

**Conseil des droits de l'homme****Quarante et unième session**

24 juin-12 juillet 2019

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement****Indépendance des juges et des avocats****Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges
et des avocats****Résumé*

Dans le présent rapport, soumis en application de la résolution 35/11 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats s'intéresse à l'exercice des droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique par les juges et les procureurs, tant en ligne que hors ligne. Si les juges et les procureurs jouissent des droits fondamentaux et des libertés fondamentales consacrés par les instruments relatifs aux droits de l'homme, ils ont, en tant qu'agents de la fonction publique, des obligations et des responsabilités spécifiques qui justifient l'imposition de restrictions particulières à leurs libertés fondamentales. Il est donc essentiel de trouver un juste équilibre entre les droits des juges et des procureurs et l'intérêt légitime des autorités nationales à protéger l'indépendance, l'impartialité et l'autorité de leurs institutions.

Tout au long du rapport, le Rapporteur spécial présente diverses formes d'ingérence dans l'exercice, par les juges et les procureurs, de leurs libertés fondamentales. Toutes les mesures disciplinaires qui sont prises contre des juges ou des procureurs dans les cas décrits ne peuvent être considérées comme nécessaires, dans une société démocratique, pour préserver la confiance du public envers les juges ou le ministère public. Dans certains cas, ces sanctions semblent être un moyen de punir la personne concernée pour des opinions exprimées ou une action menée dans l'exercice de ses fonctions. Dans d'autres cas, la sévérité de la sanction a également un « effet dissuasif » sur les autres membres de la magistrature, qui pourraient hésiter à exprimer des critiques par peur de mesures punitives.

Compte tenu des normes internationales et régionales en vigueur et de la jurisprudence des cours et mécanismes régionaux, le Rapporteur spécial formule des recommandations à l'intention des autorités nationales sur la manière de parvenir à un juste équilibre entre les droits fondamentaux des juges et des procureurs et les intérêts légitimes de l'État. Les recommandations fournissent également des orientations aux juges et aux procureurs sur la façon d'exercer leurs libertés fondamentales en respectant la dignité de leur profession et l'indépendance et l'impartialité de leur charge.

* L'annexe est distribuée uniquement dans la langue de l'original.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Aperçu général	3
III. Normes juridiques	4
A. Normes internationales	4
B. Normes régionales	5
C. Normes professionnelles et déontologie	7
IV. Liberté d'expression	8
V. Liberté de réunion et d'association	12
VI. Droits politiques	14
VII. Réseaux sociaux et activités des juges et des procureurs	15
VIII. Conclusions	17
IX. Recommandations	18
Annexe	
List of respondents	21

I. Introduction

1. Le présent rapport est le troisième établi par le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, Diego García-Sayán, en application de la résolution 35/11 du Conseil des droits de l'homme.
2. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial s'intéresse à l'exercice des droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique par les juges et les procureurs, tant en ligne que hors ligne, et vise à recenser les formes de restrictions auxquelles ces magistrats peuvent légitimement être soumis dans une société démocratique, en raison d'un but légitime, par exemple garantir l'autorité de leur charge et l'indépendance et l'impartialité de la magistrature.
3. Aux fins de l'élaboration du présent rapport, le Rapporteur spécial a envoyé un questionnaire destiné à recueillir les contributions des États, des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme, des associations professionnelles de juges et de procureurs, et de la société civile. Au moment de l'établissement du rapport, le Rapporteur spécial avait reçu 43 réponses. Il remercie tous les États et acteurs non étatiques qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport (voir l'annexe pour la liste des gouvernements et entités ayant répondu). Le questionnaire et les contributions peuvent être consultés sur le site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)¹.
4. Le Rapporteur spécial remercie la Clinique sur les droits de la personne du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa pour le soutien sans faille qu'elle lui a apporté dans le cadre de l'élaboration du rapport et des travaux de recherche connexes.

II. Aperçu général

5. Les juges et les procureurs font parfois l'objet de sanctions disciplinaires, telles que la suspension et la révocation, pour avoir exercé leur droit à la liberté d'expression, seuls ou en association avec d'autres, dans une salle d'audience ou sur la plateforme d'un média social. Dans la grande majorité des cas, les procédures disciplinaires sont justifiées par un manquement allégué aux obligations que les juges et les procureurs sont tenus de remplir en tant que fonctionnaires, en particulier l'obligation de faire preuve de retenue dans l'exercice de leurs libertés fondamentales afin de préserver la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature. Dans certains cas, toutefois, l'ingérence dans l'exercice de leurs libertés fondamentales ne saurait être considérée comme nécessaire, dans une société démocratique, à la poursuite d'un but légitime, tel que celui de préserver la confiance du public envers les juges ou le ministère public.
6. Les médias sociaux occupent une place considérable dans la vie quotidienne des personnes partout dans le monde, y compris dans celle des juges et des procureurs. Ce sont de formidables outils de communication et de sensibilisation qui peuvent contribuer à renforcer la confiance du public envers la magistrature. Toutefois, leur utilisation peut poser de nouveaux défis et soulever de nouvelles questions d'ordre éthique en ce qui concerne le caractère bienséant des contenus publiés, la révélation involontaire de partialité ou d'intérêt et les conséquences non désirées découlant de l'interaction des juges et des procureurs avec des tiers.
7. Depuis le début de son mandat, le Rapporteur spécial s'est intéressé à plusieurs cas où les mesures disciplinaires qui avaient été imposées à des juges (et, dans une moindre mesure, à des procureurs) semblaient être un moyen de punir la personne concernée pour des opinions exprimées ou des décisions prises dans l'exercice de sa profession. Dans certains cas, la sévérité de la sanction avait également eu un effet dissuasif sur d'autres membres de la magistrature, qui hésitaient dès lors à formuler des critiques par peur de

¹ Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/ExpressionAndAssociation.aspx.

mesures punitives. La plupart de ces cas ont été examinés dans le cadre de la procédure de communication².

8. Il est de plus en plus communément admis que les juges et les procureurs ont le droit d'exercer leur liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion, ainsi que leurs droits politiques, au même titre que les autres citoyens. Il est néanmoins clair également que l'exercice de ces droits peut faire l'objet de restrictions particulières destinées à préserver la dignité de la charge de magistrat et, dans le cas particulier des juges, l'indépendance et l'impartialité des cours et tribunaux.

9. Le présent rapport entend donner des orientations concrètes aux autorités nationales afin qu'elles trouvent un juste équilibre entre les droits fondamentaux des juges et des procureurs et l'intérêt légitime d'un État démocratique à garantir l'indépendance, l'impartialité et l'autorité de sa fonction publique. Il constitue également un outil pratique visant à aider les juges et les procureurs à décider eux-mêmes comment exercer leurs libertés fondamentales, en ligne ou hors ligne, en respectant la dignité de leur profession et l'indépendance et l'impartialité de leur charge.

III. Normes juridiques

A. Normes internationales

10. Un certain nombre d'instruments adoptés au niveau international contiennent des dispositions relatives à l'exercice des libertés fondamentales par les juges et par les procureurs.

11. Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature disposent que les magistrats, comme les autres citoyens, jouissent de la liberté d'expression, de croyance, d'association et d'assemblée (principe 8), et qu'ils sont libres de constituer des associations professionnelles et de s'y affilier pour défendre leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger leur statut (principe 9)³. Ils établissent également que, compte tenu des devoirs et responsabilités particuliers qui sont les leurs, les juges doivent faire preuve de retenue dans l'exercice de leurs droits et qu'ils doivent toujours se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature (principe 8).

12. Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire fournissent aux juges des orientations détaillées sur les comportements que l'on est en droit d'attendre d'eux et qui permettent de préserver leur indépendance, leur intégrité et leur impartialité et de renforcer la confiance du public à l'égard du système judiciaire. Le principe 4.6 reprend presque mot pour mot le principe 8 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature. Le principe 4.13 dispose que les juges peuvent constituer ou rejoindre des associations de magistrats ou participer à d'autres organisations représentant les intérêts des juges.

13. Le *Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire* énumère un certain nombre d'activités incompatibles avec la fonction de magistrat et énonce comme principe général que les juges ne devraient pas prendre part aux controverses publiques. Il mentionne également un certain nombre de situations dans lesquelles il est approprié pour un juge de s'exprimer sur des questions politiques délicates (par exemple, pour commenter des lois ou des politiques qui touchent directement au fonctionnement des

² Voir, par exemple, AL PHL 6/2018 ; AL BRA 6/2018 ; AL KOR 3/2018 ; et AL MDA 21/2018.

