

2000



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 13 novembre 2000
[ccje/docs2000/ccje(2000) 3f]

CCJE (2000) 3

CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS (CCJE)

Rapport de la 1^{ère} réunion
Strasbourg, les 8 -10 novembre 2000

RAPPORT AU COMITE DES MINISTRES

BREF AVANT-PROPOS

Le CCJE invite le Comité des Ministres à :

- a. noter que le CCJE a préparé, à l'attention du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), ses avis sur le projet de programme cadre d'action global pour les juges en Europe (voir partie II et l'annexe IV du présent rapport);
- b. adopter, sous réserve de tout amendement apporté par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), le projet de programme cadre d'action global pour les juges en Europe ;
- c. prendre note des questions que le CCJE propose d'examiner à partir de 2001 (voir partie III du présent rapport);
- d. prendre note du présent rapport dans son ensemble.

TABLE DES MATIERES

page

Rapport au Comité des Ministres

- I. Introduction
- II. Avis sur le projet de programme cadre d'action global pour les juges en Europe
- III. Contribution à la mise en œuvre à partir de 2001 du programme devant être adopté par le Comité des Ministres
- IV. Questions diverses
 - a) Ordre du jour de la prochaine réunion du CCJE
 - b) Groupe de travail du CCJE
 - c) Conférence électronique des juges du CCJE
 - d) Documents
 - e) Soutien au partenariat dans le domaine judiciaire
 - f) Dates des prochaines réunions

Annexe I – Liste des participants

Annexe II – Ordre du jour

Annexe III – Projet de programme cadre d'action global pour les juges en Europe

Annexe A – Principaux domaines d'action pour l'établissement de priorités dans le cadre du programme d'action global

Annexe B - Mandat du CCJE

Annexe IV – Modifications proposées par le CCJE de l'ordre des domaines contenus dans l'Annexe A du projet de programme cadre d'action global pour les juges en Europe

RAPPORT AU COMITE DES MINISTRES

I. INTRODUCTION

1. Le Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) a tenu sa 1^{ère} réunion les 8-10 novembre 2000 au siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Elle a été ouverte par M. Guy De Vel, Directeur Général des Affaires Juridiques.
2. Le CCJE prend note de l'historique de cet organe. Il est convaincu que sa création pourrait jouer un rôle consultatif très utile dans la structure du Conseil de l'Europe.
3. Le CCJE prend note que selon son mandat : « le CCJE est l'organe consultatif du Comité des Ministres, en vue de préparer des avis à l'intention de celui-ci sur des questions de caractère général concernant l'indépendance, l'impartialité et la compétence des juges. A cette fin, le Conseil consultatif travaille en coopération avec notamment le Comité européen de coopération juridique (CDCJ), le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et le Comité d'experts sur l'efficacité de la justice (CJ-EJ), ainsi que, selon les sujets, avec d'autres comités ou instances. »
4. Le mandat du CCJE prévoit que celui-ci « a la tâche de :
 - i. donner des avis au Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) sur le projet de programme cadre d'action global en 2000 pour les juges en Europe à adopter par le Comité des Ministres;
 - ii. contribuer à la mise en œuvre à partir de 2001 du programme adopté par le Comité des Ministres. »
5. The Right Honourable Lord Justice MANCE (Royaume-Uni) a été élu Président et M. Alain LACABARATS (France) a été élu Vice-président. La liste des participants figure à l'Annexe I du présent rapport et l'ordre du jour à l'Annexe II. L'Annexe III contient le texte du projet de programme cadre d'action global pour les juges en Europe, les principaux domaines d'action (Annexe A) et le mandat du CCJE (Annexe B). L'Annexe IV contient les modifications de l'ordre des domaines proposées par le CCJE figurant à l'Annexe A de l'Annexe III de ce projet de programme.
6. En conformité avec son mandat, le CCJE :
 - i) a formulé ses avis au CDCJ et au CDPC sur le projet de programme cadre d'action global pour les juges en Europe (voir partie II et Annexe IV ci-dessous) ;

ii) a indiqué les questions devant être examinées par le CCJE à partir de 2001 (voir partie III ci-après).

