



Bulgarian Chairmanship
Council of Europe
November 2015 – May 2016
Présidence de la Bulgarie
Conseil de l'Europe
Novembre 2015 – Mai 2016



Conférence de haut niveau des Ministres de la Justice et
des représentants de l'ordre judiciaire

***Renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, condition
préalable à l'Etat de droit dans les Etats membres
du Conseil de l'Europe***

Sofia (Bulgarie), 21 – 22 avril 2016

*organisée par le Ministère de la Justice de la République de Bulgarie
en coopération avec le Conseil de l'Europe*

**DÉFIS POUR L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ DU SYSTÈME JUDI-
CIAIRE DANS LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Pour information

Cette publication comprend le rapport préparé conjointement par le Bureau du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et le Bureau du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) à l'attention du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe comme un suivi de son rapport de 2015 intitulé « *Situation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit en Europe - la sécurité démocratique, une responsabilité partagée en Europe* », ainsi que les commentaires transmis par les Etats membres du Conseil de l'Europe relatifs à ce rapport.

TABLE DES MATIÈRES

Rapport sur les défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe	5
Commentaires transmis par les Etats membres du Conseil de l'Europe sur ce rapport	137



Documents d'Information

SG/Inf(2016)3rév

Restreint

24 mars 2016¹

Défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe

Rapport préparé conjointement par le Bureau du CCJE et le Bureau du CCPE à l'attention du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe comme un suivi de son rapport de 2015 intitulé « *Situation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit en Europe - la sécurité démocratique, une responsabilité partagée en Europe* »

¹ Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion ; il sera déclassifié conformément à la Résolution [Res\(2001\)6](#) sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

TABLE DES MATIÈRES

Défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe	5
Liste des abréviations	8
A. Portée, objets et limitations du présent rapport.....	9
B. Aperçu du rapport	10
I. Nomination des juges et des procureurs.....	11
II. Indépendance structurelle : les Conseils de la justice et l'administration des tribunaux..	13
III. Indépendance des procureurs au sein de la hiérarchie du ministère public	16
IV. Non-respect de l'inamovibilité des juges et des procureurs, de leur statut et de leur indépendance dans leur environnement de travail,	18
V. Exécution effective des décisions judiciaires	19
VI. Impartialité.....	19
VII. Base économique du système judiciaire (ministère public compris).....	20
VIII. Critique des juges et des procureurs dans le cadre de discussions publiques	22
IX. Corruption / Obligation de rendre compte / Normes de conduite professionnelle.....	23
C. Principes généraux.....	24
I. Importance de l'indépendance et de l'impartialité	24
II. Exigences d'impartialité et d'indépendance	25
D. Préoccupations et défis actuels.....	27
I. Nomination des juges et des procureurs.....	27
1. Introduction	27
2. Incidents et autres informations	28
3. Conclusions	36
II. L'indépendance structurelle des juges et des procureurs, telle qu'exercée par les Conseils de la justice, et l'administration des tribunaux	37
1. Introduction	37
2. Incidents et autres informations	38
3. Conclusions	52
III. L'indépendance des procureurs au sein de la hiérarchie du ministère public.....	53
1. Introduction	53
2. Incidents et autres informations	54
3. Conclusions	66
IV. Atteintes à l'inamovibilité des juges et des procureurs, à leur statut et à leur indépendance dans leur environnement de travail	67
1. Introduction	67
2. Incidents et autres informations	68
3. Conclusions	86
V. Exécution effective des décisions de justice	87
1. Introduction	87
2. Incidents et autres informations	87
3. Conclusions	90

VI. Impartialité.....	90
1. Introduction	90
2. Incidents et autres informations	91
3. Conclusion.....	93
VII. Base économique du système judiciaire (ministère public compris)	94
1. Introduction	94
2. Incidents et autres informations	96
3. Conclusions	108
VIII. Débat public et critique des juges et des procureurs	109
1. Introduction	109
2. Incidents et autres informations	110
3. Conclusions	120
IX. Corruption / obligation de rendre des comptes / normes de conduite professionnelle ..	120
1. Introduction	120
2. Incidents et autres informations	124
3. Conclusions	131
E. Épilogue	133
ANNEXE	134

Liste des abréviations

FEJA	Fédération européenne des juges administratifs
AEM	Association européenne des magistrats
CCBE	Conseil des barreaux européens
CCJE	Conseil consultatif de juges européens
CCPE	Conseil consultatif de procureurs européens
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
RECJ	Réseau européen des Conseils de la Justice
GRECO	Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe
IAP	Association internationale des procureurs
MEDEL	Association « Magistrats européens pour la démocratie et les libertés »
Rec(2000)19	Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système judiciaire pénal
Rec(2010)12	Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités
Commission de Venise	Commission européenne pour la démocratie par le droit

Note à l'attention du lecteur : la liste des sources et des instruments ou documents juridiques pertinents utilisés dans le cadre de la préparation du présent rapport figure en annexe.

A. Portée, objets et limitations du présent rapport

1. Dans son rapport de 2015 intitulé « *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe : la sécurité démocratique, une responsabilité partagée* », le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a demandé au CCJE et au CCPE « de dresser dans les meilleurs délais un inventaire complet des principaux défis à relever en ce qui concerne l'impartialité et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les États membres »².

C'est pour faire suite à cette demande du Secrétaire Général que les bureaux respectifs du CCJE et du CCPE ont rédigé conjointement le présent rapport.

Ce document se fonde sur un rapport préparatoire préparé par l'expert nommé à cette fin par le CCJE et le CCPE, à savoir le professeur Anne SANDERS (Allemagne).

Le présent rapport se base sur les sources suivantes : les documents répertoriés en annexe ; des informations reçues par le CCJE et le CCPE sous forme de lettres et de plaintes émanant de membres de ces conseils, d'organes judiciaires nationaux et internationaux, d'organes nationaux chargés d'administrer le ministère public, d'associations nationales et internationales de juges et de procureurs, de divers Bureaux du procureur général, de juges ou de procureurs individuels et d'ONG, ainsi que d'informations rapportées par les media.

2. Les Bureaux respectifs du CCJE et du CCPE soulignent que le présent rapport n'est pas le fruit d'une recherche systématique et scientifique. Faute de temps et de ressources, il n'a pas été possible de procéder à des enquêtes empiriques et statistiquement représentatives. Par conséquent, les résultats obtenus et plus spécialement les incidents signalés ne se basent pas sur une recherche minutieuse et exhaustive. Il est possible que certains exemples mentionnés aient déjà donné lieu à des actions correctrices tandis que certaines anomalies méritant d'être signalées sont passées inaperçues, de sorte que les incidents décrits ont valeur d'exemple.
3. Les Bureaux respectifs du CCJE et du CCPE soulignent qu'ils n'ont pas été en mesure d'examiner ou de vérifier la base factuelle des événements censés avoir eu lieu. Ils ont cependant mis le plus grand soin à mentionner uniquement les informations qu'ils estiment plausibles ou, du moins, suffisamment importantes pour être signalées. Le rapport ne saurait donc s'analyser en une compilation de faits reposant sur des preuves complètes et fiables. Ces conclusions doivent être considérées comme préliminaires et pourraient éventuellement requérir des recherches et une corroboration au cas où certaines parties prenantes voudraient en faire usage dans le but de lancer des initiatives spécifiques dans les États membres concernés.

² Voir le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (2015), p. 29.

4. De plus, les Bureaux respectifs du CCJE et du CCPE signalent que, de leur point de vue, l'objet du présent rapport n'est pas de dénoncer les personnes ou les institutions éventuellement responsables des événements mentionnés. La démarche consistant à répertorier les incidents et les informations mentionnés par pays ne vise pas à critiquer certains États membres, mais s'est imposée en vue de dresser un tableau d'ensemble clair. L'objectif primordial du rapport est d'indiquer, dans la mesure du possible, les domaines dans lesquels l'indépendance et l'impartialité des juges et des procureurs peuvent constituer un défi, les termes dans lesquels ce défi se pose et les effets potentiels de cette situation sur le système judiciaire. La confiance du public dans les juges et les procureurs risque de s'envoler ou d'être ébranlée non seulement en présence d'ingérences manifestes dans l'administration de la justice, mais également de situations pouvant légitimement faire naître des doutes quant à l'indépendance et à l'impartialité des magistrats.

B. Aperçu du rapport

5. Les incidents mentionnés révèlent que l'indépendance et l'impartialité des juges et des procureurs soulèvent un certain nombre de défis et de préoccupations sous l'angle :
 - (i) de la protection de la procédure de nomination des juges et des procureurs contre toute influence indue ;
 - (ii) de l'indépendance organisationnelle des juges et procureurs telle qu'organisée par les Conseils de la justice et l'administration des tribunaux ;
 - (iii) de la nécessaire indépendance des procureurs au sein de la structure hiérarchique du ministère public ;
 - (iv) des menaces pesant sur la sécurité de l'emploi des juges et des procureurs, ainsi que sur leur statut et sur leur indépendance dans leur environnement de travail ;
 - (v) des lacunes en matière d'exécution effective des décisions judiciaires ;
 - (vi) de l'impartialité des juges et des procureurs ;
 - (vii) des ressources affectées aux juges et aux procureurs, compte tenu notamment de la situation économique difficile prévalant dans les États membres ;
 - (viii) de la critique publique des juges et des procureurs, ainsi que de leurs décisions, lorsqu'elle atteint un tel degré qu'elle s'analyse en un encouragement à la désobéissance et une incitation à la violence contre les intéressés ;

- (ix) de la lutte contre la corruption active et passive des juges et des procureurs et du rôle des normes d'éthique professionnelle pertinentes.
6. Le rapport décrit certains incidents constituant un défi qu'il a été ensuite possible de relever en introduisant des garanties constitutionnelles ou légales. Le CCJE et le CCPE encouragent les États membres à adopter de telles mesures formelles. Toutefois, le rapport montre également que, dans certains cas, les normes internationales ont été violées malgré l'adoption de garanties constitutionnelles et légales. Dans d'autres cas, il semble que ces garanties aient été contournées ou progressivement ignorées par les pouvoirs exécutifs ou législatifs. Les incidents signalés et analysés dans le présent rapport révèlent que, bien souvent, ce n'est pas l'absence de garanties légales formelles, mais plutôt les pratiques observées dans la vie politique réelle qui posent problème. Par conséquent, aux yeux du CCJE et du CCPE, ce ne sont pas tant les normes légales formelles que les modalités concrètes de l'interaction – entre les pouvoirs publics, les juges, les procureurs, les responsables politiques, les victimes, les suspects, les media et la société dans son ensemble – qui revêtent une importance primordiale. Aussi précieuses soient-elles, les garanties constitutionnelles, les règles légales formelles et les protections institutionnelles ne sauraient suffire dès lors que les valeurs d'indépendance et de séparation des pouvoirs – qui constituent le fondement du système – font défaut. Toutes les parties concernées doivent agir en s'imprégnant d'une culture d'indépendance et de respect mutuel, de manière à jeter et à préserver ces fondements. L'introduction de garanties légales formelles constitue le point de départ et non l'aboutissement de cette culture.
 7. Par conséquent, le CCJE et le CCPE conviennent que tout acte ou initiative visant à renforcer et à protéger l'indépendance des juges et des procureurs doit non seulement prévoir l'introduction de règles et de garanties formelles, mais également privilégier l'application concrète de ces instruments. Favoriser les discussions au niveau international sur les normes minimales d'indépendance et la manière de les appliquer peut contribuer au renforcement de l'autonomie des juges et des procureurs dans les États membres. A cet égard, le CCJE et le CCPE souhaitent citer un extrait de l'avis n° 1 (2001) du CCJE : « [...] ce qui importe ce n'est pas la perfection des principes et encore moins l'harmonisation des institutions, mais la mise en pratique effective des principes déjà élaborés »³.

I. Nomination des juges et des procureurs

8. La Cour européenne des droits de l'homme, le CCJE⁴ et le CCPE⁵ reconnaissent l'importance des institutions et procédures garantissant la nomination indépendante des juges et des procureurs pour préserver un système judiciaire

³ Voir l'Avis n° 1(2001) du CCJE, paragraphe 6.

⁴ Voir l'Avis n° 1(2001) du CCJE, paragraphes 19 à 23 ; voir également le rapport de la Commission de Venise consacré aux nominations judiciaires, 2007, paragraphes 9 à 17.

⁵ Voir l'Avis n° 9 (2014) du CCPE, paragraphes 51 à 56.

indépendant et impartial. Le CCJE⁶ et le CCPE⁷ recommandent que toute décision relative à la nomination, l'évolution de carrière et la procédure disciplinaire d'un juge ou d'un procureur soit régie par la loi sur la base de critères objectifs et rendue soit par une autorité indépendante soit dans le respect de certaines garanties (par exemple un contrôle judiciaire), de manière à éviter que ces décisions ne soient prises en dehors de ces critères. Les considérations politiques devraient être tenues pour inadmissibles⁸, qu'elles soient introduites par les Conseils de la justice, l'exécutif ou le législatif.

9. Les procédures de nomination des juges et des procureurs varient selon les États membres. Elles peuvent notamment prévoir la désignation par un Conseil de la justice ou un autre organe indépendant⁹, une élection par le Parlement¹⁰ ou une nomination par l'exécutif¹¹, chaque système comportant des avantages et des inconvénients¹². Le rapport montre que des règles formelles ont été introduites et des Conseils de la justice établis de manière à préserver l'indépendance des juges et des procureurs. Même s'il convient de saluer ces initiatives, force est de rappeler que des règles formelles ne sauraient suffire à elles seules à garantir un processus de nomination impartial répondant à des critères objectifs et exempt de toute influence politique. L'influence de l'exécutif et du législatif sur les décisions pertinentes devrait être limitée, afin d'éviter toute subordination politique¹³. L'élection par le Parlement fait peser le risque d'une politisation des juges et des procureurs, notamment lorsque les intéressés ne sont pas nommés à vie¹⁴. En pareil cas, il convient de veiller à ce qu'aucun juge ne coure le risque de ne pas être réélu en raison de décisions qu'il aurait rendues.
10. La manière dont le procureur général est nommé et révoqué joue un rôle primordial dans le système de garantie du bon fonctionnement du ministère public¹⁵. Lorsque le gouvernement contrôle la procédure de nomination, il est important que la méthode de sélection permette de gagner la confiance et le respect du public, ainsi que des membres de l'appareil judiciaire, du ministère public et de la profession juridique. Le rapport expose plusieurs approches différentes en la matière. Fréquemment, le procureur général est nommé soit

⁶ Voir l'Avis n° 1 du CCJE (2001), paragraphe 37.

⁷ Voir l'Avis n° 9 (2014) du CCPE, Charte de Rome, section XII.

⁸ Voir l'Avis n° 1 (2001) du CCJE, paragraphe 17.

⁹ Voir, par exemple, la situation prévalant en Albanie (section D I 2 a, paragraphe 0), en Croatie (section D I 2 d, paragraphe 48), en France (section D I 2 g, paragraphe 51), au Portugal (section D I 2 p, paragraphe 61) et en Turquie (section D I 2 t, paragraphe 66).

¹⁰ Voir, par exemple, la situation prévalant en Suisse (section D I 2 s, paragraphe 64).

¹¹ Voir, par exemple, la situation prévalant en Autriche (section D I 2 b, paragraphe 45), en République tchèque (section D I 2 f, paragraphe 51), en Lettonie (section D I 2 k, paragraphe 56) et à Malte (section D I 2 l, paragraphe 57), avec l'influence de l'exécutif: la Norvège D I 2 n, paragraphe 59.

¹² Voir l'Avis n° 1(2001) du CCJE, paragraphe 33, et l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphe 15.

¹³ En ce qui concerne Malte, voir la section D I 2 l, paragraphe 57.

¹⁴ En ce qui concerne la Suisse, voir la section D I 2 s, paragraphe 64.

¹⁵ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphe 55, qui mentionne le rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire (partie II : Le ministère public), CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, paragraphes 34 et 35.

par l'exécutif¹⁶ soit par un vote du Parlement, généralement pour une courte période, souvent renouvelable¹⁷. Dans tous ces cas de figure, le mode de nomination ou l'incertitude entourant le renouvellement du mandat peuvent induire pressions et influences indirectes de nature à mettre en doute l'indépendance du procureur général notamment lorsque l'intéressé peut être démis à la discrétion du pouvoir législatif¹⁸ ou l'exécutif¹⁹.

II. Indépendance structurelle : les Conseils de la justice et l'administration des tribunaux

11. Les Conseils de la justice sont des instances qui visent à garantir l'indépendance de la justice et celle de chaque juge et procureur afin de promouvoir le fonctionnement efficace du système judiciaire. Leur introduction est recommandée par la Recommandation 2010(12), le CCJE et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)²⁰. Le CCPE pense que l'établissement d'un conseil supérieur – ayant vocation à s'occuper des juges et des procureurs ou uniquement des procureurs – pourrait utilement contribuer à garantir l'impartialité des décisions relatives au recrutement et à la carrière des intéressés²¹. Au fil des ans, de nombreux systèmes juridiques ont introduit un Conseil de la justice. Le rapport énumère un certain nombre de défis dans ce domaine allant des influences extérieures exercées sur ces instances²² jusqu'à des ingérences de l'exécutif sur l'administration des tribunaux²³ en passant par les menaces émanant des présidents de tribunal eux-mêmes (en raison des larges pouvoirs dont ils disposent) et pesant sur l'indépendance du système judiciaire²⁴.
12. L'affaiblissement des compétences du Conseil de la justice, ainsi que la réduction des moyens financiers et autres dont il dispose ou bien la modification de sa composition, peut porter atteinte à l'indépendance des juges et des procureurs. Comme indiqué dans le rapport, ces instances doivent être dotées de larges compétences, de manière à pouvoir garantir efficacement cette indépendance. A cet égard, le fait de disposer uniquement d'un pouvoir consultatif ne suffit pas²⁵. Les États membres ont doté leur Conseil de la justice de

¹⁶ Voir, par exemple, la situation prévalant en Azerbaïdjan (section D I 2 c, paragraphe 47), à Chypre (section D I 2 e, paragraphe 49) et en Islande où le procureur général est nommé pour une durée illimitée (section D I 2 paragraphe 54).

¹⁷ Voir, par exemple, la situation prévalant en Albanie (section D I 2 a, paragraphe 44), en Croatie (section D I 2 d, paragraphe 48), en Hongrie (section D I 2 h, paragraphe 53) et en Turquie (section D I 2 t, paragraphe 66).

¹⁸ Comme c'est le cas en Ukraine, voir la section D I 2 u, paragraphe 67.

¹⁹ Comme c'est le cas en Allemagne, voir la section D III 2 f, paragraphes 127-131.

²⁰ Recommandation Rec(2010)12, paragraphes 26 à 29 ; Avis du CCJE n^{os} 1(2001), paragraphe 45, et 10(2007) ; le rapport de la Commission de Venise consacré à l'indépendance du système judiciaire (partie I : Indépendance des juges, paragraphe 32), adopté par cet organe lors de sa 82^e session (Venise, 12 et 13 mars 2010) recommande l'établissement de tels Conseils.

²¹ Voir l'Avis n^o 9(2014) du CCPE, paragraphe 54.

²² Voir la section D II 2 a, paragraphes 73 à 95.

²³ Voir la section D II 2 c, paragraphes 99-113.

²⁴ Voir la section II 2 b, paragraphes 96-98.

²⁵ Comme c'est le cas, par exemple, du Conseil des procureurs en Albanie (voir la section D II 2 a aa, paragraphe 77) et à Malte (voir la section D II 2 a, gg, paragraphe 84).

diverses compétences et ont également opté pour différentes règles de composition de ces organes. En vertu des normes européennes en vigueur, il est indispensable qu'au moins une majorité substantielle de membres soit composée de juges et/ou de procureurs choisis par leurs pairs (à tous les niveaux de la hiérarchie de manière à garantir le pluralisme)²⁶. Les élections doivent échapper à toute influence extérieure²⁷. L'exécutif ne doit influencer en aucune manière sur l'élection ou le travail du Conseil. Les incidents signalés illustrent de manière éclatante que l'introduction d'un Conseil de la justice ne peut se révéler utile que si ses membres travaillent de manière indépendante vis-à-vis de l'exécutif et ne sont pas politisés à l'extrême²⁸. Seul un Conseil indépendant peut garantir l'indépendance des juges et des procureurs en rendant des décisions conformes au principe d'indépendance et d'impartialité consacré par l'article 6 de la CEDH²⁹.

13. Les présidents de tribunal peuvent utilement défendre la cause du système judiciaire face aux autres pouvoirs et au grand public. Ils peuvent notamment agir comme des gestionnaires indépendants échappant à l'influence de l'exécutif. Cependant, au vu des conclusions du présent rapport, le CCJE souligne la menace potentielle pour l'indépendance judiciaire qui émane parfois de la hiérarchie interne³⁰. Tout président de tribunal doit admettre que les juges, en particulier ceux travaillant au sein de l'instance qu'il préside, exercent des fonctions et ne sauraient être considérés comme les employés de quiconque. Ces magistrats détiennent une fonction de l'État. En leur qualité de serviteurs de la loi, ils ne sont responsables que devant la loi. Il est évident qu'un juge, lorsqu'il travaille sur une affaire, n'agit sur aucun ordre ou instruction de la part d'un tiers au sein ou à l'extérieur du système judiciaire³¹, y compris le président de son tribunal. Ledit président ne devrait pas être habilité à trancher des questions relatives aux conditions de rémunération ou de logement d'un juge³² et devrait s'abstenir en toutes circonstances de remplir ses fonctions d'une manière susceptible de générer des pressions sur un juge ou d'influencer ce dernier afin qu'il tranche d'une certaine manière dans une affaire donnée.

²⁶ En ce qui concerne l'objet des Conseils et les conditions minimales auxquelles ils doivent répondre, voir la Recommandation (2010)12, paragraphe 27, et l'Avis n° 10(2007), du CCJE, paragraphe 18 ; en ce qui concerne plus particulièrement ces pays, voir : la section D II 2 a cc, paragraphe 80, pour la Bulgarie ; la section D II 2 a dd, paragraphe 8181, pour la Croatie ; la section D II 2 a, ii, paragraphe 86, pour la Serbie ; et la section D II 2 a jj, paragraphe 87, pour la Slovaquie.

²⁷ Les ingérences de l'exécutif et les pressions analogues à celles qui auraient été exercées en Turquie en 2014 sont inacceptables, voir la section D II 2 a ll, paragraphes 90 à 94.

²⁸ Voir, par exemple, les passages du présent rapport consacrés à l'Albanie (section D II 2 a aa, paragraphe 77), à la Turquie (section D II 2 a ll paragraphes 90 à 94) et à l'Ukraine (section D II 2 a mm, paragraphe 95).

²⁹ Voir, par exemple, les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Tsanova c. Bulgarie* (requête n° 43800/12, arrêt du 15 septembre 2015) ; *Mitrinovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requête n° 6899/12, arrêt du 30 juillet 2015) et *Volkov c. Ukraine* (requête n° 21722/11, arrêt du 27 mai 2013).

³⁰ Voir l'Avis n° 1(2001) du CCJE, paragraphe 66.

³¹ *Ibidem*, paragraphe 64.

³² Comme c'est le cas en Fédération de Russie, voir la section D II 2 b cc, paragraphe 98.

14. Les États membres ont recours à différents modèles en ce qui concerne l'administration du système judiciaire³³. Le rapport fait état de défis et de préoccupations liés à cette question. Alors que bon nombre de ces États ont opté pour l'auto-administration ou l'élargissement des compétences du système judiciaire en matière de gestion, d'autres disposent d'un système dans lequel le ministère de la Justice exerce une influence considérable sur l'administration des tribunaux par le biais d'accords administratifs³⁴, de consignes communiquées aux directeurs de tribunal³⁵ et d'inspections judiciaires. Dans une partie des États membres, l'administration des tribunaux dépend directement du ministère de la Justice³⁶, ce qui explique le faible score obtenu par les pays concernés dans l'enquête consacrée par le RECJ à l'indépendance des juges en 2014/15³⁷. Le CCJE a formulé des recommandations dans ce domaine, en particulier dans le but de parer les dangers pour l'indépendance des juges inhérents à toute influence directe ou indirecte de l'exécutif sur l'administration du système judiciaire³⁸. La présence d'agents de l'exécutif au sein des instances chargées d'organiser les cours et les tribunaux est indésirable, car elle peut déboucher sur des ingérences dans la fonction judiciaire et, par conséquent, mettre en danger l'indépendance du système judiciaire³⁹. Le CCJE considère que, si le regard porté par des intervenants extérieurs peut contribuer à identifier des lacunes dans le fonctionnement d'une institution particulière, il est vital que les activités des inspecteurs n'interfèrent jamais avec le déroulement d'une enquête judiciaire ou d'un procès⁴⁰. De ce point de vue, la pratique consistant à autoriser l'exécutif à prendre connaissance du contenu d'un dossier judiciaire est particulièrement préoccupante⁴¹.
15. Toute réforme juridique ou organisationnelle du système judiciaire entraînant la fermeture d'un tribunal local⁴² ne revêt pas nécessairement un caractère problématique en ce qui concerne l'indépendance des juges et des procureurs. Ces questions relèvent en effet normalement, dans le cadre des limites posées par la Constitution, de la responsabilité du législatif qui doit agir de manière à adapter le système judiciaire aux nouveaux défis découlant notamment de l'évolution sociale et démographique. Toutefois, comme le CCJE n'a pas manqué de le faire remarquer, il faudrait éviter autant que possible de procéder à un nombre excessif de changements sur une courte période, au moins en ce qui concerne l'administration du système judiciaire⁴³. La

³³ Certains exemples sont fournis dans la section D II c aa, paragraphes 99 à 102.

³⁴ Comme c'est le cas en Belgique (voir la section D II 2 c, cc, paragraphes 104 et 105).

³⁵ Comme c'est le cas en Pologne (voir la section D II 2 c, dd, paragraphes 106 à 109).

³⁶ Comme c'est le cas en Autriche (voir la section D II 2 c bb, paragraphe 103) et en République tchèque (voir la section D II 2 a, paragraphe 74).

³⁷ Voir le rapport du RECJ relatif à l'indépendance et à l'inamovibilité des juges et des procureurs, 2014-15, p. 6.

³⁸ Voir l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphes 48 et 49.

³⁹ *Ibidem*, paragraphe 48.

⁴⁰ *Ibidem*, paragraphe 49.

⁴¹ Voir les passages du présent rapport consacrés à la Pologne (section D II 2 c dd, paragraphes 106 à 109) et à la Slovaquie (section D II 2 c ee, paragraphes 110 et 111).

⁴² Comme c'est le cas en Croatie (suppression de 40 tribunaux), en Estonie, en Finlande, en Pologne (suppression de 79 tribunaux dont un quart de tribunaux de district) et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (suppression de 16 tribunaux) ; voir la section D II 2 c ff, paragraphes 112 et 113.

⁴³ Pologne, section D II 2 c dd, paragraphes 107 et 108.

fermeture d'un tribunal ne devrait jamais obéir à des raisons politiques. Lorsqu'un changement est appliqué, il convient de l'accompagner de mesures financières, techniques⁴⁴ et procédurales adéquates et de veiller à doter le système ainsi modifié de ressources humaines suffisantes⁴⁵. On risquerait, sinon, de bouleverser la stabilité indispensable à la bonne administration de la justice et d'amener ainsi le public à penser (à tort) que le système judiciaire doit être tenu pour responsable de l'administration défailante du nouveau système⁴⁶.

III. Indépendance des procureurs au sein de la hiérarchie du ministère public

16. Dans la plupart des États membres, le ministère public est organisé selon une structure hiérarchique qui est l'un des fondements du système. Le CCPE a démontré l'importance, dans tout système hiérarchique, de garanties appropriées protégeant les procureurs contre les ingérences, de manière à ce que les intéressés puissent agir à l'abri de toute influence extérieure et de toute pression indue ou illicite émanant du ministère public lui-même⁴⁷. L'organisation et le cadre juridique au sein desquels les procureurs interviennent peuvent faciliter ou compliquer l'exercice d'une influence extérieure émanant notamment des milieux politiques (et, par conséquent, susceptible de porter atteinte à l'indépendance indispensable des procureurs). Il convient pourtant de tenir dûment compte des traditions et de la culture juridique des différents États membres. Le rapport démontre en effet l'importance à la fois du cadre juridique et des traditions sous l'angle de l'indépendance des procureurs. Une tradition d'indépendance solidement ancrée peut contribuer à protéger les intéressés⁴⁸. Dans certains États membres, notamment ceux dont la Constitution a été adoptée récemment, l'indépendance des procureurs⁴⁹ et du ministère public est garantie par la Constitution⁵⁰, alors que dans d'autres elle est protégée par une loi ordinaire⁵¹. Certains pays se sont dotés d'un Conseil distinct (et disposant de compétences différentes) pour les procureurs⁵², tandis que d'autres ont opté pour un Conseil commun aux juges et aux procureurs⁵³.

⁴⁴ Voir l'Avis n° 7(2012) du CCJE, paragraphes 39 à 44.

⁴⁵ Voir l'Avis n° 11(2008) du CCJE et l'Avis n° 7 (2012) du CCPE, paragraphes 36 à 38.

⁴⁶ Voir l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphe 45.

⁴⁷ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphe 40.

⁴⁸ Comme c'est le cas en Norvège, voir la section D III 2 I, paragraphes 139-140.

⁴⁹ Comme c'est le cas en Albanie, voir la section D III 2 a, paragraphe 122.

⁵⁰ Comme c'est le cas en Croatie (voir la section D I 2 d, paragraphe 48), en Grèce (selon des informations reçues pendant la phase de préparation du présent rapport), en Hongrie, (voir la section D III 2 g, paragraphe 132) et en Slovénie (voir la section D III 2 q, paragraphe 147).

⁵¹ Comme c'est le cas en Estonie (voir la section D III 2 e, paragraphe 126), en Pologne (voir la section D III 2 m, paragraphes 141-142), en Roumanie (voir la section D III 2 o, 145) et en Ukraine (selon des informations reçues pendant la phase de préparation du présent rapport).

⁵² Comme c'est le cas en Albanie, (voir la section D II 2 a, aa, paragraphe 78) et en Croatie, (voir la section D II 2 a, dd, paragraphe 81).

⁵³ Comme c'est le cas en Belgique (voir la section D II 2 c, cc paragraphe 104), en Bosnie-Herzégovine (voir la section D II 2 a, bb paragraphe 79), en Bulgarie (voir la section D II 2 a, cc, paragraphe 80), en France (voir la section D I 2 a, ee, paragraphe 82), en Italie, en Roumanie, en Espagne et en Turquie (voir la section D II a II, paragraphe 90).

17. L'importance d'un ministère public indépendant n'est pas encore universellement reconnue dans tous les États membres, notamment ceux où le parquet est considéré comme faisant partie de l'exécutif. Comme illustré dans le rapport, le statut du procureur général lui-même revêt une importance déterminante au regard de la position du ministère public au sein de la structure organisationnelle des États. Dans certains systèmes, l'intéressé se situe au sommet d'un service à la fois hiérarchiquement organisé et largement autonome. Dans ce cas de figure, le procureur général peut être tenu à certaines obligations envers le Parlement ou l'exécutif⁵⁴. Dans d'autres systèmes, l'exécutif, à savoir le ministre de la Justice, est le supérieur ultime de tous les procureurs et peut leur donner des instructions⁵⁵. Dans ce cas de figure, le ministre peut même révoquer à discrétion le procureur général⁵⁶. Comme le CCPE l'a déjà déclaré, il conviendrait d'éviter toute révocation inspirée par des motifs politiques, surtout lorsqu'il s'agit d'un procureur général. La loi devrait donc définir clairement les conditions de la révocation de l'intéressé avant la fin de son mandat⁵⁷.
18. Au sein des ministères publics organisés hiérarchiquement, un procureur de rang supérieur doit être à même d'exercer un contrôle approprié sur les décisions de son service, à condition de respecter les garanties adéquates mises en place pour protéger les droits des procureurs individuels⁵⁸. Toutefois, de telles directives pourraient compromettre l'indépendance et l'impartialité des intéressés. Le rapport illustre que les directives et autres instructions doivent être communiquées de manière transparente : une obligation introduite par de nombreux États membres sous la forme de règles formelles dans le cadre d'une pratique qui devrait être encouragée, de même que tout effort de pérennisation de la tradition d'indépendance. C'est ainsi que, dans certains systèmes juridiques, il est interdit à l'exécutif ou à une instance supérieure dans la hiérarchie de communiquer des instructions relatives à une affaire spécifique. Dans les juridictions où il est tout de même permis de donner des instructions de ce type, le CCPE recommande qu'elles soient communiquées par écrit, soumises à des limitations et régies par la loi⁵⁹. En outre, ces directives devraient, comme l'exercice du pouvoir de poursuivre en général, faire l'objet d'un contrôle, notamment parce qu'une affaire infondée peut être rejetée par le tribunal. De plus, toute personne affectée, en particulier lorsqu'il s'agit d'une victime, devrait disposer du droit d'exercer un recours contre la décision du procureur d'abandonner les poursuites. Conférer à la victime la faculté de porter l'affaire directement devant le tribunal pourrait être envisage-

⁵⁴ Comme c'est le cas en Albanie (voir la section D III 2 a, paragraphes 120 à 122), à Chypre (voir la section D III 2 d, paragraphe 125), en Hongrie (voir la section D III 2 g, paragraphes 132 et 133), en Slovaquie (voir la section D III 2 p, paragraphe 146) et en Espagne (voir la section D III 2 5, paragraphe 149).

⁵⁵ Comme c'est le cas en Autriche (voir la section D III 2 b, paragraphe 123), en Azerbaïdjan, (voir la section D III c, paragraphe 124), en Estonie (voir la section D III 2 e, paragraphe 126), en Allemagne (voir la section D III 2, f, paragraphes 127 à 131), au Luxembourg (voir la section D III 2 h, paragraphe 134), en Islande (voir la section D III 2 i, paragraphe 135) et aux Pays-Bas, (voir la section D III 2 k, paragraphe 137).

⁵⁶ Comme c'est le cas en Allemagne (voir la section D III 2 f, paragraphes 127 à 131).

⁵⁷ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphe 73.

⁵⁸ *Ibidem*, paragraphe 42.

⁵⁹ *Ibidem*, paragraphe 47.

able dans ce contexte⁶⁰. Si le procureur estime que les instructions vont à l'encontre de la loi ou de sa conscience, il devrait pouvoir invoquer des garanties légales et disposer d'une voie de recours interne⁶¹. Les études de cas présentées dans les pages qui suivent illustrent la variété des approches et des traditions en matière d'organisation du ministère public. Le rapport décrit les progrès réalisés par bon nombre d'États membres en matière d'introduction de règles formelles garantissant l'indépendance des procureurs en général et du procureur général en particulier.

IV. Non-respect de l'inamovibilité des juges et des procureurs, de leur statut et de leur indépendance dans leur environnement de travail,

19. L'indépendance des juges suppose l'absence d'ingérence d'autres pouvoirs de l'État, notamment du pouvoir exécutif, dans la sphère judiciaire. Dans le cadre de la préparation du présent rapport, les bureaux du CCJE et du CCPE ont constaté de multiples atteintes aux principes fondamentaux d'inamovibilité et de protection contre les ingérences de l'exécutif et les interventions du législatif. Ces pratiques, comme indiqué plus haut dans la partie I, revêtent d'abord la forme de l'exercice d'une influence directe ou indirecte par l'exécutif sur le processus de nomination des juges, notamment lorsque chaque candidat est soumis à un contrôle de sécurité⁶² dont il ne peut pas contester les résultats. Elles prennent aussi l'aspect d'une modification apparemment arbitraire des lois pertinentes par le Parlement, en ce qui concerne notamment l'âge de la retraite ou les modalités de révocation d'un juge dûment nommé⁶³. De même, la révocation d'un procureur – qu'elle résulte d'une décision de l'exécutif⁶⁴ ou d'une réforme des lois ou de la Constitution⁶⁵ – pose un grave problème dès lors qu'elle semble inspirée par des motifs politiques.
20. Les procédures d'habilitation ou de lustration soulèvent de graves problèmes⁶⁶ dans la mesure où la volonté éventuelle d'améliorer l'image des juges et des procureurs aux yeux de l'ensemble de la société, ainsi que d'accroître ou d'instaurer la confiance du public dans leur impartialité et leur incorruptibilité, doit s'accompagner de l'observation scrupuleuse des droits des titulaires de ces charges et de leur réputation d'indépendance. Dans ce contexte, la révocation de la totalité ou de la quasi-totalité des membres du système judiciaire et du ministère public, quelle que soit leur responsabilité individuelle, atteint inmanquablement aussi les membres de ces professions dont la conduite ne soulève aucun doute. Dans ce cas de figure, il convient de procéder à une évaluation individuelle en agissant avec la plus grande prudence en vertu du

⁶⁰ Voir l'Avis n° 12(2009) du CCJE et l'Avis n° 4(2009) du CCPE, paragraphe 53.

⁶¹ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphe 49.

⁶² Voir les passages du présent rapport consacrés à la Slovaquie (section D IV 2 o, bb, paragraphes 199 à 200) et à la Croatie (section D IV 2 n aa, paragraphe 198).

⁶³ Comme c'est le cas en Hongrie (voir la section D IV 2 e, aa paragraphe 165).

⁶⁴ Comme cela a été signalé en Allemagne (voir la section D III 2 f, paragraphes 127 à 131, D IV 2 d aa, paragraphe 163) et en Suisse (voir la section D IV 2 k paragraphe 179).

⁶⁵ Comme indiqué dans l'analyse de la situation au Monténégro (voir la section D IV 2 j, paragraphe 175).

⁶⁶ Comme, par exemple, en Ukraine (voir la section D IV 2 m, bb, paragraphes 189 à 191).

principe selon lequel, en règle générale, les juges ne sauraient être tenus responsables de leurs décisions⁶⁷. Par conséquent, seuls des cas exceptionnels de violation intentionnelle de la loi ou des principes fondamentaux de la protection des droits de l'homme devraient entraîner une révocation.

21. Les principes fondamentaux peuvent être violés dès lors qu'un juge ou un procureur est révoqué, muté dans un autre tribunal ou affecté à un autre service au sein du ministère public contre sa volonté, ou même mis en examen sans le respect scrupuleux des garanties procédurales⁶⁸. A supposer que de tels incidents soient largement rapportés dans les media, le public pourrait conclure que le système juridique permet la violation grave de l'indépendance du système judiciaire et de l'État de droit. En principe, aucun juge ne devrait être tenu de justifier ses décisions au-delà des attendus des jugements qu'il rend. Lorsque la mutation ou le remplacement d'un juge, même lorsque cette mesure est prise par un organe indépendant, semble avoir pour cause un jugement spécifique⁶⁹, le risque est grand de voir le public perdre sa confiance dans l'indépendance du système. Le même constat s'applique aux cas de figure où on peut se poser des questions sur les véritables motifs d'une mutation apparemment normale⁷⁰. Il en va également ainsi lorsque la loi prévoit la possibilité d'engager la responsabilité civile individuelle d'un juge au titre de la négligence dont il aurait fait preuve dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, ce qui peut provoquer des pressions indirectes et par conséquent empêcher les magistrats de raisonner et de trancher en toute indépendance⁷¹.

V. Exécution effective des décisions judiciaires

22. L'indépendance des juges et le droit à un procès équitable (article 6 de la CEDH) sont vains si la décision n'est pas exécutée. Toute lacune dans ce domaine porte atteinte à l'autorité judiciaire et remet en cause le principe de séparation des pouvoirs⁷². Le CCJE et le CCPE ont répertorié plusieurs affaires dans lesquelles une décision judiciaire n'a pas été exécutée rapidement.

VI. Impartialité

23. L'article 6 de la CEDH garantit le droit pour toute personne de faire entendre sa cause par un tribunal non seulement indépendant, mais également impartial⁷³. Par conséquent, il est essentiel que les juges montrent leur impartialité dans la manière dont ils tranchent les affaires et retiennent si nécessaire la

⁶⁷ Voir la Recommandation (2010)12, paragraphe 66, et le cas signalé en Italie (section D IV 2 f, paragraphes 169 à 171).

⁶⁸ Comme c'est le cas en Turquie (voir la section D IV 2 I, paragraphes 180 à 185).

⁶⁹ Comme c'est le cas en Turquie (voir la section D IV 2 I aa-cc, paragraphes 181 à 185).

⁷⁰ Comme c'est le cas en Géorgie (voir la section D VIII 2 d, paragraphes 269 à 273).

⁷¹ Comme c'est le cas en Italie (voir la section D IV 2 f, paragraphes 169 à 171).

⁷² Voir le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (2015), p. 14, 17 et 27 ; voir également l'Avis n° 13(2010) du CCJE sur l'exécution des décisions judiciaires.

⁷³ *Morice c. France* [GC], requête n° 29369/10, arrêt du 23 avril 2015.

responsabilité du gouvernement dans l'intérêt du public. Dans certains pays, il appartient au procureur saisi de décider s'il convient ou pas d'ouvrir ou de poursuivre une enquête. Le procureur engage des poursuites devant un tribunal indépendant et impartial établi par la loi et décide s'il convient ou pas de faire appel de la décision rendue par celui-ci⁷⁴. Il doit toujours s'acquitter de ses devoirs, sans tenir compte des relations et de l'influence du suspect ou de la victime⁷⁵. Parmi les indicateurs du respect par les tribunaux et les ministères publics du principe d'impartialité figure la proportion d'affaires d'une certaine catégorie pour lesquelles une condamnation a été décidée. Ainsi, lorsque le taux de condamnation de l'exécutif dans des procédures administratives augmente, on peut en conclure que le système judiciaire est à l'abri de l'influence des cercles politiques⁷⁶. De même, lorsque les affaires portées devant les tribunaux par le ministère public n'aboutissent presque jamais à un acquittement⁷⁷, on peut en déduire que les procureurs et les juges n'agissent pas indépendamment les uns des autres. Les affaires décrites dans le rapport illustrent des situations dans lesquelles l'impartialité semble mise à mal, mais également des exemples où l'indépendance croissante du système judiciaire améliore l'image de ce dernier aux yeux du grand public.

VII. Base économique du système judiciaire (ministère public compris)

24. Ces dernières années, bon nombre d'États membres ont été confrontés à de graves crises économiques. Parallèlement, la plupart des systèmes judiciaires des pays concernés ont fait l'objet de coupes sombres et ont subi d'une part le gel de leur budget et du salaire de leurs agents et d'autre part l'augmentation de la charge de travail des juges et des procureurs. En période de profonde récession, les juges et les procureurs doivent partager le fardeau financier au même titre que les autres membres de la société qu'ils servent. Toutefois, le sous-financement chronique du système judiciaire devrait être considéré dans son ensemble comme inacceptable par ladite société, dans la mesure où il sape les fondements mêmes d'une société démocratique régie par l'État de droit⁷⁸. Les normes et les principes généraux du Conseil de l'Europe imposent aux États membres de consacrer des ressources suffisantes pour satisfaire les besoins des différents systèmes judiciaires⁷⁹. Premièrement, l'État doit allouer des fonds suffisants pour permettre aux tribunaux et au ministère public de travailler efficacement. Deuxièmement, la rémunération des juges et des procureurs doit correspondre à leurs tâches et responsabilités et

⁷⁴ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphe 10.

⁷⁵ La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme englobe des affaires dans lesquelles des doutes se sont faits jour sur ce point. Voir notamment *Enukidze et Girgvliani c. Géorgie* (requête n° 25091/07), arrêt du 26 avril 2011, et *Kavaklıoğlu et autres c. Turquie* (requête n° 15397/02), arrêt du 6 octobre 2015.

⁷⁶ Comme c'est le cas en Géorgie (voir la section D VI 2 b, paragraphe 217).

⁷⁷ Comme le suggèrent des informations en provenance d'Arménie et de Fédération de Russie (voir la section D VI 2 a, paragraphe 216).

⁷⁸ Voir l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphe 51.

⁷⁹ Voir la Recommandation Rec(2010)12, paragraphe 32, et les Avis du CCJE n°s 2(2001), paragraphe 4, 10(2007), paragraphe 37, et 17(2014), paragraphe 35.

s'avérer suffisante pour permettre aux intéressés de résister aux tentatives d'influencer leurs décisions et au risque de corruption.

25. Les incidents décrits dans le rapport illustrent parfaitement les risques inhérents à un sous-financement chronique⁸⁰ et à l'absence d'un niveau de rémunération approprié : menaces pour la sécurité⁸¹, compressions de personnel⁸² synonymes d'une réduction de la capacité des tribunaux à trancher des affaires avec le soin et dans les délais voulus, réduction de l'offre en matière d'aide judiciaire rendant l'accès à la justice davantage lié aux revenus, accroissement de la charge de travail de nature à affecter la qualité des décisions rendues⁸³ et conditions de travail indécentes⁸⁴ de nature à réduire le respect porté par le public aux juges et aux procureurs et à accroître le risque de corruption. Le financement insuffisant du ministère public peut conduire à des enquêtes bâclées et à une préparation déficiente des procès⁸⁵. Ces lacunes peuvent à leur tour provoquer l'augmentation du nombre de recours à l'instance supérieure, mais aussi l'acquiescement de suspects en réalité coupables et ainsi porter atteinte à la sûreté générale. Un financement insuffisant et des coupes budgétaires peuvent se traduire par une recherche effrénée de la « productivité » au sein du système judiciaire⁸⁶. Même si les tribunaux et le ministère public sont censés utiliser les ressources dont ils disposent de la manière la plus efficace possible⁸⁷, la qualité de la justice ne saurait se mesurer uniquement à l'aune de la « productivité » du système judiciaire⁸⁸. La charge de travail des juges et des procureurs doit être calculée de manière à garantir des décisions non seulement rapides, mais également d'une haute qualité. De plus, les États membres doivent prendre les mesures requises pour assurer la sécurité des juges et des procureurs et leur assurer des conditions de travail reflétant l'importance et la dignité des fonctions qu'ils assument. L'accès à la justice et le droit à une procédure équitable ne sauraient passer pour garantis quand il est impossible aux tribunaux de traiter une affaire dans un délai raisonnable⁸⁹ ou quand l'accès à la justice est entravé par des coûts excessifs ou des revenus insuffisants⁹⁰.

⁸⁰ Comme c'est le cas à Malte (voir la section D VII 2 a ee, paragraphe 233) et en Ukraine (voir la section D VII 2 a, jj, paragraphe 238).

⁸¹ Comme c'est le cas en Lituanie (voir la section D VII 2 a, dd, paragraphe 232).

⁸² Comme c'est le cas en Belgique (voir la section D VII 2 a, aa, paragraphe 228).

⁸³ Comme c'est le cas aux Pays-Bas (voir la section D VII 2 a, ff, paragraphe 234).

⁸⁴ Comme c'est le cas en Albanie (voir la section D IX 2 a, aa, paragraphe 295).

⁸⁵ Comme c'est le cas au Royaume-Uni (voir la section D VII 2 a, kk, paragraphe 239).

⁸⁶ Voir l'Avis n° 17(2014) du CCJE, paragraphe 35.

⁸⁷ Voir l'Avis n° 7(2012) du CCPE, paragraphe 4.

⁸⁸ Voir les Avis du CCJE n°s 17(2014), paragraphe 35, et 6(2004), paragraphe 42.

⁸⁹ Voir l'Avis n° 2(2001) du CCJE, paragraphe 3.

⁹⁰ Voir l'Avis n° 6(2004) du CCJE, paragraphes 20 et 21.

VIII. Critique des juges et des procureurs dans le cadre de discussions publiques

26. Les juges et les procureurs peuvent faire l'objet de campagnes de presse iniques ou de critiques publiques abusives par des responsables politiques⁹¹. Le débat public est un élément essentiel de toute société démocratique. En principe, les décisions et les actes des juges et des procureurs ne font pas exception. Toutefois, il existe une ligne de partage nette entre la liberté d'expression ou la critique légitime – lesquelles peuvent avoir des effets positifs – et le manque de respect ou les pressions indues sur les intéressés⁹². Le rapport insiste sur des cas dans lesquels cette ligne a été franchie.
27. Les incidents décrits portent sur des circonstances dans lesquelles la critique atteint un tel niveau de virulence qu'elle risque de causer un tort considérable aux juges et aux procureurs. Dans bon nombre d'États membres, des responsables politiques formulent des commentaires traduisant leur méconnaissance du rôle des juges et des procureurs indépendants. Selon le rapport du RECJ, de nombreux juges de pays de l'UE estiment que leur indépendance n'est pas respectée⁹³. Les commentaires partiels soulèvent des préoccupations dans la mesure où ils affectent l'image des juges et des procureurs aux yeux du public et, par conséquent, peuvent porter atteinte à la confiance dont jouissent les intéressés. Dans certains cas, des commentaires de ce genre ont apparemment joué un rôle dans l'incitation à des violences sur des juges⁹⁴. Toute conduite de ce type s'analyse en une mise en cause de la légitimité d'un autre pouvoir et, par conséquent, affecte le principe de séparation des pouvoirs dans un État démocratique⁹⁵. L'exécutif et le législatif sont tenus d'assurer la protection nécessaire et adéquate des juges et des procureurs dès lors que ceux-ci font l'objet d'attaques ou d'intimidations⁹⁶.
28. Pourtant, le débat public et aussi la critique peuvent contribuer à identifier et à combler des lacunes affectant les performances du système judiciaire. Les juges et les procureurs devraient assumer leur rôle et engager également un dialogue respectueux et fructueux avec l'exécutif, le législatif et les media. A cette fin, ils devraient être libres d'exprimer des opinions critiques⁹⁷. Le rapport montre cependant que l'expression de telles opinions entraîne parfois la révocation des intéressés⁹⁸. Toutefois, à la différence des responsables politiques, les juges et les procureurs doivent demeurer impartiaux et ne sont

⁹¹ Le CCPE a procédé à une analyse de cette question dans son Avis n° 8(2013).

⁹² Voir l'Avis n° 18(2014) du CCJE, paragraphe 52.

⁹³ Voir le rapport du RECJ relatif à l'indépendance et à l'obligation de rendre compte de l'appareil judiciaire et du ministère public, indicateurs de performance 2015, rapport 2014-15, p. 7 [disponible uniquement en anglais].

⁹⁴ Comme c'est le cas en Ukraine (voir la section D VIII 2 f, paragraphes 275 et 276).

⁹⁵ Voir l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphe 52.

⁹⁶ Voir l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphe 52 ; voir aussi l'Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphes 90 et 91, et le document intitulé « Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors » [référence 1999] 6] répertoriant les normes de l'Association internationale des procureurs

⁹⁷ Voir l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphe 42.

⁹⁸ Voir les arrêts suivants de la Cour européenne des droits de l'homme : *Baka c. Hongrie* (requête n° 20261/12) du 27 mai 2015 et *Guja c. Moldavie* (requête n° 14277/04) du 12 février 2008.

donc pas aussi libres de se défendre contre les critiques. Il existe néanmoins des moyens de le faire, comme indiqué dans le rapport.

IX. Corruption / Obligation de rendre compte / Normes de conduite professionnelle

29. La corruption des juges et des procureurs constitue un problème dans une partie des États membres. Lorsque l'un d'entre eux accepte un pot-de-vin, il renonce *ipso facto* à son indépendance⁹⁹. Les rapports consacrés à la corruption des juges et des procureurs et à leur rôle dans la lutte contre la corruption sont légion comme indiqué dans les pages qui suivent¹⁰⁰. Le risque de corruption des juges et des procureurs perçu par le public constitue probablement le défi le plus important pour instaurer la confiance dans l'impartialité et l'indépendance des intéressés. La lutte contre la corruption fait donc partie des tâches essentielles assumées par l'ensemble des juges et des procureurs. Toute infraction dans ce domaine devrait être passible de lourdes peines, y compris en règle générale la révocation. Les enquêtes portant sur des allégations de corruption devraient être ouvertes sans délai, menées avec diligence, méticulosité et impartialité et – dans la mesure du possible – tenir compte du fait que le public risque de soupçonner les juges et les procureurs d'hésiter à poursuivre ou à condamner un des leurs. Parallèlement, ces mesures devraient être appliquées dans le strict respect des droits procéduraux des intéressés.
30. Pour instaurer et maintenir la confiance du public, les juges et les procureurs se doivent de prendre toutes les mesures de protection contre la corruption. Ils sont donc tenus de rendre compte de diverses manières afin d'expliquer leurs fonctions, le principe de présomption d'innocence et la nécessité d'apporter la preuve de la culpabilité. Certains indices d'une évolution en ce sens sont d'ailleurs encourageants¹⁰¹. De plus, les normes de conduite professionnelle ou d'éthique judiciaire peuvent constituer des lignes directrices utiles pour les juges et procureurs et également garantir la transparence des informations communiquées au public. Les rapports rédigés par le GRECO dans le cadre de son quatrième cycle d'évaluation mutuelle ne cessent de recommander aux États membres d'introduire des lignes directrices éthiques à l'intention des juges et des procureurs. Outre ces mesures, il conviendrait également d'accorder au système judiciaire (y compris aux agents du ministère public) des rémunérations, une protection personnelle et des moyens de travail suffisants pour prévenir d'éventuelles incitations à la corruption.

⁹⁹ Voir le rapport du RECJ relatif à l'indépendance et à l'obligation de rendre compte de l'appareil judiciaire et du ministère public, 2014-15, p. 5.

¹⁰⁰ Voir plus spécialement les sections du rapport consacrées à l'Albanie (D IX 2 a, aa, paragraphes 291 à 295) et à l'Ukraine (D IX 2 a, ff, paragraphe 300). Dans les deux pays, les hommes politiques semblent examiner la possibilité de remplacer tous les juges ou, du moins, d'introduire un système d'évaluation plaçant désormais sur ces derniers le fardeau de la preuve.

¹⁰¹ En ce qui concerne la Géorgie, voir la section D IX 2 a, dd, paragraphe 298.

31. Les enquêtes judiciaires visant des allégations d'actes de corruption commis hors du système judiciaire peuvent présenter des difficultés particulières. Premièrement, il convient de faire preuve du plus haut niveau de professionnalisme pour établir les faits réels, dans la mesure où des allégations de corruption peuvent être formulées dans le but de jeter l'opprobre sur les personnes impliquées et où l'accusé peut être soumis à des charges et à des pressions disproportionnées par rapport aux accusations portées contre lui. Deuxièmement, lorsque l'acte de corruption est avéré, il est du devoir des procureurs et des juges de poursuivre et de condamner sans crainte les coupables, fussent-ils des personnalités éminentes de la société.

C. Principes généraux

32. La société a intérêt à veiller à ce que l'État de droit soit garanti par une administration équitable, impartiale et efficace de la justice¹⁰². L'atteinte d'un tel objectif suppose des juges et des procureurs indépendants et impartiaux ayant à cœur d'assurer, à tous les stades de la procédure, le respect des droits et des libertés individuels et la protection de l'ordre public¹⁰³.

I. Importance de l'indépendance et de l'impartialité

33. Les juges et les procureurs doivent jouir d'une indépendance dans l'exercice de leurs fonctions et également être et apparaître aux yeux du public comme indépendants les uns vis-à-vis des autres¹⁰⁴. L'impartialité et l'indépendance des juges et procureurs ne relèvent pas d'une prérogative ou d'un privilège accordé aux intéressés dans leur propre intérêt, mais constituent des qualités indispensables au maintien de l'État de droit et à la recherche de la justice. Dans un État démocratique, les pouvoirs s'équilibrent l'un l'autre et doivent se rendre mutuellement compte dans l'intérêt de la société¹⁰⁵. Les juges et les procureurs doivent s'acquitter de leurs tâches de manière indépendante, en respectant et en préservant le système d'équilibre des pouvoirs.
34. Les juges doivent être indépendants de manière à remplir leur rôle à l'égard des autres pouvoirs de l'État, de la société en général et des parties à tout litige spécifique dont ils sont saisis¹⁰⁶. L'indépendance judiciaire est le moyen permettant de garantir l'impartialité des juges et, à ce titre, constitue une condition préalable à l'égalité d'accès de tous les justiciables (et des autres pouvoirs) aux tribunaux¹⁰⁷.

¹⁰² Voir l'Avis n° 12(2009) du CCJE et aussi l'Avis n° 4(2009) dit « Déclaration de Bordeaux », paragraphe 1.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ibidem*, paragraphe 3.

¹⁰⁵ Voir l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphes 1, 7 et 9.

¹⁰⁶ Voir l'Avis n° 1(2001) du CCJE, paragraphes 11 et 12.

¹⁰⁷ Voir l'Avis n° 3(2002) du CCJE, paragraphe 9.

35. L'indépendance des procureurs s'analyse en une garantie supplémentaire du maintien de l'indépendance des juges et s'avère primordiale dans toute société démocratique, puisqu'elle préserve l'indépendance de l'ensemble du système judiciaire. Bien que la tâche de trancher les affaires conformément à la loi soit confiée au juge, le public fait confiance au procureur pour poursuivre les auteurs d'infractions pénales devant les tribunaux et pour éventuellement interjeter appel contre les décisions judiciaires dans l'intérêt général¹⁰⁸. Nombreux sont les États membres dans lesquels les procureurs sont également chargés de mener l'enquête en cas d'infraction pénale¹⁰⁹, ainsi que d'exécuter les décisions judiciaires¹¹⁰. Aujourd'hui, les procureurs sont confrontés aux énormes défis inhérents à la criminalité et au terrorisme internationaux. Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions importantes, ils doivent défendre l'État de droit, mais aussi le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Ces obligations doivent être assumées de manière indépendante, à l'abri de toute ingérence politique. L'octroi au ministère public de pouvoirs excessifs, une caractéristique des systèmes totalitaires où le parquet servait en fait à contrôler le système judiciaire, doit être évité. Tout ministère public surpuissant et dispensé de l'obligation de rendre compte pourrait en effet représenter un danger pour l'indépendance de la justice et la protection des droits de l'Homme¹¹¹.
36. Nombreux sont les procureurs entretenant une relation hiérarchique avec l'autorité administrative dont ils dépendent (à savoir le ministre de la Justice), ce qui confère une importance encore plus grande à la protection légale contre toute ingérence politique dans une affaire donnée ; l'ingérence de l'administration (en la personne du ministre de la Justice) est autorisée, mais uniquement à condition d'être totalement transparente, rendue public et placée sous le contrôle du Parlement ou des tribunaux. Cet aspect des choses revêt une importance particulière en cas de poursuite pénale contre un agent public, notamment dans les affaires de corruption, d'abus de pouvoir, de grave violation des droits de l'homme et d'autres crimes reconnus par le droit international¹¹².

II. Exigences d'impartialité et d'indépendance

37. Le Comité des Ministres, le CCJE, le CCPE et la Commission de Venise ont défini des exigences minimales en matière d'indépendance des juges et des procureurs¹¹³. Des indicateurs de cette indépendance objective et subjective ont

¹⁰⁸ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphe 10.

