

Version publiée

Conférence "Etat de droit" 2021

Déclaration de Anke Eilers

Mesdames et Messieurs,

C'est un grand plaisir pour moi de participer aujourd'hui à ce panel. Je suis très honorée, et je suis très reconnaissante à Paulo Pinto de Albuquerque et Filipe Marques de m'avoir invitée à participer en ma qualité de Présidente élue pour 2022 du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE).

Mon intervention décrira d'abord l'interprétation de l'art. 6 DE LA CEDH. Ensuite, je me concentrerai sur le travail du CCJE et décrirai l'influence du CCJE concernant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

1. L'Europe, telle qu'elle est constituée par les membres du Conseil de l'Europe, compte 47 Etats membres. Cette Europe - plus grande que l'UE - a une dimension culturelle, juridique, géographique et linguistique plus large.

Et ce qui est important : le Conseil de l'Europe compte plusieurs membres dans lesquels l'érosion de l'État de droit et de l'indépendance de la justice est en jeu. Toutefois, sur la base de la Convention, les États membres représentent une communauté juridique présentant plus de similitudes que de différences.

L'art. 6 de la CEDH stipule que toute personne a droit à un "tribunal indépendant et impartial établi par la loi". Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont accepté l'obligation de garantir un pouvoir judiciaire indépendant et impartial par le biais de leur législation nationale. Cette obligation est juridiquement contraignante pour chaque État membre en vertu du droit international. Aujourd'hui, il est très important de le préciser car certains Etats membres semblent nier cette obligation.

Les principes de l'Art. 6 de la CEDH sont des garanties institutionnelles dont dépendent la démocratie et l'État de droit. Un système judiciaire indépendant qui fonctionne est donc vital pour le renforcement de l'État de droit. Un système judiciaire efficace, impartial et indépendant est la pierre angulaire de tout système de contrôle et d'équilibre démocratique qui fonctionne.

2. Que signifie un "tribunal indépendant et impartial de droit" selon l'art. 6 DE LA CEDH ? Quels sont les critères/normes de la jurisprudence de la Cour de manière plus détaillée ? Comment les juges nationaux influencent-ils la création de ces normes au niveau de la Cour ?

La Cour a adopté une variété d'arrêts importants liés à l'exigence de ce qu'est un "tribunal" et un "pouvoir judiciaire indépendant et impartial en général" selon l'Art. 6 DE LA CEDH.

Dans ce contexte, la Cour applique le principe de l'interprétation autonome. Cela signifie que certains des termes clés de la Convention doivent être définis de manière autoritaire par la Cour et indépendamment de la manière dont ils peuvent être compris par les États membres.

Cette interprétation repose sur une approche systématique de la Convention du Conseil de l'Europe, de ses objectifs et de l'application commune ou divergente des principes dans les systèmes juridiques de ses États membres.

En utilisant cette approche de recherche des faits axée sur les valeurs, la Cour définit souvent des dénominateurs communs ou des normes juridiques européennes communes qui sont ensuite appliqués dans les affaires de la Cour.

3. Le Conseil Consultatif des Juges Européens est une source importante dans le développement de cette norme européenne. Permettez-moi de vous présenter le CCJE et son travail :

a) Le CCJE est un organe consultatif du Conseil de l'Europe. Son travail est défini dans le contexte de la mise en œuvre de l'Art. 6 de la CEDH, en particulier le droit à un tribunal indépendant et impartial.

Il est le seul organe d'une organisation internationale à être composé exclusivement de juges et, à cet égard, il est unique en Europe.

Il a été créé il y a 20 ans. Le CCJE conseille le Comité des Ministres sur les questions relatives au statut des juges et à l'exercice de leurs fonctions.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe sont représentés au CCJE. Chaque État membre nomme un juge en exercice, ayant une connaissance approfondie des questions relatives au fonctionnement du système judiciaire et un haut niveau d'intégrité personnelle. Les membres du CCJE agissent à titre personnel, sans vote contraignant.

