

Strasbourg, 5<sup>ème</sup> novembre 2021

## CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS (CCJE)

**Avis du CCJE n° 24 (2021):**  
**Evolution des Conseils de la Justice**  
**et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux**

### PARTIE A. Introduction et Avis n° 10 (2007) du CCJE

#### I. Introduction : portée du présent Avis

1. Le pouvoir judiciaire joue un rôle essentiel en tant que troisième pouvoir dans un État démocratique régi par la primauté du droit<sup>1</sup>. Afin de remplir son rôle dans l'État moderne et dans une Europe de plus en plus interconnectée, le pouvoir judiciaire doit être organisé de manière à garantir que tout juge est libre de trancher les affaires en toute indépendance, en n'étant lié que par la loi. Il faut éviter même une apparence d'influence et de pression extérieures afin que le public puisse se convaincre que les décisions judiciaires sont prises en toute indépendance<sup>2</sup>.
2. Un pouvoir judiciaire indépendant est une nécessité dans un État démocratique régi par la primauté du droit. Dans beaucoup d'États membres, mais pas dans tous, l'institution chargée de défendre l'indépendance du pouvoir judiciaire est un Conseil de la Justice. En 2007, le CCJE a adopté son Avis n° 10 (2007) sur le Conseil de la justice au service de la société. La Magna Carta des juges<sup>3</sup> et les normes internationales élaborées, par

<sup>1</sup> Voir Avis du CCJE n° 18 (2015).

<sup>2</sup> Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), *C-83/19 et autres*, 18.5.2021, par. 196-197, 205, 207, 212, 231, 236.

<sup>3</sup> Magna Carta des juges du CCJE (2010), par. 13.

exemple, par la Commission de Venise<sup>4</sup>, ont également souligné l'importance de tels Conseils<sup>5</sup>. Depuis, certains États membres ont instauré un Conseil de la Justice ou renforcé celui-ci<sup>6</sup>. Cependant, l'évolution de la situation ces dernières années a également remis en question les principes et les normes exprimés dans ces documents<sup>7</sup>. En raison de ces évolutions, il importe de réaffirmer les principes exprimés dans l'Avis n° 10 et - si nécessaire - de les compléter à la lumière des événements politiques récents qui sapent les institutions judiciaires et la jurisprudence des Cours européennes<sup>8</sup>.

3. Toutefois, même les règles détaillées énoncées dans les constitutions et les normes internationales ne suffiront pas à elles seules à faire de ces principes une réalité et à assurer un pouvoir judiciaire indépendant et impartial fonctionnant selon des normes professionnelles sévères<sup>9</sup>. Le système judiciaire et les autres pouvoirs de l'État, les responsables politiques, les médias et la société civile doivent tous œuvrer de concert dans un effort à long terme pour renforcer le professionnalisme, la transparence et l'éthique au sein du pouvoir judiciaire afin de transformer les règles sur papier en une culture de respect de l'indépendance de la justice<sup>10</sup> au profit de la société. Tout le monde, et pas seulement le pouvoir judiciaire, doit s'engager en faveur de ces valeurs, base nécessaire d'un État démocratique régi par la primauté du droit. Les Conseils de la Justice doivent contribuer eux aussi à gagner la confiance de la population par un excellent travail, fourni de manière responsable et transparente<sup>11</sup> dans l'intérêt de la société.
4. Le CCJE constate que selon les réponses au questionnaire envoyé aux États membres en vue de la préparation du présent avis, la situation est très différente dans les différents États membres, en ce qui concerne non seulement l'organisation du pouvoir judiciaire, mais aussi les institutions appelées Conseils de la Justice. L'organisation, la composition

---

<sup>4</sup> Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit E. 1 iv-ix ; Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, CDL-AD(2010)004, par. 32; CDL-AD(2007)028, par. 29.

<sup>5</sup> Voir le travail de recherche - édition spéciale sur les conseils de la Justice, *German Law Journal*, publié en 2018, Jessica Walsh, les conseils de la Justice et la révocation des juges de juridictions inférieures en Argentine, 2019 ; Guiseppe Ferrari, prochainement dans l'*International Journal for Court Administration* ; Sanders/von Danwitz, *German Law Journal*, 19(2018) 769.

<sup>6</sup> UE : Rapport 2020 sur l'état de droit, COM(2020) 580 final, pp. 8-10.

<sup>7</sup> Sur l'évolution de la situation dans l'UE, voir : Rapport 2020 sur l'état de droit, COM(2020) 580 final, pp. 10-12 ; Bureau du CCJE, Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe (2019), CCJE-BU(2020)3, par. 20-24.

<sup>8</sup> Au sujet de ces événements, voir : le rapport 2020 de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe (2021), chapitre 1 ; voir la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, 6.11.2018, par. 144 ; *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* ([GC], requête n° 26374/18, 1 12. 2020 ; *Xero Flor w Polsce c. Pologne*, 7.5.2021 – 4907/18, par. 243-251 ; pour ce qui est de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, voir (CJUE), *ASdJP c. Tribunal de Contas*, 27.2.2018 – C 64/16, par. 42-45; *Commission européenne c. Pologne*, 24.6.2019 - C 619/18, par. 71-73; *A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, - C 585/18, C-624/18, C-625/18, par. 120-122 ; CJUE, *Commission européenne c. Pologne*, 24.6.2019 – C 619/18, par. 74, 75 ; CJUE, *A.K. v. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, - C 585/18, C-624/18, C-625/18, par. 123, 133-134 ; *VQ c. Land de Hesse*, 9.7.2020 – C2727/19, par. 54 ; *Repubblika Il-Prim Ministru c. WY*, 20.4.2021 – C-896/19; C-83/19 et autres, 18.5.2021.

<sup>9</sup> Commission de Venise, Bulgarie - Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, 11 décembre 2020, CDL-AD(2020)035 par. 37.

<sup>10</sup> Voir Commission de Venise, Bulgarie - Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, 11 décembre 2020, CDL-AD(2020)035 par. 37 ; voir aussi Holmøyvik/Sanders, A Stress Test for Europe's Judiciaries in : *European Yearbook of Constitutional Law* 2019, 287-310.

<sup>11</sup> CCJE, Magna Carta des juges (2010), par. 13.

et les responsabilités de ces Conseils varient. Certains Conseils sont responsables à la fois des juges et des procureurs, d'autres peuvent exercer des pouvoirs qui, par la sélection et la promotion des juges ou la composition d'un tribunal, peuvent avoir une grande influence sur les décisions des tribunaux. Les autres décisions de ces Conseils n'ont qu'un effet indirect, comme les décisions concernant l'organisation des tribunaux, y compris l'entretien des bâtiments judiciaires, le budget et les TIC<sup>12</sup>. Le CCJE se félicite de la diversité des Etats membres, qui reflète celle des constitutions nationales, des cultures juridiques et de l'histoire nationale et il ne souhaite pas recommander un modèle de conseil spécifique.

