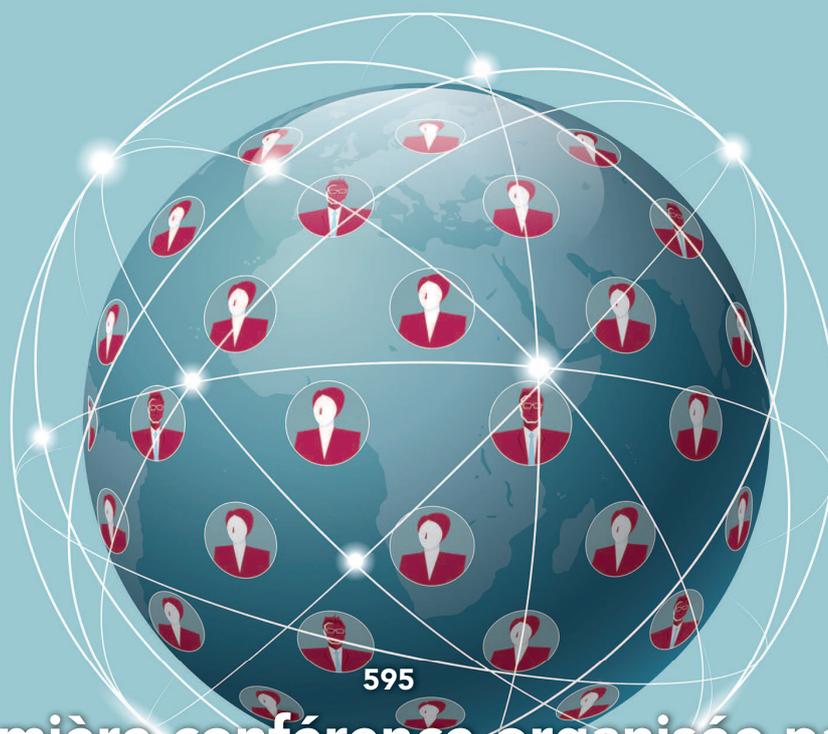


# LA SEMAINE JURIDIQUE

ÉDITION GÉNÉRALE

16 MAI 2016, HEBDOMADAIRE, N° 20-21 ISSN 0242-5777



## Première conférence organisée par le Réseau francophone des Conseils supérieurs de la magistrature judiciaire

par Jacques van Compernelle

**580 Réforme du droit des contrats** - La représentation dans le nouveau droit des obligations, Libres propos Philippe Didier

**581 Avocats** - Les écoutes et le secret professionnel de l'avocat, Libres propos Daniel Soulez Larivière, pour le Comité d'éthique du Barreau de Paris

**579 Édito** - Pépites d'audience, par Pascale Robert-Diard

**582 Preuve** - Le droit à la preuve sous surveillance de la Cour de cassation (Cass. 1<sup>re</sup> civ., 25 févr. 2016), note Augustin Aynes

LA SEMAINE DE LA DOCTRINE **L'ÉTUDE**

## COUR DE CASSATION

Le Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire a organisé, les 7 et 8 avril 2016, en grand' chambre de la Cour de cassation, une conférence réunissant les représentants de 18 Conseils de justice, membres du Réseau ou observateurs de la francophonie, en vue de tenter de dégager, par-delà la variété des pratiques, les valeurs communes permettant d'identifier les critères ou standards d'un « modèle » de Conseil de justice. Le président Alain Lacabarats a, dans *La Semaine juridique, édition générale* du 4 avril 2016, présenté le programme et explicité les objectifs de cette conférence. La synthèse des travaux de ce colloque a été présentée par le professeur Jacques van Compernelle, professeur émérite de l'université catholique de Louvain. Les lignes essentielles de cette synthèse sont reproduites ci-après.

