

Conseil Supérieur de la Magistrature
ITALIE

Réseau Européen des Conseils de la Justice

RECJ – ENCJ

GROUPE DE TRAVAIL

“ MISSION, VISION, RULES AND OTHER RELEVANT MATTERS OF THE COUNCILS”

Barcelone 2-3 juin 2005

1. Introduction

Le Groupe de travail “ Mission, vision, rules and other relevant matters of the Councils ” a été constitué par la délibération de l’assemblée générale du Réseau des Conseils de la Justice de Rome, le du 21 mai 2004 (¹). Au cours de la première réunion, qui s’est tenue le même jour, il a été décidé de recueillir des informations sur les Conseils de la Justice et sur les autres organismes similaires des pays membres et des pays observateurs en leur distribuant un questionnaire (**annexe 1**). À cet effet, Par conséquent, le questionnaire qui avait précédemment été distribué en vue de l’assemblée générale de La Haye du 13/15 novembre 2003, a été réélaboré.

Au cours de la réunion qui a eu lieu à Rome le 24 janvier 2005, il a procédé à un premier examen des réponses parvenues (²). Il a également été décidé d’envoyer un autre bref questionnaire aux pays dans lesquels il n’existe pas de Conseil de la Justice (**annexe 2**) et de constituer deux sous-groupes: l’un, coordonné par l’Italie (pour examiner les réponses concernant la position institutionnelle des Conseils de la Justice, leur composition, leur organisation interne et leur fonctionnement, et plus particulièrement leurs règlements internes, l’exercice de fonctions de contrôle et la diversité existante éventuellement entre les normes des lois et des règlements et les pratiques mises concrètement en œuvre) et l’autre coordonné par la Belgique (pour étudier les réponses relatives à leurs compétences et à leur tâches, en général, et plus particulièrement l’activité de formation, de coopération internationale et leur discipline, leur programmation et leurs objectifs).

L’ébauche du rapport final a été examinée au cours de la réunion du 29 avril 2005. Avant cette réunion, trois réponses au questionnaire envoyé aux pays dans lesquels n’est pas prévu un Conseil de la Justice (³) sont parvenues.

Une synthèse de ces réponses est jointe à ce rapport (**annexe 3**). Une liste des termes les plus fréquemment utilisés dans les réponses en anglais et en français est également jointe (**annexe 4**).

¹ Ce Groupe de travail est coordonné par l’Italie (dott. Wladimiro De Nunzio et dott. Giuseppe Salmè, membres du Csm) et les représentants de l’Allemagne, de la Belgique (qui coordonne un sous-groupe), de la Bulgarie, du Danemark, de l’Espagne, de la Finlande, de la France, de la Hongrie, de l’Irlande, des Pays Bas, et de la Pologne en font partie.

² Jusqu’au 24 janvier 2005 11 réponses étaient parvenues de la part de la Belgique, de la Bulgarie, de Chypre, du Danemark, de l’Espagne, de la Finlande, de la Hongrie, de l’Italie, des Pays Bas, de la Pologne et du Royaume-Uni. Par la suite sont également arrivées les réponses de l’Allemagne, de la France, de l’Irlande et de la Lituanie.

³ L’Allemagne, Chypre (qu’il faut considérer l’un des Pays pourvu d’un Conseil de la Justice, bien que les fonctions correspondantes en soient exercées par la Cour Suprême), et la Finlande.

Ce rapport n'a aucun caractère scientifique, il a seulement pour but de contribuer à lancer un processus de connaissance réciproque des divers systèmes d'administration de la juridiction en vigueur dans les pays qui, en qualité de membres ou d'observateurs, font partie du réseau. Les membres du Groupe de travail ont, en effet, conscience que l'étude approfondie des différentes réalités nationales demanderait non seulement une connaissance complète de tout le cadre institutionnel, mais aussi celle de leurs racines historiques, politiques et culturelles.

Sur le plan descriptif, on peut observer de façon générale qu'au cours de ces dix dernières années de nombreux pays européens, et en particulier ceux qui ont récemment adhéré à l'Union, ont décidé de créer des Conseils de la Justice pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans les pays où il n'existe pas de Conseil de la Justice, également, les Agences qui ont pour fonction l'administration de la juridiction sont dotées d'une forte autonomie. Ce que l'on veut dire, c'est que le "modèle Conseil de la Justice" a une forte capacité d'expansion, au point d'influencer également la forme des Agences indépendantes dans les pays qui, jusqu'à aujourd'hui, n'ont pas adopté ledit modèle.

L'autre observation préliminaire que l'on peut faire, est que les Conseils de la Justice peuvent être regroupés en deux grandes familles: d'une part, ceux dans lesquels prédominent les fonctions de garantie et d'indépendance des magistrats, d'autre part, ceux qui s'occupent en prévalence de la programmation et de la gestion des structures et des services judiciaires.

Ce rapport est subdivisé en huit chapitres, y compris 1. l'introduction ; 2. la position institutionnelle des Conseils; 3. leur composition; 4. leur organisation et leur fonctionnement; 5. leurs attributions; 6. leur mission, leur vision; 7. Les pays où un Conseil de la Justice n'est pas prévu; 8. Les conclusions et le programme de travail pour l'avenir.

