



Strasbourg, le 14 avril 2015

CCJE-GT(2015)1

**GROUPE DE TRAVAIL
DU CONSEIL CONSULTATIF
DE JUGES EUROPÉENS**

(CCJE-GT)

**Rapport de la 28^e réunion
Strasbourg, 18-20 mars 2015**

Document établi par le Secrétariat
Direction générale I – Droits de l’homme et Etat de droit

I. INTRODUCTION

1. Le Groupe de travail du Conseil consultatif de juges européens (CCJE-GT) a tenu sa 28^e réunion du 18 au 20 mars 2015 à Strasbourg, sous la présidence de M. Richard AIKENS (Royaume-Uni), vice-président du CCJE.
2. L'ordre du jour et la liste des participants font respectivement l'objet des annexes I et II du présent rapport.

II. COMMUNICATION DU PRESIDENT, DES MEMBRES DU BUREAU ET DU GROUPE DE TRAVAIL DU CCJE

3. M. Bart van LIEROP (Pays-Bas), président du CCJE, informe les membres du Groupe de travail des échanges de vues tenus au cours de la réunion du Bureau et des faits nouveaux survenus depuis octobre 2014. Il commence par évoquer le déjeuner de travail avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en présence des présidents des organes de suivi, normatifs et consultatifs de l'Organisation¹.
4. M. van LIEROP mentionne ensuite sa participation, les 8 et 9 décembre 2014, à la réunion organisée par le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) au cours de laquelle il a exposé le point de vue du CCJE sur la surpopulation carcérale. Il est prévu d'élaborer un livre blanc sur ce sujet. La deuxième réunion aura lieu en mai 2015.
5. M. van LIEROP a participé, le 15 décembre 2014, à la cérémonie de départ à la retraite de M. Johannes RIEDEL (Allemagne) dont les mérites de « défenseur d'une culture du dialogue » ont été vantés. Il a présenté, le 14 janvier 2015, l'avis n° 17 (2014) du CCJE sur « l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire » au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de sa 1216^e réunion. Le Comité des Ministres s'est félicité de l'avis et a aussi pris note des activités du CCJE. Le 30 janvier 2015, M. van LIEROP a assisté à l'ouverture de l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme. Pour ce qui est des manifestations à venir, il compte participer : 1) à la conférence des juges qui sera organisée les 27 et 28 avril 2015 à Bucarest par le Conseil suprême de la magistrature roumain en coopération avec M^{me} Aida POPA (Roumanie) ; 2) à la conférence sur la recherche d'un modèle idéal pour le Conseil national judiciaire qui sera organisée les 13 et 14 mai 2015 à Brno par la Cour suprême de la République tchèque et 3) à la deuxième réunion sur la surpopulation carcérale qui aura lieu le 21 mai 2015 à Strasbourg.
6. Concernant l'assistance législative et juridique, M. van LIEROP mentionne la question du Luxembourg sur l'inamovibilité des juges et la rédaction par M. Alain LACABARATS (France), à la demande du Bureau du CCJE, du commentaire concernant une modification de la loi sur l'organisation judiciaire au Luxembourg. Le commentaire a été envoyé au groupe des magistrats du Luxembourg qui avaient sollicité le CCJE et a aussi été publié sur le site internet de ce dernier. M. van LIEROP fait ensuite état de la demande de la Serbie qui souhaite faire de l'Ecole de la magistrature la seule voie d'accès à la carrière judiciaire ; M. Johannes RIEDEL (Allemagne) a rédigé une réponse. Il mentionne aussi les réclamations de l'Ukraine² et du Monténégro³. A la fin de son introduction, il propose d'ouvrir un groupe aux membres du CCJE souhaitant participer à la rédaction d'avis et de commentaires d'experts. Il se félicite aussi de la publication de la brochure sur l'autonomie et l'indépendance du pouvoir judiciaire qui attire l'attention sur les débats de la réunion conjointe du Bureau du CCJE et du groupe de travail avec la commission de la Fédération et des Länder allemands pour l'étude de l'autonomie judiciaire en Europe qui s'est tenue le 23 juin 2014 à Berlin.
7. M. Orlando AFONSO (Portugal) précise que l'Ecole nationale de la magistrature française l'a invité à intervenir ; il a terminé un ouvrage sur le CdE dans lequel il explique en particulier la création du CCJE ; toutes les recommandations des avis du CCJE jusqu'à l'avis n° 17 ont été traduites.
8. M^{me} Aida POPA (Roumanie) évoque deux conférences organisées en Roumanie. Une autre conférence pour laquelle elle a élaboré un questionnaire et dont elle rédigera les conclusions se

¹ Pour plus d'informations, voir le rapport de la 18^e réunion du Bureau du CCJE tenue le 18 mars 2015 à Strasbourg, document CCJE-BU(2015)2, paragraphe 14.

