



ASSOCIATION EUROPEENNE DES MAGISTRATS

RESOLUTION

sur l'indépendance matérielle des magistrats

I. Nécessité de l'indépendance matérielle

1. L'indépendance matérielle des magistrats est une composante essentielle de l'indépendance de la justice.
2. L'effectivité de cette indépendance dépend de l'ampleur et de la solidité des garanties matérielles ainsi que du rôle que joue la magistrature dans les procédures de modification de ces garanties.
3. L'indépendance matérielle ne dépend pas seulement de la rémunération, mais aussi de l'existence ou non de primes, de facilités d'accès au logement, ou encore des charges sociales et des pensions. Tous ces éléments doivent être fixés par la loi et ne doivent pas dépendre de décisions discrétionnaires.
4. La sécurité matérielle englobe également les pensions de retraite des magistrats. Il faut garantir aux magistrats retraités le maintien d'un niveau de vie raisonnablement proportionnel à leur position et statut social antérieurs.

II. Garanties de l'indépendance matérielle

5. Idéalement, le régime et le montant de la rémunération des magistrats devraient être déterminés par la loi. À défaut, des mécanismes équivalents doivent être mis en œuvre pour préserver les magistrats de tout risque de modification unilatérale de leur rémunération.
6. Si le montant de la rémunération n'est pas directement fixé par la loi, les modalités et procédures de fixation de la rémunération doivent être régies par la loi.
7. Les Conseils de la magistrature et les syndicats ou associations de magistrats doivent pouvoir participer de manière effective aux procédures législatives relatives à la rémunération, aux pensions de retraite et à tous autres éléments de la sécurité matérielle des magistrats, ainsi qu'aux négociations s'y rapportant.
8. Ces Conseils, syndicats et associations doivent se voir garantir la qualité pour agir en justice, en leur nom propre ou ès-qualité de représentants des magistrats qui en sont membres,

concernant toute question relative à la rémunération, aux pensions et autres éléments de la sécurité matérielle des magistrats.

III. Une indépendance matérielle adéquate et suffisante

9. En tant que représentants d'un des pouvoirs de l'État, les magistrats doivent bénéficier d'une rémunération et d'avantages matériels équivalents à ceux des représentants des autres pouvoirs.
10. Les magistrats des Cours suprêmes doivent bénéficier d'une rémunération (en ce compris les avantages matériels) au moins équivalente à celle des ministres et parlementaires.
11. La rémunération des magistrats, en cohérence avec leurs responsabilités, doit être comparable à celle des membres du pouvoir législatif ou de l'exécutif.
12. Pour attirer les meilleurs profils, le revenu des magistrats issus de professions juridiques expérimentées doit être raisonnablement proche de celui de leurs anciennes fonctions.
13. Il faut garantir une rémunération suffisamment attractive aux candidats à la magistrature dès la sélection et la formation initiale.
14. Les interdictions ou limitations imposées aux magistrats en matière de cumuls d'emplois et revenus accessoires, justifiées par les impératifs d'indépendance et d'impartialité de la justice, devraient être prises en compte lors de la fixation de leur rémunération.
15. Le régime de rémunération applicable aux magistrats peut légitimement prendre en considération l'ancienneté dans la magistrature. Lorsqu'une différenciation des traitements est prévue selon le niveau de juridiction ou les fonctions occupées, il convient qu'elle reste raisonnable, dans la mesure où chacun remplit des tâches différentes mais d'une égale importance pour garantir le bon fonctionnement du système judiciaire dans son ensemble.
16. Il ne devrait pas y avoir de disparité de rémunération entre magistrats de juridictions du même niveau, ni de différence de niveaux de pensions de retraite.
17. Les juges doivent percevoir au moins le même revenu que les procureurs de même niveau.
18. Après leur départ à la retraite, les magistrats doivent pouvoir être autorisés à exercer une autre activité professionnelle, sous réserve d'un délai de carence. Ce délai vise à prévenir toute apparence de manque d'indépendance ou d'impartialité dans l'exercice antérieur de leurs fonctions.