2. *La position institutionnelle des Conseils de la Justice.*

Les questions posées dans le questionnaire se proposaient de recueillir des informations sur quatre aspects: a) la base normative et la nature juridique des Conseils; b) leurs rapports avec les autres institutions de l'état (le Chef de l'État, le Parlement, le Ministre de la Justice); c) leurs rapports avec d'autres institutions éventuelles compétentes en matière de statut des magistrats; d) leur autonomie financière.

Dans tous les pays, les Conseils de la Justice ou les institutions similaires sont indépendants des autres institutions de l'État.

A) Pour presque tous les conseils de la Justice leur base légale repose sur la Constitution⁽⁴⁾. Les Conseils de la Justice des Pays-Bas et de la Lituanie sont toutefois prévus par des lois ordinaires.

Par conséquent, dans les pays où leur base légale est constituée par une norme constitutionnelle, les Conseils de la Justice ont une nature d'organes constitutionnels, tandis qu'ils ont une nature d'organes administratifs dans les autres.

Dans les pays où les Conseils de la Justice ont une nature d'organes constitutionnels ou du ressort constitutionnel, il n'est pas possible non plus de les classer à l'intérieur de la tripartition classique des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) parce que leur lien avec le pouvoir judiciaire n'empêche pas pour autant qu'ils en diffèrent quant à leur structure (les Conseils de la Justice ne sont pas des Cours de Justice) et à leur fonction (ils n'exercent pas la juridiction).

L'insertion des Conseils de la Justice dans la Constitution assure à l'Institution sa stabilité et elle lui attribue un rôle important dans le cadre institutionnel global.

Une question précise du questionnaire se proposait de recueillir des informations sur la diversité existant éventuellement entre les normes et les pratiques, dans l'intention de se rendre compte s'il existait des espaces éventuels des activités des Conseils qui ne fussent pas réglementées par la loi ou par des normes d'autre nature. Les réponses sont extrêmement synthétiques. La majorité des pays affirme qu'il n'y a aucune diversité entre les normes et les pratiques (Hongrie, Danemark, Espagne, Belgique, Chypre).

B) En ce qui concerne les **rapports avec le Chef de l'État**, c'est seulement en Italie et en France que la présidence du chef de l'État est prévue.

En Pologne le Chef de l'État nomme un membre du Conseil, et le personnel administratif aux dépendances du Conseil est inséré auprès de la Présidence de la République, tandis qu'en Hongrie et en Bulgarie le Chef de l'État nomme les juges et la direction des institutions judiciaires, sur proposition du Conseil, et en particulier le Président de la Cour de Cassation, celui de la Cour suprême administrative et le Procureur général qui sont également membres de droit des Conseils.

B1) En Belgique, en Espagne, en Italie et en Pologne le Conseil donne avis au **Parlement** sur les projets de loi (en Italie, par l'intermédiaire du Ministre). En Espagne le Conseil fait chaque année un rapport au Parlement. Un rapport au Parlement sur le fonctionnement de la

⁴ Belgique, Bulgarie, France, Hongrie, Italie, Pologne, Portugal.

justice, dont la périodicité est variable, est également effectué par le Csm Italien qui le transmet au Ministre.

Comme on le verra au chapitre dédié à la composition des Conseils de la Justice, dans certains pays c'est le Parlement qui nomme leurs membres. En Hongrie le Parlement a le pouvoir d'approuver le budget du Conseil de la Justice.

B2) Les rapports avec le **Ministre de la justice** sont plus ramifiés et de type différent.

Généralement le Ministre de la Justice ne fait pas partie des Conseils, mais il peut participer à certaines séances, en en faisant la demande ou sur la demande du Conseil, sans droit de vote. Seulement en Pologne et en France (où il fait également fonction de vice président) le Ministre de la Justice est membre du Conseil supérieur et parmi ses attributions directes il est chargé de nommer certains des chefs des services judiciaires. En Bulgarie il préside le Conseil, mais il n'a pas le droit de vote. Au Danemark c'est lui qui nomme le Conseil d'administration du Conseil de la Justice.

Les Conseils se différencient nettement au niveau de la répartition de leurs attributions avec le Ministre de la Justice. Le Conseil de la Justice espagnol a des attributions qui font concurrence à celles du Ministre de la Justice pour nommer certains des magistrats et dans certains moments essentiels de la carrière de tous les magistrats (la sélection, leur formation, leurs mutations, la discipline). Dans la plupart des cas la gestion des ressources et des services relève de la compétence du Ministre de la Justice mais pas le statut des magistrats.

C) Dans les pays où les Conseils de la Justice sont prévus l'exercice de la compétence à l'égard du statut des magistrats relève exclusivement des Conseils eux-mêmes. Là où existent par contre des agences indépendantes comme le *Courts service* irlandais ou le *Judges Council of England and Wales* et le *Judicial Appointment Board* la compétence à l'égard du statut des magistrats relève au premier titre du Pouvoir exécutif, tandis que lesdites Institutions s'occupent seulement d'aspects secondaires.

D) La plupart des Conseils de la Justice jouissent d'**autonomie financière**, en ce qu'ils administrent de manière autonome les fonds qui leur sont attribués chaque année (⁵).

3. La composition des Conseils de la Justice

⁵ La dotation annuelle prévue pour l'année dernière a été de 5.800.000 euros pour la Belgique, 35.000.000 pour l'Italie, 13.000.000 pour les Pays Bas, 57.732.980 pour l'Espagne, 277.674 euros pour la Hongrie, l'équivalent de 1.500.000 euros pour la Pologne, 106.016 pour l'Irlande; 380.000 euros pour la France.