II. AVIS SUR LE PROJET DE PROGRAMME CADRE D'ACTION GLOBAL POUR LES JUGES EN EUROPE

7. Conformément à son mandat, le CCJE a formulé à l'attention du CDCJ et du CDPC les avis suivants sur le projet de programme cadre d'action global pour les juges en Europe. Le CCJE a invité le CDCJ et le CDPC à tenir compte de ses avis lors de la finalisation du projet de programme cadre d'action global pour adoption par le Comité des Ministres.

A. Introduction

8. Le CCJE est d'avis que le texte de l'introduction est utile car il reflète l'importance que le Conseil de l'Europe attache au fonctionnement des systèmes judiciaires dans ses Etats membres et en particulier à la consolidation de l'indépendance, de l'impartialité et de la compétence des juges.

9. Le CCJE suggère d'ammender le point 9 en libellant la deuxième phrase de ce point de la façon suivante : « Il tient également compte de l'acquis du Conseil de l'Europe dans le domaine de la justice, résumé dans le document MJU-22(99)5. Il s'agit en particulier de la Recommandation n° R(94)12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges. »

B. Objectifs

10. Le CCJE approuve les objectifs indiqués dans le projet de programme cadre d'action global.

C. Principaux domaines d'action

11. Le CCJE apprécie le contenu de cette partie du programme d'action et note en particulier que « (...) ce programme d'action est un document évolutif auquel il est possible d'ajouter, en particulier à son Annexe A, plus de détails au fur et à mesure que les travaux progressent » (voir point 13 du projet de programme cadre d'action global).

D. Activités visant à renforcer l'indépendance, l'impartialité et la compétence des juges

12. Les membres du CCJE prennent note des travaux effectués dans le domaine de la justice par le CDCJ et son Comité d'experts sur l'efficacité de la justice (CJ-EJ), dont ils jugent le mandat pour 2001 et 2002 très intéressant.

E. Consultations avec les juges sur les mesures à prendre en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice

13. Le CCJE estime qu'il est essentiel pour améliorer le fonctionnement de la justice d'associer aux travaux menés dans ce domaine les juges mêmes. Ses membres

sont disponibles pour être consultés par le CDCJ, CDPC et CJ-EJ sur toute mesure envisagée pour améliorer le fonctionnement de la justice et notamment sur la meilleure manière de moderniser les instruments juridiques du Conseil de l'Europe en la matière. Ils sont également à la disposition de toute autre organe du Conseil de l'Europe pour formuler des avis sur des questions concernant les juges.

F. Programmes visant à améliorer le fonctionnement et l'effectivité de la justice en assurant la promotion de la formation appropriée des juges

14. Les membres du CCJE tiennent à rappeler que le corollaire de l'indépendance de la justice est le devoir pour les juges de s'acquitter de leurs fonctions avec professionnalisme et diligence, ce qui implique de leur part une compétence professionnelle forte, constituée, entretenue et développée au moyen de la formation à laquelle ils ont le devoir de se consacrer, mais à laquelle ils ont également droit. Dans ce contexte, ils se félicitent de voir dans le projet de programme cadre d'action global un chapitre consacré à la formation des juges. Ils demandent également une infrastructure appropriée.

Annexe A - Principaux domaines d'action pour l'établissement des priorités dans le cadre du programme d'action global

15. Après avoir examiné l'Annexe A, les membres du CCJE ont proposé un certain nombre de modifications de l'ordre y figurant. L'Annexe IV au présent document indique l'ordre des points tel qu'amendé. A cet égard, les délégués sont d'avis qu'il conviendrait d'examiner les priorités indiquées non simplement dans la perspective restreinte nationale mais au contraire sur le plan européen plus large.

16. Cependant, le CCJE note que ces questions sont très souvent en corrélation avec d'autres problèmes contenus dans le projet de programme. De plus, les participants considèrent qu'il est nécessaire lors de l'examen de ces questions de tenir compte des traditions juridiques propres à chaque Etat.