5. Le présent Avis concerne les institutions nationales des Etats membres qui sont indépendantes des pouvoirs exécutif et législatif, ou qui sont autonomes, et qui assument la responsabilité finale du soutien du pouvoir judiciaire dans l'exercice indépendant de la justice. Dans le présent avis, ces institutions sont qualifiées de Conseils de la Justice<sup>13</sup>. Pour autant qu'il existe, le Conseil de la Justice doit être organisé et composé de manière à répondre aux attentes ci-dessus. En outre, il faut qu'il serve de moyen de protéger, de soutenir et de développer le rôle du pouvoir judiciaire et l'indépendance des différents juges face aux autres pouvoirs de l'État.
6. Le présent Avis a été élaboré sur la base des Avis précédents du CCJE, notamment l'Avis n° 10 (2007), la Magna Carta des juges du CCJE (2010), et des instruments pertinents du Conseil de l'Europe, en particulier la Charte européenne sur le statut des juges (1998), et la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités. Le groupe de travail du CCJE a grandement bénéficié des contributions de Mme Nuria Diaz Abad (ex-présidente du RECJ -- ENCJ, membre du Conseil général du pouvoir judiciaire d'Espagne (CGPJ) et de M. Kees Sterk (ex-président du RECJ, ex-membre du Conseil de la Justice des Pays-Bas) lors d'un séminaire conjoint. L'Avis tient également compte des réponses des membres du CCJE au questionnaire sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, du résumé de ces réponses et de l'avant-projet élaboré par l'Expert scientifique du CCJE désigné par le Conseil de l'Europe, la Prof. Anne Sanders (Université de Bielefeld, Allemagne/Université de Bergen, Norvège).

## **II. L'Avis n° 10 (2007) du CCJE, point de départ du présent Avis**

7. Le présent avis réaffirme et complète l'Avis n° 10 (2007). Par conséquent, les grands principes recommandés dans l'Avis n° 10 (2007) constituent le point de départ du présent Avis et sont donc cités dans leur intégralité.
8. Ainsi, dans son Avis n° 10 (2007) sur le Conseil de la Justice au service de la société, le CCJE recommande ceci :

« A. *De manière générale :*

a) *il est important de mettre en place dans les Etats une instance spécifique garante de l'indépendance des juges, telle que le Conseil de la Justice, en tant qu'élément indispensable de l'Etat de droit et respectueux du principe de séparation des pouvoirs ;*

---

<sup>12</sup> Voir Avis du CCJE n° 10 (2010), par. 43-47.

<sup>13</sup> Cette expression est employée par le RECJ – ENCJ : <https://www.ency.eu/index.php/>.

b) *le Conseil de la Justice doit avoir pour fonction de protéger l'indépendance à la fois du système judiciaire et de chaque juge, et de garantir, dans le même temps, l'efficacité et la qualité de la justice conformément à l'article 6 de la CEDH afin de renforcer la confiance des usagers dans la justice ;*

c) *le Conseil de la Justice devrait être protégé du risque de voir son autonomie limitée par les pouvoirs législatif et exécutif en figurant au niveau le plus élevé de la hiérarchie des normes ;*

**B. *Sur la composition du Conseil de la Justice :***

a) *afin d'éviter le corporatisme et de refléter les différents courants d'opinion de la société, le Conseil de la Justice devrait avoir une composition mixte comprenant une majorité substantielle de juges, même si certaines tâches peuvent être réservées à une formation constituée uniquement de juges. Le Conseil de la Justice peut également être composé exclusivement de juges ;*

b) *la désignation des membres (juges ou non juges) doit se faire sur la base de leur compétence, de leur expérience, de leur compréhension de la vie judiciaire et de leur culture de l'indépendance et devrait écarter tout responsable politique ou membre de l'exécutif ou du législatif ;*

c) *les membres juges devraient être élus par leurs pairs, sans interférence des autorités politiques ou de la hiérarchie judiciaire, par des méthodes garantissant la plus large représentation du système judiciaire; si la sélection se fait par le biais d'une élection directe, le Conseil de la Justice devrait énoncer des règles visant à minimiser toute atteinte à la confiance des usagers dans la justice ;*

d) *les membres non-juges, ayant une expérience juridique ou non, devraient être désignés par des autorités non politiques ; s'ils sont néanmoins élus par le Parlement, ils ne devraient pas être membres du Parlement, devraient être élus à une majorité qualifiée requérant un soutien significatif de l'opposition et devraient permettre une représentation diversifiée de la société dans la composition globale du Conseil de la Justice;*

**C. *Sur le fonctionnement du Conseil de la Justice :***

a) *les mandats des membres pourraient exiger un travail à temps plein, mais limité en nombre et en durée pour conserver le contact avec la pratique juridictionnelle ; les membres (juges et non juges) devraient bénéficier des garanties d'indépendance et d'impartialité;*

b) *le Conseil de la Justice devrait gérer son propre budget et disposer de moyens financiers appropriés lui permettant un fonctionnement optimal et indépendant;*

c) *certaines décisions du Conseil de la Justice doivent être motivées et avoir une valeur contraignante mais susceptible de recours ;*

d) *comme condition essentielle de la confiance des usagers dans la justice, le Conseil de la Justice devrait agir en toute transparence et doit rendre compte de ses activités, en particulier par le biais d'un rapport d'activités périodique destiné également à suggérer des améliorations concernant le fonctionnement de la justice.*

