de leur rôle ainsi que de leurs fonctions et plusieurs faits remarquables permettent de soutenir cette idée. En même temps que les fragilités peuvent être nombreuses, plusieurs Conseils de justice de pays africains affirment et défendent vigoureusement leur indépendance. Cette défense de leur indépendance prendra diverses formes qui peuvent être brièvement illustrées par les propos recueillis lors des tables rondes organisées durant le colloque.

À la suite de la séance plénière et des allocutions des conférenciers plutôt dans la journée, l'après-midi du jeudi 16 novembre 2023 a été consacré à des travaux et discussions en groupes restreints sous la forme de table ronde. Les participants au Colloque 2023 du RFCMJ étaient invités à réfléchir et partager leurs avis, visions et propositions sur deux grandes thématiques formulées sous forme de questions :

- Jusqu'où défendre l'indépendance du CSM quand les actions du législateur ou du gouvernement portent atteinte à son indépendance ?
- Quels rôles pourrait jouer le RFCMJ pour la défense de l'indépendance des Conseils de justice des pays membres ?

La première forme de manifestation, de renforcement et/ou de réaffirmation de l'indépendance de Conseils de justice dans certains pays membres du Réseau est incarnée par des réformes en profondeur de ces institutions.

À titre d'illustration, il est possible de nommer l'adoption de lois organiques dont l'un des objectifs est de moderniser le fonctionnement de Conseils de justice tout en renforçant leur indépendance. Le Premier Président de la Cour de cassation, Président du Conseil supérieur de la magistrature du Burkina Faso, Monsieur Mazobé Jean Kondé l'a clairement exposé en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature du Burkina Faso.

La deuxième forme d'affirmation de l'indépendance de Conseils de justice est perçue lorsque ceux-ci se dressent contre les intrusions ou interventions du pouvoir politique dans le fonctionnement des Conseils de Justice ou dans le fonctionnement du système judiciaire.

Les cas du Burkina Faso et du Liban peuvent illustrer cette entrée en résistance.

Au Burkina Faso, selon l'exposé du Président du Conseil supérieur de la magistrature Monsieur Kondé, le Conseil supérieur de la magistrature s'est dressé ces dernières années, pour protéger et réaffirmer son indépendance, contre plusieurs tentatives d'intrusions ou d'ingérence dans le fonctionnement du système judiciaire de la part de l'exécutif souvent incarné par des pouvoirs militaires.

Le CSM du Burkina Faso n'a pas non plus plié face à des tentatives d'intimidation de la magistrature à travers certaines déclarations du pouvoir exécutif dans la presse mettant en cause certains magistrats.

Particulièrement interpellé par les thèmes des tables rondes, Monsieur Souheil Abboud, Président de la Cour de cassation et du Conseil supérieur de la magistrature du Liban a saisi cette occasion pour partager les défis auxquels le CSM du Liban, institution qu'il préside, doit faire face relativement à la défense de son indépendance. En réponse à la première question<sup>6</sup> de la table ronde, Monsieur Souheil Abboud a tenu à démontrer la résistance du CSM à travers trois (3) cas flagrants d'atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire qui ont eu lieu récemment au Liban. Ces atteintes proviennent tant des actions directes ou parfois de l'inaction des différentes autorités publiques et partis politiques du Liban, chacun de ces acteurs cherchant à instituer une magistrature « sur mesure » de son point de vue.

Pour Monsieur Souheil Abboud, Président de la Cour de cassation et du Conseil supérieur de la magistrature du Liban, mentionne comme première illustration de ces défis, la non-adoption par le Parlement du Liban d'une proposition de loi sur l'indépendance de la magistrature en discussion au sein des instances parlementaires depuis 2018. L'indépendance du pouvoir judiciaire est pourtant un principe consacré par la Constitution libanaise depuis 1926.

