

Strasbourg, 23 novembre 2007

Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)

Avis N°10(2007) du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société

Le présent Avis a été adopté par le CCJE

lors de sa 8^{ème} réunion (Strasbourg, 21-23 novembre 2007).

TABLE DES MATIÈRES

- I. INTRODUCTION
- II. MISSION GÉNÉRALE : GARANTIR L'INDÉPENDANCE DU SYSTÈME JUDICIAIRE ET L'ÉTAT DE DROIT
- III. COMPOSITION : PERMETTRE UN FONCTIONNEMENT OPTIMAL D'UN CONSEIL DE LA JUSTICE INDÉPENDANT ET TRANSPARENT
 - III. A. Un Conseil de la Justice composé majoritairement de juges
 - III. B. Qualification des membres
 - III. C. Modes de sélection
 - III. C. 1. Sélection des membres juges
 - III. C. 2. Sélection des membres non juges
 - III. C. 3. Sélection du Président
 - III. D. Nombre de membres et durée de leur mandat
 - III. E. Statut des membres
- IV. RESSOURCES (DISPOSER DU FINANCEMENT, DU PERSONNEL ET DE L'EXPERTISE TECHNIQUE) ET LÉGITIMITÉ DES DÉCISIONS DU CONSEIL DE LA JUSTICE
 - IV. A. Budget et personnel
 - IV. B. Décisions du Conseil de la Justice
 - IV. C. Expertise technique
- V. UNE COMPÉTENCE LARGE POUR GARANTIR L'INDÉPENDANCE ET L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE

V. A. La sélection, la nomination et la promotion des juges

V. B. L'évaluation professionnelle des juges

V. C. La déontologie et la discipline des juges

V. C.1. Déontologie

V. C. 2. Discipline

V. D. La formation des juges

V. D. 1. Formation initiale

V. D. 2. Formation continue

V. E. Le budget des tribunaux

V. F. L'administration et la gestion des tribunaux

V. G. La protection de l'image de la justice

V. H. La possibilité de fournir des avis aux autres pouvoirs étatiques

V. I. Les activités de coopération avec d'autres instances aux niveaux national, européen et international

VI. LE CONSEIL DE LA JUSTICE : PERMETTRE AUX SYSTÈMES JUDICIAIRES DE RENDRE COMPTE ET D'ÊTRE TRANSPARENTS

RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

I. INTRODUCTION

1. En 2007, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a chargé le Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) d'adopter un Avis sur la structure et le rôle du conseil supérieur de la magistrature ou d'un autre organe indépendant équivalent en tant qu'élément indispensable dans un Etat de droit d'un équilibre entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.
2. La diversité des systèmes européens se reflète dans le choix des Etats et les discussions concernant la dénomination des instances garantes de l'indépendance des juges. Afin de faciliter la lecture du présent Avis, le CCJE a décidé d'utiliser ci-après le terme unique de « Conseil de la Justice»[\[1\]](#).
3. Conformément à son mandat, le CCJE s'est penché sur les points suivants qui apparaissent dans le Programme cadre d'action global pour les juges en Europe[\[2\]](#) :
 - les garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les Etats membres aux niveaux constitutionnel, législatif et institutionnel (voir partie I (a), (b), (c) et (d) du programme) ;
 - la mise en place ou le renforcement d'instances indépendantes des pouvoirs législatif et/ou exécutif, chargées de la gestion de la carrière des juges (voir partie I (e) du programme).

4. Le but du présent Avis est d'identifier les éléments clés concernant la mission générale, la composition et les fonctions du Conseil de la Justice, en vue de renforcer la démocratie et protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cet Avis n'a pas pour ambition de présenter une description détaillée des principes devant régir la composition ou les tâches du Conseil de la Justice, ni de créer un modèle unique de Conseil de la Justice en Europe.
5. La composition et les fonctions du Conseil de la Justice peuvent varier d'un Etat à un autre^[3]. Conscient de cette diversité mais constatant une tendance générale à la création de Conseils de la Justice indépendants, il est apparu nécessaire au CCJE:
 - d'affirmer l'importance de l'existence d'une instance spécifique garante de l'indépendance des juges, dans le cadre du respect du principe de la séparation des pouvoirs ;
 - de poser des lignes directrices et des normes fondamentales à l'attention des Etats membres qui souhaitent mettre en place ou réformer leur Conseil de la Justice.
6. Les dispositions du présent Avis sont pertinentes pour tous les ordres judiciaires, notamment dans les Etats où il existe un système de justice administrative séparé, que ce soit dans le cadre d'un Conseil de la Justice unique (compétent pour la justice ordinaire et administrative) ou de Conseils séparés^[4].
7. Pour préparer le présent Avis, le CCJE a notamment examiné et dûment tenu compte :
 - de l'*acquis* du Conseil de l'Europe, et notamment la Recommandation N°R(94)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges^[5], la Charte européenne sur le statut des juges de 1998 ainsi que les Avis N° 1, 2, 3, 4, 6 et 7 du CCJE ;
 - du rapport sur les nominations judiciaires adopté en mars 2007 par la Commission de Venise lors de sa 70ème session plénière comme contribution aux travaux du CCJE^[6] ;
 - des réponses de 40 délégations à un questionnaire relatif aux conseils supérieurs de la magistrature adopté par le CCJE lors de sa 7ème réunion plénière (8-10 novembre 2006) ;
 - des rapports préparés par les spécialistes du CCJE : Mme Martine VALDÈS-BOULOUQUE (France) sur la situation actuelle dans les Etats membres du Conseil de l'Europe disposant d'un conseil supérieur de la magistrature ou d'un organe équivalent ; Lord Justice THOMAS (Royaume-Uni) sur la situation actuelle dans les Etats ne disposant pas de tels organes ;
 - des contributions des participants à la 3ème Conférence européenne des Juges sur le thème « Quel Conseil pour la justice ? », organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec le Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ), le Conseil supérieur de la Magistrature et le Ministère de la Justice italiens (Rome, 26-27 mars 2007).

II. MISSION GÉNÉRALE : GARANTIR L'INDÉPENDANCE DU SYSTÈME JUDICIAIRE ET L'ETAT DE DROIT

8. Le Conseil de la Justice vise à garantir à la fois l'indépendance du système judiciaire et l'indépendance de chaque juge. Au sein de l'Etat de droit, l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial est une exigence structurelle de l'Etat.

