

Strasbourg, 23 mars 2007

CCJE/RAP(2007)18
Français seulement

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

3EME CONFERENCE EUROPEENNE DES JUGES

QUEL CONSEIL POUR LA JUSTICE ?

CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE, ROME, ITALIE, 26-27 MARS 2007

*Synthèse générale des problématiques et des débats
Dr. Julia Laffranque*

*Vice-Présidente du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)
Juge à la Cour d'État d'Estonie*

Synthèse générale des problématiques et des débats
Dr. Julia Laffranque

Vice-Présidente du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)
Juge à la Cour d'État d'Estonie

Merci M. le Président. Mesdames et Messieurs, permettez-moi tout d'abord, au nom du Conseil consultatif de Juges Européens (CCJE), de remercier le Conseil supérieur de la magistrature italien, son vice-président M. Mancino, M. Roia, Président de la Sixième Commission, Conseil Supérieur de la

Magistrature italien ainsi que le Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ) pour leur collaboration et leur soutien dans l'organisation de cette conférence du Conseil de l'Europe, à l'initiative du CCJE. Merci à tous les intervenants et à tous pour votre participation active et votre précieuse contribution.

Je suis très heureuse que nous nous retrouvions ici à Rome, en cette ville qui, pour divers raisons historiques, est devenue le siège de l'école du *ius commune publicum europaeum*, où nous fêtons, cette année, le 50^e anniversaire de la signature des traités de Rome - traités fondateurs de la Communauté européenne. Permettez-moi ici de remercier chaleureusement M. Sabato, président du CCJE, pour son excellent travail mais aussi pour avoir organisé hier soir une visite inoubliable des Musées Capitolins. N'oublions pas que ce fut aussi ici, dans la capitale italienne que le Réseau européen des Conseils de la Justice a été constitué, il y a trois ans. Par conséquent, Rome est également devenu le lieu, dans lequel les réflexions sur l'indépendance de la justice et la gestion du corps judiciaire respectant l'indépendance des magistrats ont été élaborées. J'espère que ses réflexions puissent, au fur et à mesure, se traduire dans les faits et que les positions que nous faisons deviennent de plus en plus réalité. Mon souhait est également que cette conférence soit le moyen de susciter une réflexion auprès des membres du Groupe du travail du CCJE dans la préparation du dixième avis du CCJE de 2007 relatif aux Conseils supérieurs de la magistrature (CSM).

L'avis du CCJE ne devrait, peut-être pas, avoir pour objectif de trouver un modèle commun en Europe sur les Conseils supérieurs de la magistrature, étant donné les grandes divergences qui existent dans les différents pays, comme l'ont très bien soulignées nos discussions d'hier et d'aujourd'hui. Une telle mission serait presque impossible à réaliser. Tout aussi impossible, est la mission de faire en 20 minutes une synthèse complète de nos travaux d'un jour et demi au cours duquel nous avons écouté une vingtaine de contributions de différents pays portant sur une grande variété d'organisations, organismes, associations.

Mais, il faut bien admettre, que ce sont différents moyens pour arriver à un même but, à savoir améliorer et sauvegarder l'indépendance des juges. Il serait donc peut-être plus judicieux d'accomplir une sorte de reconnaissance mutuelle de ces différents systèmes au lieu d'une unification ou d'une harmonisation (au moins en tant que première grande étape ; cela n'excluant pas une position plus forte dans le futur). Il faudrait le faire progressivement, tout en mettant l'accent sur certains principes communs qui transcendent les différences entre ces organes et proposer des visions pour l'avenir. Je pense que, dans l'Europe d'aujourd'hui, il n'est plus possible de vivre de façon isolée et cela vaut également pour les conseils supérieurs de la magistrature ou les autres organes similaires. Ce processus doit toutefois s'effectuer sans précipitation et le plus naturellement possible.

Pour vous montrer que c'est une évolution qui prend beaucoup de temps et qui doit être naturelle ; j'entends par là, qui doit prendre racine dans l'esprit des juges des tribunaux de premières instances et pas seulement dans celui des réformateurs ou de quelques juges des juridictions suprêmes. Je voudrais pour cela prendre un exemple de mon pays d'origine. En