La deuxième illustration des défis à l'indépendance du CSM que nomme Monsieur Souheil Abboud est le blocage par l'ancien Président de la République du Liban et le ministre des Finances de deux importants projets de nominations et de permutations judiciaires. Ces propositions avaient pourtant été préalablement établies et approuvées à l'unanimité par le CSM du Liban respectivement en 2020 et en 2022.

La troisième illustration des défis à l'indépendance exposés par Monsieur Souheil Abboud est la convocation du CSM par le ministre sortant de la Justice à une réunion dont il a lui-même établi l'ordre du jour dont l'objectif était de nommer un nouveau juge d'instruction dans l'affaire de l'explosion du port de Beyrouth.

Face à ces atteintes et à bien d'autres, le CSM du Liban n'est pas resté silencieux. Il a vigoureusement réagi pour défendre son indépendance. En raison des conséquences de ces atteintes à l'indépendance du système judiciaire qui peuvent entraîner malheureusement une paralysie quasi totale de l'exercice de la justice, la défense menée par le CSM a été et reste importante.

Vous avez dit solidarité !

---

<sup>6</sup> Pour rappel, elle était ainsi formulée : Jusqu'où défendre l'indépendance du CSM quand les actions du législateur ou du gouvernement portent atteinte à son indépendance ?

En réponse à la deuxième question, soit les rôles que pourrait jouer le RFCMJ pour la défense de l'indépendance des Conseils de justice des pays membres, Monsieur Souheil Abboud a fait des propositions fort intéressantes sous la forme d'une feuille de route composée de trois types d'actions.

Une première catégorie d'actions consisterait dans l'adoption par le Réseau de motions de soutien au Conseil de justice concerné, suivie de remise d'une copie aux autorités compétentes dans le pays où la motion a été signée et dans le pays du Conseil de justice concerné par cette motion.

Une deuxième catégorie d'actions consisterait dans la tenue d'un « colloque ou d'un forum de justice », organisé par notre Réseau dans le pays du Conseil de justice concerné et consacré à la question de l'indépendance de la magistrature dans ce pays. Des acteurs influents du monde politique et juridique pourraient être invités à cette manifestation (autorités publiques et politiques, responsables de partis politiques, acteurs de la justice aux plans national et international, organisations de la société civile, médias, etc.).

Une troisième catégorie d'actions consisterait à établir et à proposer des recommandations et/ou un plan de consolidation de l'indépendance du Conseil de justice concerné le cas échéant. Un comité composé des membres du Réseau serait chargé de remettre en mains propres une copie desdites recommandations accompagnées le cas échéant du Plan de consolidation de l'indépendance du Conseil de justice aux autorités nationales concernées, afin de les mettre devant leur responsabilité, et aux organisations internationales ou régionales impartiales (ONU, OIF, UE, etc.), afin d'obtenir leur soutien.

Pour ce qui est du continent nord-américain, l'affirmation de l'indépendance de Conseils de justice s'est faite au Canada progressivement au fil des années. La professeure Martine Valois affirme que des Conseils de magistratures ont été constitués pour décider de manière exclusive les questions déontologiques et éthiques qui concernent les juges. Ces fonctions sont importantes tant pour préserver l'indépendance que la crédibilité de la magistrature d'où l'importance de l'indépendance desdits Conseils de magistrature.

La professeure Valois distingue alors quatre (4) fonctions sociales exercées par les conseils de magistrature au Canada qui témoignent du caractère crucial de leur indépendance qui a d'ailleurs à plusieurs reprises été réaffirmé par la Cour suprême du Canada.

Une première fonction permet à un Conseil de la magistrature de séparer critique des jugements et critiques du comportement des juges. Cette distinction est importante à plus d'un égard.

Dans un jugement rendu en 2001, la Cour suprême du Canada expose l'importance de différencier la discipline des juges et la correction des erreurs commises dans l'application du droit dans des termes éclairants.