IV. Révision des rémunérations ou pensions

19. Une diminution de la rémunération des magistrats ne devrait jamais être possible. À titre exceptionnel, en cas de grave crise financière, une telle diminution peut être envisagée à condition qu'elle concerne également l'ensemble des agents publics – y compris les responsables politiques et les représentants des autres pouvoirs publics – et qu'elle soit strictement proportionnée et temporaire.

20. Une diminution – ou un gel de toute augmentation – de la rémunération des responsables politiques ne doit pas automatiquement affecter la rémunération des magistrats.
21. Afin de garantir le pouvoir d'achat, la rémunération doit être ajustée à l'inflation. A tout le moins, si la rémunération des autres agents de l'État est indexée sur l'inflation ou sur le revenu moyen dans le pays, les magistrats ne doivent pas être exclus des augmentations prévues pour les autres agents publics.
22. Les salaires et primes ne doivent pas dépendre de la performance, ni en qualité ni en quantité.

Note explicative

Les règles relatives à l'indépendance matérielle des magistrats exposées dans cette déclaration sont des normes minimales. Elles ne doivent pas servir à réduire les garanties existantes et n'empêchent en rien l'adoption de dispositions plus favorables.

Point 1 :

L'indépendance du pouvoir judiciaire est une condition préalable à la protection de l'État de droit et une garantie fondamentale d'un procès équitable. Cette indépendance doit être garantie non seulement dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, mais aussi en ce qui concerne le recrutement, la nomination, la carrière, les promotions, l'inamovibilité, la formation, l'immunité judiciaire, la discipline, la rémunération des magistrats et le financement du pouvoir judiciaire en général. L'indépendance du pouvoir judiciaire est statutaire, fonctionnelle et financière¹.

La garantie d'indépendance est indissociable de l'importante mission de rendre la justice ; c'est pourquoi une rémunération proportionnée à l'importance des fonctions exercées par les magistrats doit être une garantie essentielle de leur indépendance. La Cour de justice de l'Union européenne a déclaré que la perception par les membres du pouvoir judiciaire d'un niveau de rémunération en rapport avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue une garantie essentielle de l'indépendance de la justice².

La rémunération, qui est l'une des garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire, doit être proportionnée à l'importance des fonctions des magistrats. Le principe d'indépendance judiciaire, combiné au principe de sécurité juridique, exige que les modalités de détermination de la rémunération des magistrats soient objectives, prévisibles, stables et transparentes, de manière à exclure toute intervention arbitraire du législateur et de l'exécutif de l'État membre concerné. Le niveau de rémunération des magistrats doit être suffisamment élevé, compte tenu du contexte socio-économique de l'État membre concerné, afin de leur conférer une indépendance économique certaine qui les protège contre toute ingérence ou pression extérieure susceptible de porter atteinte à la neutralité des décisions judiciaires qu'ils sont amenés à prendre³.

¹ CCJE, Magna Carta of Judges (Fundamental Principles) – Strasbourg, 17-19 November 2010, Art 3, 4

² CJUE, C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (judgment of 27 February 2018) §45

³ CJUE, Joined Cases C-146/23 [Sąd Rejonowy w Białymstoku] and C-374/23 [Adoreikè] (judgement of 25 February 2025) §56-58

Les magistrats doivent disposer de moyens financiers suffisants pour leur assurer un niveau de vie digne du statut de leur profession, à la hauteur des missions qui leur incombent et de la haute responsabilité qu'ils assument envers la société.

Les pays dans lesquels la corruption constituait un problème endémique ont tenté de bâtir un rempart contre la contamination du pouvoir judiciaire en offrant une rémunération élevée aux magistrats.

Point 2 :

La rémunération des magistrats doit être en rapport avec la dignité de leur profession et la charge de leurs responsabilités⁴. Les magistrats doivent bénéficier d'une rémunération compétitive et attractive⁵.