Estonie, nous avons commencé, après avoir regagné notre indépendance dans les années 90, par attribuer la compétence de la gestion des cours et tribunaux au ministère de la justice. Avec le temps, nous nous sommes rendu compte que le fait d'accorder l'indépendance budgétaire uniquement à la Cour d'État (Cour suprême d'Estonie), les autres juridictions étant administrées par le ministère de la Justice, n'était pas suffisant pour assurer l'indépendance de la justice. En 2002, suite notamment à la jurisprudence de la Cour d'État qui estime que l'article 146 de la Constitution estonienne n'assure pas seulement l'indépendance individuelle des juges, mais aussi leur indépendance institutionnelle, des modifications ont été apportées au système afin de le doter des caractéristiques particulières. Ainsi, le pouvoir du ministre de la Justice dans la gestion des tribunaux de première instance et des cours d'appel a été réduit avec la création d'un conseil pour l'administration des tribunaux. Depuis cette date, les tribunaux sont gérés dans le cadre d'une coopération entre le conseil pour l'administration des tribunaux et le ministère. Depuis 2002, le niveau des rémunérations des juges est fixé par la loi, à l'abri de toute influence de l'exécutif. En dépit de cela (heureusement les juges estoniens pensent aussi aux droits des justiciables, à l'efficacité et à l'indépendance de la justice et pas seulement à leur salaire), les juges n'étaient toujours pas satisfaits du système actuel et le 8 février 2007, l'assemblée générale des juges - le plus grand organe représentatif des juges d'Estonie ou en effet, tout le corps juridictionnel estonien y est représenté (environ 250 juges), a adopté les grandes lignes pour l'avenir de l'administration de la justice, où il est prévu notamment de créer un organe semblable au Conseil supérieur de la magistrature. Le projet a été adressé au gouvernement estonien et j'espère que les modifications législatives nécessaires seront prochainement adoptées. Vous voyez que cela a pris 15 ans et dure encore.

A l'ouverture de la conférence, la Secrétaire Générale Adjointe du Conseil de l'Europe nous a proposé de ne pas hésiter à aller dans les détails de l'organisation des conseils, car ceux-ci sont importants et font toute la différence. Nous cherchons alors des principes, des règles communes sans pour autant imposer un modèle commun ou donner des leçons.

Mesdames et Messieurs, j'aimerais attirer votre attention, dans ma synthèse, sur quelques mots clés se rapportant aux questions relatives à notre conférence. Ces questions sont:

- 1) Quelle est la place à attribuer au Conseil?
- 2) Que doit refléter la composition des conseils ?
- 3) Le Conseil est-il le garant de l'image des juges et de la justice ?
- 4) Quelles sont les attributions à confier au Conseil au service de la communauté ?

Premièrement, sur la question de savoir quelle place à attribuer au Conseil.

Ici, le mot clé est le principe de la séparation des pouvoirs.

L'indépendance de la justice doit être surtout au service des citoyens.

Le citoyen qui s'adresse à la justice ne saurait ainsi se contenter d'une justice indépendante, mais attend d'elle qu'elle soit également efficace et équitable. Pour assurer une justice de qualité combinant ces valeurs fondamentales, c'est comme toute justice, une promesse qu'il nous faut tenir.

M. Afonso a commencé par citer Ch. de Montesquieu qui qualifiait le juge de « bouche de la loi ». En 2006, M. Yann Aguila, conseiller d'État français, a écrit que: « Le juge n'est plus seulement le gardien du temple. Il en est aussi l'un des architectes. » Dans notre « Age of Juristocracy », comme l'intitule Ran Hirschl, l'indépendance, mais aussi l'impartialité sont essentielles.

Il faut dire qu'au-delà des différences, nous avons une culture commune quant aux valeurs de primauté de l'État de droit et d'indépendance de la justice et que nous souhaitons mieux

rendre la justice et garantir une meilleure application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

C'est pourquoi, je vous rappelle l'intervention de M. Afonso qui disait que la compétence du CSM doit être fixée dans une règle de niveau le plus haut possible - dans la constitution - pour garantir leur indépendance. Le Conseil supérieur de la magistrature n'est pas un organe juridictionnel, il n'est pas non plus un organe d'administration ou un organe hiérarchique. Les décisions qu'il rend doivent pouvoir être contestées devant les tribunaux. Ces conseils doivent aussi pouvoir exprimer librement leurs avis en ce qui concerne l'exercice de leurs compétences.

De quelle manière la gestion de la justice peut-elle interférer sur l'indépendance des juges?

Personnellement, je pense qu'il est très difficile de distinguer entre les questions relevant à juste titre du contrôle judiciaire et celles relevant de la gestion.

A mon avis, il peut arriver que les tribunaux continuent de rivaliser avec d'autres organismes pour obtenir des fonds au sein du ministère.

Mais, le plus important est de savoir ce qui est le mieux pour les individus, c'est-à-dire le droit pour chacun de plaider sa cause sans délai dans le cadre d'une procédure équitable devant un juge indépendant. C'est ce qui est essentiel. Il ne suffit pas de prévoir un tel organe, encore faut-il assurer la réalité de son pouvoir et son effectivité.

Quel que soit le modèle choisi, le judiciaire doit entretenir des relations viables avec le législatif, l'exécutif et le grand public, notamment en rendant suffisamment compte de son action.