595

# Première conférence organisée par le Réseau francophone des Conseils supérieurs de la magistrature judiciaire

## Synthèse des travaux

Étude rédigée par  
JACQUES VAN  
COMPERNOLLE

Jacques van Compernelle est professeur émérite de l'université catholique de Louvain

1 - Les organisateurs de ce colloque m'ont fait l'honneur de me demander de clôturer, par un rapport de synthèse, cette première conférence organisée par le Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire. Au terme de ces deux très riches journées de travail - scandées par les diverses interventions croisées qui se sont succédées au sein des trois tables rondes - je mesure la complexité de ma tâche. Aux précautions qu'il est d'usage d'exprimer à l'entame d'un rapport conclusif, s'ajoutent en effet les difficultés inhérentes à toute analyse comparative, d'autant plus que la comparaison porte en l'espèce sur une institution - le Conseil supérieur de justice - dont la confi-

guration et les compétences varient, parfois très fortement, d'un pays à l'autre. Sans doute l'objectif auquel répond l'institution est-il partout identique : il s'agit de garantir le respect du principe fondamental d'indépendance de la justice. Mais exception faite de cette valeur commune, tout est diversité dans les neuf Conseils qui nous ont été présentés lors des travaux en tables rondes<sup>1</sup>. Cette diversité apparaît dans la dénomination même de ces organes : Conseil supérieur de la magistrature, Conseil supérieur de la justice ou encore Conseil général du pouvoir judiciaire. Tout aussi diverses sont les règles présidant à la composition des Conseils tant en ce qui concerne le nombre de leurs membres que leur mode de désignation. Diverses sont également les attributions des Conseils dans la nomination, la discipline, la déontologie et la formation des magistrats.

2 - Cette extrême variété des modèles et des pratiques commande assurément une grande prudence à qui revient la tâche périlleuse de dégager de la réflexion collective la réponse à la question fondamentale qui a orienté nos travaux et que rappelait le premier président de la Cour de cassation dans son propos introductif : par-delà la diversité qui, d'un pays à l'autre, caractérise les Conseils de la magistrature judiciaire, quelles sont les valeurs communes permettant de dessiner le « bon standard » d'un Conseil de justice ? Pour tenter de répondre à cette question, j'examinerai successivement - dans une démarche transversale - tout d'abord le statut (1) et ensuite les missions (2) des institutions qui nous ont été présentées. Sur la base de cette analyse comparative, j'esquisserai sinon l'image d'un « modèle » de Conseil, à tout le moins un certain nombre de pistes de réflexion pouvant y contribuer (3).

## 1. L'institution et le statut des conseils

3 - Les différences d'organisation et de compétence qui caractérisent tant dans la francophonie qu'en Europe les Conseils supérieurs de la magistrature (ou de la justice) ne peuvent oblitérer la valeur fondatrice qui leur est commune : garantir, en tant qu'institution publique constituée et autonome, l'indépendance de la fonction juridictionnelle et des magistrats qui l'exercent. Inscrite dans des textes de valeur constitutionnelle, l'institution des Conseils répond ainsi à l'exigence démocratique de la séparation des pouvoirs définie comme condition constitutive de l'État de droit. Envisagée dans l'équilibre des pouvoirs, une même conception de l'institution se dégage : celle d'une autorité constitutionnelle se situant en quelque sorte, selon l'expression du professeur Francis Delpérée, « aux confins »

des pouvoirs, à l'effet de garantir l'indépendance de la justice dans l'exercice de la fonction juridictionnelle<sup>2</sup>.

4 - Pour être en mesure d'accomplir effectivement leur mission, les Conseils doivent - par définition - se présenter comme des autorités indépendantes et autonomes, exerçant leurs attributions à l'abri de toute pression ou influence extérieure, notamment celles des autorités politiques et plus spécialement du pouvoir exécutif. Avec il est vrai des variantes parfois assez sensibles tant en ce qui concerne le nombre des membres que le détail de leur désignation, les divers Conseils qui sont intervenus lors de nos travaux présentent une composition répondant majoritairement à trois lignes de force : un souci de représentativité effective des magistrats membres des Conseils ; un souci de mixité entraînant la présence de non-magistrats au sein de ceux-ci ; une mise à distance - pas toujours aboutie - des autorités politiques et spécialement du ministre de la Justice.

### A. - Une représentativité effective des magistrats

5 - Dans sa composition « magistrats » le modèle d'élection par les pairs est généralement adopté, parfois même - ainsi en Belgique - comme mode exclusif de désignation des magistrats. Cette base électorale assure, il est vrai, une représentation démocratique des magistrats tout en mettant à distance la hiérarchie. Les modalités d'élection sont variables, les magistrats étant le plus souvent répartis en « collèges » en fonction de différents critères tenant notamment à l'étagement des différents niveaux de juridictions, à la distinction du siège et du parquet ou encore à l'appartenance linguistique des candidats.

