



Strasbourg, 26 octobre 2007

CDL-AD(2007)032
Or. Angl.

Avis 403 / 2006

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

COMMENTAIRES
SUR LE PROJET D'AVIS
DU CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS
SUR LE CONSEIL DE LA JUSTICE AU SERVICE DE LA SOCIETE

par
M^{me} Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)

adoptés par la Commission de Venise
lors de sa 72^e session plénière,
(Venise 19-20 octobre 2007)

1. *Le mandat du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) pour 2007, (CCJE (2007) 2, point 4.i) demande au CCJE d'adopter un avis sur la structure et le rôle des conseils supérieurs de la magistrature, en concertation avec la Commission de Venise.*

2. *En prévision de cette concertation, la Commission a adopté son rapport sur les nominations judiciaires lors de sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007) en tant que contribution à l'élaboration de l'Avis n° 10 du CCJE. La Commission a présenté son rapport (CDL-JD(2007)001rev, devenu CDL-AD(2007)028) aux réunions du groupe de travail du CCJE (CCJE-GT) à Rome (28-29 mars 2007) et à Graz (25-26 juin 2007).*

3. *Le CCJE a invité la Commission de Venise à présenter ses commentaires concernant le projet d'avis n° 10 (CCJE(2007)5PROV2), adopté par le CCJE-GT lors de la réunion de Graz.*

4. *Les présents commentaires répondent à cette demande. Ils ont été adoptés par la Commission de Venise lors de sa 72^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2008).*

Remarques générales

5. La Commission se félicite du projet d'avis n° 10 en général et souscrit pleinement aux grandes lignes de cet avis, qui met l'accent sur les conseils de la justice en tant qu'élément essentiel garantissant l'indépendance de la justice.

6. Dans sa contribution à l'avis du CCJE, la Commission de Venise a souligné l'importance des nominations judiciaires qui sont considérées comme une source de problèmes majeurs dans les nouvelles comme dans les anciennes démocraties. Cela ne signifie pas que d'autres tâches des conseils de la justice, comme la formation, sont moins importantes ; au contraire, la Commission approuve la manière dont ces sujets sont traités dans le projet d'avis.

7. La Commission de Venise **se félicite** particulièrement de l'attention portée par le CCJE-GT à **la transparence des travaux du Conseil de la justice, notamment en ce qui concerne les procédures disciplinaires** (projet d'avis, paragraphe 95).

8. Cependant, la Commission note que certains points présentés dans le projet d'avis ne correspondent pas pleinement à l'approche qu'elle avait adoptée dans son rapport sur les nominations judiciaires. La Commission tient à souligner ces points afin de permettre au CCJE d'adopter son avis lors de sa session plénière des 21 au 23 novembre 2007 sur la base d'une comparaison claire. En tant qu'organe indépendant, le CCJE n'est évidemment pas tenu de suivre les recommandations de la Commission de Venise.

Composition du Conseil de la justice

9. Une divergence majeure entre l'Avis du CCJE et le rapport de la Commission concerne la composition du Conseil de la justice. Pour la Commission de Venise, « **une partie importante ou la majorité des membres du Conseil de la magistrature devrait être élue par les magistrats eux-mêmes** » (rapport, paragraphe 29), tandis que le CCJE considère que « pour éviter toute manipulation ou pression indue, le Conseil de la justice doit compter soixante-quinze pour cent de juges » (projet d'avis, paragraphe 18). Cette divergence de vues n'est pas nécessairement une contradiction parce que les juges pourraient évidemment être nommés par d'autres organes que par le système judiciaire. Il va de soi, cependant, que la Commission peut aussi accepter le principe d'« une partie importante » des juges, c'est-à-dire un peu moins de la moitié des membres.

10. Cependant, une contradiction nette apparaît lorsque la Commission considère que « les autres membres devraient être élus par le parlement parmi des personnes ayant les compétences juridiques appropriées, en tenant compte d'éventuels conflits d'intérêt » (paragraphe 29), contrairement au CCJE-GT, qui accepte des élections par le parlement, mais recommande des « systèmes qui confient la sélection des membres de leur Conseil de la justice à des autorités non politiques » (paragraphe 32, voir aussi paragraphe 31). La Commission estime que **l'implication du parlement apporte une légitimité démocratique au Conseil de la justice**. Il est toutefois juste de dire qu'en cas d'élections par le parlement, le CCJE-GT et la Commission sont d'accord pour recommander un vote à la majorité qualifiée afin de garantir une représentation équilibrée.

11. S'il existe une convergence de vues quant au rôle possible du chef de l'Etat au sein du Conseil, le CCJE-GT insiste pour qu'il n'y ait aucun ministre parmi ses membres (paragraphe 23). La Commission pourrait accepter **la participation du ministre de la Justice** sous certaines conditions, qu'elle précise : « cette présence ne semble pas être, en elle-même un obstacle à l'indépendance du Conseil, selon l'avis de la Commission de Venise. Néanmoins, le ministre de la Justice ne devrait pas participer à toutes les décisions du Conseil, par exemple celles qui concernent les mesures disciplinaires ». La position plus stricte du CCJE-GT est évidemment parfaitement valable, étant donné que le Conseil ne doit pas seulement être indépendant, il **doit aussi** être perçu comme tel.