9. 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.
10. Le CCJE estime également que le Conseil de la Justice devrait promouvoir l'efficacité et la qualité de la justice, contribuant ainsi à veiller au respect de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et à renforcer la confiance des usagers dans la justice. Dans cette optique, le Conseil de la Justice est tenu de développer les outils nécessaires à l'évaluation de la justice, de rendre compte de l'état des services et de demander aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires pour améliorer l'administration de la justice.
11. Le CCJE recommande que le Conseil de la Justice soit, du moins dans les pays dotés d'une Constitution écrite, spécifié dans cette dernière, ou, à défaut, dans l'instrument législatif ou constitutionnel équivalent. Des dispositions devraient y prévoir la création de ce type d'organe, la détermination de ses fonctions, l'origine des membres le composant, la mise en place de critères concernant sa composition et le mode de désignation des membres^[7].
12. Le Conseil de la Justice, au-delà des fonctions de gestion et d'administration du corps judiciaire, devrait également incarner le gouvernement autonome du pouvoir judiciaire, en permettant aux juges d'exercer leurs fonctions hors du contrôle des pouvoirs exécutif et législatif et de toute pression indue, interne au pouvoir judiciaire.
13. Dans cette optique, le CCJE considère qu'il serait inapproprié que le Conseil de la Justice soit limité par d'autres pouvoirs, dans son autonomie à déterminer ses modalités de fonctionnement ou ses thèmes de discussion. Les relations entre le Conseil de la Justice et le Ministre de la Justice, le Chef de l'Etat et le Parlement devront être déterminées. En outre, les rapports avec les tribunaux et, en particulier, avec les juges devraient être considérés avec attention dans la mesure où le Conseil de la Justice ne fait pas partie de la hiérarchie des tribunaux et, en tant que tel, ne peut pas statuer sur le fond des décisions.
14. Le Conseil de la Justice est également tenu de garantir, contre toutes les pressions ou préjugés extérieurs d'ordre politique, idéologique ou culturel, l'absolue liberté pour les juges 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^[8].

III. COMPOSITION : PERMETTRE UN FONCTIONNEMENT OPTIMAL D'UN CONSEIL DE LA JUSTICE INDÉPENDANT ET TRANSPARENT

III. A. Un Conseil de la Justice composé majoritairement de juges

15. La composition du Conseil de la Justice doit lui permettre de garantir son indépendance et d'accomplir effectivement ses fonctions.
16. Le Conseil de la Justice peut être composé, soit exclusivement de juges, soit à la fois de juges et de non juges. Dans ces deux situations, il convient d'éviter tout corporatisme.
17. Quand le Conseil de la Justice est composé exclusivement de juges, le CCJE estime que ces juges doivent être élus par leurs pairs.

18. Quand sa composition est mixte (juges et non juges), le CCJE considère que pour éviter toute manipulation ou pression induite, le Conseil de la Justice doit compter une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs^[9].
19. Selon le CCJE, une telle composition mixte présente l'avantage d'une part d'éviter le corporatisme et d'autre part de refléter les différents courants d'opinion de la société et apparaître ainsi comme une source supplémentaire de légitimation du pouvoir judiciaire. Même avec une composition mixte, le Conseil de la Justice doit fonctionner sans la moindre concession au jeu des majorités parlementaires et des pressions de l'exécutif, en dehors de toute subordination aux logiques partisans, pour pouvoir se porter garant des valeurs et des principes essentiels de la justice.
20. Lorsque le Conseil de la Justice a une composition mixte, le CCJE estime que certaines de ses tâches pourraient être réservées à une formation du Conseil constituée uniquement de juges.

III. B. Qualification des membres

21. La sélection des membres juges ou non juges doit se faire sur la base de leur compétence, de leur expérience, de leur aptitude de compréhension de la vie judiciaire et de discussion ainsi que de leur culture d'indépendance.
22. Les membres non juges peuvent être choisis parmi des juristes émérites et des professeurs universitaires avec une certaine ancienneté professionnelle ou parmi des citoyens reconnus. La gestion moderne du corps judiciaire peut requérir également la contribution de membres dotés d'une expérience dans des domaines non juridiques (par exemple en matière de gestion, de finances, de technologies de l'information et de sciences sociales).
23. Qu'ils soient juges ou non juges, les futurs membres du Conseil de la Justice ne devraient pas être des responsables politiques, des membres du Parlement, de l'exécutif ou de l'administration. Cela signifie que ni le chef de l'Etat, s'il est le chef du gouvernement, ni aucun ministre ne peut être membre du Conseil de la Justice. Chaque Etat devrait édicter des règles juridiques afin de s'assurer que tel est bien le cas.
24. Le CCJE considère que la composition des Conseils de la Justice devrait autant que possible respecter la diversité de la société.

III. C. Modes de sélection

III. C. 1. Sélection des membres juges

25. Pour garantir l'indépendance de l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges, des dispositions devraient être prévues pour veiller à ce que ses membres soient désignés par le pouvoir judiciaire.
26. La désignation peut consister en une élection ou, pour un nombre limité de membres (ex : les présidents des Cours Suprêmes/de Cassation ou d'Appel), en une désignation « ex officio ».
27. Sans imposer un mode de scrutin particulier, le CCJE considère que les juges siégeant au Conseil de la Justice doivent être élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large du système judiciaire à tous les niveaux^[10].