Par ses travaux, le CCJE précise les conditions de l'indépendance des juges. Il fournit un cadre institutionnel pour déterminer l'indépendance des juges. En d'autres termes, ce sont les juges européens eux-mêmes qui précisent et défendent ainsi l'État de droit européen.

Le travail du CCJE est essentiellement caractérisé par deux points focaux, que l'on peut qualifier de "benchmarking" et de "monitoring".

b) Chaque année, l'assemblée plénière du CCJE adopte des Avis. Ils définissent les prémisses de l'indépendance et de l'impartialité des juges, établissant ainsi une

norme européenne. En plus de la Magna Carta (MC) de 2010 - adoptée à l'occasion du 10ème anniversaire du CCJE - il y a déjà 24 Avis.

Les MC et les Avis ne sont pas juridiquement contraignants. Cependant, comme ils font partie des raisonnements de la jurisprudence de la Cour, ils doivent être considérés comme du droit factuel.

Le MC énumère les garanties de l'indépendance judiciaire en se référant à l'indépendance elle-même, à l'organe chargé de garantir l'indépendance, à l'accès à la justice et à la transparence, à l'éthique et à la responsabilité. Il indique également que les principes s'appliquent mutatis mutandis aux juges de toutes les juridictions européennes et internationales.

Les avis traitent de différents sujets.

L'un d'entre eux porte sur la nature du processus décisionnel judiciaire en ce qui concerne les conditions cadres de l'activité judiciaire, telles que les conditions de travail, le mandat, la formation, l'évaluation des performances, la rémunération, l'éducation, l'éthique judiciaire, mais aussi la qualité des décisions judiciaires elles-mêmes. L'accent est également mis sur les relations avec d'autres autorités étatiques ou organes judiciaires.

Les représentants des États membres s'efforcent toujours de veiller à ce que leurs points de vue ne reflètent pas simplement un résumé de leurs propres cultures juridiques. En adoptant les avis, l'assemblée plénière s'efforce plutôt de déterminer sa propre norme européenne. Celle-ci ne reflète pas nécessairement la réalité juridique de chaque État membre.

Au cours de discussions parfois longues et intenses, l'assemblée plénière tente de trouver la meilleure formulation possible qui réponde à cette norme. Elle tient également compte de la nécessité d'assurer la cohérence entre les avis. Cet objectif est atteint en coordonnant le contenu et en se référant aux avis précédents.

La plénière du CCJE sélectionne les thèmes respectifs de l'avis de manière autonome. Les membres formulent les exigences relatives au contenu de l'indépendance judiciaire. Leur adoption est précédée de constatations empiriques - soutenues par un expert - sur la situation dans les différents États membres. Un aperçu des bases juridiques et factuelles nationales respectives, obtenu dans le cadre de ces constatations, permet une présentation du sujet en partie descriptive, en partie programmatique. Ainsi, les avis sont basés sur l'empirisme et la dogmatique juridique. Ils se concluent par un résumé et des recommandations qui forment une norme européenne globale.

Les législateurs et les administrations nationales peuvent s'orienter vers cette norme, mais la Cour, dans son interprétation de la Convention, utilise également les avis comme source de droit. Compte tenu de l'indépendance et de la compétence

des membres du CCJE, les Avis ont un haut degré de légitimité. C'est ainsi que les juges nationaux influencent la création de ces normes au niveau de la Cour.

Il ne fait aucun doute que le dialogue entre les Etats membres, qui a lieu lors de la rédaction de l'Avis, favorise déjà la culture juridique européenne. Cela crée donc une base possible pour la normalisation juridique. Les rapports d'expérience et les déclarations des représentants des Etats membres créent une compréhension mutuelle des processus de l'Etat de droit et mettent en évidence les préoccupations concrètes des juges en matière de personnel, les exigences et les défis du système judiciaire dans des conditions cadres politiques spécifiques.

c) En outre, le CCJE a pour mission de fournir une coopération ciblée à la demande des membres du CCJE, des organes judiciaires ou des associations de juges concernées, et de permettre aux Etats membres de se conformer aux normes du Conseil de l'Europe.