6 - La présence de magistrats membres de droit se retrouve dans la plupart des Conseils. Ce mode de désignation qui assure une représentativité plus « hiérarchique » de la magistrature, présente dans certains pays le mode principal de désignation des magistrats (ainsi au Sénégal et au Québec). Mais le plus généralement c'est le mécanisme électoral qui prédomine, la qualité de membres de droit revenant le plus souvent au premier président et au procureur général à la Cour de cassation. Quant à la nomination de magistrats par l'autorité gouvernementale, elle demeure l'exception (Haïti, Liban).

7 - La distinction entre le siège et le parquet - évoquée ci-dessus à propos de la constitution des collèges électoraux - se répercute dans la structure même de certains Conseils. Sans aller jusqu'à la création de deux Conseils distincts (comme au Portugal) l'ins-

<sup>1</sup> Ont ainsi été présentés lors des travaux les Conseils de justice des pays suivants : Andorre, Belgique, Guinée, Haïti, Liban, Madagascar, Québec, Roumanie, Sénégal et Tunisie.

<sup>2</sup> Fr. Delpérée, in *Les Conseils supérieurs de la magistrature en Europe : Doc. fr., 1999, p. 40* ; du même auteur, *Le statut et la composition du Conseil supérieur de la justice in le Conseil supérieur de la justice (ss dir. M. Verdussen) :*

Bruylant, 1999, p. 40 et 41 ; pour un examen comparatif V. aussi J.-F. Kriegk, *Les conseils supérieurs de justice : clef de voûte de l'indépendance judiciaire ? : D. 2004, p. 2166.*

## « La nomination des membres extérieurs non-magistrats par des assemblées parlementaires ou des autorités politiques peut (également) comporter le risque d'une forme indirecte de politisation des Conseils. »

titution de formations ou de sections différenciées pour le siège et le parquet, caractérise plusieurs Conseils spécialement dans l'exercice de leur fonction disciplinaire (France, Guinée, Roumanie, Sénégal). À l'inverse, d'autres Conseils ne pratiquent pas cette distinction (Belgique, Haïti, Liban, Madagascar).

### B. - La participation de membres non-magistrats

8 - À l'exception du Sénégal et du Liban, les divers Conseils représentés élargissent leur composition à des non-magistrats, membres extérieurs, généralement constitués d'avocats, d'universitaires ou encore de représentants de la société civile. Cette mixité dans la composition répond à un double objectif : une volonté d'ouverture sur l'extérieur et le souci d'éviter un rapprochement de corporatisme et de repli sur soi.

9 - L'importance quantitative des membres non-magistrats dans la composition de Conseils varie très fortement d'un pays à l'autre. En France, comme on le sait, la présence de membres extérieurs conduit à cette conséquence que les magistrats ne sont plus en majorité (ils sont seulement, dans chaque formation, au nombre de 7 sur 15). En Belgique, la composition du Conseil supérieur de la justice réalise une parfaite parité entre les membres magistrats et les membres non-magistrats (dans chacun des deux collèges constitutifs du Conseil il y a 11 magistrats et 11 personnalités extérieures). Dans la plupart des autres pays, la participation de membres non-magistrats est moins importante (ainsi au Québec, 4 non-magistrats sur 15 membres), voire extrêmement réduite (en Roumanie, 2 membres extérieurs sur 19 membres ; à Madagascar, 3 membres extérieurs sur 21).

10 - La désignation des membres extérieurs procède tantôt d'une élection parlementaire (Belgique, Roumanie) tantôt d'une nomination ou d'une désignation émanant d'autorités publiques ou d'organes représentatifs des universités ou du barreau (Québec, Haïti, Madagascar).

### C. - La mise à distance des autorités politiques

11 - L'on a relevé plus haut que l'institution des Conseils de justice vise à garantir l'indépendance et l'impartialité des juges qui doivent pouvoir exercer leur mission à l'abri de toute pression et de toute influence émanant notamment du pouvoir politique. La nécessaire indépendance des Conseils recommande, à cet égard, que soient exclus de la composition de ces organes des membres du Gouvernement et spécialement le ministre de la Justice ; elle recommande tout autant que les membres non-

magistrats du Conseil ne puissent, dans le même temps, cumuler l'exercice d'un mandat public conféré par voie d'élections ou encore d'une charge publique d'ordre politique.

12 - De nombreux Conseils ont emprunté cette voie - au prix parfois de réformes constitutionnelles, telle celle réalisée en France en 2008 - en excluant de la composition du Conseil tant la présence du chef de l'État que celle du ministre de la Justice. La majorité des Conseils présentés comporte cette exclusion (Andorre, Belgique, France, Haïti, Liban et Québec).