Présidence du Conseil de la justice

12. Le CCJE-GT a suivi la suggestion de la Commission de Venise (paragraphe 35) selon laquelle « dans les régimes parlementaires où le Président / chef de l'Etat a des pouvoirs plutôt protocolaires, rien ne s'oppose à ce que la présidence du Conseil de la magistrature lui soit attribuée » (projet d'avis, paragraphe 33), alors que dans les autres régimes, la présidence devrait être élue par le Conseil lui-même.

13. Alors que le CCJE-GT précise que dans ce dernier cas le président devrait être un juge (paragraphe 33), la Commission propose que « **le président ou la présidente du Conseil pourrait être élu(e) par le Conseil lui-même parmi ses membres non magistrats** » (paragraphe 35). Le président ou la présidente occupe un poste-clé au sein du Conseil et une telle disposition permettrait d'éviter de donner une image de « corporatisme judiciaire » (selon lequel les membres du système feraient avancer leurs intérêts personnels, se protégeraient mutuellement et pratiqueraient le copinage).

Procédures disciplinaires

14. La Commission de Venise n'est pas favorable à la proposition du CCJE-GT selon laquelle « certaines [des tâches du Conseil] pourraient être réservées à une formation du Conseil constituée uniquement de juges » (paragraphe 20). Il semble que derrière cette proposition se cache le problème des mesures disciplinaires, que le CCJE-GT aimerait voir traité par un panel composé uniquement de juges. La Commission de Venise préférerait un modèle différent. Pour éviter tout « corporatisme », elle propose une approche différente en indiquant : « il devrait être possible de saisir un tribunal indépendant d'un recours contre des mesures disciplinaires » (paragraphe 25). La Commission propose donc que **le Conseil, ou un comité issu du Conseil ayant une composition mixte, adopte des mesures disciplinaires en première instance. Un recours devant un tribunal constituerait alors une garantie supplémentaire de l'indépendance de la justice**.

15. Le projet du CCJE-GT propose cependant une solution inverse : « En première instance, la procédure disciplinaire, quand elle n'est pas de la compétence d'un tribunal disciplinaire, devrait, de préférence, être mise en œuvre par une Commission disciplinaire composée de

juges élus par leurs pairs, distincts des membres du Conseil de la justice, avec la possibilité d'un recours auprès du Conseil de la justice » (paragraphe 64). La Commission considère que le contrôle ultérieur par un tribunal indépendant risque de disparaître avec une telle procédure.

Administration des tribunaux

16. Au paragraphe 42 du projet d'avis, le CCJE-GT recommande que le Conseil de la justice veille, notamment, aux tâches suivantes : « l'administration de la justice / faciliter la gestion des cours ». La Commission craint que l'administration au quotidien du système des tribunaux (bâtiments, personnel administratif, questions informatiques, etc.) représente une surcharge de travail pour le Conseil de la justice et détourne de sa mission essentielle qui consiste à garantir l'indépendance de la justice. Dans son rapport, la Commission indique : « Bien que sa participation aux nominations judiciaires soit cruciale, le Conseil de la magistrature n'a pas besoin de prendre en main toute l'administration du système judiciaire, qui peut rester entre les mains du ministère de la Justice. L'autonomie du Conseil de la magistrature qui garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire n'implique pas l'autonomie complète des juges eux-mêmes. **La gestion de l'organisation administrative du pouvoir judiciaire n'a pas forcément besoin de reposer entièrement dans les mains des juges** ».

17. Cela ne signifie pas que la Commission de Venise soit opposée au « modèle dit d'Europe du Nord » compétent en matière de gestion et budgétaire » (projet d'avis, paragraphe 46). La Commission propose plutôt que le Conseil de la magistrature se préoccupe essentiellement des nominations judiciaires, de la promotion et de la carrière des juges. Si nécessaire, un organe différent pourrait prendre en charge les questions administratives.

18. Enfin, la Commission note que le projet d'avis semble pertinent « notamment dans les Etats où il existe un système de justice administrative séparé ». La Commission estime que les conseils de la justice sont importants pour tous les pays, qu'ils soient des démocraties anciennes ou nouvelles et qu'ils aient ou non un système de tribunaux administratifs séparé.

Conclusion

19. Le CCJE-GT et la Commission de Venise ont des avis essentiellement convergents concernant les conseils de la justice. Leurs divergences d'opinions concernent souvent l'importance plus ou moins grande accordée à l'un ou l'autre point. Si tous les deux sont d'accord sur la plupart des questions, il reste des différences en ce qui concerne la composition du Conseil de la justice (composition mixte ou juges uniquement), la désignation de ses membres (par le parlement ou par d'autres organes), la présidence (un juge ou un non magistrat), et enfin les procédures disciplinaires (appel extérieur à un tribunal ou appel interne dans le cadre du Conseil). Néanmoins, la Commission de Venise attend impatiemment l'adoption de l'Avis n° 10 en tant que nouvelle référence pour la création de systèmes judiciaires indépendants en Europe.

20. La Commission de Venise reste à la disposition du CCJE et de son groupe de travail pour toute nouvelle discussion qu'ils souhaiteraient avoir à ce sujet.