Ces communications peuvent être consultées à l'adresse suivante : <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

³ Les questions relatives à la création, la composition et les fonctions des conseils de la magistrature ou d'organes indépendants et autonomes équivalents ont été traitées dans le rapport précédent qui y était spécialement consacré (A/HRC/38/38).

tribunaux, à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou à certains aspects fondamentaux de l'administration de la justice)⁴.

14. Le Statut universel du juge contient deux dispositions relatives à l'exercice de la liberté d'expression. L'article 3-5 dispose que les juges jouissent de la liberté d'expression (qui est assortie des mêmes restrictions que celles prévues dans le principe 8 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature) et du droit d'adhérer à des associations professionnelles pour défendre leurs intérêts légitimes et leur indépendance. Conformément à l'article 6-2, les juges doivent être, et apparaître, impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions, accomplir leur tâche avec modération et dignité au regard du tribunal et de toute personne concernée et s'abstenir de tout comportement, acte ou manifestation de nature à altérer la confiance du public en leur impartialité et leur indépendance.

15. Les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet contiennent deux dispositions relatives à l'exercice de la liberté d'expression par les procureurs. Cet instrument dispose que les procureurs jouissent, comme les autres citoyens, de la liberté d'expression, de croyance, d'association et d'assemblée et que, dans l'exercice de ces droits, ils « se doivent toujours de respecter la loi, et la déontologie et les normes reconnues de leur profession » (principe directeur 8). Il dispose en outre que les procureurs peuvent « adhérer à des organisations locales, nationales ou internationales et participer à leurs réunions, ou créer de telles organisations » (principe directeur 8) et qu'ils ont le droit de « former des associations professionnelles ou autres organisations destinées à représenter leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger leur statut et à en devenir membres » (principe directeur 9).

B. Normes régionales

16. Un certain nombre d'instruments régionaux contiennent des dispositions semblables à celles qui figurent dans les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature et les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet.

17. Si elle reconnaît expressément le droit des juges de créer des associations professionnelles et d'y adhérer (par. 25), la recommandation du Conseil de l'Europe du 17 novembre 2010 intitulée « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilité » ne contient pas de disposition portant en particulier sur l'exercice de la liberté d'expression. Le Conseil recommande, néanmoins, que les juges fassent preuve de retenue dans leurs rapports avec les médias (par. 19) et que leur participation à des activités extérieures à leur mandat soit compatible avec leur impartialité et leur indépendance (par. 21). La Charte européenne sur le statut des juges contient également des dispositions détaillées concernant l'exercice de la liberté d'expression (art. 4.3) et les activités extraprofessionnelles (art. 4.2).

18. En ce qui concerne les procureurs, dans sa recommandation du 6 octobre 2000 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, le Conseil de l'Europe recommande aux États membres de prendre des mesures pour garantir aux membres du ministère public le droit effectif à la liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion, et prévoit que « des restrictions ne peuvent être apportées [à l'exercice des] droits précités que dans la mesure où elles sont à la fois prescrites par la loi et absolument nécessaires pour garantir le rôle statutaire du ministère public » (par. 6).

19. La Déclaration de Beijing sur les principes relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire dans la région couverte par l'Association juridique de l'Asie et du Pacifique (*Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA⁵ Region*), adoptée en 1995, dispose que les juges ont le droit d'exercer leurs libertés fondamentales dans la mesure où cela est compatible avec les obligations liées à leur charge (principe 8) ; ils sont également libres de former des associations de juges et d'y adhérer

⁴ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), (Vienne, septembre 2007), par. 134 à 140.

⁵ Law Association for Asia and the Pacific.

pour défendre leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger leur indépendance (principe 9).

20. Le Statut du juge ibéro-américain reconnaît le droit légitime à la liberté d'expression et d'information (art. 3), ainsi que le droit de former des associations professionnelles, sauf dans le cas des exceptions prévues par la Constitution ou par la législation de chaque pays (art. 36).

21. Les cours et mécanismes régionaux des droits de l'homme en Europe et le système interaméricain ont également contribué à mieux définir la manière dont les juges et les procureurs peuvent exercer leurs libertés fondamentales et la limite des restrictions acceptables destinées à préserver la dignité de leur profession ainsi que l'indépendance et l'impartialité de la magistrature.

22. La Cour européenne des droits de l'homme a développé une jurisprudence très fournie sur l'équilibre entre la liberté d'expression des magistrats et la nécessité de préserver l'indépendance et l'impartialité des tribunaux⁶. Elle a traité la question sous deux angles distincts. Dans la première catégorie d'affaires, elle a examiné des plaintes déposées par des juges pour violation alléguée de leur droit à la liberté d'expression et, dans une moindre mesure, à la liberté de réunion et d'association et à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Les affaires de la deuxième catégorie portent sur des plaintes émanant de parties à une affaire ou d'accusés dans une procédure pénale, et concernant le manque allégué d'indépendance ou d'impartialité des juges.

23. Le Conseil consultatif de juges européens a adopté un avis sur les normes de conduite applicables aux juges, lequel fournit des orientations utiles en ce qui concerne les restrictions légitimes au droit à la liberté d'expression. Dans cet avis, le Conseil reconnaît que l'exercice des droits et libertés fondamentaux protégés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) présente des risques pour l'impartialité et même pour l'indépendance du juge concerné, et qu'« il est donc nécessaire de trouver un équilibre raisonnable entre le degré de l'engagement du juge dans la société et la préservation de son indépendance et de son impartialité ainsi que des apparences de cette indépendance et de cette impartialité dans l'exercice de ses fonctions ». Afin de déterminer si une restriction à la liberté fondamentale d'un juge est conforme aux dispositions des articles 9 à 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, il convient de se demander « si le juge, dans un contexte social précis et aux yeux d'un observateur informé et raisonnable, participe à une activité qui pourrait compromettre objectivement son indépendance ou son impartialité »⁷.

24. Le Conseil consultatif de procureurs européens a reconnu que les procureurs jouissaient des droits à la liberté d'expression et d'association au même titre que tout autre membre de la société, et a précisé que, dans l'exercice de ces droits, « ils [devaient] tenir compte de leur obligation de discrétion et veiller à ne pas entamer l'image publique d'indépendance, d'impartialité et d'équité qu'un procureur doit toujours avoir »⁸.

25. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a traité la question de l'exercice des libertés fondamentales par les juges et par les procureurs dans un certain nombre de rapports et d'avis relatifs à des États membres particuliers⁹. Dans un rapport spécialement consacré à cette question, la Commission

⁶ Voir Sietske Dijkstra, « The freedom of the judge to express his personal opinions and convictions under the ECHR », *Utrecht Law Review*, vol. 13, n° 1 (janvier 2007) (en anglais) ; et Jorge Antonio Climent Gallart, « La jurisprudencia del TEDH sobre la libertad de expresión de los jueces », *Revista Boliviana de Derecho*, n° 25 (2018) (en espagnol).

⁷ Avis n° 3 à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité (19 novembre 2002), par. 28.

⁸ Avis n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs (17 décembre 2014), par. 100.

⁹ Voir, par exemple, Roumanie. Avis sur les projets d'amendements de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature (CDL-AD(2018)017), par. 123 à 132 ; et avis sur la sécurité

a conclu que les garanties de la liberté d'expression s'appliquaient aussi aux fonctionnaires, y compris aux juges, mais que la particularité de leurs devoirs et de leurs responsabilités ainsi que la nécessité de garantir l'impartialité et la neutralité de l'appareil judiciaire étaient considérées comme des objectifs légitimes pour imposer certaines restrictions à l'exercice de leurs libertés¹⁰.

26. La Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Commission interaméricaine des droits de l'homme ont parvenues à des conclusions similaires. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a statué que la liberté d'expression ne pouvait être réservée à une profession ou à un groupe de personnes en particulier, ni se limiter à la question de la liberté de la presse¹¹. Elle s'est penchée sur l'exercice des libertés fondamentales par les juges, dans le cadre d'une affaire emblématique concernant quatre juges qui avaient été destitués pour avoir œuvré en faveur du rétablissement de la démocratie au Honduras après un coup d'État. Elle a jugé que les droits de ces juges avaient été violés, compte tenu du fait qu'en cas d'effondrement de l'ordre institutionnel après un coup d'État, le lien entre ces droits est encore plus évident, surtout lorsqu'ils sont exercés simultanément pour protester contre des mesures que les autorités publiques prennent à l'encontre de l'ordre constitutionnel, et pour réclamer le retour à la démocratie. Les protestations et les avis en faveur de la démocratie devraient bénéficier de la protection la plus élevée¹².