Les attaques contre l'indépendance de la justice peuvent provenir tant du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif. Le CCJE traite des infractions législatives graves à l'Etat de droit et commente les cas individuels de violation de l'indépendance de la justice. Globalement, cette activité peut être décrite comme un "suivi".

Le signalement des violations au CCJE reflète la fragilité des systèmes d'Etat de droit dans certains pays. Je me réfère au rapport du CCJE-Bureau sur l'indépendance et l'impartialité dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, 2019, dans lequel sont mentionnés par exemple la Pologne, la Hongrie, la Turquie, la Roumanie, la Serbie, la Bulgarie, notamment.

Les modifications de l'âge de la retraite des juges, les remplacements et les révocations de juges pour soi-disant "incompétence", les procédures de nomination non transparentes, la composition incomplète ou la création de nouveaux tribunaux sont des violations de l'indépendance judiciaire régulièrement signalées. Cependant, il convient également de mentionner ici les interventions dans la base économique ou l'indépendance organisationnelle initialement accordée par les administrations judiciaires. D'autres interventions concernent des projets de méthodologie visant à assurer l'application uniforme des lois par la Cour.

En outre, la couverture médiatique politisée, le populisme et l'empiètement politique général mettent les juges sous pression et influencent indirectement les décisions judiciaires. Les rapports montrent clairement qu'en s'adressant au CCJE et à son avis de contrôle, on peut obtenir une certaine publicité opportune. Cela permet de repousser en partie les attaques contre l'indépendance de la justice ou de les maintenir dans certaines limites.

Le fait que - en général - les Etats respectifs prennent les rapports au sérieux est démontré par le fait qu'ils peuvent, de leur côté, commenter et s'expliquer, et le font parfois de manière très explicite. Dans les cas de violations systématiques, le travail

du CCJE est préparatoire à toutes les réactions ultérieures en vertu du droit et de la politique européens.

5. Dans ce qui suit, permettez-moi de décrire l'influence du CCJE sur la jurisprudence de la Cour.

La Cour se réfère régulièrement et de plus en plus aux déclarations, MC et Avis du CCJE comme sources d'une norme européenne pour les exigences d'indépendance et d'impartialité des juges. Il est reconnu que les travaux du CCJE constituent la base du développement des normes internationales pertinentes pour mesurer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire en vertu de l'Art. 6 DE LA CEDH.

La Cour se réfère aux opinions littéralement dans les faits comme "droit ou documents internes et internationaux pertinents", "document du Conseil de l'Europe", "documents ou textes internationaux ou européens pertinents" ou comme "évaluation de la Cour". Ainsi, le CCJE est intégré dans la jurisprudence en tant que norme européenne et source de soft law.

Je cite à cet égard l'opinion (concordante) de l'honorable ancien juge à la CEDH Pinto de Albuquerque dans l'affaire Baka c. Hongrie (20261/12, 2016).

"Le recours direct de la cour aux normes de droit international sur l'indépendance judiciaire, y compris les sources de droit mou, comme source de droit pour traiter la situation du requérant est très remarquable, et louable."

"La cour invoque la soft law du Conseil de l'Europe comme base juridique non seulement pour soutenir le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire in abstracto mais aussi pour affirmer in concreto l'existence du droit civil individuel du requérant à l'inamovibilité et de l'accès à un tribunal pour protéger ce droit dans le cadre juridique (hongrois)."

Dans l'affaire Baka c. Hongrie, l'accent a été mis en particulier sur la question de la titularisation et de la révocation des juges par les pouvoirs exécutif et législatif. Jusqu'à présent, c'est l'une des principales raisons pour lesquelles la Cour a constaté une violation de l'art. 6 DE LA CEDH.

