

7eme Atelier interculturel sur la Démocratie Les Conseils supérieurs de la magistrature et l'indépendance de la justice Strasbourg, 28 – 29 octobre 2019

Note conceptuelle

1) Introduction

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) a lancé le programme d'ateliers interculturels sur la démocratie en 2012 comme l'un de ses projets de coopération dans la région du Sud de la Méditerranée. Ce projet régional est organisé une fois par an, conjointement par la Commission de Venise en collaboration avec une institution hôte d'un Etat faisant partie du projet de coopération avec les pays de la Méditerranée du sud.

Ces ateliers visent à contribuer au renforcement de l'Etat de droit dans le Sud de la Méditerranée à travers une meilleure compréhension et application des standards du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise. En associant des travaux scientifiques et des développements théoriques à l'expérience pratique sur le terrain, les ateliers représentent une plateforme unique d'analyse et d'échange de bonnes pratiques et d'expériences entre des institutions d'Etat tels que les ministères, les parlements, les cours constitutionnelles et autres juridictions en Europe et dans le monde arabe.

Le 7^{ème} atelier a pour thème les conseils supérieurs de la magistrature et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il est organisé sous l'égide de la présidence de la France au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, en coopération avec la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et le Conseil consultatif de juges européens (CCJE).

La nécessité d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire et le bon fonctionnement du système judiciaire dans l'intérêt de la société continue d'être une source importante d'activités de la Commission de Venise depuis sa création en 1990. La position du Conseil de l'Europe au sujet de la gestion du pouvoir judiciaire est exprimée dans la Recommandation du Comité de Ministres CM/Rec (2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

Le Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) énonce également, dans son Avis N°10(2007) sur le Conseil de la Justice au service de la société, que ces Conseils visent « à garantir à la fois l'indépendance du système judiciaire et l'indépendance de chaque juge.

Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme
dans le sud de la Méditerranée

Financé
par l'Union européenne
et le Conseil de l'Europe



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Au sein de l'Etat de droit, l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial est une exigence structurelle de l'Etat. »¹

La Commission de Venise a adopté en 2010 deux rapports sur les standards européens les plus importants applicables au pouvoir judiciaire, qui constituent une référence clé pour la Commission dans l'évaluation des législations nationales régissant le système judiciaire et des garanties mises en place pour assurer son fonctionnement indépendant². Ces dernières années, la législation sur les conseils de la magistrature et les organes similaires a fait l'objet d'avis de la Commission de Venise dans ses pays membres (en 2017 – 2019 elle est intervenue sur cette question, entre autres, au Kazakhstan, en Macédoine du Nord, Moldova et Roumanie).

Parmi les questions récurrentes examinées par la Commission dans ces avis peuvent être mentionnés l'indépendance et l'immunité des juges, les procédures de nomination et de discipline les concernant, la composition, le mandat et l'indépendance des conseils supérieurs de la magistrature (CSM) et les nominations à des postes de direction dans le système judiciaire. Depuis 2011, les questions relatives à ces conseils font également partie des projets de coopération entre la Commission de Venise, la CEPEJ et les pays du Sud de la Méditerranée.

L'objectif de l'atelier est de faciliter l'échange entre les différents participants sur quatre sujets principaux : le cadre constitutionnel et/ou législatif concernant les CSM; la procédure de nomination de ses membres et des organes similaires ; leurs pouvoirs et les interactions des conseils avec les pouvoirs exécutif et législatif.

2) Le cadre constitutionnel et/ou législatif concernant les Conseils supérieurs de la magistrature

Le premier grand axe de réflexion proposé dans le cadre de cet atelier concerne le cadre juridique national existant dans les pays participants.

Le choix du système approprié chargé de gérer le pouvoir judiciaire constitue l'une des principales difficultés auxquelles se heurtent les nouvelles démocraties, où persistent souvent des préoccupations concernant l'indépendance et l'impartialité politique du pouvoir judiciaire.