17. Le CCJE propose en outre de modifier le libellé de l'intitulé du point III B dont la rédaction actuelle, ne correspond pas à son contenu. Il est proposé de supprimer les mots « le rôle de la jurisprudence » et les ajouter à l'intitulé du point III C qui se lira de la façon suivante : « Le rôle des juges, les pouvoirs des tribunaux et le rôle de la jurisprudence ».

18. Le CCJE note que le Bureau du CDCJ avait estimé qu'étant donné l'ampleur du programme d'action, il était important que le CCJE, le CDCJ et le CDPC établissent, dès que possible, un ordre de priorité pour les différentes questions figurant dans le programme. Le CCJE partage ce point de vue et identifie les quatre priorités suivantes :

i. normes relatives à l'indépendance (y compris l'inamovibilité) des juges figurant dans la Recommandation n° R(94)12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges et d'examiner en particulier la pertinence de ces normes, et de toutes autres normes internationales, pour les problèmes présents dans ces domaines (voir en particulier Annexe IV, partie I i) ;

ii. le financement et la gestion des tribunaux au regard de l'efficacité de la justice et au regard des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (voir en particulier Annexe IV, partie II) ;

iii. les programmes appropriés de formation initiale et continue pour les juges, au niveau national et européen (voir en particulier Annexe IV, partie III A) ;

iv. les principes et les règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges, en mentionnant notamment l'efficacité, les comportements incompatibles et l'impartialité (voir en particulier Annexe IV, partie III B).

III. CONTRIBUTION A LA MISE EN ŒUVRE A PARTIR DE 2001 DU PROGRAMME DEVANT ETRE ADOPTE PAR LE COMITE DES MINISTRES

A. 2001

19. Le CCJE convient qu'en 2001 il devrait, sous réserve de l'adoption du programme cadre d'action global par le Comité des Ministres et afin de mettre en œuvre le programme soumis à ce dernier pour adoption, examiner des thèmes suivants:

i. NORMES REALATIVES A L'INDEPENDANCE ET L'INAMOVIBILITE DES JUGES FIGURANT DANS LA RECOMMANDATION N° R(94)12 SUR L'INDEPENDANCE, L'EFFICACITE ET LE ROLE DES JUGES ET D'EXAMINER EN PARTICULIER LA PERTINENCE DE CES NORMES, ET DE TOUTES AUTRES NORMES INTERNATIONALES, POUR LES PROBLEMES PRESENTS DANS CES DOMAINES (voir en particulier Annexe IV, partie I i)

20. Le CCJE fait observer la complexité de ce thème qui touche notamment au principe de la séparation des pouvoirs et au rôle des instances chargées de la gestion de la carrière des juges variant d'un pays à un autre. Il serait important dans le cadre de ce thème de se pencher d'une part sur les disparités éventuelles entre les principes fondamentaux de l'indépendance de la justice, consacrés dans les textes internationaux, et d'autre part, des dispositions législatives et la pratique nationales.

21. Les délégations du CCJE conviennent que la Recommandation n° R(94)12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges est un important point de départ.

22. Le CCJE a également discuté la question de savoir dans quelle mesure la mise en place ou le renforcement d'une autorité indépendante chargée ou ayant un rôle dans la nomination et la gestion de la carrière des juges étaient nécessaires ou appropriés, eu égard à l'intérêt public légitime dans ce domaine, notamment à la lumière du rôle croissant des juges dans le contexte des droits de l'homme. Il note dans ce contexte que le contenu de la Charte européenne sur le statut des juges, bien que n'étant pas officiellement reconnu, mérite d'être examiné.