Le niveau de rémunération des magistrats doit être fixé de manière à les mettre à l'abri de toutes pressions visant à influencer leurs décisions – et plus généralement, leur comportement – et le fait de ne pas garantir aux magistrats les rémunérations et avantages auxquels ils ont légalement droit constitue une circonstance susceptible d'entraver l'exercice de leurs fonctions judiciaires avec le dévouement requis⁶.

Pour assurer l'indépendance matérielle nécessaire, il ne suffit pas que le régime de rémunération et ses modalités de mise en œuvre soient conçus de manière adéquate, il faut également que toute modification éventuelle prévoie une réelle implication de la magistrature (voir points 7, 8).

Point 3 :

La qualité de la prise de décision dépend de l'allocation de ressources humaines, financières et matérielles adéquates à chaque système judiciaire, ainsi que du maintien d'une sécurité financière pour chaque magistrat au sein de ce système⁷.

La notion de rémunération des magistrats doit englober l'ensemble des prestations sociales, y compris la pension. Des mécanismes automatiques d'ajustement, qui alignent la rémunération judiciaire sur l'inflation et les conditions du marché, comme l'indexation des salaires, sont nécessaires. D'autres facteurs peuvent également être pris en compte, comme l'expérience antérieure, l'ancienneté ou la durée de service, le cas échéant, les responsabilités particulières, le temps de déplacement et le nombre de jours de congé. Tous ces éléments peuvent être pris en considération dans le calcul de la rémunération⁸.

Lorsqu'on évalue la situation de sécurité matérielle des magistrats, il convient de ne pas se limiter à la rémunération de base. Les rémunérations supplémentaires, telles que les primes de toute nature, ainsi que les prestations de sécurité sociale doivent aussi être prises en compte. Dans un souci de transparence et de sécurité, il est préférable que la majeure partie

⁴ CCJE, Opinion No 1(2001) on independence of judges §61

⁵ RECJ/ENCJ, Attractiveness of the Judicial Career, Report 2023-2024 §19

⁶ CEDH, Kubat and Others v The Czech Republic (judgement of 22 June 2023) §95

⁷ CCJE, Opinion No 11(2008) on the quality of judicial decisions, Recommendation (b)

⁸ RECJ/ENCJ, Attractiveness of the Judicial Career, Report 2023-2024 §20

des revenus soit incluse dans la rémunération de base. Toutes les formes de rémunération doivent être régies par des critères clairs et ne pas dépendre du pouvoir discrétionnaire de l'administration (président des juridictions, conseils) ou d'autres instances qui pourraient constituer une sphère d'influence.

Point 4 :

Comme tout un chacun, les magistrats organisent leurs projets et leurs activités en fonction de leurs conditions de vie non seulement pendant la période d'exercice de leur profession, mais également pour la période qui suit.

Le niveau de pension de retraite devrait être aussi proche que possible du niveau de rémunération perçue durant la dernière période de service (y compris les primes et autres avantages matériels), afin de garantir la sécurité financière, de correspondre au statut d'un ancien magistrat et ainsi de fournir une motivation financière pour choisir une carrière judiciaire.

Les pensions professionnelles (pensions de service) étant un élément de la rémunération, elles donnent lieu à des droits qui doivent être protégés, y compris du point de vue des droits de propriété⁹. L'indemnité d'ancienneté récompense la fidélité mais surtout, elle a pour effet de compenser les privations, les restrictions et les incompatibilités subies durant l'exercice de la profession. Ignorer cette jurisprudence constitue une violation grave du droit de l'Union européenne¹⁰.

Points 5-6 :

La meilleure garantie de l'indépendance matérielle des magistrats est que les éléments y afférents soient fixés par la loi, voire inscrits dans la Constitution (comme en Irlande). C'est le cas dans de nombreux pays. Dans d'autres pays, le régime de rémunération est fixé par la loi, mais le montant concret des salaires résulte de négociations (par exemple, les pays nordiques combinent le modèle nordique de négociations professionnelles avec une législation nationale concernant les rémunérations et pensions des agents de l'État de manière générale).