27. La Commission interaméricaine des droits de l'homme a déclaré que les juges et les procureurs jouissaient, en tant qu'agents de la fonction publique, d'un droit à la liberté d'expression assez étendu mais en même temps soumis à des restrictions particulières visant à garantir l'indépendance et l'impartialité de la magistrature¹³.

C. Normes professionnelles et déontologie

28. Les codes de conduite professionnelle fournissent aux juges et aux procureurs d'importantes orientations concrètes sur la manière d'exercer leurs droits de l'homme et leurs libertés fondamentales en préservant la dignité de leur charge et l'indépendance et l'impartialité de la magistrature.

29. Dans un certain nombre d'États ayant répondu au questionnaire, des associations professionnelles ont élaboré des codes de conduite professionnelle ou des lignes directrices afin d'aider les juges et les procureurs à agir, dans l'exercice de leur profession, conformément à des normes déontologiques prédéfinies et aux obligations et responsabilités inhérentes à leurs fonctions¹⁴. Dans certains cas, le même code s'applique aux juges et aux procureurs¹⁵.

30. Certains de ces codes contiennent des dispositions spécifiques à l'exercice des libertés fondamentales et des droits politiques, et prévoient les restrictions auxquelles les juges et les procureurs peuvent être soumis afin de préserver leur indépendance et leur impartialité, l'honneur et la dignité de leur charge et la confiance du public envers le système d'administration de la justice¹⁶. Seuls quelques codes de déontologie fournissent des orientations aux juges et aux procureurs sur l'utilisation des technologies modernes¹⁷.

juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2012)014), par. 80 et 81.

¹⁰ « Rapport sur la liberté d'expression des juges » (juin 2015), par. 80 et 81.

¹¹ *Donoso v. Panama*, arrêt du 27 janvier 2009, par. 114.

¹² *López Lone et al. v. Honduras*, arrêt du 5 octobre 2015, par. 160.

¹³ « Guarantees for the independence of justice operators: towards strengthening access to justice and the rule of law in the Americas » (décembre 2013), par. 172.

¹⁴ Australie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Irlande du Nord seulement), Slovénie et Suède.

¹⁵ Bosnie-Herzégovine, Bulgarie et Roumanie.

¹⁶ Australie et Slovénie.

¹⁷ Australie et Royaume-Uni (Irlande du Nord et Écosse seulement).

IV. Liberté d'expression

31. Le droit à la liberté d'expression est consacré dans de nombreux instruments internationaux et régionaux¹⁸. Le Comité des droits de l'homme a fait observer que la liberté d'expression constituait la base de l'exercice sans réserve d'un grand nombre d'autres droits de l'homme, y compris les droits à la liberté de religion, de réunion, d'association et de participation aux affaires publiques, ainsi que celle de l'exercice effectif du droit de vote¹⁹.

32. Les normes internationales et régionales relatives à la liberté d'expression ont une structure similaire : le premier paragraphe reconnaît à « toute personne » le droit à la liberté d'opinion et d'expression, et le deuxième paragraphe prévoit que, pour être légitimes, toutes restrictions à ce droit doivent être fixées par la loi, servir un but légitime et être nécessaires dans une société démocratique. Certaines de ces normes disposent expressément que l'exercice de cette liberté « comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales »²⁰.

33. Ces devoirs spéciaux et responsabilités spéciales revêtent une importance particulière lorsqu'il s'agit de la liberté d'expression des juges et des procureurs. En tant que fonctionnaires, ceux-ci ont envers leur employeur une obligation de loyauté, de réserve et de discrétion²¹ et sont censés user « de leur liberté d'expression avec retenue chaque fois que l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire sont susceptibles d'être mises en cause »²². Le devoir de loyauté et de discrétion suppose que la diffusion d'informations, même si elles sont exactes, se fasse avec modération et dans le respect des convenances²³.

34. La Cour européenne des droits de l'homme a fait observer que le rôle prépondérant joué par l'appareil judiciaire dans une société démocratique justifiait que les autorités nationales disposent d'« une certaine marge d'appréciation » pour déterminer si une restriction au droit des fonctionnaires à la liberté d'expression correspond et est proportionnée à l'objectif visant à garantir l'autorité et l'impartialité du système judiciaire²⁴.

35. Toutefois, dans un arrêt qu'elle a rendu récemment, la Cour européenne a affirmé que, compte tenu de l'importance croissante qui était attachée aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, il convenait d'« examiner attentivement » toute ingérence dans la liberté d'expression d'un juge. L'une de ses conclusions était ainsi libellée : « [L]a position du requérant et ses déclarations relevaient manifestement d'un débat sur des questions d'intérêt général. Il en résulte que la liberté d'expression du requérant devait bénéficier d'un niveau élevé de protection et que toute ingérence dans l'exercice de cette liberté devait faire l'objet d'un contrôle strict, qui va de pair avec une marge d'appréciation restreinte des autorités de l'État défendeur »²⁵.

36. C'est en tenant compte de cette « marge d'appréciation » que les cours et mécanismes des droits de l'homme vérifient si l'ingérence satisfait aux trois conditions énoncées dans les dispositions conventionnelles relatives à cette liberté.

¹⁸ Par exemple, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 19) ; la Convention européenne des droits de l'homme (art. 10) ; la Convention américaine relative aux droits de l'homme (art. 13) ; et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 9).

¹⁹ Observation générale n° 34 (2011) sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 4 et 20.

²⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 19, par. 3). Voir aussi Convention européenne des droits de l'homme (art. 10, par. 2).

²¹ Par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Kudeshkina v. Russia* (requête n° 29492/05), arrêt du 26 février 2009, par. 85.

²² Cour européenne des droits de l'homme, *Wille c. Liechtenstein* (requête n° 28396/95), arrêt du 28 octobre 1999, par. 64.

²³ *Kudeshkina v. Russia*, par. 93.

²⁴ Par exemple, *Kudeshkina v. Russia*, par. 82 ; et *Wille c. Liechtenstein*, par. 61.

²⁵ *Baka c. Hongrie* (requête n° 20261/12), 23 juin 2016, par. 171 et 175.

Restrictions au droit à la liberté d'expression

37. Pour que la première condition soit remplie, l'ingérence doit être prévue par la loi. Le terme « loi » peut désigner diverses formes de réglementation. Pour être qualifiée de loi, une norme doit être accessible aux personnes concernées et formulée de façon suffisamment précise pour permettre à ces personnes de régir leur conduite et de prévoir les conséquences potentielles d'un acte déterminé. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a jugé que cette condition de la loi (*reserva de ley*) en cas d'ingérence dans le domaine de la liberté était essentielle à la protection juridique et au plein exercice des droits de l'homme²⁶. Elle a en outre souligné que le terme « lois » ne pouvait s'appliquer à toute norme juridique, mais s'entendait des textes normatifs généraux adoptés par l'organe législatif constitutionnel et démocratiquement élu, selon les procédures prévues par la Constitution. Dans deux affaires concernant des mesures disciplinaires imposées à des juges italiens en raison de leur appartenance à la franc-maçonnerie, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de la Convention européenne des droits de l'homme parce que l'ingérence n'était pas prévue par la loi²⁷.

38. Pour satisfaire à la deuxième condition, l'ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression doit servir un but légitime. Dans la plupart des affaires de restrictions à la liberté d'expression des juges sur lesquelles la Cour européenne a statué, le but légitime invoqué pour justifier l'ingérence était la nécessité de garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire, associée parfois à celle de protéger les droits d'autrui. La nécessité de préserver la dignité de la charge judiciaire ainsi que l'impartialité et l'indépendance de la magistrature est expressément énoncée dans les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature et les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, parmi les objectifs pouvant justifier des restrictions à l'exercice de la liberté d'expression par les juges.

39. La troisième condition exige que l'ingérence réponde aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité. Dans son observation générale n° 34 (par. 22 et 34), le Comité des droits de l'homme fait remarquer que les mesures restrictives doivent être conformes au principe de la proportionnalité, être appropriées pour remplir leur fonction de protection, constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et être proportionnées à l'intérêt à protéger. Le principe de la proportionnalité doit être respecté non seulement dans la loi qui institue les restrictions, mais également par les autorités administratives et judiciaires chargées de l'application de la loi. Dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une ingérence est jugée nécessaire dans une société démocratique lorsqu'elle répond à un « besoin social impérieux » et est « proportionnée au but légitime poursuivi »²⁸.

