

Strasbourg, le 18 janvier 2002
[ccje/doc2001/ccje(2001)43f]

CCJE (2001)43

**CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS
(CCJE)**

Rapport de la 2^{ème} réunion
Strasbourg, les 21-23 novembre 2001

RAPPORT AU COMITE DES MINISTRES

AVANT-PROPOS

Le CCJE invite le Comité des Ministres:

a. à prendre note que conformément à son mandat spécifique il a élaboré à son attention :

i. l'Avis n° 1 (2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges (Recommandation N° R (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges et pertinence des normes qu'elle consacre et de toutes autres normes internationales pour les problèmes présents dans ces domaines) (voir Partie II et l'Annexe III du présent rapport) et

ii. l'Avis n° 2 (2001) 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 (voir Partie III et l'Annexe IV du présent rapport);

b. à prendre note qu'il a communiqué l'Avis n° 1 (2001) et l'Avis n° 2 (2001) au Comité européen de coopération juridique (CDCJ), au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) ;

c. à adopter, sous réserve de toute modification qu'il pourrait souhaiter y apporter, le projet de mandat révisé pour le CCJE pour 2002 et 2003 (voir Partie IV et l'Annexe V du présent rapport) et invite le Comité des Ministres à autoriser l'Association Européenne des Magistrats (AEM) à participer aux travaux du CCJE à titre d'observateur;

d. à prendre note que le CCJE a adopté un questionnaire relatif à la formation des juges et un questionnaire relatif à la conduite, l'éthique et la responsabilité des juges (voir Partie VI et l'Annexe VI du présent rapport) ;

e. à prendre note du présent rapport dans son ensemble.

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
RAPPORT AU COMITE DES MINISTRES.....	3
I. Introduction	3
II. Adoption de l'avis N° 1 (2001).....	4
III. Adoption de l'avis N° 2 (2001).....	4
IV. Adoption d'un projet de mandat révisé pour le CCJE pour 2002 et 2003.....	5
V. Contribution à partir de 2002 à la mise en œuvre du programme cadre d'action global pour les juges en Europe.....	5
A Elaboration des avis	5
B Autres travaux.....	6
VI. Questions diverses	7
a. Participation du CCJE à la réunion de travail du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est.....	7
b. Ordre du jour de la prochaine réunion du CCJE.....	7
c. Groupe de travail du CCJE.....	7
d. Date des prochaines réunions	8
 <u>ANNEXES</u>	
I. Liste des participants	9
II. Ordre du jour	13
III. Avis N° 1 (2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges	18
IV. Avis N° 2 (2001) relatif au financement et à 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.....	36
V. Projet de mandat spécifique	40
VI. Projet de questionnaire relatif à la formation des juges et projet de questionnaire relatif à la conduite, l'éthique et la responsabilité des juges.....	43
VII. Recommandation N° R (94) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges.....	46

RAPPORT AU COMITE DES MINISTRES

I. INTRODUCTION

1. Le Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) a tenu sa 2^{ème} réunion les 21-23 novembre 2001 au siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg.
2. Le CCJE a pour principale mission de préparer des avis à l'attention du Comité des Ministres sur des questions de caractère général concernant l'indépendance, l'impartialité et la compétence des juges, ainsi que de contribuer à la mise en œuvre du programme cadre d'action global pour les juges en Europe adopté par le Comité des Ministres lors de sa 740^{ème} réunion.
3. The Right Honourable Lord Justice MANCE (Royaume-Uni) a été réélu Président et M. Alain LACABARATS (France) a été réélu Vice-président du CCJE. La liste des participants figure à l'Annexe I du présent rapport et l'ordre du jour à l'Annexe II.
4. En conformité avec son mandat et en conformité avec la décision prise lors de sa première réunion (voir CCJE (2000) 3, partie III A), le CCJE a adopté deux avis à l'attention du Comité des Ministres:
 - l'Avis N°1 (2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges (avec référence à la Recommandation N° R (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges et pertinence des normes qu'elle consacre et de toutes autres normes internationales pour les problèmes présents dans ces domaines). Le texte de l'Avis N° 1 (2001) figure à l'Annexe III du présent rapport (voir aussi II ci-dessous) ;
 - l'Avis N° 2 (2001) 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. Le texte de l'Avis N° 2 (2001) figure à l'Annexe IV du présent rapport (voir aussi III ci-dessous).
5. Le CCJE demande au Comité des Ministres d'adopter, sous réserve de toute modification qu'il pourrait souhaiter y apporter, le projet de mandat révisé pour le CCJE pour 2002-2003, tel qu'il est reproduit à l'Annexe V du présent rapport (voir aussi IV ci-dessous).
6. Le questionnaire relatif à la formation des juges et le questionnaire relatif à la conduite, l'éthique et la responsabilité des juges, tels qu'ils sont approuvés par le CCJE, figurent à l'Annexe VI du présent rapport.

II. ADOPTION DE L'AVIS N° 1 (2001)

7. Après avoir tenu compte des observations écrites et orales présentées par les délégations, le CCJE modifie le projet d'avis élaboré par le CCJE-GT et adopte à l'unanimité le texte de l'Avis N° 1 (2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges (avec référence à la Recommandation N° R (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges et pertinence des normes qu'elle consacre et de toutes autres normes internationales pour les problèmes présents dans ces domaines).

8. En conformité avec son mandat, le CCJE transmet l'Avis N° 1 (2001) au Comité des Ministres tel qu'il figure à l'Annexe III du présent rapport.

9. Le CCJE invite le Comité des Ministres à noter que conformément à son mandat il a transmis l'Avis N° 1 (2001) au CDCJ, CDPC et CDDH pour examen de toute action complémentaire, notamment normative, qui pourrait être appropriée.

10. Ses travaux sur l'Avis N° 1 (2001) étant achevés, le CCJE remercie toutes les personnes impliquées dans la préparation de celui-ci pour leur précieuse contribution ; il remercie en particulier son spécialiste, M. G. OBERTO, pour le rapport et les informations très utiles qu'il a fournis.

11. Après avoir examiné les normes contenues dans la Recommandation N° R (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, le CCJE estime qu'il serait opportun d'élaborer des recommandations additionnelles ou d'amender la Recommandation N° R (94) 12 à la lumière de l'Avis N° 1 (2001) et des travaux futurs qu'il entreprendra (voir paragraphe 73 (11) de l'Annexe III). En effet, d'autres questions énoncées dans le programme cadre d'action global pour les juges (voir CCJE (2001) 24), telle la question des règles de conduite, sont étroitement liées au thème de l'indépendance.

12. Le Président du CCJE dresse un projet préliminaire de propositions d'amendement de la Recommandation N° R (94)12 à la lumière des travaux déjà effectués (voir Annexe VII), étant entendu que ce projet nécessite une réflexion plus approfondie et que d'autres propositions pourraient suivre en fonction des résultats des travaux futurs.

13. Le CCJE confirme sa disponibilité pour élaborer un avis à la demande du CDCJ sur le texte tel qu'il pourrait être amendé de la Recommandation N° R (94)12 ou sur tout autre instrument qui viendrait compléter cette Recommandation.

III. ADOPTION DE L'AVIS N° 2 (2001)

14. Après avoir tenu compte des observations écrites et orales présentées par les délégations, le CCJE modifie le projet d'avis élaboré par le CCJE-GT et adopte à l'unanimité le texte de l'Avis N° 2 (2001) 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.

15. En conformité avec son mandat, le CCJE transmet l'Avis N° 2 (2001) au Comité des Ministres tel qu'il figure à l'Annexe IV du présent rapport.

16. Le CCJE invite le Comité des Ministres à noter que conformément à son mandat il a transmis l'Avis N° 2 (2001) au CDCJ, CDPC et CDDH pour examen de toute action complémentaire, notamment normative, qui pourrait être appropriée.

17. Ses travaux sur l'Avis N° 2 (2001) étant achevés, le CCJE remercie toutes les personnes impliquées dans la préparation de celui-ci pour leur précieuse contribution ; il remercie en particulier son spécialiste, M. J. CHLEBNY, pour le rapport et les informations très utiles qu'il a fournis.

IV. ADOPTION D'UN PROJET DE MANDAT REVISE POUR LE CCJE POUR 2002 ET 2003

18. Après avoir examiné l'avant-projet de mandat révisé pour 2002 et 2003 élaboré par son Groupe de travail, le CCJE adopte le projet de mandat révisé tel qu'il figure à l'Annexe V du présent rapport.

19. Ce projet de mandat révisé tient compte des priorités établies dans le Programme cadre d'action global pour les juges en Europe (voir doc. CCJE (2001) 24).

20. Après avoir examiné la demande du statut d'observateur présentée par le Président de l'Association Européenne des Magistrats (AEM), le CCJE donne un avis favorable à cette demande et invite le Comité des Ministres à autoriser l'AEM à participer aux travaux du CCJE à titre d'observateur.

21. Le CCJE invite le Comité des Ministres à adopter, sous réserve de tout amendement qu'il pourrait souhaiter y apporter, le projet de mandat révisé pour 2002 et 2003, reproduit à l'Annexe V du présent rapport.

V. CONTRIBUTION A PARTIR DE 2002 A LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME CADRE D'ACTION GLOBAL POUR LES JUGES EN EUROPE

22. Le CCJE confirme sa volonté de participer activement à la mise en œuvre du programme cadre d'action global pour les juges et estime que ses travaux pourraient également aider les Etats à remplir leurs obligations au titre de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

23. En conformité avec la décision prise lors de sa première réunion (voir doc. CCJE (2000) 3 partie III B), le CCJE fixe les objectifs à atteindre en 2002 et 2003.

A. Elaboration des avis

i) en 2002

24. Le CCJE convient qu'en 2002 il devrait, sous réserve d'adoption de son mandat révisé par le Comité des Ministres, examiner le thème suivant : les principes

et les règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges, en mentionnant particulièrement l'efficacité, les comportements incompatibles et l'impartialité (voir en particulier doc. CCJE (2001) 24 partie III B).

25. Le CCJE observe que l'examen de ce thème complétera utilement ses observations contenues dans l'Avis N° 1 (2001), en particulier celles concernant la Recommandation N° R (94) 12.

26. Dans le but d'élaborer un avis sur ce thème, les délégations sont invitées à envoyer au Secrétariat avant la fin de janvier 2002 les réponses au questionnaire contenu dans l'Annexe VI du présent rapport. Sur la base de ses réponses, un spécialiste sera invité à préparer pour le 15 avril 2002 le premier projet de rapport. Le Secrétariat élaborera sur la base de ce rapport un avant-projet d'avis pour le 1^{er} mai 2002 pour examen par le Groupe de travail en juin 2002 et ensuite pour adoption par le CCJE en novembre 2002.

27. Conformément au mandat, l'avis sur les règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges sera ensuite soumis à l'attention du Comité des Ministres.

28. Le CCJE adressera cet avis également au CDCJ et au CDPC pour examen de toute action complémentaire qui pourrait être appropriée, notamment normative.

ii) en 2003

29. Le CCJE examinera en 2003, sous réserve d'adoption de son mandat révisé par le Comité des Ministres, le thème suivant : la formation initiale et continue appropriée des juges, au niveau national et européen (voir en particulier doc. CCJE (2001) 24, partie III A).

30. Ce travail sera effectué selon une approche similaire à celle indiquée au point 26 ci-dessus : les délégations seront invitées à envoyer en temps utile des réponses au questionnaire relatif au thème choisi, sur la base des ces réponses un spécialiste préparera un premier projet de rapport, le Secrétariat élaborera un avant-projet d'avis pour examen par le Groupe de travail et pour l'adoption ensuite par le CCJE.

31. Conformément au mandat, l'avis sur la formation initiale et continue appropriée des juges, au niveau national et européen, sera ensuite soumis à l'attention du Comité des Ministres.

32. Le CCJE adressera cet avis également au CDCJ et au CDPC pour examen de toute action complémentaire qui pourrait être appropriée, notamment normative, ainsi qu'aux membres du Réseau de Lisbonne pour la prise en compte dans des travaux futurs.

B. Autres travaux

33. Le CCJE est disposé à assurer une assistance pratique en vue d'aider les Etats à se conformer aux normes concernant les juges. Il se propose notamment d'effectuer

des études de bonnes pratiques qui pourraient être communiquées à l'ensemble des Etats membres.

34. Le CCJE confirme que le développement des partenariats dans le domaine judiciaire entre les tribunaux, les juges et les associations de juges, en particulier les partenariats des tribunaux est-européens avec ceux de l'Europe de l'Ouest, méritent d'être encouragés. Les délégations communiqueront au Secrétariat les disponibilités en la matière, en précisant notamment les organismes nationaux prêts à participer à ce projet et les modalités de cette participation.

VI. QUESTIONS DIVERSES

a) Participation du CCJE à la réunion de travail du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est.

35. Le Président du CCJE informe que en tant que Président du CCJE il a été invité à participer le 26 novembre 2001 à Budapest à une réunion de travail convoquée par le Président de la Sous-table « Justice et affaires intérieures » et destinée à discuter le « document cadre pour les réformes judiciaires en Europe du Sud-Est ».

36. Le CCJE se félicite de cette invitation qui permet de soutenir les réformes en matière de la justice entreprises dans la région et de souligner l'importance des travaux du CCJE.

b) Ordre du jour de la prochaine réunion du CCJE

37. Le CCJE convient de l'ordre du jour suivant pour sa prochaine réunion :

- 1) Préparation d'un avis sur les règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges ;
- 2) Echange de vues sur les questions devant être examinées par le CCJE à partir de 2004 ;
- 3) Echange de vues sur l'assistance pratique aux Etats dans le domaine de la justice ;
- 4) Echange de vues sur le partenariat dans le domaine judiciaire;
- 5) Echange de vues sur les publications ;
- 6) Echange de vues sur les méthodes de travail en dehors des réunions.

c) Groupe de travail du CCJE

38. Conformément à son mandat révisé et sous réserve de l'adoption de celui-ci par le Comité des Ministres, 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. Otto MALLMANN (Allemagne), M. Raffaele SABATO (Italie), M. Virgilijus VALANČIUS (Lituanie), M. Jean-Claude WIWINIUS (Luxembourg), M. Orlando AFONSO (Portugal), M. Dušan OGRIZEK (Slovénie), M. Johan HIRSCHFELDT (Suède), Mme Tanja TEMELKOSKA-MILENKOVIC (« l'ex-

République yougoslave de Macédoine») et The Right Honourable Lord Justice
MANCIE (Royaume-Uni),

d) Dates des prochaines réunions

39. Le CCJE note que sa prochaine réunion plénière aura lieu à Strasbourg, les 13-15 novembre 2002 et la prochaine réunion du CCJE-GT aura lieu à Strasbourg, les 19-21 juin 2002.