Il y a différents modèles d'organes de gestion du pouvoir judiciaire dans les pays participants à l'atelier. Dans la plupart des pays participants à l'atelier, les principes de base de ces organes sont fixés au niveau de la constitution.

Sur la position du Conseil de l'Europe au sujet de la gestion du pouvoir judiciaire, la Recommandation du Comité de Ministres CM/Rec(2010)12 préconise un conseil de la magistrature, mais admet d'autres dispositifs :

¹ L'avis N°10(2007) du CCJE ajoute : « *L'indépendance des juges, dans une société globalisée et interdépendante, devrait apparaître au regard de chaque citoyen comme une garantie de vérité, de liberté, de respect des droits de l'homme, et de justice impartiale non soumise à des influences externes. L'indépendance des juges 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. L'indépendance comme condition de l'impartialité des juges est, par conséquent, une garantie d'égalité des citoyens devant la justice.*

² La Commission a également adopté, en 2007, un rapport sur les nominations judiciaires (CDL-AD (2007)028).

«46. L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. Pour garantir son indépendance, au moins la moitié des membres de l'autorité devraient être des juges choisis par leurs pairs.

47. Toutefois, lorsque les dispositions constitutionnelles ou législatives prévoient que le chef de l'Etat, le gouvernement ou le pouvoir législatif prennent des décisions concernant la sélection et la carrière des juges, une autorité indépendante et compétente, composée d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire (sous réserve des règles applicables aux conseils de la justice énoncées au chapitre IV) devrait être habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique.»³.

Selon la Commission de Venise, *«il n'y a pas de modèle standard qu'un Etat démocratique serait tenu de suivre en créant son conseil supérieur de la magistrature tant que la fonction de ce conseil vise à assurer le bon fonctionnement d'un pouvoir judiciaire indépendant au sein d'un Etat démocratique. Bien qu'il existe des modèles où l'intervention d'autres branches du pouvoir (le législatif et l'exécutif) est apparemment exclue ou réduite au minimum, cette intervention est à des degrés divers reconnue par la plupart des législations et elle est justifiée par l'aspect social des fonctions du conseil supérieur de la magistrature et la nécessité de faire surveiller les activités administratives du pouvoir judiciaire par les autres branches du pouvoir de l'Etat. Il est évident que le pouvoir judiciaire doit être tenu de rendre compte de ses actes conformément à la loi à condition que des procédures adéquates et équitables soient prévues et qu'il ne puisse y avoir de révocation sans motifs dûment justifiés. Néanmoins, il est généralement présumé que la finalité essentielle de l'existence même d'un conseil supérieur de la magistrature consiste à protéger l'indépendance des juges en les mettant à l'abri des pressions abusives qui pourraient être exercées par les autres pouvoirs de l'Etat dans les domaines tels que la sélection et la nomination des juges et l'exercice de fonctions disciplinaires (...) »⁴.*

La majorité des pays représentés lors de l'atelier a mené récemment des réformes importantes, parfois au niveau constitutionnel, visant à restructurer ou à renforcer les organes de gestion du pouvoir judiciaire. Le partage de leurs expériences, tantôt positives, tantôt moins réussies, est intéressant car il permettra d'évaluer les voies à suivre dans la préparation des futures réformes et d'identifier des domaines où une coopération plus approfondie avec les autres pays et les organisations internationales.

3) La procédure de nomination des membres du CSM et des organes similaires

Une méthode appropriée pour garantir l'indépendance de la magistrature consiste à créer un conseil de la magistrature, doté de garanties constitutionnelles pour sa composition, ses pouvoirs et son autonomie.

La Commission de Venise a toujours été d'avis qu'il était approprié qu'un conseil de la magistrature indépendant joue un rôle déterminant dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges. Tout en respectant la diversité des systèmes juridiques, la Commission de Venise recommande aux Etats qui ne l'ont pas encore fait d'envisager de créer un conseil de la magistrature indépendant ou un organe similaire. La composition de ce conseil devrait, dans tous les cas, présenter un caractère pluraliste, les

³ Voir le texte sur : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cde9f .