Jurisprudence des cours régionales des droits de l'homme

40. La jurisprudence des cours et mécanismes régionaux des droits de l'homme fournit des orientations très précieuses pour définir le cadre dans lequel les juges et les procureurs peuvent exercer leur liberté d'expression. En particulier, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre que, pour déterminer si les autorités nationales ont trouvé un juste équilibre entre le droit à la liberté d'expression du juge concerné et leur intérêt légitime à protéger l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire, la déclaration contestée doit être examinée en tenant compte de toutes les circonstances concrètes de l'affaire dans son ensemble. Dans cet examen, un certain nombre de facteurs sont pris en considération, y compris la fonction exercée par le requérant, le contenu de la déclaration contestée, le contexte dans lequel celle-ci a été faite et la nature et la sévérité des sanctions imposées. Dans deux affaires, la fonction élevée occupée par le requérant au sein de l'appareil judiciaire a été l'un des éléments essentiels dont la Cour européenne a tenu compte pour déterminer si, eu égard aux devoirs et responsabilités particuliers inhérents à

²⁶ « The Word 'Laws' in Article 30 of the American Convention on Human Rights », avis consultatif, 9 mai 1986, par. 24.

²⁷ *N. F. c. Italie* (requête n° 37119/97), arrêt du 2 août 2001, par. 24 à 32 ; et *Maestri c. Italie* (requête n° 39748/98), arrêt du 17 février 2004, par. 30 à 42.

²⁸ Voir, par exemple, *Baka c. Hongrie*, par. 158.

sa fonction, le requérant avait manqué à son devoir de loyauté et de discrétion par l'opinion qu'il avait exprimée.

41. Dans l'affaire *Baka c. Hongrie*, le Président de la Cour suprême hongroise a allégué que la cessation anticipée de son mandat en raison des opinions qu'il avait exprimées sur diverses réformes législatives et constitutionnelles touchant à l'appareil judiciaire avait violé son droit à la liberté d'expression. En concluant que la cessation anticipée du mandat du requérant constituait une violation de l'article 10 de la Convention, la Cour européenne a attaché une importance particulière à la fonction occupée par ce dernier et a estimé qu'en sa qualité de Président de la Cour suprême et du Conseil national de la justice, le requérant avait non seulement le droit, mais encore le devoir, de formuler un avis sur des réformes législatives concernant l'appareil judiciaire (par. 168). Dans l'affaire *Wille c. Liechtenstein*, la position de haut rang occupée par le requérant au sein de l'appareil judiciaire a conduit la Cour européenne à tirer la même conclusion (par. 64).

42. Le contenu de la déclaration contestée et le contexte dans lequel celle-ci est prononcée sont particulièrement importants dans les affaires relatives à l'exercice de la liberté d'expression dans le cadre d'un débat public.

43. Dans l'affaire *Wille*, la Cour a estimé que, si la conférence du requérant portait effectivement sur des questions de droit constitutionnel et avait donc forcément des implications politiques, à lui seul cet élément ne pouvait constituer pour le requérant un motif de s'abstenir de formuler des commentaires sur le sujet (par. 67). Dans l'affaire *Kudeshkina v. Russia*, qui porte sur la révocation d'une juge ayant violemment critiqué le pouvoir judiciaire dans les médias, la Cour a estimé que la requérante avait soulevé une question d'intérêt public très importante dont on devrait pouvoir débattre librement dans une société démocratique, et a rappelé que, dans sa jurisprudence, elle avait accordé une importance particulière au plein exercice de la liberté de parole par les candidats dans le cadre de débats électoraux (par. 94).

44. Dans l'affaire *López Lone et al v. Honduras*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a considéré que la liberté d'expression devait être garantie s'agissant de la diffusion non seulement d'informations et idées accueillies favorablement ou jugées inoffensives ou sans conséquence, mais aussi de celles contestées par l'État ou une partie de la population. Elle a également souligné que les opinions relatives à un coup d'État étaient d'un grand intérêt pour le public et bénéficiaient du plus haut niveau de protection en vertu de la Convention américaine, et a déclaré que la protection légitime des principes d'indépendance et d'impartialité judiciaires ne pouvaient reposer sur l'idée qu'un juge soit tenu de garder le silence sur les questions publiques (par. 157 et 165).

45. Les raisons motivant une déclaration sont également prises en considération par la Cour européenne des droits de l'homme lorsque celle-ci apprécie la proportionnalité de l'ingérence²⁹. Dans l'affaire *Baka*, la Cour a estimé que les déclarations du requérant, qui relevaient manifestement d'un débat sur des questions d'intérêt général, n'avaient « pas dépassé le domaine de la simple critique d'ordre strictement professionnel » (par. 171). Dans l'affaire *Wille*, la Cour a fait observer que rien ne permettait de dire qu'au cours de sa conférence le requérant ait commenté des affaires en cours, sévèrement critiqué des personnes ou des institutions publiques, ou injurié des hauts fonctionnaires ou le prince (par. 67). En revanche, un acte motivé par un grief ou un antagonisme personnels ou commis en vue d'obtenir un avantage personnel, y compris pécuniaire, ne justifierait pas un degré de protection particulièrement élevé³⁰.

46. La nature et la sévérité des sanctions infligées sont des facteurs à prendre en considération dans l'évaluation de la proportionnalité de l'ingérence dans la liberté d'expression. Dans l'affaire *Kudeshkina*, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la perte de la fonction judiciaire était la sanction la plus sévère qui pouvait être imposée dans le cadre d'une procédure disciplinaire (par. 98). Dans un certain nombre d'affaires, la Cour s'est également penchée sur l'« effet dissuasif » que la peine imposée au requérant était susceptible d'avoir sur d'autres juges, qui pourraient hésiter

²⁹ Commission de Venise, « Rapport sur la liberté d'expression des juges », par. 75.

³⁰ *Kudeshkina v. Russia*, par. 95.

à participer à des débats futurs sur les réformes législatives concernant l'appareil judiciaire ou, plus généralement, sur des questions relatives à l'indépendance des magistrats³¹. La Cour interaméricaine des droits de l'homme est parvenue à une conclusion similaire dans l'affaire *López Lone* (par. 176).

47. Les cours et mécanismes des droits de l'homme ont également contribué à préciser dans quelle mesure les juges et les procureurs pouvaient exprimer leurs points de vue sur des affaires en instance ou, de façon plus générale, dans la presse.

48. Les juges et les procureurs devraient toujours s'abstenir de tout commentaire susceptible d'influencer l'issue d'une procédure ou le procès équitable d'une personne ou une question dont ils sont saisis. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre que les opinions exprimées par un juge dans une affaire en instance ainsi que le ton et le contenu de sa décision peuvent donner lieu à une violation du droit à un procès équitable. Dans l'affaire *Kyprianou c. Chypre* par exemple, la Cour a jugé que le ton et les termes employés dans un jugement rendu dans une affaire d'outrage au tribunal étaient trop empreints d'émotion, et a conclu que « selon une démarche objective et selon une démarche subjective [...] les juges de la cour ne répondaient pas à l'exigence d'impartialité »³².

49. Le Conseil consultatif de juges européens a fait remarquer que les juges devaient faire preuve de réserve dans leurs rapports avec la presse et savoir préserver leur indépendance et leur impartialité. Cela signifie qu'en règle générale, ils devraient s'abstenir de tout commentaire injustifié sur les dossiers dont ils ont la charge ou qui sont en instance devant d'autres juges³³. Lorsque les médias ou des particuliers intéressés critiquent une décision, le juge doit s'abstenir de répondre aux critiques en écrivant à la presse ou en répondant aux questions des journalistes. Il doit seulement répondre aux attentes légitimes des citoyens par des décisions clairement motivées³⁴.

50. La Cour européenne des droits de l'homme a traité un certain nombre d'affaires concernant des juges ayant exprimé leur opinion dans les médias³⁵. Elle a souligné que « la plus grande discrétion s'impos[ait] aux autorités judiciaires lorsqu'elles [étaie]nt appelées à juger », afin de garantir leur image de juges impartiaux et qu'elles ne devaient pas « utiliser la presse, même pour répondre à des provocations »³⁶. Dans ces affaires, la Cour a conclu que les expressions employées par les juges sous-entendaient qu'ils avaient déjà une opinion négative sur la cause du requérant, en violation du droit de ce dernier à un procès équitable.

51. La constitution de la plupart des pays ayant répondu au questionnaire contiennent des dispositions générales sur le droit à la liberté d'expression mais aucune disposition spécifique concernant l'exercice de cette liberté par les juges et les procureurs.