« Une partie de l'expertise du Conseil de la magistrature consiste à **apprécier la distinction entre les actes contestés des juges qui peuvent être traités de la façon traditionnelle, au moyen d'un processus d'appel normal, et ceux qui sont susceptibles de menacer l'intégrité de la magistrature dans son ensemble**, exigeant donc une intervention par l'application des dispositions disciplinaires de la Loi. »<sup>7</sup>

Une deuxième fonction d'un Conseil de la magistrature est de protéger les juges contre la critique sociale. Cette fonction est le corollaire de la première. Le fait de confier la discipline des juges à des comités composés majoritairement de magistrats sert à protéger les juges des conséquences sociales de leurs décisions. Cela contribue à établir une distinction claire entre le mérite juridique ou social de la décision, et la conduite éthique du juge dans l'exercice de la fonction judiciaire.

Une troisième fonction d'un Conseil de la magistrature est de prévenir ce que la Cour suprême du Canada a qualifié « d'abus d'indépendance judiciaire » qui pose un risque à l'intégrité de l'ensemble de la magistrature.

La déontologie judiciaire peut être vue comme la contrepartie de la garantie d'indépendance judiciaire qui garantit l'inamovibilité et la sécurité financière des juges. Mais elle est loin de signifier que les fonctions de juge sont hors de tout contrôle et il demeure toujours possible de contrôler et sanctionner un comportement ou un manquement aux normes déontologiques d'un magistrat qui pourrait nuire à l'ensemble de la magistrature.

Une quatrième et ultime fonction sociale d'un Conseil de la magistrature est de garantir la confiance du public dans l'administration de la justice. Pour illustrer cette fonction sociale, il est utile ici de reprendre les termes de l'importante décision de la Cour suprême du Canada qui s'exprimait ainsi sous la plume du juge Le Dain dans l'affaire *Valente* :

« Tant l'indépendance que l'impartialité sont fondamentales non seulement pour pouvoir rendre justice dans un cas donné, mais aussi pour assurer la confiance de l'individu comme du public dans l'administration de la justice. Sans cette confiance, le système ne peut commander le respect et l'acceptation qui sont essentiels à son fonctionnement efficace. »

Cette confiance du public ne peut exister si les juges sont considérés comme étant soumis à la direction des pouvoirs politiques et les Conseils de la magistrature qui assure ces fonctions sociales au Canada doivent voir leur indépendance garantie et protégée.

---

<sup>7</sup> *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249, 2002 CSC 11, paragraphe 60.

Du côté des pays européens, l'on peut noter dans les propos de monsieur Patrick Tituon et du professeur Patrick Wachsmann qu'il y a eu dès 1994, affirmation par le Conseil de l'Europe du principe de l'indépendance des Conseils de justice en ces termes : « L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement et de l'administration. Pour garantir son indépendance, des dispositions devraient être prévues pour veiller, par exemple, à ce que ses membres soient désignés par le pouvoir judiciaire et que l'autorité décide elle-même de ses propres règles de procédure. »<sup>8</sup>

Il peut d'ailleurs être déduit de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'il n'y a pas d'État de droit sans un juge indépendant et impartial ; qu'au demeurant les atteintes à l'indépendance de la magistrature commencent par des atteintes aux Conseils de justice. En raison de sa compétence d'attribution et de la technicité de sa saisine, la Cour européenne des droits de l'homme a dû, pour pouvoir se prononcer sur l'indépendance des conseils de justice, considérer qu'un juge dont l'indépendance était remise en cause pouvait se prévaloir, pour intenter un recours contre l'ingérence étatique critiquée, d'un droit subjectif que son ordre juridique interne consacrait.

Quant à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), elle ne pouvait autoriser les juges nationaux à s'adresser à elle, par la voie des questions préjudicielles, qu'à la condition de rattacher la question au droit de l'Union. Elle le fait en considérant que la possibilité, pour les juges nationaux, d'appliquer et faire primer le droit de l'Union passait nécessairement par un critère de qualité, celui de l'indépendance et de l'impartialité sans lesquelles il n'est pas de justice digne de ce nom (voir ainsi les arrêts du 19 novembre 2019, *A.K. e. a. [GC], aff.j. C-585/18, C-624/18 et C-625/18*).

