

**Edition 2006 de l'étude de la commission européenne pour l'efficacité de la justice
(CEPEJ) sur les systèmes judiciaires européens**

Le point de vue d'un membre du conseil consultatif de juges européens (CCJE)

par Alain Lacabarats,
*Conseiller à la Cour de cassation
membre et ancien président du conseil consultatif de juges européens*

L'édition 2006 de l'étude de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens permet d'avoir une vision globale et comparative des conditions dans lesquelles fonctionnent ces systèmes.

Lors de sa réunion des 8-10 novembre 2006 à Strasbourg, le CCJE en a pris connaissance et a chargé les membres de son bureau d'en analyser spécifiquement les éléments relatifs au statut des juges, sur lequel travaille plus particulièrement depuis 2000 le CCJE.

Le CCJE, créé en 2000 par le comité des ministres du Conseil de l'Europe pour une fonction consultative sur toutes les questions se rapportant au statut des juges, présente l'originalité d'être composé de juges s'exprimant en leur nom sur les questions faisant l'objet du mandat qui lui a été conféré.

Depuis 2001, il a élaboré 9 avis qui ont été ou seront soumis au comité des ministres sur les conditions de nomination et le statut des juges, le financement des activités judiciaires, la déontologie et la responsabilité des juges, leur formation, les conditions du procès équitable, les rapports de la justice avec la société, l'application des normes internationales et le rôle des juges pour la protection des droits de l'homme dans le contexte du terrorisme.

Il est particulièrement intéressant et fructueux de confronter l'étude de la CEPEJ aux constatations faites par le CCJE dans le cadre de ses travaux.

Cette confrontation doit être faite au regard des développements de l'étude de la CEPEJ sur les conditions de nomination et le statut des juges (1), leur formation (2), le financement des activités judiciaires (3), l'efficacité des procédures (4), la responsabilité des juges (5).

1 - Les conditions de nomination et le statut des juges.

Le rapport de la CEPEJ montre l'extrême diversité des systèmes judiciaires européens sur les conditions dans lesquelles les candidats aux fonctions judiciaires sont nommés par les Etats à ces emplois.

Indépendamment de la question de la séparation des fonctions de juge et de procureur, il apparaît ainsi que les systèmes judiciaires donnent une place contrastée aux organes de nomination comportant une représentation du corps judiciaire et que certains pays pratiquent la nomination à durée déterminée renouvelable.

A ces points de vue, le CCJE a souligné, dans son avis n° 1 (2001) que le principe fondamental de l'indépendance des juges impliquait, non seulement l'élaboration de critères objectifs et

publics de sélection des juges, fondés exclusivement sur leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité, mais aussi l'intervention obligatoire dans le processus de sélection d'un organe indépendant des autres pouvoirs de l'Etat, comportant une proportion significative de représentants des juges. Cet organe devrait aussi être investi du pouvoir de gestion du corps judiciaire.

Par ailleurs, le CCJE a souligné sa préoccupation à l'égard des systèmes de nomination à temps des juges, sauf à ce que les critères de renouvellement du mandat soient objectivement définis et appliqués, en excluant toute considération politique.

La situation financière des juges et l'éventualité d'un cumul d'emplois, évoquées en détail par la CEPEJ, ont également été examinées par le CCJE, compte tenu de leurs éventuelles conséquences quant à l'indépendance et à l'impartialité judiciaire.

Dans la continuité de ce qui avait déjà été prévu par la Recommandation n° R (94) 12, le CCJE a dit par son avis n° 1 que la rémunération des juges doit être à la mesure de leurs responsabilités et d'un niveau suffisant pour les mettre à l'abri de pressions visant à influencer sur le sens de leurs décisions.

Dans son avis n° 3 sur l'éthique et la responsabilité des juges, le CCJE a estimé que le juge, dans l'optique de la préservation de son indépendance et de son impartialité, devait se consacrer essentiellement à sa profession de juge, sauf à admettre les activités connexes, telles que celle d'enseignement ou de rédaction d'ouvrages.

2 - La formation des juges.

Il est frappant de constater, à la lecture de l'étude de la CEPEJ, les différences d'exigence des Etats quant à la formation, initiale ou continue, des juges, à son caractère obligatoire et à ses modalités d'application.

Dans son avis n° 4, le CCJE a insisté sur l'importance de la formation des juges, comme garantie de leur compétence, de leur crédibilité et de la confiance des justiciables dans le fonctionnement des systèmes judiciaires.

La formation doit aussi être conçue par le juge comme un élément fondamental de sa déontologie.

Le CCJE a estimé que la formation initiale devait être obligatoire, que la formation continue, en principe seulement recommandée, pouvait être rendue obligatoire en certaines circonstances, comme un changement de fonctions.

Le CCJE a également recommandé que l'autorité judiciaire soit elle-même responsable de la formation, de son organisation et de la détermination de ses programmes.

3 - Le financement des activités judiciaires.

Un volet important de l'étude de la CEPEJ est consacré aux questions budgétaires.