52. La législation nationale ou les codes de déontologie élaborés par des associations professionnelles de juges et de procureurs fournissent davantage d'orientations à cet égard. Dans la plupart des cas, la législation nationale ne contient que des dispositions générales concernant la conduite et le comportement des juges ou des procureurs à l'intérieur et à l'extérieur du tribunal. Lorsqu'elles renvoient directement à la liberté d'expression, les dispositions juridiques ou déontologiques prévoient généralement que le droit à la liberté d'expression peut faire l'objet de restrictions nécessaires pour préserver l'honneur et la dignité de la charge de juge et de procureur ainsi que l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

53. La restriction la plus commune à l'exercice de la liberté d'expression découle du principe de confidentialité, selon lequel les juges et les procureurs sont liés par le secret professionnel en ce qui concerne leurs délibérations et les informations confidentielles

³¹ *Baka c. Hongrie*, par. 167 et 173 ; *Wille c. Liechtenstein*, par. 50 ; et *Kudeshkina*, par. 99.

³² Requête n° 73797/01, 15 décembre 2005, par. 122.

³³ Conseil consultatif de juges européens, avis n° 3, par. 40.

³⁴ ONUDC, *Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire*, par. 74 et 75.

³⁵ Voir *Buscemi c. Italie* (requête n° 29569/95), arrêt du 16 septembre 1999 ; *Lavents c. Lettonie* (requête n° 58442/00), arrêt du 28 novembre 2002 ; *Olujić v. Croatie* (requête n° 22330/05), arrêt du 5 février 2009.

³⁶ *Buscemi c. Italie*, par. 67.

qu'ils obtiennent dans l'exercice de leurs fonctions autrement qu'en audience publique³⁷. Afin de préserver leur image d'indépendance et d'impartialité, les juges et procureurs doivent également s'abstenir d'exprimer leurs avis ou opinions, en particulier dans les médias, sur des affaires dont le tribunal est ou a été saisi³⁸.

54. Dans certains pays, la législation nationale et les codes de déontologie contiennent des dispositions autorisant expressément les juges et les procureurs à participer à des débats publics sur le droit, la magistrature ou l'administration de la justice, ou à exprimer leurs points de vue sur ces questions dans les médias. Dans ces cas, les magistrats doivent veiller à ce que leurs opinions et leur comportement en général soient conformes à leurs devoirs et responsabilités de fonctionnaires. Ils doivent en outre user de leur liberté d'expression avec retenue chaque fois que l'autorité et l'impartialité de la magistrature pourraient être mises en cause³⁹.

55. Les contributions que les États ont envoyées au Rapporteur spécial ne fournissent que peu d'informations sur des cas de juges et de procureurs ayant fait l'objet de poursuites judiciaires ou disciplinaires liées à l'exercice de leur droit à la liberté d'expression⁴⁰. En revanche, dans leurs contributions, des organisations de la société civile renvoient à plusieurs cas survenus en Bulgarie, en Égypte, au Maroc, aux Philippines, en Pologne et en République de Moldova.

V. Liberté de réunion et d'association

56. Les instruments internationaux et régionaux reconnaissent à toute personne le droit de s'associer librement avec d'autres et le droit de réunion pacifique et d'association, et prévoient que l'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui⁴¹.

57. Selon les normes en vigueur applicables aux juges et aux procureurs, ceux-ci ne devraient pas être isolés de la société dans laquelle ils vivent et devraient, de manière générale, pouvoir participer librement aux activités extraprofessionnelles de leur choix. Cependant, ces activités étant susceptibles de compromettre la dignité de leur charge, voire leur indépendance et leur impartialité, il convient de trouver un équilibre raisonnable entre le degré de participation des juges et des procureurs à la vie sociale et la nécessité de préserver leur indépendance et leur impartialité, ainsi que les apparences d'indépendance et d'impartialité, dans l'exercice de leurs fonctions. Dans cet ordre d'idée, la question qui doit être toujours posée est celle de savoir si un juge ou un procureur, dans un contexte social précis et aux yeux d'un observateur raisonnable, participe à une activité qui pourrait compromettre objectivement son indépendance ou son impartialité⁴².

58. La Cour européenne des droits de l'homme n'a examiné que deux plaintes relatives au droit à la liberté de réunion pacifique et d'association des juges ou des procureurs. Dans les deux cas, elle a conclu à une violation de ce droit parce que la restriction imposée n'était pas prévue par la loi, et elle n'a pas examiné la question de savoir si l'appartenance d'un juge à la franc-maçonnerie était compatible avec le principe de l'indépendance et de l'impartialité judiciaires (voir par. 37 *supra*).

³⁷ Contributions de la Bolivie (État plurinational de), de la Bulgarie, du Burundi, de la Colombie, de la Croatie, du Guatemala, du Monténégro, de la Slovaquie et de la Suède.

³⁸ Contributions de la Croatie, du Guatemala, de la Hongrie, de la Lituanie, du Monténégro, de la République de Corée, de la Roumanie, du Royaume-Uni (Écosse seulement), de la Serbie et de la Slovaquie.

³⁹ Bulgarie, Croatie, Monténégro et Slovaquie.

⁴⁰ Lituanie, Pays-Bas, République de Corée et Slovaquie.

⁴¹ Voir Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 21 et 22) ; Convention européenne des droits de l'homme (art. 11) ; Convention américaine relative aux droits de l'homme (art. 15 et 16) ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 10 et 11).

⁴² Conseil consultatif de juges européens, avis n° 3, par. 27 et 28.

59. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a examiné la compatibilité des restrictions imposées au droit à la liberté d'association dans l'affaire *López Lone* (par. 186)⁴³. Elle a noté que la révocation de trois juges en raison de leur participation à des manifestations publiques contre un coup d'État avait eu une incidence sur leur appartenance à l'association Juges pour la démocratie puisque seuls les juges et magistrats en service actif pouvaient être membres de l'association, et que cette mesure constituait une restriction excessive au droit à la liberté d'association des requérants⁴⁴.

60. Le *Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire* (par. 127, 135, 167, 168 et 176) fournit des orientations utiles sur la question de l'appartenance des juges à diverses organisations. Un juge peut être membre d'un syndicat ou d'une organisation à but non lucratif, mais il n'y a pas de consensus au niveau international sur la question de savoir si un juge a le droit d'être membre d'un parti politique (voir par. 65 à 75 *infra*). De plus, il serait inopportun qu'un juge soit membre d'une organisation qui exerce une discrimination fondée sur la race, la religion, le genre, l'origine nationale, l'origine ethnique ou l'orientation sexuelle, car son adhésion à une telle organisation pourrait donner à penser que son impartialité est compromise.

61. Les juges et les procureurs peuvent participer à des manifestations pacifiques pour défendre leurs intérêts professionnels (par exemple, pour promouvoir et protéger les conditions d'emploi et les salaires) ou pour protester contre une réforme du système judiciaire qui pourrait mettre à mal l'indépendance de la justice et la séparation des pouvoirs.

62. Lorsqu'ils considèrent qu'ils ont le devoir moral de s'exprimer, par exemple pour s'opposer à la guerre ou exiger des mesures de lutte contre la dégradation de l'environnement, les juges et les procureurs peuvent généralement participer à des manifestations pacifiques⁴⁵. Dans l'affaire *López Lone* (par. 148, 153 et 174), la Cour interaméricaine a considéré qu'en période de crise démocratique grave, les juges avaient non seulement le droit, mais aussi le devoir de s'exprimer en faveur du rétablissement de l'ordre démocratique, seuls ou en association avec d'autres juges, et que les normes qui restreignaient d'ordinaire leur droit de participer à la vie politique ne s'appliquaient pas aux actions qu'ils menaient pour défendre l'État de droit.

63. Les réponses au questionnaire montrent que, dans de nombreux pays, les juges et les procureurs ont le droit de créer des associations professionnelles qui protègent les intérêts de leurs membres ainsi que l'indépendance et l'impartialité de la justice ou d'adhérer à de telles associations. Ils ont également le droit de constituer toutes autres associations qui n'ôtent rien à la dignité de leur charge, n'influencent pas l'exercice de leurs fonctions officielles et ne sèment pas le doute sur leur indépendance et leur impartialité, ou d'adhérer à de telles associations. Cependant, les lois nationales prévoient en général que le droit de réunion pacifique et d'association des juges et des procureurs peut faire l'objet de restrictions spécifiques visant à protéger l'honneur de la charge ainsi que l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire.

64. Dans la majorité des pays qui ont répondu au questionnaire du Rapporteur spécial, les juges et, dans une moindre mesure, les procureurs, ne peuvent pas s'affilier à un parti politique, participer à des réunions politiques ou prendre part à des manifestations et des mouvements de protestation publics (voir par. 73 *infra*). Dans certains pays, ils ne peuvent pas être membres d'un syndicat⁴⁶, d'une société commerciale, d'une coopérative⁴⁷ ou d'une organisation qui exerce une discrimination injuste⁴⁸. Dans d'autres pays, la Constitution ou la législation nationale imposent des limites spécifiques au droit des juges et des procureurs de participer à des mouvements de grève⁴⁹.

