



Strasbourg, 17 mars 2015

CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS (CCJE)

Les Avis du CCJE

*Aperçu préparé par M. Alain Lacabarats,
Président de chambre à la Cour de cassation de la France,
membre actuel du CCJE au titre de la France
et ancien Président du CCJE*

Le fonctionnement des systèmes judiciaires européens est une préoccupation ancienne du Conseil de l'Europe, comme en témoignent les multiples recommandations et résolutions produites par cette institution, les avis et rapports élaborés par les comités constitués à son initiative.

Sur ce dernier point, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a décidé qu'un organe composé de juges pouvait utilement apporter sa contribution au débat sur la justice et c'est ainsi qu'est né, en 2000, le CCJE.

Composé de juges désignés par les autorités compétentes de chaque État membre du Conseil, le CCJE n'est pas cependant un comité d'experts gouvernementaux. Les juges qui le composent s'expriment en leur nom personnel ; les avis ne sont pas adoptés à l'issue d'un vote formel mais sont le résultat d'une recherche de consensus sur chacun des sujets traités.

Depuis 2001, le CCJE a adopté 17 avis :

- Avis n° 1 (2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges ;
- 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 ;
- Avis n° 3 (2002) sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité ;
- Avis n° 4 (2003) sur la formation initiale et continue appropriée des juges, aux niveaux national et européen ;

- Avis n° 5 (2003) sur les règles et pratiques relatives aux nominations à la Cour européenne des droits de l'homme ;
- Avis n° 6 (2004) sur le procès équitable dans un délai raisonnable et le rôle des juges dans le procès, en prenant en considération les modes alternatifs de règlement des litiges ;
- Avis n° 7 (2005) sur justice et société ;
- Avis n° 8 (2006) sur le rôle des juges dans la protection de l'Etat de droit et des droits de l'homme dans le contexte du terrorisme ;
- Avis n° 9 (2006) sur le rôle des juges nationaux dans l'application effective du droit international et européen ;
- Avis n° 10 (2007) sur le Conseil de la Justice au service de la société ;
- Avis n° 11 (2008) sur la qualité des décisions de justice ;
- Avis n° 12 (2009) sur juges et procureurs dans une société démocratique ;
- Avis n° 13 (2010) sur le rôle des juges dans l'exécution des décisions judiciaires ;
- Avis n° 14 (2011) sur justice et technologies de l'information (TI) ;
- Avis n° 15 (2012) sur la spécialisation des juges ;
- Avis n° 16 (2013) sur les relations entre les juges et les avocats ;
- Avis n° 17 (2014) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire.

Tous ces avis sont disponibles sur le site internet du Conseil de l'Europe, sur la page de ce site consacrée au CCJE.

Cet organe n'est pas le seul, au sein du Conseil de l'Europe, à examiner les questions relatives au fonctionnement de la justice.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) occupe une place essentielle dans le dispositif mis en place pour évaluer la qualité des systèmes judiciaires des États membres.

Les procureurs ont leur propre organe de réflexion (le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE)).

La Commission de Venise réalise également des travaux importants pour apprécier, sous un angle constitutionnel, l'État de droit en Europe.

Mais l'intérêt principal des avis du CCJE est de fournir un référentiel, élaboré par les juges eux-mêmes, des caractéristiques attendues d'un système judiciaire pour répondre aux exigences de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention), tant au point de vue du statut des juges (I) que pour le fonctionnement des tribunaux (II).

I. La statut des juges

La crédibilité d'un juge et la confiance du public dans la qualité de l'action judiciaire impliquent qu'aucune pression, directe ou indirecte, aucun ordre, ne puissent le

contraindre à statuer autrement qu'en conscience et dans le respect des règles de droit.

D'où l'importance du principe de l'indépendance des juges (A).

Mais il faut aussi que les justiciables soient prémunis contre le risque d'arbitraire du juge, lequel doit toujours agir en vertu de principes déontologiques clairement définis et être soumis à des règles disciplinaires et de responsabilité (B).

A - L'indépendance des juges

L'indépendance des juges est une exigence essentielle du droit au procès équitable, tel qu'il est défini par l'article 6 § 1 de la Convention.

Certes, l'indépendance ne peut être conçue comme un privilège octroyé aux juges. Purement fonctionnelle, elle n'a de sens que si elle permet aux justiciables d'avoir l'assurance d'une appréciation objective, exclusivement fondée sur les règles de droit, des litiges soumis à un tribunal.

Mais en tant que caractéristique de l'État de droit dans une société démocratique, l'indépendance doit être affirmée au niveau le plus élevé des normes de droit interne, en particulier dans les Constitutions des États, pour ceux qui disposent d'une Constitution écrite.

Le même niveau de protection doit être accordé à l'inamovibilité, entendue comme l'impossibilité de donner une nouvelle affectation à un juge sans son consentement, l'inamovibilité du juge constituant le corollaire et la traduction concrète de son indépendance.