*D. Sur les compétences du Conseil de la Justice :*

- a) le Conseil de la Justice devrait avoir un large éventail de tâches lui permettant de protéger et promouvoir l'indépendance judiciaire et l'efficacité de la justice, tout en veillant à éviter les conflits d'intérêts lors de l'accomplissement de ces différentes tâches ;*
- b) la sélection, la nomination et la promotion des juges devraient, de préférence, être de la compétence du Conseil de la Justice, effectuée en toute indépendance vis-à-vis du pouvoir législatif ou exécutif et en toute transparence, en particulier pour les critères de sélection des juges ;*
- c) le Conseil de la Justice devrait s'impliquer activement dans le travail d'évaluation de la qualité de la justice et dans la mise en œuvre des techniques destinées à assurer l'efficacité du travail du juge, sans toutefois se substituer à l'autorité judiciaire compétente pour l'évaluation individuelle des juges ;*
- d) le Conseil de la Justice pourrait être l'instance compétente en matière de déontologie ; il peut recevoir, en outre, les plaintes des usagers de la justice;*
- e) le Conseil de la Justice pourrait être l'instance chargée de l'organisation et du contrôle de la formation, même si la conception et la mise en œuvre des programmes de formation incombe à un centre de formation, avec qui il doit coopérer pour garantir la qualité de la formation initiale et continue des juges ;*
- f) le Conseil de la Justice pourrait avoir des compétences financières étendues concernant la négociation et l'administration du budget de la justice ainsi que des compétences concernant l'administration et la gestion des tribunaux en vue d'améliorer la qualité de la justice ;*
- g) le Conseil de la Justice pourrait être l'organe à même de jouer un rôle plus vaste dans la protection et la promotion de l'image de la justice ;*
- h) tout projet de texte susceptible d'avoir une incidence sur le pouvoir judiciaire et l'indépendance des juges ou sur la garantie d'accès des citoyens à la justice devrait obligatoirement être soumis, avant délibération du Parlement, à l'avis du Conseil de la Justice;*
- i) il convient d'encourager la coopération entre les Conseils de la Justice aux niveaux européen et international ».*

**PARTIE B. Compléter et réaffirmer l'Avis n° 10 (2007) du CCJE**

**I. Légitimité et obligation de rendre des comptes du Conseil de la Justice**

9. Dans certains États membres, la légitimité, les fonctions, la composition et la responsabilité des Conseils de la Justice ont été remises en question, entraînant des modifications de la loi qui ont affecté leurs pouvoirs, leur composition, leurs compétences et leurs fonctions. La légitimité de l'ensemble de ces Conseils est capitale pour le maintien de l'Etat de droit. C'est pourquoi le CCJE tient à mettre en avant les sources de celle-ci. Il a déjà expliqué que la légitimité et la responsabilité du pouvoir judiciaire doivent aller de pair<sup>14</sup>. Il distingue deux sources de légitimité pour le pouvoir des différents juges et du pouvoir judiciaire. La *légitimité formelle ou constitutionnelle* est assurée par la Constitution de l'Etat membre concerné et des nominations judiciaires

---

<sup>14</sup> Voir Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 12-38.

légal<sup>15</sup>. La *légitimité fonctionnelle* est fondée sur la confiance de la population créée par l'excellence du travail, la transparence et l'obligation de rendre des comptes<sup>16</sup>. Ces deux sources de légitimité sont également pertinentes pour les Conseils de la Justice.

## 1. **Légitimité, y compris la base juridique et les recours juridiques**

10. Le CCJE réaffirme que la base juridique d'un Conseil et ses principaux éléments devraient être déterminés dans la Constitution<sup>17</sup>, afin de constituer une base juridique sûre pour ses responsabilités, son indépendance et sa légitimité<sup>18</sup>. Ceux-ci devraient inclure la composition et les fonctions du Conseil; et la sécurité d'emploi de ses membres, ainsi qu'une garantie de son indépendance vis-à-vis du législatif et de l'exécutif<sup>19</sup>. D'autres détails peuvent être fixés par la loi.
11. Cependant, il ne suffit pas d'inscrire de vagues promesses d'indépendance du Conseil dans la Constitution. Tout Conseil de la Justice devrait également disposer de voies de recours effectives pour sauvegarder son autonomie et contester la légalité des actes publics le concernant ou concernant le pouvoir judiciaire. Un bon exemple serait le droit de porter des procédures devant la Cour constitutionnelle ou devant une instance équivalente. Le Conseil de la Justice doit également avoir qualité pour intervenir devant les tribunaux nationaux et internationaux (y compris le droit de soumettre - si possible - un mémoire d'*amicus curiae*).

## 2. **Responsabilité**

12. Même si une disposition de la Constitution constitue une source formelle de légitimité, cela n'est pas suffisant, mais cela doit être complété par une légitimité fonctionnelle. Tout Conseil de la Justice et le pouvoir judiciaire qu'il représente doivent gagner la confiance du public et son soutien par un travail excellent, transparent et responsable. En cas de conflit avec les autres pouvoirs, le soutien de la population dépendra, au moins dans une large mesure, de la légitimité dont jouit le Conseil.
13. Le CCJE tient à réaffirmer que le Conseil de la Justice devrait jouer un rôle pour garantir que le pouvoir judiciaire travaille de manière transparente et responsable<sup>20</sup>. En outre, l'obligation de rendre des comptes du Conseil de la Justice est en soi une source importante de légitimité fonctionnelle<sup>21</sup>. Plus un Conseil a de pouvoirs et de responsabilités, plus il est important qu'il soit responsable de l'utilisation de ces pouvoirs.

---

<sup>15</sup> Voir Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 13-15.

<sup>16</sup> Voir Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 16-19.

<sup>17</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 11 ; Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, CDL-AD(2010)004, par. 22.

<sup>18</sup> Voir la légitimité formelle des juges par la nomination, Avis du CCJE n° 18 (2015) par. 14,15.

<sup>19</sup> Voir Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats Diego García-Sayán (2 mai 2018), par. 42 – disponible sur [https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A\\_HRC\\_38\\_38-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf).

<sup>20</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 91-96.

<sup>21</sup> Dans l'Avis du CCJE n° 18(2015), par. 16, cette forme de légitimité est qualifiée de « légitimité fonctionnelle ».

14. Le CCJE fait la distinction entre la *responsabilité judiciaire, disciplinaire et explicative* en ce qui concerne non seulement les différents juges et le pouvoir judiciaire dans son ensemble<sup>22</sup>, mais aussi les Conseils de la Justice.

#### **a. Responsabilité judiciaire**

15. Comme les autres organes de l'État, aucun Conseil de la Justice n'est au-dessus de la loi. Certaines décisions d'un Conseil affectent des droits protégés par la CEDH ; par exemple lorsque des décisions relatives à la carrière des juges sont prises, les décisions doivent être motivées et les juges doivent avoir un droit de contrôle judiciaire<sup>23</sup>. Lorsque la valeur juridique d'une décision du Conseil est examinée par un tribunal indépendant, le Conseil est tenu de rendre des comptes (*responsabilité judiciaire*)<sup>24</sup>. Une attention particulière devrait être accordée à l'indépendance et à l'impartialité de tout tribunal examinant le bien-fondé des décisions du Conseil, y compris l'indépendance par rapport au Conseil lui-même<sup>25</sup>.

#### **b. Responsabilité en matière de sanctions**

16. Il faut que les membres du Conseil de la Justice respectent les normes éthiques les plus sévères et qu'ils soient tenus responsables de leurs actes par des moyens appropriés. Ils ne devraient pas être à l'abri de poursuites en vertu du droit pénal général. Tout comme dans le cas des différents juges, qui peuvent être tenus responsables de leurs actes, on pourrait parler de responsabilité en matière de sanctions<sup>26</sup>. Cependant, le CCJE tient à souligner que ces moyens doivent être réglementés et appliqués d'une manière qui ne permette pas d'en abuser pour porter atteinte à l'indépendance et au fonctionnement du Conseil de la Justice.