Les règles principales ou le système de rémunération des magistrats professionnels devraient être établis par la loi¹¹. Cela est considéré comme essentiel dans la plupart des pays. Dans certains systèmes (par exemple, dans les pays nordiques), cette nécessité de protéger l'indépendance matérielle est considérée comme suffisamment garantie dès lors que les salaires sont fixés à l'issue d'une négociation avec les organes compétents.

Points 7-8 :

⁹ CEDH, *Apostolakis v Greece* (judgement of 22 Octobre 2009 §29); Article 1 of Protocol No. 1: On joining the Greek civil service the applicant had acquired a right that constituted a "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1. The withdrawal of the applicant's pension had amounted to an infringement of his right of property ([https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22002-1314%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-1314%22]})).

¹⁰ CJUE, C-224/01, *Gerhard Köbler v Republik Österreich* (judgement of 30 September 2003)

¹¹ Recommendation CM/Rec (2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities, Appendix §53

Les Conseils de la magistrature ainsi que les syndicats ou associations de magistrats doivent être impliqués lorsque le législateur s'apprête à adopter ou à modifier des dispositions légales concernant le pouvoir judiciaire ou le statut des magistrats.

Avant sa délibération au Parlement, le Conseil de la magistrature doit être consulté sur tout projet de législation susceptible d'avoir un impact sur le pouvoir judiciaire, par exemple sur l'indépendance du pouvoir judiciaire¹².

Lorsque la détermination concrète des salaires se fait dans le cadre d'une procédure de négociation, il convient de veiller à ce que les Conseils de la magistrature ainsi que les syndicats ou associations de magistrats aient également leur mot à dire.

Les Conseils de la magistrature ainsi que les syndicats ou associations de magistrats devraient non seulement avoir la possibilité de représenter les magistrats dans les procédures judiciaires concernant leur indépendance matérielle, mais devraient également avoir eux-mêmes qualité pour agir devant les tribunaux sur les questions d'indépendance matérielle des magistrats (et du pouvoir judiciaire), par exemple devant la Cour constitutionnelle.

Le premier objectif d'une association/d'un syndicat de magistrats, en matière d'établissement et de défense de l'indépendance de la justice, comprend, entre autres, la défense des magistrats et du pouvoir judiciaire contre toute atteinte à l'indépendance, la revendication de ressources suffisantes et de conditions de travail satisfaisantes, ainsi que la recherche d'une rémunération et d'une protection sociale adéquates. Dans leur rôle de promotion et de défense de l'indépendance des magistrats et du pouvoir judiciaire, les associations/syndicats de magistrats doivent mener un large éventail d'activités¹³.

Les associations/syndicats de magistrats sont les porte-parole de l'expérience et des points de vue des magistrats, et elles ont besoin de moyens pour faire entendre leurs idées et porter leurs propositions auprès des autres pouvoirs de l'Etat. La consultation des magistrats par leurs représentants ou leurs associations et syndicats professionnels sur tout projet de modification de leur statut, de leur mode de rémunération ou de leur protection sociale, y compris leur pension de retraite, doit garantir qu'ils ne soient pas exclus du processus décisionnel dans ces domaines¹⁴.

Points 9-11 :

Chacun des trois pouvoirs de l'État a une mission particulière. Les trois pouvoirs sont nécessaires à une démocratie fondée sur l'État de droit.

Le pouvoir judiciaire est l'un des trois pouvoirs de l'État dans une démocratie. Ils sont complémentaires, aucun d'entre eux n'étant « suprême » ou dominant les autres. Dans un État démocratique, les trois pouvoirs de l'État fonctionnent comme un système d'équilibre et de contrôle mutuel, qui oblige chacun à rendre des comptes dans l'intérêt de la société dans

¹² CCJE, Opinion No 10(2007) on the Council for the Judiciary at the service of society- Recommendation D(h)

¹³ CCJE, Opinion No 23(2020) on the role of the Associations of Judges in supporting the judicial independence §17, 24

¹⁴ *idem*, §38

son ensemble. Les autres pouvoirs de l'État devraient reconnaître la fonction constitutionnelle légitime exercée par le pouvoir judiciaire et veiller à ce qu'il dispose des ressources suffisantes pour remplir ses missions¹⁵.