Les Conseils de la Justice sont pour la plupart composés de membres élus et de membres de droit ⁽⁶⁾. Leur composition est mixte pour presque tous, avec des membres en robe et des membres laïques (par exemple en Belgique, en Espagne, en Hongrie, en Italie, aux Pays-Bas). Les membres en robe de la plupart des Conseils sont aussi bien des juges que des ministères publics ⁽⁷⁾. En Espagne, aux Pays-Bas et en Pologne seuls les juges font partie des Conseils de la Justice.

Il y a trois types de systèmes de nomination des membres des Conseils: l'un prévoit exclusivement leur nomination par le Parlement (par exemple en Espagne, où le Parlement propose la nomination au Roi: les membres sont en majorité des magistrats) ou encore la nomination est présidentielle (comme à Chypre où les fonctions de Conseil supérieur de la magistrature sont attribuées à la Cour Suprême dont les membres sont nommés par le Président) et les deux autres types prévoient un système mixte. Dans l'un des deux une partie des membres est élue par les magistrats et les autres sont nommés par l'exécutif (par exemple en Hongrie) et dans l'autre système une partie est élue par les magistrats et l'autre par le Parlement (en Belgique, Bulgarie, Italie et Pologne) ⁽⁸⁾.

Le nombre de leurs membres varie de 15 pour la Hongrie à 44 pour la Belgique ⁽⁹⁾

4. Leur organisation et leur fonctionnement

A) Leur structure interne.

Dans tous les Conseils de la Justice les travaux sont répartis entre les départements et/ou les commissions internes - chargé(e)s de l'instruction et entités de référence - et le plénum qui prend les décisions. En Hongrie des magistrats non élus, placés à la direction des douze

⁶ Dans de nombreux Conseils de la Justice il y a des membres de droit. C'est le cas du Conseil de la Justice de la Bulgarie, dont font partie de droit le Président de la Cour de Cassation, le Président de la Cour Suprême Administrative et le Procureur Général. Et aussi de la Hongrie, où font partie du Conseil de la Justice le Président de la Cour Suprême, le Ministre de la Justice, le *Chef* du Ministère Public et le Président de l'Association Nationale des Avocats. En Espagne aussi le Président du Tribunal Suprême est membre de droit, au titre de Président de l'Organe.

Des membres de droit sont également prévus en France (où le Conseil est présidé par le Président de la République, et le Ministre en est le vice président) et en Italie (le Président et le Procureur général de la cassation).

⁷ Dans le Conseil français deux formations distinctes sont prévues, l'une pour les juges et l'autre pour les ministères publics.

⁸ Le Conseil de la Justice de la Belgique se compose en nombre égal de membres en robe élus par les magistrats et de membres laïques nommés par le Sénat. En Bulgarie, une partie des membres est nommée par l'Assemblée Nationale et les autres par les magistrats regroupés par catégorie de fonction (les juges, les procureurs et les juges d'instruction). En Italie aussi les membres portant la robe sont regroupés par catégorie de fonction (deux magistrats de la Cour de Cassation, quatre ministères publics et dix juges de fond). En France le Conseil se compose de 16 membres, dont 4 laïques et 12 en robe (à savoir 6 juges et 6 ministères publics).

⁹ Plus précisément il y a 15 membres en Hongrie, 17 dans le *Courts Service* irlandais, 20 en Espagne, 22 en Pologne, 24 en Italie, 25 en Bulgarie, 44 en Belgique.

départements internes ont des fonctions consultatives à l'égard du plénum. Le Conseil espagnol est également doté d'un Inspectorat propre.

Le personnel administratif a presque toujours un statut autonome ⁽¹⁰⁾.

B) Leurs règlements internes

En majorité les Conseils possèdent un règlement interne, dont la nature n'est pas législative, qui régit le rapport entre les départements et/ou les commissions et le plénum, le fonctionnement du plénum, les modalités de vote (par exemple en Bulgarie, en Hongrie, en Pologne et au Royaume-Uni). Dans d'autres pays les activités des Conseils sont régies directement par des lois, dans d'autres encore, elles le sont en partie par la loi et en partie par des règlements d'organisation (par exemple en Espagne, en France, en Italie et en Lituanie). En Belgique l'organisation et le fonctionnement du Conseil sont régis à la fois par la Constitution et par la loi.

Les textes de quelques uns de ces règlements internes ont été recueillis et ils seront transmis au gérant du site web.

C) Les contrôles des actes des Conseils.

Dans la plupart des pays il y a un système de contrôle de leurs actes qui est attribué à différents organismes: la Cour des Comptes en Hongrie; la Section du Contentieux Administratif de la Cour de Cassation en Espagne ; la Cour Suprême administrative.

Dans d'autres pays les actes du Conseil ne sont soumis à aucun contrôle. Il s'agit : de Chypre, des Pays-Bas et de la Pologne.

En Belgique, toutefois, le contrôle exercé se limite à des actes particuliers: de la part du Conseil d'État pour les activités de gestion du personnel administratif et de gestion des marchés publics, de la part de la Cour des Comptes et de la Commission de la Comptabilité de la Chambre des représentants sur l'utilisation des fonds du budget alloué.