17. Il convient que les Conseils de la Justice élaborent des normes de comportement professionnel et éthique pour leurs membres juges et non-juges<sup>27</sup> et des procédures internes pour enquêter sur les manquements. Les membres doivent agir conformément à ces normes et aux valeurs d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité<sup>28</sup>. La responsabilité disciplinaire et pénale des membres est un aspect important de la responsabilité en matière de sanctions. Il convient de respecter les droits des membres à un procès équitable, y compris le droit d'être représenté. Les décisions prises dans ce contexte doivent être motivées et faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

#### **c. Responsabilité explicative**

---

<sup>22</sup> Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 26-33.

<sup>23</sup> Voir Commission de Venise et DG des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Ukraine - Avis conjoint urgent sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ* (projet de loi n° 5068) du 5.5.2021 (CDL-PI(2021)004, par. 62,75.

<sup>24</sup> Voir l'Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 26.

<sup>25</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Volkov c. Ukraine* – 21722/11, paragraphe 130 ; *Denisov c. Ukraine* –76639/11, paragraphe 79.

<sup>26</sup> Voir l'Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 33.

<sup>27</sup> Pour les normes concernant les juges, voir : Avis du CCJE n° 3 (2002), par. 8-50.

<sup>28</sup> Voir sur la mise en place d'un Conseil d'éthique : Commission de Venise et DG des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Ukraine - Avis conjoint urgent sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ* (projet de loi n° 5068) du 5.5.2021 (CDL-PI(2021)004, par. 37-40.

18. Tout Conseil de la Justice doit travailler de manière transparente, en motivant ses décisions et ses procédures et en étant responsable de cette manière<sup>29</sup>. C'est ce qu'on appelle la *responsabilité explicative*. Il doit également être ouvert aux commentaires critiques et être disposé à s'améliorer en permanence. Cette forme de responsabilité revêt une importance particulière dans le dialogue avec les autres pouvoirs de l'État et avec la société civile.

## II. Tâches, organisation et composition des Conseils de la Justice

### 1. Tâches du Conseil de la Justice

19. Le CCJE reconnaît qu'il n'existe pas de modèle unique de Conseil de la Justice. Toutefois, tout Conseil devrait avoir des compétences adéquates pour défendre l'indépendance du pouvoir judiciaire et des différents juges<sup>30</sup>, afin que ces derniers soient libres de trancher les affaires sans subir d'influence indue de l'extérieur et de l'intérieur du pouvoir judiciaire<sup>31</sup>. L'indépendance des juges nécessite une protection particulière dans les décisions qui ont un effet sur la prise de décision judiciaire, telles que la sélection des juges, l'attribution des affaires et les procédures disciplinaires. Lorsqu'il a de telles responsabilités, le Conseil de la Justice doit veiller à ce que ces décisions soient adoptées de manière à protéger et à renforcer l'indépendance judiciaire.

20. La Cour européenne des droits de l'homme et la CJUE ont estimé que la nomination des juges est d'une importance capitale pour l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>32</sup>. Le CCJE a toujours été de cet avis<sup>33</sup>. En conséquence, il est essentiel de fonder sur le mérite la sélection ou la recommandation de juges pour leur nomination et leur promotion<sup>34</sup>. Lorsque cette responsabilité incombe au Conseil de la Justice, elle doit être exercée de manière indépendante et responsable<sup>35</sup>. Les décisions relatives à la carrière des juges ne doivent pas être prises par loyauté envers des responsables politiques ou d'autres juges. Par la sélection et la promotion des juges ou la composition d'un tribunal, ces décisions ont une grande influence sur les décisions futures des tribunaux. Par conséquent, la majorité de ceux qui prennent des décisions ou des recommandations devraient être des juges. Toutefois, le CCJE se félicite de constater que des membres non professionnels sont associés à ces décisions afin de se prémunir contre le copinage et le clonage entre juges.

---

<sup>29</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 95.

<sup>30</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007) par.° 14.

<sup>31</sup> CJUE, *ASdJP v. Tribunal de Contas* 27.2.2018 – C 64/16, par. 42-45; *Commission européenne c. Pologne*, 24.6.2019, C-619/18, par. 71-73 ; *A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, C-585/18, C-624/18, C-625/18, par. 120-122.

<sup>32</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, 6.11.2018, par. 144 ; *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* ([GC], requête n° 26374/18, 1.12.2020 ; *Xero Flor w Polsce c. Pologne*, 7.5.2021, C-4907/18, par. 243-251 ; CJUE, *Commission européenne c. Pologne*, 24.6.2019, C-619/18, par. 74, 75 ; CJUE, *A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, C-585/18, C-624/18, C-625/18, par. 123, 133-134 ; *VQ c. Land de Hesse*, 9.7.2020, C-2727/19, par. 54 ; *Repubblika Il-Prim Ministru c. WY*, 20.4.2021, C-896/19, par. 53, 57 : pas de régression de la protection de l'indépendance judiciaire, par. 61-64.

<sup>33</sup> Avis du CCJE n° 1 (2001), par. 17-45.

<sup>34</sup> Avis du CCJE n° 1 (2001) ; *Magna Carta des juges* (2010), par. 5.

<sup>35</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 48-51, *Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire*, CDL-AD(2010)004, par. 32.

