

Conférence YALTA

Les conseils de la Justice en Europe

Intervention de Christophe REGNARD, Président de l'Association Européenne des Magistrats

« *Le conseil de Justice vise à garantir à la fois l'indépendance du système judiciaire et l'indépendance de chaque juge.* » pouvait-on lire en 2007 dans l'avis n°10 du CCJE sur le Conseil de Justice au service de la société.

Pour autant, tous les pays européens n'ont pas de conseil de Justice. Et pourtant, nul ne penserait à remettre en cause l'indépendance de la Justice dans ces pays, ni le fait que ce sont des démocraties.

La réalité est bien plus complexe et ce sont souvent la culture historique, les pratiques, le respect de l'autorité de la Justice et de la séparation des pouvoirs par les autorités politiques, de même que l'existence d'autres mécanismes garantissant la nécessaire indépendance des juges qui se sont substitués à ce conseil de Justice aux pouvoirs étendus que la majorité des états européens connaissent.

L'existence d'un Conseil de Justice est néanmoins assurément une garantie importante, même si elle ne suffit pas, à elle seule, à assurer l'indépendance de la magistrature. D'autres questions essentielles, touchant à sa composition et à ses pouvoirs, se posent.

Les standards européens

La lecture de l'ensemble des textes émis depuis 30 ans au niveau européen ne fait aucun doute sur ce qui est nécessaire : une instance indépendante, composée majoritairement de magistrats, eux-mêmes indépendants de part leur statut et élus par leurs pairs ; d'éventuels non-magistrats pour représenter la société civile, mais présentant toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité et nommés selon des conditions les faisant échapper aux contingences politiques; les plus larges pouvoirs reconnus à ces conseils de Justice afin d' « *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* » (avis n°10 paragraphe 12).

Dans ce même avis (paragraphe 42), le CCJE établissait même une liste des tâches qu'il serait pertinent de confier au conseil de Justice : « *La sélection, la nomination et la promotion des magistrats ; La discipline et la déontologie ; L'évaluation et la formation ; Le contrôle et la gestion d'un budget propre ; L'administration et la gestion des tribunaux ; La protection de l'image des juges ; Le pouvoir d'émettre des avis à l'attention des autres pouvoirs de l'État ; La coopération avec d'autres instances pertinentes aux niveaux national, européen et international ; La responsabilité à l'égard du public (transparence, capacité à rendre compte de son activité, présentation de rapports ...)* »

Enfin, au-delà des domaines de compétence reconnus au conseil de Justice, se pose évidemment la question de la nature des avis rendus : avis simple, ce qui maintient le conseil dans un rôle purement consultatif ou avis conforme, ce qui en fait une instance décisionnelle.

J'ai déjà cité trois fois l'avis n°10 du CCJE, mais je pourrai tout aussi bien citer d'autres textes importants au niveau européen qui fixent des règles permettant d'assurer l'indépendance effective du pouvoir judiciaire, qui, « *garantissant à toute personne le droit à un procès équitable, ne constitue pas un privilège des juges, mais une garantie du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

Ainsi en est-il :

- de la **Charte européenne sur le statut des juges** adoptée par le Conseil de l'Europe le 10 juillet 1998 (notamment dans son paragraphe 1.3) ;
- des résolutions adoptées par l'assemblée générale du **Réseau européen des Conseils de Justice (RECJ)**, notamment celle du 23 mai 2008 adoptée à Budapest relative à la « gouvernance autonome du pouvoir judiciaire : équilibre entre indépendance et responsabilité » ;
- de la **Résolution 1685(2009) de l'assemblée parlementaire du conseil de l'Europe** du 30 septembre 2009 relative aux allégations d'abus du système pénal, motivé par des considérations politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ;
- de la **Magna Carta des Juges européens** adoptée à Strasbourg le 17 novembre 2010 par le Conseil Consultatif des Juges Européens (CCJE) (notamment dans ses paragraphes 5, 6 et 13) ;
- Enfin de la **Recommandation 2010(12) du 17 novembre 2010 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.**

Les problèmes rencontrés ces dernières années

Les textes sont parfaitement clairs en Europe. Pour autant, la situation dans de nombreux pays est loin d'être stabilisée.