5. Les différentes tâches des membres du RECJ

Il est impossible de vouloir tenter de donner une image uniforme des activités des différentes institutions partenaires du Réseau des Conseils de la Justice.

L'on peut cependant tenter de synthétiser comme suit, sans qu'il s'agisse du résultat d'une étude scientifique.

¹⁰ Au Danemark leur effectif est de 90 personnes, en Italie de 230, en Espagne de 414.

5.1. En matière de gestion des ressources humaines

Le première compétence citée concerne la gestion des ressources humaines du pouvoir judiciaire et plus particulièrement, la sélection (organisation des examens d'accès à la magistrature), la nomination des magistrats (et plus particulièrement encore, des juges du siège), la formation (initiale et permanente) et la discipline.

A cet égard, on peut classer les membres du Réseau en deux grandes catégories.

D'une part, la plupart des membres constitués sous forme de « Conseil »¹¹ se sont vu attribués des compétences en matière de sélection et de nomination des magistrats. A ce sujet, il demeure quelques différences notamment pour les mutations, les nominations de magistrats « laïques »¹²

D'autre part, dans d'autres pays¹³, où existent plutôt des « Administrations des Cours », cette compétence ne leur est pas attribuée, même si l'on peut constater que parfois, cette Administration a des liens avec l'organe (souvent consultatif et composé essentiellement de magistrats), chargé de proposer les candidats pour la magistrature.

Certaines institutions ont également de larges compétences en matière de formation initiale des juges. Mais dans la plupart des Etats, cette compétence est confiée à un Institut de formation, qui est, dans certains cas¹⁴, en lien direct avec le Conseil.

Plusieurs institutions ont également de larges compétences en matière de formation permanente des magistrats¹⁵. Il s'agit ici d'un aspect important de la gestion des ressources humaines de la magistrature. Cependant, cette compétence est souvent mise en œuvre via un Institut de formation. Il faut encore préciser que dans certains pays¹⁶, le Ministère de la Justice intervient pour une certaine part dans la formation des magistrats.

La question de l'attribution au Conseil d'une compétence en matière de discipline des magistrats est souvent posée. En fait, quelques¹⁷ Conseils sont compétent pour l'exercice de la

¹¹ Hongrie, Danemark, Espagne, Bulgarie, Belgique, Chypre, Pays-Bas, Pologne, France, Portugal, Italie, ...

¹² Ou « honoraires », souvent désignés, suivant les différentes interprétations de ce terme, par les autorités municipales. Il doit s'agir certainement d'un juge de proximité.

¹³ Suède, Irlande, ...

¹⁴ Espagne, Pays-Bas, ...

¹⁵ Belgique, Espagne, Hongrie, Danemark, Bulgarie, Chypre, Pologne, Italie, ...

¹⁶ Belgique, Pologne, Finlande...

¹⁷ France, Espagne, Chypre, Bulgarie, Pologne

compétence disciplinaire en tant que telle. Mais dans une majorité de pays, l'action disciplinaire est organisée directement au sein de la magistrature.

5.2. En matière de gestion du pouvoir judiciaire

C'est dans les domaines touchant à la gestion du pouvoir judiciaire que l'on trouve encore l'action de plusieurs Conseils et Administrations des cours.

En effet, la plupart des Administrations des Cours¹⁸ exercent une part importante de leurs activités dans les domaines liés au soutien administratif, logistique et budgétaire des cours et tribunaux. Certains Conseils disposent de larges compétences en cette matière¹⁹ alors que d'autres sont limités à formuler des avis ou recommandations en la matière²⁰

C'est dans le cadre de cette compétence que plusieurs Conseils²¹ et Administrations des Cours²² agissent concrètement pour l'amélioration de la qualité du service public de la justice : optimisation des moyens budgétaires, développement des technologies de la communication et de l'informatique, lutte contre le retard judiciaire, augmentation de l'efficacité de l'activité judiciaire.

5.3. En matière d'avis et de recommandation

Quelques Conseils²³ sont encore compétents en matière d'avis pour le pouvoir politique, sur les projets de législation concernant les juges et leur statut ou encore le fonctionnement de la justice.

5.4. En matière de coopération internationale

En matière de coopération internationale et notamment de coopération judiciaire (avec le Réseau judiciaire européen), il faut constater qu'il n'y a pas d'uniformité. La plupart des

¹⁸ Irlande, Danemark, Suède, Pologne, Pays-Bas, ...

¹⁹ Pays-Bas, Bulgarie, Chypre

²⁰ Belgique,

²¹ Pays-Bas, ...

²² Irlande, ...

²³ Hongrie, Belgique, Espagne

institutions développent des relations de coopération internationale certes, mais bien souvent, le Ministère de la Justice conserve de larges compétences en la matière. Deux Conseils²⁴ ont en tout cas une longueur d'avance sur les autres en ce qu'ils ont une stratégie de coopération et qu'ils participent concrètement à la réalisation des activités de coopération internationale.

5.5 En matière de magistrats non professionnels [« laïques »]

Les informations recueillies à travers la distribution des questionnaires ont aussi concerné la matière de la magistrature non professionnelle (²⁵).