ANNEXE I**LISTE DES PARTICIPANTS****MEMBER STATES / ETATS MEMBRES**

ALBANIA / ALBANIE: Mr Perikli ZAHARIA, High Court of the Republic of Albania, TIRANA

Mr Theodhori SOLLAKU, High Council of Justice of the Republic of Albania, TIRANA

ANDORRA/ANDORRE: M. Antoni FINANA, Batllia d'Andorre, ANDORRA LA VELLA

ARMENIA / ARMENIE: (excusé/apologised)

AUSTRIA / AUTRICHE: M. Helmut HUBNER, Court of Appeal, LINZ

Mr Gerhard REISSNER, District Court of Floridsdorf, VIENNA

AZERBAIJAN / AZERBAÏDJAN: (excusé/apologised)

BELGIUM / BELGIQUE: M. Marc LAHOUSSE, Palais de Justice, BRUXELLES

BULGARIA / BULGARIE: Ms Cveta MARKOVA, District Court of Varna, VARNA

CROATIA / CROATIE: Mr Duro SESSA, Municipal Court in Zagreb, ZAGREB

CYPRUS / CHYPRE: Mr Stelios NATHANAEL, District Court Larnaca-Famagusta, LARNACA

CZECH REPUBLIC / REPUBLIQUE TCHEQUE: Mr Robert FREMR, High Court, PRAGUE

DENMARK / DANEMARK: Mr Henrik ZAHLE, Supreme Court, KØBENHAVN K

ESTONIA / ESTONIE: Mr Uno LÖHMUS, Supreme Court of the Republic of Estonia, TARTU

FINLAND / FINLANDE: Mr Gustav BYGGLIN, Supreme Court of Finland, HELSINKI

FRANCE: M. Alain LACABARATS, Cour d'Appel de Paris, PARIS

GEORGIA / GEORGIE: Ms Nino KADAGIDZE, Regional Court, TBILISI (apologised/excusee)

GERMANY / ALLEMAGNE: Mr Otto MALLMANN, Federal Administrative Court, BERLIN

GREECE/GRECE: (excusé/apologised)

HUNGARY / HONGRIE: Mr Károly HORECZKY, Supreme Court, BUDAPEST

ICELAND / ISLANDE: Ms Hjördís HÁKONARDÓTTIR, District Court of Reykjavik, REYKJAVIK

IRELAND / IRLANDE: Mr Kevin O'HIGGINS, High Court, DUBLIN

ITALY / ITALIE : Mr Raffaele SABATO, Tribunale di Napoli, NAPLES

LATVIA / LETTONIE : (excusé/apologised)

LIECHTENSTEIN : Mr Lothar HAGEN, Criminal Court, VADUZ

LITHUANIA / LITUANIE: Mr Virgilijus VALANČIUS, Civil Cases Division of the Lithuanian Court of Appeal, VILNIUS

LUXEMBOURG : M. Jean-Marie HENGEN, Justice de Paix Esch-sur Alzette, ESCH-SUR-ALZETTE

M. Jean-Claude WIWINIUS, Cour Supérieure de Justice, Luxembourg

MALTA / MALTE: Mr Joseph D. CAMILLERI, The Courts of Justice, VALLETTA

MOLDOVA : M. Mihai POALELUNGI, Cour d'Appel de la République de Moldova, CHISINAU

NETHERLANDS / PAYS-BAS: Mr Joep VERBURG, Court of Appeal in the Hague, THE HAGUE

NORWAY / NORVEGE: Mr Trond DOLVA, Supreme Court of Justice, OSLO

POLAND / POLOGNE: Mr Marek PIETRUSZYŃSKI, Supreme Court, WARSAW

PORTUGAL : M. Orlando AFONSO, Cour d'Appel d'Evora, ALMADA

ROMANIA / ROUMANIE: Mme Sanda HUIDUC, Supreme Court of Romania, BUCAREST

RUSSIAN FEDERATION / FEDERATION DE RUSSIE : M. Vladimir TOUMANOV, Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, MOSCOU

SAN MARINO / SAINT-MARIN: (excusé/apologised)

SLOVAKIA / SLOVAQUIE: Mr Milan KARABIN, Supreme Court of the Slovak Republic, BRATISLAVA

SLOVENIA / SLOVENIE: Mr Dušan OGRIZEK, Supreme Court of the Republic of Slovenia, LJUBLJANA

Mr Aleš ZALAR, Ljubljana District Court, LJUBLJANA

SPAIN / ESPAGNE: (excusé/apologised)

SWEDEN / SUEDE: Mr Johan HIRSCHFELDT, Court of Appeal, STOCKHOLM

Mr Lars WENNERSTRÖM, Supreme Administrative Court, STOCKHOLM

SWITZERLAND / SUISSE: M. Martin SCHUBARTH, Tribunal Fédéral suisse, LAUSANNE

“THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA” / “L’EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE”: Mrs Tanja TEMELKOSKA MILENKOVIC, Court Palace, SKOPJE

TURKEY / TURQUIE: Mr Şeref ÜNAL, Ministry of Justice, ANKARA

UKRAINE: Mr Victor GORODOVENKO, Melitopol local court of Zaporizhska, MELITOPOL

UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI: The Right Honourable Lord Justice MANCE, Royal Courts of Justice, LONDON

SPECIALISTS / SPECIALISTES

Mr Jacek CHLEBNY, Supreme Administrative Court of Poland, ŁÓDŹ

M. Giacomo OBERTO, Tribunal de Turin, TURIN

COMMUNAUTE EUROPEENNE/EUROPEAN COMMUNITY

Commission européenne/European Commission: (excusé/apologised)

Union européenne / European Union: (excusé/apologised)

OBSERVERS WITH THE COUNCIL OF EUROPE / OBSERVATEURS AUPRES DU CONSEIL DE L’EUROPE

CANADA: M. Charles D. GONTHIER, Cour Suprême du Canada, OTTAWA

HOLY SEE / SAINT-SIEGE: (apologised/excusé)

UNITED STATES OF AMERICA / ETATS-UNIS D’AMERIQUE: (excusé/apologised)

JAPAN / JAPON: Mr Yasuyuki MURAOKA, Supreme Court of Japan, TOKYO

Mr Takeshi OKAHARA, Supreme Court of Japan, TOKYO

Mr Naoki ONISHI, Consulate General of Japan, STRASBOURG

MEXICO / MEXIQUE: (excusé/apologised)

**OBSERVERS WITH THE COMMITTEE / OBSERVATEURS AUPRES DU
COMITE**

States Observers / Etats Observateurs

BOSNIA AND HERZEGOVINA / BOSNIE-HERZEGOVINE: (excusé/apologised)

FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA / REPUBLIQUE FEDERALE DE
YUGOSLAVIE: (excusé/apologised)

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

Mrs Margaret KILLERBY, Head of the Department of Private Law, Directorate General I - Legal Affairs / Chef du Service du droit privé, Direction Générale I - Affaires Juridiques

Mme Danuta WIŚNIEWSKA-CAZALS, Administrative Officer, Secretary of the CCJE, Department of Private Law, Directorate General I - Legal Affairs / Administratrice, Secrétaire du CCJE, Service du droit privé, Direction Générale I - Affaires Juridiques

Mme Marie-Luce DAVIES, Secretary, Department of Private Law, Directorate General I - Legal Affairs / Secrétaire, Service du droit privé, Direction Générale I - Affaires Juridiques

M. Francesco BRUNO, Trainee, Department of Private Law, Directorate General I - Legal Affairs / Stagiaire, Service du droit privé, Direction Générale I - Affaires Juridiques

Interpreters/Interprètes:

Mr Jean SLAVIK

Mr Amath FAYE

Mr Christopher TYCZKA

ANNEXE II**AGENDA / ORDRE DU JOUR**

1. Opening of the meeting / *Ouverture de la réunion*
2. Election of the Chair and Vice-Chair / *Elections du Président et du Vice-Président*
3. Adoption of the agenda / *Adoption de l'ordre du jour*
4. Information by the Secretariat / *Informations par le Secrétariat*
5. Examination and adoption of the draft opinion on the standards concerning the independence and irremovability of judges (Recommendation No. (94)12 on the independence, efficiency and role of judges and the relevance of its standards and any other international standards to current problems in these fields)/ *examen et adoption d'un projet d'avis sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges (Recommandation n° (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges et la pertinence de ces normes et de toutes autres normes internationales pour les problèmes présents dans ces domaines)*

Working document / Document de travail

Draft opinion based on the texts prepared by the specialist, the Chair and Vice Chair of the CCJE and the replies sent by States to a questionnaire on this subject/ *Projet d'avis basée sur les textes élaborés par le spécialiste, le Président et le Vice-Président du CCJE et les réponses envoyées par les Etats au questionnaire sur ce sujet*

CCJE-GT (2001) 6
Appendix/Annexe III

6. Examination and adoption of the draft opinion on the funding and management of courts with reference to the efficiency of the judiciary and to Article 6 of the European Convention on Human Rights/ *Examen et adoption d'un projet d'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*

Working document / Document de travail

Draft opinion based on the texts prepared by the specialist, the Chair and Vice Chair of the CCJE and the replies sent by States to a questionnaire on this subject/ *Projet d'avis basée sur les textes élaborés par le spécialiste, le Président et le Vice-Président du CCJE et les réponses envoyées par les Etats au questionnaire sur ce sujet*

CCJE-GT (2001) 6
Appendix/Annexe IV

7. Examination and adoption of the draft terms of reference for the CCJE for 2002 and 2003/*examen et adoption d'un projet de mandat pour le CCJE pour 2002 et 2003*

Working document / Document de travail

Draft specific terms of reference for the CCJE for 2002 and 2003 / *projet de mandat spécifique pour le CCJE pour 2002 et 2003*

CCJE-GT (2001) 6
Appendix/Annexe V

8. Exchange of views on the draft questionnaires on the appropriate initial and in-service training of judges and on the principles and rules governing judges' professional conduct/ *échange de vues sur les projets de questionnaires sur les programmes appropriés de formation initiale et continue pour les juges et sur les principes et les règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges*

Working document / Document de travail

Draft questionnaires on judges' training and draft questionnaire on the conduct, ethics and responsibility of judges/*projets de questionnaires relatifs à la formation des juges et projet de questionnaire relatif à la conduite, l'éthique et la responsabilité des juges*

CCJE(2001) 34

9. Calendar of future meetings of the CCJE and the CCJE-GT/*Calendrier des futures réunions du CCJE et du CCJE-GT*
10. Examination of the request of the European Association of Judges for status of observer to the CCJE / *Examen de la demande du statut d'observateur auprès du CCJE présentée par l'Association Européenne des Magistrats*

Working document / Document de travail

Request of the European Association of Judges for status of observer to the CCJE / *Demande du statut d'observateur auprès du CCJE présentée par l'Association européenne des Magistrats*

CCJE(2001) 35

11. Any other business / *Divers*
- 11.1 Exchange of views on the electronic conference of CCJE judges/*échange de vues sur la conférence électronique des juges du CCJE*
- 11.2 Exchange of views on publications/*échange de vues sur les publications*

11.3 Exchange of views on partnerships between courts/ *échange de vues sur le partenariat dans le domaine judiciaire*

Background documents / Documents de référence

Report of the 1st meeting of the Consultative Council of European Judges (CCJE) (Strasbourg, 8-10 November 2000) / *Rapport de la première réunion du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) (Strasbourg, les 8-10 novembre 2000)*

CCJE(2000) 3

Decision of the Committee of Ministers concerning the abridged report of the first meeting of the Consultative Council of European Judges (CCJE) (Strasbourg, 8-10 November 2000)/ *Décision du Comité des Ministres concernant le rapport abrégé de la première réunion du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) (Strasbourg, 8-10 novembre 2000)*

CCJE (2001) 1

Report of the 1st meeting of the Working Party of the Consultative Council of European Judges (CCJE-GT) (Strasbourg, 21-23 May 2001)/ *Rapport de la première réunion du Groupe de travail du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE-GT) (Strasbourg, les 21-23 May 2001)*

CCJE-GT (2001) 6

Framework global action plan for judges in Europe / *Programme cadre d'action global pour les juges en Europe*
CCJE (2001) 24

Preliminary draft opinion prepared by Mr Giacomo OBERTO, expert consultant, Judge at the Tribunal of Turin / *Avant-projet d'avis établi par Monsieur Giacomo OBERTO, expert consultant, Juge au tribunal de Turin*

CCJE-GT (2001) 3

Preliminary draft opinion prepared by Mr Jacek CHLEBNY, Judge of the Supreme Administrative Court of Poland, President of Lodz Branch/ *Avant-projet d'avis établi par Monsieur Jacek CHLEBNY, Juge à la Cour Suprême Administrative de la Pologne, Président de la Section de Lodz*

CCJE-GT(2001) 4

Questionnaire on the independence of judges, their appointment and careers, and funding of the courts / *Questionnaire relatif à l'indépendance de juges, à la désignation et la carrière des juges et au financement des tribunaux*

CCJE (2000) 4

Synthesis of the answers to the questionnaire submitted by national delegations/ *Synthèse des réponses au questionnaire soumises par les délégations nationales*

CCJE-GT(2001) 1

Compendium of relevant legislation concerning independence of judges in European countries /*Recueil de législation pertinente concernant l'indépendance des juges dans les Etats européens*

CCJE-GT(2001) 5

Answers to the questionnaire submitted by national delegations/ *Réponses au questionnaire soumises par les délégations nationales* :

