

Rome, les 26-27 mars 2007
TROISIEME CONFERENCE EUROPEENNE DES JUGES
“Quel Conseil pour la Justice ?”

*Discours d'ouverture des travaux de Monsieur le Sénateur Nicola Mancino,
Vice Président du Conseil Supérieur de la Magistrature italienne*

Avant de déclarer l'ouverture des travaux de la Troisième Conférence Européenne des Juges, je souhaite en premier lieu adresser mes salutations les plus cordiales au Secrétaire Adjoint du Conseil de l'Europe, au Président et aux membres du Conseil Consultatif des Juges Européens, à tous les représentants des différentes autorités étrangères ici présents. Je salue et remercie également les autorités nationales pour leur participation et en particulier le Ministre de la Justice qui a collaboré activement avec le Conseil Supérieur pour la réalisation de cette initiative.

Les travaux de la Troisième Conférence Européenne des Juges ont fait l'objet d'une forte participation de personnalités hautement qualifiées, témoignant l'attention accordée à la dimension internationale du droit qui représente une réalité essentielle pour tout magistrat et pour les magistratures de tous les pays européens.

La globalisation des marchés, les phénomènes sociaux de dimension planétaire, tels que les flux migratoires et la mondialisation de l'économie, ont eu des effets immédiats sur la demande quotidienne de justice adressée aux différentes magistratures nationales par les usagers de ce système qui tend de plus en plus à franchir les frontières nationales. Les différentes magistratures doivent donc fournir des réponses appropriées et d'excellente qualité, dans des délais raisonnables, de manière à garantir une pleine effectivité des droits subjectifs lésés.

Dans ce contexte, l'Europe de plus en plus large, doit savoir jouer avec les différences vers la recherche de moments cohérents de synthèse, elle doit aussi faire

face à ces processus d'intégration, qui ne peuvent être renvoyés, pour parvenir à la construction d'un espace européen de justice, de liberté et de sécurité qui représente à la fois un objectif prioritaire et un instrument essentiel pour réaliser cette intégration.

Les conventions stipulées, la Charte de Nice, les initiatives des institutions communautaires, la jurisprudence de la Cour de Justice et de la Cour européenne des Droits de l'Homme s'orientent, non sans difficultés, vers cet objectif.

Les magistratures européennes sont profondément engagées dans ce processus de construction, elles acceptent ses orientations et s'évertuent depuis de longues années à réaliser des progrès concrets et durables.

Il est alors nécessaire de citer, parmi les nombreuses institutions qui participent à la création d'un espace juridique commun, le **Conseil de l'Europe**, institué dès 1949 et pour cette raison défini comme l'organisation politique européenne la plus "ancienne". En réalité, le plan d'action du Conseil de l'Europe apparaît plutôt jeune et vital. En effet, les objectifs de l'Organisation consistent dans la promotion des droits de l'Homme, de l'Etat de droit et de la démocratie et dans la lutte contre le terrorisme, le crime organisé et le trafic d'Etres Humains.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature a apporté sa contribution à cette institution, notamment dans le cadre des différentes initiatives qui ont intéressé les autorités d'autogestion. Plus particulièrement, l'institution du **Conseil Consultatif des Juges Européens** a été accueillie favorablement par le Conseil Supérieur qui a d'ailleurs rapidement désigné un magistrat italien comme délégué dès la constitution de cette autorité en l'an 2000, à la demande du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Le Conseil Consultatif des juges représente une étape importante et concrète en vue du renforcement du pouvoir judiciaire au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, et en particulier pour défendre leur indépendance par rapport aux autres

pouvoirs, pour l'évolution des carrières des juges, et le renforcement de la confiance des citoyens européens à l'égard des systèmes judiciaires.

Le magistrat italien désigné à l'origine par le Conseil Supérieur de la magistrature est aujourd'hui président du Conseil Consultatif, ce qui démontre une certaine reconnaissance pour l'engagement et l'efficacité de l'action menée.

Quant au Conseil Supérieur de la Magistrature Italienne, je peux affirmer qu'il s'est engagé à soutenir et à favoriser un tel parcours, en adoptant dans le cadre de ses programmes et activités les solutions les plus cohérentes. Il l'a fait et le fait encore dans le cadre des compétences que la Constitution lui a réservé, notamment pour la représentation et la gestion des magistrats italiens.

Dans ce contexte, la formation européenne des magistrats est un des domaines dans lesquels le Conseil Supérieur a exercé ses compétences. Le Conseil a introduit le droit européen dans la programmation annuelle et fait partie des fondateurs du **Réseau européen de formation judiciaire** (EJTN), convaincu que les magistratures doivent savoir concourir à la création d'un espace juridique européen à travers aussi des moments de rencontres et de collaboration.