On enregistre pour cette matière une forte diversité des modèles. Quant à leurs attributions, dans certains pays les magistrats « laïques » sont compétents seulement en matière civile, et tout particulièrement pour le contentieux entre particuliers, dans d'autres pays ils le sont aussi en matière pénale, mais seulement en ce qui concerne les délits de moindre alarme sociale. Dans quelque autre cas encore (l'Allemagne) la compétence des juges non professionnels connaît des secteurs spécialisés de contentieux, tels que celui du travail et de la prévoyance, ou bien le secteur commercial.

Il est possible de distinguer fondamentalement deux modèles de magistrats non professionnels: celui du magistrat doté d'attributions propres, même si dans des matières "mineures", et celui du magistrat qui intègre les fonctions du magistrat professionnel, soit en le remplaçant quand celui-ci est absent ou empêché, soit en faisant partie de collèges aux côtés des magistrats professionnels.

De nombreux Conseils de la Justice ont des attributions spécifiques en la matière, aussi bien au sujet des nominations que de la discipline (²⁶). Il ne résulte dans aucun des cas que des juges non professionnels fassent partie des Conseils de la Justice, non plus qu'il ne résulte, dans les cas où les membres sont élus, qu'ils aient droit à l'électorat actif.

6. Une « mission » et une « vision » pour les membres

²⁴ Espagne, Hongrie

²⁵ En Bulgarie, à Chypre et aux Pays-Bas il n'existe pas de magistrature non professionnelle.

²⁶ Belgique, Espagne, France, Hongrie, Italie.

Les réponses au questionnaire (et particulièrement aux questions 4 et 12) donnent un aperçu des missions des membres et des observateurs et pointent clairement, en termes de fonction et de tâches, leurs similitudes (une fonction importante des membres est, par exemple, de veiller à l'indépendance de la magistrature) et divergences (tâches accomplies).

Après avoir essayé de répartir l'ensemble des tâches des membres en catégories et de les regrouper sous un dénominateur commun, elles se sont avérées renvoyer au sens de l'organisation.

On peut dès lors se demander si, outre la discussion sur les tâches des membres, il ne serait pas important pour leur fonctionnement et développement futur de fixer le sens de l'organisation dans une mission et vision explicite.

Certains membres travaillent déjà avec de pareils instruments de management.

Libre à chaque membre d'opter pour l'utilisation d'une mission et d'une vision.

Le groupe de travail « Mission et vision » du Réseau a pour but d'informer correctement les membres - qu'ils travaillent déjà ou non avec une mission et une vision - de l'utilité de ces moyens pour une organisation et leur offrir le soutien susceptible de les aider à franchir le pas vers l'utilisation ou l'amélioration de leur utilisation.

A cette fin, le groupe de travail échangera des informations et réflexions ainsi que des expériences relatives à la mission et vision. L'expérience ainsi acquise au sein du réseau aura son importance dans le développement d'une mission et d'une vision.

Ce paragraphe du présent rapport clarifie ce que les termes « mission » et « vision » peuvent signifier pour une organisation. La « mission » et la « vision » sont brièvement définis par les fonctions qu'elles peuvent remplir dans le cadre d'une organisation.

En outre la question est posée dans quelle mesure les membres peuvent considérer la mission et vision comme un concept commun. Après définition de chaque concept, cette problématique est brièvement abordée.

Pour conclure, le paragraphe 8 du présent rapport propose de quelle manière le groupe de travail souhaite poursuivre sa mission.

6.1. La mission

La mission répond à la question « Quelle est notre raison d'être ? »

La mission décrit les intentions permanentes à réaliser par l'organisation pour un ou plusieurs groupes cibles sur une longue durée. La mission reprend dès lors les valeurs centrales que l'organisation entend réaliser jour après jour pour les groupes cibles.

Une déclaration de mission a une fonction externe et une fonction interne.

Une fonction externe :

La déclaration de mission

clarifie pour le monde extérieur où l'organisation se trouve, la raison d'être de l'organisation ;

clarifie les besoins qui sont pourvus par l'organisation ;

donne une idée sur sa signification pour la société ;

est déterminante pour l'image que le monde extérieur a de l'organisation.

Une fonction interne :

La déclaration de mission

donne une direction durable ; dirige l'attention sur ce qui est central dans une organisation ;

donne la direction aux réflexions et aux actes des responsables et de tous les collaborateurs

est une source de motivation pour la poursuite d'un but commun ;

renvoie à l'identité de l'organisation.

Pour permettre la réalisation de ces fonctions, il est important que la mission soit formulée en langage clair afin de se graver dans la mémoire des responsables et collaborateurs afin d'être un cadre de référence pour leurs actes.

C'est pourquoi il est préférable d'exprimer la mission en une ou deux phrases maximum. Elle doit définir avec force ce que les responsables et collaborateurs veulent pour l'organisation. Il est important que chacun, tant au sein de l'organisation qu'à l'extérieur, comprenne clairement le message.

Envisager une mission commune peut être une source d'inspiration pour les membres du Réseau.

En s'appuyant sur les deux dénominateurs communs des diverses activités des membres du Réseau (voir conclusions au point 5), une définition de travail de la mission d'un Conseil pourrait être la suivante :

Un Conseil, institution indépendante ou autonome du pouvoir gouvernemental et du pouvoir législatif, contribue à

- garantir l'indépendance de la magistrature
- et à assurer l'efficacité et l'efficience du fonctionnement de la justice, au service des citoyens.