Andorra/ <i>Andorre</i>	CCJE (2001) 28 <u>French only/français seulement</u>
Austria/ <i>Autriche</i>	CCJE (2001) 33 <u>English only/anglais seulement</u>
Belgium/ <i>Belgique</i>	CCJE (2001) 2 <i>French only/français seulement</i>
Croatia/ <i>Croatie</i>	CCJE (2001) 22 <u>English only/anglais seulement</u>
Cyprus/ <i>Chypre</i>	CCJE (2001) 3 <i>English only/anglais seulement</i>
Czech Republic/ <i>République Tchèque</i>	CCJE (2001) 4 <u>English only/anglais seulement</u>
Denmark/ <i>Danemark</i>	CCJE (2001) 26 <u>English only/anglais seulement</u>
Estonia/ <i>Estonie</i>	CCJE (2001) 5 <u>English only/anglais seulement</u>
Finland/ <i>Finlande</i>	CCJE (2001) 23 <u>English only/anglais seulement</u>
France	CCJE (2001) 6 <u>French only/français seulement</u>
Germany/ <i>Allemagne</i>	CCJE (2001) 25 <u>English only/anglais seulement</u>
Iceland/ <i>Islande</i>	CCJE (2001) 7 <u>English only/anglais seulement</u>
Ireland/ <i>Irlande</i>	CCJE (2001) 8 <u>English only/anglais seulement</u>
Italy/ <i>Italie</i>	CCJE (2001) 31 <u>English only/anglais seulement</u>

Lithuania/ <i>Lituanie</i>	CCJE (2001) 9 <u>English only/<i>anglais seulement</i></u>
Luxembourg	CCJE (2001) 10 <u>French only/<i>français seulement</i></u>
Malta/ <i>Malte</i>	CCJE (2001) 11 <u>English only/<i>anglais seulement</i></u>
Moldova	CCJE (2001) 29 <u>French only/<i>français seulement</i></u>
Netherlands/ <i>Pays-Bas</i>	CCJE (2001) 30 <u>English only/<i>anglais seulement</i></u>
Norway/ <i>Norvège</i>	CCJE (2001) 18 <u>English only/<i>anglais seulement</i></u>
Poland/ <i>Pologne</i>	CCJE (2001) 12 <u>English only/<i>anglais seulement</i></u>
Romania/ <i>Roumanie</i>	CCJE (2001) 13 <u>English only/<i>anglais seulement</i></u>
Russian Federation/ <i>Fédération de Russie</i>	CCJE (2001) 19 <u>French only/<i>français seulement</i></u>
Slovakia/ <i>Slovaquie</i>	CCJE (2001) 14 <u>English only/<i>anglais seulement</i></u>
Slovenia / <i>Slovénie</i>	CCJE (2001) 15 <u>English only/<i>anglais seulement</i></u>
Sweden/ <i>Suède</i>	CCJE (2001) 16 <u>English only/<i>anglais seulement</i></u>
Switzerland/ <i>Suisse</i>	CCJE (2001) 27 <u>French only/<i>français seulement</i></u>
“The Former Yugoslav Republic of Macedonia”/ “ <i>L’ex République Yougoslave de Macédoine</i> ”	CCJE (2001) 20 <u>English only/<i>anglais seulement</i></u>
Turkey/ <i>Turquie</i>	CCJE (2001) 17 <u>English only/<i>anglais seulement</i></u>
United Kingdom/ <i>Royaume-Uni</i>	CCJE (2001) 21 <u>English only/<i>anglais seulement</i></u>

ANNEXE III

**AVIS No 1 (2001)
DU CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS (CCJE)
A L'ATTENTION DU COMITE DES MINISTRES
DU CONSEIL DE L'EUROPE
SUR LES NORMES RELATIVES A L'INDEPENDANCE
ET L'INAMOVIBILITE DES JUGES**

**(RECOMMANDATION N° R (94) 12 SUR L'INDEPENDANCE,
L'EFFICACITE ET LE ROLE DES JUGES ET PERTINENCE DES NORMES
QU'ELLE CONSACRE ET DE TOUTES AUTRES NORMES
INTERNATIONALES POUR LES PROBLEMES PRESENTS
DANS CES DOMAINES)**

1. Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a rédigé le présent avis sur la base des réponses des Etats à un questionnaire et des textes élaborés sur ce sujet par le Groupe de travail du CCJE et par le Président, le Vice-Président du CCJE et le spécialiste du CCJE, M. Giacomo OBERTO (Italie).
2. La documentation dont le CCJE dispose comprend un certain nombre de déclarations de principe plus ou moins officielles concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire.
3. On peut citer comme exemples officiels d'une importance particulière :
 - les principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985) et
 - la Recommandation N° R (94) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges.
4. Parmi les textes ayant un caractère moins officiel, on peut retenir les suivants :
 - la Charte européenne sur le statut des juges, adoptée par les participants de pays européens et les membres de deux associations internationales de juges réunis du 8 au 10 juillet 1998 à Strasbourg, qui a reçu le soutien des Présidents de Cours suprêmes des pays d'Europe centrale et orientale, réunis du 12 au 14 octobre 1998 à Kiev et des juges et représentants des ministères de la Justice de 25 pays d'Europe réunis du 8 au 10 avril 1999 à Lisbonne,
 - les déclarations de délégués des Hauts conseils de juges ou d'associations de juges comme celles qui ont été faites à la réunion des 23-26 juin 1997 à Varsovie et à Slok.
5. Les autres documents cités pendant les débats du CCJE comprennent les suivants :
 - la Déclaration de Pékin sur les principes relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire (août 1997), signée par 32 Présidents de cours suprêmes de la région couverte par la *Lawasia* (Association de juristes de l'Asie et du Pacifique) ;
 - Les Grandes lignes de *Latimer House* pour le Commonwealth (19 juin 1998), fruit d'un colloque qui a réuni les représentants de 23 pays du Commonwealth ou de

territoires d'outre-mer, avec le soutien de juges et avocats du Commonwealth, du *Commonwealth Secretariat* et du *Foreign Office*.

6. **Tout au long de leurs discussions, les membres du CCJE ont souligné que ce qui importe ce n'est pas la perfection des principes et encore moins l'harmonisation des institutions, mais la mise en pratique effective des principes déjà élaborés.**

7. Le CCJE s'est aussi demandé si des améliorations ou une extension des principes généraux existants s'impose.

8. Le présent avis vise à examiner en détail un certain nombre de thèmes abordés et à recenser les problèmes ou points concernant l'indépendance des juges qui mériteraient de retenir l'attention.

9. Il est proposé de s'intéresser aux grandes questions suivantes :

- Raison d'être de l'indépendance des juges
- Niveau auquel l'indépendance des juges est garantie
- Bases de nomination et de promotion
- Les organes de nomination et consultatifs
- Durée du mandat
- Conditions d'exercice (inamovibilité et régime de sanctions disciplinaires)
- Rémunération
- Absence d'influence extérieure induite
- Indépendance au sein de l'appareil judiciaire
- Rôle des juges

Tout en s'intéressant à ces questions, le CCJE s'est attaché à sélectionner certains exemples concernant l'indépendance ou les menaces qui pèsent sur celle-ci. Il a identifié ensuite l'importance des principes discutés pour (en particulier) des dispositions et des pratiques concernant la nomination et la reconduction des juges des juridictions internationales. Cette question est traitée dans les paragraphes 52, 54 et 55).

Raison d'être de l'indépendance des juges

10. L'indépendance des juges est une condition préalable à l'Etat de droit et une garantie fondamentale d'un procès équitable. Les juges sont "chargés de décider en dernier ressort de la vie, de la liberté, des droits, des devoirs et des biens des personnes" (extrait des principes fondamentaux des Nations Unies, repris dans la déclaration de Pékin ; voir articles 5 et 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme). Leur indépendance n'est pas une prérogative ou un privilège octroyé dans leur propre intérêt, mais elle leur est garantie dans l'intérêt de la prééminence du droit et de ceux qui recherchent et demandent justice.

11. Cette indépendance doit exister en relation avec la société en général et avec les différentes parties à un litige sur lequel le juge doit se prononcer. Le pouvoir judiciaire est l'un des trois grands piliers égaux d'un Etat démocratique moderne¹. Il a un rôle et des fonctions essentiels face aux deux autres piliers. Il veille à ce que les autorités et l'administration rendent compte de leur action et, s'agissant du pouvoir législatif, il participe à la mise en œuvre véritable des lois qui entrent régulièrement en vigueur et, dans une mesure plus ou moins grande, vérifie qu'elles sont conformes à la Constitution ou à tout autre ordre juridique supérieur (comme celui de l'Union européenne). Pour remplir son rôle, le pouvoir judiciaire doit être indépendant de ces pouvoirs, si bien qu'il ne doit pas être lié par des relations préjudiciables ou soumis à leur influence². Ainsi, l'indépendance est la garantie de l'impartialité³. Ce principe a nécessairement des effets sur quasiment tous les aspects de la carrière d'un juge : depuis sa formation jusqu'à sa nomination, sa promotion et les sanctions disciplinaires prises éventuellement contre lui.

12. L'indépendance judiciaire présuppose une impartialité totale de la part des juges. Lorsqu'ils tranchent entre les parties, les juges doivent être impartiaux, c'est-à-dire exempts de toute relation, préférence, ou biais qui puissent affecter – ou sembler affecter – leur aptitude à se prononcer en toute indépendance. A cet égard, l'indépendance judiciaire découle du principe selon lequel nul ne peut être son propre juge. Ce principe a aussi une importance qui va bien au-delà des parties en litige. Il faut que non seulement les parties au litige, mais aussi la société dans son ensemble puissent avoir confiance dans le système judiciaire. Un juge doit donc non seulement être libre de toute relation, parti pris ou influence abusifs, mais il doit aussi apparaître comme libre de ceux-ci à un observateur avisé faute de quoi la confiance en l'indépendance du pouvoir judiciaire peut être ébranlée.

13. Comme nous l'avons dit plus haut, la raison d'être de l'indépendance des magistrats est une clé pour comprendre les effets pratiques de celle-ci, c'est-à-dire les conditions nécessaires pour la garantir et les moyens d'y parvenir, au niveau constitutionnel ou à un degré législatif inférieur⁴, ainsi que dans la pratique quotidienne des différents Etats. Le présent avis est axé sur le cadre institutionnel général et les garanties de l'indépendance de la justice dans la société plutôt que sur le principe imposant au juge une impartialité personnelle (que ce soit dans les faits ou en apparence). Bien que cela fasse double emploi, il est proposé d'aborder cette dernière question dans le cadre de l'examen par le CCJE des règles de bonne conduite des juges.

¹ Le CCJE ne tentera pas de faire une synthèse de la bibliographie très abondante sur la séparation des pouvoirs. Le présent document n'en donne qu'un aperçu sommaire comme le fait remarquablement bien Lopez Guerra dans : *Le pouvoir judiciaire et la séparation des pouvoirs* (communication de la Commission de Venise pour une conférence des juges de cours suprêmes et constitutionnelles de la région d'Afrique australe, février 2000).

² Pour une analyse plus approfondie faisant ressortir l'impossibilité, et peut-on dire le caractère peu souhaitable d'une situation où une personne soit totalement soustraite à une influence quelle qu'elle soit, par exemple à des facteurs culturels et sociaux, voir Prof. Henrich, *Le rôle de l'indépendance de la justice dans la prééminence du droit* (communication de la Commission de Venise pour un atelier au Kirghizstan, avril 1998).

³ Voir paragraphe 12 ci-dessous.

⁴ Voir paragraphes 14-16.

Niveau auquel l'indépendance des juges est garantie

14. L'indépendance du système judiciaire devrait être garantie par des règles internes au niveau le plus élevé possible. En conséquence, les Etats devraient inclure le concept de l'indépendance du pouvoir judiciaire soit dans leur constitution, soit dans les principes fondamentaux reconnus par les pays qui n'ont pas de constitution écrite, mais où le respect de l'indépendance de la justice est garanti par une culture et des traditions séculaires. Cette mesure soulignerait l'importance fondamentale de l'indépendance tout en reconnaissant la position particulière des juridictions de *Common law* (en Angleterre et en Ecosse notamment) qui ont une longue tradition d'indépendance, mais pas de constitution écrite.

15. Les principes fondamentaux des Nations Unies prévoient que l'indépendance de la magistrature est garantie par l'Etat et consacrée par la Constitution ou le droit national. La Recommandation n° R (94) 12 précise (dans la première phrase du Principe I.2) que "l'indépendance des juges devrait être garantie, conformément aux dispositions de la Convention [européenne des Droits de l'Homme] et des principes constitutionnels, par exemple en faisant figurer des dispositions expresses à cet effet dans les constitutions ou d'autres textes législatifs, ou en incorporant les dispositions de la présente recommandation dans le droit interne".

16. La Charte européenne sur le statut des juges est encore plus précise : "Dans chaque Etat européen, les principes fondamentaux du statut des juges sont énoncés dans les normes internes du niveau le plus élevé et ses règles dans des normes du niveau au moins législatif". **Cette exigence très spécifique de la Charte a reçu le soutien général du CCJE. Celui-ci recommande son adoption, au lieu des dispositions moins précises de la première phrase du Principe I.2 de la Recommandation R (94) 12.**

Bases de nomination ou de promotion

17. Selon les principes fondamentaux des Nations Unies (paragraphe 13), "La promotion des juges, lorsqu'un tel système existe, doit être fondée sur des facteurs objectifs, notamment leur compétence, leur intégrité et leur expérience." La Recommandation n° R (94) 12 est tout aussi claire : "Toute décision concernant la carrière professionnelle des juges devrait reposer sur des critères objectifs, et la sélection et la carrière des juges devraient se fonder sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité." La Recommandation n° R (94) 12 stipule clairement qu'elle est applicable à toutes les personnes exerçant des fonctions judiciaires, y compris celles chargées de connaître de questions touchant le droit constitutionnel, pénal, civil, commercial et administratif (aussi bien qu'aux juges non professionnels et aux autres personnes exerçant des fonctions judiciaires). On s'accorde donc en général à reconnaître que la nomination doit se faire "au mérite" et sur la base de "critères objectifs" et que les considérations politiques *devraient* être inadmissibles.