En fait, la coopération judiciaire exige la reconnaissance réciproque des sentences et de toutes autres décisions judiciaires, et le rapprochement des législations nationales. Le développement d'une justice européenne exige alors un effort particulier dans le domaine de la formation et du perfectionnement professionnel des magistrats afin de diffuser une culture commune.

Selon moi – et je ne suis pas le seul à le penser - la formation des magistrats fait partie des prérogatives que la Constitution italienne attribue au Conseil Supérieur de la Magistrature ; par conséquent, toute hypothèse de réforme dans ce domaine doit tenir

compte de ce principe, à partir du moment où l'on crée de nouvelles structures, spécialement dédiées aux activités de formation destinées à l'ensemble des magistrats. En réalité, il existe un lien précis entre *indépendance* et *formation* des magistrats car le soin constant de la capacité technique et de la sensibilité pour l'éthique professionnelle est indispensable pour garantir l'exercice de la juridiction en toute autonomie et indépendance.

Le perfectionnement et la formation professionnelle sont aussi essentiels pour résoudre un autre problème, celui de la durée raisonnable des processus. En effet, la capacité d'apporter une réponse appropriée aux besoins de justice dépend non seulement de la réalisation de réformes inéluctables mais aussi de la préparation théorique et pratique du magistrat.

La formation et l'existence d'un climat de confiance réciproque entre les magistratures et les systèmes judiciaires est une condition fondamentale pour le **Réseau Européen des Conseils de Justice** (ENCJ), dont la Charte fut signée à Rome, le 20 mai 2004, au siège du Conseil Supérieur. Ce réseau a été fortement souhaité par le Conseil italien qui a contribué à son institution en participant à la première réunion préparatoire de La Haye en novembre 2003. Au cours de ces années, le Conseil a estimé bon de s'engager avec force et constance, en employant d'importantes ressources pour faire vivre le Réseau. Je me souviens de la première Présidence de l'organisme attribuée, par acclamation, à un membre du C.S.M., le Prof. Luigi Berlinguer, un des conférenciers de cette importante Conférence.

Il faut également savoir que les institutions chargées de l'administration des magistratures nationales, qui font partie du Réseau, ont chacune une histoire et des caractéristiques différentes.

Toutes ces observations permettent d'aborder le thème central de notre rencontre, à savoir une réflexion sur l'existence, la structure, et le rôle de ces organes indépendants que les différents systèmes nationaux situent entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, pour garantir l'indépendance des organes juridictionnels.

Dans de nombreux pays de l'Union Européenne, l'administration de la magistrature, jusqu'à une époque très récente, était dévolue au Ministre de la Justice. L'institution d'un organe intermédiaire, de garantie, chargé de l'administration de la magistrature, que nous pouvons définir d'une manière générale comme un Conseil de Justice, a permis de définir de nouveaux modèles de gestion du corps de la magistrature et par conséquent des équilibres inédits entre la magistrature et les autorités politiquement responsables.

Comme on le sait, il existe des pays, comme la Suède, le Danemark, l'Italie et l'Espagne, où les Conseils de Justice sont dotés de pouvoirs délibératifs sur la nomination, la progression des carrières des magistrats et les mesures disciplinaires les concernant, d'autres encore où les Conseils de Justice détiennent uniquement un pouvoir de consultation sur la nomination des magistrats et l'exercice de l'action disciplinaire, et enfin certains Etats n'ont pas d'institution intermédiaire immédiatement assimilable au Conseil Supérieur de la Magistrature, et la gestion du corps des magistrats est dévolue aux autorités gouvernementales politiquement responsables (Allemagne, Autriche et Royaume Uni jusqu'en 2005).

Conformément à la Constitution italienne, le Conseil Supérieur de la Magistrature est un organe unitaire, constitutionnel, garant de l'autonomie de tous les membres de l'Ordre judiciaire, qu'ils soient juges ou magistrats du ministère public. Le C.S.M. est compétent pour toutes les délibérations qui concernent les magistrats (embauches, transferts, promotions) ainsi qu'en matière disciplinaire.

Le C.S.M. est présidé par le Chef de l'Etat et composé pour les deux tiers de magistrats élus par les magistrats eux-mêmes et pour le tiers restant de professeurs ordinaires de droit et d'avocats nommés par le Parlement en séance commune, exerçant leur activité depuis au moins quinze ans.

La composition mixte a l'avantage d'assurer la participation à l'autogestion de la magistrature d'une composante technique hautement qualifiée, en mesure, d'une part, de permettre une osmose culturelle entre les différents domaines de la culture juridique commune, et d'autre part, d'éviter l'autoréférentialité des magistrats.