⁴ Voir CDL-AD(2007)028, Nominations judiciaires - Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 70e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007), par 28.

juges représentant au moins la moitié de ses membres. A l'exception des membres de droit, ces juges devraient être élus ou désignés par leurs pairs de toutes les instances⁵.

Un équilibre doit être établi entre l'indépendance des juges et de gestion du pouvoir judiciaire d'une part, et l'obligation pour la magistrature de rendre compte de son action d'autre part, afin d'éviter les effets négatifs du corporatisme. Dans ce contexte, il est indispensable de veiller à ce que les procédures disciplinaires menées à l'encontre de juges soient conformes à la loi et dénuées de toute possibilité de tolérance corporatiste à l'égard de collègues. L'une des façons d'atteindre cet objectif consiste, entre autres, à mettre sur pied un conseil de la magistrature dont la composition soit équilibrée.

S'agissant de la pratique actuelle en matière de composition des conseils de la magistrature, « *une règle de base semble être qu'une grande proportion de ses membres se compose de membres de la magistrature et qu'un juste équilibre soit établi entre les membres de la magistrature et les autres membres de plein droit ou élus* »⁶. Ainsi, une moitié des membres du conseil de la magistrature devrait être élue par les magistrats eux-mêmes. Afin d'assurer la légitimité démocratique du conseil de la magistrature, d'autres membres devraient être élus par le parlement parmi des personnes ayant les compétences juridiques appropriées en tenant compte d'éventuels conflits d'intérêts, ou nommés par les usagers du système judiciaire (le Barreau, etc.).

En général, les conseils de la magistrature comprennent aussi des membres qui n'appartiennent pas au pouvoir judiciaire et qui représentent d'autres branches du pouvoir ou du monde universitaire ou qui sont nommés en raison de leur profession. Cette composition est justifiée par le fait que « *le contrôle de la qualité et de l'impartialité de la justice est un rôle qui va au-delà des intérêts de tel ou tel juge. La manière dont le Conseil effectue ce contrôle renforce la confiance des citoyens dans l'administration de la justice* ».

Dans plusieurs pays participants à cet atelier, les récentes réformes ont visé, entre autres, la procédure de nomination des membres des conseils de magistrature. Certains pays, comme la Tunisie, ont opté pour l'introduction de l'élection des membres des conseils par le corps judiciaire. Les échanges sur les procédures qui régissent la nomination des membres des conseils supérieurs de magistrature et des organes similaires à la lumière des standards en la matière permettront d'identifier les meilleures pratiques.

4) Les pouvoirs des CSM

L'autre thème proposé dans le cadre de cet atelier interculturel concerne les différents pouvoirs des conseils de la magistrature, notamment la nomination des magistrats, les mesures disciplinaires et les recours contre ses décisions.

D'après les recommandations du Conseil de l'Europe, le conseil supérieur de la magistrature doit avoir une influence décisive sur la nomination et l'avancement des juges et les mesures disciplinaires à leur encontre.

La Commission de Venise estime qu'il n'est pas souhaitable de soumettre la nomination des juges des juridictions de droit commun (non constitutionnelles) au vote du Parlement parce qu'on ne peut pas exclure le risque que des considérations politiques l'emportent sur les mérites objectifs d'un candidat.

⁵ La Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Rec(2010) 12 énonce également que « *au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire.* ».

⁶ Idem, par 29.

Dans les démocraties plus anciennes, le pouvoir exécutif a parfois une influence décisive sur les nominations judiciaires. De tels systèmes peuvent fonctionner correctement en pratique et ils permettent d'avoir une magistrature indépendante, car les pouvoirs de cette dernière sont limités par la culture et les traditions juridiques qui se sont développées au fil des décennies.

En revanche, les nouvelles démocraties n'ont pas toutes eu la possibilité de développer de telles traditions visant à empêcher les abus. En conséquence, au moins dans ces pays, des dispositions constitutionnelles et juridiques explicites sont nécessaires en tant que garantie pour empêcher les abus politiques dans la nomination des juges.