13 - De notables exceptions existent cependant. C'est ainsi que les textes organiques des Conseils de Guinée, Madagascar, Sénégal et Roumanie comportent - couplée le plus souvent avec celle du président de la République - la présence du ministre de la Justice ayant qualité de vice-président du Conseil. Même si, le plus souvent, il est prévu que ces autorités politiques ne peuvent siéger lorsque le Conseil délibère en formation disciplinaire, leur participation dans les autres attributions des Conseils - et spécialement celles relatives aux nominations et affectations des magistrats - est de nature à générer un risque sérieux d'influence ou de pression susceptible de compromettre l'indépendance du Conseil.

14 - Ajoutons que la nomination des membres extérieurs non-magistrats par des assemblées parlementaires ou des autorités politiques peut également comporter le risque d'une forme indirecte de politisation des Conseils.

## 2. Les missions des conseils

15 - Parmi les diverses compétences reconnues aux Conseils, deux attributions fondamentales ont été au centre des travaux : le rôle des Conseils dans la nomination et la promotion des magistrats ; leur mission dans la discipline et la déontologie. C'est à ces deux aspects que nous limiterons nos développements.

### A. - La nomination et la promotion des magistrats

16 - La nécessité d'organiser la nomination, la promotion et le déroulement de la carrière des magistrats sur des bases objectives - excluant toute désignation purement politique - est, dès l'origine, l'une des raisons fondamentales de la création des Conseils supérieurs de la magistrature. À l'exception du Québec où la matière ne relève pas des attributions du Conseil<sup>3</sup>, la nomination et la promotion des magistrats constituent - avec la discipline et la déontologie - le « noyau dur » des attributions des Conseils.

<sup>3</sup> Dans ce pays marqué par une forte tradition d'indépendance de la justice, la nomination des juges est réalisée par le Gouvernement sur la base d'avis et de propositions exprimées par des comités de sélection.

17 - Ce n'est point à dire que, dans l'exercice de ces attributions, le rôle des Conseils soit partout identique. Il s'en faut de beaucoup dans la mesure où trois modèles peuvent être distingués en fonction de la maîtrise plus ou moins effective dont dispose le Conseil sur le choix et la nomination des magistrats.

18 - Parmi les Conseils représentés, plusieurs disposent d'un rôle déterminant dans le processus décisionnel conduisant à la signature par le chef de l'État de l'acte de nomination ou de promotion. Les Conseils de justice de Belgique, du Liban et de la Roumanie rentrent dans cette catégorie. Qu'il s'agisse des membres du siège ou des membres du ministère public, l'initiative de la procédure de nomination ou de promotion leur appartient. Leur revient également, en exclusivité, le pouvoir de présentation au ministre des candidats proposés pour la nomination ou la promotion. Le ministre peut - même si cela est rare en pratique - opposer à cette proposition un refus motivé. Mais il ne peut passer outre. En cas de désaccord persistant, le dernier mot revient au Conseil soit que la proposition acquière un caractère contraignant soit - comme en Belgique - que la procédure doive être recommencée par un nouvel appel aux candidats. Aux trois pays précités, il convient d'ajouter le Conseil supérieur de la magistrature de Madagascar qui dispose également d'une grande maîtrise dans la nomination et la promotion des magistrats.

19 - D'autres Conseils disposent d'une maîtrise moins affirmée du processus de nomination. L'initiative de la procédure revient ici au ministre dont les propositions sont ensuite soumises au Conseil pour avis conforme, ce qui signifie concrètement que le Gouvernement ne pourrait nommer un magistrat contre l'avis du Conseil supérieur. Ce mécanisme - que l'on retrouve en Guinée - confère ainsi au Conseil supérieur un véritable droit de veto obligeant, en fin de compte, le ministre à revoir sa position.

20 - Certains Conseils n'exercent qu'un pouvoir très limité dans le choix des nominations. Tel est le cas lorsque - comme au Sénégal ou à Haïti - le Conseil formule un simple avis que le Gouvernement n'est pas tenu de suivre.