Le CCJE a estimé en outre que l'indépendance du juge, pour être effective, devait être garantie par un organe indépendant, le Conseil de justice, doté des pouvoirs les plus larges pour toutes les décisions relatives au statut des juges, à leurs règles de nomination, d'avancement, d'évaluation et de formation, à l'appréciation de la qualité du système judiciaire et à son mode de fonctionnement. Selon le CCJE, le Conseil de justice pourrait aussi être l'interlocuteur des autres pouvoirs de l'État pour le financement des activités judiciaires, le budget alloué à la justice déterminant la capacité des tribunaux à exercer leurs missions en toute indépendance.

B - La déontologie, la discipline et la responsabilité

Les principes déontologiques, conçus comme des guides d'action et des normes de bonne conduite, sont une contrepartie naturelle et indispensable à la confiance que doit inspirer la justice, compte tenu des pouvoirs importants qui lui sont conférés.

Ces principes doivent être élaborés avec le concours des juges eux-mêmes et être inclus dans leur programme de formation.

Le CCJE a examiné les obligations déontologiques admises en Europe comme

valeurs communes des différents systèmes judiciaires (avis n° 3, paragraphes 10 à 40).

Sans entrer dans le détail, il faut souligner que, si l'impartialité du juge peut être tenue pour la règle déontologique essentielle, la formation, initiale et continue, est tout aussi indispensable, surtout dans un contexte de complexité croissante du droit, laquelle implique, dans certains domaines, une spécialisation des juridictions.

De même la conscience professionnelle justifie de la part du juge, même si l'efficacité de son action dépend largement des moyens mis à la disposition de l'institution, de faire en sorte de se conformer à l'exigence du délai raisonnable de jugement, prévu à l'article 6§1 de la Convention, sans négliger l'indispensable motivation de ses décisions, en des termes clairs et facilement compréhensibles. Comme l'a indiqué le CCJE dans son avis n° 11 (paragraphe 34), "la qualité de la décision dépend principalement de la qualité de la motivation".

Quant aux règles disciplinaires appliquées au juge, elles sont nécessaires mais elles doivent être compatibles avec le principe constitutionnel d'indépendance.

Il en résulte que les fautes susceptibles de justifier l'engagement d'une procédure disciplinaire doivent être clairement définies, que la procédure doit respecter les droits de la défense, que les sanctions encourues doivent aussi être précisées et qu'un recours doit pouvoir être formé à l'encontre des décisions de l'organe indépendant en charge des poursuites disciplinaires.

Pour les autres formes de responsabilité, le CCJE a estimé que, si le juge doit être responsable pénalement dans les termes de droit commun pour les infractions commises en dehors de ses fonctions, il ne peut l'être, pour les faits liés à l'exercice de sa profession, en cas de faute non intentionnelle de sa part.

Enfin, selon le CCJE, il ne saurait y avoir de responsabilité civile du juge à raison de ses décisions juridictionnelles, lesquelles relèvent du seul exercice des voies de recours prévues par la loi.

Pour les autres hypothèses de mauvais fonctionnement du service de la justice, l'action en responsabilité civile ne devrait être exercée que contre l'État, avec une action récursoire possible contre le juge dans le seul cas de faute volontaire de sa part.

II. Le fonctionnement des tribunaux

Pour synthétiser les avis du CCJE portant directement ou indirectement sur le fonctionnement des systèmes judiciaires de chaque État en Europe, deux notions doivent être mises en exergue:

- la transparence (A) ;
- l'efficacité (B).

A - La transparence

L'opacité de l'institution judiciaire et de ses modes d'action entraîne inéluctablement la défiance des usagers et la recherche d'autres modes de résolution des litiges.

En tant que service public, l'institution se doit au contraire d'agir dans des conditions qui permettent d'assurer la compréhension des mécanismes judiciaires.

Certes, cette transparence ne peut être totale, en raison notamment de la nécessité de protéger l'efficacité des enquêtes judiciaires et les intérêts des personnes en cause.

Mais cela n'empêche pas le développement de différentes formes d'actions, telles que le fait de dispenser une information civique de base, à l'école et à l'université, la participation des tribunaux aux programmes d'information du public, la mise en place de services d'accueil et de communication dans les juridictions, la diffusion d'informations sur les procédures juridictionnelles, par écrit ou sur des sites internet, l'utilisation des technologies informatiques pour faciliter l'accès au juge et le suivi des procédures.

Des espaces de dialogues et de formations communes doivent aussi être prévus entre juges, procureurs et avocats sur des sujets d'intérêt commun, pour contribuer à la recherche d'une justice de la plus haute qualité.

B - L'efficacité

Autre exigence fondamentale découlant de l'article 6 § 1 de la Convention, l'efficacité de l'institution judiciaire passe notamment par des modes de saisine simplifiés et modernisés, le développement des systèmes d'aide judiciaire avec un financement public, l'instauration de procédures simplifiées pour les petits litiges et de procédures rapides pour les affaires urgentes, la mise en œuvre de procédures civiles ordinaires dynamiques sous le contrôle du juge et avec le concours des avocats, ce contrôle se poursuivant jusqu'à l'exécution effective des jugements, le développement des modes alternatifs de règlement, particulièrement utiles pour certaines catégories de litiges.