28. Même si les associations professionnelles de juges et le Conseil de la Justice ont des rôles et des missions différents, l'indépendance du système judiciaire constitue la clef de voûte des intérêts des uns et des autres. Les organisations professionnelles sont parfois les mieux placées dans les débats concernant la politique judiciaire. Néanmoins, dans de nombreux Etats, il est constaté qu'une large majorité de juges n'est pas membre d'une association. La participation des deux catégories de juges (membres et non membres d'une association) à une formation pluraliste du Conseil de la Justice serait plus représentative de l'univers judiciaire. Les associations des juges devraient de ce fait avoir la possibilité de présenter aux élections des candidats juges (ou une liste de candidats) ; la même possibilité doit être accordée aux juges non associés. Il appartient aux Etats de mettre en place un système électoral incluant ces possibilités.
29. Afin de répondre aux attentes des citoyens relatives à la dépolitisation du Conseil de la Justice, le CCJE estime que la compétition dans le cadre d'élections devrait se conformer aux règles définies par le Conseil de la Justice lui-même, afin de minimiser les risques de mettre en cause la confiance du public dans le système judiciaire.
30. Le CCJE ne verrait pas d'objection à ce que les Etats conçoivent des modalités, autres que l'élection directe, garantissant la représentation la plus large de leurs pairs au sein du Conseil de la Justice. Il serait envisageable d'emprunter aux pays expérimentés en matière de constitution de panels de juges une méthode garantissant une bonne représentation territoriale : le tirage au sort de membres inscrits sur une ou plusieurs listes territoriales de candidats éligibles, déterminés comme tels par un nombre suffisant de pairs.
31. Le CCJE n'est pas favorable aux systèmes impliquant les autorités politiques, telles que le Parlement et le pouvoir exécutif, à un stade quelconque du processus de sélection. Toute interférence des échelons supérieurs de la hiérarchie judiciaire dans le processus devrait être évitée. Toute forme de désignation des juges par des autorités judiciaires ou non judiciaires devrait être exclue.

III. C. 2. Sélection des membres non juges

32. Les membres non juges ne devraient pas être désignés par le pouvoir exécutif. Même s'il appartient à chaque Etat de trouver un équilibre entre des impératifs parfois contradictoires, le CCJE recommande la mise en place de systèmes qui confient la sélection des membres non juges à des autorités non politiques. Si, dans un Etat, les membres non juges sont 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.

III. C. 3. Sélection du Président

33. Il convient de veiller à ce que la présidence du Conseil de la Justice soit exercée par une personne impartiale qui ne soit pas proche des partis politiques. Par conséquent, 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 Justice lui soit attribuée, alors que dans les autres régimes, le président du Conseil de la Justice pourrait être élu par le Conseil lui-même, et devrait être un juge.

III. D. Nombre de membres et durée de leur mandat

34. Le CCJE estime que la composition du Conseil de la Justice devrait refléter l'importance de son corps judiciaire et, partant, le volume des tâches à effectuer. Bien qu'il appartienne aux Etats de décider si les membres du Conseil de la Justice doivent siéger à temps plein ou à temps partiel,

le CCJE souligne que siéger à temps plein signifie une plus large efficacité du travail et une sauvegarde accrue de l'indépendance. Néanmoins, il est important que les juges siégeant au Conseil de la Justice ne soient pas trop longtemps tenus éloignés de leur profession pour conserver le contact avec la pratique juridictionnelle autant que possible. Les mandats exigeant que les membres du Conseil de la Justice se consacrent uniquement à ces tâches devraient être limités en nombre et en durée^[11].

35. Pour garantir la continuité des activités du Conseil de la Justice, le CCJE recommande que les membres ne soient pas tous remplacés en même temps.

III. E. Statut des membres

36. Les membres du Conseil de la Justice (juges et non juges) devraient bénéficier des garanties d'indépendance et d'impartialité. La rémunération à attribuer aux membres du Conseil de la Justice devrait être proportionnée à la fonction qu'ils occupent et à la charge de travail au sein du Conseil.

IV. RESSOURCES (DISPOSER DU FINANCEMENT, DU PERSONNEL ET DE L'EXPERTISE TECHNIQUE) ET LÉGITIMITÉ DES DÉCISIONS DU CONSEIL DE LA JUSTICE

IV. A. Budget et personnel

37. Le CCJE note qu'il est très important d'assurer le financement du Conseil de la Justice afin de lui permettre un bon fonctionnement. Il devrait disposer de moyens appropriés pour agir de façon indépendante et autonome et être capable de négocier et organiser effectivement son budget propre.

38. Le Conseil de la Justice devrait avoir des locaux mis à sa disposition, un secrétariat, des ressources informatiques, la liberté de s'organiser sans avoir à rendre compte à une autorité politique ou autre, la liberté d'organiser ses séances et d'établir l'ordre du jour de ses réunions, ainsi que le droit de communiquer directement avec les tribunaux afin d'accomplir ses tâches. Le Conseil de la Justice devrait avoir du personnel propre en fonction des nécessités et chaque membre devrait avoir du personnel propre aux tâches qui lui sont imparties.

IV. B. Décisions du Conseil de la Justice

39. Certaines décisions du Conseil de la Justice en matière de gestion et d'administration des services de la justice, ainsi que les décisions de nomination, de mobilité, de promotion, de discipline et de révocation des juges (s'il dispose d'un de ces pouvoirs) devraient être motivées, avoir une valeur contraignante sous réserve de la possibilité d'un recours contentieux; en effet, l'indépendance du Conseil de la Justice ne signifie pas soustraction au droit et absence de contrôle juridictionnel.

IV. C. Expertise technique

40. Le Conseil de la Justice peut faire appel à l'expertise d'autres professionnels pour des questions spécifiques. Ces experts ne sont bien sûr pas membres du Conseil de la Justice et ne participent pas au processus décisionnel.