23. Certaines délégations ont par ailleurs indiqué que la mise en place des instances indépendantes chargées de la nomination et de la gestion de la carrière des juges était étrangère aux traditions nationales.

ii. LE FINANCEMENT ET LA GESTION DES TRIBUNAUX AU REGARD DE L'EFFICACITE DE LA JUSTICE ET AU REGARD DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME (voir en particulier Annexe IV, partie II)

24. Les participants tiennent à souligner le lien de ce thème avec celui de l'indépendance et ils soulignent son importance particulière pour l'efficacité de la justice, à la lumière des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

25. Ils discutent en outre la question du rôle que pourrait jouer un organe indépendant et/ou le pouvoir judiciaire dans des discussions budgétaires entre les tribunaux et les pouvoirs législatif et exécutif, et dans quelle mesure le budget pour les tribunaux devrait être séparé d'autres budgets concurrents.

26. Certaines délégations du CCJE tiennent à souligner que la participation accrue dans la gestion et le contrôle du budget des systèmes judiciaires pourrait entraîner l'exigence de la responsabilité financière. En outre, si les juges étaient impliqués dans la gestion budgétaire des tribunaux, il serait nécessaire qu'ils disposent d'un support de structures adéquates et d'une formation appropriée. Des points de vue divergents ont été exprimés dans ce contexte sur la question de savoir dans quelle mesure les juges devraient tendre à être impliqués dans la gestion budgétaire.

27. Les membres du CCJE estiment que la question du financement des tribunaux va de pair avec le problème du tribunal efficace et celui de la gestion des affaires.

B. 2002-2003

28. Le CCJE estime qu'il devrait à partir de 2002, sous réserve de l'approbation par le Comité des Ministres de son mandat révisé pour 2002 et 2003, examiner les questions suivantes afin de mettre en œuvre le programme soumis au Comité des Ministres pour adoption:

i. LES PROGRAMMES APPROPRIES DE FORMATION INITIALE ET CONTINUE POUR LES JUGES, AU NIVEAU NATIONAL ET EUROPEEN (voir en particulier Annexe IV, partie III A)

29. Les membres du CCJE, réaffirmant l'importance de la formation pour l'indépendance de la justice, ont tenu à relever la nécessaire interdépendance entre ce droit et l'obligation des juges d'améliorer leurs compétences professionnelles afin de pouvoir s'acquitter de leurs fonctions judiciaires dans le respect des droits et des attentes légitimes des personnes dont la cause est jugée.

30. En faisant référence aux initiatives sur le plan européen et international dans le domaine de la formation des juges, les membres du CCJE notent qu'il serait important de conjuguer les différentes initiatives afin d'aboutir à une série d'échanges et de

programmes de formation cohérente et solide, pouvant profiter au développement des relations durables de partenariat entre les différents tribunaux et les différents pays. Les participants estiment que leurs avis en la matière pourraient être particulièrement pertinents pour le développement des travaux du Réseau européen d'échange d'informations entre les personnes et les entités responsables de la formation des juges et de procureurs (Réseau de Lisbonne¹), réunissant des représentants des tous les Etats membres et des Etats candidats.

31. Les participants notent également que des programmes les plus fructueux seraient ceux qui permettraient de comprendre le fonctionnement quotidien d'autres systèmes juridiques (p.ex. : échange judiciaire) ou ceux qui viseraient des domaines spécifiques et qui seraient préparés minutieusement à l'avance (p.ex. : séminaires).

ii. LES PRINCIPES ET LES REGLES REGISSANT LES IMPERATIFS PROFESSIONNELS APPLICABLES AUX JUGES, EN MENTIONNANT PARTICULIEREMENT L'EFFICACITE, LES COMPORTEMENTS INCOMPATIBLES ET L'IMPARTIALITE (voir en particulier Annexe IV, partie II B)

32. A la lumière des informations sur les différents systèmes nationaux, il est apparu que certains d'entre eux optent pour des régulations par des principes généraux, tandis que d'autres préfèrent les codes plus détaillés. Des opinions diversifiées ont également été exprimées en ce qui concerne la nécessité des procédures disciplinaires formelles. Ce thème touche tant à la question de l'efficacité qu'à celle de la compétence (y compris les comportements incompatibles avec le statut des juges et les questions de l'impartialité).

33. Les participants observent qu'à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, il est impératif que les juges s'abstiennent de toute activité qui permettrait de mettre en doute leur objectivité et leur intégrité.