21. Malheureusement, beaucoup de juges en Europe considèrent que les décisions concernant la sélection et la promotion des juges ne sont pas fondées uniquement sur le mérite<sup>36</sup>. Il est donc capital que les Conseils se fondent sur des règles éthiques et, dans la mesure du possible, des critères objectifs spécifiques pour les nominations et les promotions et qu'ils évaluent chacun des candidats dans le cadre d'une procédure transparente conclue par une décision motivée. Les juges qui estiment que leurs droits n'ont pas été respectés doivent avoir droit à un recours judiciaire<sup>37</sup>.
22. Le CCJE souhaite souligner qu'une vérification des antécédents (« vetting ») des juges est très problématique car elle peut être instrumentalisée et détournée pour éliminer des juges politiquement « indésirables »<sup>38</sup>. Si cela est entrepris dans un Etat membre, il faut que cette tâche soit assurée par une institution indépendante. Les Conseils de la Justice devraient jouer un rôle déterminant de protection de l'indépendance des juges au cours de ce processus.
23. Le CCJE n'exclut pas la possibilité d'une vérification des antécédents (« vetting ») du Conseil lui-même. Mais c'est une mesure de dernier recours ; et là où un tel contrôle a lieu, il devrait être confié à un organisme indépendant.
24. Le CCJE note l'importance croissante des technologies de l'information pour l'avenir du système judiciaire et recommande que là où ils existent, Les Conseils de la Justice devraient jouer un rôle dans ce domaine pour protéger de manière adéquate l'indépendance de la justice et garantir la qualité du travail des juges à l'avenir<sup>39</sup>.
25. Il est recommandé dans l'Avis n° 10 (2007) du CCJE et dans la Magna Carta des juges que les Conseils de la Justice aient des compétences étendues pour toutes les questions concernant le statut des Conseils, ainsi que pour l'organisation, le fonctionnement et l'image des institutions judiciaires<sup>40</sup>. Plus les responsabilités et les pouvoirs conférés à un Conseil sont étendus, plus il est important que son indépendance soit respectée par les autres pouvoirs de l'Etat, qu'il dispose de ressources suffisantes et qu'il rende compte de ses activités et de ses décisions<sup>41</sup>. Alors qu'un Conseil puissant peut défendre le pouvoir judiciaire et les juges individuels, de nombreuses responsabilités le rendent vulnérable à la politisation à l'intérieur ou à l'extérieur du pouvoir judiciaire. Si le Conseil a des compétences sur les questions d'administration des tribunaux, il devrait également s'engager à accroître l'efficacité du pouvoir judiciaire. Si les compétences ou les tâches concernant le pouvoir judiciaire ne relèvent pas de la responsabilité du Conseil de la Justice, elles devraient être gérées par le pouvoir judiciaire ou par un organe indépendant.
26. Le CCJE réaffirme son avis qu'avant une délibération au parlement ou une action législative, le Conseil de la Justice devrait être consulté sur toutes les politiques, y

---

<sup>36</sup> RECJ - EN CJ, enquête de 2019 sur l'indépendance des juges, pp. 33-34.

<sup>37</sup> Voir Avis du CCJE n° 17 (2014).

<sup>38</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Xhoxhaj c. Albanie*, requête n° 15227/19 ; Avis de la Commission de Venise n° 868/2016 du 12 décembre 2016, Albanie, mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (loi de vérification des antécédents « vetting ») ; le terme de « lustration » est employé dans l'Avis du CCJE n° 21 (2018), par. 28.

<sup>39</sup> Avis du CCJE n° 14 (2011), par. 36.

<sup>40</sup> CCJE, Magna Carta des juges (2010), par. 13.

<sup>41</sup> CCJE, Magna Carta des juges (2010), par. 13.

compris les propositions ou les projets de loi susceptibles d'avoir un impact sur le pouvoir judiciaire (par exemple l'indépendance du pouvoir judiciaire) ou qui pourraient diminuer la garantie d'accès à la justice pour les citoyens<sup>42</sup>.

## **2. Composition du Conseil de la Justice**

27. L'avis n° 10 (2007) a déjà formulé des recommandations détaillées sur la composition du Conseil de la Justice et sur les compétences et la sélection de ses membres et de son président<sup>43</sup>. Le présent Avis souhaite réaffirmer ces principes. Les membres du Conseil doivent être sélectionnés de manière à soutenir le fonctionnement indépendant et efficace du Conseil et du pouvoir judiciaire et à éviter toute perception d'influence politique, d'intérêt personnel ou de copinage<sup>44</sup>.
28. Le CCJE est conscient que dans certains États membres, les Conseils de la Justice comprennent des membres d'office. L'adhésion d'office n'est pas acceptable, sauf dans un très petit nombre de cas, par exemple le Président de la Cour suprême, mais ne devrait pas inclure de membres ou de représentants du législatif ou de l'exécutif<sup>45</sup>. Un membre d'office qui n'est pas juge ne doit pas participer aux décisions disciplinaires.
29. Le CCJE recommande de composer les Conseils de la Justice d'une majorité de juges élus par leurs pairs. D'autres membres peuvent être ajoutés conformément aux fonctions des Conseils. Le CCJE recommande d'y faire figurer également des membres n'appartenant pas au milieu judiciaire, y compris éventuellement des profanes qui ne sont pas des professionnels du droit<sup>46</sup>. S'il convient que les juges soient toujours majoritaires, les membres appartenant à des professions non judiciaires, de préférence avec droit de vote, assurent une représentation diversifiée de la société, réduisant ainsi le risque de corporatisme<sup>47</sup>. La participation de profanes peut accroître la légitimité du Conseil et remettre en cause l'idée que le système judiciaire est un « domaine réservé aux professionnels du droit ». Le CCJE adopte à cet égard un point de vue plus nuancé que dans l'Avis n° 10 (2007).

## **3. Sélection des membres et du président d'un Conseil de la Justice**

30. Le CCJE tient à réaffirmer avec force que la majorité des membres devraient être des juges élus par leurs pairs, tout en garantissant la représentation la plus large possible des tribunaux et des instances<sup>48</sup>, ainsi que l'égalité des sexes<sup>49</sup> et la répartition entre les régions. Les juges élus devraient pouvoir participer aux activités du Conseil d'une manière compatible avec leur charge de travail. Lorsque le Conseil comprend des membres non-juges, ceux-ci devraient pouvoir consacrer suffisamment de temps à la participation aux activités du Conseil.

---

<sup>42</sup> Voir Avis du CCJE No. 10 (2007), par. 87.

<sup>43</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 15-36.

<sup>44</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 15, 16 ; Sur l'importance d'organes indépendants pour la sélection des juges, voir : CJUE, *A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, C-585/18, C-624/18, C-625/18, par. 137-138. C-619/18.

<sup>45</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 23, 26.

<sup>46</sup> Voir CCJE, Avis n° 10 (2007), par. 22.

<sup>47</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 32.

<sup>48</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 18, 25, 26, 27 et 30.

<sup>49</sup> Voir Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats Diego García-Sayán (2 mai 2018), par. 110 – disponible sur [https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A\\_HRC\\_38\\_38-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf).