V. UNE COMPÉTENCE LARGE POUR GARANTIR L'INDÉPENDANCE ET L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE

41. De manière générale, le Conseil de la Justice joue un rôle important dans l'exercice de compétences liées entre elles, pour lui permettre de mieux protéger et promouvoir l'indépendance judiciaire et l'efficacité de la justice.
42. Le CCJE recommande que le Conseil de la Justice veille à ce que les tâches suivantes, exercées de préférence par le Conseil lui-même ou en coopération avec d'autres instances, soient accomplies de manière indépendante:
- la sélection et la nomination des juges (voir point V. A.) ;
 - la promotion des juges (voir point V. A.) ;
 - l'évaluation des juges (voir point V. B.) ;
 - la discipline et la déontologie (voir point V. C.) ;
 - la formation des juges (voir point V. D.) ;
 - le contrôle et la gestion d'un budget propre (voir point V. E.) ;
 - l'administration et la gestion des tribunaux (voir point V. F.);
 - la protection de l'image des juges (voir point V. G.);
 - le pouvoir d'émettre des avis à l'attention des autres pouvoirs de l'Etat (voir point V. H.) ;
 - la coopération avec d'autres instances pertinentes aux niveaux national, européen et international (voir point V. I.) ;
 - la responsabilité à l'égard du public : transparence, capacité à rendre compte de son activité, présentation de rapports (voir point VI.).
43. Il convient de faire attention et de tenir compte du fait qu'il peut y exister des conflits entre les différentes fonctions du Conseil de la Justice, notamment, entre la fonction de nomination des juges et celle de formation ; ou entre la fonction de formation et celle disciplinaire, de même qu'entre la fonction de formation et celle d'évaluation des juges. Un moyen d'éviter ces conflits consiste à séparer les différentes tâches au sein de diverses sections du Conseil de la Justice^[12].
44. Le CCJE souligne que les diverses tâches du Conseil de la Justice sont étroitement liées aux rôles constitutionnels du Conseil de la Justice et, par conséquent, ces tâches devraient être mentionnées dans la Constitution ou dans un instrument législatif fondamental ou constitutionnel. Afin de permettre aux responsabilités d'être exercées, les difficultés relatives aux éventuelles pressions externes/internes (par exemple, la pression exercée par le législateur/l'exécutif) devraient être évitées en délimitant strictement les tâches et en fixant la manière avec laquelle elles doivent être accomplies.

45. Il devrait également exister un lien étroit entre la composition et les compétences du Conseil de la Justice. La composition devrait notamment résulter des tâches du Conseil. Certaines fonctions du Conseil de la Justice nécessitent par exemple la présence de membres des professions juridiques, de professeurs de droit, voire de représentants de la société civile.
46. Une distinction peut également être faite, selon les Conseils de la Justice, entre ceux dotés de fonctions traditionnelles (par exemple, le modèle dit « d'Europe du Sud » compétent en matière de désignation des juges et d'évaluation du système judiciaire) et ceux dotés de fonctions nouvelles (par exemple, le modèle dit « d'Europe du Nord » compétent en matière de gestion et budgétaire). Le CCJE encourage l'attribution des deux types de fonctions au Conseil de la Justice.
47. En outre, les compétences du Conseil de la Justice pourraient être liées au fonctionnement d'autres instances équivalentes qu'il s'agisse d'un Conseil des procureurs ou, dans certains pays, d'un Conseil distinct pour les juges administratifs. Il incombe aussi au Conseil de la Justice de développer des relations avec ces différents organes ainsi que de développer les contacts et la coopération européenne/internationale.

V. A. La sélection, la nomination et la promotion des juges

48. Pour maintenir l'indépendance du système judiciaire, il est essentiel que la sélection et la promotion des juges soient effectuées de manière indépendante, hors de la compétence du pouvoir législatif ou exécutif, et de préférence par le Conseil de la Justice [\[13\]](#).
49. Si on peut admettre que, compte tenu de la place importante du juge dans la société et pour souligner le caractère éminent de sa fonction, la nomination ou la promotion prenne la forme d'un acte officiel émanant du Chef de l'Etat, il importe que celui-ci soit lié par une proposition faite par le Conseil de la Justice. Il ne suffit pas en effet que cet organe soit consulté pour avis sur un projet de nomination préparé par le pouvoir exécutif, car le seul fait que le projet émane d'une autorité politique est de nature à affecter l'image d'indépendance du juge, quelles que soient les qualités personnelles du candidat proposé à la nomination.
50. Si ce système de nomination et de promotion est essentiel, il n'est pas pour autant suffisant. Il faut aussi assurer une totale transparence quant aux conditions de sélection des candidats, afin que l'ensemble des juges et, au-delà, la société elle-même, puissent vérifier que cette sélection soit exclusivement fondée sur les mérites des candidats, appréciés au regard de leurs qualifications, compétence, intégrité, esprit d'indépendance, impartialité et efficacité. A cette fin, il est indispensable que, conformément à la pratique instaurée dans certains Etats, des critères publics de nomination et de promotion soient diffusés par chaque Conseil de la Justice. Le Conseil de la Justice doit également permettre, dans son rôle concernant en particulier la gestion des tribunaux et la formation, que les procédures de nomination et de promotion basées sur le mérite soient ouvertes à un panel de candidats aussi divers et représentatif de la société que possible.
51. En outre, pour les postes les plus importants, en particulier ceux de chefs de juridictions, il importe que le Conseil de la Justice diffuse, par voie officielle, des profils généraux décrivant les spécificités du poste à pourvoir et les qualités attendues des candidats, pour permettre un choix transparent et responsable, qui sera effectué par l'autorité de nomination, ce choix devant intervenir exclusivement sur la considération des mérites du candidat et non sur des données plus subjectives, amicales, politiques, associatives ou syndicales.