18. Il reste avant tout (a) à définir ce qu'implique l'aspiration générale à avoir des nominations "fondées sur le mérite" et sur l'"objectivité" et (b) à faire coïncider théorie et pratique. La présente question est aussi étroitement liée aux deux suivantes (*l'organe de nomination et les conditions d'exercice*).

19. Dans certains pays, la nomination des juges obéit constitutionnellement à des critères politiques. Lorsque les juges sont élus (par le peuple comme au niveau cantonal en Suisse ou par le Parlement au niveau de l'Etat fédéral suisse, en Slovénie, dans l'"ex-République yougoslave de Macédoine", en Allemagne, s'agissant de la Cour constitutionnelle fédérale, et en Italie, en ce qui concerne une partie des membres de la Cour constitutionnelle), cette procédure vise sans doute à donner aux juges dans l'exercice de leurs fonctions une certaine justification démocratique directe. Il n'est pas envisageable que la nomination ou la promotion des juges soient soumises à des strictes considérations des parties politiques. S'il y a un moindre risque que cela se produise, ou puisse être utilisé, la méthode peut s'avérer plus dangereuse qu'avantageuse.

20. Même lorsqu'une autorité distincte assume la responsabilité de la nomination ou de la promotion de juges ou intervient au cours de celle-ci, toute considération politique n'est pas, dans la pratique, nécessairement absente. Ainsi, en Croatie, un Haut Conseil de la Justice de onze membres (sept juges, deux avocats et deux professeurs) est chargé de ces nominations, *mais* le Ministre de la Justice peut proposer les onze membres qui seront élus par la Chambre des Représentants du Parlement de Croatie. *De plus*, le Haut Conseil doit consulter la commission des questions juridiques du Parlement croate, contrôlée par le parti dont émane le Gouvernement du moment, au sujet de toute nomination. Bien que l'article 4 de la Constitution amendée de la Croatie invoque le principe de séparation des pouvoirs, il poursuit en précisant que celle-ci comprend toutes les formes de coopération mutuelle et de contrôle réciproque des détenteurs de pouvoirs, ce qui n'exclut manifestement pas une ingérence politique en cas de nomination ou de promotion de juges. Bien qu'en Irlande, il y ait une commission de nomination de juges⁵, des considérations politiques semblent pouvoir déterminer lequel des candidats rivaux, qui sont tous approuvés par la Commission, est finalement nommé par le Ministre de la Justice (la commission ne joue aucun rôle en matière de promotions).

21. Dans d'autres pays, les systèmes actuellement en place diffèrent entre les pays qui ont une magistrature de carrière (soit la plupart des pays de droit romain) et ceux où les juges sont issus des rangs de praticiens expérimentés (par ex. des pays de *Common Law* comme Chypre, Malte et le Royaume-Uni et d'autres comme le Danemark).

22. Dans les pays où il y a une magistrature de carrière, la nomination initiale des juges de carrière dépend normalement de la réussite objective à un examen. Il convient de se demander si (a) le concours suffit – les qualités personnelles ne devraient-elles pas être évaluées et les compétences pratiques enseignées et contrôlées ? (b) si une autorité indépendante des pouvoirs exécutif et législatif devrait intervenir à ce stade – en Autriche, par exemple, un *Personalsenat* (composé de cinq juges) joue un rôle officiel en recommandant les promotions, mais n'a pas compétence pour les nominations.

⁵ Voir paragraphe 43 ci-dessous.

23. A l'inverse, lorsque les juges sont ou peuvent être issus des rangs de praticiens expérimentés, il est peu probable que des examens aient une quelconque utilité. La nomination devrait dépendre des compétences vérifiées dans la pratique et de l'avis de personnes qui connaissent bien le candidat.

24. Dans l'ensemble des situations décrites ci-dessus, il est recommandé de disposer de règles objectives non seulement en vue d'exclure toute influence politique, mais aussi pour d'autres motifs comme le souci de prévenir le risque de favoritisme, de conservatisme et de clientélisme qui existe quand les nominations ne suivent pas une procédure structurée ou qu'elles sont fondées sur des recommandations personnelles.

25. Les "critères objectifs", visant à veiller à ce que la sélection et la carrière des juges soit "fondée sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité", ne peuvent être énoncés qu'en des termes généraux. Néanmoins, c'est leur contenu réel et leur effet dans l'Etat intéressé qui est déterminant en fin de compte. **Le CCJE recommande aux autorités des Etats membres responsables des nominations et des promotions ou chargées de formuler des recommandations en la matière d'adopter, de rendre publics et de mettre en œuvre des critères objectifs afin que la sélection et la carrière des juges soient "fondées sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité"**. Dès lors que ces critères auront été fixés, ces organes ou autorités responsables de toute nomination ou promotion devront agir en conséquence et il sera alors au moins possible d'examiner le contenu des critères adoptés et leur effet pratique.

26. Les réponses au questionnaire indiquent une absence générale de tout critère public. Le Lord Chancellor britannique a rendu publics des critères généraux et les autorités exécutives d'Ecosse ont diffusé un document de consultation. Le droit autrichien définit les critères de promotion. De nombreux pays, comme Chypre ou l'Estonie, se fondent sur l'intégrité de conseils indépendants de juges responsables des nominations ou chargés de les recommander. En Finlande, le Comité consultatif compétent compare les mérites des candidats et formule des propositions de nomination qui *doivent être motivées*. De même, en Islande, le Comité de sélection⁶ soumet au Ministre de la Justice une appréciation écrite des candidats à la fonction de juge de district, tandis que la Cour suprême rend un avis consultatif concernant la compétence des candidats à la Cour suprême. En Allemagne, au niveau fédéral et régional, des conseils de nomination des juges peuvent être chargés de soumettre des points de vue écrits (qui ne contiennent pas de raisons détaillées) sur l'aptitude des candidats à être nommés et promus. Ils ne lient pas le Ministre de la Justice, mais ils peuvent conduire à des critiques (parfois publiques) si celui-ci ne les suit pas. Cette pratique pourrait être considérée comme une discipline salutaire et permettre d'avoir une idée des critères qui sont appliqués, mais des considérations plaidant dans l'autre sens ont été avancées pour s'opposer à cette façon de faire (par ex. validité du jugement lorsqu'il convient de départager deux candidats assez semblables, et respect du secret concernant les sources d'information).

⁶ Il se compose de trois juristes nommés par le Ministre de la Justice sur recommandation de la Cour suprême, de l'Association des juges et de l'Association des avocats après que la Cour suprême a formulé des observations concernant leur candidature et leurs qualifications.

27. Bien qu'en Lituanie, il n'y ait aucun critère clairement défini concernant les promotions, le travail des juges de district est contrôlé par une série de critères quantitatifs *et qualitatifs*, basés principalement sur les statistiques (y compris les statistiques concernant les arrêts d'annulation en appel) et il fait l'objet de rapports au Département des tribunaux du ministère de la Justice. Le Ministre de la Justice ne joue qu'un rôle indirect dans la sélection et la promotion. Cependant, ce système de contrôle a été « sévèrement critiqué » par l'Association lituanienne des juges. Les données statistiques ont un rôle social important pour la compréhension et l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité des tribunaux. Mais elles ne sont pas identiques avec des standards objectifs pour évaluation, que ce soit dans le cas d'une nomination à un nouveau poste, d'une promotion ou autre. Une grande prudence est nécessaire dans toute utilisation des statistiques pouvant servir de support dans ce contexte.

28. Au Luxembourg, la promotion est censée être fondée normalement sur le principe d'ancienneté. Aux Pays-Bas, il subsiste des éléments d'un ancien système de promotion à l'ancienneté. En Belgique et en Italie, des critères objectifs d'ancienneté et de compétence conditionnent la promotion. En Autriche, en ce qui concerne les recommandations de promotion formulées par le *Personalsenat* (composé de cinq juges) à l'attention du Ministre de la Justice, la loi impose que l'ancienneté ne soit considérée qu'en cas d'aptitude professionnelle égale des candidats.

29. La Charte européenne sur le statut des juges (paragraphe 4.1) traite du système de promotion "lorsqu'il n'est pas basé sur l'ancienneté" et l'exposé des motifs note qu'il s'agit là d'un "système que la Charte n'a nullement entendu exclure dans la mesure où il est considéré comme hautement protecteur de l'indépendance". **Bien qu'une expérience suffisante soit une condition préalable à une promotion, le CCJE estime que dans le monde moderne, l'ancienneté n'est plus le grand principe de promotion généralement⁷ acceptable.** L'opinion publique souhaite vivement non seulement que le système judiciaire soit indépendant, mais aussi qu'il soit de qualité et, notamment en période de mutations, que les responsables de l'appareil judiciaire soient des hommes de valeur. Un système de promotion fondé entièrement sur l'ancienneté risque de perdre en dynamisme, ce qui ne peut se justifier par un gain réel en matière d'indépendance. Le CCJE a néanmoins considéré que les exigences d'ancienneté basées sur le nombre d'années d'expérience professionnelle peuvent contribuer à renforcer l'indépendance.

30. En Italie et dans une certaine mesure en Suède, le statut, la fonction et la rémunération des juges ont été dissociés. La rémunération dépend, presque automatiquement, de l'ancienneté de l'expérience et ne change généralement pas en fonction du statut ou de la fonction. Le statut dépend de la promotion mais n'implique pas nécessairement le siège dans une cour différente. Ainsi, le juge avec le statut du magistrat d'appel peut préférer de continuer à siéger dans un tribunal de première instance. De cette façon, le système vise à augmenter l'indépendance au moyen d'écarter toute motivation financière pour obtenir une promotion ou une nouvelle fonction.

⁷ Le CCJE a pourtant connaissance de certains cas où de tels systèmes semblent fonctionner de manière satisfaisante, comme pour la nomination du Président de la Cour suprême en Inde et au Japon.

31. Le CCJE s'est intéressé à l'égalité entre les femmes et les hommes. Selon les Grandes lignes de Latimer House, les nominations à tous les niveaux du système judiciaire doivent poursuivre l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes. En Angleterre, les Principes directeurs du Lord Chancellor prévoient des nominations fondées strictement sur le mérite, "indépendamment du sexe, de l'origine ethnique, de l'état civil et de l'orientation sexuelle...", mais le Lord Chancellor a clairement fait savoir qu'il souhaite encourager la nomination de femmes et de membres de minorités ethniques à des fonctions judiciaires. Ce sont là manifestement des buts légitimes. Le délégué autrichien a fait savoir que si, en Autriche, il y a deux candidats ayant la même qualification, il est prévu que le candidat du sexe sous-représenté soit retenu. A supposer même que cette réaction positive limitée au problème de sous-représentation ne soulève pas de problème juridique, le CCJE relève qu'elle pose les difficultés pratiques suivantes : d'abord, elle ne retient qu'un critère de sous-représentation (le sexe) et ensuite, on pourrait se demander ce qui, étant donné la situation dans un pays donné, contribue à la sous-représentation pour des raisons discriminatoires dans ce domaine. **Le CCJE ne propose pas de disposition sur le modèle de la règle autrichienne comme règle internationale générale, mais il souligne le besoin de parvenir à une égalité au moyen des « principes directeurs », tels que mentionnés dans la 3^{ème} phrase ci-dessus.**

Les organes de nomination et consultatifs

32. Le CCJE note le large éventail de méthodes employées pour nommer les juges. Il est unanime à estimer que les nominations doivent se faire au mérite.

33. Les diverses méthodes actuellement utilisées pour sélectionner les juges peuvent toutes être considérées comme ayant des avantages et des inconvénients : on peut soutenir que l'élection confère plus directement une légitimité démocratique, mais cela suppose que les candidats fassent campagne, s'adonnent à la politique et puissent être tentés d'acheter ou de distribuer leurs faveurs. La cooptation par les magistrats en place peut permettre d'avoir des candidats techniquement qualifiés, mais elle risque de conduire à un certain conservatisme et au clientélisme⁸. Elle serait considérée comme véritablement anti-démocratique dans certaines philosophies constitutionnelles. La nomination par l'exécutif ou par le législatif pourrait également fournir un argument en faveur d'un renforcement de la légitimité, mais fait courir un risque de dépendance à l'égard des détenteurs de ces pouvoirs. Une autre méthode consiste à confier les nominations à un organe indépendant.

34. On peut se demander si la diversité d'approche actuelle ne permet pas tacitement de continuer de soumettre les nominations à des influences politiques abusives. Le CCJE prend note de l'opinion du spécialiste, M. Oberto, selon lequel les procédures de nomination informelles et l'influence politique manifeste qui s'exerce sur les nominations de juges dans certains Etats ne sont pas des modèles utiles dans d'autres Etats, revenus récemment à un système démocratique, où il est essentiel d'assurer l'indépendance de la justice en instituant des organes de nomination strictement apolitiques.

⁸ Voir paragraphe 24 ci-dessus.

35. Pour prendre un exemple d'une nouvelle démocratie, le CCJE note que dans la République tchèque, c'est le Président de la République qui nomme les juges sur proposition du Ministre de la Justice, et le Président ou le Ministre qui décide des promotions (par exemple, la mutation à une juridiction de degré supérieur ou la nomination à la fonction de Président ou de Vice-Président). Il n'y a aucun Conseil suprême de la Justice, bien que des juges siègent dans les comités qui sélectionnent les candidats à une fonction judiciaire.

36. La Recommandation N° R (94) 12 évite de se prononcer sur ce point. Elle commence par supposer l'existence d'un organe de nomination indépendant :

"L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement et de l'administration. Pour garantir son indépendance, des dispositions devraient être prévues pour veiller, par exemple, à ce que ses membres soient désignés par le pouvoir judiciaire et que l'autorité décide elle-même de ses propres règles de procédure."

Cependant, elle poursuit en envisageant alors un système tout différent :

"Toutefois, lorsque la Constitution, la législation ou les traditions permettent au gouvernement d'intervenir dans la nomination des juges, il convient de garantir que les procédures de désignation des juges soient transparentes et indépendantes en pratique et que les décisions ne soient pas influencées par d'autres motifs que ceux qui sont liés aux critères objectifs susmentionnés."