Selon les deux conférenciers, ce qui importe aux yeux des deux cours européennes précédemment citées, c'est d'assurer *l'indépendance des juges*. Pour donner une portée concrète à ce principe et vérifier que cet objectif est atteint, elles prennent en compte le contexte national et sont sensibles à ce titre à tout ce qui peut remettre en cause l'indépendance du pouvoir judiciaire, en particulier le manque *d'indépendance des conseils de justice* au niveau de la nomination et de la discipline des juges.

Messieurs Tituon et Wachsmann indiquent dans la suite de leur propos que selon la Cour de justice de la Communauté européenne (CJCE) plus les responsabilités et les pouvoirs conférés à un Conseil de justice sont étendus, plus il est important que son indépendance soit respectée par les autres pouvoirs de l'État.

---

<sup>8</sup> *Recommandation R 94-12* du Comité des Ministres des États membres du Conseil de l'Europe du 13 octobre 1994.

Elle soutient également la reconnaissance d'une responsabilité spéciale aux Conseils de justice dans l'affermissement d'un pouvoir judiciaire indépendant et dans l'explication au public du système judiciaire et de son propre rôle au sein de celui-ci.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) quant à elle, affirme l'importance de la représentativité majoritaire des magistrats au sein de Conseils de justice, caractéristique, combinée à d'autres principes, qui participe à leur indépendance.

Toujours en Europe, mais cette fois dans la principauté de Monaco l'indépendance de la magistrature n'est pas prise à la légère. L'indépendance des magistrats est assurée à Monaco par l'article 88 de la constitution et il existe un Haut Conseil de la magistrature qui a entre autres pour fonction de veiller à l'application du Statut de la magistrature. C'est le magistrat Luc Fons qui en raison de ses fonctions a brièvement exposé les garanties entourant l'indépendance de la magistrature dans la principauté au cours d'une des tables rondes du Colloque. Monsieur Fons avance d'ailleurs, comme proposition en réponse à la question sur les rôles que pourrait jouer le RFCMJ pour la défense de l'indépendance des Conseils de justice des pays membres, qu'en cas d'atteinte à l'indépendance des Conseils de justice, le RFCMJ pourrait poser des actions d'information auprès des différents organes internationaux de défense de l'État de droit.

## Conclusion

Au moment d'entamer la conclusion de ce rapport, il est pertinent de souligner la réactivité et la proactivité du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) en matière d'indépendance des Conseils de justice. En effet, le RFCMJ a rapidement pris acte des propositions formulées par les membres en réponse à la deuxième question des tables rondes qui était ainsi formulée : Quels rôles pourrait jouer le RFCMJ pour la défense de l'indépendance des Conseils de justice des pays membres ? Lors de l'assemblée générale tenue le lendemain du colloque, soit le vendredi 17 novembre 2023, il a adopté la résolution suivante:

*« [...] De constituer un groupe de travail chargé d'élaborer un rapport portant sur l'indépendance des Conseils de justice. Ce groupe a pour mission de dresser un état des lieux parmi ses membres, de dégager, à partir des principes d'indépendance et d'impartialité, les qualités d'un Conseil de justice et de faire rapport en novembre 2024. Coordonné par le secrétaire général et grâce au support de l'OIF, le groupe est autorisé à retenir les services d'un ou de chercheurs. »*

Au fond, pourquoi l'indépendance des Conseils de justice est-elle importante ? En réalité, l'indépendance des Conseils de justice participe de l'indépendance de la justice au fondement de tout État de droit réel et de la confiance des citoyens dans le système de justice. La professeure Martine Valois précise à ce propos, le principe d'indépendance judiciaire n'existe pas au bénéfice des juges pour leur accorder un statut ou des avantages particuliers ; l'indépendance de la magistrature sert les intérêts des parties aux litiges, puisqu'elle vise à assurer l'impartialité des décisions rendues. L'indépendance est donc un « moyen » d'atteindre la « fin » que constitue l'impartialité judiciaire.