Point 12 :

Pour garantir la qualité de la magistrature, les fonctions judiciaires doivent être attractives pour des personnes qualifiées. Il est donc essentiel d'offrir des salaires et des pensions compétitifs afin de ne pas perdre les meilleurs candidats au profit du secteur privé ou d'autres fonctions publiques.

Dans les systèmes où les juges sont recrutés parmi des avocats expérimentés, il est tout aussi important d'offrir une perspective financière suffisamment motivante pour les inciter à rejoindre la magistrature.

Point 13 :

Dans certains systèmes judiciaires, un autre obstacle à l'attractivité du métier de magistrat réside dans la durée de la formation et/ou des examens, souvent longue et mal rémunérée, combinée à l'incertitude quant à la nomination finale. Cette situation dissuade des personnes qualifiées de s'engager dans ce parcours. Cet effet dissuasif pourrait être atténué si les candidats bénéficiaient d'un soutien financier de l'État dès cette phase de formation.

Point 14 :

L'exercice d'activités extrajudiciaires peut susciter des doutes sur l'impartialité des magistrats. Par conséquent, dans de nombreux systèmes judiciaires, les magistrats ne sont autorisés à exercer que des activités comme l'enseignement, l'arbitrage, la recherche scientifique ou artistique, ou encore des fonctions légales spécifiques. Une telle limitation du droit fondamental à la liberté de l'emploi est justifiée, mais la possibilité réduite de percevoir des revenus supplémentaires doit être prise en compte dans la fixation de leur rémunération et de leur pension¹⁶.

Point 15 :

Le système italien, où les magistrats suivent en principe la même progression salariale quel que soit leur fonction dans la hiérarchie judiciaire, semble unique. En règle générale, les magistrats des juridictions supérieures perçoivent des salaires plus élevés. Cela soulève la question de la relation entre les rémunérations selon les niveaux de juridiction. Les magistrats de la Cour suprême devraient être rémunérés au moins à hauteur des plus hauts représentants des autres pouvoirs de l'État (voir point 9). La rémunération des magistrats de première instance peut tenir compte du fait qu'une partie de leurs décisions est susceptible d'être réexaminée par des magistrats de juridictions supérieures ; toutefois, il ne

¹⁵ CCJE, Opinion No 18(2015) on the position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy §9, 42

¹⁶ compare also CJEU C-224/01, Gerhard Köbler v Republik Österreich (judgement of 30 September 2003)

faut pas oublier que les magistrats de première instance assument également des responsabilités indispensables.

Point 16 :

Il ne peut y avoir de justification à des différences de salaires pour un travail égal. Il ne peut y avoir de justification à des écarts de rémunération ou de pension entre des magistrats ayant exercé leur travail dans des conditions identiques (mêmes fonctions, même niveau hiérarchique, mêmes compétences, même formation, même ancienneté, etc.). De telles disparités créent des divisions hiérarchiques, de la méfiance et des clivages au sein de la magistrature.

Point 17 :

Il n'y a aucune raison pour que les procureurs soient mieux rémunérés que les juges. Cela irait, entre autres, à l'encontre de leur rôle en tant que partie à la procédure, dans laquelle les décisions sont prises par les juges à la suite des réquisitions du ministère public.

Dans quelques pays, cette rémunération plus élevée provient du rôle passé des procureurs dans l'administration des tribunaux ou dans la supervision de la jurisprudence. De tels arguments ne sont plus valables aujourd'hui. Le CCJE a d'ailleurs affirmé que la proximité et la complémentarité des fonctions des juges et des procureurs justifient des exigences et garanties similaires en matière de statut et de conditions de service, y compris la rémunération¹⁷.