Les exemples de "garanties" qui suivent offrent une latitude encore plus grande pour s'écarter de procédures formelles – il y a d'abord un organe spécial indépendant et compétent, habilité à donner au gouvernement des conseils "qui sont suivis dans la pratique", puis "le droit pour un individu d'introduire un recours contre une décision auprès d'une autorité indépendante" et enfin la possibilité floue (et exprimée en termes vagues) qu'il suffise que "l'autorité habilitée à prendre la décision établisse des garde-fous contre toute influence indue ou abusive".

37. L'arrière-plan de cette formulation renvoie aux conditions en 1994. Mais le CCJE s'alarme à présent de sa nature quelque peu vague et indéterminée dans le contexte de la grande Europe, où les "traditions" juridiques ou constitutionnelles ont moins de pertinence et où des procédures formelles sont une nécessité dont il est dangereux de faire l'économie. **C'est pourquoi, il estime que toute décision liée à la nomination ou à la carrière d'un juge doit être fondée sur des critères objectifs et être prise par une autorité indépendante, ou être assortie de garanties pour qu'elle ne soit pas prise sur une autre base que ces critères.**

38. Le CCJE reconnaît qu'il peut être impossible d'aller plus loin, étant donné la diversité des systèmes existant actuellement dans les Etats européens. Cependant, son mandat du conseil consultatif l'invite à envisager une modification éventuelle des règles et pratiques existantes et l'élaboration de règles généralement acceptables. De plus, la Charte européenne sur le statut des juges va bien au-delà de la Recommandation n° R (94) 12 en précisant ceci :

"Pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge ou d'une juge, le statut prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci."

39. L'exposé des motifs explique que "l'intervention" d'une instance indépendante s'interprète au sens large pour couvrir une opinion, recommandation ou proposition et une décision effective. La Charte européenne va encore bien plus loin que la pratique actuelle dans de nombreux Etats européens (il n'est pas surprenant que les délégués des Hauts conseils de Juges et des associations de juges réunis les 23-26 juin 1997 à Varsovie aient souhaité un contrôle judiciaire encore plus développé de la nomination et de la promotion des juges que ce que préconise la Charte.).

40. Les réponses au questionnaire montrent que la plupart des Etats européens ont mis en place un organe indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, habilité à jouer un rôle exclusif ou moins marqué en matière de nominations et (le cas échéant) de promotions ; ainsi, Andorre, la Belgique, Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, la Moldova, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, la Roumanie, la Russie, la Slovaquie, la Slovénie, "l'ex-République yougoslave de Macédoine" et la Turquie.

41. L'absence d'organe de cette nature est considérée comme une faiblesse en République tchèque. Bien que Malte dispose d'un tel organe, le fait qu'il ne soit consulté qu'à titre facultatif par l'instance chargée des nominations⁹ a été considérée comme une faiblesse. En Croatie, l'ampleur de l'influence politique potentielle sur l'instance chargée des nominations a été qualifiée de problématique¹⁰.

42. Les systèmes suivants serviront de trois exemples de conseil supérieur de la Justice satisfaisant aux propositions de la Charte européenne.

i) Selon l'article 104 de la Constitution italienne, il se compose du Président de la République, du Premier Président et du Procureur général de la Cour de Cassation, de vingt juges élus par leurs pairs et de dix membres (professeurs d'université et avocats ayant quinze ans d'expérience) élus par le Parlement réuni en congrès. Selon l'article 105, le Conseil supérieur est chargé de "désigner, de recruter et de muter, de promouvoir et de sanctionner les juges conformément aux règles de l'organisation judiciaire".

ii) Les lois hongroises sur la réforme des tribunaux de 1997 établissent le Conseil National Judiciaire ayant les compétences pour l'administration des tribunaux, y compris la nomination des juges. Le Conseil est composé du Président de la Cour suprême (Président du Conseil), de neuf juges, du Ministre de la Justice, du Procureur Général, du Président des Barreaux et de deux députés du Parlement.

⁹ Le Président, sur le conseil du Premier Ministre.

¹⁰ Voir paragraphe 20 ci-dessus.

iii) En Turquie, un Conseil Suprême procède à la sélection et à la promotion aussi bien des juges que des procureurs. Il est composé de sept membres, parmi lesquels figurent cinq juges de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat. Le ministre de la Justice préside le Conseil et le Sous-secrétaire du ministre de la Justice est également son membre *ex officio*.

43. Un exemple de *Common law* est donné par l'Irlande, où un Comité de nomination des juges a été institué par la partie 13 de la *Courts and Courts Officers Act 1995* afin de sélectionner les candidats et d'informer le Gouvernement sur l'aptitude de ces personnes à la fonction de juge. Les neuf membres du Comité sont le Président de la Cour suprême, les trois Présidents de la Haute Cour, du tribunal de *circuit* et du tribunal de district, le Procureur général, un avocat en activité, désigné par le Président du barreau, un avoué en activité, désigné par le Président de la *Law Society* et jusqu'à trois membres qui sont nommés par le Ministre de la Justice et qui ont une expérience ou des connaissances dans le domaine du commerce, de la finance ou de l'administration, voire une expérience de justiciables. Ce système n'empêche pas toute influence politique de s'exercer sur le processus¹¹.

44. Le modèle allemand (déjà cité) comprend des conseils dont le rôle peut varier selon qu'il s'agit des tribunaux du niveau fédéral ou de Länder et en fonction du niveau des tribunaux. Il y a des conseils chargés de la nomination dont le rôle est habituellement purement consultatif. De plus, dans des nombreux Länder le choix des juges est effectué sous la responsabilité conjointe du Ministre de la Justice compétent et du comité pour la sélection des juges. Ce comité a d'ordinaire un droit de veto. Il se compose en général de membres du parlement, de juges élus par leurs pairs et d'un avocat. La participation du Ministre de la Justice est considérée en Allemagne comme un élément démocratique important car le Ministre est responsable devant le parlement. D'un point de vue constitutionnel, on estime qu'il est important que l'organe qui décide effectivement des nominations ne soit pas composé uniquement ou majoritairement de juges.

45. Même dans les systèmes juridiques où la pratique est satisfaisante en raison de la force des traditions et d'une auto-discipline informelle, d'ordinaire sous l'influence des médias libres, on prend de plus en plus conscience, qu'il serait nécessaire de mettre en place des garde-fous objectifs et formels. Dans d'autres Etats, notamment les ex-pays communistes, il y a urgence en la matière. **Le CCJE estime que la Charte européenne – pour autant qu'elle préconise l'intervention (au sens suffisamment large pour couvrir une opinion, recommandation ou proposition, ainsi qu'une décision effective) d'une instance indépendante composée dans une grande mesure de représentants des juges choisis démocratiquement par d'autres juges¹² – va dans la bonne direction, que le CCJE souhaite recommander. Ceci est particulièrement important pour les pays qui n'ont pas de système éprouvé aux bases démocratiques solides.**

¹¹ Voir paragraphe 20 ci-dessus.

¹² Voir paragraphes 38-39 ci-dessus.

Durée du mandat

46. Les Principes fondamentaux des Nations Unies, la Recommandation n° R (94) 12 et la Charte européenne sur le statut des juges envisagent tous la possibilité de nommer les juges pour une durée déterminée plutôt que jusqu'à l'âge de la retraite légale.

47. La Charte européenne (paragraphe 3.3) envisage aussi que "la procédure de recrutement prévoit une période d'essai, nécessairement courte, postérieure à la nomination en qualité de juge avant que celle-ci ne soit confirmée à titre définitif".

48. Dans la pratique européenne, les nominations à plein temps jusqu'à l'âge légal de la retraite sont la règle. C'est là l'approche la moins problématique du point de vue de l'indépendance.

49. De nombreux systèmes de droit romain prévoient une période de formation ou d'essai pour les nouveaux juges.

50. Dans certains pays, des nominations ne sont autorisées que pour une durée limitée (par ex. pour douze ans dans le cas de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne). De même, les juges sont d'ordinaire nommés pour une durée limitée aux tribunaux internationaux (comme la Cour européenne de justice et la Cour européenne des Droits de l'Homme).

51. Certains pays font couramment appel aux assesseurs, qui sont nommés pour une durée limitée ou qui sont moins bien protégés que les juges à temps plein (par ex. le Royaume-Uni et le Danemark).

52. Le CCJE estime que lorsqu'à titre exceptionnel, un poste de juge à plein temps est attribué pour une durée limitée, la nomination ne doit pas être renouvelable sauf s'il y a une procédure garantissant que :

- i. l'organe de nomination examine la demande de reconduction du juge si celui-ci le souhaite et
- ii. la décision de reconduction est prise en toute objectivité et au mérite, sans que des considérations politiques n'entrent en ligne de compte.

53. **Le CCJE estime que si la nomination est provisoire ou pour une durée limitée, l'instance responsable de l'objectivité et la transparence de la méthode employée pour la nomination ou la reconduction à une fonction de juge à temps plein sont d'une importance capitale (voir aussi paragraphe 3.3 de la Charte européenne).**

54. Le CCJE est conscient que son mandat ne fait pas référence spécifique à la situation des juges au niveau international. Issu d'une recommandation (n° 23) du rapport des Sages de 1998, selon laquelle la coopération directe avec les institutions nationales du système judiciaire devrait être renforcée, et de la Résolution n° 1 adoptée ensuite par les Ministres de la Justice à leur 22e Conférence tenue les 17-18 juin 1999 à Chişinau, le CCJE a pour vocation de contribuer à mettre en œuvre les

priorités énoncées dans le programme d'action global « pour le renforcement du rôle des juges en Europe et de conseiller (...) sur l'opportunité (...) de la mise à jour des instruments juridiques du Conseil de l'Europe ». Le programme d'action global est axé pour l'essentiel sur les systèmes juridiques internes des Etats membres. Cependant, il convient de ne pas oublier les critères d'appartenance au Conseil de l'Europe, qui comprennent le « respect des obligations contractées au titre de la Convention européenne des Droits de l'Homme ». A cet égard, « la soumission à la juridiction contraignante – en vertu du droit international public – de la Cour européenne des Droits de l'Homme est sans conteste la principale caractéristique du Conseil de l'Europe » (Rapport des Sages, paragraphe 9).

55. Le CCJE est d'avis que, comme les juridictions supranationales et leurs décisions ont une influence croissante sur les systèmes juridiques nationaux, il est essentiel d'encourager les Etats membres à respecter les principes relatifs à l'indépendance, l'inamovibilité, la nomination des juges et la durée du mandat qui leur est confié dans ces instances supranationales (voir notamment ci-dessus paragraphe 52).

56. **Le CCJE s'accorde à reconnaître qu'en raison de l'importance pour les systèmes juridiques nationaux et pour les juges des obligations résultant des traités internationaux comme la Convention européenne et les traités de l'Union européenne, il est essentiel que la nomination et la reconduction des juges aux instances qui interprètent ces traités bénéficient de la même confiance et respectent les mêmes principes que les systèmes juridiques nationaux. Le CCJE convient ensuite que l'intervention de l'autorité indépendante mentionnée dans les paragraphes 37 et 45 devrait être encouragée dans les cas de la nomination et de la reconduction des juges des tribunaux internationaux.** Le Conseil de l'Europe et ses institutions sont en bref fondés sur la croyance en des valeurs communes supérieures à celles des différents Etats membres. Cette croyance a déjà eu des effets pratiques considérables. Ce serait revenir sur ces valeurs et sur les avancées réalisées pour les préciser et les appliquer si l'on n'insistait pas sur leur application à l'échelle internationale.

Conditions d'exercice (inamovibilité et régime de sanctions disciplinaires)

57. Selon un grand principe de l'indépendance judiciaire, l'exercice de la fonction occupée par un juge doit être garanti jusqu'à l'âge légal de la retraite ou l'expiration du mandat confié pour la durée déterminée : voir les principes fondamentaux des Nations Unies paragraphe 12 ; la Recommandation n° R (94) 12 Principe I(2)(a) (ii) et (3) et Principe VI (1) et (2). Selon la Charte européenne, ce principe s'étend à la désignation ou la nomination dans un service ou un lieu différents sans le consentement de l'intéressé (sauf en cas de réorganisation judiciaire ou de mutation temporaire), mais la Charte comme la Recommandation n° R (94) 12 précisent que la mutation peut être ordonnée à titre de sanction disciplinaire.

58. Le CCJE note qu'il n'y a pas en République tchèque d'âge obligatoire de la retraite, mais qu'un "juge peut être révoqué par le Ministre de la Justice une fois qu'il a atteint l'âge de 65 ans".

59. L'existence d'exceptions aux règles d'inamovibilité, notamment celles qui découlent de sanctions disciplinaires, conduit immédiatement à s'intéresser à l'instance et à la méthode par laquelle les juges peuvent être sanctionnés, ainsi qu'aux motifs des sanctions disciplinaires. La Recommandation n° R (94) 12, Principe VI (2) et (3), insiste sur la nécessité d'une définition précise des infractions pour lesquelles un juge peut être révoqué, et de procédures disciplinaires respectant les exigences liées aux droits de la défense de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Elle ajoute en outre que "les Etats devraient étudier la possibilité de constituer, conformément à une loi, un organe compétent spécial chargé d'appliquer les sanctions et mesures disciplinaires, lorsqu'elles ne sont pas examinées par un tribunal, et dont les décisions devraient être contrôlées par un organe judiciaire supérieur, ou qui serait lui-même un organe judiciaire supérieur". La Charte européenne assigne ce rôle à une instance indépendante qui devrait "intervenir" dans tous les aspects de la sélection et de la carrière de chaque juge.

60. **Le CCJE estime**

(a) que l'inamovibilité des juges devrait être un élément exprès de l'indépendance consacrée au niveau interne le plus élevé (voir paragraphe 16 ci-dessus) ;

(b) que l'intervention d'une instance indépendante¹³ selon une procédure qui garantit pleinement les droits de la défense, est d'une importance capitale dans les questions de discipline ; et

(c) qu'il serait utile d'élaborer des règles définissant non seulement la conduite qui peut conduire à la révocation, mais aussi l'ensemble des comportements qui peuvent entraîner des sanctions disciplinaires ou un changement de statut comme par exemple une mutation à un autre tribunal ou en un autre lieu.