Le CCJE a évoqué ces questions dans son avis n° 2, pour souligner leur lien étroit avec le principe d'indépendance des juges et avec les exigences du procès équitable, au sens de l'article 6 de la CEDH., l'allocation de ressources suffisantes étant une condition de fonctionnement des juridictions dans le respect des normes prévues par ce texte.

Le CCJE a également indiqué qu'il était essentiel que les dispositions en matière de vote du budget de la justice comportent une procédure qui tienne compte de l'avis du pouvoir judiciaire. Le CCJE a ainsi manifesté son intérêt pour les systèmes qui permettent au corps judiciaire, par l'intermédiaire, par exemple, d'une cour suprême ou du conseil supérieur de la magistrature, de

discuter directement du budget de la justice auprès du parlement national et de participer à la gestion financière de l'ensemble des tribunaux.

4 - L'efficacité des procédures.

L'efficacité des procédures est, bien entendu, au coeur des préoccupations de la CEPEJ et les indications recueillies à ce sujet constituent un apport essentiel de son étude, particulièrement riche d'enseignements sur les conditions de l'accès à la justice, les modalités et délais de traitement des affaires contentieuses, le développement des modes alternatifs de règlement des litiges.

Le CCJE de son côté, dans son avis n° 6, a souligné l'importance d'une mise en oeuvre pratique des exigences de l'article 6 de la CEDH dans le fonctionnement quotidien des tribunaux avec notamment le développement des moyens d'information et d'accès à la justice, l'élaboration de normes de qualité du service de la justice sous l'autorité des conseils supérieurs de la magistratures ou autres organes indépendants équivalents, l'allocation aux juridictions de moyens techniques et financiers suffisants pour assurer l'efficacité de leurs actions, la diversification des modes de traitement des dossiers en fonction de la nature et de l'importance des affaires, le développement sous le contrôle d'un juge des modes alternatifs de règlement des litiges.

5 - La responsabilité des juges.

L'étude de la CEPEJ montre la diversité des pratiques européennes sur le nombre de procédures disciplinaires enregistrées contre les juges, leur fondement et le type de sanctions auxquelles ils sont exposés.

Il apparaît ainsi que les principales causes des procédures disciplinaires, pour les juges, sont la faute déontologique ou l'insuffisance professionnelle, la sanction la plus commune étant la réprimande.

Dans son avis n° 3, le CCJE a indiqué que le corollaire des pouvoirs et de la confiance accordée par la société aux juges était la possibilité de les tenir pour responsables en cas d'inconduite justifiant l'engagement d'une procédure disciplinaire.

Il a à cet effet proposé que les Etats mettent en place des organes spécialement chargés de recevoir et d'étudier les réclamations des justiciables.

Il a néanmoins souligné, au regard du principe d'indépendance des juges nécessaire au fonctionnement des Etats démocratiques, qu'il était indispensable de définir aussi précisément que possible les situations justifiant l'engagement d'une poursuite disciplinaire et d'instaurer des procédures suivies devant des organes indépendants.

Le CCJE a enfin estimé que l'éventuelle responsabilité civile des juges ne doit pas pouvoir être engagées pour des erreurs judiciaires, justiciables des seules voies de recours, et que les autres fautes doivent relever d'un système de poursuite contre l'Etat, avec une possibilité d'action récursoire contre le juge limitée aux fautes volontaires de celui-ci.

En conclusion de ce propos, il faut ajouter que depuis six ans, le CCJE a fréquemment eu l'occasion de manifester les graves préoccupations des juges sur les garanties d'indépendance du corps judiciaire et le fonctionnement des juridictions des différents Etats européens :

Les garanties d'indépendance sont fragiles ; les conditions de nomination ou de promotion des juges ne satisfont pas toujours aux conditions exigées par les engagements internationaux des

Etats ; la question de la responsabilité des juges et de l'extension de son domaine revient de manière récurrente dans le discours politique ; l'indigence de la formation et des moyens mis à la disposition des tribunaux dans certains Etats peut faire douter de la réelle volonté d'assurer l'efficacité des procès ; les faveurs manifestées pour des procédures administratives ou alternatives de règlement de certains contentieux hautement spécialisés traduisent fréquemment une méfiance et des doutes sur l'aptitude des tribunaux à traiter ce type d'affaires.

Néanmoins, l'intérêt des travaux menés par les différents comités en charge, au Conseil de l'Europe, des questions de justice est de montrer la permanence des objectifs poursuivis, depuis de nombreuses années, en ce domaine :

- instaurer l'Etat de droit dans des conditions conformes aux exigences de la CEDH ;
- renforcer la crédibilité des systèmes judiciaires et accroître la confiance du public dans la compétence et l'impartialité des juges ;
- améliorer l'efficacité des procédures civiles, pénales et administratives ;
- promouvoir des principes communs de fonctionnement des juridictions conformes aux caractéristiques des sociétés démocratiques.

Il importe maintenant que, par des propositions communes, la CEPEJ, le CCJE et les autres comités intervenant dans le domaine de la justice contribuent à la réalisation concrète de ces objectifs.