¹⁰⁹ *Ibidem*, paragraphe 15.

¹¹⁰ Voir la Recommandation Rec(2000)19, paragraphes 2 et 3.

¹¹¹ Voir le rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire (partie II : Le ministère public), tel qu'il a été adopté les 17 et 18 décembre 2010, paragraphes 72 et 73.

¹¹² Voir la Recommandation Rec(2000)19, paragraphe 16.

¹¹³ Voir : la Magna Carta des Juges du CCJE (2010) ; la Recommandation Rec(2000)19 ; l'Avis n° 12(2009) du CCJE ; l'Avis n° 4(2009) du CCPE dit « Déclaration de Bordeaux » ; l'Avis n° 9(2014) du CCPE dit « Charte de Rome » ; et le rapport de la Commission de Venise consacré à l'État de droit (mars 2011).

été recherchés et identifiés par le RECJ¹¹⁴. Les cadres législatifs réglementaire et institutionnel, ainsi que les règles, régissant le statut des juges et des procureurs et les garanties dont ils jouissent doivent être perçus comme de nature à protéger intégralement leur indépendance. Il convient de leur accorder la garantie de pouvoir terminer leur mandat, une rémunération appropriée, un statut disciplinaire adéquat, ainsi que des programmes de formation professionnelle et des conditions de travail idoines. L'État doit également garantir leur sécurité et leur éviter d'être soumis à la moindre pression dans l'exercice de leurs fonctions¹¹⁵.

38. L'étendue de l'indépendance dont jouissent les procureurs varie d'un système judiciaire à l'autre. Dans certains États membres, cette question est réglementée de manière très stricte pour des raisons tenant à l'histoire nationale ou à la situation en cours. Dans d'autres, cette indépendance découle d'un consensus général au niveau gouvernemental. Il n'est donc pas indispensable de définir un cadre légal strict de garantie de l'indépendance au niveau national. C'est en fait le degré de professionnalisme des procureurs qui garantit à la fois leur indépendance et leur place au sein de l'administration centrale. Même si la Recommandation (2000)¹⁹ autorise plusieurs modèles garantissant l'indépendance du ministère public vis-à-vis des autres organes de l'État, on enregistre une tendance générale – au sein des États membres du Conseil de l'Europe – à octroyer au ministère public une plus grande indépendance en réduisant sa subordination à l'exécutif ou ses liens avec lui¹¹⁶.
39. La Charte de Rome [Avis n° 9 (2014) du CCPE] sur les normes et principes européens relatifs aux procureurs¹¹⁷, ainsi que les normes de l'Association internationale des procureurs (1999)¹¹⁸, codifient les exigences minimales en matière d'octroi d'un statut indépendant aux procureurs, en précisant notamment que :
- leur fonction et leurs activités ne sauraient être soumises à des influences ou des ingérences d'une quelconque source extérieure au ministère public lui-même ;
 - leur évolution de carrière, leur garantie de terminer leur mandat et de ne pas faire l'objet d'une mutation contre leur gré ou d'une manière non conforme à la loi, ainsi que leur rémunération, sont protégées par des garanties légales¹¹⁹ ;

¹¹⁴ Voir le rapport du RECJ relatif à l'indépendance et à l'inamovibilité des juges et des procureurs, indicateurs de performance 2015, rapport 2014-15.

¹¹⁵ Voir l'Avis n° 1(2001) du CCJE ; la Recommandation Rec(2010)12, chapitres II, V, VI ; la Magna Carta des Juges du CCJE (2010), paragraphes 2 à 13 ; l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphe 35 ; et l'Avis n° 9(2014) du CCPE dit « Charte de Rome », chapitres XI, XII, XIII, paragraphes 51 à 64, 68 à 73 et 90.

¹¹⁶ Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire (partie II : Le ministère public) adopté les 17 et 18 décembre 2010.

¹¹⁷ Voir l'Avis n° 12(2009) du CCJE et l'Avis n° 4(2009) du CCPE dit « Déclaration de Bordeaux » ; paragraphe 4 ; voir également les indicateurs élaborés dans le rapport du RECJ relatif à l'indépendance et à l'obligation de rendre compte du système judiciaire et du ministère public, indicateurs de performance 2015, rapport 2014-15, p. 79 à 83 [en anglais uniquement].

¹¹⁸ http://www.iap-association.org/getattachment/34e49dfe-d5db-4598-91da-16183bb12418/Standards_English.aspx.

¹¹⁹ Voir l'Avis n° 12 (2009) du CCJE et l'Avis n° 4 (2009) dit « Déclaration de Bordeaux », paragraphe 8.

- des ressources organisationnelles, financières, matérielles et humaines adéquates sont mises à la disposition de la justice.
40. L'interaction entre les pouvoirs respectifs de l'État, des juges, des procureurs, des responsables politiques, des victimes, des accusés et de la société dans son ensemble revêt un caractère encore plus important que les règles légales formelles. Les garanties constitutionnelles, les règles légales formelles et les protections institutionnelles ne sauraient en effet se suffire à elles-mêmes en l'absence d'une profonde intégration des valeurs sous-jacentes d'indépendance et de séparation des pouvoirs. Très fréquemment, les pratiques politiques posent davantage problème que l'absence de garanties légales formelles.

D. Préoccupations et défis actuels

I. Nomination des juges et des procureurs

1. Introduction

41. Les institutions et les procédures garantissant le caractère indépendant du processus de nomination des juges et des procureurs sont indispensables à l'instauration d'un système judiciaire indépendant et impartial. Le CCJE recommande que toute décision liée à la nomination ou à la carrière d'un juge se fonde sur des critères objectifs et soit prise par une autorité indépendante ou assortie de garanties du respect de ces mêmes critères¹²⁰. Les considérations politiques devraient être inadmissibles¹²¹. Le CCJE recommande également la participation d'une instance indépendante – composée majoritairement de représentants des juges choisis démocratiquement par leurs pairs – aux décisions en matière de nomination ou de promotion¹²².
42. Selon le CCPE, le recrutement et la carrière des procureurs – y compris en matière de promotion, de mobilité, d'action disciplinaire et de révocation – devraient être régis par la loi et reposer sur des critères transparents et objectifs, ainsi que sur des procédures équitables dépourvues de toute pratique

¹²⁰ Voir l'Avis n° 1(2001) du CCJE, paragraphe 37.

¹²¹ Voir l'Avis n° 1(2001) du CCJE, paragraphe 17.

¹²² Voir les Avis du CCJE n°s 1(2001), paragraphe 45 et recommandation 4, et 10(2007), paragraphes 48 à 51. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le législatif et l'exécutif peuvent procéder à des nominations judiciaires, à condition que les juges soient à l'abri de toute influence ou pression lorsqu'ils statuent sur une affaire ; voir l'arrêt rendu en l'affaire *Flux c. Moldova* (requête n° 31001/03) le 3 juillet 2007, paragraphe 27 [disponible en anglais]. La notion de séparation des pouvoirs et son importance au regard des nominations judiciaires ont également été analysées par les Juges de Strasbourg, voir : l'arrêt rendu en l'affaire *Volkov c. Ukraine* (requête n° 21722/11) le 9 janvier 2013, paragraphe 109, et l'arrêt rendu en l'affaire *Maktouf et Damjanovic c. Bosnie-Herzégovine* (requête n° 34179/08) le 18 juillet 2013, paragraphe 49. La Commission de Venise considère la nomination des juges ordinaires par le Parlement comme une pratique inappropriée (voir son rapport de 2007 consacré aux nominations judiciaires, paragraphe 12) et recommande de confier cette tâche à un Conseil de la justice composé en majorité de juges élus par leurs pairs (paragraphes 29 du même rapport).

discriminatoire et conçues de manière à permettre un contrôle impartial¹²³. Toujours selon le CCPE, la conclusion d'accords visant à instaurer un système concurrentiel d'entrée dans la profession et l'établissement d'un Conseil supérieur de la justice chargé des questions ayant trait aux juges et aux procureurs ou uniquement aux procureurs pourrait contribuer à assurer l'impartialité requise du processus de recrutement¹²⁴. La manière dont le procureur général est nommé et révoqué joue un rôle crucial dans le système de garantie du bon fonctionnement du ministère public¹²⁵. Lorsque le gouvernement exerce un certain contrôle sur cette nomination, il est essentiel que la méthode de sélection jouisse de la confiance et du respect du public, ainsi que des membres du système judiciaire, du ministère public et de la profession juridique. Le procureur général devrait être nommé pour une période suffisamment longue ou à titre permanent, de manière à assurer la stabilité de son mandat et son indépendance vis-à-vis des changements politiques¹²⁶.

2. Incidents et autres informations

a. Albanie - Nomination des juges et du procureur général

43. Le Président de la République nomme les juges et les présidents de tribunal sur proposition du Conseil supérieur de la Justice (CSJ), à savoir l'instance responsable de la nomination, de la mutation, de la révocation, de la formation, de l'évaluation de carrière et du contrôle des juges de première et de deuxième instances¹²⁷. Le même Président nomme les juges de troisième instance et de la Cour constitutionnelle avec l'accord du Parlement¹²⁸.
44. En vertu de la Constitution albanaise, le procureur général est nommé par le Parlement à la majorité simple pour un mandat renouvelable de cinq ans. Cette disposition est critiquée dans la mesure où elle ne garantit pas l'indépendance de l'intéressé vis-à-vis du législatif, puisque le Parlement peut décider de le révoquer ou de ne pas renouveler son mandat à la fin des cinq ans¹²⁹.

¹²³ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE dit « Charte de Rome », chapitre XII ; voir également l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Majski c. Croatie* (n° 2) (requête n° 16924/08) le 19 juillet 2011.

¹²⁴ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphe 54.

¹²⁵ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphe 55, qui mentionne le rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes en ce qui concerne l'indépendance du système judiciaire (partie II : Le ministère public), CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, paragraphes 34 et 35.

¹²⁶ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE paragraphe 56, qui mentionne le rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire (partie II : Le ministère public), CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, paragraphe 37. Voir également : Conseil des droits de l'homme, rapport de la rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, paragraphe 65.

¹²⁷ Voir Sanders, « Report on the Individual Evaluation of Judges in Albania », 2014, paragraphe 45, à l'adresse suivante [disponible uniquement en anglais] : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/cooperation/Albania/Report_Evaluation_Judges_Sanders_EN.pdf document consulté le 5 novembre 2015.

¹²⁸ Analyse du système judiciaire albanais, juin 2015, p. 23 et 24.

¹²⁹ Selon des informations reçues du représentant de l'Albanie au CCPE pendant la phase de préparation du présent rapport.

b. Autriche - Nomination des juges par l'exécutif

45. Nombreux sont les États membres dans lesquels les juges restent nommés par l'exécutif qui exerce donc une influence plus ou moins grande sur le système judiciaire. En 2015, le représentant de l'Autriche au CCJE a fourni un exemple ayant trait à la procédure de nomination des juges des tribunaux administratifs. Une réforme constitutionnelle visant les juridictions administratives est entrée en vigueur en janvier 2014 ; elle établit onze tribunaux administratifs de première instance : deux au niveau fédéral et neuf au niveau provincial (celui des *Länder*).
46. Parmi les diverses dispositions pertinentes, il convient de citer l'article 134, paragraphe 2, de la Loi constitutionnelle fédérale en vertu duquel les juges des tribunaux administratifs provinciaux sont nommés par le Gouvernement du *Land* concerné. Sauf en ce qui concerne le président et le vice-président, le gouvernement doit inviter l'assemblée plénière du tribunal intéressé (ou un comité élu par celle-ci) à lui soumettre une liste de trois candidats pour chaque poste de nouveau juge vacant. Toutefois, cette liste n'est pas formellement contraignante. C'est précisément sur la base de cette disposition que, sur les quatre nouveaux juges récemment nommés au tribunal administratif de Vienne, trois ne figuraient pas sur la liste des candidats proposés par le comité du tribunal. Une telle pratique est contraire à l'article 47 de la Recommandation Rec(2010)12, dans la mesure où l'autorité ne s'est pas rangée à l'avis du tribunal¹³⁰. Ces membres ont été, cependant, proposés par une commission composée de représentants du pouvoir judiciaire, du monde universitaire et de l'administration, après une évaluation des candidats.

c. Azerbaïdjan - Nomination du procureur général par le Président de la République

47. Le procureur général est nommé par le Président pour un mandat de cinq ans (renouvelable une seule fois) avec l'accord du Parlement. Ses adjoints, les procureurs principaux spécialisés et le procureur en chef sont nommés par le Président sur recommandation du procureur général ; les procureurs spécialisés, quant à eux, sont nommés par le procureur général avec l'accord du Président¹³¹.

d. Croatie - Élection du procureur général par le Parlement et nomination des procureurs par le Conseil du procureur

48. L'indépendance et l'autonomie, ainsi que le statut et les modalités de nomination des procureurs, sont réglementées par la Constitution. En vertu de cet instrument, le Bureau du procureur général est un organe judiciaire autonome

¹³⁰ Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les États membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 14.

¹³¹ Quatrième cycle d'évaluation du GRECO consacré à la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs : Rapport d'évaluation de l'Azerbaïdjan publié le 2 avril 2015, p. 30, paragraphe 94.

et indépendant. Le procureur général est élu par le Parlement pour un mandat renouvelable de quatre ans sur proposition du gouvernement après l'expression d'une opinion favorable par la commission parlementaire compétente. La majorité de ce conseil se compose de procureurs élus pour quatre ans dans le cadre d'un scrutin direct par l'ensemble des procureurs et des procureurs adjoints. Seul le procureur général est nommé par le Parlement de la République de Croatie. Tous les procureurs et les procureurs adjoints sont nommés à vie par le Conseil du procureur général¹³². Le GRECO a suggéré qu'il serait préférable que la procédure de nomination des procureurs (et plus particulièrement du procureur général) permette davantage de prévenir les risques d'influence ou de pression politique induite sur le fonctionnement du ministère public¹³³.

e. Chypre - Nomination par le Président du procureur général pour un mandat à vie

49. A Chypre, le procureur général, à savoir le directeur du ministère public, est choisi par le Président de la République sur une liste de candidats réunissant les qualifications requises pour être nommés juges à la Cour suprême. Il exerce son mandat jusqu'à l'âge de 68 ans et ne peut être relevé de ses fonctions que selon les modalités et pour les motifs applicables en cas de révocation d'un juge de la Cour suprême.

f. République tchèque - Refus du ministère de la Justice de nommer la personne retenue à l'issue du processus de sélection organisé en vue de pourvoir le poste de vice-président de la Haute Cour

50. Le représentant de la République tchèque au CCJE a déclaré, le 29 mai 2015, que le gouvernement ne respecte même pas les règles (pourtant limitées) relatives à la participation des membres du système judiciaire à la procédure de nomination. Le chef du premier parti politique et le ministre des Finances ont en effet décidé que le candidat retenu à l'issue du processus de sélection pour le poste de vice-président de la Cour suprême ne pouvait pas être nommé à ce poste et le ministre de la Justice s'est incliné¹³⁴.

g. France - Nomination des magistrats par une instance un Conseil de la Justice

51. Le représentant de la France au CCJE a déclaré, le 11 septembre 2015, que l'indépendance des juges est relativement bien assurée grâce à la participation du Conseil supérieur de la Magistrature (CSM) au processus de nomination

¹³² Selon des informations reçues du membre du CCPE représentant la Croatie pendant la phase de préparation du présent rapport. Pour plus de détails concernant le droit d'un candidat malheureux de contester la décision du Conseil devant un tribunal, voir l'arrêt *Majski c. Croatie* (n° 2) (requête n° 16924/08) rendu le 19 juillet 2011 par la Cour européenne des droits de l'homme.

¹³³ Quatrième cycle d'évaluation du GRECO consacré à la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs : Rapport d'évaluation de la Croatie, publié le 25 juin 2014, p. 37.

¹³⁴ Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les États membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 15.

et de promotion. Même si, formellement, tous les juges sont nommés par décret du Président de la République, dans la pratique il revient au CSM de choisir les membres de la Cour de cassation, les premiers présidents des Cours d'appel et les présidents de tribunal. En ce qui concerne tous les autres juges, la nomination ou la promotion est proposée par le ministre de la Justice qui a besoin de l'aval du CSM. Les responsabilités sont ainsi partagées entre l'exécutif et le judiciaire afin de garantir l'indépendance complète de ce dernier.

52. En France, n'importe quel magistrat peut être nommé juge ou procureur et, au cours de sa carrière, alterner entre ces deux fonctions. Il n'empêche que les statuts respectifs de ces deux catégories de magistrats diffèrent, puisque le juge est à la fois indépendant et inamovible tandis que le procureur dépend d'une hiérarchie ayant à sa tête le ministre de la Justice et peut être muté contre son gré. En ce qui concerne les nominations, le CSM n'a qu'un rôle consultatif et le ministre n'est pas tenu de suivre son avis.

h. Hongrie - Élection du procureur général par le Parlement

53. En Hongrie, le ministère public est dirigé par un procureur général élu – pour un mandat renouvelable de neuf ans – par le Parlement à la majorité des deux tiers sur recommandation du Président de la République. Selon le représentant de la Hongrie au CCPE, la légitimité du procureur général découle de son élection par le Parlement¹³⁵. Le GRECO a recommandé de remettre en question la possibilité de réélire l'intéressé. Il a également critiqué par la suite le fait que le procureur général continue à exercer ses fonctions jusqu'à la réélection de son successeur. En raison de la majorité qualifiée requise, une minorité de députés est en effet parvenue à empêcher la nomination d'un candidat, de sorte que le GRECO suggère de revoir la loi¹³⁶. Le procureur général est habilité à nommer les procureurs en se conformant généralement à la règle qui veut que la première nomination prévoie un mandat de trois ans et la seconde un mandat à vie¹³⁷.

i. Islande - Nomination du directeur du ministère public pour une durée illimitée et des procureurs pour un mandat de cinq ans seulement

54. Le directeur des poursuites publiques (DPP) est à la tête du ministère public. Il est nommé, de même que son adjoint, pour une durée illimitée par le ministre de l'Intérieur¹³⁸. Le DPP jouit des mêmes conditions de travail, de la même rémunération et des mêmes avantages juridiques que les juges de la

¹³⁵ Selon des informations reçues du membre du CCPE représentant la Hongrie pendant la phase de préparation du présent rapport.

¹³⁶ Quatrième cycle d'évaluation du GRECO : Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs. Rapport d'évaluation de la Hongrie, tel qu'il a été publié le 22 juillet 2015, p. 41, paragraphe 177.

¹³⁷ Selon des informations reçues du membre du CCPE représentant la Hongrie pendant la phase de préparation du présent rapport.

¹³⁸ Information signalée par le représentant l'Islande au CCJE.

Cour suprême. Les règles régissant sa nomination, ainsi que la procédure et les motifs de sa révocation (et de celle de son adjoint), sont identiques à celles applicables aux juges de cette Cour. Depuis l'année judiciaire 2015-16, le procureur de district et son adjoint sont également nommés par le ministre de l'Intérieur pour une durée illimitée. Tous les autres procureurs (nommés après 1996) exercent un mandat renouvelable de cinq ans et sont tenus, au moins six mois avant l'expiration de celui-ci, d'indiquer s'ils comptent ou pas laisser le poste vacant. Dans le cas contraire et à moins que l'intéressé ne désire se démettre de ses fonctions, le contrat est automatiquement renouvelé pour cinq ans. Selon les autorités, les contrats sont systématiquement reconduits dans la pratique. Dans son rapport de troisième cycle publié le 28 mars 2013, le GRECO a recommandé d'adopter des mesures visant à garantir la sécurité de l'emploi de tous les procureurs, mais cette recommandation n'a pas encore été suivie d'effet.

j. Irlande - Examen en cours d'une proposition de révision de la procédure de nomination des juges

55. Le représentant de l'Irlande au CCJE a déclaré, le 1^{er} juillet 2015, que ce pays envisage sérieusement d'établir un Conseil de la justice sur une base légale et de conférer une plus grande transparence aux systèmes de nomination et de promotion des juges. Cet objectif est également mentionné dans le rapport consacré en 2014 à l'Irlande par le GRECO, lequel contient des recommandations totalement conformes à celles émanant du système judiciaire telles qu'elles ont été formulées par l'Association des juges d'Irlande (AJI). Le gouvernement a réagi à la publication du rapport en publiant un communiqué de presse exprimant son acceptation des recommandations. En ce qui concerne les nominations et les promotions, il a fait sien l'idée que des changements s'imposent dans ce domaine et il devrait soumettre prochainement des propositions détaillées en ce sens. L'AJI a, elle aussi, préparé et soumis un document consacré à la question. Le débat se poursuit¹³⁹.

k. Lettonie - Influence de l'exécutif sur la nomination des juges

56. Selon un rapport de la FEJA datant de janvier 2013, le Parlement letton aurait refusé de renouveler le mandat d'un juge d'une instance supérieure, malgré une proposition en ce sens du Collège de qualification des juges et du ministre de la Justice. Il semblerait que cette mesure soit contraire à l'article 47 de la Recommandation Rec(2010)12, en vertu duquel l'instance de nomination compétente devrait en pratique adopter une telle proposition. Selon une déclaration de l'observateur auprès du CCJE représentant la FEJA datée du 15 juillet 2015, la situation serait demeurée inchangée. Cependant, dans la pratique, aucun incident analogue ne s'est produit au cours des trois dernières années¹⁴⁰.

¹³⁹ Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 16.

¹⁴⁰ *Ibid.*, paragraphe 17.

I. Malte - Nomination des juges par le gouvernement

57. Le représentant de Malte au CCJE a signalé, le 19 mai 2015, que des juges sont encore nommés par le gouvernement. Dans un article publié le même jour par le quotidien *Times of Malta*, cette pratique ferait l'objet de critiques dans la mesure où 10 magistrats du siège nommés depuis l'élection d'un gouvernement travailliste en 2013 seraient soit d'anciens permanents de ce parti soit des personnes étroitement liées à l'exécutif. Les auteurs d'un rapport commandé en 2013 par le gouvernement lui-même ont conseillé de modifier la méthode de nomination des membres du système judiciaire. Cependant, jusqu'à présent, les nominations relèvent de la seule prérogative de l'exécutif¹⁴¹.

m. Pays-Bas - Nomination des membres de la Cour suprême

58. Selon des informations reçues par le CCJE dans le cadre de la préparation de son avis n° 18(2015), les nouveaux membres de la Cour suprême sont choisis sur proposition de la Cour. La Chambre des représentants approuve la proposition (au scrutin secret) et la communique au gouvernement. Jusqu'à une période récente, cette procédure n'était qu'une formalité, dans la mesure où les députés suivaient automatiquement la proposition de la Cour. Ces dernières années, cependant, la procédure soulève des discussions et une tendance à conférer à la Chambre un rôle plus actif se fait jour.

n. Norvège - le rôle prédominant de l'exécutif

59. Le membre du CCJE au titre de la Norvège met en évidence le rôle prédominant du gouvernement dans la procédure de nomination. Ceci constitue une difficulté dans le système norvégien de la nomination des juges. En plus du pouvoir de nommer des juges, le gouvernement a aussi le pouvoir de nommer les membres de son organe consultatif, le Conseil des nominations à la magistrature. Le gouvernement décide lequel de ses membres préside le Conseil. Le gouvernement décide également qui, parmi les juges norvégiens, sont les trois juges membres du Conseil. Le Conseil recommande et classe trois candidats. Le gouvernement n'est pas obligé de suivre le classement du Conseil. Le gouvernement peut même choisir un candidat qui n'a pas été recommandé par le Conseil, mais seulement s'il a demandé au Conseil de procéder à une évaluation particulière du candidat en question. Enfin, le Conseil des nominations à la magistrature n'a pas de pouvoir pour nommer le Président de la Cour suprême de Norvège ; la nomination doit être faite par le gouvernement sur la base de consultations entre le gouvernement et le Parlement¹⁴².

¹⁴¹ *Ibid.*, paragraphe 18.

¹⁴² Voir Nils A. Engstad, "Judicial Independence at the Outskirts of Europe" dans : Nils A. Engstad, Astrid Laerdal Froseth, Bard Tonder (eds) *The Independence of Judges* (2014) Eleven International Publishing, The Hague, 89, 96-97.

o. Pologne – les candidats au poste de procureur général, présentés par le Conseil des procureurs

60. La Pologne, elle aussi, s'est dotée d'un Conseil des procureurs composé en majorité de procureurs situés à différents niveaux de la hiérarchie. Les modalités de l'élection du procureur général permettent à la fois à cette instance et à l'exécutif d'exercer une influence : deux candidats sélectionnés par le Conseil à la majorité absolue et à l'issue d'une audience publique sont suggérés au Président de la République qui en retient un.

p. Portugal - Nomination des procureurs, des juges constitutionnels et du procureur général

61. Au Portugal, la nomination, l'affectation, la mutation et la promotion des procureurs, ainsi que la soumission des intéressés à une procédure disciplinaire, relèvent de la compétence du Conseil supérieur du ministère public, présidé par le procureur général. Les procureurs sont nommés à vie et effectuent leur carrière dans des conditions analogues à celles des magistrats du siège. En fin de carrière, tout procureur de haut rang peut solliciter son intégration dans une juridiction suprême (Cour suprême de justice, Cour administrative suprême, Cour des comptes). L'accès à la Cour constitutionnelle diffère, puisque cette juridiction se compose de 13 juges dont 10 sont nommés par le Parlement et 3 cooptés par leurs pairs, chaque juge étant nommé pour un mandat de neuf ans. Le procureur général est nommé par le Président de la République sur proposition du gouvernement pour un mandat de six ans. En vertu de la Constitution, aucun procureur ne peut être muté, suspendu, mis à la retraite ou révoqué dans des conditions n'étant pas expressément prévues par la loi. Le Conseil supérieur du ministère public n'est pas compétent pour soumettre le procureur général à une procédure disciplinaire, de sorte qu'il appartient à la Cour suprême de justice d'examiner toute plainte portée au pénal contre l'intéressé.

q. Serbie - Nécessité d'une réforme de la procédure de nomination des juges et des procureurs

62. En juin 2015, « Human Rights Europe » a recommandé à la Serbie de renforcer l'indépendance et le rôle du Conseil supérieur de la justice et du Conseil du ministère public, afin de lutter contre la corruption et d'améliorer son système juridique. En vue de renforcer l'indépendance du ministère public, il serait utile de modifier les procédures de recrutement et de promotion des juges, des présidents de tribunal et des procureurs, notamment en retirant tout rôle dans ce domaine à l'Assemblée nationale, et à garantir un recrutement basé sur le mérite, ainsi qu'en poursuivant la réforme du système d'évaluation des performances des juges et des procureurs¹⁴³.

¹⁴³ 2 juillet 2015 (Human Rights Europe)

<http://www.humanrightseurope.org/2015/07/serbia-must-improve-measures-for-preventing-corruption-among-parliamentarians-judges-and-prosecutors/>.

r. Espagne - Nomination du procureur général par le Roi après consultation du Conseil de la justice

63. Sur le plan hiérarchique, le procureur général est à la tête du ministère public espagnol. Il est nommé et révoqué par le Roi sur proposition du gouvernement après consultation du Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ), conformément à l'article 124(4) de la Constitution. En 2007 et 2009, plusieurs règles supplémentaires ont été introduites. Le procureur général doit être un juriste espagnol doté d'une solide réputation et de plus de 15 ans d'expérience professionnelle ; la proposition du gouvernement doit être soumise pour consultation au CGPJ et le candidat doit comparaître devant la Commission de la justice du Parlement, de manière à ce que les trois pouvoirs participent à sa nomination. L'intéressé est nommé pour un mandat non renouvelable de quatre ans. Il ne peut être révoqué ou renvoyé que pour un motif répertorié dans une liste exhaustive, de sorte que le gouvernement ne peut plus le démettre de ses fonctions à sa guise. Pourtant, certaines préoccupations subsistent dans la mesure où le procureur général est choisi par l'exécutif et doit démissionner dès lors que le gouvernement ayant proposé sa candidature tombe.

s. Suisse - Élection des juges

64. Le représentant de la Suisse au CCJE a déclaré, le 2 juin 2015, que les juges sont traditionnellement élus par le Parlement – voire directement par le peuple dans plusieurs cantons – pour un mandat d'une certaine durée. Ils doivent solliciter leur réélection, laquelle ne pose généralement pas problème. Toutefois, les juges professionnels (qui travaillent uniquement pour le système judiciaire et gagnent ainsi leur vie) courent le risque d'être exposés à des pressions politiques indues. Jusqu'à présent, les pressions exercées par certains membres du Parlement n'ont jamais empêché la réélection d'un juge, sans doute parce qu'aucun parti politique n'est en mesure à lui seul d'imposer ses opinions. En raison de la pluralité des partis, il est généralement possible d'obtenir une majorité pour réélire un juge ayant rendu des décisions considérées par certains députés comme hautement indésirables sur le plan politique, même si cette procédure a parfois été exploitée abusivement pour critiquer de manière indirecte tel ou tel jugement impopulaire.
65. Selon les informations communiquées au CCJE, les autorités compétentes ont pleinement conscience de la menace potentielle inhérente aux pressions politiques indues susceptibles de s'exercer dans le cadre de la réélection d'un juge. Pourtant, compte tenu de la stabilité du système et de la large représentation des groupes politiques au Parlement tant au niveau fédéral que cantonal, la détermination des parties prenantes à modifier le système laisse à désirer. Néanmoins, comme mentionné dans le rapport de situation de 2013, le Parlement fédéral a tenté de réduire ce risque en adoptant des principes et en prenant des mesures institutionnelles visant le processus de réélection. De même, un canton a récemment modifié ledit processus et adopté un système

d'élection à vie (jusqu'à l'âge de la retraite) assorti d'une possibilité d'engagement d'une procédure de destitution¹⁴⁴.

t. Turquie – nomination des juges et des procureurs par un Conseil

66. En Turquie, il appartient au Conseil supérieur des juges et des procureurs (HSYK) de choisir les juges et procureurs. En février 2014, à l'issue de nouvelles élections au HSYK, le ministère turc de la Justice a renforcé son influence sur ce processus de nomination¹⁴⁵. Un juge a même déclaré dans un courriel envoyé au CCJE que le parti au pouvoir envoie désormais des listes aux HSYK pour lui indiquer les juges et procureurs qu'il désire voir nommés.

u. Ukraine – Élection et révocation du procureur général par le Parlement

67. En vertu de la Constitution ukrainienne, le ministère public est dirigé par le procureur général qui est nommé et révoqué par le Président de la République avec l'accord de la Verkhovna Rada (Parlement). Lorsque cette dernière adopte une motion de censure, le procureur général doit démissionner. L'intéressé est généralement nommé pour une période illimitée et ne peut être révoqué que pour les motifs et selon la procédure prévus par la loi.

3. Conclusions

68. Le CCJE¹⁴⁶ et le CCPE ont eu plusieurs fois l'occasion d'étudier les différentes procédures de nomination des juges et des procureurs en usage dans les États membres. Chacune présente des avantages et des inconvénients¹⁴⁷. D'aucuns font valoir que la nomination par un vote du Parlement et, dans un moindre degré, sur décision de l'exécutif, confère une légitimité démocratique supplémentaire à la procédure, même si pareille méthode comporte un risque de politisation et de dépendance vis-à-vis de ces autres pouvoirs¹⁴⁸. En ce qui concerne la nomination du procureur général, le CCJE et le CCPE soulignent à nouveau l'importance d'adopter un système permettant au procureur général d'agir de manière réellement indépendante. Toute nomination pour un mandat renouvelable de courte durée risque d'inciter l'exécutif et le législatif à exercer une influence indue sur l'intéressé. Il est donc préférable de nommer le procureur général pour un mandat plus long et non renouvelable¹⁴⁹. Com-

¹⁴⁴ Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les États membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 19.

¹⁴⁵ Pour plus de détails sur cette évolution, voir la partie II 2 a jj, paragraphes 90-91.

¹⁴⁶ Voir l'Avis n° 1(2001) du CCJE, paragraphes 19 à 23 ; voir également le rapport consacré par la Commission de Venise aux nominations judiciaires, 2007, paragraphes 9 à 17, et l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphe 15.

¹⁴⁷ Voir les Avis n°s 1(2001), paragraphe 33, et 18(2015), paragraphe 15, du CCJE.

¹⁴⁸ Voir l'Avis n° 1(2001) du CCJE, paragraphe 33.

¹⁴⁹ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphe 56, lequel renvoie au Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire (partie II : Le ministère public), CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, paragraphe 37. Voir également : Conseil des droits de l'homme, rapport de la rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, paragraphe 65.

me indiqué, des règles formelles ont été adoptées et des Conseils de la justice établis afin de préserver l'indépendance des juges et des procureurs. Bien que ces améliorations méritent d'être saluées, des règles formelles ne sauraient à elles seules garantir que chaque décision en matière de nomination est prise de manière impartiale selon des critères objectifs et en dehors de toute influence politique. L'application de règles formelles et le fonctionnement concret des instances compétentes revêtent donc une importance cruciale. Ainsi, la composition des Conseils de la justice et la conduite indépendante de leurs membres revêtent au moins autant d'importance que la création de ces instances. Cet aspect de la question fait l'objet d'une analyse supplémentaire dans la partie D II, tandis que les violations du statut et de l'inamovibilité des juges et des procureurs sont analysées dans la partie D IV.

II. L'indépendance structurelle des juges et des procureurs, telle qu'exercée par les Conseils de la justice, et l'administration des tribunaux

1. Introduction

69. Les Conseils de la justice sont des organes ayant pour fonction de protéger l'indépendance de la justice (et notamment du parquet) et, individuellement, des juges et des procureurs, et de promouvoir le fonctionnement efficace du système judiciaire. La mise en place de Conseils de la justice a été recommandée dans la Recommandation 2010(12), ainsi que par le CCJE et la Commission de Venise¹⁵⁰. Le CCPE a également soutenu que la création de Hauts Conseils pour les juges et les procureurs, ou uniquement pour les procureurs, peut contribuer à l'impartialité des décisions concernant le recrutement et les perspectives de carrière des procureurs¹⁵¹.
70. Le CCJE a développé des normes sur la composition et les fonctions des Conseils de la justice dans l'Avis n° 10 (2007). Bien que ces normes concernent les juges, elles peuvent servir aussi à alimenter la réflexion sur la composition des conseils de procureurs. L'indépendance de la justice (y compris du ministère public) peut être remise en cause en affaiblissant le Conseil de la justice, en diminuant ses pouvoirs, en réduisant les moyens financiers ou autres mis à sa disposition ou en modifiant sa composition. Aux termes des normes internationales, un Conseil de la justice doit compter une majorité substantielle de juges et/ou de procureurs élus par leurs pairs à tous les échelons, en respectant le pluralisme à l'intérieur du système judiciaire et du parquet¹⁵². En outre, la sélection de tous les membres, notamment les juges et les procureurs, doit se faire sur la base de leur compétence, de leur ex-

¹⁵⁰ La Rec(2010)12, par. 26-29, les Avis du CCJE n° 1(2001), par. 45, et n° 10(2007), et la Commission de Venise, dans le Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : L'indépendance des juges (par. 32), adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e Session Plénière (Venise, 12-13 mars 2010), recommandent la création de Conseils de la justice.

¹⁵¹ Voir Avis n° 9(2014) du CCPE, par. 54.

¹⁵² Sur la finalité et les normes minimums des conseils, voir Rec(2010)12, par. 27 ; Avis n° 10(2007) du CCJE, par. 18.

périence, de leur aptitude de compréhension de la vie judiciaire et de discussion ainsi que de leur culture d'indépendance¹⁵³.

71. L'indépendance de la justice ne doit pas seulement être protégée contre les interventions d'autres pouvoirs de l'État ou de tiers. Les juges doivent aussi être libres de prendre leurs décisions sur les affaires qui leur sont confiées en dehors de toute influence interne¹⁵⁴. Les présidents de tribunaux peuvent jouer un rôle important dans l'administration indépendante de la justice mais ils ne doivent pas être autorisés à exercer individuellement des pressions sur les juges pour les inciter à décider en un certain sens. D'après les informations reçues, ce principe n'est pas toujours respecté.
72. L'auto-administration des juges et des procureurs a progressé pendant les dernières décennies. Cependant, les modèles utilisés à cet égard varient d'un État membre à l'autre. C'est pourquoi la réglementation de la gestion des tribunaux obtient une note peu élevée dans l'enquête sur l'indépendance de la justice menée dans les États membres de l'UE par le Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) en 2014-2015¹⁵⁵. Dans les pays où ils existent, les systèmes d'inspection des tribunaux ne devraient pas s'intéresser au fond ou à la justesse des décisions de justice, ni pousser les juges, pour des raisons d'efficacité, à favoriser la productivité aux dépens du bon accomplissement de leur rôle. Celui-ci consiste à parvenir à une décision mûrement réfléchie conformément à l'intérêt des justiciables.

2. Incidents et autres informations

a. Les Conseils de la justice

73. De nombreux États membres ont mis en place des Conseils de la justice (par exemple l'Albanie, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Géorgie, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne et « l'ex-République yougoslave de Macédoine »). Dans d'autres pays, la discussion se poursuit à ce sujet (notamment en Irlande, en République tchèque et, à un degré moindre, en Autriche et en Allemagne). En Autriche, tout particulièrement, il n'existe ni procédure formelle, ni autorité compétente de recours pour les juges qui pensent que leur indépendance est menacée, ce qui n'est pas conforme au point 8 de la Rec(2010)12.
74. La République tchèque a déclaré qu'elle ne dispose toujours pas d'une forme quelconque d'autogouvernance de la justice. Le nouveau ministre de la Justice a même dissout la commission pour la création d'un Conseil de la justice¹⁵⁶.

¹⁵³ Voir Avis n° 10(2007) du CCJE, par. 21.

¹⁵⁴ Voir Avis n° 1(2001) du CCJE, par. 64.

¹⁵⁵ Voir RECJ/ENCJ Report on Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution, Performance Indicators 2015, ENCJ Report 2014-2015, p. 6.

¹⁵⁶ Informations communiquées par le représentant de la République tchèque au CCJE, 29 mai 2015. Voir le Rapport du CCJE sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les États membres, version mise à jour n° 2(2015), par. 61.

75. La composition d'un Conseil de la justice est déterminante aux fins de sa capacité à protéger l'indépendance de la justice. Il doit compter une majorité substantielle de juges et/ou de procureurs élus par leurs pairs à tous les échelons, en respectant le pluralisme à l'intérieur du système judiciaire¹⁵⁷. Les informations reçues par le CCJE montrent que, dans certains États membres, les Conseils de la justice sont soumis à une forte influence politique. Bien que, dans certains États membres, leur composition soit contraire aux normes internationales, les informations reçues en particulier de Turquie montrent clairement que l'élection des juges par leurs pairs ne suffit pas à garantir l'indépendance du Conseil de la justice. Il importe plus encore que ses membres soient effectivement indépendants et agissent en toute indépendance du gouvernement.
76. L'indépendance effective d'un Conseil de la justice est particulièrement importante car, aux termes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, un Conseil de la justice, lorsqu'il prend la décision de renvoyer un juge, doit satisfaire aux mêmes critères d'indépendance et d'impartialité que les autres tribunaux, conformément à l'article 6. Dans les arrêts *Volkov c. Ukraine*¹⁵⁸ et *Mitrinovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*¹⁵⁹, la Cour européenne des droits de l'homme a statué que, lorsqu'une décision de révocation d'un juge par un Conseil de la justice ne satisfait pas à ces critères, cette décision peut être contestée devant la Cour européenne des droits de l'homme.

aa. Albanie - Haut Conseil de la justice pour les juges et Conseil des procureurs

77. Le Haut Conseil de la justice (HCJ) est composé à majorité de juges. Il est responsable, en particulier, de la nomination, de l'évaluation et de la promotion des juges. La réforme de la justice est de plus en plus un sujet de confrontation ouverte entre le ministère de la Justice et le HCJ – présidé par le Président de la République – qui a accusé le gouvernement de chercher à affaiblir l'indépendance de la justice¹⁶⁰. Des allégations de corruption sont apparues qui, bien que peut-être fondées, risquent aussi d'être utilisées pour réduire le rôle du HCJ à l'avenir¹⁶¹.
78. En Albanie existe aussi un Conseil des procureurs dont la fonction, cependant, est seulement consultative. Les procureurs sont d'avis que le Conseil des pro-

¹⁵⁷ Sur la finalité et les normes minimums des conseils, voir Rec(2010)12, par. 26-29 ; Avis du CCJE n° 1(2001), par. 45, et n° 10(2007) sur « Le Conseil de la justice au service de la société » ; et Rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : L'indépendance des juges (par. 32), adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e Session Plénière (Venise, 12-13 mars 2010).

¹⁵⁸ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Volkov c. Ukraine* (requête n° 21722/11), 23 mai 2013.

¹⁵⁹ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Mitrinovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requête n°6899/12), 30 juillet 2015.

¹⁶⁰ Report of the Ambassador of the OSCE Presence in Albania to the Permanent Council of the OSCE, 18 septembre 2014, p. 2.

¹⁶¹ Pour plus de détails, voir Partie D IX 2 a, aa, par. 293.

cureurs devrait devenir un organe décisionnel habilité à prendre des décisions sur la gouvernance et la gestion des carrières des procureurs¹⁶².

bb. Bosnie-Herzégovine - projet de loi

79. En Bosnie-Herzégovine, la nomination des juges et des procureurs dans tout le pays est effectué par un organe judiciaire indépendant - le Conseil supérieur des juges et des procureurs (CSJP). La seule exception est la nomination des juges des tribunaux constitutionnels, du ressort du pouvoir législatif¹⁶³. En 2014, la Commission de Venise a commenté le projet de loi sur le CSJP¹⁶⁴. La Commission de Venise a salué l'introduction de deux sous-comités, l'un pour les juges, l'autre pour les procureurs, et a recommandé le maximum d'autonomie pour chacun afin que les voix des juges et procureurs ne l'emportent pas les unes sur les autres dans les questions relatives aux nominations et aux mesures disciplinaires¹⁶⁵. En outre, la Commission de Venise a recommandé de limiter l'implication du pouvoir législatif dans le processus d'élection des membres non-judiciaires et des procureurs membres du CSJP, et a recommandé qu'il y ait un nombre substantiel ou une majorité des membres du CSJP élus par leurs pairs. La Commission de Venise a également averti que le transfert de compétences du CSJP aux parlements des entités pour la nomination des procureurs pourrait conduire à une augmentation du risque de politisation de la procédure de nomination. En outre, la Commission de Venise a recommandé que le pouvoir de l'Assemblée parlementaire de révoquer les membres du CSJP (y compris le président et les vice-présidents) soit annulé. Enfin, le droit de recours devant un tribunal concernant les décisions du CSJP sur les nominations, les évaluations des juges et des procureurs, ainsi que les décisions de la commission disciplinaire, devrait être introduit¹⁶⁶.

cc. Bulgarie - composition du Conseil judiciaire

80. Le parlement bulgare prépare un amendement constitutionnel au sujet du pouvoir judiciaire qui, lorsqu'il entrera en vigueur, affectera également les procureurs¹⁶⁷. Le projet d'amendement propose de réorganiser le Haut Conseil judiciaire en le divisant en deux collèges, l'un pour les juges et l'autre pour les procureurs. Bien que généralement favorables à ce changement, les procureurs critiquent la composition du collège des procureurs : en effet, les membres du collège des procureurs élus par le parlement seront en majorité par rapport aux membres élus par les assemblées générales des procureurs et magistrats instructeurs. La participation du Procureur général, en tant que membre d'office de ce collège, toutefois non élu directement par les magist-

¹⁶² Informations communiquées par le représentant de l'Albanie au CCPE pendant la préparation de ce rapport.

¹⁶³ Information donnée en réponse au questionnaire envoyé pour la préparation de l'Avis n° 18(2015) du CCJE.

¹⁶⁴ Commission de Venise, Avis sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine, CDL-AD (2014) 008-e.

¹⁶⁵ *Ibid.*, par. 12, 125.

¹⁶⁶ *Ibid.*, par. 126.

¹⁶⁷ Informations communiquées par le Bureau du ministère public bulgare pendant la préparation de ce rapport.

rats, ne pourra au mieux que garantir la parité entre le quota de professionnels (au sens large) et les membres élus par le parlement. Par conséquent, toute décision sur les questions de personnel et les questions disciplinaires et organisationnelles concernant les procureurs et les magistrats instructeurs dépendra de l'avis dominant du quota parlementaire (politique).

dd. Croatie - Conseil du Procureur général comprenant une majorité de procureurs

81. Le Conseil du Procureur général est majoritairement composé de procureurs élus pour un mandat de quatre ans au suffrage direct par l'ensemble des procureurs et procureurs adjoints. Seul le Procureur général est nommé par le parlement de la République de Croatie. Les membres du Conseil du Procureur général ne peuvent servir plus de deux mandats¹⁶⁸.

ee. France - composition du Conseil de la justice et nominations judiciaires

82. Le 11 septembre 2015, le représentant de la France au CCJE a déclaré que l'indépendance des juges est assez bien garantie grâce au rôle du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans les procédures de nomination et de promotion. Il a paru nécessaire, cependant, d'examiner la composition et la procédure de nomination des membres du CSM, ainsi que ses compétences. Les juges sont minoritaires au sein du CSM. Les conditions de nomination des membres du CSM, tant en ce qui concerne les magistrats (juges et procureurs) que les personnes extérieures au système judiciaire, ont été discutées. L'absence de compétences du CSM au regard de la formation des juges, de la définition du budget de la justice et du fonctionnement des tribunaux a aussi été examinée. Une première tentative de réforme constitutionnelle du CSM a échoué en 2012. La question semble de nouveau à l'ordre du jour mais l'objectif principal de la réforme n'a pas encore été clairement défini¹⁶⁹.

ff. Hongrie - conflits avec le gouvernement

83. Après que le Fidesz et le KDNP aient obtenu la majorité des deux tiers au parlement en 2010, le système judiciaire hongrois a été soumis à des changements très importants. La critique la plus importante dont ces changements ont fait l'objet dans divers avis¹⁷⁰ concerne les pouvoirs très étendus, et pour l'essentiel discrétionnaires, attribués au président de l'Office national de la justice en matière de gestion du personnel, de nomination des dirigeants de tribunaux, de transfert des juges et des affaires, ainsi que l'inaptitude du Conseil

¹⁶⁸ Informations communiquées par le représentant de la Croatie au CCPE pendant la préparation de ce rapport.

¹⁶⁹ Voir le Rapport de situation du CCJE, version mise à jour n° 2(2015), par. 62-63.

¹⁷⁰ Les principaux points litigieux sont décrits dans les avis pertinents de la Commission de Venise : Avis n° 621/2011 sur la nouvelle Constitution hongroise (juin 2011) ; Avis n° 663/2012 sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux (mars 2012) ; Avis n° 683/2012 sur les lois organiques relatives au pouvoir judiciaire qui ont été modifiées à la suite de l'adoption de l'Avis CDL-AD(2012)001 sur la Hongrie (octobre 2012) ; Avis n° 720/2013 sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de Hongrie (juin 2013).

judiciaire national à assurer la supervision effective de ces activités. Cette critique a été prise en compte en grande partie au moyen d'amendements répétés de la législation pertinente qui ont renforcé de manière significative les compétences du Conseil judiciaire national et supprimé certains des pouvoirs discrétionnaires du président de l'Office national de la justice.

gg. Malte - absence de pouvoirs

84. Le 19 mai 2015, le représentant de Malte au CCJE a signalé que la composition du Conseil de la justice est encore en cours de discussion avec le gouvernement et l'ordre judiciaire, qui inclut les juges et les magistrats. Le Conseil actuel est composé à majorité de membres de la magistrature mais il ne dispose d'aucun pouvoir exécutif et peut seulement émettre des avertissements¹⁷¹.

hh. Portugal - Conseil supérieur du parquet

85. Les pouvoirs disciplinaires et de gestion relatifs au personnel du parquet sont exercés par le Conseil supérieur du parquet, un organe collégial rattaché au Bureau du Procureur général et présidé par le Procureur général. Le Conseil supérieur du parquet est composé à majorité de procureurs mais il comprend également des membres élus par l'Assemblée de la République et nommés par le ministre de la Justice.

ii. Serbie - majorité élue par le Parlement

86. En Serbie, la majorité des membres du Conseil de la justice étant élus par le parlement, le Conseil est considéré comme non indépendant. Le GRECO a remarqué qu'en raison de sa composition, les procédures de nomination et de promotion de juges continuent à manquer de transparence et sont politisées¹⁷².

jj. Slovaquie - Conseil judiciaire

87. Le 27 mai 2015, le représentant de la Slovaquie au CCJE a déclaré que la situation s'est améliorée : en vertu de la Loi constitutionnelle amendant et complétant la Constitution de la République slovaque, depuis le 1^{er} septembre 2014, la moitié des membres du Conseil judiciaire (CJ) sont élus par leurs pairs ; les autres sont nommés par le ministère de la Justice (3), élus par le parlement (3) et nommés par le Président (3). Le président du CJ, ainsi que le CJ lui-même, se sont vus attribuer des compétences plus étendues¹⁷³.

¹⁷¹ Voir le Rapport de situation du CCJE, version mise à jour n° 2(2015), par. 65.

¹⁷² GRECO, Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle sur la Serbie, 2015, par. 99.

¹⁷³ Voir le Rapport de situation du CCJE, version mise à jour n° 2(2015), par. 66.

kk. Espagne - Conseil général du pouvoir judiciaire

88. Le 10 octobre 2015, le représentant de l'Espagne au CCJE a signalé qu'en 2013, le Conseil général du pouvoir judiciaire a été réformé par la Loi organique n° 4/2013 et, en conséquence, les membres de cet organe sont depuis nommés par le parlement sur la base d'un système de quotas entre les principaux partis politiques. Le Conseil général du pouvoir judiciaire est l'organe qui s'occupe en Espagne de questions sensibles comme les sanctions disciplinaires et la promotion professionnelle des juges. En raison de ses liens politiques manifestes, le Conseil général du pouvoir judiciaire ne peut garantir la séparation des pouvoirs de l'État. Au contraire, sa configuration même (puisqu'il se compose de juges et d'avocats choisis par les autorités politiques) constitue une menace potentielle pour l'indépendance de la justice.
89. Le rapport du GRECO recommandait ce qui suit dans la section portant sur les juges espagnols : analyser le cadre législatif régissant le Conseil général du pouvoir judiciaire et ses répercussions sur l'indépendance effective ou perçue de cet organe ; inscrire dans la loi des critères objectifs et des règles d'évaluation pour les nominations aux hautes fonctions de l'ordre judiciaire. Les autorités espagnoles n'ont pas encore soumis au GRECO les mesures prises pour mettre en œuvre ces recommandations. La Loi organique n° 7/2015 du 21 juillet 2015, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2015, contient des éléments qui semblent aller à l'encontre de l'indépendance de la justice. La « réforme » a institué une procédure nouvelle permettant au président du Conseil général du pouvoir judiciaire de soumettre des propositions impératives au Conseil, en affaiblissant ainsi sa nature et ses fonctions de garant de l'indépendance judiciaire. La réforme a également eu des conséquences négatives sur la charge de travail des juges¹⁷⁴.

ll. Turquie - influence de l'exécutif sur les élections et travail du Conseil de la justice

90. En 2014, le CCJE a reçu du Secrétaire général adjoint du Haut Conseil des juges et des procureurs (HSYK) de Turquie une demande d'aide législative concernant le projet de loi visant à amender la Loi sur le Haut Conseil des juges et des procureurs et d'autres lois connexes. En outre, le 9 janvier 2014, le CCJE a reçu une communication de MEDEL, accompagnée d'une lettre de l'Association des juges et procureurs de Turquie (YARSAV), faisant part de ses préoccupations au sujet de ce projet de loi. L'EAJ a également demandé l'examen de ces amendements. L'inquiétude suscitée par ces amendements portait sur la mise en danger de l'indépendance du HSYK de Turquie et du système judiciaire turc dans son ensemble.
91. Le Bureau du CCJE a préparé le 12 février 2014 une expertise¹⁷⁵ dans laquelle il déclare que le CCJE a connaissance des événements en cours en Turquie et des diverses allégations qui ont été rapportées dans de nombreux media na-

¹⁷⁴ Voir le Rapport de situation du CCJE, version mise à jour n° 2(2015), par. 67-68.

¹⁷⁵ Document CCJE-BU(2014)2.

tionaux et internationaux. Le CCJE note que les principales réformes incluses dans l'ensemble de mesures proposées concernent : 1) les prérogatives du HSYK et les pouvoirs en son sein ; 2) l'organisation et l'administration de l'Académie de justice turque ; 3) les dispositions transitoires en vue du renvoi des personnes occupant actuellement des fonctions au sein du HSYK. Le CCJE souligne que ces mesures auraient pour effet d'accroître énormément l'influence du ministre de la Justice, en particulier sur les nominations de juges et de procureurs, en lui permettant d'intervenir dans le fonctionnement du HSYK, que les compétences du HSYK s'en trouveraient réduites, que la structure interne du HCJP et les pouvoirs en son sein seraient réorganisés, que l'Académie de justice turque serait restructurée, que le HCJP ne serait plus responsable de la formation continue et que les fonctions de l'ensemble de la direction et des autres membres du personnel du HCJP cesseraient au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Le CCJE renvoie par conséquent à ses normes fondamentales et à d'autres instruments européens et internationaux, en déclarant que les amendements proposés sont manifestement tout à fait contraires à ces normes. En ce qui concerne les dispositions transitoires, la proposition que toutes les personnes occupant un poste au sein du HSYK soient démisées de leurs fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, indépendamment du fait de savoir si leur poste continuera à exister, constituerait une ingérence extrême des autres pouvoirs de l'État dans les institutions centrales du pouvoir judiciaire et porterait clairement atteinte à l'indépendance de la justice.

92. Néanmoins, en février 2014, M. Abdullah Gül, le Président alors en exercice, a signé la nouvelle loi¹⁷⁶. Le 10 avril 2014, un grand nombre des nouvelles dispositions ont été déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle. Les amendements restants continuent à susciter des inquiétudes car ils permettent au ministre de la Justice de s'ingérer dans l'organisation et le travail du HSYK, alors que la plupart des normes européennes récentes et, en particulier, celles définies par le Conseil de l'Europe visent à assurer une plus grande indépendance des organes chargés de la nomination et de la révocation des magistrats, aussi bien les juges que les procureurs¹⁷⁷. En outre, avant même cette décision, le ministre de la Justice avait déjà remplacé certains membres clés du personnel administratif du HSYK et transféré des membres du HSYK vers d'autres organes. Ces décisions n'ont pas été renversées car le jugement de la Cour constitutionnelle était sans effet rétroactif¹⁷⁸.
93. Le 6 juin 2014, le CCPE a préparé une déclaration au sujet des développements récents en Turquie¹⁷⁹. Il y indique que tous les amendements problématiques n'ont pas été annulés par la décision de la Cour constitutionnelle turque. Les amendements restants permettent toujours au ministre de la Jus-

¹⁷⁶ <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-01/erdogan-staatsanwaelte-richter-versetzt> ; <http://www.bbc.com/news/world-europe-26351258>.

¹⁷⁷ Voir le Rapport de situation du CCJE, version mise à jour n° 2(2015), par. 21-26.

¹⁷⁸ Déclaration de la Commission de Venise sur des atteintes à l'indépendance de la justice en Turquie, 20 juin 2015 ; voir le Rapport de situation du CCJE, version mise à jour n° 2(2015), par. 69-70.

¹⁷⁹ Document CCPE-SA(2014)1.

tice de s'ingérer dans l'organisation et le travail du HSYK, alors que la plupart des normes européennes récentes et, en particulier, celles définies par le Conseil de l'Europe visent à assurer une plus grande indépendance des organes chargés de la nomination et de la révocation des magistrats, tant les juges que les procureurs.

94. En vertu de la nouvelle loi, de nouveaux membres du HSYK devaient être élus en 2014. Depuis 2010, les juges et les procureurs pouvaient élire la majorité de ses membres. Selon les informations fournies par les juges, avant les élections de 2014, le ministère de la Justice a créé une « Plateforme d'unité judiciaire » qui a présenté des candidats avec l'aide de ressources humaines et financières du ministère. D'après les informations reçues par YARSAV, l'Association des juges turcs, des agents de police ont distribué des tracts en faveur des candidats du gouvernement. L'exécutif promettait des avantages tels qu'une augmentation de salaire et des promotions¹⁸⁰. Les candidats ont déclaré qu'une fois élus, ils travailleraient en harmonie avec l'exécutif. Selon des informations reçues par le CCJE, l'exécutif a exercé des pressions considérables sur les élections, en déclarant qu'il n'accepterait pas les résultats si les candidats soutenus par lui n'étaient pas élus. D'après des informations reçues d'anciens candidats non gouvernementaux, les candidats qui se présentaient sans le soutien du gouvernement ont reçu des menaces. Les candidats de l'exécutif ont été élus. Après le scrutin, de nombreux juges ont déclaré dans des lettres adressées au CCJE que le travail du HSYK a changé et favorise maintenant les intérêts du gouvernement. D'anciens candidats indépendants auraient été démis de leurs postes sans aucun motif. Depuis les élections, la « Plateforme d'unité judiciaire » a créé une association de juges, l'« Association pour l'unité de la magistrature ». Le CCJE et le RECJ ont reçu des courriers de cette association.

mm. Ukraine – destitution des membres

95. Le 19 juin 2015, le représentant de l'Ukraine au CCJE a déclaré qu'avec l'entrée en vigueur de la Loi « sur le rétablissement de la confiance dans la justice » en avril 2014, les membres du Haut Conseil de la justice d'Ukraine (HCJ) et de la Haute Commission de qualification des juges d'Ukraine (HCQJ), à l'exception des membres qui en font partie d'office au titre de leurs fonctions (président de la Cour suprême, ministre de la Justice, Procureur général), ont vu cesser leurs fonctions. En conséquence, le travail des deux principaux organes s'occupant notamment de la nomination, du renvoi et de la responsabilité disciplinaire des juges a été gelé. Les pouvoirs des délégués du Congrès des juges, le plus haut organe autonome habilité à nommer les membres du HCJ et du HCQJ et les juges de la Cour constitutionnelle, ont aussi été résiliés. Le parlement, le Président de l'Ukraine, le Congrès des juges, le Congrès des avocats et le Congrès des représentants des facultés de droit de l'enseignement supérieur et des institutions scientifiques ont nommé trois membres du HCJ chacun et la Conférence pan-ukrainienne des pro-

¹⁸⁰ Informations reçues du RECJ.

cureurs deux membres du HCJ. La nomination des membres du HCJ par le Président et le parlement a été retardée jusqu'en avril-mai 2015 et par les représentants des juristes et des universitaires jusqu'en juin 2015. Etant donné la lenteur du processus de formation du HCJ, certains juges en exercice n'ont pu prendre leur retraite ou être transférés dans un autre tribunal car l'autorisation du HCJ était nécessaire pour de telles décisions. Le quorum du HCJ a maintenant été atteint mais sans tenir compte de la recommandation de la Commission de Venise selon laquelle le Conseil de la justice doit être composé à majorité de juges¹⁸¹.

b. Le rôle des présidents de tribunaux

aa. Géorgie - position renforcée du Président de la Cour suprême

96. En 2013, l'organisation *Neue Richtervereinigung* a remarqué qu'avec la diminution de la forte influence exercée par le pouvoir politique sur le système judiciaire sous l'effet des réformes inspirées par des organisations internationales et des organes comme la Commission de Venise, la position du Président de la Cour suprême s'est trouvée renforcée à tel point qu'il pourrait en résulter des problèmes pour l'indépendance de la justice¹⁸².

bb. Lettonie - fixation de la date des auditions par le président d'un tribunal

97. L'observateur représentant l'AEAJ auprès du CCJE a déclaré le 15 juillet 2015 que les juges sont habilités à fixer la date de la première audition (audition initiale) dans une affaire particulière mais que, dans certains tribunaux régionaux (surtout dans les tribunaux administratifs régionaux), c'est le président du tribunal qui, en pratique, fixe la date des auditions. Cela est contraire aux articles 4 et 6 de la Rec(2010)12¹⁸³.

cc. Fédération de Russie - pouvoirs étendus des présidents de tribunaux

98. D'après des informations publiées dans la presse en 2011¹⁸⁴, les présidents de tribunaux occupent une position de pouvoir en Fédération de Russie car ils décident de l'assignation des affaires et de l'attribution des appartements de fonction et des primes. Les présidents peuvent ainsi exercer une influence indirecte sur le processus décisionnel et mettre en danger l'indépendance des juges.