La diversité qui existe à ce jour dans les États membres du Conseil de l'Europe est le fruit des cultures et des histoires, des cultures juridiques et des traditions politiques différentes dans chaque État.

Cette diversité est particulièrement forte au plan terminologique, mais aussi dans le nombre des membres, dans la composition et la répartition entre magistrats et non magistrats, le mode de désignation des membres ainsi que dans le rôle des CSM.

Le juge Aikens a noté que ces traditions doivent être respectées et reflétées dans l'élaboration des principes communs sur les CSM .

S'agissant de la position de la Commission pour la Démocratie par le Droit (« Commission de Venise»), Mme Suchocka s'est penchée sur les questions qui méritent une réflexion plus approfondie:

Cela veut dire que la Commission de Venise ne voit pas un seul modèle de CSM pour l'Europe. Toutefois, elle est favorable à l'existence d'un Conseil qui puisse garantir l'indépendance des juges. Je suis particulièrement ravie que la Commission de Venise contribue à l'élaboration de l'avis n° 10 du CCJE.

Deuxièmement, sur la question : Que doit refléter la composition des conseils ?

A mon avis, la composition dépend de la fonction du Conseil.

Après avoir suivi les contributions de M. Volpi, M. Hamaide et M Voermans, mais aussi celle de Mme Izovitova sur l'expérience ukrainienne, on peut enfin constater qu'il existe une question - sur la composition mixte ou non - à laquelle il est assez facile de donner une réponse: la plupart des interventions défendaient une composition mixte, c'est aussi la règle au sein des pays membres. Par ailleurs, tous les niveaux d'instance doivent être représentés au sein des CSM. La composition peut refléter l'équilibre entre magistrats et non-magistrats, pour éviter le corporatisme. Il y a des représentants des autres catégories de juristes, il y a

des *membres* "politiques" et pourquoi pas des techniciens non juristes (c'est le cas au Danemark)

Il a même été proposé d'inviter des représentants des personnels des tribunaux à participer aux travaux du Conseil (M. Urke).

Au contraire, la question des différents types de désignation des membres est assez compliquée. On trouve en gros deux possibilités: les représentants de la magistrature sont désignés par les magistrats ou lors d'une élection directe. Les non-magistrats sont pour la plupart nommés par le Parlement, par le président de la Cour suprême ou par les associations professionnelles de la magistrature.

Ces modes de désignation ont pour avantage d'être transparents et susciter la confiance de la société. L'inconvénient est qu'ils présentent le risque d'un système byzantin, de rendre possible une conspiration des juges et de faire pression sur la société.

Troisièmement, sur la question de savoir si le Conseil peut être le garant de l'image des juges et de la justice et sur la question de la communication.

Les intervenants (Mme Harastasanu et M. Urke) ont été d'accord sur le fait que la protection et la promotion de l'image de la justice fassent partie des attributions du Conseil. Parfois, il est important que le Conseil réagisse aux attaques dirigées contre la magistrature, sans pour autant que l'indépendance des magistrats soit utilisée pour les protéger de la critique. De même, il est important de souligner que le Conseil ne protège pas seulement les intérêts des juges mais des intérêts partagés. Les mots clés ici sont l'image de la justice, l'indépendance et la responsabilité, l'efficacité et la qualité, la transparence et la stratégie au niveau de la communication. Une question délicate est la transparence des actions disciplinaires, mais il ne faut pas se focaliser sur l'indépendance et en oublier la responsabilité.

Quatrièmement, sur la question des attributions du Conseil au service de la communauté ?

Dans son rapport préliminaire à l'attention du Groupe de travail du CCJE, Lord Justice Thomas fait référence à trois points, à mon avis, essentiels pour identifier les devoirs des conseils supérieurs de la magistrature et des organes ayant un rôle similaire.

Il s'agit d'assurer :

- un financement et une gestion des tribunaux garantissant l'audition rapide des affaires hors de toute pression;
- la possibilité pour les juges d'être nommés et promus en fonction de leur seul mérite et de bénéficier d'une formation appropriée;
- le respect par les membres de l'appareil judiciaire de règles déontologiques et l'ouverture d'une procédure disciplinaire en cas de transgression.

Selon la Commission de Venise, l'un des principales tâches du CSM est la nomination des juges : Le conseil judiciaire doit avoir une position décisive dans la nomination des juges, afin d'éviter la politisation de la nomination des juges...

L'association "Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL représentée par M. Gatti) est d'avis qu'il est très important que les personnes qui décident du programme des formations des juges soient aussi des magistrats et non pas le ministère de la justice.

Comme l'a souligné M. Gonzalez Gonzalez - il est souhaitable que le Conseil ne soit pas un simple gestionnaire des affaires courantes, mais aussi une instance gouvernante du pouvoir judiciaire.