Ainsi **en France**, une réforme constitutionnelle de 2008 a conduit à la mise en minorité des magistrats au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature, chargé notamment des nominations et de la discipline des magistrats. Seulement 7 des 15 membres des formations sont désormais des magistrats, 6 des huit membres non magistrats étant désignés par les plus hautes autorités de l'Etat (président de la République, de l'assemblée nationale et du Sénat) sans réel contrôle. En outre, en ce qui concerne les magistrats, seuls trois des 7 membres sont élus par la totalité des magistrats français.

Enfin, les pouvoirs du CSM français sont réduits. Il ne rend que des avis consultatifs dès lors que la situation d'un magistrat du parquet lui est soumise. S'il émet un avis contraignant pour les magistrats du siège, il ne dispose pas de la totalité des pouvoirs de nomination, les propositions de nomination restant pour une part importante dans les mains du Ministre de la Justice.

En 2013, une réforme davantage conforme aux exigences européennes, proposée par le Président de la République, a été rejetée par le Parlement.

En Serbie, entre 2009 et 2012, de graves difficultés sont survenues puisque 30 % des magistrats (830 juges et 220 procureurs) ont été démis de leurs fonctions, dans le cadre d'une procédure de renomination imposée par le pouvoir en place, sans pouvoir bénéficier de procédures contradictoires et transparentes.

La participation active (sur fond d'influence du gouvernement et de suspicion) des deux instances, l'une pour les juges, l'autre pour les procureurs, chargées pourtant par la Constitution de garantir l'indépendance des juridictions et des magistrats, à ce processus contraire aux exigences démocratiques, a entraîné une crise profonde de l'institution. Elle a conduit, après l'intervention de

nombreuses instances nationales et internationales, à ce que soit engagée une « réforme de la réforme », à ce jour non aboutie et à réinstaller dans leurs fonctions bon nombre des magistrats démis de leurs fonctions.

En Slovaquie, en 2010 et 2011, des réformes ont été faites qui ont profondément impacté l'indépendance des magistrats.

Ainsi en a-t-il été en matière de recrutement, de nomination et de promotion des juges. Si les décisions en ces matières sont demeurées de la compétence du Conseil de Justice, un comité chargé d'effectuer une pré-sélection, composé de 5 membres, 3 nommés par la ministre de la Justice et seulement deux par les juges, avait été institué. Dans le même temps, la composition du Conseil de Justice avait été modifiée. La moitié de ses membres était nommée directement par le Ministre de la Justice. Enfin en matière disciplinaire, il était prévu de renforcer le rôle du Ministre dans le déclenchement des procédures contre les juges.

En Turquie, le 12 septembre 2010 est entrée en vigueur une réforme du « Haut conseil pour les juges et procureurs » en charge de la nomination, de la carrière et de la discipline des magistrats. Ce Conseil de Justice, présidé par le Ministre de la Justice, a vu sa composition modifiée : si certains membres restent élus par les magistrats, une majorité, proche du pouvoir politique, est nommée par le Ministre de la justice ou le Président de la République, notamment parmi des universitaires ou des avocats.

Dans les 8 premiers mois de l'activité de ce Conseil, 3049 juges et procureurs (soit un tiers du corps) ont été déplacés d'office, notamment les représentants des organisations syndicales ou ceux considérés comme des opposants. Parallèlement, des proches du pouvoir ont été promus, au mépris des règles d'ancienneté et de mérite.

En Italie, en 2011, un projet de réforme visait à modifier la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature pour y faire siéger une minorité de magistrats. Ce projet a heureusement été abandonné.

En Hongrie, une réforme constitutionnelle de la justice est intervenue le 28 novembre 2011. Le Conseil judiciaire national a été dissout au profit d'un nouvel Office national de la justice, dont le président est doté d'une complète autorité sur l'administration, la gestion et le contrôle des tribunaux, ainsi que sur la nomination des juges. Avec le procureur général, il possède en réalité le droit de choisir quel juge se prononcera sur une affaire donnée.