² Ibid., paragraphe 11.

³ Ibid., paragraphe 12.

tiendra la semaine prochaine. Elle participera, en avril 2015, à la conférence sur les relations entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. L'ordre du jour de la conférence sur l'avis n° 17(2014) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, prévue les 27 et 28 avril 2015 à Bucarest, a été arrêté et envoyé aux participants.

9. M. Johannes RIEDEL (Allemagne) mentionne le processus d'élaboration du commentaire du CCJE en réponse à la lettre du ministère serbe de la Justice sur l'Ecole de la magistrature comme seule voie d'accès à la carrière judiciaire. La demande a été examinée avec le Bureau du CCJE puis avec le membre serbe du CCJE ; M. RIEDEL a ensuite rédigé le commentaire. Il mentionne ensuite sa participation au projet conjoint du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne en Albanie destiné à apporter un soutien à l'efficacité de la justice, en particulier pour ce qui est de l'évaluation individuelle des juges ; il est surpris par le système étendu de points qui existe en Albanie.
10. M^{me} Anne SANDERS, experte scientifique du CCJE, évoque aussi les travaux qu'elle a menés dans le cadre de ce projet. Elle a analysé en février 2015 le projet de loi sur le système d'évaluation de la performance des juges en tenant compte des normes du CCJE, en particulier de l'avis n° 17 (2014). L'analyse a été transmise aux autorités albanaises pour qu'elles l'examinent.
11. M^{me} Aneta ARNAUDOVSKA (« l'ex-République yougoslave de Macédoine ») indique que l'avis n° 17 (2014) a été traduit. Cet avis a été présenté lors d'une conférence et a en outre servi à améliorer les critères qualitatifs d'évaluation des performances des juges.
12. M. Raffaele SABATO (Italie) fait savoir qu'en Italie, une nouvelle loi a mis en place un système révisé de responsabilité civile des juges qui supprime le filtre de la recevabilité de l'action de sorte que les juges peuvent être traduits en justice sans évaluation préliminaire ; le nombre d'affaires en responsabilité a augmenté ; le libellé de la loi laisse place à certaines ambiguïtés quant à la possibilité de l'Etat de rendre le juge personnellement responsable ; les vacances judiciaires d'été ont été raccourcies.
13. M. Duro SESSA (Croatie) indique qu'une délégation de juges arméniens se rendra à Zagreb la semaine prochaine pour examiner le système d'évaluation ; M. Gerhard REISSNER (Autriche) prendra aussi part à cet examen ; l'avis n° 17 (2014) sera présenté et son application sera encouragée. M. SESSA a participé, en février 2015, à un séminaire destiné à des juges à Tbilissi (Géorgie) où il a parlé des avis du CCJE concernant les codes de déontologie et les conseils de la magistrature.
14. M. Gerhard REISSNER (Autriche) souligne que l'avis n° 17 (2014), suivi par de nombreux Etats membres, est un succès. Il a participé aux travaux de la Commission de Venise : il a pris part à l'examen de la loi ukrainienne de lustration pour ce qui est du système judiciaire et communiqué son analyse au printemps 2014, ce qui a permis certaines améliorations ; une autre loi de lustration a été adoptée à l'automne 2014 non seulement pour ce qui est des juges mais aussi de tous les autres agents de l'Etat et également de plusieurs postes de direction dans le secteur économique. La première loi a été boycottée, car les membres n'ont pas été nommés par les organes respectifs. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, la deuxième loi a été bloquée par des recours devant la Cour constitutionnelle. Les deux lois n'étaient pas pleinement conformes aux normes européennes. La dernière loi en date sur le système judiciaire (« loi sur un procès équitable ») pose aussi, à certains égards, d'importants problèmes et sera analysée. Une partie comprend un amendement de tous les codes de procédure, qui devrait renforcer la possibilité de la Cour suprême d'unifier l'application de la loi. L'autre partie introduit une nouvelle loi sur les juges et le pouvoir judiciaire qui précise la façon dont les juges devraient être nommés et évalués. Cette évaluation comprendrait une épreuve théorique et pratique qui devrait être adaptée et spécialisée. Cela pourrait être très dangereux, car qui définira les critères ? Le point le plus problématique porte sur l'épreuve à laquelle tous les juges nommés à titre permanent devraient se soumettre, à commencer par les juges de la Cour suprême, au cours des six prochains mois en raison des dispositions transitoires.
15. M. José Francisco COBO SÀENZ (Espagne) indique que les principes figurant dans l'avis n° 17 (2014) s'appliquent en Espagne. Cet avis est actuellement traduit et diffusé.