¹⁸¹ Voir le Rapport de situation du CCJE, version mise à jour n° 2(2015), par. 71.

¹⁸² <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/justiz-in-georgien-gescheiterte-reformen-338.html>, 28 juin 2013 (Neue Richtervereinigung ; Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.).

¹⁸³ Voir le Rapport de situation du CCJE, version mise à jour n° 2(2015), par. 55.

¹⁸⁴ <http://www.bpb.de/internationales/europa/russland/47954/justizsystem?p=all>, 17 mars 2011 (Bundeszentrale für politische Bildung).

c. L'administration des tribunaux

aa. Diversité d'approches des États membres

99. Dans beaucoup de pays qui en sont dotés, le Conseil de la justice est également responsable de l'administration des tribunaux (Albanie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »). Le CCJE a formulé des recommandations à ce sujet¹⁸⁵.
100. Dans certains pays d'Europe du Nord, l'administration du système judiciaire est confiée à un organisme indépendant (Danemark, Islande, Norvège, Suède ; voir aussi Irlande et Royaume-Uni). Au Danemark, l'Autorité d'administration des tribunaux est placée sous l'égide du ministère de la Justice, ce qui ne l'empêche pas de conserver son indépendance. Parmi les 11 membres de cet organe, 8 représentent les tribunaux, 1 est un avocat et 2 possèdent des compétences particulières en matière de gestion et de relations sociales. En Islande, le Conseil islandais de la justice administre les tribunaux de district, tandis que la Cour suprême possède sa propre administration. En Norvège, la gestion des tribunaux relève de l'Administration des tribunaux norvégiens, tandis que les nominations sont approuvées par le gouvernement sur recommandation du Conseil judiciaire des nominations. En Suède, le budget – élaboré par le gouvernement et approuvé par le parlement – est dépensé en toute indépendance par l'Administration nationale des tribunaux. Au Royaume-Uni, le HMCTS (acronyme de « Her Majesty's Courts and Tribunals Service » pouvant être traduit par Service des cours et tribunaux de Sa Majesté) est un organe distinct, ayant un président indépendant et dont le conseil de direction comprend une minorité de juges ; il est responsable de l'administration générale et du personnel non judiciaire des cours et tribunaux. Toutefois, son budget doit être validé par le ministère de la Justice et le Trésor (ministère des Finances).
101. En République tchèque, en Autriche, en Estonie, en Finlande, en Allemagne, en Slovaquie, et en Espagne, le budget, l'administration y compris l'assistance technique (informatique) et parfois également les nominations et les procédures disciplinaires (Autriche, République tchèque) relèvent de la responsabilité du gouvernement et plus particulièrement du ministère de la Justice. En Espagne, ce ministère ainsi que les institutions administratives des régions autonomes sont chargés de l'administration et du budget du système judiciaire. Le Conseil général du pouvoir judiciaire est responsable des nominations, des promotions et des procédures disciplinaires. Il dispose de son propre budget pour s'acquitter de ses fonctions.
102. La Pologne a signalé que son ministère de la Justice exerce une influence considérable via les directeurs de tribunaux et les inspections judiciaires. De telles mesures deviennent problématiques lorsqu'elles permettent à l'exécutif

¹⁸⁵ Voir Avis n°10(2007) du CCJE.

d'avoir accès aux dossiers judiciaires. Il est inacceptable que ces mesures soient utilisées pour influencer le travail des juges sur des affaires en cours.

bb. Autriche - administration par l'exécutif

103. La FEJA a signalé le 15 juillet 2015, à propos des nouveaux tribunaux administratifs de première instance créés récemment en Autriche, que, dans certaines provinces autrichiennes (*Länder*), le président du tribunal administratif est soumis aux ordres du gouvernement de la province dans l'exercice de ses fonctions administratives. Dans ces provinces (Vienne, par exemple), l'administration de la justice est sous l'influence notable du gouvernement de la province, ce que la FEJA juge n'être pas conforme aux articles 4 et 7 de la Recommandation Rec(2010)12.

cc. Belgique - administration par le Collège des cours et tribunaux avec influence de l'exécutif

104. En Belgique, l'administration des tribunaux est assurée par le Collège des cours et tribunaux (Collège) et ses comités de gestion sur la base d'accords conclus avec les ministères de la Justice et des Finances. La loi du 18 février 2014 a établi un système en vertu duquel les décisions de gestion des collèges et de la Cour de cassation sont soumises à la surveillance des ministres de la Justice et des Finances. L'un des outils de cette surveillance est un contrat de gestion. Ce concept légal est tiré de la Loi sur les entreprises publiques autonomes. L'objectif déclaré est d'imposer certaines priorités aux collèges et à la Cour, d'orienter les moyens qui leur sont fournis en fonction de ces priorités, et donc de permettre à l'exécutif de jouer un rôle important dans la définition des politiques judiciaires. La loi autorise le ministre de la Justice à substituer sa propre décision à celle d'un collège sur la requête du comité de gestion d'une entité judiciaire. Une double surveillance est aussi établie pour l'annulation des décisions. Les collèges peuvent annuler une décision du comité de gestion si celle-ci est jugée contraire à une instruction obligatoire ou à un plan de gestion. La loi crée en outre un mécanisme de contrôle et d'annulation des décisions des collèges des tribunaux et du comité de direction de la Cour de cassation. Ce mécanisme prend la forme de la participation de deux délégués du ministre aux réunions des collèges et du comité de direction de la Cour de cassation, qui peuvent former un recours contre toute décision auprès du ministre de la Justice. Ce système ignore entièrement – ou même nie – l'indépendance de la justice (procureurs y compris) en tant qu'organisation. Il crée aussi le danger d'ingérences de l'exécutif dans l'exercice du pouvoir judiciaire. Un recours contre la loi du 18 février 2014 a été déposé devant la Cour constitutionnelle.

105. Le 15 juin 2015, le représentant de la Belgique au CCJE a informé le CCJE qu'en 2014, le Département de la justice (organe faisant partie de la structure du système judiciaire) a perdu son autonomie en matière de recrutement de personnel. Le système judiciaire est soumis à cet égard au contrôle de l'administration gouvernementale : aucun magistrat, greffier ou secrétaire ne

peut plus être recruté, nommé et promu sans l'accord de l'Inspection des finances, qui contrôle uniquement les implications financières et économiques de la décision¹⁸⁶.

dd. Pologne - directeurs des tribunaux et révisions législatives fréquentes

106. Le représentant de la Pologne au CCJE a résumé la situation comme suit¹⁸⁷ : si les juges sont libres d'exercer leurs fonctions purement judiciaires (comme déterminer la peine ou statuer), l'influence de l'exécutif et du législatif se fait vivement sentir dans d'autres domaines. Le ministère de la Justice exerce une forte influence sur l'administration des tribunaux de droit commun, tandis que le ministère des Finances est responsable du budget de la justice. Les présidents des juridictions suprêmes sont tenus de présenter un rapport annuel au parlement.
107. Les tribunaux ordinaires (tribunaux de district, tribunaux régionaux et cours d'appel) ne sont indépendants qu'au regard de leur fonctions judiciaires. La supervision administrative des tribunaux, ainsi que l'autorité budgétaire, sont confiées au ministre de la Justice. Le ministre de la Justice délègue ses pouvoirs à des « directeurs de tribunaux ». Ceux-ci sont nommés, renvoyés et promus par le ministre de la Justice ; le ministère fixe leurs salaires et décide de l'allocation des primes et indemnités. Une réforme de la législation adoptée en 2011 (en vigueur depuis janvier 2013) a accru les pouvoirs des directeurs de tribunaux, en restreignant le contrôle des présidents de tribunaux sur leur fonctionnement, notamment en ce qui concerne le personnel administratif. Les présidents de tribunaux, bien qu'occupant encore formellement un rang plus élevé dans la hiérarchie que les directeurs de tribunaux, sont en fait sans influence sur ces derniers qui sont responsables devant le ministre de la Justice. En dépit des remarques critiques formulées par le Conseil de la justice polonais au sujet de cette loi, la Cour constitutionnelle a jugé en 2013 que la décision de confier aux directeurs de tribunaux la gestion du personnel administratif des tribunaux, en contournant les présidents de tribunaux, était conforme à la Constitution.
108. Les derniers amendements à la Loi sur la structure organisationnelle des tribunaux ordinaires portent essentiellement sur la relation entre les juges/tribunaux et le ministre de la Justice. Le maintien de l'indépendance des tribunaux et des juges sous le contrôle administratif du pouvoir exécutif constitue l'un des problèmes cruciaux du système judiciaire. Les prérogatives du ministre de la Justice polonais incluent notamment : l'ouverture de procédures disciplinaires à l'encontre de juges, le détachement de juges (transfert temporaire de juges au ministère de la Justice), le contrôle de l'École nationale de la magistrature et l'exercice d'une influence sur la nomination des présidents de tribunaux. La loi donne au ministère de la Justice le pouvoir d'exiger des

¹⁸⁶ Voir le Rapport de situation du CCJE, version mise à jour n° 2(2015), par. 54.

¹⁸⁷ Informations communiquées le 19 juin 2015.

présidents de cours d'appel la communication de dossiers d'affaires. Le Conseil de la justice polonais a déclaré que cet amendement était inconstitutionnel. Le pouvoir accordé au ministre de la Justice d'obtenir le dossier de n'importe quelle affaire, notamment dans le cas d'un litige entre un individu et l'État, met gravement en doute la possibilité de tenir un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial. La Cour constitutionnelle polonaise a jugé depuis que l'amendement était inconstitutionnel¹⁸⁸.

109. La situation politique en Pologne n'est pas non plus favorable à l'indépendance de la justice. Les ministres de la Justice ne restent généralement en fonction qu'un temps bref : vingt-cinq personnes se sont succédées à ce poste depuis 1989. Leurs décisions visent souvent des avantages politiques à court terme et ont fréquemment pour effet de déstabiliser le travail des tribunaux en générant des coûts inutiles. La Pologne indique que les directeurs de tribunaux du ministère de la Justice gèrent les tribunaux de compétence générale en vertu d'un texte relevant de la législation primaire. Cette loi n'étant ni « cardinale » ni « organique », elle peut donc être modifiée à une simple majorité et, de fait, a été profondément réformée à de nombreuses reprises. Plus de 50 modifications auraient ainsi été adoptées depuis son introduction initiale en 2001, dont 7 pour la seule année 2014. Ces changements vont généralement dans le sens d'une influence accrue du ministère de la Justice. Leur fréquence rend impossible toute évolution cohérente et durable du système judiciaire.

ee. Slovénie - influence de l'exécutif

110. Une nouvelle Loi sur les tribunaux (LT) est entrée en vigueur en août 2013¹⁸⁹. L'Association des juges slovènes, le Conseil de la justice et la Cour suprême avaient sévèrement critiqué le projet de loi et le service juridique et législatif du parlement, qui avait soutenu l'avis du secteur judiciaire, n'est parvenu qu'à en atténuer légèrement le contenu. La modification de la législation est intervenue au moment même où les tribunaux slovènes condamnaient plusieurs hommes politiques et hommes d'affaires pour corruption et abus de pouvoir. La LT a introduit un nouvel article 65a sur la base duquel le ministère de la Justice a créé un département chargé de contrôler l'administration de la justice, notamment en ce qui concerne l'organisation de la gestion des tribunaux, de surveiller le respect des normes de qualité dans l'administration de la justice, de contrôler l'application de la Loi sur les redevances perçues par les tribunaux, de surveiller l'application des ordonnances des tribunaux et d'assurer la supervision administrative conformément aux ordonnances des tribunaux.
111. Les inspecteurs (qui ne sont pas des juges mais des agents publics dont les qualifications ne sont pas encore claires) peuvent avoir accès non seulement aux registres et documents concernant la gestion des tribunaux mais aussi aux dossiers des affaires en cours. Bien que l'article 65a, paragraphe 5, stipu-

¹⁸⁸ Voir le Rapport de situation du CCJE, version mise à jour n° 2(2015), par. 56-57.

¹⁸⁹ Informations communiquées par le représentant de la Slovénie au CCJE.

le que le nouveau département doit respecter l'indépendance des juges, la présomption d'innocence et les garanties d'un procès équitable, la magistrature est convaincue, au vu de l'expérience antérieure (où le ministère de la Justice pouvait avoir accès uniquement aux dossiers des affaires non en instance, et seulement au regard de l'application de la Loi sur les redevances des tribunaux), que ces dispositions n'instaurent pas de garanties suffisantes. Le ministre de la Justice peut proposer, en se basant sur les conclusions du département, la révocation de présidents de tribunaux et initier une procédure (disciplinaire ou autre) à l'encontre d'un juge. La magistrature considère que la création de ce département et les pouvoirs qui lui sont attribués sont contraires à la Constitution et au principe de séparation des pouvoirs, car ils permettent à l'exécutif d'exercer une influence et un contrôle sur des affaires concrètes et sur les présidents de tribunaux et lui donnent la possibilité d'exercer des pressions sur certains juges.

ff. Fermeture de tribunaux locaux¹⁹⁰

112. Dans leurs réponses au questionnaire envoyé en préparation de l'Avis n° 18 (2015) du CCJE, plusieurs États membres font état de réformes concernant les arrondissements judiciaires qui ont entraîné une réduction très importante du nombre de tribunaux locaux : la Croatie (suppression de 40 tribunaux), l'Estonie, la Finlande, la Pologne (suppression de 79 tribunaux, soit 25% des tribunaux de district polonais) et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (suppression de 16 tribunaux). Dans certains pays, ces fusions de tribunaux ont provoqué le transfert contraint de nombreux juges. En Allemagne, dans le *Land* de Rhénanie-Palatinat, la fusion de deux cours d'appel a échoué à cause de l'opposition du système judiciaire et de certains partis politiques. Le projet avait été initié après qu'un tribunal administratif ait jugé que la promotion récente du président de l'une des cours d'appel était illégale et qu'il devait donc quitter son poste. Sa destitution avait été suivie de l'introduction par le premier ministre du *Land* d'un plan de suppression de la même cour d'appel. Les fusions de tribunaux locaux font aussi souvent l'objet de discussions en Allemagne mais échouent fréquemment en raison de l'opposition d'hommes politiques locaux.
113. En mars 2013, la Cour constitutionnelle polonaise a statué que la Loi sur la structure organisationnelle des tribunaux ordinaires autorisant le ministre à créer et supprimer des tribunaux par la voie réglementaire était conforme à la Constitution. Depuis le 1^{er} janvier 2013, le ministre de la Justice avait supprimé 79 des plus petits tribunaux de district en les intégrant comme antennes locales à des entités de plus grande taille. 25% de l'ensemble des tribunaux de district avaient ainsi été supprimés. Cependant, en 2014 a été adoptée une nouvelle loi qui prévoit le rétablissement, à partir du 1^{er} janvier 2015, de la plupart des tribunaux supprimés.

¹⁹⁰ Croatie, Pologne, « L'ex-République yougoslave de Macédoine ».

3. Conclusions

114. De nombreux États membres ont créé des Conseils de la justice à la composition et aux compétences diverses. Pour jouer un rôle de protection efficace de l'indépendance des juges et des procureurs, ces conseils doivent être dotés de compétences significatives. De simples fonctions consultatives ne sauraient suffire. Les exemples mentionnés dans cette section montrent aussi que la mise en place d'un Conseil de la justice n'est utile que si ses membres peuvent travailler en toute indépendance à l'égard de l'exécutif et ne sont pas indûment politisés. Le Conseil de la justice doit être composé d'une majorité de juges ou de procureurs élus par leurs pairs. Les élections doivent être libres de toute influence extérieure. L'exercice par l'exécutif d'une influence et de pressions comme celles qui auraient eu lieu en Turquie en 2014 est inacceptable. L'exécutif ne doit influencer d'aucune façon les élections et le travail d'un conseil. Ce n'est qu'à cette condition que les Conseils de la justice pourront protéger efficacement l'indépendance des juges et des procureurs. Les décisions d'un conseil fonctionnant de façon indépendante entrent dans le champ d'un « tribunal indépendant et impartial » au sens de l'article 6 de la CEDH.
115. Les présidents de tribunaux peuvent jouer un rôle important de porte-paroles du système judiciaire vis-à-vis des autres pouvoirs de l'État et du grand public. Ils peuvent agir comme des dirigeants de tribunaux indépendants et non comme des dirigeants soumis à l'influence de l'exécutif. Le CCJE note cependant le risque potentiel que la hiérarchie judiciaire interne fait peser sur l'indépendance de la justice¹⁹¹. Les présidents de tribunaux doivent respecter le fait qu'un juge, en particulier un juge travaillant dans un tribunal qu'ils président, n'est dans l'exercice de ses fonctions l'employé de personne ; il exerce une fonction de l'État. Il est par conséquent le serviteur de la loi et il n'est responsable que devant la loi. Il est évident qu'un juge, lors de l'examen d'une affaire, n'agit sur aucun ordre ou instruction de la part d'un tiers au sein ou à l'extérieur du système judiciaire¹⁹², y compris le président du tribunal où il exerce ses fonctions. Les présidents de tribunaux ne devraient pas être habilités à décider de questions concernant la rémunération ou le logement des juges et ils ne doivent en aucun cas exercer leurs fonctions d'une manière susceptible de faire pression sur un juge ou de l'inciter à se prononcer sur une affaire dans un sens particulier.
116. Bien que l'auto-administration de la justice existe ou que son champ ait été élargi dans de nombreux États membres, dans certains pays, le ministère de la Justice exerce une influence considérable sur l'administration des tribunaux au moyen d'accords administratifs, de directeurs de tribunaux et d'inspections judiciaires. Dans certains États membres, l'administration des tribunaux dépend directement du ministère de la Justice. Le CCJE a formulé des recommandations à ce sujet, et notamment sur le risque qu'une influence directe ou

¹⁹¹ Voir Avis n°1(2001) du CCJE, par. 66.

¹⁹² *Ibid.*, par. 64.

indirecte de l'exécutif sur l'administration de la justice fait peser sur l'indépendance de la justice¹⁹³. La présence d'agents de l'exécutif au sein des organes directeurs des cours et tribunaux devrait être évitée. Cette présence peut conduire à des ingérences dans la fonction judiciaire, mettant ainsi en danger l'indépendance de la justice. Le CCJE est d'avis que, bien que le point de vue d'inspecteurs externes puisse aider à détecter des lacunes dans une institution donnée, comme le pouvoir judiciaire, il est vital que les activités des inspecteurs n'interfèrent jamais dans les enquêtes judiciaires et procès en cours¹⁹⁴.

117. Les changements de politiques et les réformes légales et organisationnelles, y compris la fermeture de tribunaux locaux, ne posent pas nécessairement problème au regard de l'indépendance des juges et des procureurs. Dans les limites établies par la Constitution et découlant des normes internationales, ils relèvent des compétences de la législature, qui doit adapter le système légal à des défis nouveaux en tenant compte de l'évolution sociale et démographique. Cependant, comme l'a noté le CCJE, de trop fréquents changements sur une courte période devraient être si possible évités, plus particulièrement dans le domaine de l'administration de la justice¹⁹⁵. Ces réformes ne doivent pas non plus servir abusivement à obtenir accès à des affaires judiciaires ou à influencer le processus décisionnel. Lorsque des modifications du système de la justice sont introduites, des précautions doivent être prises pour veiller à ce qu'elles soient accompagnées par des dispositions financières, techniques¹⁹⁶ et procédurales adéquates et qu'il y ait suffisamment de ressources humaines¹⁹⁷. Dans le cas contraire, il existe un risque d'instabilité de l'administration de la justice et le public pourrait croire, à tort, que les problèmes dans l'administration du nouveau système sont dus au juges et aux procureurs. Cela peut ébranler la confiance du public et mener à des conflits inutiles¹⁹⁸.

III.L'indépendance des procureurs au sein de la hiérarchie du ministère public

1. Introduction

118. Une structure hiérarchique est un trait essentiel de la plupart des ministères publics. Dans certains systèmes, le Procureur général se trouve au sommet d'un parquet organisé de manière hiérarchique mais néanmoins autonome. Dans ce type de systèmes, le Procureur général peut être soumis à certaines obligations à l'égard du parlement ou de l'exécutif. Dans d'autres systèmes, l'exécutif, c'est-à-dire le ministre de la Justice, est le supérieur hiérarchique ultime de tous les procureurs et il peut leur donner des instructions. Dans tous

¹⁹³ Voir Avis n°18(2015) du CCJE, par. 48-49.

¹⁹⁴ *Ibid.*, par. 49.

¹⁹⁵ Voir Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (2015), p. 17.

¹⁹⁶ Voir Avis n° 7(2012) du CCPE, par. 39-44.

¹⁹⁷ Voir Avis n° 11(2008) du CCJE ; Avis n° 7(2012) du CCPE, par. 36-38.

¹⁹⁸ Voir Avis n° 18(2015) du CCJE, par. 45.

les systèmes hiérarchiques, l'existence de garanties appropriées de non-ingérence est essentielle pour assurer que les activités des procureurs sont exemptes de toutes pressions externes¹⁹⁹, ainsi que de pressions indues ou illégales émanant de l'intérieur même du système de poursuite²⁰⁰. Le CCPE a précisé ce que doivent être ces garanties dans l'Avis n° 9 (2014) (Charte de Rome). Les rapports entre les différents niveaux de la hiérarchie doivent répondre à des règles claires, transparentes et équilibrées, et un système approprié de contrôle doit être mis en place²⁰¹. Les informations présentées dans ce chapitre ne portent pas toutes sur des atteintes à l'indépendance des procureurs. Sont surtout décrites ici les diverses approches adoptées par les États membres.

119. Les procureurs de rang supérieur doivent être en mesure d'exercer un contrôle approprié sur les décisions du ministère public, sous réserve du respect des droits de chaque procureur²⁰². Dans un système hiérarchique, la manière dont sont transmises les instructions présente un caractère essentiel pour garantir la non-ingérence et l'efficacité. Selon les normes développées par le CCPE dans l'intérêt général et de chaque procureur, toute instruction à caractère général doit revêtir une forme écrite et transparente²⁰³. Les instructions de l'exécutif ou d'un niveau supérieur de la hiérarchie concernant des affaires spécifiques sont inacceptables dans certains systèmes juridiques. Si l'octroi d'une plus grande indépendance au ministère public est une tendance générale, ce qu'encourage le CCPE, il n'existe aucune norme commune à cet égard. Lorsque la loi permet encore de telles instructions, celles-ci devraient être formulées par écrit, limitées et régies par la loi²⁰⁴. Le procureur devrait avoir le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient par écrit. Au cas où une instruction lui paraîtrait illégale ou contraire à sa conscience, des garanties juridiques et une procédure interne adéquate doivent s'offrir à lui²⁰⁵. Le rapport montre que cela n'est pas le cas partout.

2. Incidents et autres informations

a. *Albanie - statut du Procureur général*

120. Le Procureur général soumet un rapport au parlement sur la situation en matière de criminalité. Ce rapport permet à l'Assemblée (et également au public) de s'informer de la situation de la criminalité dans le pays et d'évaluer le travail du parquet. En 2006 et 2008, la Cour constitutionnelle a statué que les outils de contrôle parlementaires (mais non le contrôle de l'exécutif) ne peuvent en aucun cas être utilisés aux fins de l'examen et de l'évaluation des décisions prises par un procureur dans une affaire particulière. Les tribunaux, et non le parlement, offrent des mécanismes de contrôle des décisions des pro-

¹⁹⁹ Voir Normes de l'IAP (1999) 2.2.

²⁰⁰ Voir Avis n° 9(2014) du CCPE, par. 40.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² *Ibid.*, par. 42.

²⁰³ *Ibid.*, par. 46.

²⁰⁴ *Ibid.*, par. 47.

²⁰⁵ *Ibid.*, par. 49.

cureurs, y compris les décisions telles que la non-initiation d'une procédure, le classement d'une affaire ou le placement d'une personne en détention.

121. Le Procureur général n'est pas indépendant du gouvernement car il est tenu de suivre et de mettre en œuvre les recommandations formulées par le Conseil des ministres via le ministre de la Justice, qui est habilité à contrôler les progrès de la mise en œuvre des recommandations, ainsi que le caractère légal des activités du parquet et la régularité de ses enquêtes. En outre, sur la base des résultats de ses inspections, le ministre de la Justice peut, le cas échéant, soumettre au Procureur général des recommandations en vue de l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Le représentant de l'Albanie au CCPE est d'avis que ce contrôle/cette obligation de rendre des comptes nuit à l'indépendance du parquet.
122. Le ministère public de la République d'Albanie est une institution indépendante qui ne fait partie ni de l'exécutif, ni du système judiciaire. L'indépendance des procureurs est protégée par la constitution. En tant qu'organe centralisé, son fonctionnement est régi par le principe selon lequel les ordres et instructions d'un procureur de rang supérieur sont impératives pour les procureurs de rang inférieur. Toutefois, un procureur a le droit de refuser un ordre ou une instruction manifestement contraire à la loi. Le représentant de l'Albanie au CCPE considère que cette disposition devrait être améliorée afin de permettre à un procureur de rang inférieur de faire appel d'un ordre ou d'une instruction apparemment illégal devant le Procureur général.

b. Autriche - discussion sur le droit du gouvernement de donner des instructions

123. En Autriche, le droit du ministère de la Justice de donner des instructions aux procureurs a été modifié. Un comité de réflexion (*Weisenrat*) a été créé. Cependant, il ressort des critiques des juges et des procureurs que le ministre de la Justice continue en fait à disposer du droit de donner des instructions, quel que soit l'avis du comité. C'est pourquoi les juges et procureurs autrichiens sont favorables à la mise en place d'un Procureur général auquel le ministre ne pourrait pas donner d'instructions²⁰⁶.

c. Azerbaïdjan - forte influence du Président

124. Le Président de l'Azerbaïdjan exerce une forte influence sur les nominations des procureurs et peut se tenir informé de l'enquête et des poursuites dans des cas spécifiques. Cette situation a été critiquée par le GRECO comme pouvant créer le risque d'une influence injustifiée, d'instructions déguisées et de

²⁰⁶ Informations publiées dans la presse : *Die Presse*, 16 mars 2014, http://diepresse.com/home/recht/rechtallgemein/1575636/Weisungsrecht-uber-Staatsanwaelte_Reform-entzweit-Juristen (consulté le 8 décembre 2015) ; *Der Standard*, 6 mai 2015, <http://derstandard.at/2000015371830/Weisungsrecht-Richter-und-Staatsanwaelte-nicht-gluecklich> (consulté le 8 décembre 2015).

pressions indirectes²⁰⁷. Etant donné son rôle dans la poursuite des affaires de corruption en Azerbaïdjan, il est essentiel que le ministère public soit – et soit perçu comme – réellement indépendant²⁰⁸.

d. Chypre - droit du Procureur général indépendant de donner des instructions

125. A Chypre, selon les informations fournies par le représentant de ce pays au CCPE, la Constitution (article 113.2) confie au Procureur général (*Attorney General*) la direction du système de poursuites, en l'autorisant à superviser toute procédure de poursuite et y intervenir. Le Procureur général est un organe indépendant dans la mesure où son Bureau ne dépend d'aucun ministère. En outre, contrairement à d'autres détenteurs d'une charge publique (par ex. l'Auditeur général de la République et le Gouverneur de la Banque centrale), le Procureur général n'est pas tenu de soumettre chaque année un rapport au Président sur les activités de son Bureau. Cette indépendance, associée à l'inamovibilité du Procureur général et aux qualifications requises pour l'accès à cette fonction, lui confère un statut quasi-judiciaire qui est non seulement, semble-t-il, la cause du respect particulier dont jouit cette institution parmi le public, mais aussi le motif pour lequel les tribunaux ont à maintes reprises souligné que son pouvoir discrétionnaire est absolu et échappe à tout contrôle judiciaire. Le Procureur général semble, par conséquent, jouir d'une grande indépendance dans ses relations avec l'exécutif et le système judiciaire.

e. Estonie - contrôle du ministère de la Justice sur le parquet

126. En Estonie, l'indépendance et l'impartialité des procureurs sont garanties par la loi²⁰⁹. Le Bureau du procureur est un organe gouvernemental dépendant du ministère de la Justice. Le ministre de la Justice exerce un contrôle sur le Bureau du procureur. D'une manière générale, le ministre de la Justice ne peut intervenir dans les décisions prises par un procureur exerçant ses fonctions dans une procédure pénale. Le contrôle est comparable à un audit interne réalisé afin d'évaluer le travail du ministère public dans son ensemble et de déterminer si ses unités remplissent individuellement leurs fonctions (par ex. durée des procédures et motifs de délai)²¹⁰.

f. Allemagne - pouvoir exercé par le ministre de la Justice sur le Procureur général fédéral

127. En Allemagne, le Procureur général fédéral (*Generalbundesanwalt*), qui est à la tête du Ministère public fédéral (*Bundesanwaltschaft*), est un « fonction-

²⁰⁷ Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO, Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs, Rapport d'évaluation sur l'Azerbaïdjan, publié le 2 avril 2015, p. 31, par. 90.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Informations communiquées par le représentant de l'Estonie au CCPE pendant la préparation de ce rapport.

²¹⁰ *Ibid.*

naire politique » (*politischer Beamter*), c'est-à-dire qu'il occupe un poste faisant partie de la liste des fonctions pour lesquelles, aux termes de la loi, « l'approbation constante des idées et objectifs politiques fondamentaux du gouvernement est requise ». De ce fait, le ministre de la Justice peut demander au président fédéral de révoquer de manière discrétionnaire le Procureur général fédéral s'il juge que cette approbation a cessé d'exister. En outre, aux termes de la législation allemande, les procureurs sont tenus d'appliquer les directives de leur supérieur hiérarchique. Le ministre fédéral de la Justice peut donc, en tant que supérieur hiérarchique, donner des instructions au Procureur général fédéral. Dans les *Länder*, les différents Etats fédérés de l'Allemagne, les procureurs généraux ne sont plus considérés comme des « fonctionnaires politiques », mais les ministres de la justice respectifs ont théoriquement toujours le droit de donner des instructions aux procureurs généraux des *Länder*. Cependant, en pratique, ce droit est rarement exercé²¹¹. Néanmoins, le GRECO a recommandé en 2015 d'abolir le droit des ministres de la justice de communiquer des instructions externes dans des affaires particulières. Au minimum, des mesures appropriées devraient être prises pour veiller à ce que les instructions communiquées par les ministres de la justice incluent des garanties adéquates de transparence et d'équité et – s'agissant d'une instruction demandant à un procureur de s'abstenir de poursuivre – fassent l'objet d'un contrôle spécifique approprié²¹².

128. Le système a fait l'objet de discussions à l'occasion d'une affaire récente impliquant le Procureur général fédéral et représentant de l'Allemagne au CCPE, M. Harald Range. Au printemps 2015, des journalistes tenant un blog sur le site *Netzpolitik.org* ont publié des documents de l'Office fédéral de protection de la Constitution (*Bundesamt für Verfassungsschutz*, BfV), le service de renseignement intérieur de la République fédérale d'Allemagne, sur ses projets concernant l'internet. Le président du BfV a demandé l'ouverture d'une enquête pénale pour soupçons de trahison à l'encontre des deux blogueurs et de l'informateur inconnu ayant divulgué les documents. Le Procureur général fédéral, M. Harald Range, a donc ouvert une enquête dans le cadre de laquelle il a chargé un expert extérieur, un chercheur universitaire, de déterminer si les documents publiés avaient effectivement été classifiés comme secrets d'État. La presse a vivement critiqué cette enquête comme constituant une violation de la liberté de la presse.

129. Le 4 août 2015, Le Procureur général fédéral Range a émis une déclaration publique dénonçant une « intrusion intolérable » dans l'indépendance de la justice²¹³. Selon lui, après avoir reçu l'instruction d'interrompre l'enquête sur cette affaire et d'annuler le mandat d'expertise, M. Range s'est conformé aux ordres de son supérieur. On lui aurait annoncé, selon ses dires, qu'en cas de

²¹¹ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 août 2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/staatsanwaltschaft-richter-fordern-abschaffung-des-weisungsrechts-13735928.html> (consulté le 25 septembre 2015).

²¹² Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO, Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs, Rapport d'évaluation sur l'Allemagne, publié le 28 janvier 2015, p. 55 et suiv., par. 203-206.

²¹³ La formule exacte utilisée en allemand est mentionnée sur le site *Zeit Online*, 4 août 2015, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-08/netzpolitik-range-stellungnahme-dokumentation> (consulté le 25 septembre 2015).

refus, il perdrait son poste. Dans sa déclaration, M. Range déclare que la liberté de la presse et la liberté d'expression sont précieuses mais que ces droits fondamentaux ne libèrent pas les journalistes de l'obligation de respecter la loi. L'examen de la légalité des actes incombe à la justice (y compris le ministère public) mais, pour ce faire, celle-ci doit être libre de toute ingérence politique. La Constitution allemande protège tout autant l'indépendance de la justice que la liberté de la presse et la liberté d'expression. Intervenir dans une enquête parce que ses résultats pourraient être politiquement inopportuns constitue une intrusion intolérable dans l'indépendance de la justice. Suite à cette déclaration, le ministre de la Justice a demandé au président fédéral de démettre M. Range de ses fonctions de Procureur général fédéral. Le ministre a nié avoir donné instruction de retirer le rapport ou de stopper l'enquête. Il a soutenu que le Procureur général fédéral Range et lui-même étaient convenus d'agir ainsi au cours d'un échange informel. Il a également nié que M. Range ait été menacé de renvoi. Dans une séance non publique de la commission de la justice et de la protection des consommateurs du parlement fédéral le 19 août 2015, M. Range et le ministre de la Justice Maas ont maintenu leurs versions contradictoires des événements²¹⁴.

130. L'affaire a suscité une discussion animée dans l'ensemble des media allemands et au sein du système judiciaire (y compris le ministère public)²¹⁵. Les fonctions du Procureur général fédéral et le pouvoir du ministre de la Justice de donner des instructions sont maintenant débattus. Certains participants à ce débat, par exemple le journal *Tagesspiegel*²¹⁶ et la Fédération allemande des avocats²¹⁷, ont souligné le fait que le ministère public fait partie de l'exécutif et non de la justice. Il est placé, par conséquent, sous le contrôle du ministre de la Justice et doit obéir à ses instructions. Le ministre de la Justice se trouve à son tour sous le contrôle d'un parlement démocratiquement élu. Si le pouvoir de donner des instructions était aboli, il en résulterait un « déficit démocratique inacceptable ».
131. Le journal *Die Welt* a critiqué le statut du Procureur général fédéral en tant que fonctionnaire politique pouvant être révoqué de manière discrétionnaire par le ministre de la Justice. Dans une telle situation, des directives explicites ne sont pas nécessaires. Des menaces et allusions indirectes sont suffisantes pour orienter dans la voie voulue un Procureur général fédéral soucieux de

²¹⁴ <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-08/netzpolitik-afaere-heiko-maas-harald-range-widerspruch-rechtsausschuss> (consulté le 7 novembre 2015).

²¹⁵ http://www.focus.de/magazin/archiv/afaere-minister-will-top-ermittler-bestrafen_id_4876566.html, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-08/netzpolitik-harald-range-unabhaengigkeit-der-justiz>, <http://www.taz.de/!5218459/>, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article144979267/Range-raeumte-mit-einem-Maerchen-auf.html>, <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-08/pressefreiheit-netzpolitik-fischer-im-recht/komplettansicht>, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/weisungsrecht-staatsanwalt-justiz-politik-extern-generalbundesanwalt-generalstaatsanwalt/>, <http://www.swr.de/landesschau-aktuell/rp/interview-mit-zweibruecker-generalstaatsanwalt-hund-uebt-kritik-an-bundesjustizminister/-/id=1682/did=15954840/nid=1682/sk6wiw/>, <http://www.tagesspiegel.de/politik/streit-um-netzpolitik-org-bundesrichter-erlaeuern-kritik-an-heiko-maas/12157428.html>

²¹⁶ *Tagesspiegel*, 7 août 2015, <http://www.tagesspiegel.de/politik/staatsanwaelte-und-der-fall-netzpolitik-org-warum-das-weisungsrecht-des-justizministers-bleiben-sollte/12157484.html> (consulté le 25 septembre 2015).

²¹⁷ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 août 2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/staatsanwaltschaftsrichter-fordern-abschaffung-des-weisungsrechts-13735928.html> (consulté le 25 septembre 2015).

conserver son poste²¹⁸. L'Association des juges allemands (*Deutscher Richterbund*, DRB) a, elle aussi, critiqué le droit de révoquer le Procureur général fédéral. Ce droit montre le contrôle exercé par l'exécutif sur le procureur. Le ministère public doit respecter la loi et donc faire preuve d'impartialité ; le contrôle éventuel devrait par conséquent être exercé par les cours de justice et non par des hommes politiques. Le *Land* de Saxe²¹⁹ ainsi que la DRB²²⁰ ont déposé des projets de loi en vue d'abolir le pouvoir de donner des instructions au Procureur général fédéral.

g. Hongrie - garantie de l'indépendance du ministère public et pouvoirs du Procureur général

132. Aux termes de la Constitution hongroise, le ministère public est indépendant du gouvernement et subordonné uniquement au parlement. Cependant, la Cour constitutionnelle a statué que le Procureur général n'a aucune responsabilité politique à l'égard du parlement et ne peut être révoqué par lui. Le Procureur général présente au parlement un rapport annuel mais le parlement ne peut lui donner des instructions, pas même sur l'étendue de ce rapport. Aucune instruction d'engager ou non des poursuites dans une affaire ne peut être donnée à un procureur. En règle générale, une telle instruction constituerait une infraction pénale. Ni le Procureur général, ni aucun organe du parquet ne peuvent recevoir d'instructions, en particulier sur le fait d'engager ou non des poursuites.

133. Le Procureur général dirige le ministère public. La Cour constitutionnelle a reconnu le droit du Procureur général à donner des ordres dans les limites de la loi ; autrement dit, les décisions du Procureur général peuvent être contestées devant un tribunal. Le ministère public est organisé de manière hiérarchique. Dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs sont subordonnés au Procureur général. Ils doivent obéir aux instructions légales d'un supérieur hiérarchique. Ces instructions peuvent être communiquées par écrit à la demande d'un procureur. Un procureur jugeant des instructions incompatibles avec l'État de droit ou sa conviction juridique peut soumettre par écrit une demande motivée d'être exempté de l'administration d'une affaire. En pareil cas, l'administration de l'affaire est confiée à un autre procureur ou reprise par le procureur de rang supérieur lui-même²²¹.

h. Luxembourg - contrôle du ministre de la Justice

134. Le GRECO a noté que, bien que considéré comme faisant partie du système judiciaire du Luxembourg, le ministère public du Luxembourg repose sur un ordre hiérarchique. Le ministre de la Justice supervise tous les membres du

²¹⁸ <http://www.welt.de/politik/deutschland/article144979267/Range-raeumte-mit-einem-Maerchen-auf.html>,

²¹⁹ *Medienservice Sachsen*, 5 août 2015, <http://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/198927> (consulté le 25 septembre 2015).

²²⁰ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 août 2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/staatsanwaltschaft-richter-fordern-abschaffung-des-weisungsrechts-13735928.html> (consulté le 25 septembre 2015).

²²¹ Informations communiquées par le représentant de la Hongrie au CCPE pendant la préparation de ce rapport.

parquet. Le Procureur général d'État est placé sous l'autorité du ministre de la Justice. Il dirige et supervise les membres de son Bureau, les procureurs et leurs adjoints. Le GRECO a recommandé d'accorder au parquet une plus grande indépendance²²².

i. Islande - droit de contrôle non exercé en pratique

135. Le Code de procédure pénale (article 18) dispose que les procureurs ne reçoivent aucune instruction d'une autre autorité sur l'exercice de l'action publique, sauf cas spécialement prévu par la loi. Le Procureur général est responsable devant le ministre de l'Intérieur, bien qu'il exerce ses pouvoirs de poursuite en toute indépendance vis-à-vis du ministre et du ministère. Le Procureur général est officiellement et administrativement lié au ministre de l'Intérieur, mais ce dernier ou le ministère ne peuvent lui donner aucune instruction sur le traitement d'une affaire particulière. Le ministre de l'Intérieur supervise théoriquement l'exercice du pouvoir de poursuite et peut demander au Procureur général de lui rendre compte d'une affaire particulière. Toutefois, en pratique, ce dernier droit n'est plus appliqué. Dans des situations bien précises, par exemple en cas de trahison ou d'infraction commise à l'encontre du Président islandais, le ministre de l'Intérieur est habilité à donner au Procureur général des instructions sur le déroulement de l'enquête. Cependant, même dans ce cas exceptionnel où l'engagement de poursuites serait officiellement approuvé par le ministre, celui-ci transmettrait tout d'abord l'affaire au Procureur général et suivrait son avis²²³.

j. Irlande - indépendance du Procureur général et supervision de la police dans les poursuites par procédure simplifiée

136. Le Procureur général prend ses décisions de façon indépendante et aucun organe – le gouvernement et la police (An Garda Síochána) y compris – ne peut obliger le Procureur général à engager ou non des poursuites dans une affaire particulière. Un recours en justice contre les décisions du ministère public est possible au moyen d'une demande de révision judiciaire devant la *High Court*. Cependant, les tribunaux irlandais ont clairement fait savoir qu'ils n'interviennent lorsque le Procureur général a décidé de ne pas engager des poursuites dans une affaire que s'il est établi que le Procureur général a fait preuve de mauvaise foi (*mala fides*) ou que la politique en matière de poursuites n'a pas été appliquée de façon adéquate²²⁴.

137. Le Procureur général n'exerce aucune fonction d'enquête. Dans le système judiciaire irlandais, l'investigation des infractions pénales est confiée à la Garda Síochána. Le Procureur général dirige et contrôle les poursuites après inculpation devant les tribunaux et adresse des directives et avis généraux à la Garda Síochána sur le traitement des procédures simplifiées et, sur deman-

²²² Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs, Rapport d'évaluation sur le Luxembourg, publié le 1^{er} juillet 2013, p. 45-46, par. 145 et 147.

²²³ Informations communiquées par le représentant de l'Islande au CCPE.

²²⁴ *Ibid.*

de, des directives spécifiques dans des affaires particulières. La plupart des poursuites par procédure simplifiée engagées devant les tribunaux de district le sont au nom du Procureur général par des agents de la Garda Síochána. Les membres de la Garda Síochána qui mènent des poursuites par procédure simplifiée dans le cadre de leurs fonctions officielles doivent le faire au nom du Procureur général et se conformer à toute directive générale ou spécifique émise par ce dernier. Le Procureur général peut assumer à tout moment la conduite de poursuites instituées par la Garda. Il émet aujourd'hui des directives générales régissant la conduite des poursuites menées au nom du Procureur général. La première de ces directives générales, qui est entrée en vigueur le 1^{er} février 2007, énumère les types d'affaires dans lesquelles la décision d'instituer des poursuites incombe au seul Procureur général²²⁵.

k. Pays-Bas - transparence des relations et forte indépendance traditionnelle

138. Aux Pays-Bas, il existe – comme dans beaucoup d'autres pays – une relation hiérarchique entre le ministère public et l'administration (ministre de la Justice). L'administration peut interférer mais seulement de façon entièrement ouverte. La légalité de ces interférences peut donc être contrôlée par le parlement ou par un juge²²⁶. En conséquence, le ministère public jouit traditionnellement d'une forte indépendance de fait aux Pays-Bas.

l. Norvège - Insuffisance des garanties formelles mais forte indépendance traditionnelle

139. En Norvège ; les garanties formelles sont très faibles mais le ministère public jouit traditionnellement d'une forte indépendance de fait à l'égard de toute influence politique. *Formellement*, le Roi en son Conseil (c'est-à-dire le gouvernement) « peut prescrire des règles générales et donner des ordres contraignants concernant la manière dont [le Procureur général] doit s'acquitter de ses obligations ». Cependant, *en pratique*, selon les informations fournies par le représentant de la Norvège au CCPE, ce pouvoir n'a jamais été utilisé pour donner des instructions dans une affaire particulière. Il a été proposé d'amender la législation afin de la mettre en conformité avec la pratique et il est probable qu'un tel amendement sera introduit dans les prochaines années. L'impression générale est que les autorités politiques n'exercent que peu ou pas de pressions sur le travail quotidien du ministère public. En revanche, le domaine des politiques pénales est devenu en général de plus en plus politisé pendant les dernières décennies.

140. Au sein du ministère public, les procureurs de rang supérieur peuvent donner des instructions – générales ou en relation avec des affaires particulières – aux procureurs de rang inférieur. La question de savoir dans quelle mesure les procureurs occupant un poste dirigeant peuvent donner des instructions à

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Informations communiquées par le représentant des Pays-Bas au CCPE pendant la préparation de ce rapport.

d'autres procureurs de rang égal est quelque peu controversée et non encore résolue s'agissant des procureurs régionaux et des « procureurs de police ». Toutefois, l'augmentation du nombre de procureurs de rang égal semble exiger, dans une certaine mesure, que les procureurs occupant un poste dirigeant puissent donner des instructions aussi dans les affaires particulières.

m. Pologne - absence de garanties constitutionnelles

141. Le ministère public polonais a été réformé en 2009. Dans le cadre de cette réforme, l'indépendance du parquet a été garantie. Cependant, l'indépendance du ministère public ou du Procureur général n'est toujours pas garantie dans la Constitution. Cette situation, d'après les informations reçues du représentant de la Pologne au CCPE, laisse ouverte la possibilité pour des majorités parlementaire de modifier à volonté la relation entre le parquet et l'exécutif et de réduire le degré d'indépendance déjà obtenu. En outre, une nouvelle réforme en cours de discussion supprimerait la séparation entre les fonctions du Procureur général et celles du ministère de la Justice. Etant donné que la séparation entre l'exécutif et le ministère public et l'existence de règles claires sur les relations entre les deux institutions constituent des garanties cruciales pour l'indépendance du ministère public, cette réforme ne pourrait que nuire à cette indépendance²²⁷.

142. Selon le représentant de la Pologne au CCPE, un autre risque grave est lié à la forte politisation des procureurs, qui rend possible l'ouverture abusive de poursuites à des fins politiques. En ce qui concerne l'indépendance interne des procureurs, il est recommandé en Pologne de réduire au minimum les interférences de procureurs de rang supérieur dans le travail des procureurs de rang inférieur et de noter les directives reçues dans le dossier de l'affaire concernée.

n. Portugal - protection détaillée de l'indépendance interne

143. L'indépendance du ministère public portugais est garantie à l'article 219, paragraphe 2, de la Constitution de la République portugaise et dans la Loi sur le ministère public. Le ministère public relève du pouvoir judiciaire et non de l'exécutif. Les deux éléments inextricables constitutifs de l'autonomie sont donc inscrits dans la loi : l'autonomie externe (à l'égard d'autres organes, en particulier ceux de l'exécutif) et l'autonomie interne (reconnue à chaque procureur dans l'exercice de ses fonctions). L'autonomie externe est protégée par la législation qui dispose que le ministre de la Justice ne peut donner d'instructions au ministère public qu'en relation avec les procédures civiles où l'État figure en tant que partie intéressée mais non dans les affaires pénales.

²²⁷ Informations communiquées par le représentant de la Pologne au CCPE pendant la préparation de ce rapport.

144. L'autonomie interne est protégée par les normes régissant l'exercice des fonctions de poursuite à l'intérieur du ministère public, qui repose sur un ordre hiérarchique. La Constitution exempte les procureurs des normes hiérarchiques de l'administration publique, sauf en ce qui concerne certains ordres, directives et instructions (intervention hiérarchique) de leur « supérieur hiérarchique immédiat ». Le Procureur général – qui est nommé par le pouvoir politique (c'est-à-dire par le Président de la République sur proposition du gouvernement) – ne peut donner d'instructions en matière pénale dans une procédure particulière. La seule intervention du Procureur général envisagée par le Code de procédure pénale concerne la rapidité de la procédure. En cas de dépassement du délai légal prévu pour les enquêtes criminelles, la loi dispose que le Procureur général de la République est tenu de fixer un délai ou de prendre des mesures organisationnelles pour surmonter les causes du retard indu. La loi stipule en outre qu'un procureur peut demander à son supérieur hiérarchique de transmettre ses ordres ou instructions par écrit. Contrairement aux normes hiérarchiques de l'administration publique, les procureurs peuvent refuser d'appliquer des directives, instructions ou ordres qu'ils considèrent illégaux et gravement contraires à leur conviction juridique. En pareil cas, le supérieur hiérarchique ayant émis les directives, ordres ou instructions peut annuler la procédure ou la confier à un autre procureur. Dans le domaine pénal, le Code de procédure pénale portugais n'autorise aucune intervention au cours d'une enquête. La loi n'autorise une intervention de la hiérarchie que lorsque le procureur ayant dirigé l'investigation pénale décide de clore la procédure au terme de l'enquête. Le supérieur hiérarchique immédiat peut alors ordonner une mise en accusation ou la poursuite de l'enquête. Dans cette dernière éventualité, le supérieur hiérarchique immédiat doit préciser les mesures d'enquête à appliquer et le délai fixé pour leur exécution.

o. Roumanie - protection de l'indépendance par le Conseil supérieur de la magistrature

145. Aux termes de la Constitution roumaine, les procureurs sont tenus d'agir dans le respect des principes de la légalité, de l'impartialité et du contrôle hiérarchique. L'indépendance des procureurs est garantie par le droit écrit. Les procureurs doivent appliquer les ordres écrits des procureurs de rang supérieur. Le Conseil supérieur de la magistrature est le garant de l'indépendance des juges et des procureurs. Les procureurs peuvent contester toute intervention d'un procureur de rang supérieur devant le Conseil supérieur de la magistrature²²⁸.

p. Slovaquie - indépendance et directives

146. Le ministère public de la République slovaque est un organe *sui generis*, un système hiérarchique indépendant d'unités placées sous la direction du Pro-

²²⁸ Informations communiquées par le représentant de la Roumanie au CCPE pendant la préparation de ce rapport.

cureur général. Le statut et les fonctions des procureurs sont définis dans la Constitution et le droit écrit. Au sein de la structure hiérarchique du ministère public, les procureurs sont subordonnés aux procureurs de rang supérieur et l'ensemble des procureurs sont subordonnés au Procureur général. Les procureurs de rang supérieur peuvent donner des instructions aux procureurs de rang inférieur sur la voie à suivre sur un point particulier et sur la manière d'exécuter leurs tâches. Ils peuvent aussi réassigner une affaire à un autre procureur. Les instructions à un procureur de rang inférieur doivent toujours être données par écrit. S'il considère ces instructions contraires à la réglementation légale ou à sa conviction juridique, un procureur peut adresser une demande écrite de refus. La protection des droits et des intérêts légitimes des procureurs fait partie des attributions des organes d'auto-gouvernance des procureurs, à savoir l'assemblée des procureurs et les conseils de procureurs dont la coordination est assurée par le Conseil des procureurs de la République slovaque qui regroupe les présidents des différents conseils de procureurs²²⁹.

q. Slovénie - indépendance et rôle du ministère de l'Intérieur

147. En vertu d'une décision rendue par la Cour constitutionnelle en 2013, la Constitution institue le principe de l'indépendance fonctionnelle des procureurs, principe qui requiert l'indépendance de chacune des instances du parquet (à savoir le Bureau du Procureur général, le Bureau du Procureur spécialisé et les différents bureaux du procureur de district). Aux termes de cette décision, l'indépendance des procureurs est garantie lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans des affaires particulières. Le ministère public ne peut recevoir d'instructions politiques du gouvernement ou d'un ministère. Un procureur exécutant ses fonctions conformément à la Constitution et au droit ne peut recevoir d'ordres ou d'instructions en relation avec une affaire pénale particulière. Les instructions générales relatives à l'application uniforme de la loi, aux politiques de poursuite et à l'information du public ou d'autres parquets sont autorisées. Ces instructions sont émises par le Procureur général ou par le chef d'un bureau du procureur de district. Elles doivent être émises par écrit, publiées dans le journal interne des procureurs et transmises au Procureur général et au Conseil national des procureurs pour information. L'indépendance des procureurs est garantie par les dispositions relatives à la « réassignation d'une affaire » et à l'« exemption de la poursuite du travail » (articles 170 et 171 de la Loi sur le ministère public). Ces dispositions précisent les cas où une affaire peut être réassignée à un autre procureur et où un procureur peut être exempté de poursuivre le travail sur une affaire particulière²³⁰.

²²⁹ Informations communiquées par le représentant de la Slovaquie au CCPE pendant la préparation de ce rapport.

²³⁰ Informations communiquées par le représentant de la Slovénie au CCPE pendant la préparation de ce rapport.

148. Néanmoins, le GRECO, dans le cadre de son quatrième cycle d'évaluation en 2013, a noté que la responsabilité des poursuites – en particulier certaines compétences relatives à l'organisation, au contrôle et à la gestion générale des ressources humaines – a été transférée du ministère de la Justice au ministère de l'Intérieur. Le niveau de confiance de l'opinion publique à l'égard du ministère public est très faible et ce transfert de responsabilités risque de dégrader davantage l'image du ministère public dans l'opinion publique et d'alimenter la crainte parmi les citoyens que les procureurs sont exposés à des influences indues. Dans ce contexte, les doutes concernant des interventions dans le traitement des affaires peuvent avoir des effets aussi néfastes que des ingérences réelles. Le GRECO a recommandé que les autorités slovènes s'assurent que le ministère de l'Intérieur exerce son autorité sur le ministère public de façon à ne pas porter atteinte à l'intégrité des procureurs et à créer des risques d'influence indue²³¹.

r. Espagne - indépendance du Procureur général et principe de subordination hiérarchique

149. La Constitution dispose que les procureurs agissent, d'une part, en vertu des principes d'unité d'action et de subordination hiérarchique et, d'autre part, des principes de légalité et d'impartialité. Le Procureur dirige le ministère public en Espagne. Le gouvernement peut, par l'intermédiaire du ministère de la Justice, demander au Procureur général d'introduire des requêtes en justice pour promouvoir et défendre l'intérêt général. Cependant, le Procureur général n'est pas légalement tenu de suivre ces instructions. Sa réponse est donnée après consultation de la Chambre des procureurs. Le gouvernement peut aussi, par le biais du ministère de la Justice, demander au Procureur général qu'il lui donne des informations sur des affaires particulières et, plus généralement, sur l'exercice des poursuites. Le parlement peut également demander au Procureur général de se présenter devant l'une de ses chambres pour lui communiquer des informations sur des questions d'intérêt général.

150. Le Procureur général peut donner des ordres et des instructions à caractère général, et aussi en relation avec des affaires particulières. Tout procureur recevant à propos d'une affaire un ordre ou une instruction qu'il considère contraire à la loi ou injustifié doit en notifier le procureur en chef dans un rapport motivé. Le procureur en chef, après avoir consulté la chambre des procureurs compétente, décide s'il convient ou non d'approuver l'instruction/l'ordre. S'il confirme l'ordre, il doit le faire par voie écrite en motivant sa décision. Il doit ensuite dégager expressément le procureur concerné de toute responsabilité découlant de l'exercice de ses fonctions ou confier l'affaire à un autre procureur. Qui plus est, les procureurs sont libres d'exposer les arguments juridiques de leur choix oralement devant les tribunaux, même s'ils

²³¹ Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO, Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs, Rapport d'évaluation sur la Slovaquie, publié le 30 mai 2013, p. 41-42, par. 181-182.

sont tenus de traduire par écrit les instructions qu'ils ont reçues pour une affaire donnée²³².

3. Conclusions

151. L'organisation du ministère public et le cadre légal dans lequel travaillent les procureurs peuvent faciliter ou rendre plus difficile l'exercice d'une influence par des forces externes, par exemple des hommes politiques, en nuisant ainsi à la nécessaire indépendance des procureurs. Le mode d'organisation du ministère public varie selon les États membres, mais il est hiérarchique dans tous les pays ayant répondu à la demande du CCPE. Dans certains pays, il existe un conseil distinct pour les procureurs, avec des attributions variables (Albanie, Croatie, Géorgie, Pologne, Serbie), tandis que dans d'autres, un conseil unique regroupe juges et procureurs (Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Italie, Roumanie, Turquie). En Albanie, le parquet est une institution indépendante qui ne fait partie ni de l'exécutif, ni du système judiciaire. Dans certains États membres, en particulier ceux dont la Constitution est d'adoption récente, l'indépendance du parquet est garantie dans la Constitution (Albanie, Croatie, Espagne, Grèce, Hongrie, Slovaquie) et, dans d'autres, dans le droit écrit (Estonie, Roumanie, Ukraine). En Norvège et aux Pays-Bas, les garanties légales sont faibles mais une forte tradition d'indépendance protège le travail des procureurs.
152. Dans un État régi par la primauté du droit, où le ministère public est organisé de manière hiérarchique, il est particulièrement important d'empêcher toute influence politique sur le déroulement de l'enquête et des poursuites dans des affaires particulières. Les instructions envers les procureurs doivent être faites par écrit, dans le respect de la loi et, le cas échéant, conformément à des directives et critères préalablement publiés. Toute révision, autorisée par la loi, d'une décision de poursuite ou de non poursuite prise par un procureur doit être faite de manière impartiale et objective²³³. Les études de cas présentées dans ce rapport montrent les progrès réalisés dans de nombreux États membres en ce qui concerne la mise en place de règles formelles pour assurer l'indépendance du parquet, et aussi le nécessaire renforcement du statut du Procureur général dans certains États membres. Ces études de cas montrent en outre l'importance de la transparence dans l'émission de directives et d'instructions. Les directives peuvent mettre en danger l'indépendance et l'impartialité du parquet. Cela est particulièrement vrai lorsque le gouvernement peut donner des directives au Procureur général et/ou le démettre à volonté de ses fonctions. Comme l'a déclaré le CCPE, toute révocation fondée sur des motifs politiques devrait être évitée. Cela est particulièrement pertinent s'agissant des procureurs généraux. La loi devrait définir clairement les conditions de révocation d'un procureur avant la fin de son mandat²³⁴.

