

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CCJE-BU(2017)10

Strasbourg, le 2 novembre 2017

**CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPÉENS
(CCJE)**

Avis du Bureau du CCJE

**suite à la demande d'avis de l'Association bulgare des juges
concernant les amendements apportés le 11 août 2017
à la loi sur le système judiciaire bulgare**

A. Demande

1. Par lettre du 5 octobre 2017, l'Association bulgare des juges a sollicité l'avis du CCJE concernant certains amendements apportés le 11 août 2017 à l'article 230 (1) de la loi sur le système judiciaire bulgare.
2. Selon l'Association, cinq députés bulgares ont déposé au début du mois de juillet 2017 une proposition de loi visant à modifier la loi sur le système judiciaire. Selon cette proposition, il serait illégal de la part d'organisations professionnelles de juges et de procureurs de financer leurs activités autrement que par les cotisations et les dons de leurs membres. Il serait également illégal que ces mêmes organisations reçoivent des fonds de pays étrangers ou de personnes étrangères à des fins de recherche ou d'enseignement. Ces dispositions ont été retirées à la suite de protestations d'organisations bulgares et internationales.
3. Toutefois, certains amendements à l'article 230 (1) de la loi sur le système judiciaire ont été adoptés le 11 août 2017 et sont entrés en vigueur le 15 août 2017. Le demande de l'Association bulgare des juges porte sur :
 - la disposition exigeant des magistrats bulgares qu'ils déclarent leur affiliation à des organisations professionnelles ;
 - la disposition exigeant la révocation des magistrats en cas d'accusation pénale portée contre eux pour une infraction préméditée.
4. Selon l'Association bulgare des juges, les amendements compromettent l'indépendance de l'appareil judiciaire. L'obligation faite à tous les magistrats bulgares de déclarer leur affiliation à des organisations professionnelles impose des restrictions à la liberté d'association et nuit à l'indépendance judiciaire.
5. En outre, selon l'Association bulgare des juges, la disposition relative à la révocation des juges en cas d'accusation pénale à leur encontre ouvre la porte à des ingérences arbitraires et non passibles de sanctions des autorités chargées des poursuites qui visent à révoquer des juges, y compris dans des affaires pénales pendantes auxquelles ces mêmes autorités sont parties. Il n'existe aucun recours judiciaire pour les magistrats ayant été démis de leurs fonctions.
6. L'Association bulgare des juges a fait savoir que les amendements avaient été adoptés dans la hâte, sans aucun débat public, pas même avec le pouvoir judiciaire bulgare. La proposition de loi a été déposée au Parlement le 4 juillet 2017 et adoptée en première lecture le 27 juillet 2017.

B. Procédure d'évaluation

7. Selon son mandat, l'une des missions du CCJE est d'établir une coopération ciblée, notamment à la demande de ses membres, d'organes judiciaires ou d'associations de juges concernées, pour permettre aux États de se conformer aux normes du Conseil de l'Europe relatives aux juges. La demande susmentionnée de l'Association bulgare des juges s'inscrit dans le cadre du mandat du CCJE qui est autorisé à y répondre. Conformément à sa politique générale, le Bureau du CCJE a communiqué le courrier de l'Association au membre du CCJE au titre de la Bulgarie et l'a invitée à lui faire part de son point de vue sur le sujet.
8. Le CCJE a reçu le 15 octobre 2017 une réponse du membre au titre de la Bulgarie. Selon les informations présentées par celle-ci, cette demande soulève deux questions en relation avec

les modifications apportées le 11 août 2017 à l'article 230 (1) de la loi sur le système judiciaire. La première porte sur la liberté d'association des juges, compromise par l'introduction récente de l'obligation faite aux juges de déclarer leur affiliation à des organisations professionnelles. La seconde concerne la révocation de juges en cas d'accusation pénale portée à leur encontre pour des infractions préméditées passibles d'une action publique.