21 - De manière hybride, le Conseil supérieur de la magistrature français emprunte les attributions qu'il exerce, dans la nomination et la promotion des magistrats, aux trois modèles ci-dessus. En ce qui concerne les magistrats du siège, il formule la proposition de nomination des conseillers à la Cour de cassation, des premiers présidents des cours d'appel et des présidents des tribunaux de grande instance ; c'est par ailleurs sur avis conforme

que les autres magistrats peuvent être nommés à un grade supérieur. En revanche, en ce qui concerne les magistrats du parquet, la formation compétente dispose d'un pouvoir nettement plus restreint : elle donne un simple avis au ministre de la Justice qui n'est pas juridiquement tenu de le suivre même si - dans les faits - il s'y conforme<sup>4</sup>.

22 - De ce bref survol, il apparaît que, de manière prédominante, les Conseils qui nous ont été présentés exercent une réelle maîtrise sur les nominations et promotions des magistrats du siège et du parquet, soit qu'ils disposent du pouvoir d'initiative et de proposition soit qu'à tout le moins le pouvoir leur est reconnu de se prononcer par avis conforme sur les propositions du ministre.

## B. - La discipline et la déontologie

23 - À l'exception de la Belgique - qui attribue la compétence disciplinaire à l'égard des magistrats à une juridiction spécialisée à deux degrés<sup>5</sup>, les divers Conseils représentés ont en commun cette compétence naturellement liée à l'élaboration des normes déontologiques. On examine successivement ces deux aspects.

### 1° La discipline

24 - Force est au départ de constater que la composition de l'organe disciplinaire peut varier très fortement d'un pays à l'autre. Le Conseil statue tantôt en formation plénière, tantôt en formation restreinte ; souvent également il statue en formations distinctes pour le siège et le parquet. Au demeurant il est normalement prévu que lorsqu'il siège en Conseil de discipline, le Conseil statue hors la présence du chef de l'État et du ministre de la Justice lorsque ceux-ci sont membres de droit du Conseil (en ce sens très clairement les textes organiques des Conseils de Guinée et du Sénégal ; dans un sens contraire l'on notera cependant la présence du ministre de la Justice même lorsque le Conseil de Madagascar statue en matière disciplinaire).

25 - Tout aussi variables d'un pays à l'autre, sont les règles déterminant les titulaires de l'action disciplinaire ainsi que les dispositions régissant la procédure applicable en la matière. Allant à l'essentiel, l'on observera que les Conseils se prononcent en matière disciplinaire par voie de décision prenant normalement la forme d'un acte juridictionnel lequel - selon le cas - est susceptible ou non de recours (ce recours est possible contre les décisions des Conseils de Roumanie, Madagascar et Haïti ; il est en revanche exclu en Guinée et au Sénégal).

4 Il a été récemment envisagé de modifier la Constitution en vue de conférer au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de formuler, à l'égard des magistrats du parquet, un avis conforme liant juridiquement le Gouver-

nement. À ce jour, ce projet n'a - malheureusement - pas encore abouti.

5 Sur la réforme de la discipline judiciaire des magistrats réalisée en Belgique par la loi du

15 juillet 2013, V. l'étude approfondie de J. de Coadt, *La réforme de la discipline judiciaire : jamais deux sans trois* : Journ. des tribunaux 15 févr. 2014, n° 6551, p. 101 et s.

## « Pistes de réflexion (...) une première orientation concerne la composition des Conseils. Celle-ci devrait, semble-t-il, obéir à une triple exigence : de représentativité effective des magistrats ; d'ouverture excluant le risque de corporatisme ; d'indépendance à l'égard des autorités politiques. »

26 - La compétence des Conseils de la magistrature en matière disciplinaire est, en règle, identique tant à l'égard des magistrats du siège qu'à l'égard des membres du ministère public. Il n'en est pas ainsi partout. Ainsi en France - comme pour les nominations - le mécanisme est hybride. S'agissant des magistrats du siège, la formation compétente du Conseil statue comme conseil de discipline qui rend des décisions souveraines s'imposant à tous, y compris au Gouvernement. En revanche, en ce qui concerne la poursuite disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet, la formation concernée donne un simple avis ultérieurement communiqué au ministre le quel n'est point juridiquement tenu de le suivre.

27 - Poussant plus loin la distinction entre magistrats du siège et membres du ministère public, le Conseil supérieur de Haïti n'a la compétence disciplinaire qu'à l'égard des seuls juges. S'agissant des membres du parquet l'article 35 de la loi créant le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire prévoit que le ministre de la Justice assure la discipline des officiers du ministère public et prend à leur égard toute sanction appropriée, sans qu'il soit fait la moindre allusion à une intervention - même consultative - du Conseil supérieur.