²³² Informations communiquées par le représentant de l'Espagne au CCPE pendant la préparation de ce rapport.

²³³ Avis n° 4(2009) du CCPE = Avis n° 12(2009) du CCJE, par. 9.

²³⁴ Avis n° 9(2014) du CCPE, par. 73.

IV. Atteintes à l'inamovibilité des juges et des procureurs, à leur statut et à leur indépendance dans leur environnement de travail

1. Introduction

153. L'indépendance des juges suppose l'absence d'ingérence d'autres pouvoirs de l'État, notamment le pouvoir exécutif, dans la sphère judiciaire. Il n'est donc pas acceptable que le pouvoir exécutif puisse intervenir de manière directe et massive dans le fonctionnement des tribunaux et notamment dans la sélection des juges, leur promotion ou leur mutation, les mesures disciplinaires prises à leur encontre ou leur destitution. Cela se produit, par exemple, lorsque les pouvoirs concernés sont attribués au ministère de la Justice. Cependant, ces ingérences peuvent également être dangereuses si elles sont exercées par un Conseil de la justice sous l'influence prédominante du pouvoir exécutif. Parfois, c'est la législation qui menace directement le statut, l'indépendance ou l'inamovibilité des juges. A plus forte raison, il est inadmissible d'intervenir directement auprès de juges ou de leur donner des directives ou encore d'entreprendre toute démarche susceptible de leur faire craindre des représailles en conséquence d'une décision de justice rendue.
154. L'indépendance a pour corollaires l'inamovibilité des juges et leur nomination jusqu'à l'âge légal de la retraite²³⁵. Il ne peut donc être mis fin au mandat d'un juge que pour des raisons de santé ou à la suite d'une procédure disciplinaire. Cependant, « l'existence d'exceptions aux règles d'inamovibilité, notamment celles qui découlent de sanctions disciplinaires, conduit immédiatement à s'intéresser à l'instance et à la méthode par laquelle les juges peuvent être sanctionnés »²³⁶.
155. De même, l'inamovibilité constitue une garantie pour les procureurs. Les procureurs doivent se sentir libres dans leurs décisions d'ouvrir des poursuites pénales et de traduire en justice des suspects²³⁷. Le pouvoir exécutif – par exemple, le ministère de la Justice – devrait s'abstenir de toute intervention concernant leur devoir d'engager des poursuites lorsqu'il existe des éléments suffisants pour fonder un soupçon de responsabilité pénale ou concernant leurs décisions lorsque la loi leur donne un pouvoir discrétionnaire²³⁸. Lorsque la loi habilite l'exécutif à donner des directives, celles-ci devraient être soumises à un contrôle judiciaire, de manière à ce que le tribunal puisse rejeter une affaire non fondée ou, à la demande de victimes d'une infraction pénale alléguée, examiner un refus d'engager des poursuites. En outre, il ne suffit pas que l'exécutif s'abstienne d'exercer des pressions sur le ministère public. L'exécutif a également le devoir de prendre les mesures nécessaires pour protéger les juges et les procureurs contre les attaques de tiers, en particulier

²³⁵ Avis n° 1(2001) du CCJE, paragraphes 52 et 57.

²³⁶ Ibid., paragraphe 59.

²³⁷ Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphe 7.

²³⁸ Voir également l'importance du rôle d'enquêteur impartial du procureur : Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Kavaklıoğlu et autres c. Turquie*, n° 15397/02, 6 octobre 2015, par. 260, 261 et 282.

les délinquants. Les procureurs et les juges qui ne se sentent pas en sécurité ne peuvent pas agir de manière indépendante.

156. A l'occasion de la préparation de ce rapport, les bureaux du CCJE et du CCPE ont relevé des atteintes nombreuses et variées à ces principes. Bon nombre de ces incidents concernent des points mentionnés ci-dessus²³⁹.

2. Incidents et autres informations

a. Belgique

157. D'après le rapport du représentant de la Belgique au CCJE, la réforme de la justice consiste également à imposer une nouvelle politique de mobilité, en particulier pour les juges. La section de législation du Conseil d'État a émis un avis critique sur la réforme et notamment sur cet élément, globalement considéré comme susceptible de porter atteinte à l'essence même du principe constitutionnel de l'immovibilité²⁴⁰.

b. Croatie : sécurité des procureurs

158. Ainsi que l'a souligné à juste titre la contribution de la Croatie, la sécurité personnelle est un facteur important pour l'indépendance des procureurs. Malheureusement, en Croatie, chaque année, des procureurs reçoivent des menaces ou subissent des lésions corporelles graves, et, en 2015, certains ont même été tués dans l'exercice de leurs fonctions ou en relation avec l'exercice de leurs fonctions. Il est difficile de parler d'indépendance si un procureur a la moindre raison de s'inquiéter de sa sécurité personnelle ou de la sécurité de sa famille. En conséquence, il était nécessaire de mettre en œuvre les normes généralement acceptées en matière de « sécurité », et de trouver un moyen pour obliger les gouvernements à respecter ces obligations.

c. Géorgie : révocation des juges de la Cour suprême

159. D'après *Transparency International*, la Géorgie a accompli des progrès depuis les élections législatives d'octobre 2012. Une nouvelle phase de la réforme judiciaire a été engagée par le nouveau gouvernement en concertation avec des représentants de la magistrature ; des modifications à la loi sur les tribunaux ordinaires, même si elles ont été adoptées sur fond de tensions, ont renforcé l'indépendance du système judiciaire ; le gouvernement a fait part de son engagement politique à ne pas s'immiscer dans le système judiciaire et le travail des tribunaux. Selon *Transparency International*, la Géorgie a accompli des progrès sur le plan de la corruption. Par ailleurs, le système judiciaire a vu son indépendance se renforcer. Le pourcentage des affaires gagnées par des particuliers contre des organes étatiques devant des tribunaux administratifs en

²³⁹ Pour les limites des conclusions, voir partie A, paragraphes 3 et 4 ci-dessus.

²⁴⁰ CCJE, Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2 (2015), par. 43.

Géorgie a sensiblement progressé ces dernières années, passant de 24 % en 2011 à 62 % en 2013, ce qui dénote une volonté accrue du pouvoir judiciaire à remettre en cause des actions du pouvoir exécutif. *Transparency International* a également fait état des éléments ci-après : les juges sont davantage disposés à remettre en question, voire à rejeter, des requêtes de procureurs dans les affaires pénales ; les juges jouent un rôle plus important dans les nominations judiciaires ; il existe des limites aux ingérences du pouvoir exécutif dans les enquêtes pénales ; les juges sont moins enclins à un parti-pris en faveur du gouvernement dans le traitement des recours concernant des élections ; et on observe moins de cas de détachement arbitraire de juges auprès d'autres tribunaux par rapport à quatre ans auparavant²⁴¹.

160. Cela étant dit, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné, dans son rapport 2014, la nécessité de renforcer davantage l'indépendance judiciaire, en protégeant les juges d'ingérences abusives. Les allégations d'enquêtes pénales et de procédures judiciaires biaisées à l'encontre d'anciens agents rendent nécessaires des réformes, pour faire respecter le principe de l'égalité des armes, en renforçant le rôle de la défense et en encadrant de manière rigoureuse le développement professionnel des procureurs, qui sont des acteurs clés du système judiciaire.
161. L'observateur du MEDEL auprès du CCJE a indiqué, le 20 juillet 2015, que son organisation a suivi le cas de quatre juges révoqués de la Cour suprême de Géorgie. En 2007, la Commission de Venise²⁴² avait conclu que la loi invoquée pour révoquer plusieurs juges de la Cour suprême géorgienne et la mesure de révocation elle-même remettaient en cause le principe de l'indépendance judiciaire. A l'issue de discussions au sein du Parlement géorgien et du Haut Conseil de la justice de la Géorgie, deux des quatre juges ont été rétablis dans leurs fonctions. Après le rétablissement des juges Gvenetadze et Turava, le MEDEL a appelé le Président de l'État, le Parlement, le ministère de la Justice et le Président de la Cour suprême de Géorgie à rétablir les juges Tamara Laliasvili et Murman Isaev. À ce jour, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas statué sur l'admissibilité des requêtes du juge Tamara Laliasvili et des autres juges.
162. Entre-temps, le Conseil de l'association Unité des juges de Géorgie – qui représente une partie des juges géorgiens, par une lettre datant d'octobre 2015 adressée au Bureau du CCJE, a remis en cause le processus de rétablissement des juges. La durée du mandat des juges est limitée à 10 ans – ce qui est déjà problématique ; en plus, le mandat de nombreux juges est sur le point de se terminer. D'après la lettre susmentionnée, dans le cadre du concours organisé par le Haut Conseil de la justice pour pouvoir les postes vacants, des juges ont été interrogés sur des jugements spécifiques rendus. Par ailleurs, il est allégué que de nombreux juges, en particulier des membres de cette

²⁴¹ Transparency International, *The State of Corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia and Ukraine*, 2015, p. 20.

²⁴² Avis n° 408 / 2006 de la Commission de Venise sur la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et les poursuites disciplinaires à leur égard.

association, ne sont actuellement pas reconduits malgré l'absence d'antécédents disciplinaires. Les motifs des décisions de non-reconduction n'ont pas été donnés et la pratique antérieure consistant à prolonger le mandat des juges afin de leur permettre de mener à terme des affaires en instance n'a pas été poursuivie.

d. Allemagne

aa. Le Procureur général fédéral et le Ministre fédéral de la Justice

163. La position du Procureur général fédéral et des procureurs généraux des Länder allemands est décrite ci-dessus²⁴³. Le cas du Procureur général fédéral Range, qui selon lui avait reçu du ministère de la Justice une directive dans le cadre d'une enquête pénale spécifique et s'était conformé à cette directive avant de la critiquer publiquement en la qualifiant d'« atteinte intolérable » à la liberté de justice, illustre clairement le dilemme des procureurs, qui sont pris entre leur devoir légal d'instruire de manière impartiale les affaires qui leur sont confiées et le contrôle hiérarchique auxquels ils sont soumis par le pouvoir exécutif, qui, on peut l'affirmer, est lui-même soumis à un contrôle parlementaire démocratique. Cependant, une telle situation est de nature à donner à l'opinion l'impression d'ingérences du pouvoir exécutif dans le cours de la justice. Cette impression est aggravée par le droit du ministre fédéral de la Justice – que le ministre Maas a exercé dans l'affaire concernant le procureur général fédéral Range – de demander au président fédéral de révoquer à sa discrétion le procureur général fédéral.

bb. Refus d'attribuer une chaire honoraire à un juge en raison d'une décision

164. En 2008, une formation collégiale d'un tribunal du travail à Berlin a conclu que le licenciement d'une femme qui avait travaillé dans un supermarché pendant 15 ans était légal (« affaire Emmely »). La femme en question avait détourné un reçu de dépôt de bouteilles vides de faible valeur. La décision était conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral du travail, aux termes de laquelle même une infraction mineure peut justifier un licenciement dès lors qu'elle a détruit la confiance nécessaire de l'employeur dans l'employé. La décision a suscité de vives critiques. Le Président du Parlement fédéral l'a qualifiée de « barbare » et « antisociale ». La décision a été confirmée en appel mais annulée par le Tribunal fédéral du travail. Le juge qui faisait part de la formation ayant statué sur l'affaire en première instance travaillait à temps partiel comme chargé de cours à l'Université libre de Berlin, un établissement public. Après un certain nombre d'années de services satisfaisants en tant qu'enseignant, la faculté de droit, comme c'est l'usage en pareilles circonstances, a présenté au sénat académique de l'université une proposition de nomination du juge au rang de professeur honoraire. Apparemment, cette proposition n'a pas recueilli la majorité de voix requise. D'après les informations publiées

²⁴³ Voir D III 2 ff, par. 0 à 131.

dans la presse, des membres du sénat académique de l'université avaient désapprouvé sa décision dans l'affaire Emmely²⁴⁴. L'université s'est refusée à tout commentaire, tandis que la Cour d'appel du travail²⁴⁵ et un professeur de droit²⁴⁶ ont critiqué la décision du sénat académique de l'université, lui reprochant de constituer un blâme indu à l'endroit du juge et une violation de l'indépendance judiciaire.

e. Hongrie – Atteintes du Parlement à l'indépendance du pouvoir judiciaire

165. Après les élections générales de 2010, le système judiciaire hongrois a fait l'objet de plusieurs changements à travers des amendements à des lois pertinentes. Les principaux points de désaccord sont bien identifiés dans les Avis de la Commission de Venise suivants : Avis n° 621/2011 sur la nouvelle Constitution de la Hongrie (juin 2011) ; Avis n° 663/2012 sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux (mars 2012) ; Avis n° 683/2012 sur les actes cardinaux sur le pouvoir judiciaire qui ont été modifiés à la suite de l'adoption de l'Avis CLD-AD(2012)001 (octobre 2012) ; Avis n° 720/2013 sur le quatrième amendement à la loi fondamentale de Hongrie (juin 2013). S'agissant de ce dernier amendement, la Commission de Venise a fait savoir qu'il porte gravement atteinte au rôle de la Cour constitutionnelle et menace de priver la Cour constitutionnelle de sa fonction principale de gardienne de la constitutionnalité et d'organe de contrôle dans le système démocratique d'équilibre des pouvoirs. Par ailleurs, la Commission de Venise a indiqué que la suppression de la possibilité de se référer à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle interrompt inutilement la continuité de cette jurisprudence sur des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, à savoir la démocratie, la protection des droits de l'homme et la prééminence du droit. Le quatrième amendement perpétue les limitations à la compétence de la Cour constitutionnelle.

aa. Changement de l'âge de la retraite des juges

166. En 2011, l'âge de la retraite des juges et des procureurs a été abaissé, de 70 ans à 62 ans, par l'article 12 des dispositions transitoires de la loi fondamentale. A certaines exceptions près, ces dispositions imposaient aux juges atteignant l'âge de la retraite (âge de 62 ans à l'époque, porté progressivement à 65 ans) de partir effectivement à la retraite nonobstant la limite d'âge supérieur applicable aux juges (70 ans). Elles se sont traduites par la mise à la retraite forcée de 274 juges et procureurs. La Commission européenne a contesté la légalité de la mise à la retraite anticipée, et la Cour de la justice de

²⁴⁴ <http://www.tagesspiegel.de/politik/justiz-und-politik-emmelys-raecher/12493584.html> (page consultée le 31 octobre 2015).

²⁴⁵ <http://www.lto.de/recht/studium-referendariat/s/fu-berlin-akademischer-senat-honorarprofessor-richter-pfandbon-urteil-2008/> (page consultée le 31 octobre 2015).

²⁴⁶ <http://blog.beck.de/2015/11/01/umstrittene-honorarprofessor-an-der-fu-berlin> (page consultée le 1^{er} novembre 2015).

L'Union européenne a confirmé la position de la Commission selon laquelle cette mise à la retraite forcée était incompatible avec la législation de l'UE sur l'égalité de traitement. En juillet 2012, la Cour constitutionnelle hongroise a déclaré ces dispositions inconstitutionnelles. Les dispositions législatives adoptées par la suite offraient à la plupart des juges mis à la retraite le choix entre un rétablissement dans leurs fonctions antérieures aux conditions antérieures ou une indemnisation pécuniaire substantielle. Le représentant de la Hongrie au CCJE a indiqué, le 30 juin 2015, que la majeure partie des juges concernés avaient choisi la deuxième option²⁴⁷. La plupart des affaires sont désormais clôturées et les litiges en instance seront tranchés sous peu.

bb. Baka c. Hongrie

167. Le Président de la Cour suprême hongroise, András Baka, a publiquement critiqué le nouvel âge de retraite des juges, le projet de loi d'annulation et les amendements au code pénal. Il a souligné l'importance de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Aux termes de la loi fondamentale du 25 avril 2011, la *Kúria* est la plus haute instance judiciaire du pays. D'après les derniers amendements, le mandat du Président de la Cour suprême prend fin avec l'entrée en vigueur de la loi fondamentale. En conséquence, le mandat d'András Baka a pris fin le 1^{er} janvier 2012, soit trois ans et demi avant l'échéance initialement prévue. Un nouveau président de la *Kúria* a été élu. András Baka est resté un juge à la *Kúria*, mais n'était plus son président. En outre, dans ce nouveau régime, les contacts avec les media n'étaient autorisés qu'avec l'accord préalable du Président de la cour. Une loi qui donnait aux anciens présidents droit à certaines prestations a été modifiée de sorte à ce que seul les anciens présidents ayant atteint l'âge de la retraite avant l'entrée en vigueur de l'amendement puissent prétendre à ces prestations. Etant donné que András Baka n'avait pas atteint l'âge de la retraite au moment en question, il n'avait pas droit à ces prestations²⁴⁸.

168. Dans sa décision du 27 mai 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que le droit d'András Baka à défendre ses droits devant un tribunal indépendant, tels que garantis par l'article 6 de la CEDH, avait été violé. Dans la mesure où la fin de son mandat découlait de la loi fondamentale, il n'a pas eu la possibilité de contester cet événement devant un tribunal²⁴⁹. La Cour européenne a également conclu que le droit du requérant à la liberté d'expression en vertu de l'article 10 de la CEDH avait été violé. La Cour européenne a estimé qu'il avait été mis fin au mandat du président en raison de ses critiques à l'endroit de la réforme judiciaire de la nouvelle majorité politique et que cet événement n'avait pas été une conséquence nécessaire de la réorganisation du système judiciaire hongrois. En tant que président de la Cour suprême et du Conseil de la justice, András Baka avait non seulement le droit

²⁴⁷ Voir : CCJE, Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2 (2015), par. 38.

²⁴⁸ *Baka c. Hongrie*, requête n° 20261/12 du 27.5.2015, par. 11 à 26.

²⁴⁹ *Baka c. Hongrie*, requête n° 20261/12 du 27.5.2015, par. 73 à 79.

mais aussi le devoir de s'exprimer sur la réforme du système judiciaire de façon proportionnelle à ses responsabilités²⁵⁰.

f. Italie – indépendance du système judiciaire et responsabilité personnelle des juges

169. Une loi (n° 18/2015) portant réforme de la loi de base n°117/1988 sur la responsabilité civile des juges individuels a été adoptée en Italie. Cette loi a étendu la responsabilité générale et, entre autres, a modifié la « clause de sauvegarde » selon laquelle le fait d'interpréter des dispositions légales ou d'évaluer des faits et des éléments de preuve ne saurait engager la responsabilité²⁵¹.

170. Après l'évaluation de la responsabilité du magistrat, et dans un délai de deux ans à compter de la réparation, l'État est tenu d'engager une action en recours, en vertu de l'article 7, paragraphe 1 de la loi n° 117/1988, telle que modifiée par la loi n° 18/2015, en cas de déni de justice ou de violation manifeste de dispositions du droit national ou du droit de l'Union européenne, ainsi qu'en cas de présentation erronée de faits ou de preuves par fraude, malice ou négligence inexcusable. Les cas de négligence caractérisée visés au paragraphe 3 modifié de l'article 2 sont les suivants :

- violation flagrante de dispositions du droit national ou du droit de l'Union européenne (au lieu d'une violation grave de dispositions du droit antérieurement applicables) ;
- présentation erronée de faits ou de preuves ;
- l'affirmation d'un fait dont l'existence est indiscutablement réfutée dans le dossier ou, à l'inverse, le déni d'un fait qui est indiscutablement avéré ;
- l'émission d'une ordonnance qui affecte la liberté ou les biens d'une personne en dehors des cas prévus par la loi ou sans motif.

171. Il est évident que la possibilité d'être personnellement tenu pour responsable des dommages causés par une décision judiciaire peut constituer une menace sérieuse pour la prise de décision ou l'initiative dans le processus de jugement et la conduite consciencieuse et efficace d'une procédure et d'un procès. Le fait qu'une négligence caractérisée puisse être déterminée dans l'établissement des faits ou dans l'évaluation des éléments de preuve peut être discutable dans une affaire donnée, mais la simple menace d'être tenu pour responsable d'une décision judiciaire autrement que par la voie d'un recours peut être considérée comme une atteinte substantielle à l'indépendance des juges²⁵².

²⁵⁰ *Baka c. Hongrie*, requête n° 20261/12 du 27.5.2015, par. 91 à 103.

²⁵¹ Voir : <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1988-04-13:117> ; CCJE, Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2 (2015), par. 123.

²⁵² Incidemment, le représentant de l'Espagne au CCJE a indiqué au cours de la session plénière d'octobre 2015 que dans son pays, une loi permettant d'engager la responsabilité personnelle des juges avait été abrogée.

g. Luxembourg – mutation des juges et des procureurs

172. Le Groupement des magistrats luxembourgeois a saisi le CCJE, par une lettre en date du 2 octobre 2014, pour signaler une modification de la loi sur l'organisation judiciaire habilitant le Président de la Cour supérieure de justice à affecter provisoirement un juge d'un tribunal de district au poste d'un autre juge au moyen d'une ordonnance rendue à la demande du Procureur général ou sur avis de ce dernier. La demande a été examinée par le Bureau du CCJE²⁵³, qui a souligné que le mandat des juges est un corollaire nécessaire de leur indépendance et doit, tout comme cette indépendance, être garanti au plus haut niveau de l'ordre juridique interne par chaque État membre du Conseil de l'Europe. Les juges ne devraient recevoir une nouvelle affectation ou se voir attribuer d'autres fonctions judiciaires sans y avoir consenti, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire. Le représentant du Luxembourg au CCJE a précisé, le 16 octobre 2015, que le problème est en cours de résolution conformément aux observations du CCJE²⁵⁴.

173. Dans son rapport sur le Luxembourg, le GRECO²⁵⁵ a fait remarquer qu'à la différence des juges (y compris les juges administratifs), les procureurs ne jouissent pas de l'indépendance et de l'inamovibilité. Un procureur peut donc être déplacé ou dessaisi d'un dossier sur décision du Procureur Général d'État. Le GRECO a recommandé que soit mené à terme le projet d'introduction d'un dispositif destiné à assurer davantage l'indépendance et l'objectivité des décisions du parquet.

h. « l'Ex-République yougoslave de Macédoine » – allégations d'ingérences

174. D'après des informations publiées dans la presse, l'opposition politique de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a rendu publiques des écoutes téléphoniques qui correspondraient à des échanges entre le Premier ministre et les services secrets au sujet de possibles ingérences visant à saper le système judiciaire (y compris le ministère public) et à monter une couverture médiatique²⁵⁶.

²⁵³ Document CCJE-BU(2014)7.

²⁵⁴ CCJE, Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2 (2015), par. 45.

²⁵⁵ Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Rapport d'Evaluation du Luxembourg, publié le 1^{er} juillet 2013, p. 45 et 46, par. 146.

²⁵⁶ Voir les recommandations d'un groupe d'experts confirmés et indépendants sur la prééminence du droit, engagés par la Commission européenne, intitulées « The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in spring 2015 » [ex-République yougoslave de Macédoine : recommandations formulées par le Groupe d'experts sur les questions systémiques de prééminence du droit relatives à l'interception de communications révélée au printemps 2015] ; et aussi <http://www.theguardian.com/world/2015/feb/27/fears-macedonias-fragile-democracy-amid-coup-wiretap-claims> (page consultée le 3 novembre 2015).

i. Monténégro – révocation de procureurs en conséquence d'une révision de la Constitution

175. Par une lettre en date du 3 septembre 2013, des représentants du Monténégro ont sollicité l'avis du CCPE sur une révision constitutionnelle concernant le statut des procureurs et leur réélection au Monténégro. L'amendement de la Constitution et de la législation envisagé aura pour conséquence la fin du mandat de procureurs dûment nommés. Le CCPE a conclu²⁵⁷ qu'une révision de la Constitution et de la législation ne devrait pas se traduire par la révocation de procureurs qui ont été nommés conformément à la Constitution et à la législation antérieures et n'ont pas fait l'objet d'une sanction dûment imposée pour une faute grave commise précédemment.

j. Pologne : nomination des juges constitutionnels et conflit avec la Cour constitutionnelle

176. Le Parlement sortant en Pologne a élu cinq nouveaux membres de la Cour constitutionnelle. À l'époque, ces personnes devaient remplacer des juges dont le mandat prendrait fin après les élections générales à venir (25 octobre 2015). Le nouveau Président de la République, Andrzej Duda²⁵⁸, a refusé de faire prêter serment aux personnes élues. Après les élections générales, la nouvelle majorité parlementaire a estimé que les personnes élues n'ayant pas prêté serment, leur élection pouvait être annulée au moyen de ces résolutions. De surcroît, le Parlement a adopté une loi disposant que le Président de la Cour constitutionnelle serait nommé pour un mandat de trois ans, et que le mandat du président en exercice de la Cour devait prendre fin dans un délai de trois mois. Dans la nuit du 2 au 3 décembre 2015, le Parlement a élu cinq nouveaux juges. Le Président de la République a fait prêter serment à quatre des cinq juges le 3 décembre au petit matin²⁵⁹. La Cour constitutionnelle a statué le 3 décembre 2015²⁶⁰ que la base juridique pour l'élection des successeurs de deux des cinq juges élus avant les élections générales d'octobre 2015 n'était pas constitutionnelle. Cependant, en ce qui concerne les trois autres juges qui avaient été choisis pour succéder aux juges dont le mandat avait pris fin le 6 novembre 2015, les dispositions régissant leur élection ont été jugées constitutionnelles²⁶¹.

177. Ces actes de la nouvelle majorité parlementaire et du Président de la République ont été critiqués par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe²⁶². Des media et d'éminents avocats polonais ont également critiqué

²⁵⁷ Document CCPE-SA(2014)2 du 12 mai 2014.

²⁵⁸ Elu en mai 2015, entré en fonctions en août 2015, ancien membre du parti (PiS) qui a remporté les élections en octobre 2015.

²⁵⁹ http://www.t-online.de/nachrichten/ausland/eu/id_76222262/-bald-ein-totalitaeres-system-vorwuerfe-gegen-neue-regierung-in-polen.html (page consultée le 25 novembre 2015) ; <http://www.verfassungsblog.de/polands-constitutional-tribunal-under-siege/#.VmbaM4T5zjA> (page consultée le 8 décembre 2015).

²⁶⁰ Arrêt du 3 décembre 2015, rendu dans l'affaire n° K 34/15, consultable à l'adresse : <http://trybunal.gov.pl/>.

²⁶¹ <http://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/8749-ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym/>.

²⁶² Voir aussi : <https://twitter.com/CommissionerHR>.

ces actes.²⁶³ Andrzej Zoll, ancien président de la Cour constitutionnelle polonaise, a mis en garde contre le risque que la Pologne ne devienne un État totalitaire²⁶⁴. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a fait la déclaration suivante à propos de la décision de la Cour constitutionnelle du 3 décembre 2015 : « *Je me félicite de la décision rendue hier par le Tribunal constitutionnel de Pologne, qui clarifie la situation juridique et constitutionnelle. Cette décision doit maintenant être pleinement mise en œuvre dans tous ses aspects. S'il subsiste le moindre doute quant à sa mise en œuvre adéquate, les autorités polonaises peuvent s'adresser à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe.*²⁶⁵ »

178. Malgré des critiques de deux commissaires de la Commission européenne²⁶⁶, le Parlement a adopté une loi les 22 et 23 décembre 2015. Le 28 décembre 2015, le Président a signé l'amendement. Selon des informations publiées dans la presse, l'amendement exige que la Cour constitutionnelle, qui compte 15 membres, adopte la plupart de ses décisions par une majorité des deux-tiers plutôt que par une majorité simple comme c'est le cas actuellement. L'amendement établit un quorum minimum de 13 juges, contre 9 juges nécessaires auparavant²⁶⁷. L'amendement introduit également une période d'attente obligatoire de trois mois entre une requête et l'adoption de la décision, ce qui empêche les juges d'agir rapidement en cas d'urgence²⁶⁸. Le ministre polonais des Affaires Étrangères, Witold Waszczykowski, a saisi la Commission de Venise pour avis sur la nouvelle loi²⁶⁹.

k. Suisse – révocation de procureurs

179. En mai et juin 2015, des journaux suisses²⁷⁰ ont annoncé que le Procureur fédéral avait révoqué cinq des 31 procureurs ayant servi le ministère public pendant une durée comprise entre 15 et 20 ans. D'après les informations publiées, les résultats insuffisants n'étaient pas le motif de la décision de révocation. En fait, ces procureurs avaient fait des commentaires critiques et émis des doutes sur les stratégies et les décisions du cercle dirigeant autour du Procureur fédéral. La révocation visait à sanctionner un ou deux procureurs pour l'exemple.

²⁶³ Voir : <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-11/polen-jaroslaw-kaczynski-verfassungsrichter>.

²⁶⁴ http://www.t-online.de/nachrichten/ausland/eu/id_76222262/-bald-ein-totalitaeres-system-vorwuerfe-gegen-neue-regierung-in-polen.html (page consultée le 25 novembre 2015).

²⁶⁵ Déclaration du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe du 4 décembre 2015, réf. DC 180(2015).

²⁶⁶ Günther Oettinger et Frans Timmermans.

²⁶⁷ <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/23/polands-government-carries-through-on-threat-to-constitutional-court> (page consultée le 29 décembre 2015).

²⁶⁸ <https://www.rt.com/news/327240-poland-constitutional-court-law> (page consultée le 29 décembre 2015).

²⁶⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28 décembre 2015, p. 2.

²⁷⁰ http://www.sonntagszeitung.ch/read/sz_10_05_2015/nachrichten/Bundesanwalt-Lauber-raeumt-radikal-auf-und-entlaesst-Mitarbeiter-34662 ; <http://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/bundesanwalt-lauber-unbequeme-staatsanwaelte-per-sofort-freigestellt-129288263> (pages consultées le 3 novembre 2015).

I. Turquie – atteintes aux principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature

180. Au cours de l'année 2015, le CCJE et le CCPE ont reçu plusieurs communications de juges et de procureurs ainsi que d'associations internationales, européennes et nationales de juges et de procureurs adressées aux Comités et au Conseil de l'Europe au sujet de la situation en Turquie. D'après ces informations, des juges et des procureurs ont été, contre leur gré, suspendus, révoqués, arrêtés ou affectés à un nouveau poste²⁷¹. Il a aussi affirmé que des juges avaient été arrêtés en raison de décisions rendues. Même si le CCJE et le CCPE ne peuvent pas établir la réalité de toutes les plaintes portées à leur connaissance, celles-ci donnent une image plausible qui, de l'avis du CCJE et du CCPE tout comme de la Fédération européenne des juges administratifs (FEJA)²⁷² et de la Commission de Venise²⁷³, suscite de vives inquiétudes quant à la situation des juges et des procureurs en Turquie.

aa. Pressions sur les juges et les procureurs

181. D'après ces informations, qui sont corroborées par des informations publiées dans la presse, en décembre 2013, des enquêtes pour corruption ont été ouvertes contre des membres du gouvernement et des membres de leur famille²⁷⁴. Après cet événement, des milliers de fonctionnaires de police ont été mutés ou révoqués²⁷⁵. En 2014, de nouveaux membres du Haut Conseil des juges et des procureurs (HSYK) devaient être élus. Selon les informations reçues par le CCJE, les candidats du pouvoir exécutif ont été élus après que le gouvernement eut exercé des pressions considérables sur les électeurs. Comme le prétendent les lettres reçues par le CCJE, le travail du HSYK a évolué dans le sens des intérêts du gouvernement consécutivement aux élections. D'aucuns ont affirmé que le gouvernement a exercé des pressions sur les juges et les procureurs afin qu'ils mettent terme aux enquêtes pour corruption²⁷⁶. D'après les lettres reçues de juges et de procureurs turcs, ainsi que les informations parues dans la presse, désormais, toutes les enquêtes pour corruption visant des membres du gouvernement et des membres de leur famille ont été clôturées. Selon les juges qui ont écrit au CCJE et les informations publiées dans la presse, en mai 2015, tous les procureurs et un juge impliqués dans les enquêtes pour corruption avaient été destitués²⁷⁷. Le procureur principal du scandale de corruption, Zekeriya Öz²⁷⁸, a dû fuir le pays pour échapper

²⁷¹ Le Bureau du CCJE a examiné ces informations et les a commentées dans le document CCJE-BU(2015)5.

²⁷² 15 juillet 2015.

²⁷³ 20 juin 2015.

²⁷⁴ <http://dtj-online.de/tuerkei-korruptionsaffaere-akp-polizei-ergenekon-iran-18125>.

²⁷⁵ <http://www.taz.de/!5050257/> ; <http://www.sueddeutsche.de/politik/korruptionsaffaere-in-der-tuerkei-erdoan-wechselt-polizeichefs-aus-1.1858045> ;

²⁷⁶ <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-01/erdogan-staatsanwaelte-richter-versetzt>.

²⁷⁷ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/tuerkei-staatsanwaelte-und-richter-entlassen-a-1033474.html>

²⁷⁸ <http://www.taz.de/!5220264/>.

per à la prison. Le HSYK n'a pas précisé les motifs avancés pour les décisions de révocation.

bb. Mutation d'office, suspension et révocation

182. Selon les informations publiées dans la presse et rapportées au CCJE dans plusieurs lettres, ces deux dernières années, des centaines de juges et de procureurs ont été transférés sans leur consentement dans des petites villes de province, suspendus, voire révoqués²⁷⁹. Les juges soutiennent qu'il s'agit là d'une méthode nouvelle utilisée pour exercer des pressions sur les juges et les procureurs. Certains juges ont déclaré avoir déjà été transférés deux, voire trois fois dans l'intervalle d'une année. De tels transferts viseraient à punir des juges ou des procureurs pour leurs activités vues d'un mauvais œil par le gouvernement, par exemple dans le cadre d'une association internationale ou nationale de juges ou dans les affaires concernant les projets d'infrastructure. Un juge parle même d'« épuration systématique » de la magistrature turque. Au moyen d'un décret en date du 12 juin 2015, plus de cinquante juges ont été réaffectés. Aux termes de la législation, la réaffectation sans le consentement de l'intéressé constitue une sanction disciplinaire sévère. Malgré cela, la Première Chambre du HSYK a examiné et rejeté toutes les objections en une seule session. La Première Chambre du HSYK a publié le 13 juin 2015 un autre décret qui a imposé une réaffectation à environ 2 600 juges et procureurs sans préavis et sans audition préalable. Par ailleurs, 48 autres juges et procureurs ont été suspendus par la Deuxième Chambre du HSYK le 14 juillet 2015, après que la Troisième Chambre eut autorisé une enquête disciplinaire à l'encontre de 54 juges et procureurs le 13 juillet 2015.

183. Dans sa « Déclaration sur des atteintes à l'indépendance de la justice en Turquie », en date du 20 juin 2015, la Commission de Venise a aussi indiqué avoir été contactée par des juges et des procureurs de Turquie, qui ont porté à son attention plusieurs affaires d'ingérence dans le travail de juges et de procureurs saisis d'affaires politiquement sensibles. La Commission de Venise souligne que les mesures visant les juges en raison des décisions de justice qu'ils ont prises ne peuvent être adoptées que s'il y a suffisamment d'éléments de preuve montrant qu'ils ont manqué à leur obligation d'impartialité et ont agi pour des motifs illégitimes. A l'instar du CCJE, la Commission de Venise est particulièrement préoccupée de voir que le HSYK a pris des mesures directes et immédiates à l'encontre de juges et de procureurs en raison de décisions que ceux-ci avaient rendues dans des affaires en cours. Cette pratique est contraire aux principes élémentaires de l'État de droit. Le 5 septembre 2015, le CCPE a émis la « Déclaration du CCPE sur les informations relatives à des menaces qui concerneraient le fonctionnement

²⁷⁹ <http://www.taz.de/!5050257/> ; <http://www.sueddeutsche.de/politik/korruptionsaffaere-in-der-tuerkei-erdoan-wechselt-polizeichefs-aus-1.1858045> ;

impartial et efficace des services du ministère public en Turquie »²⁸⁰. Selon les explications données par le CCPE, les courriers en question prétendent que « l'État de droit a été suspendu en Turquie », et, « contrairement à la règle constitutionnelle », les procureurs, tout comme les juges et les officiers de police, sont de plus en plus l'objet de mutations, de révocations, voire d'arrestations et de poursuites.

184. Le CCJE et le CCPE ne sont pas en mesure d'évaluer les faits concernés et d'examiner de près les décisions du HSYK. Cependant, comme dans les cas d'arrestation et de suspension des juges **Metin Özçelik et Mustafa Başer (voir point cc ci-dessous), les circonstances des décisions, en particulier le nombre élevé de juges révoqués dans un court laps de temps et la célérité avec laquelle les décisions ont été rendues, donnent matière à inquiétude. La réaffectation et la suspension de juges exigent un strict respect de garanties procédurales et un examen approfondi des faits, qui doit inclure l'audition des juges concernés.** On peut douter que des décisions respectant ces garanties puissent être arrêtées en un jour.

cc. L'arrestation des juges Metin Özçelik et Mustafa Başer

185. En mai 2015, le CCJE a reçu des informations concernant l'arrestation des deux juges **Metin Özçelik et Mustafa Başer en raison de leur décision de libérer Hidayet Karaca, Directeur général du groupe de media Samanyolu, et 63 fonctionnaires de police. Les deux juges avaient été arrêtés le 30 avril et le 1^{er} mai, respectivement. Le 12 juin 2015, le CCJE a publié un commentaire sur l'affaire (document CCJE-BU(2015)5 ; et CCJE, Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les États membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2 (2015), par. 40 et 41), exprimant sa profonde préoccupation au sujet de cette possible violation de l'indépendance et de l'impartialité de la magistrature**²⁸¹. Les faits incontestés, tels qu'ils sont apparus au Bureau du CCJE, ont conduit à la conclusion manifeste que ces juges ont été révoqués uniquement, ou de façon prédominante, en raison de la décision qu'ils avaient prise (ou avaient l'intention de prendre). En outre, le Bureau du CCJE a souligné que lorsque les résultats officiels d'un juge sont critiquables, voire passibles d'une enquête disciplinaire ou pénale, une telle action doit invariablement se conformer à la procédure régulière prévue par

²⁸⁰ Document CCPE-SA(2015)1.

²⁸¹ Commentaires du Bureau du CCJE relatifs aux lettres adressées par différents juges et associations de juges internationales, européennes et nationales au Conseil de l'Europe et à son Conseil consultatif de juges européens concernant, *inter alia*, la suspension et l'arrestation du juge Özçelik et du juge Başer en Turquie, CCJE-BU(2015)5.

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/Cooperation/Comments%20of%20the%20CCJE%20Bureau%20on%20Turkey_2015_fr.pdf. Voir quelques réactions parues dans la presse :

http://www.todayszaman.com/anasayfa_ccje-judge-arrests-endanger-impartiality-and-independence-of-judiciary_388283.html ; <http://dtj-online.de/tuerkei-europarat-bemaengelt-einmischung-in-die-unabhaengigkeit-der-justiz-56541>.

les textes législatifs pertinents et être assortie des garanties procédurales nécessaires pour toutes les parties impliquées. Il serait tout à fait inacceptable de substituer à une telle procédure formelle une action visant à sanctionner un juge du fait d'un jugement qu'il aurait rendu ou à le conduire à rendre un jugement donné.

dd. Commentaires de la délégation turque à la session plénière du CCJE en octobre 2015

186. Par une lettre datée du 1^{er} octobre 2015, distribuée à la session plénière du CCJE en octobre 2015, le Haut Conseil des juges et des procureurs (HSYK) de la Turquie a répondu à ces commentaires du Bureau du CCJE. Dans cette lettre, le Haut Conseil a expliqué que les informations communiquées au Bureau du CCJE avaient seulement résumé les événements en question sans aborder le fond des allégations des plaignants. Si le Bureau du CCJE avait sollicité des observations, il lui aurait été clairement répondu qu'aucun des griefs évoqués dans les lettres n'est vrai²⁸². Par ailleurs, au cours de la réunion plénière du 16 octobre 2015, le représentant de la Turquie au CCJE et le membre du HSYK ont expliqué que le HSYK œuvre sans relâche pour établir un système judiciaire totalement indépendant. Des difficultés ont été causées par le fait qu'un groupe significatif de juges agissaient sous l'influence d'une force externe, fait d'autant plus difficile à comprendre pour des observateurs extérieurs qu'il est unique dans le monde contemporain. Par exemple, dans une affaire où une personne avait été attrapée avec des réponses – volées – à des questions d'un examen central de droit, des juges (membres d'un groupe religieux) avaient décidé de ne pas engager de poursuites à son encontre, ce qui constituait une violation évidente de la loi. Des incidents tels que celui-ci, ont-ils affirmé, ont contribué à faire chuter la confiance du public dans les juges et les procureurs, tendance que le HSYK s'emploie résolument à inverser. Ils ont recommandé que les observateurs externes tiennent aussi compte de l'avis d'autres associations, par exemple le Barreau ou l'Union des associations du Barreau. Enfin, s'agissant en particulier de la lettre susmentionnée, ils ont fait observer que « *Le Conseil supérieur appréciera et accueillera avec reconnaissance toute l'assistance que pourra lui apporter le CCJE dans le cadre de sa mission et du respect de la prééminence du droit durant la procédure suivie par le Conseil supérieur de la magistrature pour préserver et maintenir la confiance dans la justice eu égard à ce qui s'est produit récemment au sein du système judiciaire [y compris le ministère public] turc.* »

m. Ukraine : réformes et pressions sur les juges

187. La nécessité d'élaborer des règles juridiques claires pour la protection de l'indépendance personnelle et institutionnelle des juges a déjà été soulignée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à la

²⁸² Le texte complet de la lettre figure en annexe au document « CCJE, Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2 (2015) » adopté au cours de la 16^e réunion plénière du CCJE (Londres, 14 au 16 octobre 2015).

visite qu'il a effectuée en Ukraine du 4 au 10 février 2014²⁸³. En 2015, le Conseil de l'Europe a fait état de développements encourageants en rapport avec la loi relative au rôle du Conseil de la justice et au statut des juges²⁸⁴, mais aussi de développements négatifs, en particulier pour ce qui est de la sécurité personnelle des juges.

aa. **Volkov c. Ukraine**

188. Le 25 mai 2013, la Cour européenne des droits de l'homme a statué sur l'affaire *Volkov c. Ukraine*. Cette affaire porte sur des événements antérieurs au changement de régime intervenu en 2013/2014 en Ukraine, mais est évoquée ici comme une décision majeure récente concernant l'indépendance de la justice et la séparation des pouvoirs. Oleksandr Volkov avait été juge depuis 1983, puis juge de la Cour suprême en 2003. Au moment de sa nomination, il n'était pas tenu de prêter serment. Cependant, en 2010²⁸⁵, il fut révoqué pour « violation de serment » par décision du Conseil supérieur de la justice (CSJ) et vote du Parlement. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le droit d'Oleksandr Volkov en vertu de l'article 6 de la CEDH avait été violé, étant donné que sa révocation n'avait pas été décidée par un tribunal indépendant et impartial²⁸⁶. Cette révocation a en outre enfreint, sans justification, son droit au respect de la vie privée et familiale (article 8). Il n'existait pas de lignes directrices définissant la violation de serment²⁸⁷. La Cour a fait remarquer que l'affaire pose un problème général de séparation des pouvoirs²⁸⁸ et a recommandé que l'Ukraine restructure la base institutionnelle de son système juridique²⁸⁹. Elle a indiqué que M. Volkov devait être rétabli dans ses fonctions de juge de la Cour suprême²⁹⁰, ce qui fut fait par la suite.

bb. **Loi sur la « lustration »**

189. Le CCJE a reçu du représentant de l'Ukraine au CCJE, le 12 mars 2014, une demande d'assistance et de conseils concernant le projet de loi sur la restauration de la confiance dans le pouvoir judiciaire en Ukraine, et un représentant du CCJE a été invité à participer à l'évaluation de ce projet de loi, qui avait été élaboré dans le cadre du projet « Renforcer l'indépendance, l'efficacité et le professionnalisme de la justice en Ukraine » du Conseil de l'Europe en Ukraine, en mars 2014. Le projet de loi proposait que les juges soient soumis à un processus de « lustration » s'ils avaient participé à certaines décisions concernant les « événements de Maïdan » ou les élections du dernier Parlement ou s'ils avaient arrêté une décision compte tenu de laquelle la Cour europée-

²⁸³ CommHD(2014) 7, par. 50 à 60.

²⁸⁴ Pour les opinions et les documents ayant trait aux projets de textes ukrainiens, voir (en anglais et/ou ukrainien) : <http://www.coe.int/en/web/kyiv/documents-prepared-by-the-council-of-europe-for-the-attention-of-the-Ukrainian-authorities-since-the-beginning-of-activities-of-the-sasg-for-Ukraine>.

²⁸⁵ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, requête n° 21722/11 du 23.5.2013, par. 13.

²⁸⁶ Ibid., paragraphes 83, 84 97 et suivants.

²⁸⁷ Ibid., paragraphes 160 à 186.

²⁸⁸ Ibid., paragraphe 196.

²⁸⁹ Ibid., paragraphe 200.

²⁹⁰ Ibid., paragraphe 208.

enne des droits de l'homme a rendu un jugement concluant à une violation de droits. Le législateur ukrainien a suivi la plupart des propositions découlant de l'évaluation, qui concernaient notamment une amélioration de la procédure ainsi que la composition et la compétence d'une nouvelle commission qui serait chargée de mettre en œuvre la « lustration » en question. Les propositions législatives sont restées inchangées.

190. Le CCJE a aussi été associé à la préparation d'un Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit (DG I) sur une autre proposition de loi sur la « lustration » en Ukraine, le projet de loi relative à l'intégrité du gouvernement. Ce texte vise de nombreux types d'agents publics, dont les juges. Aux termes de cette proposition, certains agents publics de haut rang seraient révoqués d'office et d'autres le seraient s'ils ont été membres du Parti communiste ou d'une de ses organisations ou ont été condamnés pour motif de corruption ou « ont contribué à l'usurpation de pouvoir » par l'ancien Président ukrainien ou s'il existe un décalage entre leur patrimoine déclaré et leur revenu. Là aussi, il n'a pas été possible de convaincre les autorités ukrainiennes de recourir plutôt à d'autres moyens pour sanctionner la responsabilité des juges, tels que la procédure disciplinaire ou la procédure pénale. Par ailleurs, la loi sur le procès équitable a été évaluée, avec l'implication du CCJE dans un Avis conjoint de la Commission de Venise et de la DG I. Dans ses dispositions transitoires, cette loi comprend une disposition relative à une troisième lustration des juges. Chaque juge doit faire l'objet d'une évaluation spéciale, qui comprend un examen théorique et pratique de ses aptitudes et connaissances, susceptible de conduire, dans les cas extrêmes, à une révocation par les autorités compétentes. Il est ressorti de l'ensemble des trois évaluations que la réforme la plus urgente pour garantir le respect des normes internationales est une réforme constitutionnelle. Celle-ci devrait réduire la forte influence du Président de la République et du Parlement en ce qui la nomination et la révocation des juges et la composition du Conseil suprême de la justice. Les travaux relatifs à cette réforme importante sont en cours.
191. La Cour suprême ukrainienne a adressé sa première requête constitutionnelle concernant la conformité des dispositions de la loi relative à l'intégrité du gouvernement (dite loi sur la « lustration ») en novembre 2014. La requête soutenait que les dispositions sur la révocation des juges ayant rendu des jugements relatifs aux actions de protestation qui se sont déroulées à Kiev en 2013-2014 sont inconstitutionnelles. Elle soulignait également que ces juges seraient déjà passibles de révocation aux termes des dispositions de la loi sur la restauration de la confiance dans le pouvoir judiciaire en Ukraine, et que, par conséquent, il y avait une situation de double incrimination. La requête a été acceptée pour examen par la Cour constitutionnelle ukrainienne en décembre 2014.

cc. Pressions sur les juges en fonction

192. Le CCJE a été informé de graves attaques contre des juges en Ukraine ces dernières années. Il a réagi aux plaintes par différents commentaires rappelant l'importance de l'indépendance et de la sécurité des juges²⁹¹.
193. Le 20 février 2015, le Président du Tribunal administratif du district de Kiev a adressé au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une lettre alléguant que le ministère public et la police avaient mené des perquisitions dans certaines salles d'audience et auprès de juges et de personnels de tribunaux pendant leurs heures de service. Il a déclaré que cette mesure était dépourvue de fondement mais visait à exercer des pressions sur les juges, remettant ainsi en question des décisions qu'ils avaient prises alors même que celles-ci n'avaient pas fait l'objet d'un recours.
194. Le 19 juin 2015, le représentant de l'Ukraine au CCJE a signalé qu'en février 2014, le Président de la Cour suprême de l'Ukraine, au moyen d'une lettre ouverte, a appelé le Parlement à soutenir une initiative du Président de la République relative à l'adoption d'une loi visant à renforcer les garanties d'indépendance de la justice, ainsi que la protection des droits et de la sécurité des juges et de leurs familles. Cette initiative fut prise en réaction à des nombreux cas d'intimidation, d'agression et de pressions dont des juges avaient fait l'objet. En plus, la lettre évoquait la terrible affaire de l'agression armée et de l'assassinat d'un juge de district de Kharkiv et de membres de sa famille. Par ailleurs, le 17 mai 2014, l'Association européenne des magistrats (AEM) a reçu de l'Association des juges ukrainiens un compte rendu de plusieurs incidents graves, y compris des agressions de juges ayant entraîné la mort de la victime ; des agressions de juges à l'intérieur ou à l'extérieur de la salle d'audience, qui visaient souvent à influencer directement le processus décisionnel judiciaire ; des actes d'incendie volontaire dans des bâtiments abritant des tribunaux ; la dégradation physique de bâtiments abritant des tribunaux ; et le vol d'ordinateurs et d'autres biens dans des tribunaux.
195. Dans sa décision du 4 juin 2015, le Conseil des juges d'Ukraine a fait état de nombreuses plaintes adressées individuellement par des juges au Conseil, et a conclu que les pressions sur les juges n'avaient pas diminué. Les actions d'organes publics et d'individus visant à exprimer leur attitude à l'égard de l'autorité judiciaire ont souvent été suivies d'actes d'influence indue ou d'agression, qui semblent devenir systématiques. D'autre part, le nombre de cas où des députés ont sollicité des informations sur des procédures judiciaires aurait sensiblement progressé, sachant que ces demandes constituaient pour l'essentiel une ingérence dans le cours de la justice.

²⁹¹ Voir le document CCJE-BU(2015)4 du 5 mai 2015 ; voir également CCJE, Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2 (2015), par. 47 à 52 ; ces incidents sont examinés en détail dans la partie D, VIII, 2.f, par. 273 et 274.

196. De plus, en Ukraine²⁹², les juges font manifestement l'objet de critiques sévères de la part des personnalités politiques et des media. Ces critiques semblent avoir encouragé des agressions violentes de juges. Le défi que posent les critiques et le débat publics à l'indépendance et à l'impartialité de la justice est examiné en détail dans la partie D, VIII. Dans un entretien qu'il a récemment accordé à la presse²⁹³, le Premier ministre ukrainien, Arsenij Jazenjuk, a déclaré ceci au sujet des juges : « Une catastrophe. Rien ne peut les influencer si ce n'est l'argent. Ma proposition : les remplacer tous. Nous avons 9 000 juges, mais chaque année 12 000 nouveaux diplômés en droit. Par conséquent, les capacités sont disponibles. Cependant, il y a un conflit de valeurs. Les experts européens nous disent que cela serait incompatible avec l'État de droit. Mais nos juges sont incroyablement corrompus et n'ont pas à cœur d'administrer la justice. Les chances de les rééduquer à travers des mesures d'incitation sont quasi nulles. Il y a deux propositions d'amendement de la Constitution. Ma faction exige le remplacement de l'intégralité du personnel judiciaire. »
197. L'adoption de l'article 375 du code pénal de l'Ukraine, qui permet d'engager une procédure pénale contre les juges, constitue un autre motif de grief pour les juges. Cette loi est perçue comme une tentative visant à exercer des pressions indues sur les juges et les tribunaux. C'est dans cet esprit que le Conseil des juges d'Ukraine a décidé de saisir le Procureur général de l'Ukraine, de la proposition d'examiner les motifs de fond de l'ouverture de la procédure pénale prévue à l'article 375 du code pénal. Le Conseil a demandé aux juges d'informer les services répressifs de toute ingérence dont ils feraient l'objet dans l'exercice de leurs fonctions. Le 19 juin 2015, la Cour constitutionnelle d'Ukraine a estimé que les dispositions du projet de loi sur la restriction de l'immunité des membres du Parlement et juges étaient constitutionnelles. Aux termes du projet de loi, le placement d'un juge en détention nécessite l'autorisation du CSJ, tandis qu'aux termes de la loi actuelle, il doit être autorisé par le Parlement.

n. Contrôle des juges sur le plan de la sécurité

aa. Croatie

198. Le 6 juillet 2015, l'Association des juges croates a informé le CCJE d'un projet d'amendement de la loi sur le Conseil de la magistrature. Le gouvernement croate a proposé de modifier l'article 55a de la loi sur le Conseil de la magistrature de sorte à ce que tous les candidats à des fonctions judiciaires soient tenus de donner à l'avance leur consentement à une vérification de leur candidature par l'Agence des services secrets. Un candidat ne peut pas être nommé sans avoir fait l'objet d'un contrôle positif par l'Agence des services de

²⁹² Informations communiquées en réponse au questionnaire distribué dans le cadre de la préparation de l'Avis n° 18(2014) du CCJE.

²⁹³ Frankfurter Allgemeine Zeitung, lundi 19 octobre 2015, p. 2, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/arsenij-jazenjuk-im-interview-13863497.html> (page consultée le 4 novembre 2015).

sécurité, qui fait partie de l'exécutif. Etant donné que les enquêtes de l'Agence sont confidentielles, les motifs précis de rejet d'une candidature suite à un contrôle de sécurité négatif ne seraient pas communiqués au candidat concerné. L'Association des juges croates craignait que le pouvoir exécutif puisse ainsi influencer les décisions de nomination judiciaire. Cela serait contraire aux articles 44 et 46 de la Rec2010(12) et à l'article 124 de la Constitution croate, aux termes desquels le Conseil de la magistrature (qui comprend sept juges, deux professeurs de droit et deux membres du Parlement) est seul habilité à nommer et à révoquer les juges et les présidents de tribunal et à statuer sur leur responsabilité disciplinaire. L'Association des juges croates, dont les préoccupations sont partagées par le Conseil de la magistrature et l'association du Barreau croate, craignait que l'amendement diminue l'influence du Conseil de la magistrature difficilement conquise. L'Association des juges croates a aussi fait mention d'une Résolution de l'AEM sur la Slovaquie adoptée le 13 novembre 2014.

bb. Slovaquie

199. Le 11 juin 2014, le CCJE a reçu du représentant de la Slovaquie au CCJE, une demande d'expertise législative de la loi constitutionnelle – récemment adoptée – modifiant et complétant la Constitution de la Slovaquie (4 juin 2014), en ce qui concerne la « vérification de la fiabilité au plan de la sécurité » à laquelle tous les juges doivent se soumettre. Aux termes de cet amendement (article 154d), tous les juges doivent satisfaire aux critères de « fiabilité au plan de la sécurité ». Pour prouver qu'ils remplissent cette condition, les juges doivent demander à faire l'objet d'une « vérification au plan de la sécurité », dans le cadre de laquelle les Services de renseignements slovaques, la police et le Bureau de la sécurité nationale collectent des renseignements sur le juge et sa famille, qui sont alors évalués par le service secret. Les juges qui sont perçus comme « non fiables » sont convoqués devant le Conseil de la justice, qui vote pour déterminer si le juge concerné peut ou non rester en fonctions. Pendant cette procédure, les juges n'ont pas les mêmes droits que pendant une procédure disciplinaire. Le Bureau du CCJE a conclu²⁹⁴ que la remise en cause du mandat de tous les juges sans soupçons concrètement et raisonnablement fondés sur les données recueillies par le service secret mettrait indubitablement en danger une partie essentielle de leur indépendance et violerait le principe de séparation des pouvoirs²⁹⁵.
200. En septembre 2014, le Président du Conseil de la justice a introduit une plainte constitutionnelle. L'application de la procédure de sécurité aurait dû commencer le 1^{er} septembre 2014, mais une décision de la Cour constitutionnelle l'a différée pour l'ensemble des juges en fonctions²⁹⁶.

²⁹⁴ Document CCJE-BU(2014)4 du 1^{er} juillet 2014.

²⁹⁵ Voir aussi la Résolution de l'AEM sur la Slovaquie adoptée le 13 novembre 2014.

²⁹⁶ Voir : CCJE, Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2 (2015), par. 30 et 31.