Dans son raisonnement, la Cour fait essentiellement référence à l'avis du CCJE en tant que sources de soft law et fait les remarques suivantes :

" La cour relève, à cet égard, l'accent mis sur ces qualités de compétence technique et d'intégrité morale des juges dans divers textes internationaux de premier plan, en tant qu'aspect du droit à un procès équitable devant un " tribunal " indépendant et impartial établi par la loi ". Elle renvoie à cet égard au paragraphe 25 de l'Avis 1 (2001) du CCJE, qui recommande que " les autorités chargées dans les Etats membres de procéder aux nominations et aux promotions et de donner des conseils en la matière devraient désormais introduire, publier et mettre en œuvre des critères objectifs, dans le but de

garantir que la sélection et la carrière des juges soient fondées sur le mérite, eu égard aux qualifications, à l'intégrité, à la capacité et à l'efficacité".

De manière expresse, la Cour a fait valoir ce qui suit :

"Le CCJE a considéré dans son Avis 1 (2001)

- que l'inamovibilité des juges devrait être un élément exprès de l'indépendance consacrée au plus haut niveau interne
- que l'intervention d'une autorité indépendante, avec des procédures garantissant les pleins droits de la défense, revêt une importance particulière en matière de discipline ; et
- qu'il serait utile d'élaborer des normes définissant non seulement les comportements susceptibles de conduire à la révocation, mais aussi tous les comportements susceptibles d'entraîner des mesures disciplinaires ou un changement de statut, y compris par exemple un changement de tribunal ou de région."

La Cour cite la Magna Carta des juges (Principes fondamentaux) 2010 :

"Etat de droit et justice

1. Le pouvoir judiciaire est l'un des trois pouvoirs de tout État démocratique. Il a pour mission de garantir l'existence de l'État de droit et, ainsi, d'assurer la bonne application de la loi de manière impartiale, juste, équitable et efficace.

L'indépendance de la justice

2. L'indépendance et l'impartialité des juges sont des conditions essentielles au fonctionnement de la justice.
3. L'indépendance de la justice est statutaire, fonctionnelle et financière. Elle est garantie à l'égard des autres pouvoirs de l'Etat, des justiciables, des autres juges et de la société en général, par des règles nationales au plus haut niveau. L'Etat et chaque juge sont responsables de la promotion et de la protection de l'indépendance de la justice.
4. L'indépendance de la justice est garantie dans le cadre des activités judiciaires et notamment en ce qui concerne le recrutement, la nomination jusqu'à l'âge de la retraite, les promotions, l'inamovibilité, la formation, l'immunité judiciaire, la discipline, la rémunération et le financement du pouvoir judiciaire.

Les garanties d'indépendance

5. La procédure disciplinaire se déroule devant un organe indépendant avec possibilité de recours devant un tribunal.

9. le pouvoir judiciaire est associé à toutes les décisions qui affectent l'exercice des fonctions judiciaires (organisation des tribunaux, procédures, autres législations)."

6. Ceci nous amène à la question suivante : quelle source individuelle de droit a le plus d'importance dans les arrêts de la Cour ?

En particulier, la Cour se réfère au MC en tant que principes fondamentaux dans ses arrêts récents. Cependant, d'autres avis sont aussi expressément mentionnés comme source de droit. Il s'agit notamment d'avis relatifs à la qualification et à l'évaluation des juges, tels que :

L'avis 1/2001 sur les normes concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'inamovibilité des juges,

L'avis 3/2002 sur l'éthique et la responsabilité des juges,

L'avis 11/2008 sur la qualité des décisions judiciaires,

L'avis 17/2014 sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance des juges.

Enfin, ces avis, qui concernent la relation du pouvoir judiciaire au sein de la société, revêtent une importance particulière.

L'avis 18 (2015) sur la position du pouvoir judiciaire et sa relation avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne,

L'avis 21 (2018) sur la prévention de la corruption parmi les juges.

En outre, dans le cadre des décisions récentes sur l'État de droit (principalement dans la jurisprudence concernant la situation en Pologne), l'avis 10/2007 sur le conseil de la magistrature au service de la société a pris une importance particulière.