31. Une élection de membres juges par le parlement ou une sélection par l'exécutif doit être évitée<sup>50</sup>. Une élection par le Parlement de membres non-juges pourrait toutefois être acceptable. Comme alternative, une élection ou une nomination par des institutions telles que des associations du barreau ou une nomination par des ONG est une possibilité.
32. Quel que soit le moyen utilisé pour sélectionner et nommer les membres<sup>51</sup>, cela ne doit pas être fait pour des raisons politiques. Toutefois, l'exigence selon laquelle un candidat ne doit pas avoir « d'affiliations politiques » peut être trop vague, de sorte qu'il peut être préférable de se référer à des adhésions à un parti ou à des postes officiels au sein du gouvernement et de la législature ou d'autres exemples concrets<sup>52</sup>. Les membres du Conseil de la Justice ne doivent pas être sous l'autorité ou l'influence d'autrui.
33. Lorsque des membres sont élus par le Parlement, une majorité qualifiée devrait être requise afin d'associer l'opposition et de favoriser la coopération entre les partis<sup>53</sup>. Le CCJE est conscient qu'une telle exigence de majorité peut conduire à une impasse. Par conséquent, il recommande que des mécanismes soient introduits pour sortir de telles situations<sup>54</sup>. Ces mécanismes devraient éviter d'abaisser la majorité nécessaire car cela pourrait réduire l'incitation de la majorité à trouver un compromis. Au contraire, un tel mécanisme doit garantir une sélection indépendante et pourrait associer l'opposition ou appeler à la sélection par d'autres institutions à partir d'une liste de candidats présélectionnés. Bien qu'aucun modèle de ce type n'ait encore été porté à l'attention du CCJE, les juges pourraient participer à l'élection des candidats pour sortir d'une impasse.
34. Le processus de sélection, y compris les éventuelles campagnes des candidats, devrait être transparent et garantir que les qualifications des candidats, en particulier leur impartialité et leur intégrité<sup>55</sup>, sont vérifiées. Il convient d'annoncer publiquement les postes vacants et de garantir l'égalité des chances pour favoriser un groupe diversifié de candidats indépendants. Les membres du Conseil devraient avoir accès à toutes les informations utiles à l'exercice de leurs fonctions.

---

<sup>50</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 31.

<sup>51</sup> Voir : République de Moldova, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, 20 mars 2020 (CDL-AD(2020)001 par. 57 à 60).

<sup>52</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 23 ; voir : République de Moldova, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, 20 mars 2020 (CDL-AD(2020)001 par. 54 ; pour les critères d'inéligibilité, voir : Monténégro - Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public, 10 mai 2021 (CDL-PI(2021)008, par. 28-31).

<sup>53</sup> Monténégro - Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public, 10 mai 2021 (CDL-PI(2021)008, par. 40).

<sup>54</sup> Voir : République de Moldova, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, 20 mars 2020 (CDL-AD(2020)001 par. 51, 68 ; voir aussi : Commission de Venise, Compilation d'avis, de rapports et d'études de justice constitutionnelle de la Commission de Venise (CDL-PI(2020)004, pp. 20-22).

<sup>55</sup> Voir : Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 21.

35. Le CCJE souhaite réaffirmer que le président du Conseil de la Justice doit être une personne impartiale qui n'est pas proche des partis politiques. Par conséquent, dans les systèmes parlementaires où le président/chef de l'État n'a que des pouvoirs formels, il n'y a pas d'objection à la nomination du chef de l'État à la présidence du Conseil de la Justice, alors que dans d'autres systèmes, le président devrait être élu par le Conseil lui-même et devrait être juge<sup>56</sup>.

#### 4. Sécurité du mandat des membres du Conseil de la Justice

36. Il convient de sélectionner les membres pour une durée déterminée et d'assurer une protection adéquate de leur impartialité et de leur indépendance<sup>57</sup>. Les membres doivent être protégés des pressions internes et externes. Cependant, sauf en cas de décès, de retraite ou de révocation, par exemple à la suite d'une mesure disciplinaire, le mandat d'un membre ne devrait prendre fin qu'à l'élection régulière d'un successeur afin de garantir que le Conseil est en mesure d'exercer ses fonctions légalement, même si la nomination de nouveaux membres a échoué, en raison d'une impasse au Parlement<sup>58</sup>. Le CCJE attire l'attention sur l'impact possible d'une réélection sur l'indépendance des membres d'un Conseil de la Justice. En principe, les réélections de membres à temps plein devraient être évitées au profit de mandats fixes plus longs<sup>59</sup> afin de garantir l'indépendance du Conseil. À cet égard, le présent avis nuance le point de vue exprimé dans l'avis n° 10 (2007)<sup>60</sup>. La continuité et l'efficacité pourraient être améliorées si tous les mandats n'expirent pas simultanément.

37. Le CCJE tient à réaffirmer l'importance de l'inamovibilité de l'ensemble des membres du Conseil<sup>61</sup>. C'est là une condition préalable essentielle à l'indépendance de celui-ci. Les juges nommés au Conseil de la Justice devraient bénéficier des mêmes garanties que celles qui sont accordées aux juges exerçant des fonctions juridictionnelles, y compris les conditions de service et de titularisation et le droit à un procès équitable en cas de

---

<sup>56</sup> Avis du CCJE no. 10 (2007), par. 33.

<sup>57</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 36.

<sup>58</sup> Voir : Ukraine - Avis conjoint de la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) sur les projets d'amendements à la loi sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (projet de loi n° 3711), 9 octobre 2020 (CDL-AD(2020)022), par. 49.

<sup>59</sup> Selon les réponses des Etats membres, le mandat le plus long est de six ans par exemple en Slovaquie, en Roumanie, en Macédoine du Nord, aux Pays-Bas et en Hongrie.

<sup>60</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 34.

<sup>61</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007) rec. E I ; voir aussi : République de Moldova, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, 20 mars 2020 (CDL-AD(2020)001 par. 55-56 ; Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements à la loi sur le Ministère public du Monténégro et le projet de loi sur le Procureur pour la criminalité organisée et la corruption, 22 mars 2021, (CDL-AD(2021)012 par. 45-48 ; Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public (Monténégro), 10 mai 2021 (CDL-PI(2021)008, par. 46-49) ; selon la Commission de Venise, cela ne serait admissible que si d'autres points étaient ajoutés afin de dépolitiser pour l'essentiel le Conseil.

mesures disciplinaires, de suspension et de révocation<sup>62</sup>. Il convient que les membres non-juges bénéficient d'une protection équivalente. Les juges et les membres non-juges devraient bénéficier des mêmes immunités que celles qui sont spécifiées dans l'Avis n° 3 (2002)<sup>63</sup>.

38. Les membres ne peuvent être démis de leurs fonctions qu'en raison d'une faute grave avérée, dans le cadre d'une procédure garantissant leurs droits à un procès équitable. Il peut être mis fin à leurs fonctions en cas d'incapacité ou de perte de la qualité sur la base de laquelle ils ont été élus ou nommés au Conseil. Si le Conseil lui-même ou un organe spécial en son sein sont responsables de cette décision, il faut garantir les droits à un recours du membre révoqué. Ainsi que le souligne le CCJE, il importe que les procédures pouvant conduire directement ou indirectement à la révocation ne soient pas détournées à des fins politiques mais qu'elles respectent le droit à un procès équitable<sup>64</sup>. A cet égard, le présent Avis amplifie l'Avis n° 10 (2007).