9. Le membre du CCJE au titre de la Bulgarie a indiqué que ces questions étaient largement débattues parmi les magistrats bulgares et qu'elles recevaient aussi un écho dans les médias et les publications juridiques spécialisées. Le courrier et le document joint décrivent dans le détail les faits relatifs aux modifications apportées à la loi sur le système judiciaire et leurs effets concrets sur la liberté d'association et l'indépendance des juges.

C. Disposition exigeant des magistrats bulgares qu'ils déclarent leur affiliation à des organisations professionnelles

10. Le Bureau du CCJE rappelle que dans sa Recommandation CM/Rec(2010)12 aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a reconnu le rôle essentiel joué par les associations de juges pour garantir l'indépendance du système judiciaire et l'État de droit, ainsi que pour protéger les intérêts des juges. Aussi les juges devraient-ils être libres de créer des organisations professionnelles et d'y adhérer. Tous devraient pouvoir librement adhérer à ces organisations qui pourraient opérer au niveau national ou international et ont naturellement vocation à prendre part aux discussions avec les institutions compétentes sur les questions relevant de leur but et à participer à la formation des juges¹.
11. La Magna Carta des juges (principes fondamentaux), adoptée par le CCJE en 2010, souligne le rôle des associations de juges dans une démocratie fondée sur l'État de droit et dispose que *les juges ont le droit d'adhérer à des associations de juges, nationales ou internationales, chargées de défendre la mission du pouvoir judiciaire dans la société*².
12. Le droit des juges de créer et d'adhérer à des associations professionnelles ou autres ayant pour objectifs de protéger leur indépendance, de représenter leurs intérêts et d'encourager leur formation professionnelle est reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies en tant que principe fondamental de l'indépendance des juges. Cela découle des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature. Conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, les magistrats jouissent, comme les autres citoyens, de la liberté d'expression, de croyance, d'association et d'assemblée. Toutefois, dans l'exercice de ces droits, ils doivent toujours se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature³.
13. Ces instruments internationaux reconnaissent le rôle joué par les associations de juges non seulement dans la défense de l'État de droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire, mais

¹ Voir Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 25, et l'exposé des motifs de la Recommandation, paragraphe 33.

² Magna Carta des juges du CCJE (principes fondamentaux), paragraphe 12.

³ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le 7e Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985, et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985, paragraphes 8 et 9.

aussi dans la représentation des intérêts des juges. Les membres des associations de juges devraient en effet bénéficier de la même protection que les membres des syndicats quant à leurs données personnelles et ce, même dans les États où les associations de juges jouent uniquement le rôle d'ONG⁴. Les juges doivent jouir de la même protection de leurs libertés et droits fondamentaux que toute autre personne physique, y compris du droit au respect de la vie privée en ce qui concerne la divulgation et le traitement des données personnelles, à moins que cela ne soit prévu par la loi et nécessaire dans une société démocratique et dans l'intérêt de la prééminence du droit.

14. Concernant la divulgation des données à caractère personnel des juges, le Bureau du CCJE renvoie à la pratique - appliquée dans certains États membres du Conseil de l'Europe - consistant à déclarer les conflits d'intérêts et l'existence de registres publics ou non des biens et des revenus des juges. La divulgation proportionnée de telles informations se justifie par les besoins d'une bonne administration de la justice, laquelle exige la transparence de l'indépendance et de l'impartialité des juges, et par la prévention de la corruption au sein de l'appareil judiciaire. La révélation de l'affiliation à une association de juges ne peut en aucun cas se justifier par ces motifs ou par des motifs similaires. L'affiliation à des associations de juges est réservée aux seuls juges et ne soulève en tant que telle aucun conflit avec la bonne administration de la justice.
15. Gardant à l'esprit le droit fondamental des juges de créer des associations de juges et d'y adhérer, les autres pouvoirs de l'État doivent faire preuve de la plus grande retenue à cet égard. Il ne faut pas imposer aux juges l'obligation de révéler leur affiliation à ce type d'associations. Le Bureau du CCJE rappelle à ce propos l'avis de la 1^{ère} Commission d'étude de l'Union internationale des magistrats, qui s'oppose à toute obligation pour un juge de révéler son affiliation à une association de juges, car cette information peut être utilisée à mauvais escient⁵. Le Bureau du CCJE partage ces inquiétudes. Une telle obligation pourrait être considérée comme une ingérence dans le droit de créer ce type d'association et d'y adhérer librement, compromettant ainsi l'indépendance du système judiciaire⁶.
16. Le Bureau du CCJE encourage les autorités bulgares à engager un processus visant à abroger la disposition exigeant des magistrats bulgares qu'ils déclarent leur affiliation à des organisations professionnelles.