Point 18 :

L'importance des revenus après la retraite en matière d'indépendance matérielle a déjà été soulignée au point 4.

À partir du moment où il est possible d'écarter tout soupçon selon lequel une source de revenu postérieure à la retraite aurait pu avoir une influence sur la manière dont un magistrat a exercé ses fonctions juridictionnelles, il serait alors discriminatoire de lui interdire de percevoir des revenus complémentaires après sa cessation d'activité¹⁸.

Point 19 :

En principe, toute diminution de la rémunération ou des pensions des magistrats devrait être proscrite.

Toute modification des montants afférents à leur rémunération ou à leurs pensions doit être encadrée par une disposition législative expresse, excluant toute possibilité de diminution des revenus des magistrats en activité ou retraités. Cette protection doit être garantie par des normes juridiques spécifiques. Une réduction ne saurait être admise que dans le cadre d'une crise financière exceptionnelle de l'État, à condition qu'elle concerne également l'ensemble

¹⁷ CCJE, Opinion No 12(2009) on the relations between Judges and Prosecutors in a democratic society § 37

¹⁸ see Universal Charter of the Judge, adopted by the International Association of Judges Central Council in Taiwan, 1999, updated in Santiago de Chile, 2017, Article 8-3

des agents publics, y compris les responsables politiques et les représentants des autres pouvoirs publics, et qu'elle respecte une stricte proportionnalité¹⁹.

Une telle réduction est également protégée par l'article 1 (1) du protocole n° 1 de la CEDH²⁰.

Toute dérogation à la méthode de fixation de la rémunération doit être justifiée par un objectif d'intérêt général. Ces dérogations, qui ne doivent pas viser spécifiquement les magistrats, doivent être nécessaires, proportionnées et temporaires. Elles ne doivent pas porter atteinte au caractère proportionné de la rémunération des magistrats au regard des fonctions qu'ils exercent²¹.

Point 20 :

Certaines législations prévoient que la rémunération des magistrats soit corrélée à celle des responsables politiques, lesquels peuvent, pour des considérations politiques, renoncer à une revalorisation salariale générale. Étendre une telle renonciation aux magistrats méconnaîtrait le fait que les responsables politiques bénéficient souvent de revenus accessoires, contrairement aux magistrats, dont l'indépendance exige une rémunération strictement encadrée.

Point 21 :

Les salaires des magistrats doivent suivre l'évolution de l'inflation.

Les ajustements de salaire doivent suivre l'augmentation du coût de la vie afin de maintenir le pouvoir d'achat. Les traitements des magistrats devraient être indexés chaque année sur le taux d'inflation, conformément à des critères de calcul précis fixés par la loi. Une rémunération, pour être adéquate, doit être revue à la hausse en cas de baisse du pouvoir d'achat. Sans adaptation des salaires à l'évolution du pouvoir d'achat dans le temps, la rémunération perdrait sa fonction première qui est d'assurer un revenu en adéquation avec le rôle, le statut et les responsabilités des magistrats. (Par le passé, il est arrivé que des responsables politiques utilisent cet argument de manière populiste pour exclure les magistrats des augmentations générales de revenus liées à l'inflation.)

Point 22 :

La combinaison de critères liés au revenu et à la performance, en particulier lorsque cette performance est évaluée de manière quantitative, est susceptible d'influencer indûment l'activité juridictionnelle.

La rémunération des magistrats ne doit en aucun cas dépendre du résultat de leur travail, ni de leur rendement, et ne peut être réduite pendant l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles²².

¹⁹ see also RECJ/ENCJ, Funding of the judiciary, Report 2015-2016

²⁰ see in regard of the pension CEDH, Khoniakina v Georgia (judgement of 19 June 2012) §72

²¹ CJUE, Joined Cases C-146/23 [Sąd Rejonowy w Białymstoku] and C-374/23 [Adoreiké] (judgement of 25 February 2025)

²² Universal Charter of the Judge, Article 8-1