Un avis détaillé sur la question contenant un projet de textes pour examen par le CDCJ pourrait être élaboré ultérieurement par le CCJE quand il s'intéressera expressément aux règles de conduite, bien que celles-ci soient sans nul doute étroitement liées au présent thème de l'indépendance.

Rémunération

61. Selon la Recommandation n° R (94) 12, "la rémunération [des juges] devrait être garantie par la loi" et elle doit être "à la mesure de la dignité de leur profession et des responsabilités qu'ils assument" (Principes I(2)(a)(ii) et III(1)(b)). La Charte européenne contient une importante reconnaissance réaliste du rôle d'une rémunération appropriée qui mette les juges "à l'abri de pressions visant à influencer sur le sens de leurs décisions et plus généralement sur leur comportement...", et de l'importance d'une assurance-maladie et d'une pension de retraite suffisantes (paragraphe 6). **Le CCJE approuve pleinement cette mention de la Charte.**

¹³ Voir paragraphes 37 et 45 ci-dessus.

62. Bien que certains systèmes (par exemple dans les pays Nordiques) appliquent en la matière les mécanismes traditionnels en absence de formelles dispositions légales, le CCJE est d'avis qu'il est généralement important (et en particulier dans le cas des nouvelles démocraties) de fixer les dispositions légales spécifiques garantissant les salaires des juges qui protégeraient ces salaires contre les réductions et qui assureraient *de facto* l'augmentation des salaires en fonction du coût de la vie.

Absence d'influence extérieure induite

63. L'absence d'influence extérieure induite est un principe général largement reconnu : voir les principes fondamentaux des Nations Unies paragraphe 2 ; la Recommandation n° R (94) 12, Principe I(2)(d), qui précise encore que : "la loi devrait prévoir des sanctions à l'encontre des personnes cherchant à influencer ainsi les juges". Comme il s'agit de principes généraux, l'absence de pression externe induite et la nécessité, dans ces cas extrêmes, de prendre des sanctions ne prêtent pas à controverse¹⁴. De plus, le CCJE n'a pas de raison de penser que ces principes ne soient pas suffisamment garantis en droit dans les Etats membres. Par ailleurs, leur mise en œuvre pratique demande du soin, de la vigilance et, dans certains cas, une certaine modération politique. Les discussions avec les juges de différents Etats et leur compréhension et soutien pourraient être précieux à cet égard. Il est pourtant délicat de dire ce qu'est une influence induite et de trouver un bon équilibre entre, par exemple, la nécessité de protéger la procédure judiciaire contre les pressions et distorsions de toutes sortes, qu'elles soient d'origine politique, médiatique ou autre, et l'utilité d'une discussion ouverte sur les questions d'intérêt public au sein de la société et dans une presse libre. Il faut que les juges acceptent d'être des personnages publics et qu'ils ne soient pas trop susceptibles ou d'une constitution fragile. **Le CCJE estime qu'aucune modification du principe existant ne semble nécessaire mais que les juges des différents Etats pourraient tirer profit de discussions et d'échanges d'information sur des situations particulières.**

Indépendance au sein de l'appareil judiciaire

64. Il s'agit avant tout de souligner ici qu'un juge dans l'exercice de ses fonctions n'est l'employé de personne ; il exerce une fonction de l'Etat. Il est par conséquent le serviteur de la loi et il n'est responsable que devant la loi. Il est évident qu'un juge lors d'examen d'un cas n'agit sur aucun ordre ou instruction de la part d'un tiers au sein ou à l'extérieur du système judiciaire.

65. Selon le Principe I(2)(a)(i) de la Recommandation n° R (94) 12, "les décisions des juges ne devraient pas être susceptibles d'être révisées en dehors des procédures de recours prévues par la loi" et selon le Principe I(2)(a)(iv), "à l'exception des décisions concernant l'amnistie, la grâce ou des mesures similaires, le gouvernement ou l'administration ne devraient pas être habilités à prendre de décisions annulant des décisions de justice rétroactivement". **Le CCJE note que les réponses au questionnaire indiquent que ces principes sont observés en général, si bien qu'aucune modification n'est proposée.**

¹⁴ Voir aussi la balance entre le principe général de la liberté d'expression et l'exception (quand des mesures sont nécessaires afin de maintenir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire) dans l'art. 10 de la CEDH.

66. Le CCJE note le risque potentiel que la hiérarchie judiciaire interne peut faire peser sur l'indépendance des juges. On sait que l'indépendance suppose non seulement d'être à l'abri d'une influence extérieure indue, mais aussi d'être soustrait à l'influence indue qui peut découler dans certaines situations de l'attitude d'autres juges. "Les juges devraient être absolument libres de statuer impartialement sur les affaires dont ils sont saisis, selon leur intime conviction et leur propre interprétation des faits, et conformément aux règles de droit en vigueur" (Recommandation n° R (94) 12, Principe I (2)(d)). Il s'agit ici des juges pris isolément. Les termes employés n'excluent pas les doctrines comme celle du précédent dans les pays de *Common law* (c'est-à-dire l'obligation d'un juge d'une juridiction de degré inférieur de se conformer à une décision antérieure prise par une Cour de degré supérieur sur un point de loi soulevé directement dans une affaire ultérieure).

67. Le Principe I(2)(d) ajoute encore ceci : "Les juges ne devraient être obligés de rendre compte à aucune personne étrangère au pouvoir judiciaire sur le fond de leurs affaires." Cette phrase est plutôt obscure. "Rendre compte" sur le fond d'affaires, même à d'autres membres du pouvoir judiciaire semble *a priori* contraire au principe d'indépendance judiciaire. Si une décision de justice était rendue avec une incompétence telle qu'elle s'apparente à une faute professionnelle, il pourrait en aller autrement, mais, même dans ce cas peu probable là, le juge ne rendrait pas compte, mais devrait réfuter une accusation.

68. Le pouvoir hiérarchique confié dans de nombreux systèmes aux juridictions de degré supérieur peut dans la pratique mettre en danger l'indépendance individuelle des juges. Une solution consisterait à transférer toutes les compétences pertinentes à un Haut conseil de la Justice, qui protégerait alors les juges contre toute ingérence extérieure et intérieure. Cela nous ramène à la recommandation de la Charte européenne sur le statut des juges sur laquelle l'attention a déjà été attirée dans les parties intitulées *L'organe de nomination* et *Absence d'influence extérieure indue*.

69. Dans les pays où ils existent, les systèmes d'inspection des tribunaux ne devraient pas s'intéresser au fond ou à la justesse des décisions de justice, ni pousser les juges, pour des raisons d'efficacité, à favoriser la productivité aux dépens du bon accomplissement de leur rôle. Celui-ci consiste à parvenir à une décision mûrement réfléchie conformément à l'intérêt des justiciables¹⁵.

70. Le CCJE prend note dans ce contexte du système italien moderne de séparation des grades, des salaires et des fonctions, décrit dans le paragraphe 30 ci-dessus. L'objectif de ce système est de renforcer l'indépendance des juges. Il permet aussi que des affaires difficiles de première instance (par exemple, celles qui sont liées à la mafia en Italie) soient traitées par des juges très qualifiés.

Rôle des juges

71. Ce titre pourrait recouvrir un large éventail de sujets. Bien des points exigeront un examen détaillé lorsque le CCJE s'intéressera à la question des règles, si bien qu'il vaut mieux le laisser jusque là. Il en va ainsi de questions telles que l'appartenance à un parti politique et l'accomplissement d'activités politiques.

¹⁵ Voir aussi paragraphe 27 ci-dessus.

72. A sa réunion, le CCJE a évoqué le fait que, dans certains systèmes, les fonctions de juge, de procureur et de fonctionnaire du ministère de la Justice sont interchangeables. En dépit de ces passerelles, le CCJE décide que l'examen du rôle, du statut et des devoirs des procureurs, parallèlement à ceux des juges ne relève pas de son mandat. Il resterait cependant à dire si un tel système est compatible avec l'exigence d'indépendance des juges. C'est là un sujet qui est sans aucun doute d'une importance considérable dans les systèmes juridiques concernés. **Le CCJE estime que ce point mériterait ultérieurement une étude approfondie, peut-être en relation avec l'étude des règles de conduite des juges, mais qu'il nécessiterait l'évaluation d'un spécialiste.**

Conclusions

73. Le CCJE considère qu'il est important pour les Etats membres d'appliquer pleinement les principes déjà élaborés (paragraphe 6) et, après avoir examiné les règles contenues notamment dans la Recommandation n° R (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, il conclut comme suit :

- (1) Les principes fondamentaux de l'indépendance des juges devraient être énoncés au niveau constitutionnel ou dans les normes internes de niveau le plus élevé possible dans chaque Etat membre et ses règles plus spécifiques dans des normes de niveau législatif (paragraphe 16).
- (2) Dans chaque Etat membre, les autorités responsables des nominations et des promotions, ou chargées des formuler des recommandations en la matière, devraient adopter, rendre publics et mettre en œuvre des critères objectifs afin que la sélection et la carrière des juges soient fondées sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité (paragraphe 25).
- (3) L'ancienneté ne devrait pas constituer le principe essentiel de promotion. Une expérience professionnelle adéquate est néanmoins pertinente ; les conditions préalables liées au nombre d'années d'expérience peuvent contribuer à renforcer l'indépendance (paragraphe 29).
- (4) Le CCJE estime que la Charte européenne sur le statut des juges – pour autant qu'elle préconise l'intervention d'une instance indépendante composée dans une grande mesure de représentants des juges choisis démocratiquement par d'autres juges – va dans la bonne direction, que le CCJE souhaite recommander (paragraphe 45).
- (5) Le CCJE estime que si la nomination est provisoire ou pour une durée limitée, l'instance responsable de l'objectivité et la transparence de la méthode employée pour la nomination ou la reconduction à une fonction de juge à temps plein, sont d'une importance capitale (voir aussi paragraphe 3.3 de la Charte européenne) (paragraphe 53).

(6) Le CCJE s'accorde à reconnaître qu'en raison de l'importance pour les systèmes juridiques nationaux et pour les juges des obligations résultant des traités internationaux comme la Convention européenne et les traités de l'Union européenne, il est essentiel que la nomination et la reconduction des juges aux instances qui interprètent ces traités bénéficient de la même confiance et respectent les mêmes principes que les systèmes juridiques nationaux. Le CCJE convient ensuite que l'intervention de l'autorité indépendante mentionnée dans les paragraphes 37 et 45 devrait être encouragée dans les cas de la nomination et de la reconduction des juges des tribunaux internationaux (paragraphe 56).

(7) Le CCJE estime que l'inamovibilité des juges devrait être un élément exprès de l'indépendance consacrée au niveau interne le plus élevé (paragraphe 60).

(8) La rémunération des juges devrait être à la mesure de leur rôle et des responsabilités qu'ils assument, de même ils devraient bénéficier d'une assurance-maladie et d'une pension de retraite suffisantes. Les salaires devraient être garantis par les dispositions légales spécifiques les protégeant contre les réductions et assurant leur augmentation en fonction du coût de la vie (paragraphes 61-62).

(9) Chaque juge jouit de l'indépendance dans l'exercice de ses fonctions nonobstant toute hiérarchie au sein des juridictions (paragraphe 64).

(10) L'usage des données statistiques et les systèmes d'inspection judiciaire ne doivent pas porter préjudice à l'indépendance des juges (paragraphes 27 et 69).

(11) Le CCJE constate qu'il serait opportun d'élaborer des recommandations additionnelles ou d'amender la Recommandation n° R (94) 12 à la lumière de cette opinion et des travaux futurs qui seront entrepris par le CCJE.

ANNEXE IV

AVIS N° 2 (2001)
DU CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPÉENS (CCJE)
A L'ATTENTION DU COMITÉ DES MINISTRES
DU CONSEIL DE L'EUROPE
RELATIF AU FINANCEMENT ET À 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

1. Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a rédigé le présent avis à la lumière, d'une part, des réponses des Etats à un questionnaire et, d'autre part, de textes élaborés par le Groupe de travail du CCJE et de textes élaborés par la présidence et la vice-présidence du CCJE et par le spécialiste du CCJE sur cette question, M. Jacek CHLEBNY (Pologne).
2. Le CCJE reconnaît que le financement des tribunaux a un lien étroit avec la question de l'indépendance des juges, dans la mesure où il détermine les conditions dans lesquelles les tribunaux exercent leur mission.
3. En outre, il existe un rapport évident entre, d'une part, le financement et la gestion des tribunaux et, d'autre part, les principes de la Convention européenne des Droits de l'Homme: l'accès à la justice et le droit à une procédure équitable ne sont pas assurés dans des conditions normales si une affaire ne peut être examinée dans un délai raisonnable par un tribunal disposant des crédits et moyens appropriés pour agir efficacement.
4. L'ensemble des principes et normes généraux du Conseil de l'Europe en matière de financement et de gestion des tribunaux met à la charge des Etats le devoir de dégager les moyens financiers permettant de répondre aux nécessités des différents systèmes judiciaires.
5. **Le CCJE reconnaît que bien que le financement des tribunaux soit un élément du budget présenté au parlement par le ministère des Finances, ce financement ne doit pas être tributaire des fluctuations politiques.** Certes, le niveau de financement qu'un pays peut se permettre de dégager pour ses tribunaux est une décision politique; mais dans un système fondé sur la séparation des pouvoirs, il est toujours nécessaire de veiller à ce que ni le pouvoir exécutif ni le pouvoir législatif ne puisse exercer une quelconque pression sur la justice lorsqu'il fixe le budget de celle-ci. **Les décisions en matière d'affectation de fonds aux tribunaux doivent être prises dans le respect le plus rigoureux de l'indépendance des juges.**
6. Dans la majorité des pays, le ministère de la Justice est lui aussi mis à contribution, puisqu'il présente le budget des tribunaux au ministère des Finances et qu'il négocie ce budget avec lui. Dans beaucoup de pays, les juges prennent les devants, dans la mesure où les tribunaux adressent, directement ou indirectement, des propositions au ministère de la Justice. Toutefois, il arrive que les tribunaux soumettent des propositions budgétaires directement au ministère des Finances. C'est le cas de la Cour suprême d'Estonie et de la Cour suprême de Slovaquie, s'agissant de

leur propre budget; quant aux Cours suprêmes de Chypre et de Slovénie, elles présentent des propositions budgétaires concernant les tribunaux de tous les degrés de juridiction. En Suisse, la Cour suprême fédérale a le droit de soumettre au Parlement fédéral ses propres demandes financières (approuvées par la Commission administrative, formée de trois juges); de plus, le Président et le Secrétaire général de la Cour ont le droit de défendre en personne le budget de celle-ci devant le Parlement. En Lituanie, une décision de la Cour constitutionnelle du 21 décembre 1999 a établi le principe selon lequel chaque tribunal a le droit d'avoir son propre budget, répertorié dans le budget de l'Etat approuvé par le parlement. En Russie, le budget fédéral doit comporter une disposition distincte pour les besoins financiers de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême et d'autres juridictions de droit commun, de la Cour fédérale d'arbitrage et d'autres instances arbitrales; *de plus*, le Conseil des juges russes a le droit non seulement de participer à la négociation du budget fédéral, mais aussi d'être représenté lors des débats consacrés à celui-ci au sein des Chambres de l'Assemblée fédérale russe. Dans les pays nordiques, une législation récente a officialisé la procédure à suivre pour coordonner les budgets des tribunaux et les soumettre au ministère de la Justice; au Danemark, c'est l'administration judiciaire (dont le comité directeur est composé majoritairement de représentants des différentes juridictions) qui remplit ce rôle. En Suède, l'administration judiciaire nationale (instance spéciale gouvernementale dotée d'un comité directeur au sein duquel siège une minorité de juges) remplit une fonction analogue et est tenue de préparer des budgets continus triennaux.