3. Conclusions

201. Les incidents évoqués tantôt révèlent l'existence de plusieurs défis au plan de l'indépendance et de l'impartialité des juges et des procureurs, lesquels défis nourrissent à différents égards le manque de confiance du public dans l'administration indépendante de la justice. Un problème de confiance se pose dès lors que le pouvoir exécutif peut exercer une influence directe ou indirecte sur le processus de nomination des juges et des procureurs – par exemple, lorsqu'un contrôle au plan de la sécurité est imposé sans possibilité d'en contester ses résultats. Ce problème se pose également lorsque le Parlement adopte des changements apparemment arbitraires aux lois pertinentes, par exemple en ce qui concerne l'âge de la retraite ou la fin du mandat des juges et des procureurs dûment nommés.
202. De même, un problème difficile se pose en rapport avec la procédure de vérification ou de lustration lorsque, d'un côté, on veut améliorer l'image des juges et des procureurs aux yeux de la société de sorte à faire naître ou à renforcer la confiance du public dans leur impartialité et incorruptibilité et, d'un autre côté, on doit respecter les droits des titulaires d'une charge judiciaire. Dans ce contexte, la révocation de la totalité ou quasi-totalité des magistrats (c'est-à-dire des juges et des procureurs), indépendamment de leur responsabilité individuelle, reviendrait à sanctionner également ceux dont la conduite n'est pas douteuse. Par conséquent, un examen individuel semble inévitable. Cela dit, même un tel examen devra être mis en œuvre avec grand soin, en observant le principe selon lequel, en règle générale, la responsabilité des juges ne devrait pas être engagée par leurs décisions judiciaires. Par conséquent, seul des cas exceptionnels de violation intentionnelle de la loi et des principes des droits de l'homme devraient donner lieu à une déchéance de mandat.
203. Cependant, en principe, les juges ne devraient pas être tenus de justifier les décisions qu'ils rendent. Lorsque les décisions de réaffectation ou de remplacement de juges – même prises par un organe indépendant, donnent l'impression d'être motivées par des jugements spécifiques, elles portent atteinte à la confiance de l'opinion publique dans l'indépendance du système judiciaire. Il en va de même lorsque, dans le cadre d'un processus de reconduction ordinaire, les décisions prises par le magistrat concerné sont mises en cause. Pareillement, lorsque la loi prévoit la possibilité d'une responsabilité civile individuelle en cas de négligence dans le processus de décision judiciaire, cela est susceptible d'exercer des pressions indirectes et partant, de compromettre une réflexion et une prise de décision indépendantes. D'autre part, les influences exercées directement ou indirectement par les commentaires de membres des pouvoirs exécutif ou législatif sur les décisions judiciaires ou sur les juges et les procureurs (pris individuellement ou collectivement) sont de nature à saper la confiance de l'opinion publique, à créer un climat d'intimidation voire à encourager des représailles, y compris sous forme d'agression physique.

204. S'agissant des procureurs, il est essentiel de créer un climat de confiance du public dans le fait que les délits font l'objet d'une enquête impartiale et indépendante, que les directives de portée générale, s'il y en a, sont claires et sans équivoque, que les directives individuelles sont transparentes afin de permettre un contrôle démocratique, que le pouvoir de discrétion est exercé de manière transparente et impartiale et qu'en cas de litige, ce litige peut être tranché par des tribunaux indépendants.

V. Exécution effective des décisions de justice

1. Introduction

205. L'exécution effective d'une décision de justice contraignante est un élément fondamental de l'État de droit. Sans exécution effective, les justiciables peuvent être tentés de recourir à la violence. Par conséquent, l'exécution effective est essentielle à la confiance du citoyen dans l'autorité du pouvoir judiciaire. L'indépendance des juges et le droit à un procès équitable (article 6 de la CEDH) sont vains si la décision n'est pas exécutée. Les lacunes au niveau de l'exécution des décisions de justice sapent l'autorité du pouvoir judiciaire et remettent en cause la séparation des pouvoirs²⁹⁷.

2. Incidents et autres informations

a. Conclusions du rapport (2015) du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

206. En 2015, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a relevé des lacunes au niveau de l'exécution des décisions de justice²⁹⁸. Selon le rapport du Secrétaire Général, l'exécution des décisions de justice est insatisfaisante dans un peu moins de la moitié des États membres du Conseil de l'Europe. Une évolution positive peut toutefois être observée dans une moitié environ des pays de ce groupe, où, par exemple, les financements ont été augmentés en vue de recruter des huissiers et d'autres mesures ont été prises pour assurer une exécution effective des décisions de justice. Le rapport note cependant qu'un nombre non négligeable de pays n'ont fait aucun progrès en la matière et qu'un très petit nombre d'entre eux font face à d'importants problèmes structurels, avec un taux de non-exécution très élevé, qui rend l'administration de la justice quasiment inopérante. Le rapport mentionne plusieurs problèmes communs à de nombreux États membres qui doivent retenir notre attention : par exemple, l'inefficacité des huissiers, le manque de moyens financiers pour former les agents d'exécution ou faire en sorte qu'ils soient également répartis sur l'ensemble du territoire d'un État membre, l'absence de système de recours effectif en cas de non-exécution et de non-

²⁹⁷ Voir rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (2015), pp. 14, 17 et 27 ; voir aussi Avis n° 13(2010) du CCJE sur le rôle des juges dans l'exécution des décisions judiciaires.

²⁹⁸ Voir rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (2015), pp. 14, 17 et 27.

application dans des domaines de compétence particuliers (par exemple, la restitution de biens)²⁹⁹.

207. Le rapport souligne en outre l'importance d'une exécution effective des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Bien que les efforts entrepris récemment pour réduire le nombre d'arrêts non exécutés de la Cour aient porté des fruits, un nombre important d'arrêts demeurent non exécutés. Dans quelques cas, des enjeux nationaux et des visées électorales ont conduit à présenter les arrêts de la Cour sous un jour politique, ce qui nuit aux efforts déployés pour défendre ensemble, sur tout le continent, les normes des droits de l'homme unanimement reconnues³⁰⁰.

b. Cour européenne des droits de l'homme – Oliari c. Italie

208. Dans l'affaire *Oliari c. Italie*³⁰¹, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné en 2015 qu'il est important d'appliquer la décision finale de la justice et que le gouvernement italien a omis d'introduire un cadre légal pour la reconnaissance juridique des couples de même sexe en application d'une décision de la Cour constitutionnelle prescrivant une telle reconnaissance. Faisant référence à la décision rendue dans l'affaire *Broniowski c. Pologne*³⁰² la Cour a rappelé « que, quoique dans un contexte différent, elle a précédemment conclu qu'une tentative délibérée d'empêcher la mise en œuvre d'un arrêt définitif et exécutoire et qui, de surcroît, est tolérée, sinon tacitement approuvée par les pouvoirs exécutif et législatif de l'État, ne peut se justifier par aucune cause générale d'utilité publique ni par les intérêts de la communauté dans son ensemble. Au contraire, elle est de nature à saper la crédibilité et l'autorité du pouvoir judiciaire et à compromettre son effectivité, facteurs qui revêtent la plus grande importance du point de vue des principes fondamentaux qui sous-tendent la Convention (...). »

c. Grèce – annulation de décisions judiciaires définitives par la voie législative

209. En ce qui concerne la non-exécution de décisions de justice définitives, la Fédération européenne des juges administratifs (FEJA) a évoqué la situation de la Grèce, où des décisions de justice définitives ont été abolies par des lois nationales (adoptées dans le contexte des programmes d'ajustement économique et des protocoles d'accord y relatifs)³⁰³.

²⁹⁹ Ibid., p. 27.

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ Cour européenne des droits de l'homme, requêtes n° 18766/11 et 36030/11 du 21.7.2015, par. 184.

³⁰² Cour européenne des droits de l'homme, requête n° [31443/96 du 22.6.2004](#).

³⁰³ Voir : CCJE, Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2 (2015), par. 102.

d. Pologne – grâce présidentielle empêchant l'exécution

210. Selon des informations parues dans les media³⁰⁴, le Président de la République est intervenue dans une procédure pénale en Pologne. Un ancien chef d'une agence de lutte contre la corruption s'était lui-même retrouvé accusé dans une procédure pénale et avait été condamné en première instance à une peine d'emprisonnement de trois ans. Alors que son recours était en instance, les nouveaux gouvernement et Parlement polonais – élus fin octobre 2015 – ont tenté de le nommer au sein du nouveau cabinet gouvernemental. Une telle nomination n'était pas possible en cas de condamnation pénale. Le Président de la République a alors prononcé une grâce en faveur de cette personne, bien qu'on avance généralement qu'une grâce n'est possible qu'après l'aboutissement des procédures judiciaires menant à une décision définitive et qu'il n'y avait pas de possibilité légale pour ce qui équivaut en fait à une amnistie par le Président de la République.

e. Espagne – exécution des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme

211. Le représentant de l'Espagne au CCJE a fait savoir, le 10 octobre 2015³⁰⁵, que la loi organique n° 7/2015 du 21 juillet 2015, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2015, comprend une disposition qui renforce l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et précise les mesures en cas de violation des droits consacrés par la CEDH et ses Protocoles.

f. Turquie – non-exécution

212. Plusieurs sources indiquent qu'en Turquie, des décisions de justice et des demandes de procureurs n'ont pas été exécutées, en violation de la loi³⁰⁶. Avant l'arrestation du juge **Mustafa Başer, sa première décision de libérer Hidayet Karaca, directeur général du groupe de media Samanyolu, et 63 fonctionnaires de police n'a pas été exécutée, premièrement parce que cette décision n'a pas été retranscrite par le greffier suite à une intervention de l'inspecteur en chef des greffiers et deuxièmement parce que le procureur a refusé d'exécuter la décision en question**³⁰⁷. Par ailleurs, la FEJA³⁰⁸ fait savoir que des décisions de juges administratifs n'ont pas exécutées. Cela constitue une violation évidente de l'Avis n° 13 du CCJE ainsi que de l'article 12 de la Rec(2010)12.

³⁰⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20 et 23 novembre 2015; voir également : http://www.t-online.de/nachrichten/ausland/eu/id_76222262/-bald-ein-totalitaeres-system-vorwurfe-gegen-neue-regierung-in-polen.html (page consultée le 25 novembre 2015).

³⁰⁵ Voir : CCJE, Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2 (2015), par. 101.

³⁰⁶ Déclaration de la Commission de Venise sur des atteintes à l'indépendance de la justice en Turquie, 20 juin 2015.

³⁰⁷ Voir également le paragraphe 185 ci-dessus et les commentaires du Bureau du CCJE relatifs aux lettres adressées par différents juges et associations de juges internationales, européennes et nationales au Conseil de l'Europe et à son Conseil consultatif de juges européens concernant, *inter alia*, la suspension et l'arrestation du juge Özçelik et du juge Başer en Turquie, CCJE-BU(2015)5, p. 3.

³⁰⁸ Le 15 juillet 2015.

3. Conclusions

213. Les incidents évoqués dénotent une évolution dans le sens d'une exécution plus effective ainsi que de possibles violations des normes énoncées dans l'Avis n° 13 du CCJE et l'article 12 de la Rec(2010)12. Il serait particulièrement inquiétant que ces incidents soient le signe d'ingérences des pouvoirs exécutif et législatif comme en Turquie.

VI. Impartialité

1. Introduction

214. L'impartialité et l'indépendance des juges et procureurs ne relèvent pas d'une prérogative ou d'un privilège accordé aux intéressés dans leur propre intérêt, mais constituent des qualités indispensables au maintien de l'État de droit et à la recherche de la justice. L'article 6 de la CEDH garantit à toute personne le droit de faire entendre sa cause par un tribunal indépendant et impartial³⁰⁹. Selon « la jurisprudence constante de la Cour [européenne des droits de l'homme], aux fins de l'article 6 § 1, l'impartialité doit s'apprécier selon une démarche subjective, en tenant compte de la conviction personnelle et du comportement de tel juge [...] et aussi selon une démarche objective consistant à déterminer si le tribunal offrait, notamment à travers sa composition, des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à son impartialité »³¹⁰. Par conséquent, il est essentiel que les juges affichent leur impartialité dans la manière dont ils tranchent les affaires qui leur sont soumises et, si nécessaire, en tenant le gouvernement responsable dans l'intérêt des citoyens. C'est au procureur compétent et à lui seul que revient le droit de décider ou pas d'engager des poursuites, de soumettre l'affaire à un tribunal indépendant et impartial établi par la loi et de déterminer s'il convient ou pas de faire appel de la décision rendue par ledit tribunal³¹¹. Chaque procureur doit s'acquitter de ses fonctions de manière impartiale et agir en toute objectivité³¹². Il est tenu de considérer tous les justiciables comme égaux devant la loi en s'abstenant de faire preuve de favoritisme ou de discrimination³¹³. Les juges et les procureurs doivent non seulement agir de manière impartiale, mais également éviter toute conduite qui pourrait jeter un doute sur leur impartialité.

³⁰⁹ Pour une liste des caractéristiques indispensables de tout tribunal impartial, voir l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 23 avril 2015 en l'affaire *Morice c. France* [GC] (requête n° 29369/10), paragraphes 73 à 78.

³¹⁰ *Ibidem*, paragraphe 73.

³¹¹ Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphe 10.

³¹² Normes de l'IAP (1999) 3.

³¹³ Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphe 92.

215. Parmi les indicateurs du fonctionnement impartial et indépendant des tribunaux figure le taux de succès des poursuites dans certains cas de figure comme les affaires dans lesquelles l'exécutif est poursuivi devant une juridiction administrative. De même, lorsque les tribunaux n'hésitent pas à juger irrecevable une affaire portée devant les juges par le ministère public ou à prononcer un acquittement on estime généralement que les tribunaux et les ministères publics agissent de bonne foi indépendamment l'une de l'autre. Pour parvenir à ce résultat, il convient d'éviter de conférer des pouvoirs excessifs au ministère public, contrairement à ce qui se passe par exemple dans les systèmes totalitaires où cet organe sert en fait à contrôler le pouvoir judiciaire. La Commission de Venise a estimé en 2010 que, dans une poignée de pays, subsistent certains vestiges de ce système, lesquels font peser un risque sur l'indépendance du pouvoir judiciaire³¹⁴. En outre, l'efficacité d'un ministère public et sa volonté d'enquêter sur les carences de l'administration publique peuvent être perçues comme des indicateurs de son indépendance et de son impartialité.

2. Incidents et autres informations

a. *Arménie et Fédération de Russie - en faveur du ministère public*

216. Certains articles parus dans la presse en 2010 et en 2011 reprochent aux juges d'Arménie³¹⁵ et de Fédération de Russie de s'aligner systématiquement sur les requêtes du ministère public et de ne pas accorder une attention suffisante aux arguments du défendeur ou de l'accusé. En général, lorsque les tribunaux estiment dans la quasi-totalité des cas que les affaires portées devant eux par le ministère public sont recevables, on peut légitimement se poser des questions sur leur impartialité. D'aucuns peuvent en effet craindre en pareil cas que le tribunal saisi n'examine pas de manière impartiale et minutieuse les arguments des deux parties, mais épouse délibérément la thèse du ministère public ou bien que ce dernier prenne trop de soins à ne soumettre aux tribunaux que des demandes conformes à sa perception de l'opinion des juges et veille soigneusement à ne présenter au tribunal compétent que des affaires dans lesquelles il est certain d'obtenir gain de cause. On peut supposer que ces deux systèmes nationaux sont encore imprégnés – en ce qui concerne les relations entre juges et procureurs – de certaines habitudes remontant à l'époque soviétique, telles qu'elles ont été identifiées par la Commission de Venise³¹⁶ en 2010.

³¹⁴ Voir le rapport de 2010 la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire (partie II : Le ministère public), paragraphes 72 à 74.

³¹⁵ <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=23000#.VeHWV30VT90>

Centre d'actualités de l'ONU, 16 septembre 2010.

³¹⁶ Voir le rapport de 2010 de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire (partie II : Le ministère public), paragraphes 72 à 74.

b. Géorgie – Indépendance accrue

217. Selon *Transparency International*, la Géorgie a enregistré des progrès en ce qui concerne la lutte contre la corruption. De plus, le système judiciaire a vu son indépendance renforcée. La proportion d'affaires dans lesquelles un tribunal administratif a abondé dans le sens d'un particulier dans une affaire opposant ce dernier à un organisme public a sensiblement augmenté au cours des dernières années. La même ONG a également relevé une plus grande volonté de la part des juges de mettre en doute, voire de rejeter dans certaines instances, les requêtes du ministère public dans les affaires pénales³¹⁷.

c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine » : décision de la Cour européenne des droits de l'homme

218. Le 30 avril 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 6 en l'affaire *Mitrinovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*³¹⁸. Le 6 décembre 2010, un collège de trois juges du tribunal administratif de Skopje, présidé par le requérant (assisté des juges I.L. et M.S.), avait décidé en deuxième instance de faire droit à un appel introduit par un détenu. Le collège avait accepté une demande de mise en liberté sous caution et remplacé l'ordonnance de placement en détention par une ordonnance d'assignation à domicile. Le 10 décembre 2010, un collège de cinq juges de la Cour suprême avait estimé que la Cour d'appel n'était pas compétente pour examiner l'affaire au fond. Le même jour, un collège de six juges de la chambre pénale de la Cour suprême avait estimé que deux des juges de la Cour d'appel membres du collège ayant rendu la décision avaient commis une faute professionnelle. Le Président de la Cour suprême avait participé aux deux décisions et il était membre du Conseil national de la justice (CNJ). Il avait conclu à la commission par M Mitrinovski et l'autre juge d'une faute professionnelle et à l'existence de motifs raisonnables de penser que les deux intéressés « s'étaient acquittés de leurs fonctions sans faire preuve de la conscience professionnelle requise, puisqu'ils avaient voté en faveur de la décision du 6 décembre 2010 »³¹⁹. En mai 2011, l'assemblée plénière du CNJ (dont le président de la Cour suprême était membre) avait révoqué M. Mitrinovski et son collègue. M. Mitrinovski avait sans succès contesté la participation du président à la décision. Le CNJ avait rejeté son appel par le biais d'un collège composé en partie de juges de la Cour suprême. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la présence au sein de l'assemblée plénière du président ayant introduit la demande de révocation était de nature à motiver objectivement des doutes sur l'impartialité du tribunal, de sorte que le CNJ ne pouvait pas être considéré en l'instance comme un tribunal indépendant et impartial³²⁰.

³¹⁷ Transparency International, « The State of Corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, and Ukraine », 2015, p. 20.

³¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Mitrinovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requête n° 6899/12), arrêt du 30 avril 2015 [disponible uniquement en anglais et en macédonien].

³¹⁹ *Ibidem*, paragraphes 10.

³²⁰ *Ibidem*, paragraphes 35 et 36 en ce qui concerne l'impartialité et paragraphes 38 à 46 en ce qui concerne l'application au cas d'espèce.

d. Turquie : décision rendue par la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire Kavaklıoğlu et autres c. Turquie

219. La Cour européenne des droits de l'homme a eu de nouveau l'occasion de souligner l'importance d'une enquête indépendante et impartiale dans son arrêt *Kavaklıoğlu c. Turquie* rendu le 6 octobre 2011³²¹. Les requérants étaient des détenus blessés lors d'une opération anti-mutinerie menée dans la prison centrale Ulucanlar à Ankara³²². Bien que conscientes de la surpopulation et de l'inadéquation du complexe³²³, les autorités n'avaient pris aucune action correctrice³²⁴. A la suite de la violente répression de la mutinerie, une instruction pénale avait été ouverte contre des gardiens pour chef de négligence dans l'exercice de leurs fonctions. Le procureur chargé d'enquêter sur le décès des détenus avait participé à plusieurs enquêtes publiques concernant la prison et décidé de ne pas donner suite³²⁵. Selon les requérants, l'enquête s'était avérée insuffisante et inefficace³²⁶. Le procureur qui aurait dû intervenir pour prévenir la mutinerie était le même qui avait enquêté sur la responsabilité pénale du personnel de la prison, de sorte qu'on ne pouvait s'attendre à ce que l'instruction soit menée de manière impartiale et indépendante en l'instance. Il y avait donc eu violation des articles 2 et 3³²⁷. Les Juges de Strasbourg sont convenus et ont déclaré que toute enquête doit être indépendante et que les procureurs chargés de l'instruction ne devraient pas être affectés par les événements : les personnes responsables de l'enquête et celles effectuant les investigations doivent être indépendantes de celles impliquées dans les événements³²⁸. Les articles 2 et 3 prévoient que l'enquête doit être également effective en ce sens qu'elle doit pouvoir mener à l'identification et à la punition des responsables. Les autorités sont donc tenues d'enquêter sérieusement, efficacement et de manière impartiale pour établir ce qui s'est passé et prendre toutes les mesures correctrices appropriées non seulement pour trouver les coupables, mais également pour corriger d'éventuelles défaillances ayant provoqué les événements en question³²⁹.

3. Conclusion

220. Les juges et les procureurs s'acquittent de leur obligation d'agir de manière impartiale lorsqu'ils prennent des décisions ou commettent des actes sans favoriser ni défavoriser une partie par rapport à l'autre. Les affaires décrites ci-dessus illustrent certaines situations dans lesquelles l'impartialité semble mise

³²¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Kavaklıoğlu et autres c. Turquie* (requête n° 15397/02), arrêt du 6 octobre 2011.

³²² *Ibidem*, paragraphe 3.

³²³ *Ibidem*, paragraphe 7.

³²⁴ *Ibidem*, paragraphe 8.

³²⁵ *Ibidem*, paragraphes 79 et 80.

³²⁶ *Ibidem*, paragraphe 146.

³²⁷ *Ibidem*, paragraphes 260 et 261.

³²⁸ *Ibidem*, paragraphe 271.

³²⁹ *Ibidem*, paragraphe 272.

à mal, mais également des instances dans lesquels l'indépendance croissante du système judiciaire a permis de conférer au processus décisionnel un caractère plus indépendant, lequel s'est finalement traduit par une meilleure perception du système judiciaire par le public.

VII. Base économique du système judiciaire (ministère public compris)

1. Introduction

221. Ces dernières années, bon nombre d'États membres ont été confrontés à de graves crises économiques³³⁰. Parallèlement, la plupart des systèmes judiciaires des pays concernés ont fait l'objet de coupes sombres et ont subi d'une part le gel de leur budget et du salaire de leurs agents et, d'autre part, l'augmentation de la charge de travail des juges³³¹ et des procureurs. En période de profonde récession, les juges et les procureurs doivent partager le fardeau financier au même titre que les autres membres de la société qu'ils servent. Toutefois, le sous-financement chronique du système judiciaire devrait être considéré dans son ensemble comme inacceptable par la société, dans la mesure où il sape les fondements mêmes d'une société démocratique régie par l'État de droit³³².

222. Le CCJE et le CCPE ont tous les deux déclaré que l'indépendance des juges et des procureurs suppose une indépendance économique. Les normes et les principes généraux du Conseil de l'Europe imposent aux États membres de consacrer les ressources financières suffisantes pour satisfaire les besoins des différents systèmes judiciaires³³³. Ces normes ne sont pas toujours observées, surtout en période de crise économique. À l'issue de l'enquête qu'il a menée au sein des États membres, le RECJ est également parvenu à la conclusion que la rémunération, la charge de travail et les ressources constituent autant d'éléments importants de l'indépendance du système judiciaire et que la législation en vigueur sur le financement dudit système n'est guère satisfaisante au vu des résultats de l'enquête consacrée à l'indépendance qu'il a menée en 2014³³⁴. Le RECJ a également souligné que le financement du ministère public doit être suffisant et pourrait constituer, de même que celui des tribunaux, une vulnérabilité sous l'angle de l'indépendance³³⁵.

³³⁰ L'Islande s'est dotée d'un service de poursuite spécial doté de pouvoirs d'investigation au niveau national afin d'enquêter sur les incidents liés à l'effondrement de son secteur bancaire. Ce service devrait fusionner avec le ministère public de district en 2015/2016. Cette information a été communiquée par le représentant de l'Islande au CCPE.

³³¹ Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les États membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphes 89 à 100.

³³² Voir l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphe 51.

³³³ Voir la Recommandation Rec(2010)12, paragraphe 32, et les Avis du CCJE n°s 2(2001), paragraphe 4, 10(2007), paragraphe 37, et 17(2014), paragraphe 35.

³³⁴ Voir le rapport du RECJ relatif à l'indépendance et à l'obligation de rendre compte de l'appareil judiciaire et du ministère public, indicateurs de performance 2015, rapport 2014-15, p. 6 et 24.

³³⁵ *Ibidem*, p. 89 et 90.

223. Le CCJE a déjà reconnu que la question du financement des tribunaux est étroitement liée à celle de l'indépendance des juges, dans la mesure où elle détermine la manière dont ces instances s'acquittent de leurs fonctions³³⁶. En outre, il existe un rapport évident entre, d'une part, le financement et la gestion des tribunaux et, d'autre part, les principes de la Convention européenne des droits de l'homme : l'accès à la justice et le droit à une procédure équitable ne sont pas assurés dans des conditions normales si une affaire ne peut être examinée dans un délai raisonnable par un tribunal disposant des crédits et moyens appropriés pour agir efficacement³³⁷.
224. Le CCPE a également déclaré que les procureurs devraient disposer de moyens nécessaires et appropriés, y compris le recours à des technologies modernes, pour remplir efficacement leur mission qui revêt un aspect essentiel pour l'établissement d'un État de droit³³⁸. Les conditions de travail des procureurs devraient aussi refléter l'importance et la dignité de leur fonction, ainsi que le respect qu'il convient de leur témoigner. Le ministère public devrait être en mesure d'évaluer ses besoins, de négocier ses budgets et de décider comment utiliser les fonds alloués de manière transparente, afin de remplir ses objectifs rapidement et dans un souci de qualité³³⁹.
225. La Recommandation Rec(2010)12 dispose que la rémunération des juges devrait être à la mesure de leur rôle et de leurs responsabilités et atteindre un niveau suffisant pour les mettre à l'abri de toute pression visant à influencer sur leurs décisions et de tout risque de corruption. Les intéressés devraient bénéficier d'une assurance-maladie et d'une pension de retraite suffisantes. Le caractère adéquat de la rémunération devrait être garanti par des dispositions légales spécifiques interdisant la réduction des salaires et prévoyant leur augmentation en fonction du coût de la vie³⁴⁰. La Recommandation 2000(19) exige des États qu'ils adoptent des mesures garantissant aux procureurs, pour l'exercice de leurs fonctions, des conditions raisonnables, avec notamment un statut, une rémunération et une pension conformes à l'importance des missions exercées, ainsi qu'un âge approprié pour la retraite³⁴¹. Le fait que les procureurs perçoivent une rémunération appropriée est également le signe de l'importance reconnue de leur fonction et de leur rôle et contribue aussi à

³³⁶ Voir l'Avis n° 2(2001) du CCJE, paragraphe 2.

³³⁷ *Ibidem*, paragraphe 3.

³³⁸ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE dit « Charte de Rome », section XVIII, ainsi que son Avis n° 7(2012), recommandation i.

³³⁹ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE dit « Charte de Rome », section XVIII, ainsi que son Avis n° 7(2012), recommandations i et ii.

³⁴⁰ Voir l'Avis n° 1(2001) du CCJE, paragraphes 61 et 62, recommandation 8 ; l'Avis n° 9(2014) du CCPE, paragraphe 76, qui mentionne le rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes en ce qui concerne l'indépendance du système judiciaire (partie II : Le ministère public), CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, paragraphe 69. Voir également : Conseil des droits de l'homme, rapport de la rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, paragraphe 71.

³⁴¹ Voir la Recommandation Rec(2000)19, paragraphe 5d ; voir également l'Avis n° 9 (2014) du CCPE, paragraphe 75.

réduire le risque de corruption³⁴². Selon les informations en provenance de nombreux États membres, le respect de ces normes constitue encore un défi.

2. Incidents et autres informations

a. *Manque de ressources financières*

226. Le caractère insuffisant des ressources mises à leur disposition constitue un sérieux problème aussi bien pour les juges que pour les procureurs. Ces dernières années, les États membres ont affronté plusieurs crises économiques. Comme tous les autres composants de la société, le budget du système judiciaire a subi les effets de la situation économique. Bon nombre des réponses au questionnaire envoyé dans le cadre de la préparation de l'Avis n° 18(2015) du CCJE mentionnent des problèmes financiers liés à la crise économique survenue ces dernières années (c'est le cas de celles en provenance de Finlande, de France, d'Irlande, d'Islande, de Malte, du Monténégro, des Pays-Bas, du Portugal³⁴³ et de Roumanie). L'accès aux tribunaux et l'aide juridictionnelle ont diminué ces dernières années (Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni), tandis que la charge de travail a augmenté (Allemagne, Pays-Bas) et que le système judiciaire a été restructuré dans une certaine mesure (Finlande, Portugal³⁴⁴). Bien que la majorité des juges mentionnés dans l'étude du RECJ estiment ne pas subir de pressions en ce qui concerne leur processus de prise de décision, nombreux sont ceux qui se sentent tenus de clore un dossier dans un certain délai³⁴⁵.

227. Dans la réponse qu'elle a envoyée au stade de la préparation du présent rapport, la Croatie a spécifiquement mentionné l'importance de conditions de travail adéquates pour l'indépendance des procureurs³⁴⁶. En 2012, le CCPE a rédigé son Avis n° 7 sur la base de 30 réponses reçues des États membres à un questionnaire. En outre, selon un nombre important d'États, les budgets alloués au ministère public pèchent par leur insuffisance : un défaut qui devrait aller en s'aggravant en cette période de crise. Toujours selon le CCPE, les procureurs devraient disposer de moyens suffisants pour accomplir leurs diverses tâches³⁴⁷.

³⁴² Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes en ce qui concerne l'indépendance du système judiciaire (partie II : Le ministère public), CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, paragraphe 69. Voir également l'Avis n° 9 (2014) du CCPE, paragraphe 76.

³⁴³ Selon des informations reçues du représentant du Portugal au CCPE pendant la phase de préparation du présent rapport.

³⁴⁴ *Ibidem*.

³⁴⁵ Voir le rapport du RECJ relatif à l'indépendance et à l'obligation de rendre compte de l'appareil judiciaire et du ministère public, indicateurs de performance 2015, rapport 2014-15, p. 6 [disponible uniquement en anglais].

³⁴⁶ Information communiquée pendant la phase de préparation du présent rapport.

³⁴⁷ Voir l'avis n° 7(2012) du CCPE, recommandation i.

aa. Belgique - coupes budgétaires et nombre excessif de postes vacants

228. On signale également des coupes sombres importantes en Belgique³⁴⁸. La politique de réduction des effectifs et des budgets du système judiciaire (ministère public compris) a provoqué une véritable concurrence entre les différents organes relevant de cet appareil. Ces réductions portent atteinte au fonctionnement du système et à sa capacité d'assurer sa mission constitutionnelle. Alors même que, en vertu de la loi, tous les postes vacants doivent être pourvus, le gouvernement a décidé de n'en pourvoir que 90 % (ce qui ne manque pas d'inquiéter les spécialistes dans la perspective des nombreux départs à la retraite qui s'annoncent). Il en va de même du personnel des greffes. Le nombre de ces postes vacants représente quelque 15 à 20 % des effectifs totaux tels qu'ils sont fixés par la loi. En raison des coupes sombres, plusieurs tribunaux ont dû réduire les horaires de travail des greffes et reporter des audiences à l'année 2017, voire plus tard. L'entretien et la sécurisation des locaux des tribunaux laissent à désirer aux dépens de la sécurité et de la santé du personnel et des usagers. Les systèmes informatiques n'ont pas été modernisés. Des rapports, des demandes, des plaintes, des avertissements et des notifications formelles envoyées à l'administration demeurent sans réponse ou bien font l'objet d'une réponse standard indiquant l'absence de budget.

229. Selon un rapport reçu du CCBE le 10 juillet 2015, le ministre belge de la Justice a admis dans une interview récente que le système judiciaire n'a fait l'objet d'aucun investissement sérieux depuis 100 ans. Cette information donne une idée claire de l'état de délabrement dudit système. Le découragement et la frustration de toutes les parties prenantes, ainsi que l'effet de cet état d'esprit sur la confiance des usagers des tribunaux constituent désormais un problème de taille³⁴⁹.

bb. France - manque de ressources, retards de paiements

230. Le représentant de la France au CCJE³⁵⁰ a signalé que, comme beaucoup de pays européens, le système judiciaire est gravement affecté par les problèmes budgétaires. Le budget du système judiciaire (ministère public compris) a échappé aux réductions draconiennes imposées à d'autres services publics, en raison du coût du système pénitentiaire qui absorbe une part importante du budget de la justice. Néanmoins, les tribunaux manquent de ressources humaines, y compris au niveau des juges, des procureurs ou d'autres personnels. Les ressources matérielles sont insuffisantes et le matériel informatique souvent ancien, inefficace et remplacé très tardivement. Les budgets des tri-

³⁴⁸ Selon des informations reçues du représentant de la Belgique le 15 juin 2015 ; voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 91.

³⁴⁹ Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 92.

³⁵⁰ Le 11 septembre 2015 ; voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 93.

bunaux ne permettent pas non plus d'assurer le paiement en temps voulu des personnes fournissant des services à la justice, notamment les experts, et ce retard peut atteindre plusieurs mois. Une telle situation a pour effet non seulement de dissuader des professionnels compétents de prêter leur concours à la justice, mais aussi de faire hésiter les juges à rechercher l'assistance de ces professionnels pour préparer leurs décisions.

cc. Grèce - effets des crises économiques

231. Dans son rapport de 2015, l'AEJA a expliqué comment la crise économique grecque a affecté le système judiciaire³⁵¹. Selon cette source, le budget de l'État alloué au système judiciaire pour 2015 s'élevait à 561 millions d'EUR, soit 0,36% du budget total. Les restrictions budgétaires de ces dernières années n'ont pas permis de mettre en place des conditions adéquates garantissant la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans ces conditions, le système judiciaire national ne peut pas fonctionner efficacement ni conformément aux normes du Conseil de l'Europe. De plus, les dispositions du droit procédural ont été modifiées de manière à accélérer les procédures judiciaires. L'accès à la justice et l'efficacité de la protection judiciaire ne sont plus garantis, surtout pour les personnes économiquement faibles³⁵² impliquées dans une affaire relevant du droit fiscal.

dd. Lituanie - problèmes de sécurité

232. Bien que le statut des juges et du système judiciaire soit défini dans la Constitution³⁵³ et que la justice soit en théorie totalement indépendante vis-à-vis de l'exécutif et du législatif, le système lituanien est confronté à de graves problèmes en raison d'un sous-financement. Cette situation empêche d'assurer une sécurité suffisante dans la plupart des tribunaux, à l'exception de la Cour suprême et du Haut Tribunal administratif.

ee. Malte – sous-financement chronique

233. Les rapports en provenance de Malte³⁵⁴ font état d'un sous-financement chronique de son système judiciaire. En ce qui concerne le nombre total de membres dudit système, le représentant de cet État au CCJE a signalé le 19 mai 2015 l'émission par l'Union européenne d'un avis constatant que le nombre total des membres de la magistrature à Malte (par rapport à la population) est l'un des plus faibles de l'UE et devrait être doublé. Bien que soumis il y a plus d'un an, cet avis n'a donné lieu à aucun changement. Les juges dénoncent régulièrement une situation dans laquelle chacun d'entre eux doit en fait assumer le travail de deux magistrats. Le gouvernement a déclaré avoir

³⁵¹ *Ibidem*, paragraphe 94.

³⁵² *Ibidem*.

³⁵³ Le représentant de la Lituanie au CCJE a fait sa déclaration le 19 juin 2015, voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les États membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 95.

³⁵⁴ *Ibidem*, paragraphe 96.

l'intention de nommer des juristes pour aider les juges à prendre leurs décisions et accélérer ainsi le prononcé des jugements. Cependant, compte tenu de la charge de travail excessive de chaque juge, le recrutement de nouveaux magistrats s'impose.

ff. Pays-Bas - charge de travail accrue

234. Selon le représentant des Pays-Bas au CCJE, même si le système judiciaire jouit d'un niveau de confiance élevé dans son pays et passe généralement pour indépendant aux yeux du public³⁵⁵, il convient de faire état d'une certaine évolution qui pourrait au moins partiellement attester d'une « économisation » du système judiciaire sous la forme, notamment, d'un accès moins facile à la justice (augmentation des frais de justice, restrictions à l'aide juridictionnelle, diminution de « l'espace juridictionnel » par le biais d'un transfert de pouvoirs au ministère public, coupes sombres dans le budget dudit ministère) et d'une charge de travail accrue des juges. Cette charge accrue a déjà eu un impact négatif sur la qualité du travail des intéressés, comme cela ressort d'un manifeste signé par quelque 700 juges et du rapport récent de la commission d'audit qui s'est rendue dans tous les tribunaux du pays.

gg. Portugal – coupes budgétaires dues à la crise économique

235. Au Portugal, des restrictions budgétaires draconiennes et la pression exercée par des institutions financières internationales ont peut-être entraîné un affaiblissement de la protection de la démocratie et des droits de l'homme avec, pour corollaire, une détérioration de la gouvernance ainsi que de l'administration de la justice et des services publics, laquelle se serait traduite par un manque de confiance dans les institutions (tribunaux compris). De plus, le ministère public n'est pas indépendant financièrement, puisqu'il dépend du bon vouloir du gouvernement en place. On est par conséquent en droit de douter du caractère suffisant des fonds alloués au ministère public pour s'acquitter de ses fonctions, y compris dans les affaires pénales. Le nombre de procureurs et autres agents du ministère public est toujours considéré comme insuffisant. D'aucuns craignent également la survenance de problèmes supplémentaires liés à une profonde réorganisation du système judiciaire portugais. Bon nombre de tribunaux ont été fermés et les services de justice concentrés dans quelques grandes villes, ce qui pose problème au regard de l'accès de tous à la justice³⁵⁶.

hh. Slovaquie - grève

236. Le représentant de la Slovaquie au CCJE a signalé le 27 mai 2015 que le manque constant de ressources financières, techniques et humaines, ainsi que l'augmentation de l'arriéré judiciaire des tribunaux de toutes instances, avait conduit en février 2015 à l'organisation d'une grève des magistrats occupant

³⁵⁵ *Ibidem*, paragraphe 97.

³⁵⁶ Selon des informations reçues du représentant du Portugal au CCPE pendant la phase de préparation du présent rapport.

une place élevée dans la hiérarchie et des employés administratifs des tribunaux en février 2015³⁵⁷.

ii. Slovénie - coupes budgétaires affectant les projets visant à améliorer l'efficacité et la formation

237. Selon des informations communiquées dans le cadre de la préparation de l'Avis n° 18(2015) du CCJE, le train de mesures d'austérité annoncé par le Gouvernement slovène en 2013 impose des réductions draconiennes des dépenses du système judiciaire en raison d'un effort de consolidation fiscale des finances publiques. Des représentants de ce système ont dénoncé le caractère hâtif des coupes sombres qui auraient été décidées sans compréhension réelle des besoins en matière de justice ou des conséquences potentielles de cette décision. Le budget adopté pour 2013 prévoit notamment une réduction des fonds alloués au système judiciaire de l'ordre de 7,5% et une baisse du salaire moyen des juges et des agents publics. Certaines coupes budgétaires ont affecté le projet Lukenda (un projet temporaire visant à améliorer l'efficacité du système de justice et réduire l'arriéré judiciaire). Le gouvernement a prolongé le projet Lukenda pour une durée limitée, mais vise également à atteindre le même objectif par d'autres moyens mis en œuvre dans le cadre du projet "Stratégie pour la justice 2020"³⁵⁸.

jj. Ukraine - pénurie de ressources

238. Le 19 juin 2015, le représentant de l'Ukraine au CCJE a déclaré que, fin 2013, l'administration judiciaire de son pays s'était adressée aux organes gouvernementaux pour réclamer une révision du budget national pour 2014, dans la mesure où seule la moitié des fonds nécessaires avait été allouée à la justice. En 2014, le financement du système judiciaire est resté à un niveau intermédiaire entre celui de 2011 et 2012. Un tiers seulement de la somme requise par l'administration judiciaire a été alloué dans le budget national pour 2015.

kk. Royaume-Uni – réduction du nombre de procureurs en Angleterre et au Pays de Galles

239. Selon des informations parues dans la presse en 2013³⁵⁹, près d'un quart des postes de procureurs de la Couronne ont été supprimés dans le cadre de mesures d'économies budgétaires. Nombre de participants au système judi-

³⁵⁷ Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 98.

³⁵⁸ http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/zakonodaja/121114_ANG_Strategija_Pravo_sodje_2020.pdf.

³⁵⁹ <https://www.thebureauinvestigates.com/2013/07/27/new-figures-reveal-the-cps-has-lost-more-than-20-of-its-legal-teams/> (document consulté le 7 décembre 2015) ; <http://www.theguardian.com/law/2013/jul/27/staff-cuts-cps-delays-errors> (document consulté le 7 décembre 2015).

ciaire, y compris des juges de rang élevé, ont fait part de leurs graves préoccupations concernant les performances de l'État dans certains procès criminels. Les investigations menées par le *Bureau of Investigative Journalism* [Bureau du journalisme d'investigation ou CPS selon son acronyme anglais] ont mis au jour des compressions importantes de personnel au sein des équipes juridiques du ministère public qui, au cours des trois dernières années, aurait perdu 23 % de ses avocats [*barristers*] soit 202 personnes, 22 % de ses avoués [*solicitors*] soit 518 personnes et 27 % de ses avocats auprès des juridictions supérieures soit 296 personnes (sur la base des réponses à un questionnaire relatif à la liberté de l'information envoyé par le Bureau). Les effectifs affectés à l'organisation des témoins ont été amputés de 43 %. En raison de dysfonctionnements au sein du CPS, la proportion des procès dans lesquels l'accusé n'a pas pu être condamné pour homicide a augmenté. Un nombre croissant de procès souffrent de l'inefficacité du ministère public, surtout au niveau de la préparation des dossiers. Les avocats du CPS arriveraient dans le prétoire sans avoir pu disposer d'un temps suffisant pour étudier l'affaire, de sorte que leurs accusations sont fréquemment rejetées. Selon des informations parues dans la presse, les juges manifestent de plus en plus leur exaspération à ce sujet dans le prétoire. Un juge principal a qualifié les performances du CPS de « honteuses », tandis qu'un autre a dénoncé une « situation lamentable » et un troisième a déclaré que le tribunal « ne saurait tolérer un tel dédain ». Selon Michael Turner QC, président du Barreau pénal : « [...] les prétendues coupes sombres budgétaires n'auraient en fait généré aucune économie pour le système judiciaire pénal. En fin de compte, lorsque les carences ont pour résultat un effondrement du système et une explosion du nombre des deuxièmes procès, le contribuable finit par dépenser plus d'argent à long terme. »³⁶⁰.

b. Rémunération des juges et des procureurs

240. Plusieurs pays confrontés à la crise économique ont opté pour une diminution des salaires des agents de la fonction publique, y compris les juges. Quels que soient les motifs de ce type de mesures, la rémunération des juges ne saurait faire l'objet d'une réduction proportionnellement supérieure à celle appliquée aux autres agents de la fonction publique. Tout écart dans ce domaine violerait le principe d'égalité, consacré comme principe général du droit, et contredirait le paragraphe 54 de la Recommandation Rec(2010)12³⁶¹. Le rapport de situation du CCJE pour 2013 fait état d'une diminution des revenus des juges à Chypre, en République tchèque, en Allemagne, en Irlande, en Italie, en Lettonie, au Portugal, en Slovaquie, en Slovénie et en Espagne. Depuis sa publication, aucune autre plainte et aucun autre signalement ne sont parvenus à ce sujet d'Italie, de Lettonie, du Portugal et d'Espagne³⁶². De nombreux États

³⁶⁰ <https://www.thebureauinvestigates.com/2013/07/27/new-figures-reveal-the-cps-has-lost-more-than-20-of-its-legal-teams/> (document consulté le 7 décembre 2015) ; <http://www.theguardian.com/law/2013/jul/27/staff-cuts-cps-delays-errors> (document consulté le 7 décembre 2015).

³⁶¹ Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les États membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 74.

³⁶² *Ibidem*, paragraphe 75.

membres ont signalé des discussions en cours à propos de la rémunération des juges³⁶³.

aa. Bulgarie – tensions entre l'exécutif et le judiciaire

241. Comme indiqué plus haut³⁶⁴, le Haut conseil judiciaire bulgare (SJC) s'est adressé au CCJE par une lettre du 16 novembre 2015 à propos d'un problème relatif à la rémunération des juges et des procureurs. En vertu de l'article 117 de la Constitution bulgare, le pouvoir judiciaire doit être indépendant et disposer de son propre budget. Le SJC soumet une proposition de budget chaque année et contrôle l'utilisation des sommes allouées. Il a demandé au CCJE d'examiner le refus du ministre des Finances d'appliquer l'article 218, paragraphe 2, de la Loi sur le système judiciaire ainsi qu'un projet de loi modifiant les paragraphes 2 et 3 du même article. L'article 218, paragraphe 2, prévoit que la rémunération d'un juge, d'un procureur ou d'un enquêteur débutant ne saurait être inférieure à deux fois le montant du salaire mensuel moyen des employés du secteur financé par le budget de l'État (tel qu'il est calculé sur la base des données collectées par le Bureau national des statistiques). Le 17 septembre 2015, le SJC a décidé d'accroître la rémunération des magistrats à compter du 1^{er} novembre de la même année de quelque 12% afin de se conformer aux dispositions de la Loi sur le système judiciaire. Jusqu'à présent, cette rémunération a pu être versée grâce à la réserve dont disposait le système, mais il n'aurait pas été possible de financer les salaires après cette augmentation sans accroissement concomitant du budget. Toutefois, le ministre des Finances a informé le SJC qu'aucune augmentation du budget ne serait possible au cours des trois prochaines années, de sorte que cet organe devrait être amené à revoir sa décision. Dans le projet de loi budgétaire pour 2016, le budget du système judiciaire pour l'exercice 2016 n'a pas été augmenté et aucun fonds n'a été libéré en vue de financer les augmentations de salaire. Le montant des fonds proposé est également insuffisant pour garantir un fonctionnement normal de l'appareil judiciaire et la mise en œuvre des politiques de réforme approuvées antérieurement par le gouvernement et le Parlement. Le même projet de loi budgétaire pour 2016 contient une proposition de modification de l'article 218, paragraphes 2 et 3, de la Loi sur le système judiciaire. Il prévoit que la rémunération minimum des juges, procureurs et enquêteurs sera fixée chaque année par la Loi sur le budget de l'État. Le SCJ voit dans cette mesure une violation de la Constitution bulgare et des normes européennes.

bb. Croatie - importance des rémunérations et des pensions de retraite

242. Selon des informations communiquées par le représentant de la Croatie au CCPE dans le cadre de la préparation du présent rapport, il faudrait que les salaires soient fixes et ne puissent pas faire l'objet d'une diminution. Toute réduction unilatérale des salaires pourrait avoir des effets directs sur

³⁶³ Voir, plus bas, la section D VII 2 b, paragraphes 241 à 255.

³⁶⁴ Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 76.

l'indépendance des procureurs. De plus, il faudrait que les pensions de retraite soient suffisantes pour garantir une vie digne aux procureurs à la retraite. Toujours selon les mêmes informations, en raison de nombreuses restrictions visant à éviter les conflits d'intérêts dans le cadre des efforts déployés en vue de préserver l'indépendance et l'impartialité des magistrats, les procureurs respectueux de la loi sont tenus à vie par les obligations pesant sur les hauts fonctionnaires de l'appareil judiciaire. Une fois à la retraite, ils se retrouvent en marge de la société. Il convient par conséquent de leur assurer une vie digne à l'expiration de leur mandat grâce à un régime idoine de pensions de retraite.

cc. République tchèque - décision de la Cour suprême contre les coupes budgétaires

243. Le représentant de la République tchèque au CCJE a signalé, le 29 mai 2015, que les juges sont parvenus à obtenir gain de cause dans la procédure engagée contre l'État, puisque la Cour suprême a qualifié d'illégales les réductions de leur rémunération. Les salaires des intéressés ont été augmentés et l'État condamné à leur verser une partie du manque à gagner. Toutefois, des responsables politiques (et des journalistes) ont saisi cette occasion pour lancer des attaques de grande ampleur contre les juges³⁶⁵.

dd. Estonie - fixation du niveau des salaires

244. L'Estonie est confrontée à des problèmes particuliers en ce qui concerne la fixation du niveau des salaires³⁶⁶. La législation établit uniquement huit rangs de procureurs rattachés chacun à un échelon. Le salaire qu'un procureur d'un certain rang perçoit est cependant fixé par une décision du gouvernement. Par conséquent, le système de rémunération – à savoir l'une des garanties importantes de l'indépendance des procureurs – est en fait dans les mains de l'exécutif et non du législatif. Il en va différemment pour les juges, dont la rémunération est régie directement par la loi. Le salaire des juges a été augmenté ces dernières années, tandis que celui des procureurs est resté gelé entre 2012 et 2014. L'écart entre les deux catégories de magistrats persiste et explique pourquoi bon nombre de procureurs décident de devenir juges. La différence considérable entre la rémunération du procureur général et celle des autres juristes éminents décourage bon nombre de candidats potentiels à ce poste³⁶⁷.

ee. Allemagne - décision de la Cour constitutionnelle fédérale

245. Dans sa décision du 5 mai 2015, la Cour constitutionnelle fédérale allemande s'est prononcée dans les affaires relatives à la rémunération des juges dans

³⁶⁵ *Ibidem*, paragraphe 77.

³⁶⁶ Selon des informations reçues du représentant de l'Estonie au CCPE pendant la phase de préparation du présent rapport.

³⁶⁷ Le procureur général est nommé par le gouvernement sur proposition du ministre de la Justice avec l'aval de la Commission de la Justice du Parlement.

une partie des *Länder* pendant la période allant de 2003 à 2012. Elle a conclu à l'existence d'un droit constitutionnel à une rémunération correspondant à la fonction assumée [article 33(5) de la Loi fondamentale]). Les lois votées par le Parlement pour réglementer les modalités de cette rémunération ne peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel que si elles prévoient une rémunération manifestement insuffisante. Pour qu'il en soit ainsi, plusieurs conditions doivent être réunies : une différence importante pendant plusieurs années entre la rémunération des juges et celle des autres employés du secteur public ; une divergence marquée par rapport à l'évolution générale des salaires pendant plusieurs années ; une différence importante par rapport à l'indice général des prix ; une échelle des salaires inadéquate en fonction du rang et de l'avancement ; et des différences importantes de rémunération selon les *Länder*. La Cour a estimé qu'on pouvait présumer une rémunération insuffisante dès lors que trois au moins de ces cinq critères sont remplis. Elle a également recommandé de prendre en compte le degré de qualification et de responsabilité, les autres avantages (par exemple en matière de couverture médicale), la comparaison avec la rémunération de certaines professions extérieures à la fonction publique (par exemple le Barreau), mais aussi les restrictions budgétaires. Selon les Juges de Karlsruhe, afin d'assurer la prise en considération de ces différents paramètres, le Parlement est tenu d'énoncer les motifs de la législation pertinente³⁶⁸.

ff. Hongrie- examen du cadre des rémunérations

246. Le représentant de la Hongrie au CCJE a signalé³⁶⁹ des progrès significatifs dans le processus d'adoption du modèle de carrière judiciaire. L'objectif était de parvenir à faire adopter un modèle par le gouvernement en octobre 2015. Le projet a été élaboré en coopération avec le Bureau national pour les affaires judiciaires, le Conseil national de la Justice, l'Association des juges hongrois et le Syndicat des employés des tribunaux en partenariat avec la Kuria. Un organe spécialisé a été mis en place pour coordonner les efforts et consulter activement les différentes parties prenantes. Cette initiative a été globalement soutenue par l'appareil judiciaire. Dans un premier temps et dans le cadre de l'examen minutieux du cadre des rémunérations dans le système judiciaire, les salaires des auxiliaires juridiques (à savoir des auxiliaires judiciaires de premier échelon dépourvus d'une autorité indépendante) et des secrétaires de tribunaux (à savoir des fonctionnaires judiciaires expérimentés pourvus d'une autorité indépendante dans des affaires spécifiques) ont été augmentés de 10% à compter de juillet 2015³⁷⁰.

³⁶⁸ Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 78.

³⁶⁹ 30 juin 2015.

³⁷⁰ Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 79.

gg. Irlande - coupes budgétaires imposées dans le cadre d'une révision de la Constitution

247. Pendant la récession économique, le budget de la justice, de même que celui de tous les autres organismes financés par de l'argent public, a subi des réductions draconiennes³⁷¹. Initialement, la Constitution contenait une disposition spécifique interdisant la réduction de la rémunération des juges au cours de leur mandat. Alors même que la grande majorité des juges avait signé volontairement une déclaration approuvant la réduction de leur salaire, une proposition de modification en ce sens de la Constitution a été malgré tout soumise à référendum et approuvée en octobre 2011. Au fur et à mesure de la reprise économique qu'a connue l'Irlande après la crise récente, le gouvernement a – très lentement et de manière graduelle – commencé à abroger les lois d'urgence à caractère financier. Cette mesure devrait profiter au système judiciaire, même si les progrès risquent de s'avérer très lents. L'Association des Juges d'Irlande (AJI) défend l'idée de l'établissement d'un organe indépendant chargé de fixer le montant de la rémunération et les conditions de travail des membres de l'appareil judiciaire, ainsi que d'augmenter les salaires les plus touchés par la réduction. Il est cependant peu probable qu'un tel organe puisse être mis sur pied avant les prochaines élections générales³⁷².

hh. Malte - protection constitutionnelle des rémunérations

248. Le représentant de Malte au CCJE a signalé, le 19 mai 2015, que le salaire des juges est garanti par la Constitution, mais que le salaire net des intéressés inclut un supplément dû au versement de diverses allocations. Nul ne sait encore avec certitude si ces allocations pourraient être réduites par le gouvernement ou si, elles aussi, sont garanties par la Constitution. Cette incertitude est perçue comme de nature à réduire l'indépendance du système judiciaire³⁷³.

ii. Monténégro – faiblesse des salaires et des pensions de retraite

249. Le 27 février 2015, l'Association des juges du Monténégro s'est adressée au CCJE pour solliciter son avis à propos du salaire des juges, surtout après la rédaction par le ministère des Finances d'un projet de loi sur les salaires dans le secteur public, lequel aurait des effets particulièrement dommageables pour les droits des juges. Le Bureau a discuté de cette demande et réagi le 14 avril 2015 en rappelant les normes européennes³⁷⁴. Dans sa réponse au questionnaire envoyé dans le cadre de la préparation de l'avis n° 18(2015) du CCJE, le Monténégro a expliqué que les pensions de retraite des juges sont très modestes et n'atteignent même pas la moitié du salaire d'un magistrat en exercice.

³⁷¹ Selon des informations communiquées par le représentant de l'Irlande au CCJE le 1^{er} juillet 2015.

³⁷² Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 80.

³⁷³ Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 82.

³⁷⁴ Voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphes 83 et 84.

jj. Portugal – diminutions importantes de la rémunération des juges et des procureurs

250. Les récentes crises économiques et les pressions exercées par des institutions internationales ont entraîné une diminution importante du salaire des procureurs et des juges au cours des quatre dernières années³⁷⁵.

kk. Slovaquie - gel des salaires

251. En Slovaquie³⁷⁶, la revalorisation des salaires des juges est toujours en suspens malgré des déclarations officielles sur la forte amélioration de l'économie slovaque. De plus, la modification imminente de leur régime de sécurité sociale pourrait entraîner une diminution importante du montant de leurs retraites.

ll. Slovénie - deux décisions de la Cour constitutionnelle

252. La question du salaire des juges a donné lieu à des controverses en Slovénie ces dernières années. La Cour constitutionnelle s'est prononcée à deux reprises en faveur des juges³⁷⁷ estimant que ces derniers doivent être traités de façon comparable aux agents publics des deux autres branches du pouvoir. Pourtant, en raison de la situation économique actuelle, la loi – qui alignait le salaire des juges sur celui des agents de l'exécutif et du législatif – a été « gelée » jusqu'à la reprise, de sorte que le salaire réel des intéressés demeure à un niveau inconstitutionnel. Depuis le 1^{er} juin 2012, la rémunération de l'ensemble des fonctionnaires (juges compris) a diminué de 8 % pour des raisons d'économies et il en sera ainsi jusqu'à ce que la croissance économique atteigne et dépasse le taux de 2,5 % du PIB.

mm. Suède - évaluation

253. En Suède, une partie de la rémunération des juges dépend de leur performance³⁷⁸. Cependant, l'employeur doit veiller à ce que celle-ci ne soit pas appréciée en fonction de la décision du juge dans une affaire spécifique. Par conséquent, l'augmentation annuelle de la rémunération peut varier entre 1 et 5 % (voire davantage) au sein du même tribunal. Le refus de laisser un juge bénéficier d'une augmentation de salaire n'a jamais été utilisé à titre disciplinaire à l'égard d'un juge « désobéissant »³⁷⁹. Selon les informations communi-

³⁷⁵ Selon des informations reçues du représentant du Portugal au CCPE pendant la phase de préparation du présent rapport.

³⁷⁶ Selon des informations reçues du représentant de la Slovaquie au CCJE le 27 mai 2015 ; voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 85.

³⁷⁷ Selon des informations communiquées en réponse au questionnaire envoyé dans le cadre de la préparation de l'Avis n° 18(2015) du CCJE.

³⁷⁸ Selon des informations communiquées par l'AEJA le 13 janvier 2013 ; voir également l'Avis n° 17(2014) du CCJE, paragraphe 11.

³⁷⁹ Ce qui va à l'encontre de l'article 55 de la Recommandation Rec(2010)12 et du paragraphe 28, recommandation 13, de l'Avis n° 17(2014) du CCJE.

quées par le représentant de la Suède au CCJE, certaines garanties préserveraient l'indépendance des juges³⁸⁰.

nn. Ukraine – Faiblesse des salaires

254. La Loi sur le système judiciaire et le statut des juges, adoptée le 7 juillet 2010³⁸¹, prévoyait l'augmentation progressive des salaires des juges, afin de parvenir à un niveau de rémunération suffisant et conforme aux normes européennes. Par conséquent, depuis le 1^{er} janvier 2014, le salaire officiel d'un juge de tribunal local devrait être égal à 12 fois le montant du salaire minimum et, à partir du 1^{er} janvier 2015, à 15 fois ce même montant. Cependant, fin 2014, la disposition concernant l'augmentation du salaire officiel a été supprimée et, par conséquent, en 2015 le salaire officiel d'un juge de tribunal local est demeuré au niveau de 2013, c'est-à-dire 10 fois le montant du salaire minimum. De plus, la même loi a plafonné la rémunération maximale des juges – qui comprend le salaire officiel, la prime d'ancienneté à un poste administratif, la prime d'ancienneté dans la fonction publique et d'autres indemnités – à 7 fois le montant du salaire minimum en 2015. Le Conseil des juges d'Ukraine a appelé à plusieurs reprises les organes de l'État à réexaminer ces changements qui vont directement à l'encontre de la Constitution ukrainienne et des normes européennes relatives aux principes de rémunération des juges. Depuis avril 2015, ces restrictions ont été annulées au niveau législatif. Par conséquent, la loi mentionnée plus haut a réduit le montant de la pension des juges à la retraite de 80 à 60 % du salaire d'un juge en activité. Depuis le 1^{er} juin 2015, le versement de ces pensions a été complètement interrompu.

c. Autonomie budgétaire

255. L'autonomie financière est analysée en tant que composante essentielle de l'indépendance institutionnelle des juges³⁸² et des procureurs³⁸³. Dans le contexte de la crise économique et des débats qui se multiplient sur l'indépendance institutionnelle, des revendications en matière d'indépendance budgétaire du système judiciaire ont été formulées dans certains États membres (Espagne, Irlande, Islande)³⁸⁴. Il convient de noter dans ce contexte que le contrôle budgétaire des tribunaux revient souvent au gouvernement et au Parlement (c'est le cas, par exemple, en Autriche (sauf concernant le tribunal administratif et la Cour constitutionnelle), en République tchèque, à Chypre,

³⁸⁰ Voir l'Avis n° 17(2014) du CCJE, paragraphes 22 et 24.