Mais l'efficacité recherchée des procédures ne doit pas aboutir à la méconnaissance des droits fondamentaux des justiciables.

Le juge doit, en toutes matières et même si le recours à un mode alternatif de résolution tel que la médiation a été choisi, veiller à l'équité de la procédure et au respect des intérêts de chaque partie.

En ce qui concerne le procureur, dont le statut, selon le CCJE dans son avis n° 12, devrait garantir l'indépendance, il est admis qu'il participe, dans l'exercice de ses missions, à l'instauration d'un procès équitable, spécialement dans le domaine pénal où il dispose de prérogatives particulièrement importantes. La spécificité du rôle du Ministère public implique qu'il exerce ses fonctions "de manière équitable, objective et impartiale" (Avis n° 12, "Déclaration de Bordeaux", n° 6).

Cependant, le juge doit conserver la maîtrise des jugements des affaires.

Si par exemple, il a été constaté en Europe le développement de procédures simplifiées de reconnaissance de culpabilité, le juge doit exercer un contrôle effectif sur le déroulement de ces procédures, la réalité de l'aveu et l'appréciation de ses conséquences.

Pour conclure, cette synthèse ne saurait rendre compte de l'ensemble des sujets abordés par le CCJE dans ses avis et du détail des préconisations formulées.

Il faut aussi reconnaître que ces avis ne donnent pas de réponses précises et définitives à certaines questions fondamentales, par exemple:

- Peut-on déterminer, parmi les modes de sélection des juges (concours ouvert aux étudiants venant de l'université ; sélection parmi des professionnels du droit reconnus pour leurs compétences ; élection) celui qui serait le plus pertinent ?
- Quelle place pour le juge dans le mode de règlement des litiges ? Acteur direct de ce règlement ou organe de recours susceptible d'être saisi seulement en cas d'échec d'un mode amiable ou administratif de traitement du contentieux ?
- Quel statut pour les membres du ministère public ? Unité du corps judiciaire ou séparation des fonctions ?
- Caractère inquisitoire ou accusatoire des procédures, civiles et pénales ?
- Droit à l'exercice d'un recours ou recours soumis à l'autorisation d'un juge ?

Indépendamment du fait qu'il n'y pas nécessairement de réponse univoque possible, les avis du CCJE ne cherchent pas en toute hypothèse à effacer les particularismes liés aux traditions historiques et juridiques des États membres, mais leurs orientations générales sont néanmoins claires :

- Il n'y a pas d'État de droit sans un pouvoir judiciaire fort, indépendant et responsable;
- L'indépendance des juges ne se conçoit que pour garantir au justiciable la qualité des jugements rendus et un règlement des différends dans un délai raisonnable ;
- L'efficacité des modes de règlement des litiges constitue un objectif essentiel mais une attention particulière doit être portée aux conditions du droit d'accès à la justice et au respect des droits des justiciables.

Ces avis tendent ainsi à dessiner les contours d'un statut européen du juge et d'un modèle de processus de traitement des litiges caractéristiques du système judiciaire tel qu'il est voulu, non seulement par la Cour européenne des droits de l'homme à travers les multiples décisions qu'elle rend dans ce domaine, mais aussi par les juges nationaux participant aux travaux du CCJE.

Les objectifs poursuivis sont cependant loin d'être atteints, comme le démontre en particulier le rapport établi au mois de mai 2014 par le Secrétaire général du conseil de l'Europe sur "la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe".

Il a été relevé notamment (partie 2 : justice et État de droit ; chapitre A : organisation et fonctionnement de la justice) :

- l'existence d'interférences inappropriées entre les différents pouvoirs de l'État ;
- le fait que certains Conseils de justice sont "tombés sous l'influence induite d'autres pouvoirs de l'État" ;
- Une "érosion" de l'impartialité et de l'indépendance de la justice, "également visible dans des propositions de loi visant à renforcer les procédures disciplinaires applicables aux juges" ;
- le fait que le phénomène de la corruption est "profondément ancré dans la justice de nombreux États membres" ;
- l'engorgement récurrent de la justice rendant impossible le prononcé des décisions dans un délai raisonnable ;
- des entraves apportées à l'accès aux tribunaux et à l'efficacité de leur administration, ainsi que des réductions budgétaires affectant les programmes de formation des juges ;
- Le fait que certains États n'exécutent pas les décisions de leurs tribunaux, "surtout celles qui condamnent l'État".

Ce constat, certes accablant, devrait justifier le renforcement de l'action du CCJE, comme des autres organes et comités du Conseil de l'Europe, notamment dans leur rôle d'assistance aux institutions judiciaires des États membres et pour la promotion de la culture de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs en Europe.

Les principes de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de même que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, sont le fondement légitime et la justification indispensable de l'ensemble de ces actions, destinées à garantir aux citoyens européens l'exercice des mêmes droits et libertés.

M. Alain Lacabarats

Président de chambre à la Cour de cassation de la France, membre actuel du
Conseil consultatif de juges européens (CCJE) au titre de la France
et ancien Président du CCJE