En Espagne, une réforme récemment adoptée du Consejo General Del Poder Judicial (CGPJ) met en cause le principe de l'élection des membres magistrats du Conseil de Justice par leurs pairs. Les 12 membres magistrats sont en effet désormais directement nommés par le parlement sur une liste de noms proposés par les magistrats. Pour pouvoir être candidat, il suffit désormais de recueillir le soutien de 25 magistrats, contre 220 préalablement, ce qui constitue une attaque frontale notamment contre les associations de juges. Par ailleurs, les membres magistrats du Conseil n'exerceront plus leur activité à plein temps, seul les membres d'un comité exécutif composé du président et de 4 membres étant présents au Conseil de façon permanente.

Les actions de l'AEM

Face à ces difficultés, à cette volonté insistante, dans de nombreux pays, de la part des pouvoirs exécutif et législatif, de reprendre en main la Justice, via un contrôle politique sur les conseils de Justice, notre organisation n'est pas restée inerte.

Au-delà du Statut universel du juge adopté par le conseil central de l'UIM à Taiwan le 17 novembre 1999 et des réflexions menées au sein des commissions d'études de l'UIM (notamment à Vienne en 2003), l'AEM a adopté de nombreuses résolutions enjoignant aux autorités nationales de se conformer aux règles internationalement reconnues.

Ainsi en a-t-il été pour la France en 2008, pour la Turquie en 2012, pour l'Espagne en 2013. Dans plusieurs pays, comme en Slovaquie, en Serbie, les interventions de l'AEM et les pressions internationales ont permis des évolutions du système, même si les progrès demeurent parfois insuffisants.

A Erevan en 2008 et à St-Gall en 2013, l'AEM a adopté des résolutions à portée générale rappelant ses exigences propres à savoir :

« L'AEM exhorte toutes les autorités nationales à respecter et appliquer ces standards à l'occasion des projets de réforme qu'ils pourraient envisager ou adopter sur la composition et les pouvoirs de ce Conseil de Justice ou pour la création d'un tel conseil.

Notamment :

- i) Le Conseil de Justice doit être indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, être doté de compétences et moyens suffisants pour exercer la totalité de ces missions, plus particulièrement la nomination, la promotion, et la discipline des juges, et être en mesure d'assurer leur indépendance.*
- ii) Le Conseil de Justice doit compter, parmi ses membres, au moins une majorité de juges.*
- iii) Ces juges composant le Conseil ou une majorité d'entre eux, doivent être élus démocratiquement par leurs pairs, dans des conditions permettant la représentation de tous les niveaux de la hiérarchie judiciaire et en écartant toute influence des autorités politiques ».*

Mais ces résolutions, pour utiles qu'elles soient, restent hélas insuffisantes pour faire face à la recrudescence, ces dernières années, des atteintes à l'autorité judiciaire.

L'espoir : les assises de la Justice et l'établissement de règles européennes contraignantes

Il faut désormais peser pour transformer les règles internationalement admises, qui en l'état ne sont qu'indicatives, en instruments juridiques contraignants pour les états.

C'est tout le sens de l'appel de St-Gall *« pour une justice de qualité, efficace et indépendante »*, adopté par l'assemblée générale de l'AEM en mai 2013 :

« Afin de garantir l'indépendance institutionnelle du pouvoir judiciaire, l'instauration de Conseils de justice devrait devenir une norme européenne. Ces conseils devraient avoir des pouvoirs suffisants pour garantir le fonctionnement et l'indépendance du pouvoir judiciaire ».

Les normes édictées par le Conseil de l'Europe, pour essentielles qu'elles soient, ne sont en effet juridiquement que consultatives. Il peut en aller différemment au sein de l'Union Européenne. Il nous faut donc peser auprès des instances bruxelloises pour que soient imposées aux états membres des règles uniques protectrices des magistrats et de leur indépendance.

C'est tout l'espoir que nous avons dans l'organisation en novembre prochain à Bruxelles, sous l'égide de la commission européenne des *« assises de la Justice »* dont l'objectif est de débattre des grands enjeux de la Justice, notamment de son indépendance, en Europe.

Il est en effet un paradoxe au sein de l'Union Européenne.

Afin de permettre l'adhésion à l'Union Européenne, il existe depuis 1993, pour les pays candidats,

des critères stricts, dit « critères de Copenhague », modifiés lors du conseil Européen de Madrid en 1995, puis dans le traité de Lisbonne en 2007

Dans le cadre des discussions d'adhésion, au regard des *chapitres 23* (Appareil judiciaire et droits fondamentaux¹) et *24* (Justice, liberté et sécurité²), il est exigé des pays concernés par l'élargissement d'établir une société reposant sur l'État de droit.