³⁸¹ Selon des informations reçues du représentant de l'Ukraine au CCJE le 19 juin 2015 ; voir le rapport consacré par le CCJE à la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les États membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 2(2015), paragraphe 88.

³⁸² Voir la Recommandation Rec2010(12), paragraphe 40, et l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphes 50 et 51.

³⁸³ Voir le rapport du RECJ relatif à l'indépendance et à l'obligation de rendre compte de l'appareil judiciaire et du ministère public, indicateurs de performance 2015, rapport 2014-15, p. 89 et 90 [disponible uniquement en anglais].

³⁸⁴ Selon des informations reçues dans le cadre de la préparation de l'Avis n° 18(2015) du CCJE.

en Croatie, au Danemark, en Estonie, en Géorgie, en Islande, en Italie, au Luxembourg, à Malte, au Portugal, en Suisse et Royaume-Uni). Dans d'autres pays où le dialogue en matière budgétaire entre le système judiciaire et le gouvernement est plus soutenu – par exemple en Belgique, en Bosnie-Herzégovine, en Bulgarie, en Finlande et en Slovénie – le gouvernement exerce toujours une certaine influence sur le budget.

256. Selon *Transparency International*, le fait que les procureurs ne disposent ni d'un budget, ni d'auxiliaires de justice, ni de locaux qui leur soient propres³⁸⁵ a des effets négatifs sur les efforts de lutte contre la corruption reposant sur un ministère public indépendant. Le CCPE a découvert, dans les réponses à un questionnaire envoyé dans le cadre de la préparation de son Avis n° 7(2012), que la compétence de l'établissement d'un budget revient à la fois au ministère public et au ministère de la Justice et que le ministère des Finances participe souvent également au processus. La moitié des États environ précise que le budget de leur ministère public est régi par un système de gestion par résultats incluant des objectifs d'efficacité et de productivité³⁸⁶.

257. La Hongrie et la Slovaquie ont signalé, dans le cadre de la préparation du présent rapport, que leur ministère public dispose d'un budget spécifique et distinct, tandis que le représentant de l'Espagne a déploré que son ministère public ne dispose pas d'un budget indépendant, mais uniquement d'une enveloppe intégrée au budget du ministère de la Justice ou à celui des régions³⁸⁷. De plus, la formation des procureurs est assurée par le Centre d'études juridiques, à savoir un organisme rattaché au ministère de la Justice et dont le budget et les programmes sont établis par ledit ministère, après consultation du ministère public.

3. Conclusions

258. Les incidents décrits plus haut illustrent parfaitement les risques inhérents à un sous-financement chronique et à l'absence d'un niveau de rémunération approprié. Comme le CCJE l'a déclaré, il est acceptable, dans le cadre de certaines limites constitutionnelles, que les décisions relatives au financement du système judiciaire et à la rémunération des juges relèvent en fin de compte de la responsabilité du législatif. Toutefois, il est impératif que les normes européennes soient toujours respectées³⁸⁸. Le CCJE³⁸⁹ et le CCPE³⁹⁰ ont formulé des recommandations relatives au financement du système judiciaire. En

³⁸⁵ Transparency International, « The State of Corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, and Ukraine », 2015, p. 23.

³⁸⁶ Voir l'Avis n° 7(2012) du CCPE, paragraphe 3.

³⁸⁷ Voir également le rapport d'évaluation de quatrième cycle du GRECO consacré à la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs : Rapport d'évaluation de l'Espagne publié le 15 janvier 2014, p. 36.

³⁸⁸ Voir l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphe 51.

³⁸⁹ Voir l'Avis n° 2(2001) du CCJE.

³⁹⁰ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE, « Charte de Rome », section XVIII.

période de profonde récession, les juges et les procureurs doivent partager le fardeau financier au même titre que les autres membres de la société qu'ils servent. Toutefois, le sous-financement chronique du système judiciaire devrait être considéré dans son ensemble comme inacceptable par la société, dans la mesure où il sape les fondements mêmes d'une société démocratique régie par l'État de droit³⁹¹. En particulier, chaque État membre doit prendre les mesures suffisantes pour assurer la sécurité des juges et des procureurs et leur garantir des conditions de travail reflétant l'importance et la dignité des fonctions qu'ils assument. De plus, chaque État membre doit verser une rémunération et une pension de retraite appropriées à ses juges et procureurs.

259. Même si les tribunaux et le ministère public sont censés utiliser les ressources dont ils disposent de la manière la plus efficace possible³⁹², la qualité de la justice ne saurait se mesurer uniquement à l'aune de la « productivité » du système judiciaire³⁹³. Le CCJE a donc mis en garde contre la relation de cause à effet entre d'une part un sous-financement et des coupes sombres dans les budgets et d'autre part l'importance excessive accordée à la « productivité »³⁹⁴. La charge de travail des juges et des procureurs doit être calculée de manière à garantir des décisions non seulement rapides, mais également d'une haute qualité. L'accès à la justice ne devrait pas être entravé par des coûts excessifs. Les frais de justice et les modalités d'octroi de l'aide judiciaire devraient être fixés de manière à ce que cet accès ne soit pas réservé aux plus fortunés³⁹⁵ et puisse être accordé à toutes les personnes désireuses de défendre leur cause devant un tribunal.

VIII. Débat public et critique des juges et des procureurs

1. Introduction

260. Les juges et les procureurs sont confrontés à la partialité de campagnes de presse et de critiques exprimées par des responsables politiques. Le CCPE a examiné la question dans son Avis n° 8 (2013). Il a réfléchi notamment sur l'équilibre à trouver entre les droits fondamentaux à la liberté d'expression et d'information, consacrés à l'article 10 de la CEDH, et le droit et l'obligation des media d'informer l'opinion sur les procédures judiciaires, le droit à la présomption d'innocence, à un procès équitable et au respect de la vie privée et familiale, garantis par les articles 6 et 8 de la CEDH³⁹⁶. Dans son Avis n° 18 (2015), le CCJE a noté que le débat public est un élément essentiel dans une société démocratique. En principe, le système judiciaire et les décisions et les actes des juges et des procureurs ne font pas exception à la règle.

³⁹¹ Voir l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphe 51.

³⁹² Voir l'Avis n° 7(2012) du CCPE, paragraphe 4.

³⁹³ Voir les Avis du CCJE n°s 17(2014), paragraphe 35, et 6(2004), paragraphe 42.

³⁹⁴ Voir l'Avis n° 17(2014) du CCJE, paragraphe 35.

³⁹⁵ Voir l'Avis n° 6(2004) du CCJE, paragraphes 20 et 21.

³⁹⁶ Voir l'Avis n° 8 (2013) du CCPE, par. 7, 17.

Toutefois, à la différence des responsables politiques, les juges – et dans une certaine mesure – les procureurs doivent rester impartiaux et ne sont donc pas libres de se défendre eux-mêmes contre la critique. De plus, une ligne ténue sépare la liberté d’expression et la critique légitime (qui peut avoir des effets positifs) d’une part et le mépris et les pressions abusives d’autre part. Les responsables politiques ne devraient pas recourir à des arguments simplistes et démagogiques pour critiquer le pouvoir judiciaire lors de campagnes politiques uniquement pour nourrir la polémique et pour détourner l’attention de leurs propres travers. Il ne faudrait pas non plus que les juges soient la cible d’attaques personnelles³⁹⁷. Les responsables politiques ne devraient jamais encourager la désobéissance à l’égard de décisions judiciaires et encore moins la violence envers des juges³⁹⁸. Par ailleurs, il faut que les juges et les procureurs soient libres d’exprimer des critiques quand cela est nécessaire dans l’intérêt du grand public. Ainsi, les tribunaux peuvent critiquer la législation ou le fait que le pouvoir législatif n’adopte pas ce qu’ils considèreraient comme une législation appropriée, pour autant que cela soit fait de façon respectueuse³⁹⁹.

2. Incidents et autres informations

a. Critiques de juges et du système judiciaire par des membres du pouvoir exécutif et législatif⁴⁰⁰

261. Selon les rapports des différents membres du CCJE, les responsables politiques critiquent les décisions de tribunaux dans la plupart des États membres (République tchèque, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Turquie), en particulier celles des cours constitutionnelles (Autriche, Chypre, République tchèque, Allemagne, Slovénie). Il est rare que figurent des observations spécifiques selon lesquelles le pouvoir judiciaire doit faire preuve de retenue ou de modération (il en va ainsi pour l’Allemagne, la Slovénie, la Suisse et en partie pour le Royaume-Uni). Les autres États membres ont fait état de critiques plus sévères exprimés par la classe politique à l’égard de juges (Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Ukraine, «l’ex-République yougoslave de Macédoine»). Toutefois, beaucoup d’États membres nient que les responsables politiques ou d’autres catégories sociales formulent des propos qui reflètent un manque de respect à l’égard des tribunaux ou des juges (Azerbaïdjan, Danemark, Estonie, Islande, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Suède et Suisse).

262. Chypre et le Royaume-Uni notent que pour l’opinion publique et la classe politique, la notion de pouvoir judiciaire indépendant est un concept souvent difficile à comprendre en pratique. Le Royaume-Uni relève que l’opinion publique oscille entre l’éloge « les juges tiennent en respect de puissants responsables

³⁹⁷ Voir l’[Avis n°18 \(2015\)](#) du CCPE, par. 52.

³⁹⁸ *Ibid.*, par. 53.

³⁹⁹ *Ibid.*, par. 42.

⁴⁰⁰ Informations communiquées dans les réponses au questionnaire adressé afin de préparer l’Avis n° 18 (2015) du CCJE.

administratifs » et le reproche selon lequel « des juges non élus dictent ce qu'il doit faire au monde politique ». La Géorgie a présenté cette idée en indiquant que les propos de responsables politiques sur le rôle du pouvoir judiciaire sont liés pour beaucoup à ce que le responsable politique concerné pense du résultat d'une affaire donnée. La France a fait observer que l'opinion publique (ainsi que l'ont signalé les media) n'est pas toujours favorable aux juges en raison du manque de « légitimité démocratique » qu'elle ressent à leur égard. Des opinions de cette nature sont souvent exprimées à l'occasion d'enquêtes visant des personnalités célèbres.

263. En Hongrie, le ministère de la Justice a annoncé qu'il réaliserait une analyse systématique de la jurisprudence. Toutefois, les effets – éventuels – de cette initiative ne sont pas encore très clairs. On a signalé que les responsables politiques exhortent parfois les juges à se prononcer davantage selon « le sentiment de l'opinion » et à faire preuve de « davantage d'empathie à l'égard des parties » (Chypre, Pologne). Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie ont aussi fait savoir que les juges sont accusés de travailler trop lentement. Malte indique que cette critique est particulièrement injuste, parce que selon les recommandations de l'UE, il faudrait plutôt doubler le nombre de juges pour qu'ils puissent faire face au volume d'affaires à traiter.

264. La Croatie, la Slovaquie et la Slovénie ont indiqué plus spécifiquement que depuis les années 1990, elles ont considérablement progressé pour se conformer aux normes européennes sur l'indépendance du système judiciaire. Après avoir adhéré à l'UE, ces États ont toutefois fait état d'une atmosphère critique et même parfois hostile envers les juges et le système judiciaire au sein de la classe politique. Les responsables politiques affirment que les juges font partie d'une société secrète intouchable. En Croatie et en Slovaquie, il arrive souvent que des parlementaires, des membres du gouvernement et des universitaires proches des autorités critiquent durement le système judiciaire, en particulier le Conseil de la justice, et les procédures disciplinaires. Selon eux, il faudrait confier les deux choses au Parlement ou à des non-spécialistes plutôt qu'à des juges indépendants.

b. La critique, un danger pour la confiance de l'opinion envers le système judiciaire⁴⁰¹

265. L'Albanie, l'Ukraine et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont reconnu que le peu de crédit du système judiciaire aux yeux de la population était problématique. Les carences telles que le volume d'affaires en souffrance, les retards et les cas de corruption existent toujours en dépit des efforts du système judiciaire pour remédier à la situation. L'Albanie déplore notamment la politisation, le manque de transparence du système judiciaire envers le grand public, et l'importance même de la corruption au sein du pouvoir judiciaire. Elle note que le système souffre d'un manque de collaboration

⁴⁰¹ *Ibid.*

entre institutions⁴⁰². Des problèmes liés à la politisation du système judiciaire ont également été signalés en Slovaquie⁴⁰³ et en Serbie⁴⁰⁴. Toutefois, les réponses de l'Albanie et les rapports d'autres pays (Croatie, Pologne, Slovaquie, Slovénie), donnent à penser que les responsables politiques critiquent souvent le pouvoir judiciaire pour détourner l'opinion publique des cas de mauvaise gestion de l'État ou pour marquer des points dans une optique populiste plutôt que de s'attaquer aux carences spécifiques du système judiciaire dans l'intérêt de la société. Les renseignements collectés tendent à montrer que le discrédit des magistrats est souvent aggravé injustement par les propos exprimés par des responsables politiques lors de campagnes électorales et dans les media à sensation. La Slovaquie a indiqué que les juges manquent de confiance en soi en raison des critiques de l'opinion⁴⁰⁵. La Slovénie a souligné que les attaques populistes constantes de la classe politique pouvaient saper à long terme les bases de l'indépendance du système judiciaire⁴⁰⁶.

266. Beaucoup d'États membres ont expliqué⁴⁰⁷ que les responsables politiques et les media commentent les procédures suivies dans des affaires pénales et les décisions rendues (Chypre, France, Allemagne). Certains pays font état de propos de responsables politiques (mais aussi de commentaires de media et d'ONG) sur des affaires en cours (Bulgarie, Croatie, France, Royaume-Uni). La Bulgarie a indiqué que la Cour européenne des droits de l'homme avait établi qu'un responsable politique bulgare avait violé la présomption d'innocence par ses déclarations⁴⁰⁸. Selon certains États membres, il arrive souvent que les responsables politiques connaissent mal les faits de l'espèce (Pologne) et visent à marquer des points dans une optique populiste en critiquant le système judiciaire (Slovénie). La Pologne a relevé que la classe politique, les media et les ONG n'ont qu'une vague idée du rôle d'un système judiciaire indépendant lors de tels incidents. Malte a indiqué que le système judiciaire entretenait des rapports particulièrement mauvais avec la presse, qui assurait une couverture peu satisfaisante et irresponsables des événements. Les appels adressés par les autorités et les tribunaux à la presse pour qu'elle soit davantage consciente de ses responsabilités sont restés sans suite.

⁴⁰² Informations communiquées par le membre du CCJE au titre de l'Albanie en réponse au questionnaire adressé afin de préparer l'Avis n° 18 (2015) du CCJE.

⁴⁰³ Informations communiquées le 27 mai 2015 par le membre du CCJE au titre de la Slovaquie.

⁴⁰⁴ Rapport du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la Serbie, 2015, par. 95.

⁴⁰⁵ Informations communiquées le 27 mai 2015 par le membre du CCJE au titre de la Slovaquie.

⁴⁰⁶ Informations communiquées par le membre du CCJE au titre de la Slovénie dans la réponse au questionnaire adressé pour élaborer l'Avis n° 18(2015) du CCJE.

⁴⁰⁷ Informations communiquées dans les réponses au questionnaire adressé pour élaborer l'Avis n° 18(2015) du CCJE.

⁴⁰⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Toni Kostadinov c. Bulgarie* (requête n° 37124/10), 27.01.2015.

c. Avis de responsables politiques et article 6 de la Convention

267. Les avis exprimés par des responsables politiques à l'égard de juges ou de parties à une procédure judiciaire peuvent remettre en question l'indépendance de la justice. Dans l'affaire *Kinsky c. République tchèque*⁴⁰⁹, il y a eu violation du droit du requérant à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial. M. Kinsky, qui avait possédé des terrains en République tchèque⁴¹⁰, avait intenté un certain nombre d'actions en justice pour récupérer ses biens, confisqués après la Seconde guerre mondiale⁴¹¹. Des fonctionnaires ont déclaré que la famille avait été « nazie » et que M. Kinsky ne pouvait donc se voir restituer ses biens⁴¹². Les cours régionales ont rendu compte au ministère de la Justice des autres revendications de M. Kinsky⁴¹³, ce qui, selon la Cour européenne, a nui à l'apparence d'impartialité⁴¹⁴. Le Ministre de la Culture a déclaré après que M. Kinsky eut gagné un procès, que les juges qui n'avaient pas classé l'action en justice devaient en assumer la pleine responsabilité⁴¹⁵. La Cour européenne a jugé que les déclarations de responsables politiques et la couverture médiatique des procédures avait créé une atmosphère négative, ce qui était inacceptable dans un système fondé sur l'état de droit⁴¹⁶. Elle a critiqué la volonté des autorités d'influencer le pouvoir judiciaire et a reconnu avec le requérant que l'indépendance et l'impartialité de la juridiction tchèque laissait à désirer⁴¹⁷.

268. Dans son arrêt *Toni Kostadinov c. Bulgarie*⁴¹⁸, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté une violation de la présomption d'innocence au regard de l'article 6, par. 2, de la CEDH. En l'espèce, le Ministre bulgare de l'Intérieur a estimé que le requérant était coupable avant même qu'il ne soit traduit devant un tribunal.

d. Géorgie – critique d'une décision et renouvellement des fonctions d'un juge

269. En septembre 2015, la Ministre géorgienne de la Justice a fait des observations sur le renouvellement des fonctions d'un juge qui avait fait office de juge *ad hoc* à la Cour européenne des droits de l'homme⁴¹⁹. Le 26 juillet 2011, la Cour a estimé dans l'affaire *Enukidze and Girgvliani c. Géorgie* que la Géor-

⁴⁰⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Kinsky c. République tchèque* (requête n° 42856/06), 9.02.2010.

⁴¹⁰ *Ibid.*, par. 7.

⁴¹¹ *Ibid.*, par. 6.

⁴¹² *Ibid.*, par. 16, 20-21; 14 à 21.

⁴¹³ *Ibid.*, par. 22 à 26.

⁴¹⁴ *Ibid.*, par. 98.

⁴¹⁵ *Ibid.*, par. 18.

⁴¹⁶ *Ibid.*, par. 95.

⁴¹⁷ *Ibid.*, par. 94.

⁴¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Toni Kostadinov c. Bulgarie* (requête n° 37124/10), 27.01.2015 ; voir pour les observations les paragraphes 27 à 29.

⁴¹⁹ Informations publiées en géorgien dans la presse : <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/346730-girgvliani-saqmis-mosamarthle-irakli-adeishvilis-uflebamosileba-aghar-ganuakhlda.html?ar=A> ; voir une traduction abrégée en anglais : <http://www.interpressnews.ge/en/justice/72438-the-judge-of-the-girgvliani-case-not-reappointed.html?ar=A> (dernier accès : le 7 décembre 2015). Des informations ont aussi été communiquées par le juge Irakli Adeichvili dans une lettre adressée au CCJE le 24 septembre 2015.

gie avait violé les droits, consacrés à l'article 2 (volet procédural) et à l'article 38, des proches de Sandro Girgvliani. En janvier 2006, le jeune homme a été retrouvé égorgé⁴²⁰ après avoir été enlevé et frappé avec violence. L'enquête a été menée d'abord par le ministère de l'Intérieur, puis par le parquet de la ville de Tbilissi. Quatre hommes ont été arrêtés : c'étaient tous de hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. Les proches de M. Girgvliani ont demandé en vain à maintes reprises à avoir d'accès aux preuves. Ils ont aussi été privés de toute information sur l'état d'avancement de l'enquête. Les requérants ont demandé à maintes reprises aux tribunaux - sans succès - d'examiner certaines pièces servant d'éléments de preuve. Les tribunaux géorgiens ont estimé que les accusés étaient coupables et ils les ont condamnés à 7,5 et 6,5 ans d'emprisonnement. A la suite d'une grâce présidentielle en novembre 2008, ils ont été remis en liberté sous caution en septembre 2009.

270. La Cour européenne a établi que l'enquête sur l'enlèvement et le meurtre de M. Girgvliani avait manqué de rigueur et d'efficacité, ce qui a nui de façon irréparable à son effectivité. Les parents de M. Girgvliani n'ont pu préparer leur position pendant le procès, ni participé effectivement à celui-ci. La Cour a jugé particulièrement regrettable que les tribunaux géorgiens n'aient pas pris en considération l'allégation des requérants selon laquelle les autorités chargées de l'enquête avaient détruit ou dissimulé des preuves. De plus, elle a estimé que la peine infligée aux quatre accusés, à savoir les peines de prison et l'exécution de ces peines avaient été insuffisantes. C'est pourquoi elle a constaté une violation du volet procédural de l'article 2 de la Convention⁴²¹. En outre, elle a jugé que l'article 38 (obligation des autorités de coopérer avec elle) avait été violé dans la mesure où les autorités avaient tardé et refusé en partie de soumettre à la Cour un certain nombre d'éléments de preuve sans donner de motifs convaincants pour ce refus⁴²².
271. Irakli Adeishvili, le juge géorgien *ad hoc*, a exprimé une opinion en partie dissidente⁴²³. Il a estimé que l'affaire ne méritait pas un constat de violation au regard de l'article 2 (sous son volet procédural) et de l'article 38 de la Convention. Selon lui, la majorité de la Cour s'est écartée du principe de subsidiarité parce qu'elle s'est comportée comme une juridiction d'appel face aux décisions des tribunaux géorgiens. Selon le droit procédural géorgien applicable à l'époque des faits de la cause, le juge a estimé que les tribunaux internes ne pouvaient entamer une enquête ou procéder à la collecte d'éléments de preuve. C'était-là l'apanage du parquet. De plus, le juge a fait valoir que l'application de l'article 38 à la présente affaire constituait une déviation par rapport à la jurisprudence de la Cour européenne.

⁴²⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Erukidze et Girgvliani c. Géorgie* (requête n° 25091/07), 26.07.2011, par. 19.

⁴²¹ *Ibid.*, par. 276 à 278.

⁴²² *Ibid.*, par. 296 à 302.

⁴²³ *Ibid.*, par. 73 à 75.

272. En Géorgie, un juge doit demander le renouvellement - à vie - de sa nomination au bout de dix ans de service. C'est en soi un problème en matière de sécurité de la fonction nécessaire pour assurer l'indépendance personnelle des juges. Le Haut conseil de la justice de Géorgie a refusé de renommer le juge Adeishvili en septembre 2015. Quelques jours plus tard, le 24 septembre 2015, la Ministre de la Justice Mme Tea Tsulukiani a fait la déclaration ci-après au Parlement : « Je tiens à saluer la décision adoptée il y a quelques jours par le Haut conseil de la justice de Géorgie de ne pas renouveler les fonctions judiciaires de M. Irakli Adeishvili. Oui, il a été envoyé à Strasbourg par le Gouvernement précédent et il a prouvé que personne n'a tué Sandro Girgvliani. Celui-ci est tombé et il s'est tranché la gorge dans des fourrés. Oui, des juges de cette sorte doivent partir. Cependant, ce ne sera pas une politique violente à l'égard des juges. Nous devrions simplement leur permettre d'achever leur mandat, mais personne ne devrait espérer être nommé à vie ». Selon elle, l'ex-président de la Cour suprême avait promis que les juges, notamment ceux qui ont examiné l'affaire Girgvliani, seraient renommés à vie une fois que leur mandat de dix ans aurait expiré. « Cela ne se fera pas. Mes collègues et moi, nous en faisons le serment. Que ces juges achèvent leur mandat, mais ils ne se prononceront pas sur le sort de nos enfants parce qu'ils ont montré qu'ils ne possédaient pas les compétences nécessaires⁴²⁴ ».
273. Dans un mail daté du 29 octobre 2015, le Greffier de la Cour européenne a déclaré que le Président de la Cour avait pris note de la déclaration du Ministre de la Justice. De plus, il a souligné qu'en vertu de l'article 2 du protocole n° 6 à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, les juges *ad hoc* ont droit à la même protection que les juges élus de la Cour. Dans ces conditions, l'article 3 du Protocole prévoit que l'immunité judiciaire dont ils jouissent pour des interventions faites oralement ou par écrit et pour tous les actes qu'ils ont accomplis dans l'exercice de leurs fonctions est maintenue même si les personnes concernées n'exercent plus leurs fonctions.

e. Roumanie – le parquet critiqué par le Premier ministre

274. Le 18 septembre 2015, les procureurs chargés de la lutte contre la corruption ont demandé au régulateur judiciaire de vérifier si le Premier ministre Victor Ponta avait porté atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire (y compris le parquet) en exprimant des propos peu flatteurs sur les media sociaux après avoir été mis en accusation. Victor Ponta était accusé des chefs de faux en écriture, de blanchiment de fonds et de complicité d'évasion fiscale concernant son activité d'avocat avant d'occuper des fonctions publiques⁴²⁵.

⁴²⁴ Informations publiées en géorgien dans la presse : <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/346730-girgvlianis-saqmis-mosamarthle-irakli-adeishvilis-uflebamosileba-aghar-ganuakhlda.html?ar=A> ; voir une brève traduction en anglais : <http://www.interpressnews.ge/en/justice/72438-the-judge-of-the-girgvliani-case-not-reappointed.html?ar=A> (dernier accès : le 7 décembre 2015). Le juge Irakli Adeichvili a aussi communiqué des informations dans une lettre envoyée au CCJE le 24 septembre 2015.

⁴²⁵ <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-07/korruptionsverdacht-rumaenien-victor-ponta>.

Il a rejeté ces accusations à plusieurs reprises. Dans un message diffusé sur Facebook, il a affirmé que le seul problème de la Roumanie était « l'obsession d'un procureur manquant totalement de professionnalisme de s'affirmer dans sa carrière en inventant et en imaginant des actes et des situations inexacts vieux de dix ans ». Il n'a pas cité nommément de procureur. « Etant donné les fonctions qu'il occupait, les propos de Victor Ponta ont eu un effet réel sur l'opinion publique. Ils étaient de nature à saper et à heurter l'institution où travaille le procureur et à faire douter de l'indépendance de la justice » (y compris le parquet), a déclaré l'agence de répression de la corruption DNA dans un communiqué. « Ces propos mettent en cause la rigueur avec laquelle les affaires pénales sont traitées, ainsi que la probité morale et professionnelle des procureurs, ce qui peut gravement nuire à l'indépendance de la DNA »⁴²⁶.

f. Ukraine – des critiques dangereuses

275. En réponse au questionnaire établi afin de préparer l'Avis n° 18(2015) du CCJE et à des lettres adressées au CCJE, le membre du CCJE au titre de l'Ukraine, l'association ukrainienne des juges et M. Pavlo Vovk, Président du tribunal administratif de la circonscription de Kiev, ont fait état de graves critiques publiques et politiques du système judiciaire. Le pouvoir judiciaire avait déjà été violemment attaqué en raison de décisions de justice et d'allégations de corruption sous le régime Ianoukovitch. Maintenant après l'Euromaïdan, les juges ont été la cible de critiques parce qu'ils ne s'exprimaient pas sans tarder sur les procédures de révocation de juges et d'autres fonctionnaires en vertu des lois sur la restauration de la confiance dans le système judiciaire en Ukraine et sur l'épuration du gouvernement⁴²⁷. Ces lois permettent de sélectionner et de révoquer des juges et d'autres fonctionnaires pour des décisions rendues pendant les manifestations d'Euromaïdan. Les juges qui ont réintégré des fonctionnaires ou qui ont autorisé la remise en liberté de fonctionnaires ou de juges condamnés par ex. au titre de ces deux lois ont fait l'objet de vives pressions et ont été menacés par des responsables politiques, qui les ont accusés de « mettre en cause l'état de droit ». Ils ont menacé de « déféner » ces juges si les affaires n'étaient pas tranchées comme ils l'entendaient. Des représentants du ministère de la Justice ont déclaré qu'ils étaient venus avec des députés « s'expliquer » avec un juge qui n'avait pas rendu sa décision dans une affaire conformément à leurs attentes. La situation a été aggravée par des manifestants violents qui ont notamment fait brûler des pneus devant des tribunaux, enfermé des juges et leur personnel à l'intérieur, troublé des audiences par de la musique tonitruante, et insulté et menacé physiquement des juges et leur personnel. Un juge qui avait acquitté un maire a été menacé physiquement et mis en demeure d'écrire une lettre de démission, puis jeté avec le président de la juridiction dans une poubelle. Le juge est mort en raison

⁴²⁶

<http://uk.reuters.com/article/2015/09/18/uk-romania-corruption-ponta-idUKKCN0R11F920150918>.

⁴²⁷

Pour plus de détails sur la loi relative à la lustration, voir ci-dessus au point D IV 2 m, bb, par. 186 à

188.

des blessures qu'il s'est fait en tombant. Lors de ces incidents, la police n'a pas assuré de protection appropriée des juges⁴²⁸.

276. Selon les informations communiquées par le membre du CCJE au titre de l'Ukraine, le Conseil des juges d'Ukraine a adressé en février 2015 une lettre ouverte aux pouvoirs publics et aux grandes organisations internationales. Il a invité les destinataires à réagir à la situation menaçante que connaît le pouvoir judiciaire en Ukraine. Les juges qui ont examiné les appels de fonctionnaires révoqués en vertu des lois sur la lustration ont subi des pressions et ont été menacés par certains groupes et par des individus, tandis que les media ont vivement critiqué le traitement de certaines affaires. Des représentants du ministère ukrainien de la Justice et certains députés ont menacé des juges de révocation et déclaré qu'ils tiendraient les juges responsables des décisions qu'ils n'approuvaient pas⁴²⁹.

g. Réactions appropriées face aux critiques publiques⁴³⁰

277. La France a noté (de même que la Slovénie) qu'il est souvent difficile, voire impossible pour les juges de réagir comme il convient à des critiques de cette nature de peur de paraître compromettre leur impartialité. Dans sa réponse, la France recommande de confier à une institution indépendante le soin de réagir à des déclarations biaisées (au nom du pouvoir judiciaire). En Roumanie apparemment, le Conseil des questions judiciaires publie des communiqués de presse en réaction à de semblables déclarations et la Cour constitutionnelle elle-même a exhorté les responsables politiques à faire preuve de plus de circonspection dans leurs déclarations. En Pologne, la Cour suprême a défendu les juges contre des accusations proférées par un parti d'opposition selon lesquels ils auraient falsifié les résultats d'élections locales. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » a souligné l'importance de son Académie des juges, qui propose des séminaires pour aider les juges à résister aux pressions exercées par les personnalités politiques et les media, et sur la façon de résister aux tentatives de corruption. A la suite de cette analyse, le CCJE a déclaré ceci dans son Avis 18(2015) : « Il faut que les tribunaux et l'ensemble du pouvoir judiciaire débattent des moyens de faire face à ces critiques. Les juges qui ont été attaqués hésitent souvent à se défendre (notamment dans le cas d'un procès en cours), afin de préserver leur indépendance et de démontrer qu'ils demeurent impartiaux. Dans certains pays, ce sont les conseils de la justice ou la Cour suprême qui défendent les juges dans de telles situations. Ces mesures peuvent alléger les pressions exercées sur un juge. Elles peuvent être plus efficaces

⁴²⁸ Voir aussi la résolution sur la sécurité des juges en Ukraine de l'association européenne des juges, groupe régional de l'Association internationale des juges, 2014 : http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2014/05/EAJ-Resolution-on-judges-security-in-Ukraine_Limassol-2014-amended.pdf.

⁴²⁹ Voir un autre exemple de critiques récentes exprimées par le Premier ministre au sujet de l'ensemble des magistrats d'Ukraine au point C, IV 2 j cc, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, lundi 19 octobre 2015, p. 2, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/arsenij-jazenjuk-im-interview-13863497.html> (dernier accès : le 4 novembre 2015).

⁴³⁰ Informations communiquées dans les réponses au questionnaire adressé pour élaborer l'Avis n° 18(2015) du CCJE.

si elles sont organisées par des juges ayant des compétences en matière de communication. ».

278. Selon les renseignements collectés par le CCPE pour l’Avis n° 8 (2013) sur les rapports entre les procureurs et les media, il arrive que les associations de procureurs interviennent dans certains États sondés si un procureur est critiqué par les media pour des motifs qui ne sont pas liés à des procédures pénales (Albanie, Belgique, Bulgarie, Allemagne, Italie, Lettonie, Portugal, Espagne, Suède)⁴³¹. Si des campagnes médiatiques visent abusivement les services du parquet ou l’un ou l’autre procureurs, des institutions, différentes des associations de procureurs, sont habilitées à réagir, parmi lesquelles les syndicats (Autriche), le ministère de la Justice (Belgique, France), le Conseil de la presse (Allemagne), le Haut conseil du judiciaire (Italie), le syndicat des magistrats (Monaco), le Conseil supérieur de la magistrature (Roumanie), ou le Haut conseil des juges et des procureurs (Turquie). En général, la hiérarchie du système du parquet peut intervenir⁴³².
279. A la suite de cette analyse, le CCPE a estimé dans son Avis n° 8 (2013) que toute réaction à une couverture médiatique mensongère ou peu équitable devrait de préférence provenir du chef ou du porte-parole du parquet et, dans les cas les plus sensibles, du Procureur général, de la plus haute autorité chargée du service ou de la plus haute autorité de l’État. Une réaction institutionnelle de cette nature permet au procureur concerné de ne pas avoir autant à faire usage de son droit de réponse garanti à toute personne et réduit le risque de « personnalisation » excessive du conflit⁴³³.

h. La protection des juges et des procureurs devant la CrEDH

280. Ainsi que la CrEDH l’a souligné dans ses arrêts, les magistrats doivent être libres de critiquer les autres pouvoirs de l’État. Tant qu’elle se déroule dans un climat de respect mutuel, la critique peut être bénéfique à la société dans son ensemble. L’Irlande a indiqué dans sa réponse au questionnaire adressé en préparation de l’Avis n° 18(2015) du CCJE, que les responsables politiques critiquent parfois les décisions de justice, mais que les tribunaux contestent de leur côté la législation ou le fait que le législateur n’adopte pas de législation appropriée. Toutefois, il y a aussi des cas où la critique d’un juge entraîne des pressions, voire des révocations. C’est inadmissible, comme l’explique l’Avis n° 18(2015) du CCJE⁴³⁴. La jurisprudence de la Cour européenne souligne l’importance des juges et des procureurs pour évoquer les af-

⁴³¹ Analyse des réponses au questionnaire diffusé pour préparer l’Avis n° 8(2013) du CCPE, document CCPE-GT(2013)2, par. 33.

⁴³² Analyse des réponses au questionnaire diffusé afin de préparer l’Avis n° 8(2013) du CCPE, document CCPE-GT(2013)2, par. 35 ; en Macédoine par exemple, le parquet a défendu un communiqué de presse publié en mai 2015, ses méthodes de travail et son enquête sur les allégations selon lequel un parti politique s’était livré à des écoutes illégales, *Independent.mk*, 2 mai 2015, <http://www.independent.mk/articles/17019/Public+Prosecutor's+Office+Responds+to+SDSM+Allegations+in+Wiretapping+Case> (dernier accès : le 3 novembre 2015).

⁴³³ Voir l’Avis n° 8(2013) du CCPE, par. 111.

⁴³⁴ Voir l’Avis n° 18(2015) du CCJE, par. 52 à 54.

fares importantes aux yeux de l'opinion⁴³⁵, tout en faisant preuve de retenue et de respect envers leurs collègues et les autres pouvoirs de l'État⁴³⁶.

aa. **Baka c. Hongrie**

281. Dans l'arrêt *Baka c. Hongrie*⁴³⁷ du 27 mai 2014, la CrEDH a estimé que le droit d'un juge à la liberté d'expression consacré à l'article 10 de la CEDH pouvait être violé dans un tel cas. En qualité de président de la Cour suprême et du Conseil judiciaire, András Baka, le requérant en l'espèce, avait non seulement le droit, mais aussi l'obligation de s'exprimer comme il convient au sujet de réformes du système judiciaire⁴³⁸.

bb. **Guja c. Moldova**

282. Bien qu'ils se soient produits en 2002-2003, les faits de la cause peuvent contribuer à faire ressortir l'importance de la liberté d'expression au sein des services du parquet. En 2003, le requérant, qui était le chef du service de presse du parquet général⁴³⁹, a envoyé à un journal deux lettres reçues par le Procureur général⁴⁴⁰. Le journal a utilisé les informations ainsi communiquées⁴⁴¹. En mars 2003, le requérant a été licencié après qu'il eut reconnu qu'il avait fait suivre les lettres afin de combattre la corruption et l'abus de pouvoir⁴⁴². Son action civile en réintégration a été rejetée, y compris en appel, parce qu'il avait violé ses obligations en diffusant des documents confidentiels⁴⁴³. La CrEDH a jugé que l'article 10 de la CEDH avait été violé. Alors que les salariés ont un devoir de loyauté, de réserve et de discrétion à l'égard de leur employeur, l'article 10 s'applique toujours au lieu de travail⁴⁴⁴. Les lettres concernaient la conduite peu appropriée d'un éminent responsable politique et l'attitude des autorités face aux brutalités policières⁴⁴⁵, questions importantes qui intéressaient légitimement l'opinion publique. La sanction de licenciement pouvait avoir un effet dissuasif sur les autres salariés du parquet et sur les fonctionnaires et employés quand il s'agirait de signaler des manquements personnels⁴⁴⁶.

⁴³⁵ Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, *Albayrak c. Turquie*, (requête n° 38406/97), 31.01.2008 ; *Kudeshkina c. Russie*, (requête n° 29492/05), 26.02.2009 ; *Guja c. Moldova*, (requête n° 14277/04), 12.02.2008 ; *Pitkevich c. Russie* (déc.) (requête n° 47936/99), 8.02. 2001 ; *Poyraz c. Turquie* (requête n° 15966/06), 7.12. 2010.

⁴³⁶ Voir par exemple *Di Giovanni c. Italie*, (requête n° 51160/06), 9.12.2013.

⁴³⁷ Requête n° 20261/12.

⁴³⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Baka c. Hongrie* (requête n° 20261/12), 27.05.2015, par. 91 à 103. Voir un résumé de la décision au point D IV 2 e bb, par. 167-168.

⁴³⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Guja c. Moldova*, (requête n° 14277/04), 12.02.2008, par. 8.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, par. 13 f.

⁴⁴¹ *Ibid.*, par. 15.

⁴⁴² *Ibid.*, par. 17 à 21.

⁴⁴³ *Ibid.*, par. 22 à 25.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, par. 70.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, par. 88.

⁴⁴⁶ *Ibid.*, par. 95.

3. Conclusions

283. Le débat public et la critique sont des éléments nécessaires dans une société démocratique et peuvent aider à repérer et à éliminer les dysfonctionnements de l'action des juges et des procureurs. Les magistrats devraient aussi participer au jeu des forces sociales et entretenir un dialogue respectueux et fructueux avec le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et les media. Les juges et les procureurs devraient aussi discuter de réactions appropriées face aux critiques de responsables politiques et de media. Toutefois, les incidents signalés font ressortir un degré de critique qui peut grandement nuire aux juges et aux procureurs. Dans beaucoup d'États membres, les responsables politiques expriment des commentaires qui montrent qu'ils comprennent mal le rôle d'un système judiciaire indépendant. Le RECJ parvient aussi à la conclusion alarmante que beaucoup de juges des États membres de l'UE estiment que leur indépendance n'est pas respectée⁴⁴⁷. Les propos biaisés sont préoccupants parce qu'ils influencent l'image que l'opinion se fait des juges et des procureurs et qu'ils peuvent nuire à la confiance de l'opinion envers ceux-ci. Dans le cas de l'Ukraine, ces propos ont manifestement joué un rôle dans l'encouragement d'agressions contre les juges. De telles critiques sont inadmissibles. Elles violent les normes internationales. En outre, les pouvoirs exécutif et législatif doivent assurer une protection nécessaire et suffisante lorsque le fonctionnement des tribunaux est menacé par des attaques ou des manœuvres d'intimidation visant des membres du système judiciaire, y compris les services du parquet⁴⁴⁸. Les États membres doivent aussi protéger physiquement les procureurs et leurs proches quand leur sécurité personnelle est menacée en raison des fonctions qu'ils exercent⁴⁴⁹.

IX. Corruption / obligation de rendre des comptes / normes de conduite professionnelle

1. Introduction

284. La corruption du système judiciaire est un problème dans certains États membres. Même l'apparence de corruption sape la confiance nécessaire dans la justice. Les informations concernant la corruption de juges et de procureurs et leur rôle dans la lutte contre la corruption sont nombreuses.

a. Corruption

285. Dans son étude de 2013, Eurobaromètre 397 a établi qu'au total 23% des habitants des États membres de l'UE estimaient que le fait de donner et de recevoir des pots-de-vin était monnaie courante au sein des tribunaux. Toutefois, ce sentiment variait beaucoup d'un État membre à l'autre. En Finlande

⁴⁴⁷ Voir le rapport du RECJ sur l'indépendance et la nécessité de rendre des comptes du système judiciaire et du parquet, indicateurs de performance 2015, rapport du RECJ 2014-2015, p. 7.

⁴⁴⁸ Voir Avis n° 18(2015) du CCJE, par. 52.

⁴⁴⁹ Voir Avis n° 9(2014) du CCPE, par. 90-91; Rec (2000)19, 5 g, p. 19.

(3%), au Danemark (5%), en Allemagne (8%) et en Suède (9%), le grand public avait toujours une confiance bien réellement envers ses tribunaux. Les sentiments les plus négatifs se rencontraient en Bulgarie (58%), en Slovénie (58%), en Croatie (57%), et en Slovaquie (56%)⁴⁵⁰. Dans son rapport sur l'indépendance et la nécessité de rendre des comptes du système judiciaire et du parquet, indicateurs de performance 2015, le RECJ a notamment indiqué qu'un sondage parmi les juges professionnels de certains États membres avaient fait ressortir des pourcentages significatifs de juges selon qui des magistrats auraient accepté des pots-de-vin au cours des deux années précédentes dans leur pays, afin de trancher des affaires d'une certaine manière⁴⁵¹.

286. Les procureurs occupent une place essentielle dans la lutte contre la corruption. D'une part, il faut qu'ils enquêtent et qu'ils poursuivent sans crainte les cas de corruption. D'autre part, il faut empêcher la corruption des procureurs eux-mêmes. Comme pour les juges, ce ne sont pas seulement les cas réels de corruption qui sapent la confiance du grand public. Cependant, il faut même combattre la perception de la corruption pour assurer la confiance nécessaire envers les services du parquet et leur capacité et leur volonté de lutter contre la criminalité et de contraindre les membres de tous les centres de pouvoir de rendre des comptes. Eurobaromètre 397 a étudié en 2013 la perception du grand public sur la corruption passive et active des procureurs dans les États membres. Selon cette étude, 19% des ressortissants de l'UE pensent que le fait de donner ou de recevoir des pots-de-vin n'a rien d'exceptionnel parmi les procureurs. Là encore les chiffres varient considérablement selon les États membres. Ils sont les plus faibles en Finlande (2%), au Danemark (7%), en Suède (9%), et en Allemagne (11%). La méfiance – méritée ou non – est la plus forte en Slovénie (45%), en Croatie (44%) et en Lituanie (36%)⁴⁵².
287. Selon l'indice de perception de la corruption établi pour 2014 par l'ONG *Transparency International*, la corruption est perçue comme grave dans beaucoup d'États membres. La Fédération de Russie par exemple se classe 136^e sur 175 pays évalués avec un score de 27 sur une échelle de 0 (système très corrompu) à 100 (système très « propre »)⁴⁵³. L'Albanie se situe à la 110^e place avec un score de 33, l'Arménie, à la 94^e avec un score de 37, l'Azerbaïdjan, à la 126^e avec un score de 29 et la Bosnie-Herzégovine, à la 80^e avec un score de 39. *Transparency International* souligne que le respect de l'état de droit et la lutte contre la corruption supposent un pouvoir exécutif volontaire, une société civile active et énergique, attachée à demander aux autorités de rendre des comptes, et un système judiciaire fort et indépendant, capable d'instruire avec impartialité les affaires de corruption.

⁴⁵⁰ Eurobaromètre spécial 397 – Corruption (2014) T15.

⁴⁵¹ Voir le rapport du RECJ sur l'indépendance et la nécessité de rendre des comptes du système judiciaire et du parquet, indicateurs de performance 2015, rapport du RECJ 2014-2015, à l'adresse suivante : http://www.ency.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=178:ind-and-acc-&catid=34&Itemid=252.

⁴⁵² Eurobaromètre spécial 397 – Corruption (2014) T16.

⁴⁵³ <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

Selon ses conclusions, ces éléments sont tous peu développés par exemple en Albanie, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine⁴⁵⁴. Le système judiciaire (y compris le parquet) de ces pays est souvent qualifié de faible et de politisé. Il est perçu comme corrompu. Le GRECO fait également état d'un manque de confiance de la population en Bulgarie⁴⁵⁵, en Croatie⁴⁵⁶ et en Serbie⁴⁵⁷ et il a formulé un certain nombre de recommandations. La Slovaquie a également relevé un manque d'estime personnelle de juges en raison d'un statut social médiocre et de critiques incessantes. Selon l'indice de perception de la corruption pour 2014 de *Transparency International*, la Bulgarie se classe 69^e sur les 175 pays évalués avec un score de 43⁴⁵⁸, la Croatie, 61^e avec un score de 48, et la Serbie, 78^e, avec un score de 41.

288. Toutefois, d'autres États membres aussi combattent la corruption (selon les informations publiées dans la presse par exemple en France⁴⁵⁹, en Italie⁴⁶⁰ et en Espagne⁴⁶¹). Dans l'indice pour 2014, la France se classait 26^e sur 175 pays évalués, avec un score de 69⁴⁶², l'Italie 69^e avec un score de 43 et l'Espagne, 37^e avec un score de 60. La corruption sape la confiance de l'opinion dans le système judiciaire et fait des juges et des procureurs une cible facile pour les chantages et les pressions. Il arrive que la ligne entre la corruption et les pressions exercées soit ténue. C'est pourquoi, non seulement les juges doivent toucher une rémunération appropriée et bénéficier de conditions de travail satisfaisantes, mais dans les cas manifestes de corruption, de lourdes sanctions, et en général, le licenciement, s'imposent, parce que l'absence de corruption est la pierre angulaire sur laquelle peut se fonder la confiance de la population envers les juges et les procureurs. Les exemples donnés ci-dessous pays par pays illustrent bien ce tableau.

⁴⁵⁴ *Transparency International*, Etat de la corruption : Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie et Ukraine, 2015,

p. 8.

⁴⁵⁵ Rapport du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la Bulgarie, 2014, par. 1 à 6.

⁴⁵⁶ Rapport du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la Croatie, 2014.

⁴⁵⁷ Rapport du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la Serbie, 2015, par. 95.

⁴⁵⁸ <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

⁴⁵⁹ <http://www.faz.net/aktuell/korruptionsverdacht-sarkozy-dem-richter-vorgefuehrt-13022142.html> Selon les informations publiées dans la presse le 2 juillet 2014, des enquêtes ont été entamées contre l'ex-président Sarkozy. Ce dernier et son avocat Thierry Herzog auraient tenté d'obtenir des informations sur une procédure en cours. En échange, Nicolas Sarkozy aurait promis au procureur responsable un poste à Monaco.

⁴⁶⁰ Voir <http://www.tagesschau.de/ausland/justiz-italien-101.html> pour un article sur les manifestations en Italie contre un système de justice censé être lent, corrompu et biaisé.

⁴⁶¹ <http://www.wochenblatt.es/1000003/1000000/0/33445/article.html>; article du 20 novembre 2014 (*Wochenblatt* en ligne) sur le juge espagnol responsable des enquêtes dans les affaires de corruption les plus importantes.

⁴⁶² <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

b. Normes de conduite éthique et professionnelle

289. Il faut que les juges et les procureurs se conforment à des normes sévères de conduite éthique et professionnelle, telles qu'elles figurent dans l'Avis n° 3 (2002) du CCJE et dans les Normes de l'Association internationale des procureurs (1999)⁴⁶³. Ils doivent réaliser un travail de la meilleure qualité possible dans l'intérêt du grand public. Il faut qu'ils s'acquittent de leurs obligations conformément à la loi et aux règles disciplinaires. Les violations de ces règles peuvent être sanctionnées conformément à la loi dès lors qu'elles sont vérifiées suivant une procédure rigoureuse devant un tribunal indépendant et impartial⁴⁶⁴. En outre, les normes de conduite éthique et professionnelle peuvent donner de grandes orientations aux juges et aux procureurs. De cette manière, les juges et les procureurs contribuent à maintenir et à développer la confiance de l'opinion, facteur essentiel dans une société démocratique liée par l'État de droit. Les rapports du quatrième cycle d'évaluation du GRECO recommandent à maintes reprises que les normes de conduite éthique et professionnelle s'appliquent à l'ensemble des juges et que les États membres adoptent des grandes lignes de déontologie⁴⁶⁵. En ce qui concerne les procureurs, beaucoup de pays signalent des règles d'incompatibilité. Les procureurs doivent se récuser s'ils sont liés personnellement à une affaire. Un grand nombre de pays ne permettent pas aux procureurs d'être membres de partis politiques ou d'exercer une fonction politique.
290. Les codes de conduite devraient porter sur les grands principes de conduite professionnelles et reconnaître l'impossibilité générale de dresser des listes complètes d'activités prédéterminées que les juges ont l'interdiction de mener ; les principes énoncés devraient servir d'instruments d'autorégulation pour les juges, c'est-à-dire de règles générales inspirant leurs activités⁴⁶⁶. Ces principes devraient être bien différents des règles disciplinaires applicables aux juges dans la mesure où le non-respect des premiers ne devrait pas en soi constituer une faute disciplinaire ou une infraction civile ou pénale⁴⁶⁷. Il faut que les sanctions éventuelles pour violations des règles de conduite soient proportionnées ; elles ne doivent être ni arbitraires ni ambiguës (de manière à éviter qu'elles ne servent de mesures de rétorsion ou de sanctions visant les juges et les procureurs en raison de décisions rendues). Dans beaucoup d'États membres, les juges et les procureurs ont adopté des

⁴⁶³ https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/IAP1999_EN.pdf.

⁴⁶⁴ Dans son Avis n° 18(2015), par. 33, le CCJE qualifie ce point de « responsabilité donnant lieu à sanction » (*"punitive accountability"*).

⁴⁶⁵ Quatrième cycle d'évaluation du GRECO, rapport d'évaluation sur l'Estonie de 2013. En ce qui concerne la Serbie, le GRECO a recommandé de compléter les grandes lignes éthiques par de la formation et du conseil à titre confidentiel.

⁴⁶⁶ Voir l'Avis n° 3(2002) du CCJE, par 48 I.

⁴⁶⁷ Dans l'arrêt *Albayrak c. Turquie* (requête n° 38406/97, par 10, 38, 31 janvier 2008), la Cour européenne des droits de l'homme a relevé que les avis critiques et le comportement peu conventionnels d'un juge avait été punis par une mutation « pour atteinte à l'honneur et à la dignité du pouvoir judiciaire et au respect de sa propre fonction de juge ». Elle a estimé qu'il y avait eu une violation de l'article 10. L'affaire montre qu'il convient de veiller tout particulièrement à ce que ces règles ne soient pas utilisées pour faire taire les voix critiques au sein du système judiciaire.

codes de déontologie professionnelle. Des organisations comme l'Association internationale des procureurs ont élaboré de telles normes⁴⁶⁸. L'idée que les juges et les procureurs doivent rendre des comptes d'une manière ou d'une autre, pour se gagner la confiance de l'opinion et pour entretenir celle-ci, peut, en principe, être considérée comme très répandue au sein des États membres⁴⁶⁹. Sous réserve de respecter un équilibre délicat, les deux principes d'indépendance et d'obligation de rendre des comptes ne sont pas diamétralement opposés⁴⁷⁰. Un dialogue constructif avec le grand public, soit directement, soit par le biais des media, peut être capital pour mieux faire connaître le droit à celui-ci et renforcer la confiance qu'il voue au système judiciaire⁴⁷¹ et au parquet. On pourrait veiller par là-même à corriger l'idée que le grand public se fait du système judiciaire et à sensibiliser l'opinion au travail des juges et des procureurs.

2. Incidents et autres informations

a. Corruption du système judiciaire (y compris le ministère public)

aa. Albanie – corruption : le principal problème du système judiciaire

291. Selon l'Indice de perception de la corruption 2014 de *Transparency International*, l'Albanie arrive 10e sur les 175 pays évalués, avec une notation de 33 sur une échelle allant de 0 (haut niveau de corruption) à 100 (pas de corruption)⁴⁷². Selon les informations publiées dans le document « Analyse du système judiciaire albanais »⁴⁷³, un document de fond préparé par une commission parlementaire ad hoc comprenant des experts étrangers, il y a une forte perception de corruption concernant le pouvoir judiciaire (y compris le ministère public). Celui-ci a été classé comme l'institution la plus corrompue d'Albanie. Le rapport indique également que les juges payent des pots-de-vin pour être nommés ou transférés à des postes à Tirana et dans d'autres grandes villes.

292. Le rapport indique : « Selon des données non officielles, le cycle public des versements de corruption commence avec la police judiciaire, des officiers de police judiciaire corrompus qui acceptent des pots-de-vin pour détruire des éléments de preuve sur les lieux du crime. Par ailleurs, selon ces données, des

⁴⁶⁸ Normes de l'Association internationale des procureurs (1999) : https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/IAP1999_EN.pdf.

⁴⁶⁹ Il appartient aussi aux pays où la corruption au sein du système judiciaire ne pose pas de problème de se familiariser avec l'idée de rendre des comptes. Tout récemment, le *Lord Chief Justice* d'Angleterre et du pays de Galles a souligné, responsable du système judiciaire, lors d'un discours lors de la réunion plénière du CCJE le 15 octobre 2015 à Londres, la nécessité pour le système judiciaire de rendre des comptes à la société. Dans son avis n° 18(2015), le CCJE a traité en détail de la nécessité pour le pouvoir judiciaire de rendre des comptes, Avis n° 18 (2015) V du CCJE, par. 20 à 33. Le texte qui suit est tiré de cet Avis.

⁴⁷⁰ Voir l'Avis n° 18 (2015) du CCJE, par. 20.

⁴⁷¹ Voir l'Avis n° 18 (2015) du CCJE, par. 32 ; voir aussi l'Avis n° 7 (2005).

⁴⁷² <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

⁴⁷³ Commission parlementaire ad hoc sur la réforme de la justice, créée par décision n° 96/2014, dt. 27/11/2014 du Parlement albanais, Chapitre VIII ; confirmé lors d'une réunion des membres du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) avec les membres du Conseil supérieur de la magistrature albanais, le 25 septembre 2015.

procureurs corrompus acceptent d'être payés pour ne pas engager de poursuites ou ne pas porter l'accusation devant les tribunaux et des juges corrompus retardent la date de la première audience ou conditionnent la décision finale dans l'attente du versement de pots-de-vin. Généralement, les pots-de-vin ne sont pas versés directement mais par l'intermédiaire d'une tierce personne, qui est souvent un proche de la famille du juge ou du procureur, un ami commun ou un avocat. En général, selon des données non officielles de l'opinion publique, il existe une structure bien définie de personnalités payées pour divers services et une répartition prédéfinie des bénéfices illégaux entre le juge et le procureur »⁴⁷⁴. Selon certaines informations publiées dans la presse, certains policiers feraient disparaître des éléments de preuve pour des sommes relativement peu élevées. Certains procureurs n'engageraient pas de poursuites s'ils reçoivent des sommes comprises entre 1 000 et 2 000 €, tandis que des juges rendraient des jugements favorables pour des sommes comprises entre 60 000 et 80 000 €. Les juges paieraient entre 100 000 et 300 000 € pour être promus ou simplement transférés dans des grandes villes, où ils peuvent exiger des pots-de-vin plus élevés.⁴⁷⁵

293. S'il peut exister de bonnes raisons de croire que la promotion des juges est dans certains cas liée à la corruption, la présentation de ces allégations sans aucun avertissement préalable en direct à la télévision est également considérée, selon des sources intérieures albanaises⁴⁷⁶, comme confirmant l'attitude hostile de la commission parlementaire à l'encontre du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). À l'heure actuelle, le CSM n'a aucune compétence légale pour ouvrir des enquêtes et des procédures disciplinaires dans les cas de corruption présumée. La réforme du système judiciaire n'est pas, selon les critiques des initiés, entre les mains du pouvoir judiciaire et du CSM, mais elle est au contraire menée par la commission parlementaire. Selon des sources albanaises, l'introduction d'un organe indépendant pour mener des procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs, y compris ceux de la Cour suprême, est en cours de discussion.

294. La mesure la plus importante de réforme qui a été recommandée dans le document « Stratégie pour la réforme de la justice », également élaboré par la commission parlementaire ad hoc, est de créer « un corps de juges et de procureurs d'une haute intégrité professionnelle et morale, améliorant le système d'évaluation et de réévaluation des performances ainsi que leur déontologie »⁴⁷⁷. Le document recommande que l'évaluation des juges ne se concentre pas sur les performances professionnelles mais accorde davantage d'attention à une évaluation déontologique. En outre, il devrait y avoir des mesures disciplinaires pour manquement aux règles de déontologie par les ju-

⁴⁷⁴ Analyse du système judiciaire albanais, p. 10.

⁴⁷⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26 août 2015 ; le Wirtschaftsblatt du 10 juin 2015 mentionne des pots-de-vin d'un montant compris entre 100 000 et 300 000 dollars pour obtenir un bon poste au sein du système judiciaire ; cf. http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa_cee/4751559/Korruption_300000-US-Schmiergeld-fur-einen-Richterposten; <http://www.balkan.eu.com/alarming-figures-corruption-albanian-justice-system/>, 10 juin 2015 (agence de presse indépendante des Balkans)

⁴⁷⁶ Informations reçues par le RECJ lors de la préparation du présent rapport.