### 2° La déontologie

28 - L'élaboration de normes déontologiques et, plus fondamentalement, la rédaction d'un code de déontologie relèvent logiquement des attributions du Conseil supérieur de la justice et se trouvent du reste formellement exprimées dans les textes organiques de plusieurs Conseils (Canada, Guinée, Madagascar, Roumanie). C'est dans ce contexte qu'il convient d'observer que la déontologie ne se confond point avec la discipline. Comme l'ont montré de nombreux travaux, la notion de déontologie se détache de plus en plus du concept de faute disciplinaire dans la mesure où, progressivement, se dégage le concept de « déontologie positive » ayant en vue l'exercice d'une fonction socialement justifiée au service de l'intérêt général. Dans ce contexte, les règles de déontologie deviennent des standards d'excellence liés à la qualité de la justice et aux attentes légitimes des citoyens<sup>6</sup>.

29 - En fonction de cette nouvelle approche de la déontologie, les « Principes de déontologie judiciaire » élaborés par le Conseil canadien de la magistrature adoptent une démarche exemplaire. Ayant pour objectif « d'aider les juges à trouver des réponses aux épineuses questions d'ordre déontologique et professionnel auxquelles ils sont confrontés et, d'autre part, d'aider le public à

mieux comprendre le rôle des juges », ce document comprend essentiellement cinq chapitres comportant chacun un « énoncé », des « principes » qui en explicitent le contenu, puis enfin des « commentaires » par lesquels les principes sont abordés de manière concrète. Ce document n'énonce pas des règles définissant l'inconduite judiciaire ; il propose tout au contraire des normes très élevées de comportement que les juges doivent se forcer d'appliquer dans les circonstances concrètes auxquelles ils sont confrontés.

30 - L'exemple canadien ouvre assurément d'importants chantiers de réflexion dans la recherche d'une nouvelle définition de la déontologie des magistrats. Cette vue prospective nous conduit naturellement à évoquer - en termes conclusifs - les pistes de réflexion qui se dégagent de nos travaux.

### 3. Quelques pistes de réflexion pour un modèle de conseil

31 - Peut-on, comme en exprimaient le vœu les organisateurs de ce colloque, extraire de la synthèse de nos travaux l'énoncé de bonnes pratiques et la définition de standards communs permettant d'identifier, par-delà la diversité des pratiques, un modèle de Conseil de justice ? Bien conscient des risques que comporte l'entreprise, je ne me déroberai pas à cette tâche en identifiant, au départ de nos réflexions communes, quelques orientations pouvant, à mes yeux, servir de lignes directrices.

32 - **La première orientation concerne la composition des Conseils.** - Celle-ci devrait, semble-t-il, obéir à une triple exigence : une exigence de représentativité effective des magistrats ; une exigence d'ouverture excluant le risque de corporatisme ; une exigence fondamentale d'indépendance à l'égard des autorités politiques. À ces exigences correspondent trois principes : les Conseils devraient être majoritairement composés de magistrats élus ; ils devraient comporter un nombre significatif de membres extérieurs non-magistrats, (avocats, universitaires ou encore représentants de la société civile) ; ils ne devraient pas comprendre, parmi leurs membres, des autorités politiques et notamment le ministre de la Justice. Ce dernier pourrait tout au plus - si la matière traitée le justifie - assister aux séances en tant qu'observateur. Correspondant très largement aux règles majoritairement appliquées dans la composition des Conseils qui nous ont été présentées, ces trois principes sont, à mon estime, les seuls permettant d'assurer effectivement la légitimité et l'indispensable indépendance des Conseils de justice.

6 Sur cette nouvelle approche de la déontologie, V. l'étude substantielle de Chr. Matray, *La responsabilité déontologique des magistrats : pour une déontologie positive in La responsa-*

*bilité professionnelle des magistrats* : Bruylant, coll. *Cah. de l'Institut d'études sur la justice*, 2007, p. 85 et s. ; V. aussi l'excellente étude de D. Charvet, *Le magistrat français et la déonto-*

*logie : une problématique à clarifier* : D. 2008, p. 1634 et s.