D. Disposition exigeant la révocation des juges en cas d'accusation pénale

17. Le corollaire des pouvoirs et de la confiance accordés par la société aux juges est qu'il devrait être possible de les tenir pour responsables, et même de les démettre de leurs fonctions en cas d'inconduite suffisamment grave pour justifier une telle mesure. Le CCJE considère que les juges devraient être responsables pénalement, dans les termes de droit

⁴ Le Bureau du CCJE fait référence à la pratique des États membres de l'Union européenne selon laquelle l'adhésion à un syndicat est considérée comme une donnée sensible à caractère personnel, de même que les renseignements sur l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques et les données relatives à la santé ou à la vie sexuelle. Les États membres interdisent le traitement de ces données à caractère personnel. Voir la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, article 8 (1).

⁵ Rapport 2016 de la 1^{ère} Commission d'étude de l'Union internationale des magistrats sur les mesures pour promouvoir l'intégrité et lutter contre la corruption au sein du système judiciaire.

⁶ Concernant la divulgation de l'adhésion à un syndicat, voir le Rapport de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du travail (BIT), 5^{ème} édition révisée 2006, paragraphe 866.

commun, pour les infractions commises en dehors de leurs fonctions. En outre, les juges qui, dans l'exercice de leurs fonctions, commettent ce qui, dans n'importe quelle circonstance, serait considéré comme un crime (par exemple, accepter des pots-de-vin) ne peuvent prétendre se soustraire aux procédures pénales ordinaires⁷.

18. Cependant, la responsabilité pénale ne devrait pas être engagée à l'encontre d'un juge pour des faits liés à ses fonctions en cas de faute non intentionnelle de sa part. Selon le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans sa Recommandation CM/Rec(2010)12 aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, l'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité pénale, sauf en cas de malveillance. Dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, les juges ne devraient voir leur responsabilité pénale engagée que dans le cas où la faute qu'ils ont commise revêt clairement un caractère intentionnel.⁸
19. Le Bureau du CCJE rappelle également les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, selon lesquels un juge ne peut être suspendu ou destitué que s'il est inapte à poursuivre ses fonctions pour incapacité ou inconduite. Toute accusation ou plainte portée contre un juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires et professionnelles doit être entendue rapidement et équitablement selon la procédure appropriée. De plus, le juge a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement⁹.
20. Le CCJE a déjà souligné la nécessité de l'exigence d'un procès équitable dans les procédures disciplinaires engagées contre des juges. Ces procédures devraient être soumises à une autorité ou à une juridiction indépendante, comme par exemple un conseil de la magistrature, devant laquelle les droits de la défense seraient pleinement garantis. Les procédures disciplinaires devraient prévoir la possibilité d'un appel de la décision prononcée par le premier organe disciplinaire devant une cour. Les sanctions que cette autorité est habilitée à infliger en cas de faute avérée devraient être définies avec autant de précision que possible par le statut ou la charte fondamentale des juges et elles devraient être appliquées de façon proportionnée¹⁰. En outre, les sanctions disciplinaires prises à l'encontre de juges ne doivent pas porter atteinte à la présomption d'innocence consacrée par l'article 6, paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme.
21. La nécessité d'être prudent dans la reconnaissance de la responsabilité des juges et de sanctions disciplinaires telles que la suspension ou la révocation découle de l'impératif de préserver l'indépendance des juges en les préservant contre toute pression induite¹¹.