⁴⁷⁷ Stratégie pour la réforme de la justice, juillet 2015, p. 40.

ges et les procureurs⁴⁷⁸. Tenant compte des expériences menées en Ukraine, le document sur la stratégie pour la réforme de la justice recommande d'introduire « un mécanisme ad hoc qui sera chargé de mener une évaluation des compétences professionnelles, de la moralité, de l'intégrité éthique et psychologique des juges et des procureurs, associée à un contrôle précis de leurs avoirs, la charge de la preuve incombant aux intéressés, tout en fournissant toutes les garanties procédurales nécessaires au juge ou au procureur concerné. » C'est plus particulièrement le renversement de la charge de la preuve qui semble être problématique. Lors d'une discussion avec des représentants du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), un initié a fait part de sa préoccupation à l'idée que, comme en Ukraine, des responsables politiques pourraient souhaiter s'emparer du CSM et remplacer tous les juges.

295. Le GRECO a déclaré que le cadre juridique existant (corruption du Parlement, des juges et des procureurs) est sapé par les nombreuses et fréquentes modifications, qui font souvent l'objet d'interprétations contradictoires⁴⁷⁹. La perception de la corruption dans l'opinion publique, à la fois chez les juges et les procureurs, va de pair avec des conditions de travail médiocres, indignes de la fonction de magistrat, qui contribuent selon le GRECO à un risque accru de corruption⁴⁸⁰.

bb. Arménie - indépendance de la justice et lutte contre la corruption.

296. 82% des Arméniens estiment que la corruption dans le secteur public est un problème ou un problème grave, le pouvoir judiciaire (y compris le ministère public) et la fonction publique étant perçus comme les secteurs les plus touchés par la corruption⁴⁸¹. L'Arménie se classe au 94^e rang des 175 pays évalués par l'Indice de perception de la corruption 2014 de *Transparency International*, avec une note de 37 sur une échelle allant de 0 (haut niveau de corruption) à 100 (pas de corruption)⁴⁸². En outre, il semble que le ministère public n'engage pas de poursuites pour les infractions de corruption. Au cours de la première moitié de l'année 2013, seuls deux affaires auraient été jugées pour acceptation de pots-de-vin, et seulement six procédures auraient été ouvertes pour corruption. Au total, pour les 31 types d'infractions de corruption, les tribunaux n'ont statué que dans 48 affaires pendant la même période. En conséquence, peut-être, 70% de la population en Arménie estime que le pouvoir judiciaire n'est pas indépendant de l'influence du gouvernement⁴⁸³.

⁴⁷⁸ Ibid., p. 41.

⁴⁷⁹ GRECO, 4^e cycle d'évaluation, rapport sur l'Albanie (2013), paragraphe 2.

⁴⁸⁰ Ibid., paragraphe 80.

⁴⁸¹ *Transparency International*, The State of Corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, and Ukraine, 2015, p.

12.

⁴⁸² Ibid.

⁴⁸³ Ibid., p. 13.

cc. Azerbaïdjan - indépendance de la justice et lutte contre la corruption.

297. Selon l'Indice de perception de la corruption 2014 de *Transparency International*, l'Azerbaïdjan arrive au 126^e rang sur 174 pays évalués, avec une note de 29. 58 % de la population azerbaïdjanaise estime que la corruption dans le secteur public est un problème ou un problème grave, le pouvoir judiciaire (procureurs compris) étant perçu comme l'un des secteurs les plus affectés par la corruption⁴⁸⁴. Selon *Transparency International*, le pouvoir exécutif domine le pouvoir judiciaire, en particulier en ce qui concerne son budget⁴⁸⁵. En conséquence, les procureurs n'engagent pas de poursuites effectives pour corruption au sein du gouvernement⁴⁸⁶. *Transparency International* a donc recommandé d'accroître le budget pour les juges et les procureurs et d'en transférer la gestion au Conseil juridique et judiciaire⁴⁸⁷.

dd. Géorgie - baisse de la perception de la corruption

298. Selon *Transparency International*, en Géorgie, la perception de la corruption par l'opinion publique a baissé. 70 % de la population estimait en 2013 que la corruption avait diminué. La Géorgie est classée 50^e sur les 175 pays examinés, avec une note de 52⁴⁸⁸. En 2013, le pays avait obtenu la note de 49 seulement et était classé 53^e.⁴⁸⁹

ee. République de Moldova – la corruption, perçue comme très fréquente

299. En République de Moldova, 80% de la population perçoit le pouvoir judiciaire comme étant corrompu ou extrêmement corrompu⁴⁹⁰. La République de Moldova est classée 103^e sur les 174 pays de l'Indice de perception de la corruption 2014 de *Transparency International*, avec une note de 35⁴⁹¹. En 2014, plusieurs juges ont été condamnés pour avoir accepté des pots-de-vin. Cependant, comme ces affaires étaient d'une importance mineure, *Transparency International* continue de dénoncer le fait que le pouvoir judiciaire est généralement perçu comme protégeant avec succès ses propres membres⁴⁹². *Transparency International* dénonce un manque de sanctions claires dans les cas de corruption. Le pouvoir judiciaire, et plus particulièrement ses organes autorégulateurs, a été trop faible pour contraindre ses propres membres ainsi que le gouvernement à rendre effectivement des comptes⁴⁹³.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁸⁵ *Ibid.*, p. 16.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 16.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, p. 18.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁸⁹ <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

⁴⁹⁰ *Transparency International*, Global Corruption Barometer, 2013 ; *Transparency International*, The State of Corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, and Ukraine, 2015, p. 9.

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁹² *Transparency International*, The State of Corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, and Ukraine, 2015, p.

23.

⁴⁹³ *Ibid.*

ff. Ukraine - remplacement de tous les membres du pouvoir judiciaire

300. Selon l'Indice de perception de la corruption 2014 de *Transparency International*, sous le régime Ianoukovitch, l'Ukraine était classée 142^e sur 174 pays, avec une note de 26. Le Baromètre mondial de la corruption 2013 de *Transparency International* suggère que 95% de la population estimait soit que les niveaux de corruption avaient empiré, soit qu'ils étaient restés les mêmes au cours des deux dernières années, le pouvoir judiciaire et la police étant perçus comme les secteurs les plus touchés par la corruption⁴⁹⁴. S'agissant du régime Ianoukovitch, *Transparency International* a dénoncé une ingérence de l'exécutif dans le judiciaire, sous la forme de nominations apparemment politiques et de révocation de juges. Cela a à son tour diminué la capacité du pouvoir judiciaire à obliger le pouvoir exécutif à rendre des comptes par le biais d'un contrôle judiciaire efficace, puisque les tribunaux étaient fortement politisés⁴⁹⁵. 87% de la population perçoit le pouvoir judiciaire comme corrompu ou extrêmement corrompu et seuls 46 % des Ukrainiens estiment que les tribunaux jugent leur affaire de manière indépendante et impartiale, selon *Transparency International*⁴⁹⁶. Dans l'intervalle, d'importantes mesures pour lutter contre la corruption dans le secteur public ont été prises, en remplaçant par exemple certains membres des forces de police et en engageant des poursuites pour allégations de corruption. La lutte contre la corruption au sein du pouvoir judiciaire s'avère cependant très difficile. Remplacer tous les membres du pouvoir judiciaire semblerait contraire aux principes européens en matière d'indépendance et d'inamovibilité, car l'hypothèse selon laquelle tous les membres du pouvoir judiciaire sont corrompus ne semblerait pas suffisamment fondée. D'un autre côté, les enquêtes individuelles et l'examen des allégations de corruption nécessitent du temps et pourraient ne pas aboutir immédiatement à l'augmentation souhaitée de la confiance de l'opinion publique⁴⁹⁷.

b. Lutte des juges et des procureurs contre la corruption

301. Dans de nombreux États membres, des tentatives fortes et courageuses pour lutter contre la corruption sont menées. Dans certains États, par exemple, des bureaux et agents spéciaux de lutte contre la corruption ont été mis en place⁴⁹⁸ ou leur mise en place est en cours de discussion⁴⁹⁹. Les tentatives de

⁴⁹⁴ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p. 26-27.

⁴⁹⁷ Dans une récente interview avec le quotidien allemand Frankfurter Allgemeine Zeitung (lundi 19 octobre 2015), p. 2, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/arsenij-jazenjuk-im-interview-13863497.html> (vu le 4 novembre 2015) le Premier Ministre Jazenjuk a fait part de son opinion selon laquelle les juges ukrainiens « ne peuvent pas être influencés par autre chose que l'argent », qu'ils sont « incroyablement corrompus » et qu'ils ne « rêvent pas de rendre la justice », mais que les remplacer tous, selon des experts européens, serait incompatible avec l'Etat de droit ; voir chapitre D IV 2 m cc paragr. 193.

⁴⁹⁸ France: <http://www.fcpablog.com/blog/2013/12/3/france-creates-a-new-anti-corruption-office.html> (vu le 4 novembre 2015), <http://www.oecd.org/newsroom/statement-of-the-oecd-working-group-on-bribery-on-france-s-implementation-of-the-anti-bribery-convention.htm>, vu le 4 novembre 2015 ; Roumanie: http://www.deutschlandfunk.de/rumaeniens-antikorrupsionsbehoerde.1310.de.html?dram:article_id=236588 (vu le 4 novembre 2015).

lutte contre la corruption créent de nouveaux défis pour les systèmes judiciaires : certes, la lutte contre la corruption à tous les niveaux de l'administration publique est absolument obligatoire s'il existe des éléments de preuve suffisants ; cependant, certaines allégations de corruption peuvent parfois aussi être utilisées pour mener des enquêtes et engager des procédures pénales afin de discréditer les personnes accusées. Tel peut être le cas lorsque les allégations sont faites dans le contexte de controverses politiques, lors de campagnes électorales, mais aussi contre des dirigeants de grandes entreprises, etc. Les personnes faisant l'objet de ces enquêtes se plaignent souvent que les allégations et les éléments de preuve à charge ont été fabriqués de toutes pièces, qu'ils ont été faits pour nuire aux opposants politiques ou aux concurrents, et que les procureurs ou les juges chargés des poursuites soutiennent en réalité la partie adverse. Dans ce contexte, il arrive aussi que les campagnes anticorruption officielles soient menées à des fins politiques ou commerciales⁵⁰⁰.

302. Même dans les pays où la corruption des juges et des procureurs n'est pas un problème, il est souvent allégué que les enquêtes ne sont pas proportionnées aux soupçons qui pèsent sur les intéressés, que dénoncer au grand jour des personnalités célèbres peut porter atteinte à leur image sans qu'il y ait de motifs suffisants, que les amener à devoir se défendre eux-mêmes induit une pression et un stress qui sont disproportionnés par rapport aux chefs d'inculpation⁵⁰¹. Dans un environnement politique ou médiatique où de tels points de vue et allégations controversés sont échangés à travers les media, il est essentiel que les procureurs et les juges fassent preuve d'un professionnalisme, d'une diligence, d'une rigueur et d'une attention extrêmes pour évaluer les éléments de preuve et, avant tout, d'une impartialité et d'une indépendance absolues⁵⁰². Sinon, la lutte indispensable contre la corruption pourrait nuire à la confiance de l'opinion publique dans le système judiciaire, qui est nécessaire pour garantir l'indépendance de ce dernier.

c. Normes de conduite professionnelle, code déontologique

aa. Albanie - Code d'éthique

303. Un Code d'éthique judiciaire a été adopté par la Conférence judiciaire nationale (CJN) en 2000 et modifié en 2006. Il s'applique aux juges et aux agents

⁴⁹⁹ Chypre: <http://www.sigmalive.com/en/news/local/130735/kapardiscyprus-needs-coordinated-actions-against-corruption> et <http://www.pariaki.com/2015/06/cyprus-needs-to-set-up-an-independent-authority-against-corruption/> (vus le 4 novembre 2015).

⁵⁰⁰ Dresser la liste des exemples irait au-delà de l'objet du présent rapport. Des exemples peuvent être trouvés dans les articles des media ces dernières années, par exemple concernant la Roumanie, Hongrie et la Turquie.

⁵⁰¹ Là encore, établir une liste d'exemples irait au-delà de l'objet du présent rapport. Un cas très connu est celui de l'ancien président du FMI, Dominique Strauss-Kahn, qui a ensuite été acquitté. En Allemagne, le président de la Fédération Wulff avait été accusé d'avoir accepté des avantages illicites ; il a démissionné après avoir été inculpé devant les tribunaux ; les chefs d'inculpation ont ensuite été réduits à l'acceptation d'une invitation à l'hôtel d'une valeur d'environ 750 €, dont il a ensuite été acquitté.

⁵⁰² Ce point de vue a été souligné par la contribution du représentant du Portugal au CCPE lors de la préparation du présent rapport.

des tribunaux et comprend des règles générales, des règles relatives à l'exercice des fonctions judiciaires et d'activités extrajudiciaires et des dispositions d'application. Le Code accorde une place essentielle au devoir du juge de protéger et de garantir l'indépendance et l'impartialité de la magistrature, de respecter et d'appliquer la Constitution et les lois et d'agir de manière à renforcer la confiance du public dans le système judiciaire⁵⁰³. Le Code d'éthique judiciaire énonce des règles de conduite professionnelle et extra-professionnelle à l'usage des juges et, même si son texte n'est pas disponible sur un site internet officiel, tous les juges ont connaissance de son contenu. Cependant, d'après ce qu'a compris le GRECO, l'organe en charge de l'interprétation du code – à savoir la commission d'éthique – a eu un profil bas et s'est vu principalement confier la tâche de délivrer, sur demande, un certificat de performance éthique aux juges dans la perspective d'une promotion. La commission ne joue aucun rôle dans la formation des juges et ne propose pas de conseils dans le but de prévenir les violations⁵⁰⁴. Le GRECO a donc recommandé que cette commission joue un rôle proactif dans la formation, les conseils et la mise en œuvre de l'éthique judiciaire⁵⁰⁵.

304. L'Association des procureurs a adopté un Code de conduite en 2005. Cependant, étant donné que l'adhésion à l'association des procureurs est facultative et que seule la moitié des procureurs albanais en sont membres, ils ne sont pas tous liés par ce code. En outre, sa commission n'est pas opérationnelle et, depuis sa création, elle n'a examiné aucune affaire de manquement aux règles éthiques. Par conséquent, le GRECO a recommandé en 2013 qu'un ensemble clair de normes éthiques/ Code de conduite professionnelle applicable à l'ensemble des procureurs soit élaboré et dûment mis en œuvre et que des orientations, des conseils et une formation permanente obligatoire soient mis à la disposition des procureurs sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption dans leurs propres rangs⁵⁰⁶.

bb. Roumanie - Code de déontologie des juges et des procureurs

305. En Roumanie, le Code de déontologie à l'intention des juges et des procureurs exige d'eux qu'ils protègent l'indépendance de la justice et qu'ils exercent leur profession en toute objectivité et impartialité. Le respect des dispositions du Code déontologique constitue un critère d'évaluation des juges et des procureurs⁵⁰⁷.

⁵⁰³ GRECO, 4e cycle d'évaluation, rapport sur l'Albanie (2013), paragraphe 85.

⁵⁰⁴ Ibid., paragraphe 86.

⁵⁰⁵ Ibid., paragraphe 86.

⁵⁰⁶ Ibid., paragraphes 126, 127.

⁵⁰⁷ Informations reçues du représentant de la Roumanie au CCPE dans le cadre de la préparation du présent rapport.

cc: Serbie - Recommandation du GRECO

306. S'agissant de la Serbie, le GRECO a recommandé que les lignes directrices éthiques soient complétées par une formation et des conseils confidentiels⁵⁰⁸.

dd. Slovaquie - Code de conduite pour les procureurs

307. En 2014, les procureurs slovaques⁵⁰⁹ ont adopté un Code de conduite qui fixe un ensemble de règles relatives à l'éthique et au comportement des procureurs afin d'en garantir le professionnalisme, l'indépendance, l'impartialité, l'honnêteté, l'intégrité et l'équité. Ce texte, outre des règles claires, prévoit des mécanismes de mise en œuvre et la possibilité d'obtenir des conseils relatifs à l'éthique.

ee. Espagne - groupe de travail sur le code de déontologie

308. Le 10 octobre 2015, le représentant de l'Espagne au CCJE a signalé qu'à la suite du rapport du GRECO de 2013, qui recommandait l'adoption par les juges d'un code d'éthique et sa mise à la disposition du public, le Conseil général du pouvoir judiciaire avait créé un groupe de travail chargé d'élaborer un code d'éthique des professions judiciaires. Ce groupe de travail considère que le code d'éthique doit constituer avant tout un outil et un guide pour les juges dans l'exécution quotidienne de leurs fonctions professionnelles⁵¹⁰.

3. Conclusions

309. La perception de la corruption dans le système judiciaire par l'opinion publique est probablement le défi le plus difficile à relever pour rétablir la confiance de cette dernière dans l'impartialité et l'indépendance des juges et des procureurs. Lutter contre la corruption chez les juges et les procureurs est donc l'une des tâches les plus importantes pour tous les membres du pouvoir judiciaire, ministère public inclus. Des enquêtes exhaustives doivent être menées dans le plein respect des garanties procédurales. Les infractions doivent avoir des conséquences graves comprenant, en général, la révocation du poste. Les enquêtes sur les allégations ne doivent pas être retardées, doivent être diligentes, exhaustives, impartiales et, dans la mesure du possible, transparentes. Elles doivent tenir compte du fait qu'il existe peut-être des doutes dans l'opinion publique quant à la possibilité que les procureurs et les juges puissent être particulièrement cléments vis-à-vis des membres de leur propre profession.

⁵⁰⁸ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, rapport d'évaluation sur la Serbie, 2015.

⁵⁰⁹ Informations reçues du représentant de la Slovaquie au CCPE dans le cadre de la préparation du présent rapport.

⁵¹⁰ Voir le rapport du CCJE sur la situation du pouvoir judiciaire, version révisée n° 2(2015), paragraphe 116.

310. Afin de regagner et de conserver la confiance de l'opinion publique, toutes les mesures de lutte contre la corruption doivent être prises par le pouvoir judiciaire (y compris le ministère public). Cela inclut les formes de responsabilité qui établissent la confiance au sens où le système de justice et ses fonctions, la présomption d'innocence et la nécessité de prouver la culpabilité sont expliqués. En outre, des codes de conduite ou de déontologie judiciaire peuvent servir de lignes directrices utiles à l'intention des juges et des procureurs et offrir des informations transparentes et accessibles au public. Parallèlement à ces mesures, un financement et des salaires suffisants, la protection du personnel et des bonnes conditions de travail sont des conditions préalables nécessaires pour prévenir les éventuelles tentations de corruption⁵¹¹.
311. Les enquêtes judiciaires sur les allégations de corruption en dehors du système judiciaire (et du ministère public lui-même) peuvent présenter des difficultés. Premièrement, un haut degré de professionnalisme est nécessaire afin d'établir les faits réels lorsque des allégations de corruption risquent d'être utilisées pour discréditer les personnes impliquées et que la pression et le stress qui peuvent être engendrés pour la personne accusée peuvent être disproportionnés par rapport aux chefs d'inculpation. Deuxièmement, dans les affaires où un cas de corruption est établi, il incombe aux procureurs et aux juges d'engager des poursuites sans crainte et de condamner, dans l'intérêt général, même les membres puissants de la société.

⁵¹¹ Les programmes introduits à Singapour peuvent servir d'exemple. Singapour, qui a été pendant longtemps considéré comme encline à la corruption, a combattu cette dernière en adoptant des lois plus strictes, des salaires suffisants et des sanctions sévères. Cf. par exemple, *Chua Cher Yak, Singapore's three-pronged program to combat corruption: enforcement, legislation and adjudication*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan047818.pdf> ; cf. aussi <https://www.cpiib.gov.sg/education/strategic-considerations/strong-anti-corruption-lawadministrative-measure> . À l'heure actuelle, la perception de l'opinion publique et des investisseurs concernant l'Etat de droit à Singapour est satisfaisante, cf. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c193.pdf> , <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> . Il convient de noter cependant qu'en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire à Singapour, les avis divergent, cf. par exemple, <http://thehearttruths.com/2013/01/29/is-there-legalised-corruption-in-singapore/>

E. Épilogue

312. Le présent rapport expose de nombreux incidents qui constituent des défis et suscitent des préoccupations en matière d'indépendance et d'impartialité des juges et des procureurs. Ces incidents peuvent, d'une manière ou d'une autre, survenir dans de très nombreux, si ce n'est tous les États membres du Conseil de l'Europe. Face à cette image, il ne faut pas se résigner. Bien au contraire, les bureaux du CCJE et du CCPE encouragent tous ceux qui ont des responsabilités, plus particulièrement le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et tous les juges et procureurs, à poursuivre leurs efforts pour garantir l'existence de services judiciaires indépendants, bien considérés et dignes de confiance dans tous les États membres. Les garanties constitutionnelles, les règles juridiques formelles et les garanties institutionnelles sont indispensables mais elles ne sont pas suffisantes si les valeurs d'indépendance et de séparation des pouvoirs, qui sont à la base de ces règles, font défaut. Toutes les parties concernées doivent agir conformément à une culture de l'indépendance et du respect mutuel pour créer et soutenir cette base. Ce qui importe, ce n'est pas la perfection des principes et encore moins l'harmonisation des institutions, mais la mise en pratique effective des principes déjà élaborés⁵¹². Vivre selon ces principes est le défi à relever.

⁵¹² Voir l'Avis n° 1(2001) du CCJE, paragraphe 6.

ANNEXE

Aucun questionnaire n'a été préparé ni envoyé par le CCJE ou le CCPE aux Etats membres ou à des membres du CCJE et du CCPE dans le cadre de la préparation de ce rapport. Le CCJE a utilisé les informations généralement disponibles sur la situation du système judiciaire dans les États membres⁵¹³, ainsi que les informations reçues des membres du CCJE au titre des pays suivants : Belgique, République tchèque, France, Allemagne, Hongrie, Irlande, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Slovaquie, Suisse, Turquie et Ukraine. Les informations fournies par les observateurs suivants auprès du CCJE ont également été utilisées dans la préparation du rapport : la Fédération européenne des juges administratifs européens (FEJA), le Conseil des barreaux européens (CCBE), le Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) et l'Association « Magistrats européens pour la démocratie et les libertés » (MEDEL).

Le CCPE a utilisé les informations fournies par ses membres sur la situation des procureurs dans les pays suivants : Albanie, Andorre, Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Turquie et Ukraine.

Le rapport a été élaboré sur la base des instruments juridiques et documents suivants :

- le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe. La sécurité démocratique, une responsabilité partagée » (2015) ;
- les avis du CCJE, y compris la Magna Carta des juges ;
- les rapports du CCJE consacrés à l'état des lieux du système judiciaire et des juges de 2011, 2013 et 2015 ;
- les avis du CCPE, en particulier la Charte de Rome ;
- le rapport de 2014-2015 du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) sur l'indépendance et la responsabilité du système judiciaire et du Parquet, indicateurs de performance (2015) ;
- le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe. La sécurité démocratique, une responsabilité partagée » (2014) ;
- le rapport 2013-2014 du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) sur l'indépendance et la responsabilité du système judiciaire ;
- le rapport *"Distillation of ENCJ Guidelines, Recommendations and Principles"* (2012-2013) du Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ) ;
- le Rapport sur la prééminence du droit de la Commission de Venise (mars 2011) ;
- la Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, la Recommandation Rec(2000)19

⁵¹³ Voir le paragraphe 1 du présent rapport.

du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale ;

- le rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : les juges, partie II: le ministère public (mars 2010) ;
- les recommandations de Kiev de l'OSCE sur l'indépendance judiciaire en Europe orientale, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale - Administration judiciaire, sélection et responsabilité ;
- la Commission de Venise, Nominations judiciaires, Avis n° 403/2006 (mars 2007) ;
- les Principes de Bangalore relatifs à la conduite des magistrats (2002) et les commentaires relatifs à ces principes (*Commentary on The Bangalore Principles of Judicial Conduct*, en anglais seulement, 2007) ;
- les normes de responsabilité professionnelle et la Déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs et poursuivants (1999) de l'Association internationale des procureurs, adoptées en 2008 par la Commission de l'ONU pour la prévention du crime et la justice pénale et annexées dans une résolution (E/CN.15/2008/L.10/rev.2, E/2008/30, Res 2008/5) ;
- la Charte européenne sur le statut des juges (1998) ;
- les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985).

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CCJE/CCPE(2016)3rev1

Strasbourg, 24 March/mars 2016

**COMMENTS RECEIVED FROM THE
MEMBER STATES OF THE COUNCIL OF EUROPE
/
COMMENTAIRES TRANSMIS PAR LES ETATS MEMBRES
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

concerning the / relatifs au

**report prepared by the Bureaus of the Consultative Council of European Judges
(CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE)
for the Secretary General of the Council of Europe on
“Challenges for judicial independence and
impartiality in the member states of the Council of Europe”
(CCJE/CCPE(2016)1)**

***rapport préparé par les Bureaux du Conseil consultatif de juges européens
(CCJE) et du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur
« Défis pour l'indépendance et l'impartialité
du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe »
(CCJE/CCPE(2016)1)***

as a follow-up to his 2015 report entitled “State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in
Europe – a shared responsibility for democratic security
in Europe”

*comme un suivi de son rapport de 2015 intitulé « Situation de la démocratie, des droits de l'Homme et de
l'État de droit en Europe - la sécurité démocratique, une responsabilité partagée
en Europe »*

The comments appear in this document in English or French, according to the language used by the contributing delegations. / Les commentaires figurent dans ce document en anglais ou en français, selon la langue utilisée par les délégations ayant contribué.

ALBANIA / ALBANIE

It is noted that in its capacity as the representative institution of the people's will, the Assembly of Albania has established an Ad Hoc Parliamentary Commission whose scope of work is to conduct the reform in the justice system. The activity of the Commission so far has relied on a process of broad process of consultation, inclusion and transparency, them being key to obtaining qualitative outputs that are free of the influence of the political interests of the day and other adverse influences, and what's most important to give both the process and its outcome the required credibility vis-à-vis the citizens. A high-level group of experts, both national and international, has been established within the Commission, with representatives from the most important justice institutions and of international missions of assistance, organizations and partners.

It is actually positive that parts of the CoE report review of Albania make reference to the findings of the Analysis of the Justice System, which is the first professional document drawn up by the high-level experts group attached to the Ad-Hoc Parliamentary Commission. This Analytical Document provides a thorough and unbiased analysis of all the aspects and components of the justice system, based on objective data identified with the contribution of all the stakeholders in the field (judges, prosecutors, free practitioners of law, civil society representatives, specialized international partners, users of the system services and public at large).

There are, nonetheless, reservations on some of the observations and findings contained in the report that are (in our view) based on inaccurate information sources and, in some cases, rely on data that are intentionally distorting of the current reality. In addition, we would suggest that the report addressed judicial independence within the context of the particular state of play it operates in given countries, as well as in relation to the accountability, as one of the pillars ensuring a fair and effective law enforcement. Such standing on the judicial independence has been reaffirmed by the interim opinion of the Venice Commission on the constitutional amendments on the judiciary in Albania that underlines, *inter alia*: ***"The current Albanian Constitution of 1998 was prepared in close cooperation with the Venice Commission;⁵¹⁴ the existing constitutional arrangements defining the status of the judiciary are in theory sufficient to guarantee its independence and accountability. However, in Albania, as well as in some other post-communist countries, the constitutionalisation of the standards on the independence of the judiciary resulted in a paradox: constitutional guarantees have been bestowed upon judges who were not yet independent and impartial in practice. ..."***

We would like to address in particular some of the specific findings of the report, while reflecting our own consideration through concrete comments and suggestions.

Paragraph 44 of the CoE Report finds that *"According to the Albanian Constitution, the General Prosecutor of Albania is appointed by a simple majority of votes by parliament for a 5-year term. He/she may be reappointed. This regulation is criticized because it does not guarantee the General Prosecutor's independence from the legislature, as the latter can decide the dismissal or re-appointment of the General Prosecutor after the five-year term."*

The Analysis of the Justice System prepared by the Group of High Level Experts of the Ad Hoc Commission highlights that the current formula of the appointment of the Prosecutor General leaves room for an extreme politicization of this process. The current Prosecutor General was appointed in 2012 by the previous Government, that is, the today's opposition. Under the conditions where the Prosecutor General is appointed by the Parliament, it is impossible for him to investigate those who have appointed him. Additionally, Articles 148 and 149 of the current Constitution do not contain any provision in relation to the applicable requirements and criteria that a candidate for Prosecutor General has to meet.

The draft Constitutional amendments elaborated by the Group of High Level Experts, reviewed in the light of the Venice Commission interim opinion, address the matter in question by setting up a balanced formula that shall prevent the politicization of the process, and high professional, merit-

⁵¹⁴ See, for example, CDL-INF(1998)009, the Venice Commission Opinion on Recent Amendments to the Law on Major Constitutional Provisions of the Republic of Albania.

based and integrity conditions for the applicants. Specifically, the draft constitutional amendments provide as follows:

1. The Prosecutor General is appointed by the qualified three-fifth majority of the members of Assembly from three candidates proposed by the High Prosecutorial Council. The High Prosecutorial Council shall select based on a transparent and open procedure and ranks three candidates on the most qualified and reputable candidates. If Assembly cannot appoint the Prosecutor General within 30 days of receiving the proposals from the High Prosecutorial Council, the highest ranking candidate is automatically appointed.

2. The Prosecutor General shall serve for a seven-year⁵¹⁵, non-renewable mandate. The Prosecutor General shall be selected among highly qualified lawyers, with no less than 15 years of professional experience as lawyer, of high moral and professional integrity, that have graduated from the School of Magistrates or academic degree in law. The Prosecutor General must not have been punished before for a criminal offence. He/she shall not have held a political post and a post in a political party during the last 10 years before running for this position.

With regard to the finding in paragraph 77 of the CoE report that allegations of corruption might also be used to decrease the influence of the High Council of Justice in the future, we consider it to be inaccurate. Based on the Strategy of the Justice System Reform and the draft constitutional amendments, both documents developed by the group of high level experts attached to the Ad Hoc Commission, the intention is to boost the HCJ role by increasing the range of powers of this institution governing the judiciary. Likewise, the very institution is foreseen to undergo an overhaul through the following measures:

- i) Establishment of the criteria applicable for the election of HCJ members, which guarantee their professionalism, high moral and professional integrity;
- ii) Due to high corporatism levels, the number of judicial and non-judicial members shall be reduced, with the former holding the majority in the HCJ;
- iii) It is provided that since the Minister of Justice and the President are officials who may potentially exert political influence in the decision-making of this institution, they shall not be part of the HCJ composition;
- iv) A formula for the appointment of the HCJ judge members is foreseen to guarantee a proportional representation of the three tiers of the judiciary;
- v) A formula for the appointment of the HCJ non-judge members is foreseen to reduce the Assembly's political discretion, including in the selection process for the proposals coming from the legal profession, academia, School of Magistrates, etc.

According to Article 33 of the draft constitutional amendments, the High Judicial Council shall be composed of 11 members, six of which are elected by the judges of all levels of the judicial power and five members are elected by the Assembly among lawyers who are non-judges. The transparent and public procedure for the selection and ranking of the candidates coming from the judiciary is provided in the law. The lay members shall be selected among highly qualified lawyers, with no less than 15 years of professional experience, of high moral and professional integrity and shall hold a university degree and an academic grade in law.

The transparent and public procedure of appointment and ranking of the judge nominees is regulated by the law. The lay-members shall be elected by the Assembly with three-fifth of all its members, based on the proposals of: lawyers, 1 member, one shall be from notaries, one shall be a law professor, one shall be from the lay professors (non-judges/prosecutors) of the School of Magistrates and one shall be from civil society. For each vacancy, the proposing bodies present to the Justice Appointment Council three candidates elected based on a public and transparent procedure. The Justice Appointment Council ranks the candidates and submits them to the Assembly.

In its Interim Opinion No. 824/2015, "On the draft constitutional amendments on the judiciary of Albania", the Venice Commission **positively considers that "This (HJC) composition is acceptable, especially provided the Assembly's vote is "based on the proposals from the re-**

⁵¹⁵ Comments from the reform consultative round tables with regard to the tenure of the Prosecutor General, with a preference for the 7-year term.

spective structures and the opinion of the Justice Appointments Council." (see paragraph 54 of the Opinion). Further, paragraph 56 of the interim opinion observes that "**Article 41 (adding Article 147/a) gives the Council very substantial powers, including appointing, evaluating, promoting and transferring judges, deciding on disciplinary measures, proposing candidates for the HC and the HAC, approving the rules of judicial ethics and monitoring their observation, directing and managing the administration of the courts, proposing and administering the budget, and the strategic planning for the judicial system as well as reporting to the Assembly on the state of the judicial system.**"

Paragraph 78 of the CoE report notes that, "In Albania, there is also a Council of Prosecutors which, however, has only advisory functions. Prosecutors believe that the Council of Prosecutors should become a decision making body with the power to adopt the decisions on the governance and management of prosecutors' careers".

The finding is relevant and reflected in the new draft constitutional amendments elaborated by the Group of High Level Experts, in consultation with the Venice Commission. These constitutional amendments are targeted to bring about a new holistic structural and functional design and composition of the prosecutorial system, and to enshrine the Prosecutorial Council at the constitutional level, as well as enable a full-fledged structuring of the Council's powers for the appointment, career, promotion and disciplinary actions on prosecutors that are all different from the current constitutional and legal regulation, change hierarchical relations within the prosecutorial system and take away part of the current portfolio of the Prosecutor General to stand on its own with the establishment of the special anti-corruption structure.

According to the proposed constitutional amendments, the High Prosecutorial Council (HPC) is redesigned as an independent constitutional body that turns from a consultative into a decision-making body, with the following powers:

- a) Appoints, evaluates, promotes and transfers prosecutors;
- b) Decides on disciplinary measures against prosecutors;
- c) Proposes to the Assembly candidates for Prosecutor General in accordance with the procedures prescribed by law;
- ç) Adopts rules of ethics for prosecutors and supervises their observance
- d) Prepares reports and informs the public and the Assembly on the state of the Prosecutor's Office.
- e) Exercises other responsibilities as defined by the law.

According to the draft constitutional amendments, the High Prosecutorial Council shall be composed of 11 members, of whom six elected among prosecutors of all level elected by the prosecutors of all levels of the Prosecutors' office and five members elected by the Assembly by lawyers who are not prosecutors. The lay members shall be selected among highly qualified lawyers, with no less than 15 years of professional experience, of high moral and professional integrity. They shall hold a university degree and academic grade in law. Candidates must not have been punished before for a criminal offence. During the past 10 years the lay members shall not have held a political post in the public administration and a leadership position in a political party before their nomination. The lay members shall be appointed from the proposal from the proposing bodies by the Assembly with three-fifth of all members. One shall be from lawyers, one shall be from the notaries, one shall be a law professor, one shall be from the lay professors of the School of Magistrates and one shall be from civil society.

The division and balance of powers between the Prosecutor General and the High Prosecutorial Council is considered to have an impact on the internal independence of prosecutors vis-à-vis higher-ranking prosecutors and on the institution's external independence⁵¹⁶. It further shall lead to their increased and strengthened accountability through a balanced self-monitoring system.

⁵¹⁶CDL-AD (2014) 008, Venice Commission on the draft law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, pp. 24 and 41,42

Paragraph 121 of the CoE report observes that " *The Prosecutor General is not independent from the government, as he/she must follow and implement recommendations made by the Council of Ministers through the Minister of Justice, who has the power to control the progress of implementing the recommendations and the legality of activities and the regularity of investigations carried out by the Prosecution Office. Furthermore, based on inspection results, the Minister of Justice, where appropriate, submits to the Prosecutor General recommendations to launch disciplinary proceedings. According to the view of the Albanian member of the CCPE, this control/accountability report undermines the independence of the Prosecution Office.* "

The draft constitutional amendments proposed by the Group of High Level Experts at the Ad Hoc Commission enshrine explicitly the principle of prosecutorial independence, providing that "the Prosecution is to be an independent body that shall guarantee and observe a proper conduct and supervision of its activities, and the internal independence of prosecutors in the course of investigation and criminal prosecution."⁵¹⁷ The High Prosecutorial Council (mentioned earlier in the document) has been assigned by the draft amendments the responsibility to guarantee independence, accountability, discipline observance, status and career of the prosecutors of the Republic of Albania.

According to paragraph 122 of the CoE report: "*The Prosecution Office of the Republic of Albania is an independent institution and is neither part of the executive nor the judicial system. The independence of prosecutors is protected by the constitution. As a centralized body, it operates under the rule that orders and instructions of the senior prosecutor are mandatory for lower prosecutors. However, a prosecutor has the right to refuse an order or instruction that is manifestly contrary to the law. The Albanian member of the CCPE believes that this provision needs to be improved so that the prosecutor of lower rank has the right to appeal a supposedly illegal order or instruction to the General Prosecutor.*"

The Group of High Level Experts of the Ad Hoc Commission has proposed that partial functional decentralization takes place within the prosecutorial system, in order to guarantee the prosecutors' internal independence vis-à-vis higher-ranking prosecutors in relation to the conduct of specific cases and building of public accusation. The suggestion draws on the argument that the prosecution's partial functioning decentralization does not pose any risk whatsoever for the body's operation, since it will be followed by the required changes in the criminal procedural law that will assign a role to the court in the conduct of criminal investigations (judge of the preliminary investigation, as distinct from the judge reviewing the merits of the case). Hence the court shall perform the functional supervision of prosecutors who were, so far, monitored by higher-ranking prosecutors. However, the latter shall keep some minor functional supervising powers over lower prosecutors.

Differently from the current Constitution, whose Article 148(2) provides that "Prosecutors are organized and operate as a centralized organ attached to the judicial system," draft amendments do not contain a similar provision.

Paragraph 265 of the CoE report notes that in *Albania, as well as reports from other countries (Croatia, Poland, Slovakia, Slovenia), suggest that politicians often criticise the judiciary in order to divert public opinion from instances of possible misgovernment by the state or to gain populist points rather than to address specific shortcomings of the judiciary in the public interest. Thus ... low confidence is often unjustly aggravated by comments by politicians on the campaign trail and sensation seeking media.*

Concerning the above, we consider that the observation does not fully correspond to the reality and is of a rather generalizing nature. The issues the Albanian judiciary is facing are not a question of perception and the citizens' low confidence has not been aggravated by political statements. The analysis of the justice system (mentioned above) provides an objective picture of all the findings contained in different reports issued by both national and international organizations, which have monitored and reviewed various aspects of the justice system in the country. These reports identify endemic problems when it comes to the infringement of the standards of the due process of law, and particularly to the delay of hearings, impunity in corruption-related cases, inequalities created among citizens in the adjudication of their cases resulting from bribes, etc. Concrete cases

⁵¹⁷ Venice Commission Opinion, paragraphs 84 – 85.

have been reported by the investigative media, with live recording of judges and prosecutors receiving bribes from the citizens. The former were subjected to criminal prosecution and, subsequently, dismissed.

Presence of the corruption in the ranks of the judiciary is now a fact that has been admitted as such also in the Interim Opinion of the Venice Commission on Albania, whose paragraph 98 highlights that: ***“The necessity of the vetting process is explained by an assumption – shared by nearly every interlocutor met by the rapporteurs in Tirana – that the level of corruption in the Albanian judiciary is extremely high and the situation requires urgent and radical measures.”***

We deem the findings reflected in paragraphs 292 – 296 of the report as partially accurate and realistic. It is true that Albania is suffering from a system that is not at all serving or credible for the citizens⁵¹⁸ and is corrupt. As noted also in paragraphs 292, 293, 296, various sources identify high levels of corruption across the judiciary, thus, undermining service of justice for the people, whose legitimate interests are adversely affected.

Paragraph 293 of the report reads that: *“While there might be good reason to assume that the promotion of judges is in certain cases connected to corruption, the presentation of these allegations without prior warning in live broadcasting is by Albanian insiders also seen to confirm a hostile atmosphere on the part of the parliamentary commission against the High Council of Justice..... ... The reform of the legal system is, as insiders criticise, not in the hands of the judiciary and the HCJ but undertaken by the parliamentary commission.”*

It is noteworthy to stress that the work of the Ad Hoc Parliamentary Commission builds on and is guided by the principles of **inclusiveness and public consultation, professionalism and best standards in the area** that have been and remain the fundamental pillars on which the reform has been developed and is conducted. In no case has the focus of the Commission activity been to target or moreover to create a hostile environment against the country’s justice institutions.

All justice representatives in the country, including judges and prosecutors of the three instances, notaries, lawyers, bailiffs, law professors and all other officials who exert their functions in the justice institutions, including the members of the High Council of Justice, representatives of civil society and various political forces, etc., have been given the opportunity to voice their own opinions, whether favourable or contrary, in the public consultation meetings that have been held by the high level experts’ group of the Ad Hoc Parliamentary Commission. The brainstorming and discussion of different views in these activities has been useful to engender a more than constructive debate driven towards the identification of the best constitutional and legal solutions that would ultimately address the pitfalls the justice system is currently facing. Bringing the debate in the public domain for the opinion at large to be part cannot be viewed as cause to a hostile climate against one institution or another, since its purpose has been to ensure the transparency of the process, inform citizens and secure their active involvement in the debate itself.

The current governing majority did not see this reform as a matter of its own political interest. By doing so, the Government “acknowledged” the right of the Assembly as the one entity to conduct and finalize the reform. It is actually a fact that all parliamentary political forces have been invited to contribute to the process. The opposition representatives are active in the Ad Hoc Parliamentary Commission and opposition experts have submitted their own opinions also on the draft constitutional amendments sent to the Venice Commission.

The Group of High Level Experts attached to the Commission is composed of the representatives of the most important justice institutions, collegial bodies and academic entities which contribute to the justice system, as well as free practitioners, including: the High Court, Prosecutor General Office, School of Magistrates, National Bar Association, Ministry of Justice, University Rectorate and HCJ.

⁵¹⁸ Evaluation Report on Albania No. 4, 24-27 June 2014, GRECO.

In the course of its activity, the Commission has always benefitted from the best international assistance in terms of legal expertise and evaluation. Represented in the group of high level experts are also international missions and partner organizations such as: the Venice Commission, EUR-ALIUS IV, US Department of Justice, USAID, and the OSCE Presence in Albania. From its outset, the process has benefited from the unreserved support of these representatives.

There is an overall agreement of the parties in admitting the pivotal role of the Venice Commission in conducting the Reform. This prestigious international body has provided its own evaluations and remarks on the process and the constitutional drafts via an interim opinion that highlights, *inter alia*: “*The Venice Commission expresses its support for the effort of the Albanian authorities aimed at the comprehensive reform of the Albanian judicial system. Such reform is needed urgently, and the critical situation in this field justifies radical solutions. The Draft Amendments represent a solid basis for further work in this direction.*”

Referring in particular to the finding in the CoE report that there is “a hostile atmosphere on the part of the parliamentary commission against the High Council of Justice (HCJ),”⁵¹⁹ we consider the conclusion to be based on fragmented and biased sources and with no correspondence to the reality and actual facts.

On 22.12.2014, the Ad Hoc Parliamentary Commission endorsed Decision No. 2, “*On the representation of the main institutions of justice and legal education system with experts in the Group of High Level Experts of the Ad Hoc Parliamentary Commission.*” In line with the said decision, the Commission submitted a request to the High Court, High Council of Justice, Prosecutor General Office, National Bar Association, School of Magistrates, University of Tirana, Faculty of Law, Ministry of Education and Sports and to the Ministry of Justice for the Legal Reform Consultative Committee, whereby it required that they forwarded suggestions for the experts who were to represent them in the Group of High Level Experts at the Ad Hoc Parliamentary Commission for the Reform in the Justice System.

All the institutions in the system, except for the High Council of Justice, responded to the Commission request and assigned their experts to the Commission. In the meantime, given the delayed answer by the HCJ, the appointment of its representatives to the group of experts was made possible only nine months later.

However, representatives from HCJ have been invited to attend all the activities organized by the Ad Hoc Commission as part of the Public Consultation process conducted by the group of high level experts. So far, there have been three rounds of public consultation on the documents developed by the High Level Experts. Thus, 10 round tables on the analytical document were held between May and June 2015; nine open public fora were conducted to discuss the Strategy Analysis between June and July 2015, whereas, 19 consultative roundtables on the draft constitutional amendments were held between November and December 2015. It would be worth mentioning that the HCJ has received official notification in writing with the respective agenda, and has been asked to appoint its representatives. Matter of factly, HCJ representative have been participating actively to these events and have contributed with their opinions/suggestions during the meetings.

In order to ensure a process that is transparent and as inclusive and consultative as possible, a public consultation network has been set up, composed of practitioners, experts of the field and representatives of the groups of interest. The network includes the judges of all court instances in the Republic of Albania. It is worthwhile mentioning that, being one of the judiciary’s governing bodies, the HCJ is mainly composed of judges, and with the latter being part of our public consultative network database, they are constantly updated with the steps taken as part of the reform and have, consequently, been invited and encouraged to provide their own input with suggestions and comments throughout the course of this reformation process.

⁵¹⁹ Paragraph 293 of the Report on Challenges for Judicial Independence and Impartiality in the Member States of the Council of Europe

In relation to paragraph 294 of the CoE report, it is relevant to stress that all the documents elaborated up to date are a result of the drafting work by the High Level Experts, assisted by the Technical Secretariat, and of the discussions and debates held in the round tables. Hence, the Commission has absolutely stayed out of the drafting/elaboration process, therefore, playing only a managing role. Following the above explanation, we note the paragraph stating that "*Strategy of Justice Reform, also drafted by the ad hoc parliamentary commission*"⁵²⁰. Actually, the Commission **has only approved** the Strategy, just like any other output document coming from the Group of High Level Experts, who represent a professional body of national and international experts, representatives of the country's justice system and of the international missions of assistance in the area of law.

Further, paragraph 294 of the CoE report states that, "*Taking into account experiences in Ukraine, the Strategy on Justice reform paper recommends introducing "an ad hoc mechanism that will be tasked to conduct the evaluation of professional knowledge, moral, ethical and psychological integrity of judges and prosecutors, combined with a special verification of their assets, with the burden of proof resting on the verified subjects, providing all necessary procedural guarantees to the evaluated judge or prosecutor."* Especially a reversal of the burden of proof seems to be problematic. In a discussion with representatives from the ENCJ, an insider expressed concern that, as in Ukraine, politicians may wish to take over the HCJ and replace all judges".

With regard to these finding, we would like to address certain points that, in our view, will provide a clearer picture that is in contradiction with the conclusions reached therein.

First, the revised draft constitutional amendments following the issuance of the Venice Commission Interim Opinion, specifically, the annex on the transitional qualification assessment of judges and prosecutors, foresee that all judges, including members of the Constitutional Court and High Court, all prosecutors, including the Prosecutor General, judges members of the High Council of Justice, prosecutors who are members of the High Prosecutorial Council, the Chief Inspector and the other inspectors of the High Council of Justice and all legal advisors of the Constitutional Court and High Court shall be, ex officio, assessed and re-evaluated. The process intends to re-establish public trust and confidence in these essential democratic institutions.

In paragraph 100 of its Interim Opinion on the draft constitutional amendments, the Venice Commission underlines that "***the Venice Commission believes that a similar drastic remedy may be seen as appropriate in the Albanian context. However, it remains an exceptional measure. All subsequent recommendations in the present interim opinion are based on the assumption that the comprehensive vetting of the judiciary and of the prosecution service has wide political and public support within the country, that it is an extraordinary and a strictly temporary measure.***"

Second, the revised draft constitutional amendments provide that "***Assessment and re-evaluation shall be conducted by the Independent Qualification Commission, whereas complaints shall be reviewed by the Specialized Chamber operating at the High Court. Upon completion of the assessment and re-evaluation process ex officio and the expiry of the mandate of the Commission and Specialized Chamber, in line with Article 179/a of the Constitution, the assessment and re-evaluation shall be carried out by the High Administrative Court at first instance and by the High Court at second instance.***"⁵²¹

An Independent Qualification Commission organized and functioning with two separate decision-making panels shall be established conduct assessment at first instance.⁵²² A Specialized Qualification Chamber shall be established within the High Court and it is organized and functions with two separate decision-making panels which shall adjudicate as the last instance on final appeals of the assessment.⁵²³

⁵²⁰ Paragraph 294 of the Report on Challenges for Judicial Independence and Impartiality in the Member States of the Council of Europe

⁵²¹ VC Opinion, paragraph 117.

⁵²² VC Opinion, paragraph 117.

⁵²³ VC Opinion, paragraph 117.

All members of the Commission and the judges Appeals Chamber shall have a university degree in law or academic grade in law, and no less than fifteen years' experience as a judge, prosecutor, law professor, advocate, notary, attorney in ministries or public administration, or other legal profession related to the judiciary, and shall have a high reputation for integrity. Candidates must not have been judges, prosecutors or legal advisors in the two years prior to their nomination. Nominees for judge shall not have been sentenced before in connection with the commission of a criminal offence. They shall not have held a political post in the public administration or a leadership position in a political party for the past 10 years before becoming a nominee. Nominees for judge shall not have been sentenced before in connection with the commission of a criminal offence. They shall not have held a political post in the public administration or a leadership position in a political party for the past 10 years before becoming a nominee. The Ombudsperson shall conduct an open and transparent application process for members in the Commission and judges at Specialized Qualification Chamber and public commissioner. The Ombudsperson shall assess whether the criteria are met and compile a list of qualified applicants and send that list to the Assembly. Assembly shall appoint with a 3/5 majority the members of the Commission and judges of the Specialized Qualification Chamber and the two Public Commissioners from the pool of qualified candidates provided by the Ombudsperson. If the Assembly fails to appoint all members, judges and public commissioners within 30 days, by the thirty-fifth day the President of the Republic shall select by public lot the members, judges or other commissioners. Those selected shall be automatically appointed.⁵²⁴

Additionally, these draft amendments foresee the establishment of an international monitoring mission that will be in charge of ensuring transparency, legal certainty and safeguards against abuse during the transitional qualification assessment process. The organization and functioning of the international monitoring operation shall be established in the framework of international agreement signed by the Republic of Albania on the one hand and the European Commission, other states or international organizations, on the other. The powers of the International Monitoring Mission shall be regulated by this annex and the law⁵²⁵. International Observers shall be experienced foreign lawyers who qualify to be a judge in their own country.⁵²⁶

As above, we consider that the mechanisms foreseen to be established for the conduct and monitoring of the assessment and re-evaluation process, as well as the setup and modus operandi of the said mechanisms shall exclude every possibility of political influence exercised on the process. Like with all the other constitutional functions applicable to the justice system, the officials who will be assigned to conduct the assessment and re-evaluation process shall go through selection filters, intended to reduce to a maximum the political interference with the nomination process. Unblocking mechanisms are also anticipated, in order to avoid cases of vacancies left unfilled due to a lack of political will. In all cases, however, the Assembly's discretion to appoint these officials is almost limited.

Third, the article on the verification of assets in revised draft constitutional amendments provides that *"If the assessee has assets greater than twice the amount justified by legitimate income, a presumption in favour of the disciplinary measure of dismissal shall be established which the assessee shall have the burden to dispel. For any criminal proceedings relating out of the procedure the burden of proof remains on the State."*⁵²⁷ *If the assessee has not submitted the asset declaration in time or takes steps to inaccurately disclose or hide assets in his or her possession or use, a presumption in favour of the disciplinary measure of dismissal shall be established which the assessee shall have the burden to dispel. For any criminal proceedings resulting out of the procedure the burden of proof remains on the State."*

In paragraph 121 of the Interim Opinion, the Venice Commission considers the shift of the burden of proof in the cases of asset verification as a positive step, concluding that the provision is compatible with the presumption of innocence and the right to be silent and not to incriminate oneself, as contained in Article 6 §2 of the European Convention.⁵²⁸ According to the Venice Commission:

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ VC Opinion, paragraph 130.

⁵²⁶ VC Opinion, paragraph 133.

⁵²⁷ VC Opinion, p.121.

⁵²⁸ This provision reads as follows: "2. Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law"

- Article 6 § 2 applies to criminal proceedings, so it would not be normally applicable in cases of dismissals of judges and prosecutors.
- There are multiple examples from other areas of law where a failure to report on certain operations, acts, contacts, etc. entails liability (for example, the fiscal liability attached to the submission of inaccurate or incomplete tax returns). It is reasonable to introduce even more stringent rules for civil servants, including judges and prosecutors.

The reform is intended to ensure reduction of the corruption among judges/prosecutors, enhance their professional capacities, increase effective oversight mechanisms for these judges/prosecutors, allow a clear division of powers between the bodies governing the justice system, etc. Summing it up, the purpose of the reform itself is to build a justice system that is reliable, fair, independent, professional, guided by the service to the citizens, responsible and accountable, a system which enjoys the public trust, supports the sustainable socio-economic development of the country and enable Albania's EU integration.

Should you need more information on the Reform in Justice and, in particular, with regard to the draft constitutional amendment, please access the official website <http://www.reformanedrejtisi.al/> and the link <http://www.reformanedrejtisi.al/projekti-i-amendamenteve-kushtetuese-drafti-i-rishikuar-propozuar-nga-grupi-i-eksperteve-te-niveleit>

ARMENIA / ARMÉNIE

Concernant le paragraphe 216, c'est noté que la législation nationale de l'Arménie, notamment les amendements constitutionnels récents définissent l'indépendance des juges et en prescrivent les garanties nécessaires. Durant la période 2009-2015, une nette augmentation en matière des arrêts d'acquiescement a été constatée. Le nombre de type d'affaires a constitué 25 en 2009 qui a atteint 157 en 2015. En outre, parmi ces affaires sont nombreuses celles où la durée et la nature de la peine requise par le ministère public (demandant l'atténuation ou le durcissement de la peine requise) n'ont pas été conformes à celles rendues par les tribunaux.

Concernant le paragraphe 296, c'est noté que les données statistiques révèlent que la confiance de la population envers le système judiciaire national connaît un accroissement constant en Arménie. Le nombre des requêtes des affaires civiles soumises aux tribunaux d'instance générale a augmenté de 37.2% en 2015, par rapport à 2014 et de 142.4% par rapport à 2013. Avec l'accroissement du nombre des requêtes des affaires civiles, le nombre des recours en appel a diminué. Ainsi, en 2015, seulement 5.7% des arrêts rendus par les tribunaux d'instance générale a fait l'objet d'appel; alors qu'en comparaison avec 2014 ce chiffre s'élevait à 7.9% et à 14% en 2013. En outre, les requêtes soumises aux tribunaux administratifs plaident l'annulation des actes, ainsi que la contestation des actions (des inactions) des représentants des autorités publiques et locales ont également augmenté. En 2015, leur nombre a augmenté de 15.5% par rapport à 2014, et de 109.9% par rapport à 2013. En 2015, 35% de la totalité des affaires closes demandant l'annulation des actes ou la contestation des actions (des inactions) des représentants des autorités publiques et locales se sont résolus en faveur des requérants.

Referring to the paragraph 216, it is noted that the national legislation of Armenia and particularly the recent constitutional amendments define the independence of judges and stipulate the necessary guarantees. During the period from 2009 to 2015, we have witnessed a net increase of acquittals in the judgments of the courts. The number of such cases has been 25 in 2009, and it reached 157 in 2015. Furthermore, in many cases the duration and nature of sentences in the decisions made by the court were much different from what was requested by prosecutors (including both mitigation and intensification of the penalty sought).

Referring to the paragraph 296, it is noted that the statistics show steady increase of trust of the population towards the national judicial system in Armenia. The number of civil cases submitted to the courts of general jurisdiction in 2015 showed an increase of 37.2% compared to 2014 and an increase of 142.4% compared to 2013. Along with the increase in number of civil cases, we have witnessed a decline in number of appeals. In 2015 only 5.7% of the judgments made by the courts

of general jurisdiction was appealed, in comparison with 7.9% in 2014 and 14% in 2013. In addition, in 2015 the number of cases brought before administrative courts requesting the cancellation of acts as well as contesting the actions (inactions) of government or local officials has also increased by 15.5% compared to 2014 and by 109.9% compared to 2013. In 2015 35% out of total closed cases requesting the cancellation of acts or contesting the actions (inactions) of government or local officials were settled in favour of applicants.

BELGIUM / BELGIQUE

Concernant le point 157, c'est noté que avant sa présentation au parlement, le projet de loi avait été soumis à plusieurs organes consultatifs, y compris la section législation du Conseil d'État. Le parlement a débattu, amendé et finalement validé le projet de loi en connaissance de tous les avis et opinions. La nouvelle législation à laquelle le CCJE fait référence a ensuite été validée par la Cour constitutionnelle belge dans son arrêt du 15 octobre 2015. Le régime de mobilité renforcée des magistrats instauré par la loi du 1^{er} décembre 2013 n'est pas considéré comme une atteinte au principe de inamovibilité.

En particulier, la Cour constitutionnelle a décidé que ce régime qui permettait notamment de soumettre un magistrat à une mesure de mobilité renforcée, ne violait ni la Constitution belge, (les articles 10, 11, 152 de la Constitution), ni ces principes constitutionnelles en combinaison avec les dispositions internationales invoquées, telles que la Charte sociale européenne, le Pacte internationale relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les articles 6 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art 14) et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (art 47). (arrêt 139/2015 considérants B.7.1. à B.9. de l'arrêt).

Les décisions de mobilité sont prises par le pouvoir judiciaire, par des magistrats mêmes. De plus, comme la Cour constitutionnelle dit dans son arrêt : le législateur a « d'une part, prévu diverses mesures visant à associer au mieux ces magistrats aux mesures de mobilité envisagées, le cas échéant, à leur égard, et a, d'autre part, ouvert de nouvelles voies de recours à l'encontre desdites mesures. »

Concernant les points 104 & 105, c'est noté que :

Point 104 :

Par son arrêt 138/2015 du 15 octobre 2015, la Cour constitutionnelle belge a également validé le contenu des dispositions de la loi du 18 février 2014 concernant l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire.

La Cour constitutionnelle a jugé que les dispositions ne violaient pas la Constitution belge combinée avec le principe de la séparation des pouvoirs et celui de l'indépendance du pouvoir judiciaire (déduits notamment des articles 151, 152, 154 et 155 de la Constitution), avec le principe de la légalité dans l'organisation judiciaire (déduits notamment des articles 146, 152, alinéa 1er, 154, 155 et 157 de la Constitution), avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Point 105 :

Le ministre de la justice et son administration, le Service Public Fédéral Justice, sont actuellement responsables pour la gestion de l'organisation judiciaire. Comme tout ministère, le SPF Justice est soumis à la hiérarchie du ministre et aux mêmes règles générales de contrôle administratif et budgétaire que les autres ministères de l'état.

La loi du 18 février 2014 a justement pour but de transférer la gestion de l'organisation judiciaire du Service Public Fédéral Justice à des organes au sein de l'organisation judiciaire. Ces organes ne relèveront pas du contrôle hiérarchique du ministre de la justice. Ce transfert permet de soustraire l'organisation judiciaire au contrôle administratif et budgétaire classique des administrations

publiques. Ceci n'empêche cependant pas que ces organes rendent compte de leur gestion autonome aux autorités budgétaires par des voies appropriées.