Lorsque le groupe de travail, après une analyse plus approfondie, présentera (les éléments fondamentaux d') une mission commune, les membres du Réseau qui optent pour la mission commune se retrouveront dans l'une des situations suivantes :

(a) la mission commune est immédiatement applicable ;

(b) la mission commune ne sera applicable qu'à une date ultérieure. En attendant, le membre travaillera avec une mission individuelle, qu'elle soit formelle ou non.

On peut envisager que, à long terme, tous les membres travailleront avec la mission commune.

6.2. La vision

La vision donne une image de ce que l'organisation veut à long terme.

La vision indique où veut aller l'organisation. La vision n'est pas seulement un rêve, c'est avant tout une image ambitieuse mais réalisable de l'avenir.

Avoir une vue sur l'avenir permet à l'organisation de faire face à l'environnement dans lequel elle opère, de décider de la direction qu'elle prend et de faire face aux événements qui peuvent surgir.

La vision aide dès lors l'organisation à réaliser continuellement sa mission. Il peut arriver, à titre plutôt exceptionnel, que la vision se montre tellement novatrice et enrichissante que l'organisation doive revoir sa mission.

La vision contribue à impliquer et à motiver l'ensemble de l'organisation, ce qui suscite l'engagement et l'action nécessaires à la réalisation de résultats concrets.

C'est pourquoi il est crucial que la vision soit formulée d'une telle façon que chacun puisse y trouver inspiration. La vision, comme la mission d'ailleurs, doivent donc être définies en des termes intelligibles.

Une vision concrète peut porter sur un ou plusieurs éléments : notamment sur les objectifs de l'organisation, sur ses collaborateurs ou ses moyens financiers, sur son évolution dans son propre environnement, etc. Elle peut également porter sur de nouvelles tâches ou l'amélioration de l'exécution de tâches relevant de sa compétence (voir les 4 catégories de tâches susmentionnées au point 5).

Comme chaque membre du réseau se trouve dans une constellation différente, le réseau ne peut offrir de vision toute faite aux différents membres.

Ici, le groupe de travail peut aider les membres à s'en donner une.

7. Les pays où un Conseil de la Justice n'est pas prévu

Les pays qui appartiennent à ce groupe sont l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, l'Irlande et le Royaume-Uni.

Au Danemark la *Court Administration* est une autorité indépendante, instituée par un acte législatif, qui est compétente en matière de gestion administrative et financière des Juridictions. Sa présidence est confiée à un *Board of Governors* (un juge de la Cour suprême, deux juges de la *High Court*, deux juges des tribunaux d'arrondissement, un "juge délégué", deux fonctionnaires, un avocat stagiaire et deux fonctionnaires experts en management) nommés par le Ministre de la Justice qui, en cas de graves défaillances, peut les destituer. La *Court Administration* discute chaque année avec le Ministère de la Justice et avec le Ministre des Finances le montant total de la provision allouée pour l'année suivante. C'est elle qui nomme les "juges délégués" (qui restent en fonction pendant trois ans) tandis que "les juges permanents" sont nommés par l'*Independent Judicial Appointment Council*.

Il y a une situation semblable en Irlande où est prévu un *Court Service*, une autorité indépendante qui s'occupe principalement de l'administration et de la gestion des cours de Justice (fourniture des services de support aux magistrats, services pour les usagers, maintien et gestion

des infrastructures). Il est présidé par un *Board* composé de 17 membres, dont 9 sont des magistrats.

En Finlande les tâches d'administration de la Justice sont en fait attribuées à la fois au Ministre de la Justice et au *Judicial Appointment Board* (qui se compose de 9 membres en robe, de 3 avocats et de deux membres nommés par le Procureur général et par le Ministre) qui a été institué par une loi ordinaire de l'an 2000. En plus de ses tâches de programmation, de préparation de l'activité et de contrôle de la productivité des services judiciaires le *Judicial Appointment Board* présente aussi les propositions de nomination des magistrats au Conseil d'État, pour que celui-ci les envoie au Chef de l'État à qui le pouvoir des nominations revient.

Au Royaume-Uni les pouvoirs de nomination, de confirmation, de révocation des juges des juridictions inférieures ainsi que de contrôle de la magistrature sont attribués au *Lord Chancellor*, qui est également chargé de la direction administrative des juridictions et de la gestion du personnel administratif. Les attributions de ce qui correspond à notre Ministère de la Justice sont affectées pour ce qui concerne les juges au *Department of Constitutional Affairs* (Département des affaires constitutionnelles) et pour l'aspect de la politique pénale, au sens large du terme, au *Home Office* (Ministère de l'Intérieur). Le *Senior Salaries Review Board* est un organe indépendant par rapport au gouvernement qui donne avis quant aux rétributions des juges.

Il existe aussi un *Judges' Council* qui représente les juges et auquel sont attribuées des fonctions consultatives à l'égard du *Lord Chancellor*. Il nomme également l'un des membres de la Commission chargée de la nomination des juges.

La situation de l'Allemagne est très ramifiée et très différente à cause de la combinaison des règlements différents des divers Lander et des règlements fédéraux. Au niveau fédéral les juges sont nommés par le Ministre, tandis qu'au niveau des Lander, il faut faire la distinction entre ceux du nord qui observent la méthode de nomination par des commissions *ad hoc*, et ceux du sud où leur nomination est du ressort du Ministre régional. Au niveau local trois types différents d'organes indépendants auxquels les juges participent sont également prévus: le Conseil présidentiel (qui participe à la sélection et à la nomination des juges), le Conseil des juges (qui s'occupe de questions de nature générale et sociale) et la présidence de la cour (qui se compose de plusieurs juges) qui s'occupe de l'affectation des juges du siège à leurs collègues et de la distribution des affaires.