L'indépendance des Conseils de justice doit donc s'inscrire dans le principe d'indépendance judiciaire. Celui-ci est constitué de trois conditions essentielles, soit l'inamovibilité, la sécurité financière et l'autonomie administrative. Ces trois conditions protègent tant les juges individuellement que les tribunaux comme institutions. Les Conseils de justice véritablement indépendants sont garants du respect et de la crédibilité des conditions d'indépendance judiciaire susmentionnées. Cet impératif vise à protéger la magistrature contre l'ingérence des autres pouvoirs, la manipulation financière relativement à l'utilisation des fonds publics et aux intrigues politiques et partisans.

Faut-il le rappeler, l'office de juge n'est pas un emploi et les juges ne sont pas des fonctionnaires de l'État, même s'ils sont rémunérés sur les fonds publics. Il découle de cela que l'indépendance judiciaire oblige à accorder aux juges des protections auxquelles les fonctionnaires n'ont pas droit en vertu de la Constitution.

Les mots de la Cour suprême du Canada sont plus qu'explicites lorsqu'il est question de consacrer la spécificité de l'office du juge et les garanties qui doivent l'entourer. La haute juridiction affirme : « un gouvernement qui ne tient pas compte du caractère distinctif de la charge judiciaire et qui traite la magistrature comme une simple catégorie de fonctionnaires perd de vue le principe de l'indépendance judiciaire »<sup>9</sup>.

Les réflexions résumées tout au long de ce rapport permettent de relever la pertinence de ce thème de l'indépendance des Conseils de justice. Ces institutions jouent un rôle crucial pour un système judiciaire crédible, légitime en qui les citoyens ont confiance. Car pour paraphraser Émile Zola, la Vérité et la Justice seules assurent la grandeur des nations. À cette idée, il pourrait être renchéri ces mots d'Euripide « Jamais en dehors de la justice nul ne trouva le bonheur ; mais sur l'équité l'homme peut fonder l'espoir d'éviter sa ruine. »

Les ultimes lignes de ce rapport emprunteront à Albert Camus qui, dans un extrait du texte *Les amandiers*, écrit :

« Notre tâche d'homme est de trouver les quelques formules qui apaiseront l'angoisse infinie des âmes libres. Nous avons à recoudre ce qui est déchiré, à rendre la justice imaginable dans un monde si évidemment injuste, le bonheur significatif pour des peuples empoisonnés par le malheur du siècle. Naturellement, c'est une tâche surhumaine. Mais on appelle surhumaines les tâches que les hommes mettent longtemps à accomplir, voilà tout. »

Albert Camus  
Extraits de *Les Amandiers* (*L'Été*, 1954)

Ces mots d'Albert Camus dans son essai *L'Été*, nous paraissent résumer l'importance de l'indépendance des Conseils de justice et la mission de ces institutions, quel que soit les contrées du monde où l'on se trouve.

Grand-chambre de la Cour de cassation, Paris, 17 novembre 2023.

Sèdjro Hountohotegbè  
Professeur agrégé  
Faculté de droit, Université  
de Sherbrooke, Canada

---

<sup>9</sup> *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Provincial Court Judges' Association of British Columbia*, 2020 CSC 20, [2020] 2 R.C.S. 506, p. 541-542 [par. 85].

# ANNEXE



Réseau francophone des conseils  
de la magistrature judiciaire



CONSEIL SUPERIEUR  
DE LA MAGISTRATURE

## Colloque de Paris 16 et 17 novembre 2023

### **L'indépendance des Conseils de justice**

Conscient de la nécessité de faciliter les relations entre les Conseils de justice ayant en partage la langue française et soucieux de promouvoir les bonnes pratiques, le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire organise à l'intention de ses membres un colloque sur le thème de l'indépendance des Conseils de justice.

L'indépendance de la magistrature constitue l'un des fondements de nos démocraties et de l'état de droit.