Dans certaines affaires (par exemple *Reczkowicz c. Pologne*), la Cour se réfère non seulement à l'Avis 10/2007 mais aussi à l'avis du Bureau du CCJE suite à la demande du Conseil national de la magistrature polonais de fournir un avis concernant le projet de loi de septembre 2017 sur le Conseil national de la magistrature polonais. Le Bureau est compétent pour évaluer si les projets de réglementation ou leur interprétation dans les Etats membres sont conformes à la norme du Conseil concernant les juges. Dans le cas de la Pologne, il y a eu plusieurs avis du Bureau indiquant que les projets sur les méthodes de sélection des juges membres du Conseil national, la révocation avant terme des juges, la structure du Conseil national porteraient atteinte à l'indépendance judiciaire dans la mesure où les pouvoirs législatif et exécutif auront un rôle décisif dans la procédure de

nomination des juges. De manière expresse, le Bureau a évalué l'adoption de ces actes comme un recul majeur pour l'Etat de droit et l'indépendance de la justice.

En réaction à la situation survenue en Pologne et dans d'autres Etats membres au cours des dernières années, le CCJE a décidé du nouveau sujet de l'Avis pour 2021. Se référant à l'Avis 10/2007 sur le Conseil de la Justice au service de la société, le CCJE a suivi ces recommandations générales sur la composition, le fonctionnement et les pouvoirs du Conseil de la Justice et a développé ses normes dans l'Avis 24/2021 sur l'évolution des Conseils de la Justice. On peut supposer que cet avis sera également pris en compte dans la jurisprudence de la Cour.

Voici les principales conclusions et recommandations :

"Les membres du Conseil doivent être sélectionnés dans le cadre d'une procédure transparente qui soutient le fonctionnement indépendant et efficace du Conseil et du pouvoir judiciaire et évite toute perception d'influence politique, d'intérêt personnel ou de copinage.

La majorité des membres du Conseil doivent être des juges élus par leurs pairs, garantissant la représentation la plus large possible des tribunaux et des instances, ainsi que la diversité des sexes et des régions.

La sélection des membres juges par le parlement ou l'exécutif doit être évitée.

Les membres doivent être nommés pour une durée déterminée et doivent bénéficier d'une protection adéquate de leur impartialité et de leur indépendance des pressions internes et externes. Le mandat d'un membre ne devrait en principe prendre fin qu'avec l'élection légale d'un successeur.

Le CCJE souhaite réaffirmer l'importance de l'inamovibilité de tous les membres du Conseil, condition préalable essentielle à l'indépendance du Conseil. Les membres ne peuvent être démis de leurs fonctions que sur la base d'une faute grave avérée, dans le cadre d'une procédure où leur droit à un procès équitable est garanti."

7. Permettez-moi de conclure mon intervention :

Premièrement, la jurisprudence de la Cour s'appuie de plus en plus sur les travaux du CCJE comme source de droit pertinente pour interpréter l'art. 6 DE LA CEDH. Par conséquent, la jurisprudence de la Cour renforce la qualité contraignante de leurs résultats factuels. Je voudrais donc encourager la Cour à s'appuyer sur les travaux du CCJE à l'avenir également.

Deuxièmement, bien que nous observions de graves situations critiques pour l'Etat de droit dans certains Etats membres en Europe, nous devons tenir compte du fait qu'au sein du Conseil de l'Europe, tous les Etats membres partagent un large cadre

juridique de valeurs communes. Permettez-moi d'insister sur ce point : Nous avons plus de similitudes que de différences. Cela constitue une base pour de nouvelles discussions et solutions au profit de l'Etat de droit. Nous devons nous écouter et communiquer les uns avec les autres.

Il est crucial pour l'Etat de droit de renforcer la légitimité de la norme européenne. A cet égard, le CCJE joue un rôle important. Le CCJE est une plateforme permettant à tous les membres de signaler les infractions à la Convention. En outre, il offre la possibilité aux Etats membres qui sont au centre de cette violation d'expliquer leurs opinions et leurs positions. Par conséquent, je voudrais encourager tous les Etats membres à participer activement aux travaux du CCJE et à communiquer ses travaux à leur système judiciaire ainsi qu'à leurs pouvoirs juridiques et exécutifs. Ensemble, nous créons la norme juridique européenne pour le pouvoir judiciaire.