## **5. Ressources du Conseil de la Justice**

39. Beaucoup d'Etats membres font état d'un manque de personnel et de ressources financières de leur Conseil de la Justice. Par conséquent, le CCJE souhaite réaffirmer la responsabilité des États membres de fournir des ressources adéquates aux systèmes judiciaires, y compris des moyens financiers et du personnel distincts pour les Conseils de la Justice<sup>65</sup>.

## **III. Les Conseils de la Justice dans la société**

### **1. Relations avec les autres pouvoirs de l'Etat**

40. Les parlementaires et les membres de l'exécutif doivent bien entendu respecter la loi dans leurs relations avec le Conseil de la Justice et ne pas porter atteinte à son rôle et à son fonctionnement en enfreignant ou en contournant les règles juridiques. En outre, les relations avec le Conseil doivent être fondées sur une culture de respect de l'État de droit et du rôle du Conseil de la Justice dans son État membre respectif.
41. Les Conseils de la Justice doivent se livrer activement à un dialogue avec les autres pouvoirs de l'État, notamment lorsqu'ils donnent leur avis sur des projets législatifs. Ce dialogue doit être mené dans un climat de respect mutuel.

### **2. Relations avec les associations de juges et la société civile**

42. Les États membres indiquent qu'ils communiquent avec la population par le biais de sites internet et de rapports spéciaux. Certains d'entre eux notent même que certaines réunions plénières sont diffusées en ligne. Le CCJE salue l'action menée ainsi en faveur d'une meilleure transparence et d'une plus grande responsabilité. Toutefois, il admet que dans bien des cas, notamment lors des entretiens et des délibérations concernant la carrière des juges, il y a un intérêt légitime à privilégier un débat confidentiel.

---

<sup>62</sup> Voir : Diego García-Sayán, Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, intervention dans l'affaire *Grzęda c. Pologne*, requête n° 43572/18, par. 45-53.

<sup>63</sup> Avis du CCJE n° 3 (2002), par. 51-77.

<sup>64</sup> Avis du CCJE n° 3 (2002), par. 58-74 ; CJUE, C-83/19 et autres 18.5.2021, par. 196-199, 236.

<sup>65</sup> Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 73-75 ; Avis du CCJE n° 18 (2015), par. 51 ; Rapport du RECJ-ENCJ 2015/2016 sur le financement du système judiciaire.

43. Le CCJE recommande aux Conseils d'engager un dialogue avec les associations de juges<sup>66</sup> et également la société civile, y compris les associations d'avocats et les ONG. Ce dialogue offre une occasion essentielle de rendre des comptes. Les Conseils de la Justice devraient être ouverts aux contributions et aux critiques extérieures et se livrer à des activités de sensibilisation, y compris par exemple des enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux et des procédures de plainte. Cependant, les Conseils doivent toujours être conscients de leur rôle spécifique indépendant et être donc prudents pour éviter le lobbying.
44. Il est capital que le grand public soit informé des responsabilités et de l'importance d'un pouvoir judiciaire indépendant<sup>67</sup>. Dans certains systèmes juridiques, les procédures judiciaires sont déjà diffusées en ligne, de sorte que les audiences peuvent être suivies à distance et que de nombreuses informations sont publiées sur Internet. En outre, les différents tribunaux peuvent communiquer avec le grand public au niveau local. Cependant, le Conseil de la Justice devrait avoir un rôle spécial dans l'explication du système judiciaire et de son propre rôle au sein de celui-ci.

### **3. Relations avec les médias**

45. Les Etats membres indiquent qu'ils communiquent avec les médias par le biais de bureaux de presse, de communiqués et de conférences de presse<sup>68</sup>. Pour beaucoup de Conseils de la Justice des Etats membres, la publication de rapports et d'avis et le recours aux médias sont des outils essentiels pour communiquer avec les autres pouvoirs de l'Etat. Entretenir des relations avec le grand public par le biais des médias, cela peut être un excellent moyen de rendre des comptes et de faire preuve de transparence.
46. Une partie importante de toute communication avec les médias, l'opinion et les autres pouvoirs de l'Etat doit comprendre l'explication selon laquelle le Conseil et les différents juges doivent trancher les affaires en toute indépendance. Le Conseil doit s'opposer de manière décisive à toute tentative d'attaque ou de pression visant certains juges ou le système judiciaire dans son ensemble. Pour favoriser des relations adéquates entre la justice et les médias, le Conseil de la Justice devrait soit servir de médiateur entre la justice et les médias, soit veiller à ce que d'autres processus efficaces soient en place pour remplir ce rôle.

### **4. Relations avec les organes de lutte contre la corruption**

47. La lutte contre la corruption est une tâche capitale, car la corruption sape la confiance du public et, par voie de conséquence, la légitimité du pouvoir judiciaire dans son ensemble<sup>69</sup>. Par ailleurs, la lutte effective contre la corruption doit aller de pair avec le respect de l'indépendance de la justice et de l'Etat de droit. Il ne peut y avoir de lutte effective contre la corruption sans un pouvoir judiciaire indépendant et le respect de l'Etat de droit<sup>70</sup>. Que ce soit dans les cas où une institution spéciale a été mise en place pour lutter contre la corruption ou dans ceux où la lutte contre la corruption reste de la

---

<sup>66</sup> Voir Avis du CCJE n° 23 (2020), par. 25, 29-32, recommandation 6.

<sup>67</sup> Voir Avis du CCJE n° 7 (2005), par. 33-54 ; Avis n° 10 (2007), par. 80-86.

<sup>68</sup> Voir la réponse au questionnaire envoyé au cours de l'élaboration du présent Avis et l'Avis du CCJE n° 10 (2007), par. 95.

<sup>69</sup> Voir Avis du CCJE n° 21 (2018).

<sup>70</sup> Voir Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, discours prononcé lors de la Conférence « *Zero Corruption : Democracy in Action* », Kiev (Ukraine), 7-8.06.2021.

responsabilité du Conseil de la Justice, le Conseil et ses membres doivent s'engager pleinement à prendre et à soutenir toutes les mesures appropriées pour lutter contre la corruption au sein du pouvoir judiciaire et du Conseil. Le Conseil de la Justice doit également veiller à ce que la lutte contre la corruption et les procédures disciplinaires ne soient pas utilisées afin d'attaquer certains juges pour des raisons politiques<sup>71</sup>.