V. B. L'évaluation professionnelle des juges

52. La question de l'évaluation professionnelle des juges comporte en réalité un double aspect: l'évaluation de la qualité du système judiciaire et celle des aptitudes professionnelles des juges.
53. La question de l'évaluation de la qualité du système judiciaire a déjà été examinée sous certains aspects par le CCJE dans son Avis n° 6[14]. Au regard du sujet du présent Avis, il est indispensable que dans chaque Etat, le Conseil de la Justice tienne un rôle essentiel, d'une part dans la détermination des critères et des normes permettant d'apprécier la qualité du service de la justice, d'autre part dans l'application ou le suivi des données qualitatives mises en oeuvre par les différentes juridictions.
54. La qualité de la justice peut bien sûr se mesurer par rapport à des données objectives telles que les conditions d'accès à la justice et d'accueil du public dans les juridictions, les facilités de mise en oeuvre des procédures qui leur sont offertes et les délais d'obtention et d'exécution des décisions attendues. Mais elle implique aussi une appréciation plus subjective touchant notamment à la valeur des décisions rendues et à leur perception dans le public. Elle doit également tenir compte de données plus politiques telles que la part allouée à la justice dans le budget de l'Etat et la perception de l'indépendance judiciaire par les autres pouvoirs. L'ensemble de ces considérations justifie l'implication active du Conseil de la Justice dans le travail d'appréciation de la qualité de la justice et dans la mise en oeuvre des techniques destinées à assurer l'efficacité du travail du juge.
55. Le cas échéant, la question, distincte, de l'évaluation professionnelle des juges se pose en des termes différents selon que le juge est recruté en début de carrière parmi des candidats sans expérience professionnelle ou, après de nombreuses années d'exercice d'une profession juridique parmi les praticiens les plus expérimentés et méritants. Si la nécessité d'une évaluation des qualités professionnelles s'impose dans le premier cas pour s'assurer d'aptitudes qui n'ont pu être appréciées dans une activité antérieure, cette évaluation ne perd pas toute utilité pour les juges recrutés selon la seconde formule, compte tenu de la spécificité de la fonction de juger, du renouvellement constant des pratiques et des connaissances qu'elle implique.
56. Il faut souligner que l'évaluation des juges suppose d'examiner non seulement la compétence juridique et les aptitudes professionnelles générales des juges, mais aussi des données plus personnelles, telles que leurs qualités humaines et leur sens des relations avec les tiers. Si l'exercice des fonctions judiciaires suppose un haut degré de compétences techniques et personnelles, il serait souhaitable que leur identification fasse l'objet d'un consensus au niveau européen. A cet égard, le Conseil de la Justice devrait jouer un rôle essentiel en vue de l'identification des critères généraux d'évaluation pertinents. Il ne saurait cependant se substituer à l'autorité judiciaire compétente pour l'évaluation individuelle des juges.

V. C. La déontologie et la discipline des juges

V. C. 1. Déontologie

57. Le CCJE en traitant des questions d'éthique et de discipline dans son Avis n°3(2002), a souligné la nécessité de distinguer clairement les deux questions.
58. De cette distinction entre discipline et déontologie découle la nécessité de fournir au juge un recueil de principes déontologiques, conçu comme un document de travail pour la formation et pour l'exercice quotidien des fonctions. La diffusion, par les organes judiciaires disciplinaires, de la jurisprudence disciplinaire constitue un progrès souhaitable pour l'information fournie aux juges ; elle leur permet d'instaurer des discussions sur leurs pratiques et facilite ainsi la diffusion d'une culture de réflexion en la matière. Elle ne saurait cependant être suffisante : les décisions disciplinaires ne couvrent pas l'ensemble du champ d'application de la déontologie ; elles ne constituent pas non plus le guide de bonnes pratiques dont les juges ont besoin.

59. Plus souple qu'un code dont la rigidité et le caractère faussement exhaustif sont justement critiqués, le recueil de principes déontologiques devrait comporter un énoncé de ces bonnes pratiques suivies d'exemples et de commentaires. L'élaboration de ce recueil de principes déontologiques doit être l'œuvre des juges eux-mêmes, qui ne sauraient se voir imposer une déontologie par des tiers, en particulier par les autres pouvoirs de l'Etat.

60. Compte tenu de la distinction souhaitée par le CCJE entre déontologie et discipline, la rédaction de ce recueil de principes devrait incomber à un organe autre que celui en charge de la discipline des juges. Plusieurs solutions existent pour déterminer l'organe qui pourrait être compétent pour la déontologie :

- (i) soit confier cette mission au Conseil de la Justice, si ce Conseil n'assure pas de fonction disciplinaire ou s'il comporte une instance spécifique en matière disciplinaire ayant une composition distincte au sein du Conseil (voir paragraphe 64 ci-dessous) ;
- (ii) soit créer, à côté du Conseil de la Justice, un comité d'éthique ayant pour fonction exclusive l'élaboration et le suivi des règles déontologiques. La difficulté de ce dernier choix tient aux critères de désignation et modes de sélection des membres du comité et au risque de conflit ou divergence d'appréciation entre ce comité et le Conseil.

L'organe chargé de la déontologie pourrait aussi, comme le CCJE l'a suggéré dans son Avis n° 3, conseiller les juges sur les questions de déontologie auxquelles ils sont susceptibles d'être confrontés au cours de leur carrière.

61. En outre, le CCJE estime qu'il peut être justifié d'associer, à l'élaboration des principes déontologiques, des personnalités extérieures au système judiciaire (avocats, universitaires, personnalités représentant la société, autres autorités de l'Etat) pour lutter contre le corporatisme, tout en veillant à ce que les juges ne soient pas dépossédés de leur faculté à décider de leur déontologie.

V. C. 2. Discipline

62. La question de la responsabilité des juges a été traitée par le CCJE dans son Avis n°3(2002). Les expériences récentes connues par certains Etats montrent la nécessité de préserver le juge contre la tentation d'élargir le domaine de sa responsabilité pour son activité proprement juridictionnelle. Le rôle du Conseil de la Justice est de montrer qu'un juge ne peut encourir les mêmes responsabilités que les membres des autres professions: il remplit une mission de service public et ne peut refuser de statuer sur les conflits dont il est saisi. Par ailleurs, si ce juge est exposé à des sanctions juridictionnelles ou disciplinaires contre ses décisions, ni l'indépendance du juge, ni d'équilibre démocratique des pouvoirs ne pourront être maintenus. Le Conseil de la Justice doit donc condamner sans équivoque les projets politiques tendant à la restriction du pouvoir d'appréciation des juges. Cela ne signifie nullement que les juges peuvent agir en dehors du cadre de leurs fonctions et du respect de la loi.

63. Un juge qui ne traite pas les dossiers qui lui sont confiés par paresse ou qui fait preuve d'incompétence grossière et manifeste dans l'accomplissement de ses tâches doit être soumis à une procédure disciplinaire. Mais là encore, comme l'Avis n°3(2002) du CCJE l'a déjà souligné, il importe que le juge soit protégé par une procédure disciplinaire garantissant le respect du principe de l'indépendance judiciaire, menée par un organe dégagé de toute influence politique statuant sur des fautes disciplinaires clairement définies: le Chef de l'Etat, le ministre de la justice ou tout autre représentant des autorités politiques ne doivent pas faire partie de l'instance disciplinaire.