Les négociations portent ainsi sur de nombreux aspects liés à la justice. En effet, au-delà de l'exigence « *d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection* », il est prévu que les pays qui souhaitent adhérer à l'UE doivent notamment veiller à « *assurer l'indépendance et l'impartialité de leur système judiciaire* », en garantissant « *l'accès à la justice, la tenue de procédures en justice équitables, le financement adéquat des tribunaux et la formation des magistrats et des praticiens du droit* ».

Il est clairement indiqué dans le chapitre 23 que les Etats candidats doivent s'engager fermement à « *éliminer toute influence extérieure sur l'appareil judiciaire* ».

Si l'existence d'un conseil de Justice, sa composition et ses pouvoirs ne sont pas expressément cités, les dernières négociations d'adhésion ont conduit certains pays à faire évoluer leur système judiciaire et à créer des Conseils de Justice dotés des plus larges pouvoirs.

L'incohérence du système est que sitôt l'adhésion acquise, les pays concernés peuvent parfaitement, à défaut de dispositions contraignantes, modifier dans un sens opposé les dispositions relatives au conseil de Justice.

Lorsque cela a été le cas, des pressions ont été exercées et l'éventualité d'un recours devant les instances de l'Union européenne évoquée, mais pendant ce temps-là, les lois ont été adoptées et mises en œuvre.

Il faut donc désormais peser pour obtenir des dispositions dans les traités européens afin d'interdire aux gouvernements nationaux de violer les principes et valeurs qui ont permis l'adhésion.

Chacun perçoit combien ce travail est un travail de longue haleine. Mais c'est une dynamique essentielle pour asseoir sur l'ensemble du continent, durablement et dans tous les pays, une justice vraiment indépendante déconnectée des contingences politiques.

Je vous remercie.

Christophe REGNARD
Président de l'AEM

i

Chapitre 23 : Appareil judiciaire et droits fondamentaux

Les politiques de l'UE dans le domaine de l'appareil judiciaire et des droits fondamentaux visent à poursuivre et alimenter le développement de l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice. La mise en place d'un appareil judiciaire indépendant et efficace revêt une importance capitale. L'impartialité, l'intégrité et un haut niveau de compétence en matière de jugement de la part des tribunaux sont essentiels au maintien de l'État de droit. Cela suppose un engagement ferme à éliminer toute influence extérieure sur l'appareil judiciaire, à lui consacrer des ressources financières et des moyens de formation appropriés. Il y a lieu d'offrir les garanties juridiques nécessaires à des procédures en justice équitables. Les États membres doivent également lutter efficacement contre la corruption dans la mesure où cette dernière représente une menace pour la stabilité des institutions démocratiques et l'État de droit. Il convient de mettre en place un cadre juridique solide et des institutions fiables sur lesquels pourra s'appuyer une politique cohérente de prévention et de dissuasion de la corruption. Les États membres doivent assurer le respect des droits fondamentaux et des droits des citoyens de l'UE, tels qu'ils sont garantis par l'acquis et par la Charte des droits fondamentaux.

ii

Chapitre 24 : Justice, liberté et sécurité

Les politiques menées par l'UE visent à poursuivre et alimenter le développement de l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice. Dans des domaines comme le contrôle des frontières, les visas, l'immigration, le droit d'asile, la coopération policière, la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, la coopération en matière de drogue, la coopération douanière et la coopération judiciaire en matière pénale et civile, les États membres doivent disposer de moyens suffisants pour mettre en œuvre de manière appropriée les règles communes de plus en plus nombreuses. Pour ce faire, il importe avant tout que les instances chargées de faire appliquer la loi et les autres organes compétents disposent de capacités administratives fortes et bien intégrées qui soient conformes aux normes fixées. La mise en place d'une police professionnelle, fiable et efficace est d'une importance capitale. L'acquis de Schengen, qui se traduit par la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'UE, constitue la partie la plus détaillée des politiques de l'UE relatives à la justice, à la liberté et à la sécurité. Cependant, d'importantes parties de l'acquis de Schengen sont mises en œuvre par les nouveaux États membres à la suite d'une décision distincte prise par le Conseil après leur adhésion.