III. PREPARATION DU PROJET D'AVIS N° 18 SUR « L'INDEPENDANCE DU SYSTEME JUDICIAIRE ET SES RELATIONS AVEC LES AUTRES POUVOIRS DANS UN ETAT DEMOCRATIQUE MODERNE »

16. Le premier jour de la réunion du Groupe de travail (18 mars 2015), les membres de ce groupe ont brièvement discuté de l'importance, des buts, du champ d'application et des principaux sujets de l'avis. Le caractère fondamental du thème de cet avis a été souligné. A ce jour, 35 Etats membres ont répondu au questionnaire relatif à l'avis en donnant de nombreuses informations utiles.
17. Le séminaire prévu le 19 mars 2015 est important, car il permettra d'avoir une idée claire de la structure initiale de l'avis. En attendant, les membres du Groupe de travail partagent brièvement leurs idées sur la nécessité d'explicitier la notion de relations entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'Etat en vue de l'indépendance de la justice. Les réponses des Etats membres au questionnaire montrent comment ce problème, y compris l'obligation faite aux juges de rendre des comptes, s'est manifesté dans différents Etats. Le Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) distingue l'indépendance objective de l'indépendance subjective des juges. Outre la notion d'indépendance des magistrats, la légitimité de ceux-ci doit aussi être mise en évidence, l'indépendance en étant la conséquence. Il est fait mention de différents systèmes d'élection des juges, de présence d'un jury et de participation directe à l'administration de la justice. Il est aussi question du professionnalisme et de la spécialisation des juges. Les commentaires sur les juges que des responsables politiques font dans les médias sont un autre aspect important.
18. Les membres du Groupe de travail conviennent de l'inutilité de redéfinir dans l'avis les principes du système judiciaire et de répéter la Magna Carta des juges adoptée par le CCJE en 2010. Le principe de légitimité est effectivement très important car il découle du principe de la séparation des pouvoirs. Les questions relatives au renforcement des institutions et à la préservation du système judiciaire doivent être traitées. L'avis doit avoir une dimension pratique, la légitimité devrait être mentionnée de manière non corporatiste et apolitique ; les juges ont toute légitimité pour prendre des décisions et s'acquitter de leurs fonctions : tel est l'aspect pratique de la légitimité. Les membres du Groupe de travail se demandent aussi s'il convient de développer les questions liées aux services d'inspection et aux commissions parlementaires.

SEMINAIRE

19. Le séminaire sur le système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs dans un Etat démocratique moderne a eu lieu le matin de la deuxième journée de la réunion du Groupe de travail (19 mars 2015). Y ont pris part, outre les membres du Bureau du CCJE et du Groupe de travail ainsi que l'expert scientifique du CCJE, le professeur Robert HAZELL de *University College* de Londres, M. Andrew DRZEMCZEWSKI, chef du Service des questions juridiques et des droits de l'homme du Secrétariat de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et ses collègues, M. Ziya TANYAR de la Commission de Venise et M^{me} Ana-Maria TELBIS de l'Association européenne pour la défense des droits de l'homme. Ils ont tous donné des informations extrêmement précieuses pour l'élaboration de l'avis n° 18.
20. Le professeur HAZELL attire l'attention sur la notion de responsabilité judiciaire. Les juges devraient être responsables parce qu'ils fournissent un service public. On attend de ce service qu'il soit de qualité et rapide. La responsabilité a deux acceptions différentes : 1) l'obligation de donner des explications et 2) l'obligation d'abnégation. La première signifie que les juges doivent être responsables des arrêts et des décisions qu'ils rendent ainsi que de la gestion de l'appareil judiciaire. Ils sont aussi responsables de la conduite des personnels judiciaires qui doit être exemplaire et de la bonne discipline judiciaire. La deuxième renvoie aux sanctions en cas de fautes commises par des juges : en d'autres termes, les juges doivent payer le prix si quelque chose a laissé à désirer.
21. Premièrement, les juges sont responsables devant les parties en présence envers lesquelles ils doivent faire preuve d'une impartialité parfaite. Deuxièmement, ils sont responsables devant les autres pouvoirs de l'Etat, lequel finance une justice efficace et équitable que les juges doivent rendre. L'indépendance de la justice ne signifie pas que l'appareil judiciaire peut être totalement coupé des autres pouvoirs de l'Etat. Il doit aussi rendre compte aux médias et le public doit pouvoir savoir, par l'intermédiaire de ceux-ci, ce que les juges font. Les médias sont un pouvoir important dans un Etat moderne.