#### **IV. Conclusions et recommandations**

1. Dans beaucoup d'Etats membres, les Conseils de la Justice sont chargés de défendre l'indépendance de la justice. L'évolution de la situation politique rend nécessaire de réaffirmer les principes et recommandations exprimés dans l'Avis n° 10 (2007) sur les Conseils de la Justice et - si nécessaire - de les compléter (par. 2, 7, 8).
2. Les constitutions et les normes internationales préconisant la mise en place et la réglementation appropriée des conseils de la Justice ne sont pas suffisantes pour construire un pouvoir judiciaire indépendant. Le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État, les hommes politiques, les médias et la société civile doivent œuvrer de concert dans un effort à long terme pour renforcer le professionnalisme, la transparence et l'éthique au sein du pouvoir judiciaire afin de transformer des règles sur papier en une culture de respect de l'indépendance de la justice et de l'État de droit (par. 3).
3. Le Conseil de la Justice devrait disposer de voies de recours effectives pour préserver son autonomie et contester la légalité des actes publics le concernant ou concernant le pouvoir judiciaire. Les Conseils de la Justice devraient avoir qualité pour intervenir devant les tribunaux nationaux et internationaux (par. 11).
4. La légitimité des conseils de la Justice repose sur leur base juridique mais elle doit être complétée par la confiance de la population, gagnée par la transparence, l'obligation de rendre des comptes et l'excellence du travail réalisé dans l'intérêt de la société (par. 10, 12-14).
5. Plus les responsabilités et les pouvoirs conférés à un Conseil sont importants, plus il convient que son indépendance soit respectée par les autres pouvoirs de l'État, qu'il dispose de ressources suffisantes et qu'il rende compte de ses activités et de ses décisions (par. 25, 47).
6. Il faut que l'ensemble des membres du Conseil de la Justice se conforment aux normes éthiques et professionnelles les plus sévères et qu'ils rendent des comptes de leurs actes par des moyens appropriés (par. 16-17).
7. Tout Conseil de la Justice doit travailler de manière transparente, en motivant ses décisions et ses procédures et en rendant compte de ses actes de cette manière. Dans les cas appropriés, il doit être possible de contester les décisions du Conseil en justice (par. 12, 15, 18).
8. Le CCJE reconnaît qu'il n'existe pas de modèle unique de Conseil de la Justice. Cependant, tout Conseil devrait avoir des compétences appropriées pour défendre l'indépendance du pouvoir judiciaire et des différents juges, afin que ces derniers soient libres de trancher les affaires sans que soit exercée d'influence indue de l'extérieur et de l'intérieur du pouvoir judiciaire (par. 19).

---

<sup>71</sup> Voir le danger d'un « effet dissuasif » : CJUE, C-83/19 et autres, 18.5.2021, par. 236.

9. Les décisions relatives à la carrière des juges ne doivent pas être prises par loyauté envers des responsables politiques ou d'autres juges, mais selon une procédure transparente faisant appel à des critères objectifs, dans la mesure du possible. Ces décisions doivent être motivées et fondées uniquement sur le mérite. Les juges qui estiment que leurs droits n'ont pas été respectés doivent avoir un droit de recours judiciaire (par. 20-21).
10. Les membres du Conseil doivent être sélectionnés selon une procédure transparente qui favorise le fonctionnement indépendant et efficace du Conseil et du pouvoir judiciaire et évite toute perception d'influence politique, d'intérêt personnel ou de copinage (par. 27, 29, 31, 34).
11. Les membres d'office ne sont pas acceptables, sauf dans un très petit nombre de cas, et ne doivent pas comprendre de membres ou de représentants du pouvoir législatif ou exécutif (par. 28).
12. Le président du Conseil de la Justice doit être une personne impartiale. Dans les systèmes parlementaires où le président/chef de l'État n'a que des pouvoirs formels, il n'y a pas d'objection à la nomination du chef de l'État à la présidence du Conseil de la Justice, alors que dans d'autres systèmes, le président devrait être élu par le Conseil lui-même et devrait être juge (par. 35).
13. Si une vérification des antécédents (« vetting ») des juges est entreprise dans un Etat membre, elle doit être effectuée par une institution indépendante. Les conseils de la Justice devraient jouer un rôle important dans la protection de l'indépendance de la justice. La vérification des antécédents (« vetting ») du Conseil lui-même est une mesure de dernier recours ; et là où un tel contrôle a lieu, il devrait être confié à un organisme indépendant (par. 22-23).
14. La majorité des membres devraient être des juges élus par leurs pairs, pour garantir la représentation la plus large possible des tribunaux et des instances, ainsi que l'égalité des sexes et la diversité des régions (par. 29-30).
15. Le CCJE recommande d'inclure des membres non-juges, notamment des profanes, afin d'assurer une représentation diversifiée de la société et de réduire le risque de corporatisme (par. 29).
16. Une élection de membres juges par le Parlement ou une sélection par l'exécutif doit être évitée. Lorsque des membres non-juges sont élus par le Parlement, une majorité qualifiée devrait être requise. Il faudrait mettre en place des mécanismes appropriés pour sortir d'éventuelles impasses (par. 31-33).
17. Il convient de nommer les membres pour une durée déterminée et de garantir une protection adéquate de leur impartialité et de leur indépendance de la pression interne et externe. Le mandat d'un membre ne devrait en principe prendre fin qu'avec l'élection régulière de son successeur (par. 36).
18. Le CCJE tient à réaffirmer l'importance de la sécurité du mandat de l'ensemble des membres du Conseil, condition préalable essentielle à l'indépendance du Conseil. Les membres ne peuvent être démis de leurs fonctions qu'en raison d'une faute grave avérée, dans le cadre d'une procédure où leur droit à un procès équitable est garanti (par. 36-38).

19. Le CCJE tient à souligner la responsabilité des Etats membres de fournir des effectifs et un financement adéquats à leur Conseil de la Justice (par. 39).
20. Les relations entre le Conseil et les autres pouvoirs de l'Etat doivent être fondées sur une culture de respect de l'Etat de droit et sur la compréhension de leurs rôles respectifs dans un Etat démocratique (par. 40-41).
21. Les Conseils de la Justice doivent s'engager activement dans un dialogue ouvert et respectueux avec les autres pouvoirs de l'Etat, les associations de juges et la société civile, y compris les associations d'avocats et les ONG et les médias (par. 40-44).
22. Le Conseil doit s'opposer de manière décisive à toute tentative d'attaquer certains juges ou le pouvoir judiciaire dans son ensemble, ou de faire pression sur eux (par. 45-46).
23. Le Conseil et ses membres doivent s'engager pleinement à prendre et à soutenir toutes les mesures appropriées pour combattre la corruption au sein du pouvoir judiciaire et du Conseil d'une manière qui respecte l'Etat de droit (par. 47).