8. *Les conclusions et les propositions*

L'une des premières conclusions à laquelle le Groupe de travail est parvenu est que l'un des buts principaux du groupe est de stimuler les Membres et les Observateurs du réseau qui n'ont pas encore fait une "déclaration de mission" afin qu'ils explicitent leur propre "mission" et qu'ils adoptent une "vision", ainsi qu'à définir une "mission" commune et à s'engager à l'égard d'une organisation pour laquelle cette "mission" pourra valoir.

Au cours des réunions du Groupe de travail l'attention a été attirée à la fois sur l'exigence de définir avec quels instruments et de quelle manière les Conseils de la Justice peuvent contribuer à propager la confiance des citoyens en la magistrature et la confiance réciproque entre les magistratures des différents pays, et aussi sur les deux problèmes spécifiques suivants: a) quel est le sens et la portée de la déontologie dans les magistratures des différents pays ? ; b) comment la fonction consultative du RNCJ peut-elle être agencée ?

A) La déontologie de la magistrature.

Une réflexion sur ce sujet aurait une importance fondamentale pour le *rapprochement des différentes cultures des systèmes* des magistratures nationales. En effet, la déontologie possède en soi, différemment de la matière de la responsabilité disciplinaire, une *fonction propulsive* capable de s'irradier aux multiples aspects de l'exercice de la juridiction: à l'égard des valeurs de son indépendance et de son impartialité, de la confiance et de la qualité du rapport avec les usagers, de la conscience du magistrat du rôle qu'il remplit dans la société. On signale, à cet égard, l'avis n°3 de 2002 du *Conseil consultatif des Juges européens*, qui a élaboré, après avoir passé en revue les différents systèmes de déontologie judiciaire, la proposition de distinguer les domaines de la déontologie de ceux de la responsabilité disciplinaire du magistrat, en reconnaissant aux principes déontologiques un rôle propulseur et non pas de sanction.

Le thème de la déontologie est donc particulièrement indiqué comme objet d'étude à proposer par le Réseau des Conseils de la Justice. L'exigence de tutelle de l'indépendance et de l'autonomie de la magistrature, qui se trouve à la base de la création du réseau, implique que les règles de déontologie ne peuvent pas être apportées de l'extérieur, de façon autoritaire, mais qu'elles doivent trouver leur *élaboration spontanée à l'intérieur* même de la catégorie professionnelle, et en exprimer le sentiment commun. Cet objectif apparaît par conséquent particulièrement adapté à un organisme qui réunit les organes de garantie et de représentation institutionnelle des magistratures.

Une réflexion sur ce thème aurait pour effet – dont la portée n'est pas des moindres - de rapprocher dans le domaine de la *culture de la juridiction* les magistrats des différents pays, qui semblent appelés à coopérer toujours davantage entre eux et à appliquer des normes communes, en vue de la création de l'espace commun de Liberté, de Sécurité et de Justice que le Conseil européen de Tampere de 1999 a indiqué être l'une des priorités de l'Union Européenne.

Le Réseau des Conseils de la Justice, comme l'a affirmé son Président, le prof. Berlinguer, à l'occasion de son intervention du 18 janvier 2005 à la Commission LIBE du Parlement européen, peut remplir un rôle important de renforcement de l'efficacité des *politiques de coopération* judiciaire dans le cadre de l'Europe, qui sont centrées sur le principe de leur reconnaissance mutuelle.

C'est pourquoi l'attention que les initiatives du réseau sollicitent à l'égard des valeurs de l'autonomie et de l'indépendance des magistratures est un facteur de croissance de la *confiance réciproque* que se portent les magistrats des différents pays appelés à une collaboration directe, ainsi que de croissance de la confiance de tous les acteurs de ce processus à l'égard des mesures et des requêtes des Autorités judiciaires des autres États.

Il s'agit là d'un sujet sensible aussi bien parmi les magistrats que dans le tissu social où on assiste, spécialement au cours de ces dernières années, à l'apparition d'un besoin diffus de Justice qui ne s'arrête pas à la qualité extrinsèque du produit judiciaire, mais qui est particulièrement sensible au *comportement du magistrat*, à sa façon d'être et d'apparaître dans la manière dont il exerce sa fonction. On peut rappeler à ce propos qu'en Italie, en 1994, l'Association nationale des magistrats a élaboré son propre code éthique et que, au niveau européen, le sujet de la déontologie professionnelle des magistrats a fait l'objet de la réunion plénière qui s'est tenue à Strasbourg en mai 1996 du *Réseau de Lisbonne*, qui a été institué auprès du Conseil de l'Europe comme organisme de liaison des institutions nationales responsables de la formation des magistrats. Plus récemment le *Comité des Ministres du Conseil de l'Europe* a émané la recommandation n° 19 de l'an 2000, dans laquelle elle a dressé la carte des devoirs du ministère public. De son côté, le document du *Conseil consultatif des juges européens* (Report of the 3rd meeting – Strasbourg, 13 – 15 novembre 2002) a mis l'accent sur le fait que les sociétés démocratiques modernes se caractérisent par un recours progressif et croissant des citoyens au système judiciaire et que la crédibilité dont les magistrats doivent bénéficier, et dont la confiance en l'Institution dépend, est essentielle quant à l'effectivité de la réponse de Justice aux besoins des sociétés. Dans ce contexte les comportements des magistrats, l'observation de leur part d'un *niveau élevé de règles de conduite, conformées aux valeurs de l'impartialité et de*

l'indépendance, garantit la confiance des citoyens en l'Institution judiciaire. Confiance dans le système judiciaire qui est une condition essentielle, des plus importantes, pour aboutir au renforcement d'une dimension supranationale de la Justice.