64. Le Conseil de la Justice est compétent en matière de déontologie ; il peut recevoir, en outre, les plaintes des usagers de la justice. Pour éviter des conflits d'intérêts, il conviendrait qu'en première instance, la procédure disciplinaire, quand elle n'est pas de la compétence d'un tribunal disciplinaire, soit mise en oeuvre par une commission disciplinaire composée, de manière substantielle^[15], de juges élus par leurs pairs, distincts des membres du Conseil de la Justice, avec la possibilité d'un recours devant une instance judiciaire supérieure.

V. D. La formation des juges^[16]

65. Les responsabilités concernant l'organisation et le contrôle de la formation judiciaire devraient incomber, dans chaque Etat, non pas au ministère de la justice ou à toute autre autorité devant rendre compte au pouvoir législatif ou exécutif, mais au pouvoir judiciaire lui-même ou de préférence au Conseil de la Justice ; les associations des juges peuvent également jouer un rôle important à cet égard. De plus, la conception des programmes de formation et leur mise en oeuvre devraient être confiées, sous l'autorité du pouvoir judiciaire ou de préférence au Conseil de la Justice, à un organe autonome spécifique (par exemple, un centre de formation), doté d'un budget propre et devant travailler avec le concours des juges. Une répartition claire des tâches entre le Conseil de la Justice et les centres de formations, lorsqu'ils existent, devrait être encouragée.

66. Le CCJE estime que si le Conseil de la Justice est compétent pour la formation et la nomination, ou pour la promotion, il conviendra de prévoir une séparation nette entre les différents services chargés de ces tâches et d'éviter des liens trop étroits avec le ministère de la justice (concernant la nomination des formateurs, l'allocation du budget, etc.) ou le ministère de l'éducation (accréditation ou reconnaissance des diplômes, etc.).

67. Le Conseil de la Justice devrait coopérer avec l'instance de formation pendant toute la durée de la formation initiale et continue, afin qu'elle soit efficace et de qualité, garantissant que les juges sont sélectionnés sur la base de critères objectifs et mesurables, en fonction d'un système fondé sur le mérite et une formation appropriée.

V. D. 1. Formation initiale

68. Pour garantir aux candidats à la magistrature une formation de qualité, le CCJE recommande que le Conseil de la Justice participe directement ou coopère avec les instances de formation, à la création et au développement du programme de formation initiale qui permettra aux candidats de développer et approfondir non seulement leurs connaissances du droit procédural ou substantiel au niveau national ou international et de la pratique juridique, mais également de développer des compétences supplémentaires, telles que la connaissance de langues étrangères, l'éthique, les modes alternatifs de résolution des litiges. Ceci permettra à la société d'être servie par des juges capables d'appliquer la loi correctement, tout en ayant un regard critique et indépendant, sensible et ouvert aux problèmes de la société.

69. En outre, le Conseil de la Justice devrait procéder à une évaluation externe de la formation initiale, de manière à suivre le développement et la réussite professionnels des juges dans leur travail au quotidien lors des premières années suivant leur désignation, pour mesurer l'efficacité de la formation initiale et faire des propositions en vue de l'améliorer.

V. D. 2. Formation continue

70. Le Conseil de la Justice devrait stimuler la participation des juges à toutes ces activités de formation, en tant que part importante de leur activité professionnelle. Les juges ont le droit et le devoir légal et éthique d'entretenir leur développement professionnel grâce à la participation à des formations continues, considérées comme un processus d'apprentissage sa vie durant. Les juges, dans l'accomplissement de leurs devoirs, devraient notamment suivre l'évolution du droit – en théorie et en pratique - au niveau national et international^[17], être en phase avec les tendances sociales et être sensibilisés aux modes alternatifs de résolution des litiges. Le CCJE recommande que le Conseil de la Justice prenne en considération la participation des juges aux programmes de formation dans le cadre de l'examen de leur promotion.
71. Les rapports et les statistiques d'évaluation du travail des juges et des tribunaux, préparés annuellement par le Conseil de la Justice, devraient inclure des informations relatives aux questions cruciales sur lesquelles la formation devrait être axée^[18], telles que la gestion des affaires, la gestion du temps, les prévisions budgétaires, l'amélioration des techniques de travail, les techniques de relations publiques, les techniques de communication, la recherche juridique, etc.
72. Plus généralement, le Conseil de la Justice devrait être largement consulté lors du processus de sélection des sujets qui seront inclus dans le programme annuel de formation ; il devrait également suivre la réalisation du programme et évaluer ses effets sur la qualité de l'activité judiciaire.

V. E. Le budget des tribunaux

73. Bien que le financement des tribunaux soit un élément du budget étatique, ce financement ne devrait pas être tributaire des fluctuations politiques. Les décisions en matière d'affectation de fonds aux tribunaux doivent être prises dans le respect le plus rigoureux de l'indépendance des juges. Les dispositions en matière de vote du budget de la justice par le Parlement doivent comporter une procédure qui tient compte de l'avis du pouvoir judiciaire^[19]. Si le Conseil de la Justice n'a pas de rôle dans l'administration et la gestion des tribunaux, il doit au moins être en mesure d'émettre des avis sur l'enveloppe budgétaire minimale nécessaire au fonctionnement de la justice et de préciser les besoins de celle-ci afin de justifier cette enveloppe.
74. Selon le CCJE, les tribunaux ne sont réellement indépendants que s'ils disposent d'un budget propre et administré par une instance indépendante du pouvoir exécutif ou législatif, que ce soit par un Conseil de la Justice ou une agence indépendante.
75. Bien que, pour certains Etats, le ministère de la justice apparaisse comme le mieux placé pour négocier le budget des tribunaux avec les autres pouvoirs, notamment le ministère des finances, le CCJE estime qu'un système dans lequel le Conseil de la Justice dispose de compétences financières étendues, est un système qui doit être considéré avec attention par les Etats dans lesquels ce n'est actuellement pas le cas. Il convient de souligner que des pouvoirs financiers étendus dévolus au Conseil de la Justice impliquent la nécessité de rendre compte, non seulement vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif, mais également vis-à-vis des tribunaux et du public.

V. F. L'administration et la gestion des tribunaux

76. La détermination des conditions de l'attribution du budget aux divers tribunaux et celle de l'instance compétente pour examiner et rendre compte de l'efficacité des tribunaux constituent des questions sensibles. Le CCJE considère que le Conseil de la Justice devrait avoir des compétences en la matière.