Le Conseil Supérieur, en qualité de garant de l'autonomie et de l'indépendance de la magistrature, a exercé son rôle, dans l'alternance des différentes équipes gouvernementales, en s'attachant tout particulièrement à résoudre les tensions existant entre la politique et la justice afin de rétablir la sérénité et l'équilibre des rapports institutionnels dans le respect de la liberté du débat, en gardant ouvertes les portes du dialogue, à la recherche de solutions communes pour la gestion de la justice.

Dans le cadre de son action, le Conseil Supérieur de la Magistrature a bien conscience qu'un des problèmes majeurs de la justice est la durée du procès, car l'absence de solution affaiblit la confiance des citoyens à l'égard des magistrats et nous expose à des censures au niveau européen.

A ce propos, le Conseil est intervenu en vue de la définition d'indicateurs d'efficacité possibles, de la récolte rationnelle des données relatives à l'activité des services judiciaires, de la distribution des ressources, de la promotion du professionnalisme, de la modification des circulaires, y compris les circulaires récemment approuvées, afin d'assouplir les procédures. Il a accordé une attention particulière à la réforme récemment approuvée relative à la détermination des compétences des magistrats et des dirigeants administratifs des services judiciaires. En

effet, les dirigeants des services judiciaires sont les protagonistes de l'action mise en œuvre pour rétablir l'efficacité de ces services.

Le transfert d'office, conformément à l'art. 2 de la loi sur les garanties, mérite aussi toute notre attention.

Il représentait le seul moyen pour le Conseil Supérieur de la Magistrature d'intervenir dans des situations délicates où la crédibilité de la fonction judiciaire est en jeu, dans le respect de la garantie de l'inamovibilité, établie par l'art. 107 de la Constitution. Le nouveau texte de l'art. 2 de la loi sur les garanties maintient, à travers les réformes mises en œuvre en 2006, la compétence administrative du C.S.M. uniquement si le transfert d'office du magistrat n'a pas lieu pour cause de faute et s'il comporte l'impossibilité pour le magistrat d'exercer ses fonctions en toute indépendance et impartialité.

Par la résolution du 19 juillet 2006, le C.S.M. a revu les domaines de son intervention en la matière, en établissant que le transfert d'office, prévu par le nouvel art. 2 de la loi sur les garanties, est possible si la situation comportant l'impossibilité d'exercer les fonctions judiciaires en toute indépendance et impartialité ne dépend d'aucun cas disciplinaire et n'est pas la conséquence de comportements fautifs du magistrat.

Par conséquent, l'expérience de la première période d'application de la nouvelle réglementation a prouvé que la révision des pouvoirs du conseil dans ce domaine a en effet privé l'Organe d'autogestion d'instruments incisifs d'intervention dans les situations les plus délicates, lorsque la persistance de certains comportements mine la crédibilité de la juridiction. J'observe aussi que les nouvelles dispositions relatives aux mesures de prudence adoptables lors des enquêtes disciplinaires n'apportent pas suffisamment de solutions à cette carence, compte tenu de la diversité des fondements.

Le bon fonctionnement des services n'exige pas forcément, à défaut, le recours à des actions disciplinaires.

J'observe aussi, au terme de mon discours, que dans les pays membres du Conseil de l'Europe on enregistre, en ce qui concerne la gestion de la magistrature, une certaine variété de choix, dans le cadre d'un projet culturel qui semble commun. En réalité, abstraction faite de certaines différences spécifiques, on entrevoit la récurrence d'un "*modèle européen*" du Conseil de Justice, basé sur des autorités administratives indépendantes de type constitutionnel, chargées de sauvegarder l'indépendance et l'autonomie de la magistrature, caractéristique non négligeable des *traditions constitutionnelles communes européennes*.

Le modèle européen comporte quelques aspects problématiques, notamment en ce qui concerne l'organe juridictionnel composé, sur base électorale, de magistrats et de juristes non magistrats, dans des proportions souvent variables ; en ce qui concerne l'ordre des compétences avec alternativement les nominations des magistrats, la progression des carrières et la responsabilité disciplinaire ; la variabilité des pouvoirs, parfois purement consultatifs, parfois directement délibératifs (la formule des avis, dont le caractère contraignant varie, prévaut).

En conclusion, j'observe que le "modèle européen de Conseil de Justice" exige un nouvel effort de définition sur la base des objectifs déterminés par l'Organisation du conseil de l'Europe, en considérant aussi la nécessité de défendre les droits de l'homme et de garantir la primauté du droit, de conclure des accords à l'échelle continentale en vue d'harmoniser les pratiques sociales et juridiques des Etats membres, de favoriser la conscience d'une identité européenne, basée sur des valeurs communes qui dépassent les différences culturelles.

Je souhaite à tous les participants que cette Troisième Conférence Européenne des Juges représente vraiment une nouvelle étape vers la construction d'un espace commun de justice, de liberté et de sécurité, pour tous les citoyens d'Europe.

Je vous remercie pour votre attention.