7. En revanche, d'autres pays ne connaissent aucune procédure officielle concernant une participation juridictionnelle au budget que le ministre de la Justice, ou son équivalent, négocie pour financer les frais exposés par les tribunaux; et l'influence éventuellement exercée est informelle. La Belgique, la Croatie, la France, l'Allemagne, l'Italie (exception faite pour certains déboursements), le Luxembourg, Malte (à l'exception de la Cour suprême), l'Ukraine et le Royaume-Uni: autant de pays dont le système juridique appartient à cette catégorie.

8. Il n'y a pas toujours de relation entre la mesure dans laquelle le financement du système judiciaire est considéré comme suffisant et l'existence de procédures officielles permettant au système judiciaire de faire des propositions ou d'être consulté; toutefois, une contribution judiciaire plus directe continue d'être considérée comme une nécessité. Par ailleurs, les réponses aux questionnaires font trop souvent apparaître de nombreuses insuffisances – qu'il s'agisse d'une pénurie de moyens matériels (locaux, mobilier, équipement de bureautique et d'informatique) ou d'une absence totale du type d'assistance sans laquelle les juges ne peuvent aujourd'hui exercer leurs fonctions (personnel qualifié, adjoints spécialisés, accès à des sources documentaires informatisées, etc.). Dans les pays d'Europe orientale, en particulier, les restrictions budgétaires ont conduit le parlement à limiter les moyens financiers dégagés pour le financement des tribunaux à une proportion relativement modique par rapport au niveau requis (par exemple, 50 % en Russie). Même dans les pays d'Europe occidentale, les contraintes budgétaires se font sentir en termes de salles d'audience, de bureaux, d'informatique et/ou de ressources humaines (avec, parfois, comme conséquence, dans ce dernier cas, le fait que les juges ne peuvent être libérés des tâches non judiciaires).

9. Un problème qui peut se poser tient au fait que le système judiciaire, qui n'est pas toujours perçu comme constituant un volet spécial du pouvoir de l'Etat, ne peut s'acquitter de sa mission, ni demeurer indépendant, si certaines conditions bien précises ne sont pas réunies. Il arrive, malheureusement, que les aspects économiques soient dominants dans les discussions concernant l'efficacité du système judiciaire et les importants changements structurels dont il est l'objet. Aucun pays ne peut se permettre de ne pas tenir compte de sa capacité financière globale au moment de décider quel niveau de services il est en mesure d'assurer; il n'en demeure pas moins que le système judiciaire et les tribunaux sont un rouage essentiel de l'Etat et, à ce titre, peuvent faire valoir leur droit à des moyens financiers.

10. Bien que le CCJE ne puisse méconnaître les disparités économiques entre les pays, le développement d'un financement approprié des tribunaux passe par une plus grande participation de ceux-ci dans le processus d'élaboration du budget. **Dans ces conditions, le CCJE reconnaît qu'il importe que les dispositions en matière de vote du budget de la justice par le parlement comportent une procédure qui tienne compte de l'avis du pouvoir judiciaire.**

11. L'une des formes possibles de cette implication active de la justice dans l'élaboration du budget consisterait à confier à l'organe indépendant chargé de la gestion du corps judiciaire, dans les pays où cet organe existe¹, un rôle de coordination dans la préparation des demandes financières des tribunaux, et à faire de cet organe un interlocuteur direct du parlement pour l'appréciation des besoins des juridictions. Il serait souhaitable qu'un organe représentant l'ensemble des juridictions soit chargé de présenter les demandes budgétaires au parlement ou à l'une de ses commissions spécialisées.

12. La gestion du budget affecté aux tribunaux suppose une responsabilité étendue croissante requérant une attention professionnelle. Les débats du CCJE ont fait apparaître qu'il y a une nette différence entre, d'une part, les systèmes dans lesquels la gestion reste entre les mains des juges, ou des personnes ou d'un organe responsables devant le pouvoir judiciaire, ou encore d'une autorité indépendante dotée d'un soutien administratif approprié responsable devant cette autorité et, d'autre part, les systèmes dans lesquels cette gestion est confiée entièrement à des services ou départements gouvernementaux. Cette première solution a été adoptée dans quelques nouvelles démocraties et aussi dans certains autres pays, en raison des avantages qu'elle est supposée présenter dans la garantie de l'indépendance et en raison de l'aptitude du pouvoir judiciaire à s'acquitter de ses fonctions.

13. Si la gestion des tribunaux est confiée aux juges, ceux-ci doivent bénéficier de la formation adéquate et de l'aide nécessaire pour leur permettre de faire face à cette tâche. En tout état de cause, il importe que toutes les décisions administratives qui affectent directement l'exercice des fonctions juridictionnelles relèvent de la responsabilité des juges.

¹ Voir l'Opinion N° 1 (2001) sur les règles concernant l'indépendance de la magistrature et l'inamovibilité des juges, la partie intitulée « Les organes de nomination et consultatifs »

Conclusion

14. **Le CCJE indique qu'il est nécessaire que les Etats reconsidèrent les dispositions existantes en matière de financement et de la gestion des tribunaux à la lumière du présent avis. En particulier, le CCJE souligne la nécessité pour chaque Etat d'allouer des ressources suffisantes aux tribunaux, afin qu'ils puissent fonctionner dans le respect des normes énoncées à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.**

ANNEXE V

**PROJET DE MANDAT SPECIFIQUE
DU CONSEIL CONSULTATIF
DE JUGES EUROPEENS (CCJE)**

COOPERATION JURIDIQUE

Mandat spécifique

1. Nom du comité : CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS (CCJE)
2. Type du comité : organe consultatif
3. Source du mandat : Comité des Ministres
4. Mandat :

Suite

- à la recommandation principale n° 23 du rapport du Comité des Sages concernant le renforcement de la coopération directe avec les organes judiciaires nationaux,
- aux conclusions et aux mesures de suivi opérationnel arrêtées par le Comité des Ministres en 2000 en matière de respect des engagements pris par les Etats membres concernant le fonctionnement du système judiciaire,
- à la Résolution n° 1 sur les mesures visant à renforcer l'indépendance et l'impartialité des juges en Europe adoptée par les Ministres européens de la Justice à l'issue de leur 22^e Conférence tenue en 2000, en particulier concernant le programme cadre d'action global pour le renforcement du rôle des juges et la constitution au sein du Conseil de l'Europe d'un groupe consultatif composé des juges chargé de contribuer à la mise en œuvre des priorités identifiées dans ce programme, ainsi que de conseiller les comités directeurs sur l'opportunité et la manière de la mise à jour des instruments juridiques du Conseil de l'Europe,
- au programme cadre d'action global pour les juges en Europe adopté par le Comité des Ministres en 2000,

le CCJE à la tâche de contribuer en 2002 et 2003 à la mise en œuvre du programme cadre d'action global pour les juges en Europe, en particulier :

- a. d'adopter en 2002 un avis à l'attention du Comité des Ministres sur les principes et les règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges, en mentionnant particulièrement l'efficacité, les comportements incompatibles et l'impartialité (voir en particulier partie III B du programme cadre d'action global) ;

Ce travail sera effectué sur la base des réponses des délégations au questionnaire, d'un projet de rapport préparé par un spécialiste, d'un projet d'avis élaboré par le Secrétariat et révisé par le Groupe de travail du CCJE en 2002,

b. d'adopter en 2003 un avis à l'attention du Comité des Ministres sur la formation initiale et continue appropriée des juges, au niveau national et européen (voir en particulier partie III A du programme cadre d'action global);

Ce travail sera effectué sur la base des réponses des délégations au questionnaire, d'un projet de rapport préparé par un spécialiste, d'un projet d'avis élaboré par le Secrétariat et révisé par le Groupe de travail du CCJE en 2003,

c. d'assurer une assistance pratique en vue d'aider les Etats à se conformer aux normes concernant les juges (ex. les études de bonnes pratiques) ;

d. d'élaborer des textes ou des avis à la demande du Comité des Ministres ou d'autres organes du Conseil de l'Europe ;

e. d'encourager le partenariat dans le domaine judiciaire entre les tribunaux, les juges et les associations de juges, en particulier les partenariats des tribunaux est-européens avec ceux de l'Europe de l'Ouest.

5. Composition du comité :

a. Tous les Etats membres ont la faculté d'être représentés au sein du CCJE. Les membres devraient être choisis, en liaison, lorsqu'une telle instance existe, avec l'instance nationale chargée de veiller à l'indépendance et l'impartialité des juges et avec l'administration nationale chargée de la gestion du corps judiciaire, parmi les juges en fonction ayant une connaissance approfondie des questions relatives au fonctionnement des systèmes judiciaires et en raison de leur intégrité personnelle ;

Les frais de voyage et de séjour d'un représentant par Etat seront pris en charge par le Conseil de l'Europe.

b. La Commission Européenne et le Secrétariat Général du Conseil de l'Union Européenne peuvent participer aux travaux du CCJE, sans droit de vote ni remboursement des frais.

c. Les observateurs suivants auprès du Conseil de l'Europe peuvent envoyer un représentant, sans droit de vote ni remboursement des frais, aux réunions du CCJE:

- Saint-Siège,
- Etats-Unis d'Amérique,
- Canada,
- Japon,
- Mexique

- d. Pourront participer aux travaux du CCJE, selon les modalités établies par le Comité des Ministres, des représentants des Etats suivants:
- Bosnie-Herzégovine
 - République Fédérale de Yougoslavie
- e. Les observateurs suivants auprès du CCJE peuvent participer, sans droit de vote ni remboursement des frais, aux réunions du CCJE : l'Association Européenne des Magistrats.
6. Structures et méthodes de travail:

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.

Pour remplir son mandat, le Conseil consultatif peut constituer des groupes de travail et peut organiser des auditions. Il peut également avoir recours à des spécialistes scientifiques.

7. Durée :

Le présent mandat prendra fin le 31 décembre 2003.

ANNEXE VI**QUESTIONNAIRE RELATIF A
LA FORMATION DES JUGES
ET
QUESTIONNAIRE RELATIF A LA CONDUITE,
L'ETHIQUE ET LA RESPONSABILITE DES JUGES****A. Introduction**

1. Lors de sa première réunion (les 8-10 novembre 2000), le CCJE a demandé à la Présidence du Groupe de travail d'élaborer des questionnaires relatifs aux thèmes retenus pour examen en 2002 et 2003 :
 - i. les programmes appropriés de formation initiale et continue pour les juges, au niveau national et européen (voir doc. CCJE (2000) 3, partie III B) ;
 - ii. les principes et les règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges, en mentionnant particulièrement l'efficacité, les comportements incompatibles et l'impartialité (voir doc. CCJE (2000) 3, partie III B) ;
2. Conformément à la demande du CCJE, le Président du CCJE-GT, en collaboration avec le Président du CCJE, a préparé les questionnaires afin d'obtenir des informations résumant la position des pays relativement aux thèmes retenus.
3. Le présent document contient les questionnaires figurant sous A 1 i et ii ci-dessus tels qu'ils ont été approuvés par le CCJE lors de sa 2ème réunion (les 21-23 novembre 2001).

B. Questionnaire concernant la formation des juges

a) Formation initiale pour les candidats au poste de juge

1. Les personnes sélectionnées pour exercer les fonctions de juge reçoivent-elles une formation initiale et si oui, quelle est sa durée?
2. Le droit ou l'obligation de formation est-il prévu par un texte et si oui précisez, par quel texte?
3. La formation est-elle assurée et financée par l'Etat ou par d'autres moyens? Est-elle gratuite pour le candidat au poste de juge et est-ce que ce candidat est rémunéré ?
4. Existe-t-il une institution de formation des juges et, si oui, s'agit-il d'une structure permanente publique?
5. Si une telle institution existe, décrivez brièvement son organisation, son fonctionnement et qui sont les formateurs.
6. Quels sont les programmes de formation initiale des juges ?
7. Un contrôle de l'aptitude à l'exercice des fonctions judiciaires est-il organisé à l'issue de la période de formation initiale ?

b) Formation continue

1. Existe-t-il un programme de formation continue des juges et si oui quelle est son organisation et son contenu?
2. La formation continue est-elle facultative ou obligatoire ?
3. Par qui est-elle assurée ?
4. Quels sont les moyens employés pour sensibiliser les juges à la nécessité d'améliorer leurs compétences professionnelles ?
5. Existe-t-il un programme spécifique de formation pour les juges en début de carrière ? Si oui, décrivez-le brièvement.