22. Les participants indiquent que la légitimité de la justice ne présente pas un caractère très différent de celui des autres pouvoirs de l'Etat. La légitimité entrante (*input legitimacy*) tient à l'autorité dont les juges sont investis et à leur mode de nomination. La légitimité sortante (*output legitimacy*) tient aux résultats de leur travail. Les participants précisent aussi que la question de la légitimité peut servir de prétexte à des interventions dans le système judiciaire.
23. En ce qui concerne l'indépendance de la justice, M. TANYAR de la Commission de Venise insiste sur l'importance de ne pas associer les organes politiques aux nominations judiciaires.
24. M. DRZEMCZEWSKI de l'Assemblée parlementaire présente le travail de cette dernière : son service est à la disposition de deux commissions de l'Assemblée : la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et la nouvelle commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme. Il donne au Groupe de travail des informations utiles sur les activités de l'APCE dans le domaine judiciaire et met en particulier en évidence les problèmes relatifs à la lutte contre la corruption dans le système judiciaire.
25. La contribution du CCJE aux Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire qui traite du problème de la corruption dans le système judiciaire d'un point de vue éthique est mentionnée par les participants. Le CCJE a aussi coopéré avec les organismes des Nations Unies spécialisés dans la lutte contre la corruption. De plus, M^{me} Aneta ARNAUDOVSKA (« l'ex-République yougoslave de Macédoine ») est membre du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) qui a élaboré de nombreux documents importants.
26. M^{me} Ana-Maria TELBIS de l'Association européenne de défense des droits de l'homme donne une vue d'ensemble des activités de l'association, en particulier des enquêtes et des recherches qu'elle mène.

POURSUITE DES TRAVAUX RELATIFS A L'AVIS N° 18 A L'ISSUE DU SEMINAIRE

27. Sur la base des conclusions du séminaire, le Groupe de travail discute ensuite de la structure initiale de l'avis n° 18 préparée par M. AIKENS et M^{me} SANDERS.
28. Cette structure est retravaillée. Elle sera encore améliorée par M. AIKENS et M^{me} SANDERS et communiquée au Secrétariat. Les membres du Groupe de travail souhaitant formuler d'autres observations sont invités à le faire avant le 7 avril 2015. Le Groupe de travail recevra la version définitive de la structure en anglais et en français avant le 27 mai 2015 en vue de l'examen du texte de l'avis lors de la réunion qui se tiendra du 3 au 5 juin 2015 à Bergen (Norvège).

IV. DIVERS

29. Les membres du Groupe de travail sont informés de la préparation de la prochaine édition du rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe⁴. M. van LIEROP précise que ce sera la première fois qu'il sera demandé aux membres du CCJE de donner des informations sur les problèmes que pose le système judiciaire et qu'il ne sera pas uniquement tenu compte des données précédemment envoyées au CCJE. A ce sujet, la préparation de la prochaine édition du rapport de situation sera très lourde et une équipe spéciale doit être constituée en septembre 2015.
30. Le Groupe de travail du CCJE tiendra sa prochaine réunion du 3 au 5 juin 2015 à Bergen (Norvège) à l'invitation de l'Administration judiciaire norvégienne. Le CCJE tiendra sa réunion plénière du 14 au 16 octobre 2015 à Londres dans le cadre du 800^e anniversaire de la Magna Carta, à l'invitation des Royal Courts of Justice.

⁴ Ibid., paragraphes 7 à 9.