⁴³ *López Lone et al. v. Honduras*, par. 186.

⁴⁴ Voir aussi *Escher et al. v. Brazil*, arrêt du 6 juillet 2009, par. 173.

⁴⁵ Voir ONUDC, *Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire*, par. 140.

⁴⁶ Bulgarie, Colombie, Italie et Lettonie.

⁴⁷ Bulgarie, Hongrie, Lituanie et Slovaquie.

⁴⁸ Bosnie-Herzégovine et Hongrie.

⁴⁹ Albanie, Colombie et Lettonie.

VI. Droits politiques

65. Les droits politiques sont intimement liés à l'exercice des droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association. En expliquant les liens qui les unissent, le Comité des droits de l'homme a souligné que ces libertés fondamentales étaient une condition essentielle à l'exercice effectif du droit de vote et devaient être pleinement protégées⁵⁰. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a conclu que ces droits, pris dans leur ensemble, rendaient possible le processus démocratique⁵¹.

66. À l'exception de l'exercice du droit de vote, la participation des juges et des procureurs aux activités politiques pose quelques dilemmes. En tant que citoyens, les juges et les procureurs peuvent exercer leurs droits politiques sur un pied d'égalité avec les autres citoyens. Toutefois, afin de préserver la confiance de la population dans le système judiciaire, il est largement admis que les juges doivent faire preuve de retenue dans l'exercice d'une activité politique publique. Même dans les cas où l'affiliation à un parti politique ou la participation aux débats publics ne sont pas expressément interdites, les juges et les procureurs doivent s'abstenir de toute activité politique susceptible de compromettre leur indépendance ou leur apparence d'impartialité.

67. Deux éléments doivent être pris en compte pour déterminer jusqu'à quel point la participation de magistrats aux débats publics est acceptable. Premièrement, il faut se demander si la participation du juge ou du procureur pourrait raisonnablement faire douter de son impartialité. Deuxièmement, si elle pourrait l'exposer inutilement à des attaques politiques ou être incompatible avec la dignité de sa charge. Si la réponse est « oui » dans l'un ou l'autre cas, le juge ou le procureur devrait s'abstenir d'intervenir dans le débat public.

68. Ce qui précède ne signifie pas que les juges et les procureurs doivent s'abstenir d'exprimer leur point de vue sur toute question pouvant avoir des répercussions politiques.

69. De manière générale, les juges et les procureurs peuvent s'exprimer pour défendre les droits fondamentaux de la personne humaine et l'état de droit ou participer à des activités ou à des débats ayant trait à la politique judiciaire nationale ou à l'administration de la justice dans leur pays. Ils devraient également être consultés et jouer un rôle actif s'agissant de l'élaboration des lois qui régissent leur statut et, plus généralement, le fonctionnement du système judiciaire. Toutefois, même dans ces cas-là, ils doivent veiller à éviter, dans la mesure du possible, de se laisser entraîner dans des controverses publiques qui pourraient raisonnablement être perçues comme politisées.

70. En ce qui concerne la participation directe à la vie politique, la Commission de Venise a émis l'avis que les juges devraient éviter de se mettre dans une situation telle que leur indépendance ou leur impartialité pourraient être mises en doute, et a fait remarquer que c'était pour cette raison que de nombreux États restreignaient les activités politiques des juges⁵². S'agissant des procureurs, la Commission a estimé qu'en tant que fonctionnaires, ils ne devraient être titulaires d'aucune autre charge publique ni exercer des fonctions qui seraient considérées inappropriées pour les juges et qu'ils devraient éviter d'avoir des activités publiques incompatibles avec le principe de leur impartialité⁵³.

71. De manière générale, on s'attend donc à ce que les juges et les procureurs se défassent de toute appartenance politique et de tout intérêt partisan lorsqu'ils prêtent serment ou déclarent solennellement qu'ils exerceront leurs fonctions judiciaires en toute indépendance et impartialité. Si l'affiliation à un parti politique n'est pas en elle-même incompatible avec leur charge, les activités politiques partisans et les déclarations faites hors des tribunaux sur des sujets publics controversés peuvent nuire à leur impartialité et

⁵⁰ Observation générale n° 25 (1996) sur le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, par. 12.

⁵¹ *López Lone et al. v. Honduras*, par. 160.

⁵² *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire - Partie I : l'indépendance des juges*, mars 2010, par. 62.

⁵³ *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire – Partie II : le ministère public*, mars 2010, par. 62.

être source de confusion, au sein de la population, quant à la nature des relations entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif ou législatif. Lorsque le conjoint d'un juge est une personnalité politique active, le juge doit être suffisamment détaché des activités de son conjoint pour ne pas donner l'impression qu'il soutient un certain candidat politique⁵⁴.

72. La participation des juges et, dans une moindre mesure, celle des procureurs à certaines activités politiques au sein des pouvoirs législatif et exécutif pose un problème particulier. La théorie de la séparation des pouvoirs, selon laquelle le système judiciaire doit fonctionner indépendamment des pouvoirs législatif et exécutif dans un État démocratique moderne, est au cœur du concept d'indépendance de la magistrature. C'est pourquoi on considère que les obligations d'un juge sont « incompatibles avec certaines activités politiques comme celles consistant par exemple à siéger au parlement national ou à un conseil municipal »⁵⁵. Par conséquent, un juge ou un procureur ne peut accepter un emploi à responsabilité élevée et à temps plein au sein des structures exécutives ou législatives s'il est encore en fonction. Il devrait démissionner de sa charge dans le système judiciaire avant de pouvoir assumer de nouvelles fonctions exécutives ou législatives.

73. Dans la majorité des pays qui ont répondu au questionnaire, les juges ne peuvent pas exprimer ouvertement leurs opinions politiques, être membres de partis politiques, participer à des rassemblements politiques ou entreprendre une quelconque activité politique susceptible de compromettre leur indépendance ou d'entamer la confiance de la population dans le système judiciaire⁵⁶. Dans certains cas, la législation ou la Constitution prévoient expressément que les juges ne peuvent pas devenir membres d'organes législatifs ou exécutifs au niveau national ou local⁵⁷. Des restrictions similaires s'appliquent aux procureurs⁵⁸.

74. Toutefois, dans d'autres pays, les juges ont le droit de s'engager en politique et de se porter candidat aux élections. En Slovaquie par exemple, un juge peut être membre d'un parti politique et se porter candidat à certaines fonctions ; s'il est élu ou nommé aux fonctions en question, les droits et obligations qui découlent de sa charge judiciaire sont suspendus. Dans son rapport sur la liberté d'expression des juges (par. 29, 47 et 48), la Commission de Venise donne d'autres exemples de pays (notamment l'Allemagne, l'Autriche et la Suède) dans lesquels les juges peuvent prendre activement part à la vie politique et se présenter aux élections.

75. Dans leurs contributions, certaines entités ayant répondu au questionnaire ont donné des exemples concrets de procédures disciplinaires engagées contre des juges, en raison des opinions ou points de vue qu'ils avaient exprimés sur des questions de nature politique⁵⁹. La Fondation Helsinki pour les droits de l'homme et l'Open Dialogue Foundation ont mentionné plusieurs cas dans lesquels des juges et des procureurs qui avaient critiqué la réforme du système judiciaire en Pologne ou l'état de l'appareil judiciaire en République de Moldova avaient fait l'objet de procédures disciplinaires.

VII. Réseaux sociaux et activités des juges et des procureurs

76. La culture des nouveaux médias, parce qu'elle influence et redéfinit la communication et les pratiques relatives au partage d'informations personnelles, soulève des questions atypiques et intéressantes pour les tribunaux. À l'ère de la mondialisation, la majorité de la population utilise quotidiennement les médias sociaux.

⁵⁴ ONUDC, *Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire*, par. 38 c).

⁵⁵ *Ibid.*, par. 135.

⁵⁶ Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Burundi, Colombie, Costa Rica, Croatie, El Salvador, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Monténégro, Pologne, République de Corée, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie et Turquie.

⁵⁷ Hongrie, Irlande, Lituanie, Monténégro, République de Corée, Royaume-Uni (Irlande du Nord seulement), Serbie, Slovaquie et Turquie.

⁵⁸ Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Honduras, Hongrie, Lettonie et Serbie.

⁵⁹ Bulgarie, Costa Rica et Pologne.