C. Questionnaire concernant la conduite, l'éthique et la responsabilité des juges

1. Quels sont les devoirs définis par la loi auxquels sont astreints les juges ?
2. Existe-t-il un code de déontologie des juges ?
 - 2.1 Dans l'affirmative, par qui a-t-il été élaboré et par qui a-t-il été adopté ?
 - 2.2 Quelles sont les obligations mises à la charge des juges ?
 - 2.3 Sa violation par le juge peut-il entraîner une sanction?
3. Quelles sont les incompatibilités entre les fonctions de juge et d'autres fonctions ou professions ?
4. Selon la loi ou la jurisprudence, quels sont les cas dans lesquels l'impartialité ou l'apparence d'impartialité des juges peuvent être suspectés ?
5. La responsabilité pénale ou civile d'un juge peut-elle être engagée pour des faits commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ?
 - 5.1 Dans quels cas ?
 - 5.2 Selon quelle procédure ?
 - 5.3 Devant quelle institution ou autorité ?
 - 5.4 Quelles sont les sanctions ou mesures de réparation applicables?
6. La responsabilité disciplinaire d'un juge peut-elle être engagée ?
 - 6.1 Dans quels cas ?
 - 6.2 Selon quelle procédure ?
 - 6.3 Devant quelle institution ou autorité ?
 - 6.4 Quelles sont les sanctions disciplinaires susceptibles d'être appliquées ?

ANNEXE VII**RECOMMANDATION N° R (94) 12
DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES
SUR L'INDÉPENDANCE, L'EFFICACITÉ ET LE RÔLE DES JUGES**

Amendements proposés
par
le Président du CCJE
(voir les parties en gras)

CONSEIL DE L'EUROPE**COMITÉ DES MINISTRES**

RECOMMANDATION N° R (94) 12**DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES
SUR L'INDÉPENDANCE, L'EFFICACITÉ ET LE RÔLE DES JUGES**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 13 octobre 1994,
lors de la 518^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant l'article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée «la Convention») qui dispose que «toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi»;

Considérant les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies en novembre 1985;

Ayant pris note du rôle essentiel que jouent les juges et les autres personnes exerçant des fonctions judiciaires dans la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Désirant promouvoir l'indépendance des juges afin de renforcer la prééminence du droit au sein des Etats démocratiques;

Conscient de la nécessité de renforcer la position et les pouvoirs des juges afin d'instaurer un système juridique efficace et équitable;

Sachant qu'il serait souhaitable de veiller à ce que les responsabilités judiciaires qui sont un ensemble de devoirs et de pouvoirs judiciaires visant à protéger les intérêts de toute personne soient dûment exercées,

Recommande aux gouvernements des Etats membres d'adopter ou de renforcer toutes les mesures nécessaires pour promouvoir le rôle des juges individuellement et de la magistrature dans son ensemble et d'améliorer leur indépendance et leur efficacité, en appliquant notamment les principes suivants:

Champ d'application de la recommandation

1. La présente recommandation est applicable à toutes les personnes exerçant des fonctions judiciaires, y compris celles chargées de connaître de questions touchant le droit constitutionnel, pénal, civil, commercial et administratif.
2. Les principes énoncés dans la présente recommandation s'appliquent aux juges non professionnels et aux autres personnes exerçant des fonctions judiciaires, à moins qu'il ne ressorte clairement du contexte qu'ils ne sont applicables qu'aux juges professionnels, comme c'est le cas des principes concernant la rémunération et la carrière des juges.

Principe I - Principes généraux concernant l'indépendance des juges

1. Toutes les mesures nécessaires devraient être prises afin de respecter, de protéger et de promouvoir l'indépendance des juges.
2. Notamment, il faudrait prendre les mesures ci-après:
 - a. L'indépendance des juges devrait être garantie **en faisant figurer les principes fondamentaux y relatifs dans les normes internes du niveau constitutionnel ou du niveau le plus élevé possible, et en incorporant des règles spécifiques se rapportant à l'indépendance dans la législation interne**¹. Selon les traditions juridiques de chaque Etat, ces dispositions pourraient prévoir, par exemple, ce qui suit:
 - i. les décisions des juges ne devraient pas être susceptibles d'être révisées en dehors des procédures de recours prévues par la loi;
 - ii. le mandat des juges et leur rémunération devraient être garantis par la loi;
 - iii. aucun organe autre que les tribunaux eux-mêmes ne devrait décider de sa compétence, telle que définie par la loi;

¹ Voir paragraphe 16 de l'Avis N° 1 (2001).

iv. à l'exception des décisions concernant l'amnistie, la grâce ou des mesures similaires, le gouvernement ou l'administration ne devrait pas être habilité à prendre de décisions annulant des décisions de justice rétroactivement.

b. Les pouvoirs exécutif et législatif devraient s'assurer que les juges sont indépendants et que des mesures susceptibles de mettre en danger leur indépendance ne sont pas adoptées.

c. Toute décision concernant la carrière professionnelle des juges devrait reposer sur des critères objectifs, et la sélection et la carrière des juges devraient se fonder sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité. **Les autorités responsables dans les Etats membres des nominations et des promotions ou chargées de formuler des avis en la matière devraient introduire, publier et mettre en œuvre des critères objectifs, afin que la sélection et la carrière des juges soient fondées sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité². L'ancienneté n'est plus le grand principe de promotion généralement acceptable bien que les exigences de l'ancienneté basées sur le nombre d'années de l'expérience professionnelle peuvent servir d'un soutien à l'indépendance**».³ L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement et de l'administration. Pour garantir son indépendance, des dispositions devraient être prévues pour veiller, par exemple, à ce que ses membres soient désignés par le pouvoir judiciaire et que l'autorité décide elle-même de ses propres règles de procédure. **Elle devrait en tout cas avoir parmi ses membres une représentation judiciaire substantielle, choisie démocratiquement par d'autres juges.**

Toutefois, lorsque la Constitution, la législation ou les traditions permettent au gouvernement d'intervenir dans la nomination des juges, il convient de garantir que les procédures de désignation des juges ne soient pas influencées par d'autres motifs que ceux qui sont liés aux critères objectifs susmentionnés. A titre d'exemple, il pourrait s'agir d'une ou plusieurs des garanties suivantes:

i. un organe spécial indépendant et compétent, habilité à donner au gouvernement des conseils qui sont suivis dans la pratique. **Un tel organe devrait avoir une représentation judiciaire substantielle parmi ses membres ;** ou

ii. le droit pour un individu d'introduire un recours contre une décision auprès d'une autorité indépendante. **Une telle autorité devrait avoir une représentation judiciaire substantielle parmi ses membres ;** ou

iii. **le contrôle et l'examen des procédures de nomination des juges et leur fonctionnement par une autorité indépendante (avec une représentation judiciaire substantielle) ou une personne indépendante dans le but d'assurer qu'elles soient transparentes, indépendantes et soumises aux critères objectifs mentionnés plus haut.**

² Voir paragraphe 25 de l'Avis N° 1 (2001).

³ Voir paragraphe 29 de l'Avis N° 1 (2001).

d. Les juges devraient prendre leurs décisions en toute indépendance et pouvoir agir sans restrictions et sans être l'objet d'influences, d'incitations, de pressions, de menaces ou d'interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit. La loi devrait prévoir des sanctions à l'encontre des personnes cherchant à influencer ainsi les juges. Les juges devraient être absolument libres de statuer impartialement sur les affaires dont ils sont saisis, selon leur intime conviction et leur propre interprétation des faits, et conformément aux règles de droit en vigueur. Les juges ne devraient être obligés de rendre compte à aucune personne étrangère au pouvoir judiciaire sur le fond de leurs affaires.

e. La distribution des affaires ne devrait pas être influencée par les souhaits d'une partie à une affaire ni d'aucune personne concernée par la décision à cet égard. Cette distribution peut, par exemple, être faite par tirage au sort ou selon une répartition automatique suivant l'ordre alphabétique ou un système analogue.

f. Un juge ne peut être dessaisi d'une affaire sans juste motif, comme une maladie grave ou l'existence d'un intérêt personnel en la matière. Toute raison ainsi que les procédures de dessaisissement devraient être prévues par la loi et ne devraient pas être influencées par tout intérêt du gouvernement ou de l'administration. Une décision tendant à dessaisir un juge d'une affaire devrait être prise par une autorité jouissant de la même indépendance sur le plan judiciaire que les juges.

3. Les juges, qu'ils soient nommés ou élus, sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat. **Cette garantie devrait être consacrée au niveau le plus élevé, comme il est mentionnée dans le Principe I.2.a⁴.**

Principe II - Autorité des juges

1. Toute personne concernée par une affaire, y compris les organes de l'Etat ou leurs représentants, devrait être soumise à l'autorité du juge.

2. Les juges devraient disposer de pouvoirs suffisants et être en mesure de les exercer pour s'acquitter de leurs fonctions, préserver leur autorité et la dignité du tribunal.

Principe III - Conditions de travail adéquates

1. Afin de créer des conditions de travail adéquates pour permettre aux juges de travailler efficacement, **conformément aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ainsi que pour leur permettre d'agir en toute indépendance des pressions qui pourraient exercer une influence néfaste sur leurs décisions ou leur conduite**, il faudrait en particulier:

⁴ Voir paragraphe 60 de l'Avis N° 1 (2001).

a. recruter suffisamment de juges et leur permettre d'acquérir toute la formation nécessaire, par exemple une formation pratique dans les tribunaux et, si possible, auprès d'autres autorités et instances, avant leur nomination et au cours de leur carrière. Cette formation devrait être gratuite pour le juge et porter, en particulier, sur la législation récente et la jurisprudence. Le cas échéant, cette formation devrait inclure des visites d'études auprès des autorités et des tribunaux européens et étrangères;

b. veiller à ce que le statut et la rémunération des juges soient à la mesure de la dignité de leur profession et des responsabilités qu'ils assument;

c. **assurer que le statut et la rémunération (y compris une assurance-maladie et une pension de retraite) soient adéquats à leur rôle, expérience et responsabilités⁵ ;**

d. mettre à la disposition des juges un personnel d'appui et des équipements adéquats, en particulier du matériel de bureautique et d'informatique, afin qu'ils puissent agir efficacement et sans retard injustifié;

e. prendre les mesures appropriées afin de confier des tâches non juridictionnelles à d'autres personnes, conformément à la Recommandation n° R (86) 12 concernant les mesures visant à prévenir et à réduire la surcharge de travail des tribunaux.

2. Toutes les mesures nécessaires devraient être prises afin de veiller à la sécurité des juges, notamment en assurant la présence de gardes dans les locaux des tribunaux ou en faisant protéger par la police les juges qui peuvent devenir ou sont victimes de graves menaces.

Principe IV - Associations

Les juges devraient être libres de créer des associations ayant, seules ou en liaison avec un autre organe, la tâche de sauvegarder leur indépendance et de protéger leurs intérêts.

Principe V - Responsabilités judiciaires

1. Dans les procédures, les juges ont le devoir de protéger les droits et les libertés de toute personne.

2. Les juges ont le devoir et devraient avoir le pouvoir d'exercer leurs responsabilités judiciaires afin de s'assurer que la loi est correctement appliquée et que les affaires sont traitées équitablement, efficacement et rapidement.

3. Les juges devraient en particulier assumer les responsabilités suivantes:

⁵ Voir paragraphe 61 de l'Avis N° 1(2001).

- a. agir dans toutes les affaires en toute indépendance et à l'abri de toute influence extérieure;
- b. statuer sur les affaires de manière impartiale conformément à leur propre évaluation des faits et à leur interprétation de la loi, s'assurer que toutes les parties sont entendues équitablement et que les droits procéduraux des parties sont respectés conformément aux dispositions de la Convention;
- c. s'abstenir de juger une affaire ou renoncer à agir lorsqu'il existe des justes motifs et uniquement dans ce cas. De tels motifs devraient être définis par la loi et peuvent concerner, par exemple, de graves problèmes de santé, l'existence d'un intérêt personnel en la matière ou l'intérêt de la justice;
- d. s'il y a lieu, expliquer de manière impartiale aux parties certaines questions de procédure;
- e. le cas échéant, encourager les parties à aboutir à un règlement amiable;
- f. sauf si la loi ou la pratique établie en disposent autrement, motiver leur jugement clairement et complètement en utilisant des termes facilement compréhensibles;
- g. suivre toute formation nécessaire à l'exercice de leurs fonctions de manière efficace et adéquate.

Principe VI - Exercice défailant des responsabilités et fautes disciplinaires

1. Lorsque des juges ne s'acquittent pas de leurs responsabilités de manière efficace et adéquate ou en cas de fautes disciplinaires, toutes les mesures nécessaires, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte à l'indépendance de la justice, devraient être prises. Selon les principes constitutionnels, **les dispositions législatives** et la tradition juridique de chaque Etat, ces mesures peuvent être, par exemple, les suivantes:
 - a. dessaisissement du juge;
 - b. affectation du juge à d'autres tâches judiciaires au sein de la juridiction;
 - c. sanctions pécuniaires telles qu'une réduction de rémunération pendant une période temporaire;
 - d. suspension.
2. Les juges nommés à titre permanent ne peuvent être révoqués sans juste motif tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge de la retraite obligatoire. Ces raisons, qui devraient être définies en termes précis par la loi, pourraient s'appliquer dans des pays où le juge est élu pour une certaine période, ou pourraient concerner les cas où le juge est incapable de s'acquitter de fonction judiciaire ou a commis des infractions pénales ou de graves violations des règles disciplinaires.

3. Lorsque les mesures prévues aux paragraphes 1 et 2 du présent article doivent être prises, les Etats devraient étudier la possibilité de constituer, conformément à une loi, un organe compétent spécial chargé d'appliquer les sanctions et mesures disciplinaires, lorsqu'elles ne sont pas examinées par un tribunal, et dont les décisions devraient être contrôlées par un organe judiciaire supérieur, ou qui serait lui-même un organe judiciaire supérieur. La loi devrait prévoir des procédures appropriées pour que le juge mis en cause bénéficie au moins de toutes les garanties d'une procédure équitable prévues par la Convention, par exemple de la possibilité de faire entendre ses arguments dans un délai raisonnable et d'avoir le droit de répondre à toute accusation portée contre lui.