Quelques mots sur l'autonomie et la responsabilité du Conseil

Je partage entièrement les idées de M. Berlinguer à propos du risque de corporatisme des juges et des moyens pour éviter ce corporatisme – les évaluations sont souhaitables. Mais la question est de savoir comment effectuer de telles évaluations qui soient également respectueuses de l'autonomie: par des évaluations internes ou externes ou les deux à la fois. Il me semble encore plus difficile de donner une définition du contenu de cette évaluation. M. Guareneri a consacré son exposé à ces questions et a parlé des réformes mises en œuvre en Angleterre concernant la nomination des juges.

M. Van Lierop a introduit les éléments essentiels permettant de mesurer la qualité comme cela se fait aux Pays-Bas. Ces quatre éléments sont: l'impartialité des juges, l'expertise des juges; les interactions personnelles avec les plaideurs, l'uniformité de la loi et la durée de la procédure.

Sur la question de savoir si la gestion des juridictions doit devenir une tâche relevant des Conseils, M. Grubbe a répondu positivement.

Il est important que les Conseils soient le garant du respect par les juges de leur code de déontologie et qu'ils puissent connaître des questions de discipline des magistrats, avec toujours la possibilité d'une voie de recours juridictionnelle, ainsi que le CCJE l'a reconnu dans l'avis n° 4 qui indique qu'il ne peut pas être confié à la même autorité la charge de la formation et de la discipline des magistrats.

Dans son rapport à l'attention du Groupe de travail du CCJE Mme Valdes-Boulouque a proposé quelques pistes de réflexion pour l'avenir qui me semblent très intéressantes et utiles pour l'élaboration de notre avis. En voilà quelques unes:

- définir les compétences des conseils et organismes assimilés et affirmer le rôle stratégique du Conseil ou organisme assimilé garants de l'indépendance de la justice.
- clarifier en même temps les pouvoirs des conseils et organismes assimilés en matière disciplinaire.
- garantir et élargir le pouvoir d'avis sur tout projet ou proposition de loi concernant la justice et d'une manière générale sur toute question intéressant l'indépendance de la justice conféré aux conseils et organismes assimilés.
- renforcer l'indépendance des conseils et organismes assimilés en les dotant des moyens de leur fonctionnement autonome

Pour que les Conseils puissent accomplir correctement ces tâches, il est nécessaire de :

- Rechercher une désignation commune des conseils ou organismes assimilés pour l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe.
- Parfaire l'harmonie entre la composition des conseils et organismes assimilés et celle de la société civile.
- Renforcer le statut des membres des conseils et organismes assimilés.
- Assurer l'autonomie du fonctionnement du conseil au niveau du budget et des moyens.
- Garantir la capacité d'auto-organisation des conseils et organismes assimilés pour assurer leurs missions

J'aimerais également ajouter l'importance de la coopération européenne et internationale, comme dans l'exemple du Réseau européen des conseils de la justice (déclaration présentée par M. Van den Broeck).

En tant que juge administratif, il me paraît fort utile de trouver quelques idées communes entre, d'une part, les conseils supérieurs de la magistrature et organismes assimilés et, d'autre part, les conseils supérieurs pour les juridictions administratives et de réfléchir à une coopération entre ces deux conseils (bien entendu, dans les pays où les deux conseils existent parallèlement) - conseils des juridictions ordinaires et des juridictions administratives. Je voudrais également souligner la coopération avec les associations des juges et avec les parquets (vu aussi la position du Conseil Consultatif de Procureurs Européens (M. Vercher Noguera) et celle du Medel qui a proposé que le Conseil prennent aussi en compte, si possible, le ministère public).

Mesdames et Messieurs, hier soir aux Musées Capitolins, Madame le maire adjoint de Rome s'est adressée à nous comme étant l'élite de notre profession. Elle a souligné que ce n'est pas seulement les échanges professionnelles, mais aussi les échanges personnelles qui font avancer l'Europe. Pour paraphraser Jean Monnet, l'un des pères fondateurs des Communautés européennes qui déclarait il y a plus d'un demi siècle : « Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes », je dirais pour ma part que nous ne coalisons pas des Conseils supérieurs de la magistratures ou organismes similaires dans un modèle commun européen, mais nous unissons des juges, des idées et des principes démocratiques pour mieux assurer l'indépendance, l'impartialité, l'efficacité et la responsabilité de la justice. Je pense que cette conférence a déjà énormément contribué dans ce sens.

Nous voilà engagés sur un chemin commun et important et je vous souhaite à tous bon courage, mais tout d'abord bon voyage de retour dans votre pays pour agir comme ambassadeur/ambassadrice de nos idées que nous venons de partager pendant notre séjour à Rome!

Je vous remercie.