77. Le Conseil de la Justice ne devrait pas avoir de compétence en matière de gestion des performances des juges à titre individuel.
78. Le CCJE estime que le domaine de la promotion de la qualité de la justice est un domaine dans lequel le Conseil de la Justice peut contribuer positivement. Outre le développement de politiques en la matière, il convient de faire attention à ce que les tribunaux disposent de fonds suffisants pour leur permettre de remplir leurs obligations. Dans certains Etats, des systèmes ont été mis en place pour rendre compte et mesurer la qualité de la justice ; il est important de tenir compte des résultats de tels développements. Quant à la mise en place de politiques concernant la qualité et sa mesure, il est important que le Conseil de la Justice ait la possibilité d'obtenir, de la part des tribunaux, des données pertinentes et des statistiques.
79. Le Conseil de la Justice devrait superviser l'organisation des services d'inspection pour qu'ils soient compatibles avec l'indépendance des juges. Ceci est particulièrement important lorsque les services d'inspection relèvent de l'exécutif.

V. G La protection de l'image de la justice

80. Dans son Avis n°7(2005), le CCJE recommande que les pouvoirs judiciaires européens et les Etats mettent en place globalement des programmes visant non seulement à informer le public sur la justice mais également à lui donner une idée plus juste du rôle du juge dans la société. Le CCJE estime que les tribunaux eux-mêmes devraient être reconnus comme l'organe approprié pour mettre sur pied des programmes se proposant d'améliorer la compréhension et la confiance de la société à l'égard de son système judiciaire. En parallèle, un rôle de coordination des diverses initiatives locales, de même que de promotion de « programmes de vulgarisation » à l'échelle nationale, devrait être attribué au Conseil de la Justice qui peut également, en s'adjoignant les services de professionnels rompus à l'exercice, répondre à des besoins d'information plus sophistiqués.
81. Dans son Avis n°7(2005) également, le CCJE fait allusion au rôle d'un organe indépendant – qui pourrait tout à fait être le Conseil de la Justice ou l'un de ses comités, si nécessaire avec le concours de professionnels des médias – de résoudre les difficultés suscitées par la couverture d'affaires judiciaires par les médias ou rencontrées par les journalistes dans l'accomplissement de leur mission.
82. Enfin, dans ce même Avis, le CCJE considère que, lorsqu'un juge ou un tribunal est contesté ou attaqué par les médias (ou par des acteurs politiques – ou autres – de la société, via les médias), les juges impliqués devraient s'abstenir de réagir en utilisant les mêmes canaux, mais qu'il serait souhaitable que le Conseil de la Justice ou une autorité judiciaire soit capable de réagir de manière rapide et efficace à de telles contestations ou attaques, si nécessaire.
83. Le Conseil de la Justice devrait être habilité, non seulement à faire valoir publiquement son point de vue, mais aussi à faire toutes démarches utiles auprès du public, des autorités publiques et, lorsque cela est nécessaire, des tribunaux pour défendre la réputation de l'institution judiciaire et/ou de ses membres.
84. Le Conseil de la Justice pourrait utilement être l'organe à même de jouer un rôle plus vaste dans la protection et la promotion de l'image de la justice, ce rôle impliquant de trouver un équilibre entre, d'une part, les droits et libertés en conflit, les acteurs sociaux et politiques et les médias et, d'autre part, l'intérêt du public pour un fonctionnement indépendant et efficace du système judiciaire.

85. Dans ce cadre, le Conseil de la Justice pourrait également traiter des plaintes des usagers de la justice (voir également paragraphe 64 ci-dessus).
86. Le CCJE recommande que le Conseil de la Justice accomplisse cette tâche en s'adjoignant les services de tous les professionnels nécessaires ; ainsi, le personnel affecté au Conseil de la Justice ne devrait pas se limiter aux seuls juristes mais comprendre également des journalistes, des experts en sciences sociales, des statisticiens, etc.

V. H. La possibilité de fournir des avis aux autres pouvoirs étatiques

87. Tout projet de texte se rapportant au statut du juge, à l'administration de la justice, au droit procédural et plus généralement tout projet de texte susceptible d'avoir une incidence sur le pouvoir judiciaire et notamment l'indépendance des juges, ou d'aboutir à une diminution des garanties d'accès des citoyens (y compris des juges eux-mêmes) à la justice, devrait obligatoirement être soumis, avant la délibération du Parlement, à l'avis du Conseil de la Justice. Cette fonction consultative devrait être admise par l'ensemble des Etats et consacrée par le Conseil de l'Europe sous forme de recommandation.

V. I. Les activités de coopération avec d'autres instances au niveau national, européen et international

88. Le CCJE fait remarquer que dans certains Etats, les tâches du Conseil de la Justice se répartissent entre plusieurs instances. La multiplicité des cas de figure nationaux croît en complexité du fait que dans certains domaines, par exemple celui de la formation, une seule institution est parfois compétente tandis que dans d'autres, la compétence se répartit entre plusieurs institutions. Il n'appartient pas au CCJE, à ce stade, de se prononcer sur un schéma optimal de relations entre différentes instances. Conscient du rôle important joué par la culture juridique de chaque Etat dans son schéma, le CCJE envisage néanmoins de recommander l'établissement, sous l'égide du Conseil de la Justice, de cadres de coopération visant à assurer l'accomplissement harmonieux des tâches partagées entre le Conseil et d'autres instances. Ce processus est également susceptible de favoriser l'évolution institutionnelle des organes vers l'unification progressive (par exemple dans le domaine de la formation). Ceci concerne également la coopération avec les Conseils de la Justice administrative. Une coopération avec les Conseils pour les Procureurs, si de telles instances distinctes existent, pourrait également être appropriée.
89. Le CCJE souligne également l'importance de la coopération entre les Conseils de la Justice au niveau européen et international, dans tous les domaines où ces Conseils sont actifs au niveau national.
90. Le CCJE note que les activités du Réseau Européen des Conseils de la Justice, qui joue un rôle général dans la mise en place de la coopération entre les Conseils de la Justice, et les activités du Réseau de Lisbonne et du Réseau Européen de Formation Judiciaire, tous deux compétents en matière de formation judiciaire, méritent reconnaissance et soutien. Ces réseaux sont en effet devenus des interlocuteurs importants pour le CCJE.