33 - **Une deuxième orientation concerne les attributions des Conseils dans la nomination et la promotion des magistrats.** - Ici également l'observation des règles et des pratiques analysées dans une perspective comparative, permet de considérer qu'une maîtrise effective du processus décisionnel devrait appartenir au Conseil dans la gestion de la carrière des magistrats. Sans aller jusqu'à conférer au Conseil de justice le pouvoir de nomination directe, deux formules peuvent à cet égard être envisagées. La première - qui a très nettement ma préférence - consiste à reconnaître au Conseil le pouvoir de proposition, ce qui signifie que les nominations ne peuvent avoir lieu que sur son initiative. Une seconde formule - conférant au Conseil une maîtrise moins affirmée - consiste à lui reconnaître le pouvoir d'exprimer un avis conforme, ce qui signifie que le Gouvernement ne pourrait pas nommer un magistrat contre l'avis du Conseil de justice. Par ailleurs, dans l'une ou l'autre des deux formules, le Conseil devrait pouvoir exercer ses attributions tant à l'égard du siège que des magistrats du parquet. Certes ces derniers ne jugent pas et exercent leurs fonctions dans une structure hiérarchisée. Mais les fonctions exercées - spécialement en matière pénale - sont importantes et peuvent être lourdes et graves de conséquences. Il paraît nécessaire d'éviter, à cet égard, que les nominations des membres du ministère public procèdent de choix purement politiques. La maîtrise du Conseil sur leur nomination et le déroulement de leur carrière est de nature à garantir - comme pour les juges - la nécessaire indépendance de ces magistrats.

34 - **La fonction disciplinaire exercée par les Conseils de justice** suscite une réflexion du même ordre. Ici également, tant à l'égard des magistrats du siège qu'à l'égard des magistrats du parquet, le Conseil devrait pouvoir statuer comme « Conseil de discipline ». Constituant une véritable juridiction, ses décisions devraient être - à l'instar de tout acte juridictionnel - obligatoires et exécutoires. Bien entendu, rien n'empêche que la fonction disciplinaire du Conseil soit exercée en formations distinctes et avec une composition appropriée selon qu'il s'agit de magistrats du siège ou du parquet.

Au plan de la procédure disciplinaire, les règles du procès équitable devraient évidemment être observées. Ceci implique notamment le strict respect des droits de la défense

ainsi que l'exclusion de tout cumul entre la fonction de poursuite et la fonction de jugement. La décision rendue par le Conseil devrait être susceptible d'un recours.

35 - J'ai relevé plus haut qu'**une nouvelle conception de la déontologie** conduit à distinguer très nettement celle-ci de la norme disciplinaire. L'exemple canadien montre qu'une déontologie « positive » doit être élaborée afin d'identifier les critères d'excellence de la profession de magistrat, critères imprégnés tout à la fois des exigences de qualité de la justice et des attentes légitimes de la société. Sur la base des travaux déjà réalisés, des codifications existantes et d'une mise en comparaison des pratiques et des jurisprudences, une réflexion approfondie sur la déontologie des magistrats paraît s'imposer.

36 - Je m'en voudrais d'achever cet exposé sans évoquer la valorisation d'**une attribution des Conseils** qui, souvent négligée, me paraît importante. Il s'agit du **pouvoir d'émettre des avis ou recommandations concernant le fonctionnement général de la justice**. Formellement inscrite dans les textes constitutifs de plusieurs Conseils, cette compétence pourrait être doublement valorisée. L'on pourrait, d'une part, prévoir que les avis et recommandations du Conseil puissent être exprimés non pas seulement sur demande du ministre mais également d'office et contenir, le cas échéant, des propositions de modifications de textes réglementaires ou législatifs. L'on pourrait, d'autre part, envisager que les avis consultatifs du Conseil puisse aussi s'étendre à la problématique des moyens budgétaires mis à la disposition de l'ordre judiciaire. Dans cette perspective le Conseil serait en mesure de mettre en relief, au plan financier, les priorités qu'implique le bon fonctionnement de la justice. Lors de la dernière table ronde, de nombreux intervenants ont insisté sur ce qu'une insuffisance de moyens est génératrice de dysfonctionnements susceptibles de compromettre l'exercice correct de la fonction juridictionnelle. L'on ne peut que souscrire à ces propos. L'indépendance de la justice - qui est la raison même de l'institution des Conseils - n'est point seulement une question de séparation des pouvoirs ; c'est également une question d'attribution à l'autorité judiciaire des moyens nécessaires à la mise à la disposition des citoyens d'une justice de qualité. ■