⁷ Avis n° 3(2002) du CCJE sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, paragraphes 51 à 54.

⁸ Recommandation CM/Rec (2010) 12 du Comité des ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 25 et exposé des motifs de la Recommandation, paragraphe 67.

⁹ Voir Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, paragraphes 17 et 18.

¹⁰ Avis n° 3(2002) du CCJE sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, paragraphe 77.

¹¹ Avis n° 3(2002) du CCJE sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, paragraphe 51.

22. Se fondant sur les principes susmentionnés, le Bureau du CCJE récapitule : la suspension ou la destitution des juges ne devrait pas automatiquement être une mesure disciplinaire généralement imposée aux juges soupçonnés d'avoir commis une infraction pénale, même dans les cas présumés d'infractions intentionnelles ou préméditées. Chaque affaire devrait être examinée individuellement par une instance indépendante, dans le respect de l'ensemble des exigences d'un procès équitable, dont le droit de recours, la présomption d'innocence et la proportionnalité des sanctions.
23. Sur la base de ces principes, le Bureau du CCJE conclut que la disposition prévoyant la révocation de magistrats en cas d'accusation pénale portée contre eux pour une infraction préméditée n'est pas conforme aux normes européennes relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les affaires ne sont pas examinées individuellement. Le juge concerné est privé de son droit de bénéficier d'un procès équitable et de voir son affaire portée devant une instance indépendante. Il est en outre privé du droit à une appréciation individuelle de la proportionnalité de la sanction. Cette absence d'appréciation au cas par cas comporte aussi un risque de violation du droit à la présomption d'innocence. Compte tenu de ces préoccupations, le Bureau du CCJE encourage les autorités bulgares à engager un processus visant à abroger cette disposition.

E. Processus législatif

24. Selon l'Association bulgare des juges, les amendements susmentionnés ont été adoptés sans aucune consultation préalable avec des représentants du pouvoir judiciaire bulgare et sans aucun débat public. La proposition de loi a été déposée au Parlement le 4 juillet 2017 et adoptée en première lecture le 27 juillet 2017.
25. Le Bureau du CCJE souligne qu'en général, un processus législatif respectueux des intérêts de la démocratie et de l'État de droit devrait s'assortir de consultations publiques, en particulier avec les acteurs susceptibles d'être concernés. Par conséquent, dans le respect de même du principe de la séparation des pouvoirs de l'État et dans l'intérêt de l'indépendance et de la responsabilité du pouvoir judiciaire, ce dernier devrait être assuré de participer effectivement à toute réforme de la justice et du système judiciaire. Il semblerait qu'en l'espèce, cette participation ait fait défaut.

F. Conclusions

26. Le Bureau du CCJE, qui représente les membres de ce dernier (des juges en activité dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe), rappelle le droit fondamental des juges de créer des associations de juges et d'y adhérer librement. Le rôle de ces associations est essentiel pour garantir l'indépendance du système judiciaire et l'État de droit et pour protéger les intérêts des juges. Les juges ne devraient être aucunement obligés de déclarer leur affiliation à des organisations professionnelles, cela risquant de nuire à l'indépendance judiciaire.
27. La suspension ou la révocation des juges ne devrait pas automatiquement être une mesure disciplinaire généralement imposée aux juges soupçonnés d'avoir commis une infraction pénale, même dans les cas présumés d'infractions intentionnelles ou préméditées. Chaque affaire devrait être examinée individuellement par une instance indépendante, dans le respect de l'ensemble des exigences d'un procès équitable, dont le droit de recours, la présomption d'innocence et la proportionnalité des sanctions.

28. La disposition exigeant des juges bulgares qu'ils déclarent leur affiliation à des organisations professionnelles et la disposition prévoyant la destitution des magistrats en cas d'accusation pénale portée contre eux pour une infraction préméditée ne sont pas conformes aux normes européennes relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Aussi ces dispositions doivent-elles être abrogées.
29. Le Bureau du CCJE reste à la disposition des autorités bulgares pour toute assistance complémentaire en la matière.