IV. QUESTIONS DIVERSES

a) Ordre du jour de la prochaine réunion du CCJE

34. Le CCJE est convenu de l'ordre du jour suivant pour sa prochaine réunion :

- 1) Préparation d'un avis sur les normes concernant l'indépendance de la justice et l'inamovibilité des juges contenus dans la Recommandation n° (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, et d'examiner en particulier la pertinence de ces normes et de toutes autres normes internationales pour les problèmes présents dans ces domaines
- 2) Préparation d'un avis sur le financement et la gestion des tribunaux au regard de l'efficacité de la justice et au regard des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme
- 3) Adoption d'un projet de mandat pour le CCJE pour 2002 et 2003
- 4) Echange de vues sur la conférence électronique des juges du CCJE

¹ Créé en 1995 à Lisbonne, dans le cadre des programmes de coopération juridique du Conseil de l'Europe.

- 5) Echange de vues sur les publications
- 6) Echange de vues sur le partenariat dans le domaine judiciaire
- 7) Echange de vues sur les projets de questionnaires à préparer par le Président du Groupe de travail sur les thèmes figurant sous B i et ii de la partie III ci-dessus.

b) Groupe de travail du CCJE

35. Conformément à son mandat, le CCJE a constitué son Groupe de travail (CCJE-GT). Il est composé comme suit : M. Alain LACABARATS, Président (France) et 11 membres : M. Gerhard REISSNER (Autriche), M. Robert FREMR (République tchèque), M. Henrik ZAHLE (Danemark), M. Uno LÖHMUS (Estonie), M. Otto MALLMANN (Allemagne), M. Raffaele SABATO (Italie), M. Jean-Claude WIWINIUS (Luxembourg), Mme Sanda HUIDUC (Roumanie), M. Dušan OGRIZEK (Slovénie), M. Martin SCHUBARTH (Suisse), The Right Honourable Lord Justice MANCE (Royaume-Uni).

36. Afin de permettre au CCJE et son Groupe de travail de préparer des avis sur les thèmes figurant sous A i et ii et B i et ii ci-dessus, le CCJE demande :

i. à son Groupe de travail :

- eu égard aux priorités établies et sous réserve de tout amendement pouvant être apporté par le CDCJ, le CDPC ou le Comité des Ministres, d'élaborer:

- en 2001, sur la base des avant-projets d'avis établis par des spécialistes, des projets d'avis sur les deux thèmes figurant sous A i et ii ci-dessus pour examen, modification et adoption par le CCJE lors de sa prochaine réunion ;
- ultérieurement, des avis sur les deux thèmes figurant sous B i et ii ci-dessus.

Ces projets d'avis seront envoyés au CCJE pour adoption puis adressés notamment au Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et à son Comité d'experts sur l'efficacité de la justice (CJ-EJ), ainsi qu'au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) pour examen de toute action complémentaire qui pourrait être appropriée.

L'avis figurant sous A i ci-dessus sera envoyé au CDCJ et son CJ-EJ et au CDPC pour examen de toute action complémentaire, par exemple normative.

L'avis figurant sous B i sera également envoyé aux membres du Réseau de Lisbonne pour en tenir compte dans des travaux futurs.

ii. au Secrétariat :

- de désigner des spécialistes pour élaborer des avant-projets d'avis pour les quatre thèmes susmentionnés. Les spécialistes effectueront ce travail avec le Groupe de travail et en particulier en liaison avec sa Présidence. Des spécialistes pour les deux derniers thèmes seront contactés ultérieurement.

iii. à la Présidence du Groupe de travail :

- d'élaborer, pour chacun des quatre thèmes, des questionnaires à envoyer par l'intermédiaire du Secrétariat aux délégations afin d'obtenir des informations résumant la position de leur pays, en mentionnant en particulier tout problème connu dans la pratique et toute suggestion relative aux principes, aux règles ou aux institutions appropriées. Les questionnaires sur les thèmes figurant sous B i et ii ci-dessus seront d'abord examinés par le CCJE lors de sa prochaine réunion, avant d'être envoyés aux délégations.

iv. aux délégations du CCJE :

- chaque délégation est invitée à répondre dans le délai de 6 semaines après la réception du questionnaire.