ANNEXE I

ORDRE DU JOUR

1. *Ouverture de la reunion*
2. *Adoption de l'ordre du jour*
3. *Communication du Président, des membres du CCJE et du Secrétariat*
4. *Préparation du projet d'Avis n° 18 sur «l'indépendance du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs dans un État démocratique moderne »*
5. *Ce point de l'ordre du jour comprend un séminaire sur le thème du « système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs dans un État démocratique moderne », qui aura lieu au même endroit le 19 mars (9:00-12:00)*
6. *Autres travaux du CCJE*
7. *Divers*

ANNEXE II

LISTE DES PARTICIPANTS

Membres du the CCJE-BU

GERMANY/ALLEMAGNE:

Mr Johannes RIEDEL, President of the Court of Appeal, KÖLN, Vice President of the Constitutional Court of North Rhine-Westphalia

NETHERLANDS/PAYS BAS

Mr Bart Van LIEROP, Justice, Court of Appeal for Trade and Industry, THE HAGUE

SLOVENIA/SLOVENIE:

Ms Nina BETETTO, Judge, Vice-President of the Supreme Court, LJUBLJANA

UNITED KINGDOM/ ROYAUME-UNI:

Lord Justice Richard AIKENS, Royal Courts of Justice, Strand, LONDON

Members of CCJE-GT / Membres du CCJE-GT

AUSTRIA/AUTRICHE:

Mr Gerhard REISSNER, President of the Austrian Judges Association, President of the District Court of Floridsdorf, VIENNA

BULGARIA/BULGARIE:

Ms Maïia ROUSSEVA, Judge of the Sofia City Court, SOFIA
(excused/excusée)

CROATIA/CROATIE:

Mr Duro SESSA, Judge, Supreme Court, ZAGREB

ITALY/ITALIE:

Mr Raffaele SABATO, Councillor, Supreme Court of Cassation, ROME

NORWAY/NORVEGE:

Mr Nils A. ENGSTAD, Judge, Halogaland Court of Appeal, TROMSØ

PORTUGAL:

Mr Orlando AFONSO, Juge à la Cour Suprême, ALMADA

ROMANIA/ROUMANIE:

Ms Aida-Rodica POPA, Judge of the High Court of Cassation and Justice, BUCHAREST

SPAIN/ESPAGNE:

Mr José Francisco COBO SÀENZ, Magistrato, Presidente de la Secc. 2a, Provincial de Navarra, PAMPLONA

« THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA »/

”L’EX RÉPUBLIQUE YUGOSLAVE DE LA MACÉDOINE” :

Ms Aneta ARNAUDOVSKA, Judge, Director of the Academy for Training of Judges and Prosecutors, SKOPJE

SCIENTIFIC EXPERT / EXPERT CONSULTANT

Dr Anne SANDERS, M.Jur. (Oxford), Junioprofessorin, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität, BONN, GERMANY

Mr Robert HAZELL, Director Constitution Unit, School of Public Policy, LONDON, UNITED KINGDOM

TRAINEE / STAGIAIRE

Mr Bartolomeo CAPPELLINA, Doctorant-PhD candidate, Centre Emile Durkheim, BORDEAUX, PESSAC

**COUNCIL OF EUROPE'S SECRETARIAT /
SECRETARIAT DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**Directorate General – Human Rights and Rule of Law –
Division for the Independence and Efficiency of Justice
Direction générale – Droits de l'Homme et Etat de Droit -
Division pour l'indépendance et l'efficacité de la justice**
E-mail: ccje@coe.int

Mr Stéphane LEYENBERGER, Secretary of the CCJE / *Secrétaire du CCJE*
Tel: + 33 (0)3 90 21 44 55, E-mail: stephane.leyenberger@coe.int

Mr Artashes MELIKYAN, Co-Secretary of the CCJE / *Co-Secrétaire du CCJE*
Tel: + 33 (0)3 90 21, E-mail: artashes.melikyan@coe.int

Ms Anna KHROMOVA, Assistant / *Assistante*
Tel: +33 (0)3 88 41 48 39, E-mail: anna.khromova@coe.int

Ms Marie-José SCHUTZ, Assistant / *Assistante*
Tel. + 33 (0) 88 41 34 86, E-mail: marie-jose.schutz@coe.int

INTERPRETERS / INTERPRETES

Ms Katia DI STEFANO

Ms Maryline NEUSCHWANDER