77. Les médias sociaux représentent un formidable outil de communication et de sensibilisation et peuvent contribuer à renforcer la confiance de la population à l'égard du système judiciaire. Toutefois, leur utilisation pose de nouveaux défis et soulève de nouvelles questions d'ordre éthique qui concernent le caractère bienséant des contenus publiés, la révélation involontaire de partialité ou d'intérêt et les conséquences non désirées découlant de l'interaction des juges et des procureurs avec des tiers.

78. Les instruments internationaux ne contiennent aucune orientation sur la manière dont les juges et les procureurs peuvent exercer leurs libertés en ligne. Toutefois, il est largement admis que les droits dont les personnes jouissent hors ligne doivent aussi être protégés en ligne, en particulier le droit à la liberté d'expression⁶⁰. En pratique, cela signifie que les acteurs de la justice devraient s'abstenir de prendre part à toute activité susceptible de compromettre la dignité de leur charge ou de créer un conflit d'intérêts qui pourrait entamer la confiance des justiciables dans le système judiciaire (A/HRC/26/32, par. 58).

79. Les cours et mécanismes des droits de l'homme n'ont pas eu, jusqu'à présent, l'occasion de préciser le type de comportement qui est attendu d'un juge ou d'un procureur lorsqu'il exerce sa liberté d'expression sur les médias sociaux. Conformément aux normes internationales, les juges et les procureurs sont soumis à des restrictions plus sévères que d'autres concernant leur vie et leur comportement, tant sur le plan professionnel que personnel. Il serait néanmoins déraisonnable d'attendre d'eux qu'ils se retirent complètement de la vie publique. L'isolement total d'un juge ou d'un procureur vis-à-vis de la communauté dans laquelle il vit n'est ni possible ni bénéfique⁶¹ et, à l'ère du numérique, il ne serait ni justifié ni réaliste de leur donner pour instruction générale de « ne pas s'approcher des médias sociaux ».

80. Le comportement des juges et des procureurs sur les médias sociaux est visible de tous. Toute observation ou déclaration publiée par un juge ou un procureur devrait renforcer la confiance de la population dans le système judiciaire et être compatible avec la dignité de sa charge et le principe d'indépendance et d'impartialité des magistrats. En tant que fonctionnaires, les juges et les procureurs doivent veiller à ce que l'expression de leurs opinions et convictions personnelles ne porte pas atteinte à leurs fonctions officielles, ne rejaillisse pas négativement sur leur statut de fonctionnaire et ne remette pas en question leur impartialité ou leur devoir de loyauté et de responsabilité envers leur fonction. Lorsqu'ils expriment leur point de vue ou leur opinion en ligne, ils devraient toujours respecter et honorer leur charge et s'efforcer de préserver et d'accroître la confiance dans le système judiciaire. Ils devraient s'abstenir de toute activité en ligne susceptible d'ébranler la confiance de la population à l'égard de ce système ou de susciter des doutes quant à son indépendance et impartialité.

81. Il est recommandé aux juges de faire preuve de prudence lorsqu'ils communiquent par voie électronique, y compris par SMS ou courriel, qu'ils sont actifs sur les réseaux sociaux ou qu'ils publient du contenu sur Internet, étant donné l'accessibilité, la transmission généralisée et la permanence des communications et contenus électroniques publiés sur Internet. Les principes qui régissent la capacité d'un juge d'entretenir des relations sociales en personne, par écrit ou par téléphone devraient s'appliquer aux communications électroniques, y compris à l'utilisation d'Internet et des réseaux sociaux.

82. Pour les procureurs, cette évolution pose des difficultés similaires. Plusieurs pays, de tradition romaine comme de *common law*, ont élaboré des directives relatives aux médias à l'intention des procureurs. L'objectif commun de ces directives en matière de communication est d'empêcher la diffusion d'informations incomplètes ou erronées qui entameraient la confiance de la population à l'égard du ministère public.

83. Seuls quelques pays ont élaboré une législation spécifique ou des normes d'éthique destinées à régir le comportement des juges et des procureurs sur les médias sociaux⁶². Dans certains pays, des associations professionnelles de juges et de procureurs ont mené

⁶⁰ Résolution 38/7 du Conseil des droits de l'homme.

⁶¹ ONUDC, *Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire*, par. 31.

⁶² Albanie, Australie, Hongrie, Monténégro, Royaume-Uni (Irlande du Nord et Écosse seulement) et Slovaquie.

des activités afin de mieux faire connaître les risques associés à l'exercice de la liberté d'expression en ligne, en particulier sur les médias sociaux⁶³. D'autres pays ont commencé à mettre à jour leurs codes juridiques et à créer des comités d'éthique afin de réfléchir à l'activité des magistrats sur les médias sociaux.

84. Des groupes actifs dans ce domaine, tels que le Réseau mondial pour l'intégrité de la justice, ont publié de précieuses lignes directrices et travaillent sur des programmes de formation qui portent sur la nature des médias sociaux et sur les responsabilités éthiques qui s'appliquent aux juges et aux procureurs⁶⁴.

85. Dans les contributions qu'ils ont envoyées au Rapporteur spécial, les États ont fourni peu d'informations sur des cas de juges et de procureurs ayant fait l'objet d'une procédure judiciaire ou disciplinaire pour avoir exercé leur droit à la liberté d'expression en ligne. Aux Pays-Bas et en Slovaquie, des mesures disciplinaires ont été prises contre des juges qui avaient publié des commentaires inappropriés sur leur compte Twitter. En République de Corée, plusieurs juges ont été suspendus car ils avaient utilisé le système de communication interne des tribunaux pour critiquer des nominations ou des décisions adoptées par d'autres juridictions.

VIII. Conclusions

86. Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet et d'autres normes internationales reconnaissent que les juges et les procureurs, comme les autres citoyens et sur un pied d'égalité avec ceux-ci, doivent pouvoir jouir de leurs droits à la liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion. L'exercice de ces libertés s'accompagne toutefois de responsabilités et d'obligations particulières. En tant que fonctionnaires, les juges et les procureurs devraient faire preuve de retenue dans l'exercice de ces droits et toujours se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature.

87. Les cours et mécanismes régionaux des droits de l'homme en Europe et le système interaméricain ont contribué à préciser le cadre dans lequel les juges et les procureurs peuvent exercer leurs libertés. Leur jurisprudence porte surtout sur la liberté d'expression des juges mais peut s'appliquer, *mutatis mutandis*, à l'exercice d'autres libertés fondamentales et aux procureurs.

88. Les codes de déontologie élaborés par les associations professionnelles ont aussi contribué au développement de normes d'autoréglementation détaillées qui aident les juges et les procureurs à prendre eux-mêmes une décision lorsqu'ils se retrouvent face à des choix d'ordre éthique, dans leur vie professionnelle et personnelle. Toutefois, seul un nombre limité de codes de déontologie abordent des questions liées à l'utilisation des médias sociaux. Le manque de directives adaptées a entraîné une augmentation du nombre de violations « accidentelles » des règles de déontologie commises par les juges et les procureurs. À l'échelle nationale, de plus en plus d'associations professionnelles élaborent des lignes directrices et proposent à leurs membres des séances de formation sur des questions liées à l'utilisation des médias sociaux.

89. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial montre qu'en tant que fonctionnaires, les juges et les procureurs ont des obligations et des responsabilités spécifiques qui justifient que des restrictions particulières soient imposées à l'exercice de leurs libertés fondamentales. Toutefois, ces restrictions ne sont légitimes que si elles sont prévues par la loi et qu'elles constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, pour atteindre un objectif légitime, tel que la protection de l'indépendance, de l'impartialité et de l'autorité de leurs institutions.

⁶³ Azerbaïdjan, Bulgarie, Costa Rica, Lituanie et République de Corée.

⁶⁴ Voir ONUDC, « Social media, a challenging new platform for judges around the world ».

90. Il peut arriver qu'un juge, en tant que membre de la société, estime qu'il est de son devoir moral de s'exprimer. La jurisprudence des juridictions régionales a établi qu'en cas d'effondrement de l'ordre constitutionnel, les juges pouvaient même avoir le devoir de se prononcer en faveur du rétablissement de la démocratie et de l'état de droit.

91. Tout au long de son rapport, le Rapporteur spécial a présenté diverses formes d'ingérence dans l'exercice, par les juges et les procureurs, de leurs libertés fondamentales. Toutes les mesures disciplinaires qui sont prises contre eux ne peuvent être considérées comme nécessaires, dans une société démocratique, pour préserver la confiance de la population à l'égard des juges ou du ministère public. Dans certains cas, ces sanctions semblent être un moyen de punir la personne concernée pour des opinions exprimées ou une action menée dans l'exercice de ses fonctions. Parfois, la sévérité de la sanction a également un effet dissuasif sur les autres membres de la magistrature, qui pourraient hésiter à exprimer des critiques par peur de mesures punitives.