Les sanctions contre les juges, la veille déontologique sont, dans ce cadre, autant de missions confiées aux CSM. Ce pouvoir des conseils existe à différents degrés dans les pays participants à l'atelier.

La Commission de Venise a invariablement défendu l'inscription dans les Constitutions du principe de l'inamovibilité. Les mutations contre la volonté du juge ne peuvent être autorisées qu'à titre exceptionnel. En outre, la Commission, dans son rapport sur les nominations judiciaires, se dit favorable à ce que les procédures disciplinaires relèvent de la compétence de conseils de la magistrature ou de juridictions disciplinaires. Elle a également toujours soutenu qu'il devait être possible de faire appel des décisions des instances disciplinaires dans un tribunal.

La coopération entre le Conseil de l'Europe et les pays du sud de la Méditerranée se concentre sur ces problèmes depuis plusieurs années. Les réformes menées dans les pays concernés ont donné de bons résultats, mais beaucoup reste à faire. Les travaux de l'atelier permettraient d'identifier les questions qui feraient l'objet d'une coopération plus ciblée dans les années à venir.

5) Interactions entre le CSM et les pouvoirs exécutif et législatif

L'indépendance judiciaire présente deux aspects complémentaires. L'indépendance externe protège le juge contre l'influence des autres pouvoirs de l'Etat ; elle est une composante essentielle de l'Etat de droit. L'indépendance interne garantit qu'un juge prend ses décisions en se fondant uniquement sur la Constitution et la législation, et non sur les instructions de juges plus élevés dans la hiérarchie.

La Recommandation CM/Rec(2010)12 énonce que *«les juges devraient prendre leurs décisions en toute indépendance et pouvoir agir sans restriction 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. (Principe I.2.d) »*.

Dans son Avis N°1(2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges, le CCJE formule les observations suivantes : *«Il est pourtant délicat de dire ce qu'est une influence indue 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. » (para. 63).

Il convient, dans ce contexte, d'examiner la question de la responsabilité pénale et civile et de l'immunité des juges. Dans son 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, le CCJE expose la position suivante : «75. *En ce qui concerne la responsabilité pénale, le CCJE est d'avis : i) que le juge devrait être responsable pénalement dans les termes de droit commun pour les infractions commises en dehors de ses fonctions ; ii) que la responsabilité pénale ne devrait pas être engagée à l'encontre d'un juge pour les faits liés à ses fonctions en cas de faute non intentionnelle de sa part. En ce qui concerne la responsabilité civile, le CCJE considère que, compte tenu du principe de l'indépendance : i) il devrait être remédié aux erreurs judiciaires (que ces dernières aient trait à la compétence, au fond ou à la procédure) dans le cadre d'un système de recours adéquat (avec ou sans l'autorisation du tribunal) ; ii) tout remède pour d'autres fautes de la justice (y compris, par exemple, les retards excessifs) relève exclusivement de la responsabilité de l'Etat ; iii) sauf en cas de faute volontaire, il ne convient pas que dans l'exercice de ses fonctions, un juge soit exposé à une responsabilité personnelle, celle-ci fût-elle assumée par l'Etat sous la forme d'une indemnisation.».*

Il ne fait aucun doute que les juges doivent être protégés contre toute influence extérieure indue. A cette fin, ils devraient jouir d'une immunité fonctionnelle – mais exclusivement fonctionnelle (immunité de poursuites pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, à l'exception des infractions intentionnelles, comme l'acceptation de pots-de-vin).

Les questions examinées lors de cette septième édition de l'atelier interculturel ont pour objectif un dialogue ouvert et constructif qui permettrait non seulement de faire un état des lieux de la situation dans les pays de la région MENA, mais également de proposer une liste des recommandations qui favoriseraient une coopération bilatérale et multilatérale dans le cadre des projets de coopération développés par le Conseil de l'Europe dans les pays du sud de la Méditerranée.