Composante du système judiciaire, les Conseils de justice doivent présenter toutes les caractéristiques d'un organe indépendant. Cela signifie qu'ils doivent non seulement décider à l'abri de toute contrainte ou de toute pression, mais que leur constitution, le mode de nomination/désignation de leurs membres et leur autonomie financière doivent fournir toutes les garanties de l'indépendance.

Malheureusement, dans plusieurs États, on a pu constater certaines atteintes à l'autonomie des Conseils de justice, particulièrement au cours des dernières années.

Organisé à Paris les 16 et 17 novembre 2023 et destiné à accueillir principalement des membres des Conseils de la magistrature, le colloque devrait permettre de présenter les enjeux relatifs à cette importante question, de nourrir la discussion et de tracer des pistes communes de réflexion.

### **Jeudi 16 novembre 2023**

**9H00** Accueil dans l'atrium attenante à la Grand'chambre de la Cour de cassation.

**9H30 Discours d'ouverture** en Grand'chambre.

M.Christophe Soulard, *Premier président de la Cour de cassation*  
*Président de la formation plénière*  
*Président de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège*

M<sup>me</sup> Madeleine Mathieu, *Avocate générale à la Cour de cassation*  
*Présidente suppléante de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet du Conseil supérieur de la magistrature*

M. Jean-Louis Paul TOUPANE, *président de Chambre, Cour suprême du Sénégal au nom du président du RFCMJ*

## **Partie I - Un état des lieux**

Un Conseil de la magistrature indépendant : ses caractéristiques

**10H00** Interventions d'experts en session plénière et discussions

Modérateur : **M. André Ouimet**, Secrétaire général RFCMJ

### **INTERVENANTS :**

- **M<sup>me</sup> Martine Valois**, Professeure Université de Montréal (doctorat portant sur l'indépendance judiciaire et intervenante lors d'une commission de l'Assemblée nationale sur l'indépendance du Conseil de la magistrature du Québec).
- **M. Dêlidji Éric Degila**, Professeur Institut de hautes études internationales et du développement, Genève et Professeur invité, École nationale d'administration et de magistrature du Bénin.
- **M. Patrick Titun**, membre du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) de France, ancien chef du cabinet de la présidente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et **M. Patrick Wachsmann**, membre du CSM de France, Professeur émérite de droit public à l'Université de Strasbourg.

**11H00** Pause et Photo officielle

**11H15** Reprise des travaux

**12h15 Cocktail déjeunatoire** dans l'atrium attenant à la Grand'chambre de la Cour de cassation.

**13h15 Visite** de la Cour de cassation et de la Grand'chambre.

## **Partie II – Défendre l'indépendance des Conseils de justice : une œuvre jamais achevée ?**

**14h00 Table ronde**

Modératrice : **M<sup>me</sup> Marie Dubuisson**, secrétaire générale adjointe du CSM de France.

**Discussions** en petits groupes en Grand'chambre ou dans la chambre commerciale suivis d'une restitution en session plénière en Grand'chambre, autour des deux questions suivantes :

- Jusqu'où défendre l'indépendance du CSM quand les actions du législateur ou du gouvernement portent atteinte à son indépendance?
- Le RFCMJ et la défense de l'indépendance des CSM (rôle et place du RFCMJ, échanges en vue de lancer des travaux d'un comité du CSM sur le sujet).

15H30 Pause dans l'atrium

15H45 Reprise des discussions avec tous les participants en séance plénière.

16H45 Fin des travaux

17H Visite guidée de la conciergerie

20h Réception et Dîner

### **Vendredi 17 novembre 2023**

9h00 Accueil

9H30 Synthèse des travaux par le professeur Sèdjro Axel-Luc Hountohotegbè (invité)

10H00 Discours de clôture

10H15 **Assemblée générale**

12H30 Fin des travaux et cocktail de clôture dans l'atrium attenante à la Grand'chambre.

\*\*\*