IX. Recommandations

92. À la lumière des normes internationales et régionales applicables exposées dans le rapport, et compte tenu de la jurisprudence des cours et mécanismes régionaux des droits de l'homme, le Rapporteur spécial formule les recommandations suivantes.

Élaboration et application des normes nationales

93. Les lois nationales qui régissent l'organisation et le fonctionnement des institutions du juge et du procureur devraient inclure des dispositions particulières reconnaissant que les juges et les procureurs peuvent exercer leur droit à la liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion, ainsi que leurs droits politiques, sur un pied d'égalité avec les autres citoyens, et que l'exercice de ces droits ne peut être soumis qu'aux restrictions qui semblent nécessaires, dans une société démocratique, à la préservation de l'autorité de leurs fonctions respectives et de l'indépendance et l'impartialité de chaque magistrat individuel.

94. Les associations professionnelles de juges et de procureurs devraient inclure des dispositions spécifiques dans leurs codes de déontologie, lorsqu'ils existent, ou élaborer des lignes directrices spécialement consacrées à l'exercice, par les juges et les procureurs, de leurs libertés fondamentales. Ces dispositions devraient servir de normes d'autoréglementation pour aider les juges et les procureurs à décider eux-mêmes comment exercer leurs droits de l'homme et leurs libertés fondamentales, en respectant la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature. Elles devraient, de par leur nature, rester distinctes des règles disciplinaires applicables aux juges et aux procureurs, en ce sens que leur non-respect ne devrait pas automatiquement constituer une faute disciplinaire.

95. Le Rapporteur spécial estime que les juges et les procureurs sont les mieux placés pour déterminer la portée et le contenu des normes éthiques et juridiques relatives à l'exercice de leurs libertés fondamentales et de leurs droits politiques. En conséquence, la législation nationale et les normes éthiques devraient être élaborées dans le cadre d'un processus ouvert et transparent associant les juges, les procureurs et les organisations qui les représentent. Les normes internationales applicables à l'exercice des libertés fondamentales et la jurisprudence des cours et mécanismes régionaux des droits de l'homme devraient être prises en compte dans l'élaboration et l'application de ces principes.

96. Les juges et les procureurs devraient bénéficier d'une formation adéquate sur les principes éthiques liés à l'exercice de leurs libertés fondamentales, tant dans le cadre de leurs fonctions que dans celui de leurs activités extérieures. Cette formation devrait en particulier dispenser des conseils pratiques sur l'utilisation des médias sociaux.

97. Le Rapporteur spécial encourage les associations professionnelles de juges et de procureurs à créer des organismes consultatifs chargés de conseiller les juges et les procureurs lorsque ceux-ci se demandent si une activité donnée menée dans la sphère privée est compatible avec les responsabilités et obligations qui leur incombent en tant que fonctionnaires. Ces organismes consultatifs devraient être distincts des organes chargés d'imposer des sanctions disciplinaires.

98. Toute accusation ou plainte formulée contre des juges ou des procureurs et qui concerne l'exercice de leurs libertés fondamentales devrait être portée devant une autorité indépendante, telle qu'un conseil des juges ou des procureurs, ou un tribunal. Les procédures disciplinaires devraient être établies conformément à la loi, au code de déontologie et aux autres normes et règles d'éthique en vigueur.

99. La révocation devrait être réservée aux fautes les plus graves, prévues dans le code de déontologie applicable, et imposée seulement à l'issue d'une procédure offrant à l'intéressé toutes les garanties prévues par la loi.

100. Les décisions rendues en matière disciplinaire devraient faire l'objet d'un examen indépendant.

Liberté d'expression

101. S'agissant de la liberté d'expression, les juges et les procureurs devraient garder à l'esprit les responsabilités et obligations qui leur incombent en tant que fonctionnaires, et faire preuve de retenue en toute circonstance lorsqu'ils expriment un point de vue ou une opinion d'une manière qui, aux yeux d'un observateur raisonnable, pourrait objectivement nuire à leur charge ou compromettre leur indépendance ou leur impartialité.

102. En principe, les juges et les procureurs ne devraient pas prendre part aux controverses publiques. Toutefois, dans certaines circonstances, ils peuvent donner leur avis ou exprimer une opinion sur des questions politiquement sensibles, par exemple lorsqu'ils participent à des débats publics portant sur des lois ou politiques susceptibles d'avoir une incidence sur leurs institutions. Si la démocratie et l'état de droit sont menacés, les juges ont le devoir de s'exprimer pour défendre l'ordre constitutionnel et le rétablissement de la démocratie.

103. Les juges et les procureurs devraient faire preuve de circonspection dans leurs rapports avec la presse. Ils devraient toujours s'abstenir de faire des commentaires sur les affaires dont ils ont la charge et éviter toute observation injustifiée qui pourrait mettre en doute leur impartialité.

104. Les juges et les procureurs devraient se montrer prudents lorsqu'ils utilisent les médias sociaux et tenir compte du fait que tout ce qu'ils y publient devient permanent, même après la suppression du contenu en question, et peut être librement interprété voire sorti du contexte. Lorsqu'ils publient des commentaires anonymes sur Internet, les juges devraient toujours garder à l'esprit que divers moyens permettent d'identifier la personne à l'origine du commentaire.

105. Toutes les informations ou photographies à caractère personnel partagées sur les médias sociaux devraient être sobres et décentes. Les juges et les procureurs devraient toujours s'abstenir de commentaires partisans sur le plan politique et ne devraient jamais publier quoi que ce soit qui puisse être en contradiction avec la dignité de leur charge ou porter atteinte à leurs institutions.

106. Les juges et les procureurs peuvent utiliser Twitter ; toutefois, étant donné que leur compte Twitter renseigne leur fonction de juge ou de procureur, il devrait être seulement utilisé à des fins d'information ou de formation et pour des activités en lien avec leur travail.

Liberté de réunion et d'association

107. Les juges et les procureurs jouissent du droit à la liberté de réunion pacifique. Lorsqu'ils exercent ce droit, ils devraient garder à l'esprit les responsabilités et obligations qui leur incombent en tant que fonctionnaires et faire preuve de retenue chaque fois que leur participation à une manifestation pacifique pourrait être considérée comme incompatible avec l'autorité de leur institution et avec leur obligation d'être indépendants et impartiaux et perçus comme tels.

108. Les juges et les procureurs ont le droit, en vue de protéger leurs intérêts professionnels, de constituer des organisations professionnelles et d'y adhérer. Ils peuvent aussi être membres d'autres organisations, à condition que leur appartenance à ces associations ne compromette ni la dignité de leur charge ni leur indépendance et impartialité.

Droits politiques

109. Le Rapporteur spécial constate qu'il n'existe pas de consensus général à l'échelle internationale sur la question de savoir si les juges et, dans une moindre mesure, les procureurs devraient être ou non libres de participer à la vie politique.

110. En tant que citoyens, les juges et les procureurs peuvent exercer leurs droits politiques sur un pied d'égalité avec les autres citoyens. Ils devraient toutefois faire preuve de retenue lorsqu'ils prennent part à des activités politiques publiques, afin de préserver l'indépendance du système judiciaire et la séparation des pouvoirs.

111. Même dans les cas où l'affiliation à un parti politique ou la participation aux débats publics ne sont pas expressément interdites, les juges et les procureurs doivent s'abstenir de toute activité politique susceptible de compromettre leur indépendance ou leur apparence d'impartialité.

112. En ce qui concerne la participation directe à la vie politique, le Rapporteur spécial considère que les juges et les procureurs devraient éviter toute activité politique liée à un parti, qui pourrait nuire à leur impartialité ou être incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Annexe

[*Anglais seulement*]

List of respondents

States

Albania
Argentina
Armenia
Australia
Azerbaijan
Bolivia (Plurinational State of)
Bosnia and Herzegovina
Bulgaria
Burundi
Colombia
Costa Rica
Croatia
El Salvador
Guatemala
Honduras
Hungary
Iraq
Ireland
Italy
Latvia
Lebanon
Lithuania
Mexico
Montenegro
Netherlands
Nicaragua
Poland
Republic of Korea
Romania
Russian Federation
Serbia
Slovenia
Sweden

Turkey

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Northern Ireland and Scotland only)

Civil society organizations

Association of prosecutors (Bulgaria)

Helsinki Foundation for Human Rights (Poland)

International Commission of Jurists

Judges' Union (Bulgaria)

Open Dialogue Foundation

Intergovernmental organizations

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)