VI. LE CONSEIL DE LA JUSTICE : PERMETTRE AUX SYSTEMES JUDICIAIRES DE RENDRE COMPTE ET D'ÊTRE TRANSPARENTS

91. Compte tenu de l'importante implication attendue du Conseil de la Justice dans la gestion du corps judiciaire, il convient d'assurer la transparence des actions entreprises par ce Conseil. Cette transparence est une condition essentielle de la confiance que doivent avoir les citoyens

dans le fonctionnement de la justice et une garantie contre le risque de politisation ou la tentation du corporatisme.

92. Toutes les décisions, rendues par le Conseil de la Justice, concernant la nomination, la promotion, l'évaluation, la discipline et toutes les autres décisions concernant la carrière des juges doivent être motivées (voir également paragraphe 39 ci-dessus).
93. Pour la question de la nomination et de la promotion des juges, il a déjà été indiqué que la transparence sera assurée par la publicité des critères de nomination et la diffusion de fiches de postes. Tout intéressé devrait pouvoir examiner les choix effectués et vérifier l'application par le Conseil de la Justice des règles concernant la sélection basée sur le mérite ainsi que toute décision de nomination ou promotion.
94. Lorsque le Conseil de la Justice est investi d'attributions budgétaires, il est normal qu'il ait à rendre compte de l'emploi des fonds auprès de l'assemblée parlementaire ayant voté le budget de la justice et qu'il soit soumis au contrôle de la Cour des comptes chargée de surveiller l'utilisation faite de l'argent public, lorsqu'elle existe.
95. Lorsque le Conseil de la Justice est investi d'attributions disciplinaires, les juges soumis à une procédure disciplinaire doivent pouvoir savoir exactement quels faits justifient la décision, pour apprécier s'il y a lieu pour eux d'envisager d'exercer un recours contre la décision (voir paragraphe 39 ci-dessus). En outre, le Conseil de la Justice peut envisager la publication des décisions prises, formelles et définitives, afin d'informer, non seulement l'ensemble du corps judiciaire, mais aussi le public des conditions dans lesquelles la justice doit être administrée et montrer que ce corps ne cherche pas à couvrir et étouffer les agissements coupables imputables à quelques uns de ses membres.
96. Le Conseil de la Justice devrait publier un rapport d'activité périodique destiné, d'une part à faire connaître la teneur de ses actions et les difficultés rencontrées, d'autre part à suggérer les dispositions propres à améliorer, dans l'intérêt des utilisateurs, le fonctionnement de la justice. La publication de ce rapport peut être utilement accompagnée de conférences de presse avec des journalistes, de réunions de travail avec les juges et interlocuteurs de l'institution judiciaire qui sont de nature à améliorer la circulation des informations et à favoriser les échanges au sein de l'institution judiciaire.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

Dans son Avis n°10(2007) intitulé « Le Conseil de la Justice au service de la société », le CCJE recommande ce qui suit :

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 ;

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.**

[1] Appellation déjà utilisée par le Réseau européen des Conseils de la justice (RECJ).

[2] Adopté par le Comité des Ministres lors de sa 740^{ème} réunion, document CCJE(2001)24.

[3] La situation détaillée dans les Etats membres est décrite dans les rapports des experts (voir paragraphe 7) et dans les réponses nationales au questionnaire qui peuvent être consultés sur le site internet du CCJE (www.coe.int/ccje).

[4] Certains Conseils sont chargés de garantir l'indépendance des juges mais sont également compétents pour les procureurs. Le CCJE a choisi de se concentrer sur le rôle des Conseils de la Justice vis-à-vis des juges, conformément à sa mission générale. Ceci ne fait pas obstacle à l'application du présent Avis aux Conseils communs aux juges et aux procureurs, en tout état de cause en ce qui concerne les juges. Les questions éventuelles relatives aux procureurs ne sont pas traitées dans le présent Avis. Elles pourraient être examinées à un stade ultérieur, le cas échéant en coopération avec le Conseil Consultatif de Procureurs Européens (CCPE).

[5] En particulier Principe I, 2.c. et Principe VI.3.

[6] Voir document CDL-AD(2007)028.

[7] Principe déjà élaboré dans l'Avis n°1(2001) du CCJE.

[8] Voir Recommandation n°R(94)12.

[9] Le CCJE n'a pas ici considéré la question éventuelle d'un Conseil de la Justice composé à la fois de juges et de procureurs – voir également note en bas de page 4.

[10] Voir également la Charte européenne sur le statut des juges, principe 1.3.

[11] Voir, concernant les juges chargés d'activités de formation, l'Avis N°4(2003) du CCJE, paragraphe 21.

[12] Voir également Avis N°4(2003) du CCJE.

[13] Voir également Avis N°1(2001) du CCJE.

[14] L'Avis n°6(2004) montre que cette question ne doit pas être confondue avec l'appréciation des aptitudes professionnelles des juges eux-mêmes et qu'elle devait tenir compte de la spécificité de l'action judiciaire, pour ne pas être assimilée à celle d'un service public ordinaire.

[15] Voir sur ce point paragraphe 71 de l'Avis n°3(2003) du CCJE.

[16] L'importance de la formation pour l'entretien et le développement des compétences professionnelles des juges est soulignée dans de nombreux documents des Nations Unies et du Conseil de l'Europe. Voir l'Avis N°4(2003) du CCJE et Rapport du Réseau de Lisbonne sur la contribution des structures de formation des magistrats à la mise en œuvre concrète de l'Avis N°4(2003) du CCJE du 11.10. 2006.

[17] Voir l'Avis N°9(2006) du CCJE.

[18] En particulier le problème de la durée des procédures dans le cadre de certains litiges, les violations les plus courantes des droits de l'homme, le volume des retards de traitement des dossiers, les violations de la loi qui aboutissent généralement à l'annulation et à la rectification des décisions judiciaires, les modifications de la législation, les vides juridiques qui engendrent des différences d'interprétation du droit, la nécessité d'une harmonisation de la jurisprudence, les procédures disciplinaires et leurs conséquences.

[19] Voir également Avis N°2(2001) du CCJE.