37. Le CCJE demande également à son Groupe de travail d'élaborer, pour examen par le CCJE lors de sa prochaine réunion en 2001, un projet de mandat pour le CCJE en 2002 et 2003, en tenant compte des priorités établies.

c) Conférence électronique des juges du CCJE

38. Les délégations du CCJE ont discuté de la question de la coopération entre eux aux fins de la mise en œuvre du programme cadre d'action global. Au terme de leur échange de vues, ils ont exprimé le souhait de développer et de renforcer cette coopération dans des intervalles entre leur réunions et ont convenu de créer une Conférence électronique à cette fin.

39. Les partenaires qui en manifesteront l'intérêt pourront, dans le cadre de cette Conférence, partager des expériences et se concerter pour contribuer efficacement à la mise en œuvre du programme cadre d'action global.

40. Le Secrétariat fera office de relais et de liaison, et tiendra à jour la liste contenant les coordonnées des membres de la Conférence.

41. Il est proposé de créer à l'avenir un site Internet relatif aux travaux de cette Conférence afin que l'information soit accessible à tous les juges dans les Etats membres.

d) Documents

i. statut des juges

42. Les participants conviennent d'envoyer les normes et lois nationales pertinentes (textes originaux accompagnés de leur traduction ou résumés en anglais ou en français) relatives aux thèmes figurant sous III A i ci-dessus au Secrétariat, par e-mail, à l'adresse : ccje@coe.int, avant la fin de 2000. Le Secrétariat est invité à transmettre ces informations par e-mail aux délégations.

43. Le CCJE convient d'examiner, lors de sa prochaine réunion, une éventuelle publication d'un Bulletin sur le statut des juges à la lumière des données comparatives sur les normes et lois nationales relatives au statut des juges.

ii. formation des juges

44. Le CCJE convient d'examiner lors de sa prochaine réunion une éventuelle élaboration d'un journal sur la formation des juges eu égard au rôle important que joue la formation professionnelle des juges s'agissant de garantir l'administration de la justice de façon compétente. Le CCJE estime qu'une telle publication fournirait des informations pratiques concernant les solutions adoptées en la matière par les Etats européens (s'agissant en particulier les thèmes figurant sous B i ci-dessus) et pourrait être élaborée en coopération avec le Réseau de Lisbonne.

iii. principes et règles relatives à la conduite professionnelle des juges

45. Le CCJE convient d'examiner lors de sa prochaine réunion une éventuelle élaboration d'un document contenant les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme et les dispositions ou principes à caractère national qui concernent les questions susmentionnées (voir aussi les thèmes figurant sous B ii ci-dessus). Cette publication serait préparée sur la base des informations obtenues au moyen d'un questionnaire envoyé aux délégations.

e) Encourager le partenariat dans le domaine judiciaire

46. Afin de contribuer à la mise en œuvre des activités visant à renforcer l'indépendance, l'impartialité et la compétence des juges (telles qu'énoncées dans le doc. CCJE (2000) 2.D), le CCJE est d'avis qu'il conviendrait d'établir, voire développer le partenariat dans le domaine judiciaire, notamment entre les tribunaux, les juges et les associations de juges. Les membres du CCJE indiqueront au Secrétariat les tribunaux nationaux souhaitant participer à ce projet. Poursuivant l'idée de la construction européenne, les partenariats des tribunaux est-européens avec ceux de l'Europe de l'Ouest seront encouragés. Le Secrétariat se chargera de la coordination de ce projet.

f) Dates des prochaines réunions

47. Les membres du CCJE notent que leur prochaine réunion plénière aura lieu à Strasbourg, les 21-23 novembre 2001 et la première réunion du Groupe de travail (CCJE-GT) aura lieu à Strasbourg, les 21-23 mai 2001.