Cette proposition entend promouvoir, sur le *plan de sa mise en œuvre*, une réflexion visant à dégager une table des *valeurs déontologiques communes* à laquelle doivent s'inspirer l'activité judiciaire et le comportement des magistrats. Il s'agit, par conséquent, d'identifier et de fixer une série de devoirs déontologiques se rapportant à l'exercice de cette fonction, qui puissent être reconnus tels et par suite partagés par les magistrats des différents pays, au delà des différences de leurs législations et de la diversité des systèmes processuels.

Il serait nécessaire de poursuivre aussi cet objectif en affrontant les nœuds les plus problématiques qui surgissent quand il faut traduire ces principes en *comportements concrets*: pensons, par exemple, aux implications entre la valeur de l'indépendance et le droit de manifester sa propre pensée ou par rapport au droit d'association, aux rapports du magistrat avec la presse, etc. Toute spécification à cet égard devrait toutefois éviter en même temps le risque de préfigurer des modèles de conduite préconstitués et trop rigides.

Dans ce contexte l'étude et l'approfondissement des profils déontologiques peut contribuer, en vue de la définition d'une plateforme commune aux différentes magistratures, à la régulation autonome des moments de *collaboration directe* entre les magistrats des différents pays, sans pour autant que la diversité de leur position législative dans leurs systèmes institutionnels nationaux respectifs puisse se révéler un obstacle à leur confiance réciproque totale, qui est la condition préliminaire à une collaboration constructive.

B) La fonction consultative du RECJ

En vertu de la Charte fondamentale du RECJ, parmi les objectifs du réseau qui sont décrits à l'art. 1 il y a la possibilité de faire des *propositions* et de fournir des *expériences aux institutions de l'Union Européenne* et aux autres organisations nationales et internationales.

Ce qui signifie que le Réseau des Conseils de la Justice peut remplir une *fonction consultative* en faveur des institutions communautaires à l'occasion de la préparation d'instruments normatifs, les plus variés, ayant pour but de renforcer les moyens de la coopération judiciaire.

On rappelle à ce propos que la possibilité et l'utilité d'une telle fonction consultative du Réseau des Conseils de la Justice fait l'objet du document "*Identification of possible initiatives by the ENCJ in the field of judicial cooperation*", qui a été présenté au cours de la

réunion du Steering Committee du réseau qui a eu lieu à Dublin le 7 février dernier, par le Président Berlinguer.

La production au niveau communautaire de normes en matière de coopération judiciaire établissant la reconnaissance mutuelle des dispositions judiciaires ou qui introduisent, plus généralement, des dispositions sur la réglementation processuelle (que l'on pense, par exemple, au règlement en matière de notifications) produisent généralement des *effets sur l'organisation* de l'activité judiciaire de chaque pays, qui ne sont pas toujours connus à l'avance et qui ne sont pas opportunément pondérables, par défaut de canaux de connaissance appropriés. En tous cas, l'analyse des initiatives utiles pour adapter les modèles d'organisation internes aux nouvelles normes ou aux nouvelles compétences est complètement laissée aux institutions nationales, qui interviennent souvent tardivement. L'évaluation de leurs retombées éventuelles sur l'organisation judiciaire devrait au contraire être effectuée à titre préventif, ce qui permettrait de recueillir utilement le point de vue des organes compétents dès la phase d'élaboration de la proposition de règlement ou de directive.

Il s'avère donc nécessaire d'instaurer un *canal stable* de communication et de consultation avec les institutions communautaires ayant la capacité d'illustrer les effets dérivant de l'introduction des nouvelles disciplines, et de permettre de les évaluer au préalable et d'adopter, quand c'est le cas, des mesures qui en favorisent l'application.

Sur le plan opérationnel la proposition envisage d'étudier les problématiques liées à la formulation d'un avis qui peut être l'expression de l'unanimité ou bien celle de majorités qualifiées, qui peut se limiter ou non à indiquer les diverses opinions exprimées, mais qui doit, de toute façon, répondre aux exigences de célérité imposées par les Autorités requérantes.

L'approfondissement des modalités de formulation des avis est une thématique particulièrement urgente si l'on considère les attentes que les Institutions Européennes ont placées dans le rôle et dans les activités du RE CJ comme en témoigne la rencontre du 18.1.2005 avec le Parlement Européen et la Commission, et encore plus au vu de ce que le Programme de la Haye prévoit, et qui a sanctionné la reconnaissance de sa grande envergure dans le panorama européen.

Wladimiro De Nunzio Giuseppe Salmè

Rome le 23 mai 2005

Annexes:

- 1) Questionnaire général.
- 2) Questionnaire destiné aux Membres qui n'ont pas de Conseil de la Justice.
- 3) Synthèse des réponses aux questionnaires
- 4) Glossaire