Concernant les points 229 et 230, c'est noté que le budget pour le personnel judiciaire et la magistrature est annuellement déterminé par le législateur. Le ministre de la justice ne peut que dépenser le budget que le législateur lui accorde. Comme dans tous les pays européens la Belgique est confronté à des économies budgétaires. Néanmoins, en 2015 les économies sur les dépenses de personnel ont été limitées à 1 pour cent au lieu des 4 pour cent imposées aux autres départements.

La justice belge compte 300 bâtiments (2,6 implantations par 100.000 habitants) qui sont mis à disposition du ministre de la justice par l'administration nationale des bâtiments. Cette mise à disposition, y inclus les frais de gros entretien, sont à charge de l'administration des bâtiments. Les autres frais sont à charge de la Justice. Le cas échéant, les problèmes de gestion des bâtiments sont gérés de concert entre l'administration nationale des bâtiments, l'administration de la justice et les autorités judiciaires.

BULGARIA / BULGARIE

Referring to paras 12, 16 and 80, the delegation of Bulgaria would have proposed the following text to replace para 80: *“The amendments to the Bulgarian Constitution were adopted on 16 December 2015 providing significant changes in the structure and competences of the Supreme Judicial Council (SJC). The main objective is to strengthen the independence of the judiciary by means of dividing the SJC into two chambers (of judges and of prosecutors) exercising separately career and disciplinary functions and achieving a better level of self-governance of judges. SJC consists of 25 members of which 11 are elected by the bodies of the judiciary and 11 are elected by the National Assembly by two thirds qualified majority, and 3 ex officio members – the Presidents of the Supreme Court of Cassation and the Supreme Administrative Court, and the Prosecutor General. The SJC exercises its competences in Plenum, in the Chamber of Judges and in the Chamber of Prosecutors. The Judges’ Chamber consists of 14 members of whom 6 are judges elected among judges, 6 are elected by the Parliament and two ex officio members – the presidents of the two supreme courts. The Prosecutors’ Chamber has 11 members and includes 1 ex officio member - the Prosecutor General; 4 members are elected with direct voting by the Prosecutors, 1 member is elected with direct voting by Investigating Magistrates and 5 members are elected by the Parliament.”*

Referring to para 151, it must be specified that after the Constitutional amendments of 16 December 2015 the Supreme Judicial Council in Bulgaria will be divided into two chambers - the Judges’ Chamber and the Prosecutors’ Chamber.

Referring to para 241, it must be underlined that the Law for the State Budget for 2016 was adopted and promulgated in State Gazette on 9 December 2015 and entered into force on 1 January 2016. The Law provides for increase of the budget of the Judiciary with 45 million BGN (approximately 22,5 million euro) for 2016 compared with the budget for 2015. The proposed amendment of Article 218, para 2 and 3 of the Judiciary System Act was not adopted.

Referring to para 255, it can be noted that According to the Judicial System Act the independent budget of the judiciary shall be a part of the state budget. The Minister of Justice proposes a draft budget of the judiciary and submits it for discussion to the Supreme Judicial Council. The Council of Ministers submits to the National Assembly the draft law on the state budget of the Republic of Bulgaria for the year, together with the draft judiciary budget, proposed by the Supreme Judicial Council, accompanied by detailed reasoning. When adopting the state budget the National Assembly is hearing a report of the Supreme Judicial Council, presented by its representative.

Referring to para 277, it can be noted that in 2014 the Bulgarian Supreme Judicial Council established a clear procedure on how the SJC should react in cases of political interference in the judiciary and prosecution – “Procedure for public reaction in case of infringement of the independence of the judiciary”. SJC promptly makes statements and opinions in cases when the independence of the judiciary is affected. It also makes comments on judgments or statements of representatives of executive and legislative powers which undermine the independence and public

confidence in the judiciary.

GEORGIA / GÉORGIE

Referring to para 161, it is noted that, strictly speaking, there was no “reinstatement” as such because the Supreme Court judgment whereby the four judges had been dismissed was never repealed. However, it is true that to a degree justice was done with respect to Judge Gvenetadze and Judge Turava as the former was elected the President of the Supreme Court and the latter the judge of the Constitutional Court. This became possible after the amendments passed by the Parliament to the law in 2014 whereby the ban on the reappointment of a dismissed judge was lifted in cases when the dismissal took place on the already repealed legal grounds. The four judges were dismissed on the grounds of “gross violation of law”. This latter ground was abolished in 2007. And, therefore, the election of Judge Gvenetadze and Judge Turava became legally possible. Theoretically, the other two judges may also benefit from these developments.

Referring to para 162, it is noted that there is no basis for automatic reappointment of judges in the Georgian law. All, including those who have served for 10 years as judges, should go through an open competition and may, therefore, win or lose those competitions vis-à-vis other candidates for the same vacancies as the High Council of Justice may decide by secret vote.

Referring to para 272, it is noted that one of the most powerful and the most often quoted findings of the ECtHR in the Enukidze and Girgvliani case is this: “Indeed, the Court is struck by how the different branches of State power – the Ministry of the Interior, as regards the initial shortcomings of the investigation, the Public Prosecutor’s Office, as regards the remaining omissions of the investigation, the Prisons Department, as regards the unlawful placement of the convicts in the same cell, the domestic courts, as regards the deficient trial and the convicts’ early release, the President of Georgia, as regards the unreasonable leniency towards the convicts, and so on – all acted in concert in preventing justice from being done in this gruesome homicide case.” (See para. 276 of the judgment).

In fact, by voting against the violation of Article 2 (procedural limb) and Article 38 of the Convention former judge Mr. Adeishvili made the worst damage to his personal reputation, than anyone else.

GERMANY / ALLEMAGNE

As regards paras 127 to 131: “Germany - The Federal Prosecutor under the power of the Minister of Justice”, the delegation would prefer to read the end of para 128 and the beginning of para 129 as follows:

*128. (...) The Federal Prosecutor, Harald Range, accordingly opened an investigation in the course of which he asked an external expert, an academic researcher, to investigate whether the published documents had indeed to be classified as state secrets. The press heavily criticised the investigation as a violation of the freedom of the press. **According to the Federal Minister of Justice, Heiko Maas, he and Mr Range agreed in consensus on cancelling the mandate of the external expert to investigate the documents and – because of the necessary precipitancy – on assigning government officials of the Ministry of Justice to establish an internal expertise – in the short term - to be used as a basis for Mr Range’s decision whether to stop the investigations altogether or not.***

*129. On 4 August 2015, Federal Prosecutor Range issued a public statement criticizing an “intolerable interference” with the freedom of justice⁵²⁹. **According to him, he got a directive to stop the investigation on the case and to withdraw the assignment on compiling the expertise and had been told that he would lose his position in case of refusal. In his statement, Range said that the freedom of press and speech were of great value...**”*

⁵²⁹ The exact wording is published in German on Zeit Online, 4 August 2015, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-08/netzpolitik-range-stellungnahme-dokumentation> (access on 25 September 2015).

As regards para 17 and its sentence: "In such systems, the Minister of Justice may even dismiss the Prosecutor General at free will", the delegation notes that as the reference is only to Germany (footnote 56), it would like to point out: it is true that the Federal Minister of Justice may ask the Federal President to dismiss the Federal Prosecutor. But there are differences in the Länder. In the Länder, the different German States, prosecutors general are no longer regarded as "political civil servants" but the respective Ministers of Justice, in theory, still have the right to give directives to the General Prosecutors in the Länder. In practice, however, this right is seldom exercised. This is explained under No. 127 (see below).

As regards para 127, the delegation would prefer to add, after the sentence "In practice, however, this right is seldom exercised", the following:

Some German Länder have obligated themselves by way of voluntary self-commitment to refrain from making use of the authority to issue instructions. North Rhine-Westphalia, for example, has developed "Ten Guidelines on Exercising the Authority to Issue Instructions to the Public Prosecutor's Offices in North Rhine-Westphalia," with which the Justice Minister in principle obligates himself to refrain from making use of his authority to issue instructions in pending investigation proceedings. The only exception to this is when the responsible public prosecutor general improperly refrains from intervening even if the prosecutor's office handles a case in a manner amounting to an error of law. However, according to the guidelines, such an instruction may be issued only in writing and is to be directed to the public prosecutor general, who checks its lawfulness before forwarding it to the prosecutor who has committed the error. This writing requirement, as well as the restriction that instructions may be issued only via the public prosecutor general, applies in Berlin as well. In Schleswig-Holstein, the "Act to Establish Transparency of Political Instructions to Officials from the Public Prosecutor's Offices" of 14 October 2014 governs, among other things, an obligation on the part of the judicial administration to notify the President of the Land Assembly of official instructions in specific cases.

HUNGARY / HONGRIE

Referring to paras 167-168 and 281, it is noted that the Report explicitly refers to a particular judgment of the Court in respect of Hungary. Following the request submitted by the Government, on 15 December 2014 the panel of five judges decided to refer this case to the Grand Chamber, who held a hearing on 17 June 2015. The Grand Chamber has not yet taken a decision in this case (Hungary is not bound yet by any ruling of the Court in this respect).

Thus, the delegation believes that any reference to a ruling – not final at this stage – is premature and could be misleading (prejudging). **The delegation proposes therefore the deletion of the paragraph titled "Baka v. Hungary" on page 57, point bb 167-168 as well as on page 93, point aa 281.**

ITALY / ITALIE

Les paras 169 à 171: "Italie – indépendance du système judiciaire et responsabilité personnelle des juges" devraient se lire en tenant compte qu'une nouvelle loi a été adoptée par l'Italie suite au jugement de la Cour de Justice de l'Union européenne. Le para 171: "*Il est évident que la possibilité d'être personnellement tenu pour responsable des dommages causés par une décision judiciaire peut constituer une menace sérieuse pour la prise de décision ou l'initiative dans le processus de jugement et la conduite consciencieuse et efficace d'une procédure et d'un procès. Le fait qu'une négligence caractérisée puisse être déterminée dans l'établissement des faits ou dans l'évaluation des éléments de preuve peut être discutable dans une affaire donnée, mais la simple menace d'être tenu pour responsable d'une décision judiciaire autrement que par la voie d'un recours peut être considérée comme une atteinte substantielle à l'indépendance des juges*" devrait donc être considéré comme obsolète.

L'Italie ne devrait pas être mentionnée dans la première phrase du para 289 : "*Toutefois, d'autres États membres aussi combattent la corruption (selon les informations publiées dans la presse par exemple en France, en Italie et en Espagne).*"

LATVIA / LETTONIE

Referring to para 97: “Latvia - President schedules hearings”, the Ministry of Justice would like to specify that situation mentioned in Paragraph 97 is related only to one court. In this context it is important to note that in recent years the duration of the proceedings of cases in this court have risen considerably, reaching the longest duration ever. These circumstances require extraordinary solutions in order to guarantee the right to trial within a reasonable time. The Latvian “Law On Judicial Power” gives the President of the Administrative Regional Court several instruments to guarantee the right to trial within a reasonable time, in particular, in order not to allow the average duration of the proceedings to raise even more. The President of the Administrative Regional Court may set the date of the first court hearing only as a recommendation. It is up to the judge after he has examined the case at hand to decide if the case should be heard on the date recommended by the President.

Referring to para 240: “Remuneration of judges and prosecutors”, it must be stated that the issue of remuneration of judges was a subject of the judgement of the Constitutional Court of Latvia (Satversmes Tiesa) on 18 January 2010. Following this judgement amendments were made to the “Law on Remuneration of Officials and Employees of State and Local Government Authorities” on 16 December 2010 whereby the judges and prosecutors were included in the list of public officials. Since the amendments entered into force on 1 January 2011 the remuneration of judges and prosecutors are the same as for other public officials.

MONTENEGRO / MONTENEGRO

It is noted that the changes in the Constitution gave rise among the prosecutors that the life tenures of the office may be endangered which was successfully settled at the series of meetings starting with the one held among the high representatives of Montenegro including the Supreme State Prosecutor at that time, the European Commission and the Venice Commission in Brussels on 11 February 2014. The Venice Commission took an active role in this coordination since this Council of Europe body has been fully involved in giving opinions on the amendments to the Constitution and the organizational laws. In addition, Montenegro has fulfilled all the steps mutually agreed upon at the meetings while satisfying the needs of prosecutors as well which led to the final step i.e. elected state prosecutors were sworn in on 14 January 2016 under new procedures. All the previous prosecutors have been reelected except those who have satisfied the conditions for retirement.

When it comes to the possible negative developments for judges’ rights as a consequence of the new law on salaries in the public sector, *inter alia*, the salaries of the President of the Supreme Court and the President of the Constitutional Court are equal to those of the Prime Minister and the Speaker of the Parliament and the salaries of judges are equal to those of the Ministers. In general, the new law on salaries makes for the increase of net salaries in the judiciary. Taking into account the salaries, the pensions will also be higher than the average.

POLAND / POLOGNE

In para 210 – “Poland – Presidential pardon preventing enforcement”, the delegation would like to read that “*According to comments in certain media*⁵³⁰, in Poland the President of the Republic intervened in criminal proceedings. A former head of an anticorruption office had himself become a defendant in criminal proceedings and had been convicted at first instance to three years in prison. While his appeal was pending, the new Polish Prime Minister, elected in late October 2015, intended to appoint him as a member of the new government. Such an appointment was not possible in the case of such a criminal conviction. The President of the Republic then issued a pardon of this person although **some lawyers** argued that a pardon is only possible after proceedings have been brought to a final decision and there was no room for what in fact amounted to an amnesty pronounced by the president” and to add at the end of the para. that “*In this context it should be noted that Article 139 of the Polish Constitution, which provided legal basis for issuing the said*

⁵³⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nov. 20 and 23, 2015; see also: http://www.t-online.de/nachrichten/ausland/eu/id_76222262/-bald-ein-totalitaeres-system-vorwurfe-gegen-neue-regierung-in-polen.html (visited 25 November 2015).

pardon does not specify that the Presidential pardon would only be possible with respect to finally sentenced person”.

SLOVENIA / SLOVÉNIE

Referring to the para 148, it is suggested to change it as follows:

"148. However, GRECO analysed and ITS Fourth Evaluation Round in 2013 That the responsibility for the prosecution (some Competences as regards the organization, supervision and general management of human resources) was Transferred from the Ministry of Justice to the Ministry of the Interior. GRECO and its Compliance report assessed Measures Taken by the Authorities of Slovenia to Implement the Recommendations Issued and the Fourth Round Evaluation Report on Slovenia and Which very much welcomes That responsibility for the prosecution service has been Transferred back to the Ministry of Justice. In view of the That Serious Concerns had been raised and the Evaluation Report (Paragraphs 181-182) about the Fact That the Ministry of the Interior had Acquired authority over the prosecution service, a return to the status quo ante is not even praiseworthy than the Measures advocated and the Recommendation."

Explanation:

With the entry into force of the amended State Administration Law in 2013 the competence in the field of Public Prosecutions were re-transferred back to the Ministry of Justice. The Report is dated 15 January 2016 and the data is thus inconsistent with the actual organization of the state administration in the Republic of Slovenia.

In addition please find the conclusion of the GRECO report in this regard (Fourth Assessment period Greco Eval IV Rep of 30. 5. 2013)⁵³¹.

Since the existing reference to incomplete or incorrect data in the report does not reflect the actual normative regulation of the Public Prosecutor Office of the Republic of Slovenia we suggest that the information be corrected.

SWITZERLAND / SUISSE

Concernant les paras 19 et 179 relatifs à la révocation des procureurs, la délégation souligne qu'on ne peut pas indiquer que « *la révocation d'un procureur – qu'elle résulte d'une décision de l'exécutif ou d'une réforme des lois ou de la Constitution – pose un grave problème dès lors qu'elle semble inspirée par des motifs politiques* » car l'exécutif n'a pas de possibilité d'influencer la révocation d'un procureur. La seule compétence dans ce cadre revient au procureur général de la Confédération.

TURKEY / TURQUIE

Referring that even though the aim of the preparation of this report takes into consideration a very significant universal principle such as judicial independence and impartiality, it is considered that the way it was prepared is definitely not in compliance to its aim.

Although the report states that the fundamental problems faced in the implementation of the principles of judicial independence and impartiality in the member states to the European Council would be identified, the methods used in the preparation of the report led to the drawing of faulty conclusions. As a matter of fact, while an objective conclusion could have been reached by gathering information also from the official authorities, the conclusions were based on the assumption that the information in some individual e-mails and letters as well as news articles from certain media

⁵³¹ GRECO - http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2012\)1_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_EN.pdf)

sources were accurate. The preference of the easier way as the method caused the preparation of a report that includes accusatory phrases leading to assertive conclusions, instead of an analysis of the situation. This fact constitutes a violation of the principle of rule of law, which is one of the most essential values primarily of the Council of Europe.

Our responses to the questionnaire, which constitute the basis of this report, have been sent to the Directorate General for International Law and Foreign Relations of the Ministry of Justice with our letter no. 53096 dated 25 November 2015. However, the list of countries that sent their responses annexed to the report does not include Turkey. This must be paid special attention to.

In paragraph 66 of the text, to which the footnote 9 refers to, the following is stated regarding the allegation that the appointment of judges and prosecutors in Turkey are made according to the list the ruling party makes:

If this paragraph refers to the admission into profession for the first time of prospective judges and prosecutors, the High Council of Judges and Prosecutors (HCJP) do not have an authority in this regard. As a matter of fact, before appointment, the candidate judges and prosecutors are first subject to a written exam held by the OSYM (Measurement, Selection and Placement centre) and then subject to a verbal exam held by the Ministry of Justice (there are no representatives of the HCJP in the verbal exam commission). The faulty wording of this fact in the report shows that there is a lack of knowledge on how the judges and prosecutors in Turkey are determined. However, if the reference is made to the appointment of judges and prosecutors to new positions, then it casts significant doubts on the objectivity of the report since generalizations have been made by grounding on a single e-mail from an unknown sender and that is sent to the CCJE by unknown means, without asking any questions to the respondent institution.

Paragraph 12 of the text makes an assessment of the impartiality of the members of the HCJP and referring to paragraph 94, includes an allegation that the 2014 elections were made under the pressure and effect of the external factors, especially of the executive power.

As it is already known, the appointment of the members of the High Council of Judges and Prosecutors is regulated in the third section titled "Appointment of Members of the Council and Termination of the Membership" of the Law No. 6087 of the High Council of Judges and Prosecutors.

In the relevant sections of the abovementioned Law, there is detailed information on matters of general provisions, selection of the members of the Council by the Court of Cassation, the Council of State and the Justice Academy of Turkey, selection of the members of the Council by the civil and administrative judges and prosecutors, as well as vacancy and termination of the membership.

Pursuant to Article 18 of the Law No. 6087, twenty members of the Council, except for the Minister and Undersecretary of Justice, are elected according to the procedure explained below:

"The members of the Council shall be elected for four years according to the following;

a) Four regular members shall be appointed by the President of the Republic from among law academicians with a minimum of fifteen years of working experience at higher education institutions and from among lawyers with a minimum of fifteen years of practicing experience,

b) Three regular and three substitute members shall be elected by the Plenary Session of the Court of Cassation from among the members of the Court of Cassation,

c) Two regular and two substitute members shall be elected by the Plenary Session of the Council of State from among the members of the Council of State,

d) One regular and one substitute member shall be elected by the Plenary Session of the Justice Academy of Turkey from among its own members,

e) Seven regular and four substitute members shall be elected by civil judges and prosecutors from among first category civil judges and prosecutors who retain qualifications for designation as first category,

f) Three regular and two substitute members shall be elected by administrative judges and prosecutors from among first category administrative judges and prosecutors who retain qualifications for designation as first category."

Elections for Council membership are held once every four years within sixty days prior to the end of the term of office of the members. These elections shall be held once for each term depending on the principles of secret, free, equal, single stage voting, and counting and sorting shall be open.

During the election of ten Council members determined by the civil and administrative judges and prosecutors, all judges and prosecutors have the right to vote, and the elections are held under the management and supervision of the Supreme Election Board of Turkey, which is a Constitutional institution. As to the election of members to the Council by the civil judges and prosecutors, elections are held under the management and supervision of the Provincial Election Board in every province and judges and prosecutors working within the boundaries of that province vote at these election centres. As to the election of members to the Council by the administrative judges, elections are held under the management and supervision of the Provincial Election Board in the provinces with a regional administrative court, and administrative judges working at that regional administrative court or the courts within its jurisdiction vote at these election centres.

For the elections, the locations of ballot boxes are determined by ballot box committees supervised by the Provincial Election Boards. In the designation of the location, the practical matters of using votes easily, freely and secretly are taken into consideration. Ballot boxes are placed at suitable points in the courthouses.

The Provincial Election Boards establish ballot-box committees according to the number of voting judges and prosecutors, each consisting of a chairperson, four regular members and two substitute members, to be assigned from among public officials. Complaints and objections against to the procedures, actions and decisions of ballot-box committees are resolved by the Provincial Election Board.

Judges and prosecutors may monitor counting, sorting out of votes and merging of election minutes before the ballot box committees and Provincial Election Boards, and they may receive a copy of the minutes.

Candidates may not carry out electioneering activities as of the announcement of final candidate lists until the end of voting time. However, they may post their resumes on a designated website in accordance with the procedures and principles set out by the Supreme Election Board; send letters, e-mails or text messages about themselves and explain their views regarding the professional matters; and hold indoor meetings.

The election of members to the High Council of Judges and Prosecutors in October 2014 took place within the framework of the abovementioned principles and rules, by ensuring the informing of the voters at all stages of the elections through appropriate means, and ensuring a total equality of opportunity in terms of every group of candidate in the elections, under the management and supervision of the Supreme Election Board of Turkey.

In order to enable the candidate judges and prosecutors to carry out their electioneering activities, the Secretariat General of the High Council of Judges and Prosecutors showed tolerance towards the candidates regardless of position, and without allowing any deficiencies in the judicial services, and they were allowed to carry out their electioneering activities in accordance with the legal regulations within the electoral period.

With the purpose of preventing the compromising of the elections and misunderstandings, the Secretariat General of the High Council of Judges and Prosecutors avoided preparing Chamber agendas on discipline, transfer and promotion except for the circumstances requiring urgency, and made efforts towards a completely fair and undoubted election.

As mentioned above, it is not possible for the election to have been carried out under any political or institutional pressure for reasons such as the fact that it took place among judges and prosecutors, that the prospective members are elected also from among judges and prosecutors, and that our judges and prosecutors within the judicial organization have a consciousness of internalisation and protection of the independence and impartiality of the judiciary.

Besides, since the election was held under the management and supervision of the Supreme Election Board of Turkey and thus the scrutiny by the said institution into all allegations regarding the validity of the election was ensured, pressure on the candidates is out of question.

At the HCJP election of 2014, candidates who are members to the “Platform of Judicial Unity”, which represents the views of various groups of the society, succeeded in the elections by getting the majority of the votes of the judiciary of Turkey and were elected as members of the HCJP. When the facts that at the logical base of the “platform” lies the principle of “plurality”, and that the Platform is an institution that brings together various identities and gained the majority of the votes in the judiciary are taken into consideration, it is simply unfair to cast doubts on the success of an entity with the allegations that there have been “political influences” and that “the successful candidates were supported by the government”, and it has been considered an insult to the members of the judiciary.

As a matter of fact, it should be kept in mind that those who claim that the current personnel of the HCJP won the 2014 elections by “using political influence” are those who lost in the same elections.

It is obvious that a faulty conclusion has been reached stating that the HCJP is not independent, without giving regards to the fact that the members of the HCJP are determined through a democratic election according to the procedures summarised above, that the majority of the members are members of the judiciary, and that the powers of the Minister and Undersecretary of Justice upon the actions of the HCJP are limited.

When it comes to the elaborations in paragraphs 91 and 92 with a reference to paragraph 12 and which concern the legal amendments regarding Law No. 6087 Turkey is of the view that the report may incline its readers to a misappropriate perception on Turkey by generally reflecting dissident arguments to the amendment and by neglecting the vice versa.

Firstly, functions and the competence of the HCJP is regulated by Article 159 of the Turkish Constitution which reflects the international standards to provide an abundant ground for judicial independence. While the said article outlines the general principles for the foundation, composition and competence of the HCJP, it also states that detailed regulations will be made by laws. Following the Constitutional Reform of 2010, the Law numbered 6087 on High Council of Judges and Prosecutors was passed. However, some structural problems were encountered during the service of the first term HCJP. For instance, most of the inspection reports concerning judges and prosecutors had been sued and a remarkable amount of the reports were cancelled by courts on the grounds that those reports were not in compliance with the Constitutional guarantees of the judges and prosecutors and no appropriate reasoning were provided with the reports. Such and similar problems, faced by the first term HCJP, resulted in the need to revise the Law No. 6087 and the said law was amended by Law No.6524 as such issues were clearly indicated in the reasoning of the said law. Thus, following the amendments, the number of objections to these reports by judges and prosecutors considerably declined. Turkey is ready to share the statistical data, if needed.

In line with the principle of hierarchy of norms, constitution prevails to all kinds of legal instruments in internal law in Turkey. Articles of the Constitution regarding the HCJP have never been amended. Besides, the judgement of the Constitutional Court proves that there is a properly working check and balance system in Turkey which safeguards the judicial independence and avoid judiciary from any potential risks. As a result, although the amendments may be arguable from different political aspects, it is indisputable that the constitutional principles have never been changed and they are under the legal protection of the highest court in Turkey.

When it comes to paragraph 90 with a reference to paragraph 16, Turkey would like to remind that no executive organ has any competence in the functioning of the public prosecution service. Since a joint council decides issues such as public prosecutors' appointments or disciplinary proceeding against them, this enables the public prosecutors to be supervised concordantly with the standards regarding judges. This can also be interpreted as a factor that enhances professional guarantees.

With regard to paragraph 93, we believe it contains incorrect and misleading information. The Minister of Justice is politically responsible for the effective and proper implementation of the justice

policy and in this capacity; s/he is politically responsible to the society and to the GNAT which is also the case in some of the European Countries. Therefore, although s/he has capacity to preside over the Plenary of the HCJP, according to information received from HCJP Bureau of the Plenary, from October 2014 to July 2015, the Minister of Justice participated in only the meetings on 28/10/2014 (welcome meeting for the second term HCJP members) and 15/12/2014 under the capacity of the President. Thus, the Plenary is presided over during the other meetings by the Deputy President who is an elected member from the civil judiciary. Therefore, Minister of justice has no right to attend the meetings of the Chambers and cannot decide on appointment, promotion, transfers of judges/prosecutors and monitoring and establishing disciplinary measures against judges and prosecutors.

With regard to paragraph 94 which claims that “the Ministry of Justice created what was called the “Judicial Unity Platform” and following information in the same paragraph is totally incorrect and groundless. Also it depends on defamation of other rival unions. It should be kept in mind that the members of these unions are judges and prosecutors and also “The Association of Union in Justice” has the largest number of judges and prosecutors as members among all judicial unions. Furthermore, establishing a connection between corruption cases and the said union is irrelevant and also this comment bears an insult to the majority of Turkish judges and prosecutors

“Union for Judges and Prosecutors” may not be mentioned as an indicator for the interference of the executive. Because, similar to other judicial unions in Turkey, all members of the union are judges and prosecutors. There are no members outside the profession having political affiliations. It is strictly forbidden for judges and prosecutors to be a member of the political parties as stated in Law No. 2802 Article 51 para 4 as “Judges and prosecutors may not join political parties; those who fail to satisfy this requirement shall be deemed withdrawn from the profession.” Furthermore, this union represents the world-views of different segments of the society convened under the umbrella of the platform, as defined in the first sentence of this paragraph used by the GET, should be understood as a reaction of judges and prosecutors to the malfunctioning of the first term HCJP. This pluralist union welcomed all judges and prosecutors of different mindset.

Paragraph 21 of the text alleges that judges and prosecutors who are dismissed and transferred did not have enough guarantees to defend themselves during that process.

However, it is a fact that could be understood by the documents which could be obtained upon request from the HCJP that the judges and prosecutors are able to use the internal objection mechanism against the dispositions at the Chambers of the HCJP, they have the right to access any relevant information and document regarding the allegations against them, and they benefit from all the rights enacted by laws such as the right to defence. It is observed that there are some findings in the report reached by the allegations even though there exists no material circumstance proving accuracy of the allegations.

There is a criticism towards the independence of the members of the HCJP in paragraph 75 of the report.

As it can be understood from the comprehensive explanations in paragraph 12 above, when it is taken into consideration that 15 members which form the majority of the members of the HCJP are elected by their colleagues of all degrees, 4 members are appointed by the President of the Republic who is elected by the public, and 1 member is elected by the Plenary Session of the Justice Academy of Turkey which consists mostly of judges, it is clear that the HCJP has a broad-range representation with its pluralistic structure, the examples of which is very rare among the European countries.

Paragraph 92 of the text discusses the effect of the power vested in the Minister of Justice by the new regulations that have not been annulled by Constitutional Court on the independence of the judiciary.

It is clear that with the title of “the President of the Council” in the Law that was restored to its previous version upon the annulment decision of the Constitutional Court, the Minister of Justice is not given powers that differ significantly from those which were vested in him with the previous law,

and the reason why these powers are not in violation of the Constitution is explained in detail in the decision of the annulment decision of the Constitutional Court.

Moreover, the authority granted to the President of the HCJP to decide on which members to work at which chambers was annulled by the Constitutional Court; however, it was mentioned that the president had already changed the members in the chambers before the annulment decision. On the contrary, the president never used the authority granted to him by the annulled article of the law. The said change was made by the former Plenary Session of the HCJP, and it is the current situation.

For paragraph 114 of the text, the response regarding paragraph 12 are reiterated.

Though paragraph 180 of the text contains concerns of the international organizations concerning transfer and suspension of judges in Turkey;

We have expressed our discomfort about the unilateral declaration published by the Venice Commission on 20 June 2015 regarding certain judicial members who have recently been suspended as an interim measure or discharged solely upon the preliminary acceptance of the allegations expressed in the complaint letters without requesting any official information from Turkish authorities, a practice which is inappropriate with their mission.

(In fact, disciplinary proceedings have been initiated against said members of the judiciary upon consideration of thousands of verbal and hundreds of written complaints from a large number of citizens, journalists, bureaucrats, academicians, politicians, businessmen, judges and prosecutors. The inactivity in such circumstances would mean the HCJP failed to fulfil its duties and responsibilities.)

Similarly, our response⁵³² regarding the declaration⁵³³ prepared based only on unilateral information by the Consultative Council of European Judges was sent to the CCJE and it was published on the official website of the European Council.

Further on this matter, our response⁵³⁴ regarding the declaration⁵³⁵ published by the Consultative Council of European Prosecutors was read by the HCJP representative to the attendants at the meeting held in Strasbourg on 19-20 of November 2015, and this text was also given place on the official website of the European Council.

Touching the essence of the matter;

The allegation that certain judicial members who have recently been suspended as an interim measure or discharged were subjected to such practice due to the judicial practices they conduct, is far from reality, incompatible with the scope of the files and biased.

In that;

Certain members of the judiciary in Adana have been suspended from duty as an interim measure on the grounds of putting the Republic and the Government of Turkey in a difficult position in international platforms and carrying out illegal investigations with the instruction from a criminal organization they have been in contact with.

To summarise, the members of the judiciary mentioned in this file committed misconduct of the duties their profession provided them and exceeded the limits of their authority (*ultra vires*), and the procedure of the disciplinary proceeding is within this framework.

⁵³²

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/cooperation/Turquie_reponse_HautConseil_Juges_Procureurs.pdf

⁵³³ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/Cooperation/Comments%20of%20the%20CCJE%20Bureau%20on%20Turkey_2015.pdf

⁵³⁴ http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccpe/profiles/EN_TURKR_APOR%202.asp

⁵³⁵ [http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccpe/profiles/CCPE-SA\(2015\)1E_Declaration_CCPE_EN%20final_Turkey.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccpe/profiles/CCPE-SA(2015)1E_Declaration_CCPE_EN%20final_Turkey.asp)

It should be specifically emphasized that other than the disciplinary proceeding in place for the aforementioned members of the judiciary, a judicial investigation is being conducted against them for the offences of “disclosing information of the State that is to be kept confidential for the purpose of State security, to attempt to overthrow the Government of the Republic of Turkey or to prevent, in part or in full, the fulfilment of its duties”, and decisions of detention have been rendered against these members of the judiciary who are known for the severity of the scope of their case file by the court. Their trials are in progress before the Court of Cassation, which is a supreme court.

Concerning the lawsuit brought against the members of the judiciary who were responsible for the files on corruption allegations; the five members of the judiciary, who were suspended from exercising their duties as an interim measure as part of the comprehensive disciplinary proceeding of the HCJP, are charged with committing the following offences:

"They acted against the law by behaving in a biased manner during the investigations, known as 17 and 25 December investigations carried out by İstanbul Chief Public Prosecutor's Office,

A) Pursuant to Article 100, titled "Parliamentary investigation" of our Constitution, stipulating that, Parliamentary investigation may be requested against the Prime Minister or ministers through a motion tabled by at least one-tenth of the total number of members of the Grand National Assembly of Turkey, they should have immediately informed the Grand National Assembly of the evidence concerning the Prime Minister and Cabinet members, but instead they identified, intercepted and recorded the conversations of the Prime Minister and ministers indirectly by taking a decision on identification, interception and recording of the conversations of the suspects, and by this way, they tried to collect evidence against the suspects through illegal means,

B) They violated the confidentiality of the investigation by providing the evidence obtained within scope of investigation to the media and politicians."

In another file:

"In the investigation conducted by İstanbul Chief Public Prosecutor's Office (assigned with article 10 of Anti-Terror Law) registered to No. 2012/656;

*Since they were troubled with the Government policy against parallel structure lead by Fetullah Gülen, they attempted to destroy the Government of the Republic of Turkey and prevent the functions of it by leaving and disgracing the Republic of Turkey and the Government in difficult situation both domestically and before the eyes of international platform; by acting together with some of the police commanders and officers assigned at İstanbul Police Directorate Financial Branch against whom investigation was carried out for the offence of destroying the Government of the Republic of Turkey or preventing partially or completely of the functions, violation of confidentiality and malpractice registered to İstanbul Chief Public Prosecutor's Office No. 2014/115949 by making it appear like the Government supports Al-Qaida terrorist organization and encumbering legal and criminal liability before international judicial organs intentionally and willingly, out of the scope of their competences; also by taking the support of the media organs under the control of this structure and by **being a part of this organization conducted in a planned and systematic way,**"*

In summary, it is claimed that the members of the judiciary mentioned in this file abused their competence and they acted in a way out of the scope of their competence and the discipline procedure is dealt with in this line.

In this context, paragraphs 66 and 68 of Recommendation CM/REC(2010)12 of the Committee of Ministers of Council of Europe to Member States on Judges: "Independence, Efficiency and Responsibilities" states that *"The interpretation of the law, assessment of facts or weighing of evidence carried out by judges to determine cases should not give rise to civil, criminal or disciplinary liability, **except in cases of malice and gross negligence.**"*

Moreover, in the Opinion no. 18 of the CCJE, it is emphasized that as a result of the public vesting comprehensive power and trust in judges, there are certain means that hold judges responsible of possible inappropriate actions and also ensure that they are removed from their positions when necessary. It is also clearly stated that if judges wrongfully and sinisterly implement the legislations, they may be subject to disciplinary prosecution.

As mentioned in summary above, the situation of the members of judiciary is dealt within the framework of the Recommendation of Committee of Ministers of Council of Europe and they are subjected to a [disciplinary proceedings](#) on the grounds of the acts of these persons outside the scope of judicial acts and some concrete indications of their malicious acts.

As emphasized in our reply⁵³⁶ to the declaration, issued by Consultative Council of European Prosecutors:

“The decisions, taken by the High Council of Judges and Prosecutors against these judges and prosecutors comply with the law and during the investigations, the concerned persons were provided with the opportunity to defend themselves, as well as they were allowed access to information and documentation and the investigation is being conducted in a very sensitive manner. The concerned persons are also provided with an effective internal objection mechanism in favour of them. It should be underlined once again that HCJP is always open to share information on this matter. Unfortunately, some of these judges and prosecutors have preferred to flee abroad instead of experiencing this objective process.

Decisions, taken against the detained judges and prosecutors, are taken by independent and impartial judges and prosecutors, serving the Turkish Judiciary, objection to such decisions are reviewed also by independent and impartial judges and prosecutors. HCJP is not entitled to intervene in the concerned decisions within the framework of the “Judicial Independence safeguarded by the Constitution.”

Although in Paragraph 181 of the text, it was mentioned that some prosecutors and a judge were subject to disciplinary penalties on the grounds of no other reason but the investigation they were conducting against members of the government and their families, it should be known that this is far from accurate and no information reflecting the actual circumstances was requested in this regard by the HCJP. Such documents and the grounds of the decision, provided as a summary above, shall still be conveyed to them in full text upon request. Nevertheless, for the sake of the right to accurate information, the grave unlawful actions of the judges and prosecutors in question that led to their disciplinary sanctions may be summarised as follows:

- Unlawful wiretapping for long periods of time of the communication between suspects and persons who can withdraw from witnessing,
- Initiating an investigation against members of the government by gathering evidence without getting the permission of the Parliament before starting to conduct the investigation as the Constitution requires,
- Keeping investigations secret from the Chief Public Prosecutor even though they are legally obligated to inform,
- Conducting operations against quite a few persons by violating the principle of presumption of innocence with the initiative of law enforcement forces,
- Directly confiscating assets of companies, thus manifestly violating relevant legislations,
- Violating the secrecy of investigations by sharing the information and documents within the scope of the investigation with media.

It is obvious that the concerned persons were subject to a disciplinary proceeding on the grounds of the allegations that their actions were not merely insignificant legal mistakes and in fact were severe legal mistakes amounting to malice, and they were subject to disciplinary punishment on the grounds that their actions were considered to undermine the judicial authority.

As for the claim regarding the closure of their investigation files, we must state that indictments about some of the suspects have been written and the proceedings are continued by the independent judicial bodies after the investigations, and that some of the indictments have been nolprosed. The objections to *nolle prosequi* decisions have been examined by the independent courts that serve within the Turkish judiciary, and have been refused.

⁵³⁶ http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccpe/profiles/EN_TURKR_APOR%202.asp

Therefore, it should be pointed out regarding the report that reaching a conclusion by grounding this opinion merely on letters from judges and prosecutors without basing it on any concrete or official data would not be reliable.

Paragraph 182 of the report claims that within the last two years, judges and prosecutors have been transferred to other places of service, suspended, or dismissed from their positions against their own will.

Necessary explanations regarding the suspension and dismissal procedures of judges and prosecutors have been made on the previous paragraphs, and will be made on next paragraphs along with their reasons.

On the other hand, though, there appears to be a great lack of information regarding the transfer of judges and prosecutors.

The paragraph claims that the places of a large number of judges and prosecutors have been changed, and transfer of judges and prosecutors without their consent has turned into a punishment mechanism. However, the statistical data show that when the former HCJP composition which was emphasized to be independent in some international texts was serving, the rate of the judges and prosecutors who were held subject to transfer decree with their consent was 69,26% for civil justice, and 68,15% for administrative justice; whereas this rate is currently 70,47% for civil justice, and 61,65% for administrative justice, which proves that the rate of the judges and prosecutors who have been transferred without their consent has not increased as dramatically as the report claims.

While the paragraph states that some judges and prosecutors have been transferred to other places of service twice or thrice within a year, the rate of such transfers compared to the total number of judges and prosecutors is 11 per 1000 for those transferred twice within a year, and 2 in 10000 for those transferred thrice within a year. These rates obviously refute the allegations stating that such transfers have become a method of punishment against judges and prosecutors.

As is seen, it is completely wrong to conclude due to some speculations or some exaggerated claims in the media that the Turkish judiciary is going through a systematic cleansing.

Another serious mistake often made stems from the confusion about transfer of judges and prosecutors to other places of service without their consent and transferring judges and prosecutors to other places of service as a disciplinary punishment. While the number of judges and prosecutors who have been transferred to other places of service by the current composition of HCJP as a disciplinary punishment is 9; while this number was 38 in 2011, 21 in 2012, 17 in 2013, and 8 in 2014, until October 12, 2014, when the elections were renewed. So, the total number of judges and prosecutors who were transferred to other places of service as a disciplinary punishment during the period that the former composition of HCJP was serving is 84.

Concerning the claim in the report that all the objections made against the 2015 Summer Decree were refused in a single session, we must state that the work places of 2666 persons in total have been changed with the decrees issued in 2015, that 710 persons in total have objected to the decree, that the objections by 136 persons in total have been accepted (this amounts to a rate of 19.15%) after re-examinations in 2015, and that contrary to claims in the report, the objections have been examined in sessions arranged in 23 different workdays.

The information related to the decrees of HCJP is also incorrect. There is no such decree, issued on 12 June 2015, by more than 50 people. The summer-term decree was issued on 12 June and this decree covers the requests of the concerned persons and provides for their commissioning to other districts of the country upon completing their term of service at the present district. It is not specific to this year only, in the previous years at the summer term of the year such decrees were also issued.

Statistical data on this regard, explaining how are decrees prepared, whether there are any differences between the past years and the year 2015, and a comparison of the previous-terms and present-term HCJP decrees, is provided in the annex.*

In terms of the references made in paragraph 183 of the text to the declarations of the Venice Commission and the CCPE, our responses to these declarations have been described in detail in the explanations regarding paragraph 180 above. Regarding the judges mentioned in paragraphs 184 and 185 of the text, as it can be understood if official information is requested from the High Council of Judges and Prosecutors, on the grounds that the non-dismissal of the said judges and prosecutors would damage judicial independence and impartiality severely, they were firstly suspended as an interim measure which is implemented within a short time by its nature and they were dismissed from profession after completion of 8 months of discipline period; and when it is taken into account that internal reclamation period is still proceeding, it is out of the question that transactions were executed urgently and without necessary attention.

The unlawful actions and proceedings these judges have carried out can be summarized as follows:

- On April 20, 2015, when M.Ö was in charge only of the execution of the communicational proceedings regarding the documents which will be sent to provinces and of doing the transfer of warrants of arrest sent from provincial courts as a judge in an on duty criminal court of general jurisdiction, he exceeded his authority, went against the usual way of practices, and received in his own room by hand 56 identical petitions that were written in relation to 7 investigation files examined by magistrate in criminal matters by 20 different lawyers and that contained requests about the release of suspects as well as the requests for challenge to judges, without the clerk's office being aware of the matter.
- After receiving these petitions, instead of immediately registering them himself or having them registered in the National Portal of Judicial Network during the shifts of two judges on duty right after him, he kept them until the next day, April 21, 2015 and had them registered at 17:00, when the duty of Judge M.B began.
- The same day, M.Ö asked for the opinion of the judges who were working as magistrate in criminal matters that were carrying out investigations, and to whom the lawyers challenged. Some of those magistrates asked M.Ö to send the requests about challenges to them. Although M.Ö had the legal liability to send the requests to the concerned judges, he failed to do so.
- Contrary to the usual practices, these requests were not about challenging 1 single judge, but to all the 10 judges working as magistrate in criminal matters in the Judicial Premises of Istanbul. Also, challenges to the magistrates in criminal matters are by law examined only by the another magistrates in criminal matters. Criminal court of general jurisdiction have no authority regarding the examination of the challenges to the magistrates in criminal matters. However, M.Ö accepted the aforementioned requests of challenge, and transferred to M.B, a judge in another criminal court of general jurisdiction.
- The legislation provides that if a magistrates in criminal matters is challenged, another magistrate in criminal matters shall examine the case. If there is only one magistrate in criminal matters in that district, the magistrate in criminal matters at the nearest district, where there is also a Assize Court, will take over. Yet the legislation gives no authority to criminal court of general jurisdiction on this matter. However, Judge M.Ö examined the case as the judge of a criminal court of general jurisdiction, and with his sentence of April 24, 2015, he transferred the requests of release to M.B, the judge of the 32nd criminal court of general jurisdiction in Istanbul.
- Evaluating the essence of the matter on 25 April 2015, M.B., without seeing the investigation files comprising of 594 folders in total – which had not yet arrived to his court, rushed to render decisions of release regarding the 63 suspects including those who had been on trial for aggravated life sentence.
- He spent great efforts to communicate these decisions to the prison by fax, although he did not have the authority to render these decisions in the first place. When he could not communicate the decisions to the Prosecutor's Office, he went to the police station to fax the decision; and when that attempt also failed, he spent the night at the courthouse to deliver the warrants of release to the prosecutors who were on duty the next day, and thus taking a personal step which went against the usual practices.
- Upon the refusal of the prosecution office of execution which received the documents of release to execute the decisions on the grounds of the decision of the authorised magistrate in criminal matters on the same day against the same suspects, M.B and M.Ö insistently

kept trying to execute the release of the detainees; M.B wrote a second letter to the prosecution office of execution and M.Ö., upon the request of the representatives of the suspects on the same day, rendered a decision stating that the said decision of the magistrate is void, in disparity with procedural law.

When the abovementioned facts are evaluated as a whole, there are serious doubts that the judges in question were acting within a scenario in complete violation of the law and in collaboration with the lawyers of the suspects, with the purpose of passivizing all the magistrates in criminal matters working in the Istanbul Courthouse, which was manifestly authorised to render decisions on the issues of transfer and recusation of judges pursuant to the legislations.

As a matter of fact, the members of the judiciary in question were arrested for allegedly carrying out judicial activities upon instruction and being a member of the same criminal organization as the suspects whom they were trying to release and who had been convicted for the offence of being a member of a terrorist organization. Their trial is still in progress before the Court of Cassation since they are first degree judges, and the Court of Cassation ruled on the continuation of their detention.

It is obvious that the concerned persons were subject to a disciplinary proceeding on the grounds of the allegations that their actions were not merely insignificant legal mistakes and in fact were severe legal mistakes amounting to malice, and they were subject to disciplinary punishment on the grounds that their actions were considered to undermine the judicial authority.

The suspension of judges and prosecutors, on the other hand, is an interim measure which is put into practice when the investigation is considered to be affected or the authority of the judiciary is considered to be weakened if the judge or the prosecutor continues to remain on his/her position. By nature of the interim measure, no right of defence has been provided in the legislation for this measure. However, the concerned judges and prosecutors are granted the right of defence at the beginning of the investigation, and when the investigation is in progress, both orally and in writing. They can also access the documentation regarding the investigation executed about them, and so far the rights of no judges and prosecutors have been denied.

Some of our judges and prosecutors, however, flee abroad instead of using the aforementioned rights.

Contrary to the claims on paragraph 212 of the report that the prosecutor general has not had the sentence executed, this is not true, and some letters of complaint should not be taken as the only reference to evaluate the issue.

Why Were the Decisions of the two Judges Completely Unlawful?

All Magistrates serving at Istanbul Courthouse were motioned to be disqualified by the defence Advocates of the suspects detained within the framework of the Parallel Structure investigation. The petitions for disqualification were submitted directly to Istanbul 29th Criminal Court of First Instance. (Incompetent Mr. Özçelik's Court) Without even looking into the relevant files, the judge at Istanbul 29th Criminal Court of First Instance disqualified all the Magistrates in a clearly unlawful manner, although he had no authority to do so. Furthermore, while lacking any legal capacity, he assigned the irrelevant judge at Istanbul 32nd Criminal Court of First Instance (incompetent Mr. Başer's Court) to render a decision on the suspects' requests for release, which were in fact subject to a decision to be rendered by the office of Magistrates.

Without looking into the investigation files or examining the evidence contained therein, the judge (Mr. Başer) at Istanbul 32nd Criminal Court of First Instance went against the law and decided on the release of all the 64 suspects, although he did not possess the legal authority or capacity to do so. (Suspects were accused of intentional homicide, counterfeiting official documents, establishing organizations for the purpose of committing crimes, abolish the government or to prevent it in part or in full, from fulfilling its duties, political or military espionage).

The fact that the defence Advocates of the suspects put forward a motion to disqualify all the Magistrates serving at Istanbul Caglayan Courthouse is clearly an abuse of the procedure for disquali-

fication. This matter was not taken into account by the judge at Istanbul 29th Criminal Court of First Instance at all.

In violation of Articles 26/3 and 31 of the Criminal Procedure Code, the Magistrates were prevented from submitting a written statement of their opinions on the grounds for disqualification and from making a preliminary assessment of the motion for disqualification.

As understood from the explanations above, the decisions rendered by the judges at Istanbul 29th and 32nd Criminal Courts of First Instance are unlawful, as well as null and void. By exercising an authority not granted by the law, they have usurped authority. Pursuant to Article 6/3 of the Constitution of the Republic of Turkey, *“no person or organ shall exercise any state authority that does not emanate from the Constitution.”*

Owing to all the reasons explained above, the decisions unlawfully rendered by the judges at Istanbul 29th and 32nd Criminal Courts of First Instance do not possess any legal value, and therefore, are not legally binding.

Due to explicit and intentional breaking of the Law and their complicity in the offences of 64 suspects whom were under arrest, the Judges in question were arrested and prosecuted according to the Turkish Criminal Code Articles 257/1, 312/1 and 314/2. Right now, there are ongoing both criminal and disciplinary investigations against them.

*Subject: Appointment of Judges and Prosecutors

In accordance with the rule regarding the transfer of judges and prosecutors, they are appointed to the same or higher positions in other places of service with their vested rights, salary and cadre degrees.

In accordance with the regulation on the appointment and transfer of judges and public prosecutors, the places where a judicial organisation has been established has been divided into 5 districts according to their geographical and economic conditions, their medical, social and cultural status, their degree of deprivation, their level of development, the difficulty of transportation, their distance with important centres, and some other conditions.

Except for the exceptional provisions in the regulation, the minimum period of service is two years for judges and prosecutors serving in the 5th district, three years for those serving in the 4th and 3rd districts, five years for those serving in the 2nd district, and seven years for those serving in the 1st district.

Except for the exceptions in this regulation, the judges and public prosecutors who have not completed their minimum period of service cannot request reappointment, and cannot be reappointed *ex officio*.

When the incompatibility with duty or the failure of a judge or a public prosecutor serving in a certain district to carry out the duties he/she is bound by is documented, the judge or public prosecutor may be transferred to serve in another district in the same level of his/her current district, or to a lower level district, regardless of his/her minimum period of service or seniority. When needed, the judges and prosecutors whose success has been documented can be appointed as the president of the High Criminal Court, or as the heavy penalty prosecutor general of a lower level district. Once their minimum period of service is over, their requests for appointment are prioritised.

Appointment of a judge or a prosecutor depends on vacancies, and the seniority of the concerned judge or prosecutor, as well as his/her ability to carry out certain services in that place. The will of the concerned are taken into account whenever possible.

The place of service of the concerned may be changed if the fair reasons stated in the regulation regarding the health or other conditions of the concerned or his/her family are clear.

In the light of the aforementioned principles, the appointment or transfer of judges and prosecutors is executed by the 1st chamber of the High Council of Judges and Prosecutors.

To sum up, our country has geographical districts the level of development in social, economic and cultural aspects of which are different, which makes it compulsory to determine minimum and maximum periods of service for the members of judiciary, which is regulated with the aforementioned regulation. The opinion that the members of the judiciary cannot be appointed elsewhere against their own will, which is stated in the Resolution CM (2010)12 by the Committee of Ministers of the European Council is known, yet owing to the special conditions of our country, the members of the judiciary, in certain times, are appointed to upper level districts as a necessity. However, their will on the places of service are taken into account.

However, Article 10 of the Principles to be Applied⁵³⁷ in the 2014 Judicial Justice Summer Decree issued by the 1st Chamber of the HCJP provided that the judges and public prosecutors who served in 1st district the places the central population of which are less than 1 million according to the data of the Turkish Statistical Institute shall be appointed to another place within the 1st district, if they still had a period of service of 10 years or more as of December 31, 2014. Yet this resolution is not being implemented as of 2015.

In other words, while there geographical insurance was previously provided only to judges who were serving in the 1st district places of service the central population of which are more than 1 million, geographical insurance has been granted to all the judges who have become entitled to serve in the 1st district places of service as of 2015. It will be useful to state again that geographical insurance cannot be provided to judges who work outside of the 1st district due to the different level of development in different parts of our country.

On the other hand, before the decree was issued, certain places of services were requested by hundreds of judges, while certain other places were not requested at all. If the absolute geographical insurance is accepted, some judges will complete their service in requested districts, while others will be retired having to work in districts that are not requested, which will destroy peace at work, affect the motivation of the concerned, and bear consequences that violate the principle of equality. For this reason, it is impossible to provide absolute geographical insurance in our country due to different conditions of development.

PROCESS OF DECREES

The needs are determined through evaluation of numbers of judges and prosecutors, number of courts and their workloads. The leading decision is determined according to the needs. Those decisions and vacant positions to be appointed shall be announced at the website of the Council. Drafts of judges and prosecutors who must be appointed pursuant to the Regulation of Appointment and Transfer and leading decisions and others who demanded to be appointed due to excuses or other reasons, shall be drawn up. The Secretariat designates the judges and prosecutors pursuant to the Regulation and leading decisions. In addition to the needs, the positions which might become vacant pursuant to demands of appointment, and the numbers of demands shall be proclaimed and by means of this procedure, a more healthy demand of appointments for the judges and prosecutors shall be ensured. Vacant positions in the appointments to the first region positions -which are the most demanded positions - shall be divided into two groups of civil and criminal sections. The Secretariat shall make proposals of appointments of judges and prosecutors, to the First Chamber, in accordance with their acquisitions and depending on vacant positions and places in need. The First Chamber shall examine the proposals and finalize its decision after the necessary arrangements.

Pursuant to the principles to be implemented in primary appointment decrees of judges and prosecutors of civil and administrative justice, negotiations should be carried out between the ones whose spouses work in other public institutions (such as teachers, military officers, district governors) and relevant institutions, in order to avoid any possible agreement due their appointments.

⁵³⁷ <http://www.hsyk.gov.tr/duyurular/2014/mart/2014AnaKararnamesi/ek1.pdf>

GROUNDINGS FOR TRANSFER

Request: The ones who were transferred to a place designated in his/her petition,

Transfer Request: The ones who were transferred to a close place or to superior places designated in his/her petition,

Transfer Request/The Requirement of Service: Although demanded to be transferred, the ones who were transferred to other places than they demanded, due to needs of the central organization,

Excuse: The ones who were transferred due to reasons of spouse, education and health matters,

Term of Service: The ones who were transferred after serving their minimal term of service in the region with respect to the Regulation of Appointments and Transfers,

Article 19 of the Regulation: The ones who were transferred to the 1st, 2nd, 3rd and 4th regions by drawing their names, and also the ones who served their minimal term of service with respect to the date designated by the Council in those regions,

The Requirement of Service: The ones who were transferred due to needs of the central organization, without any demand of transfer,

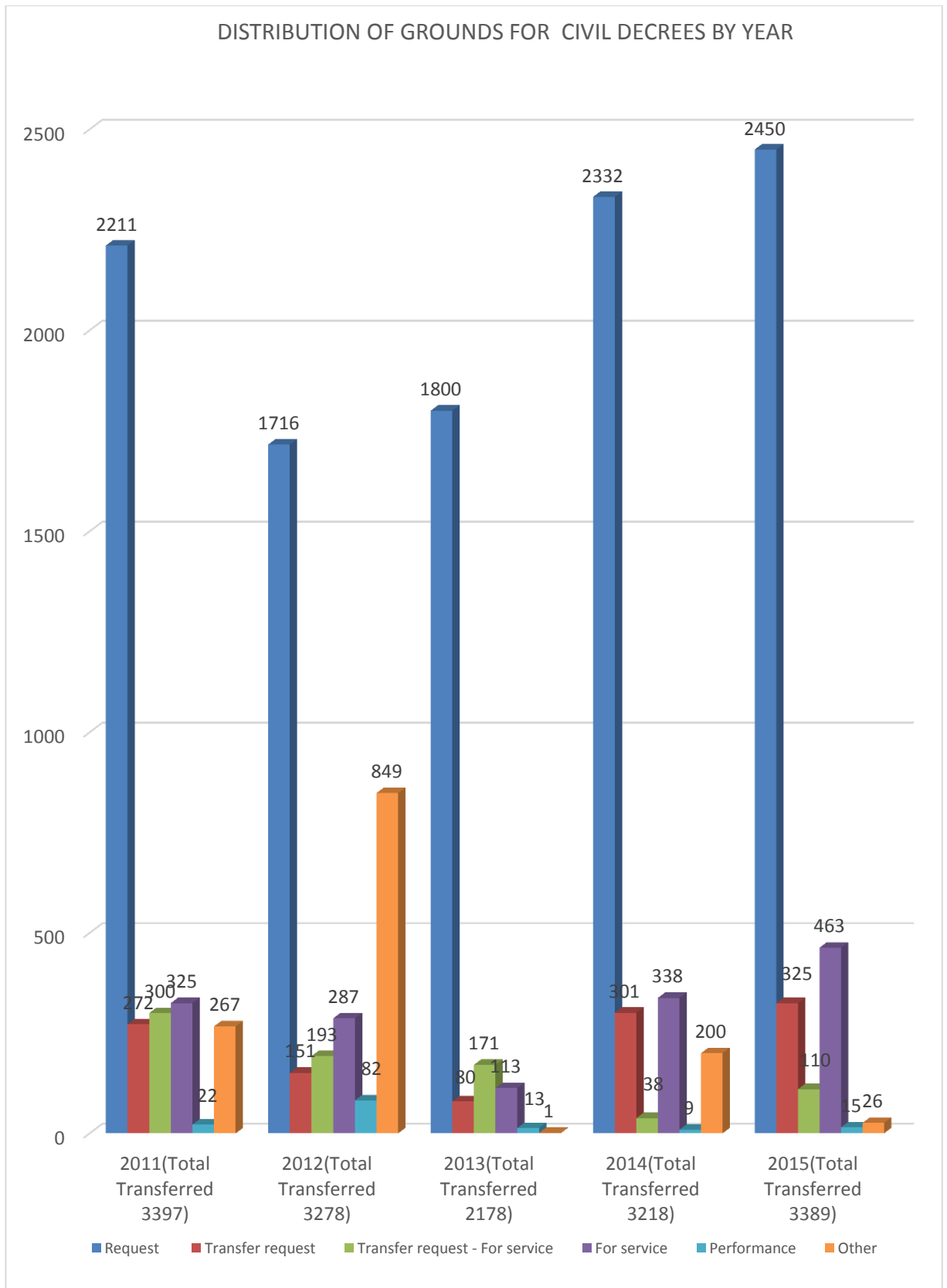
Performance: The ones who were transferred due to disciplinary punishments, who have a bad record of inspector, who have been proposed to change of workplace based upon an investigative report of an inspector or investigator, who have been left behind in promotion, who were promoted with the notebook of "A" following a 3-year success investigation, etc,

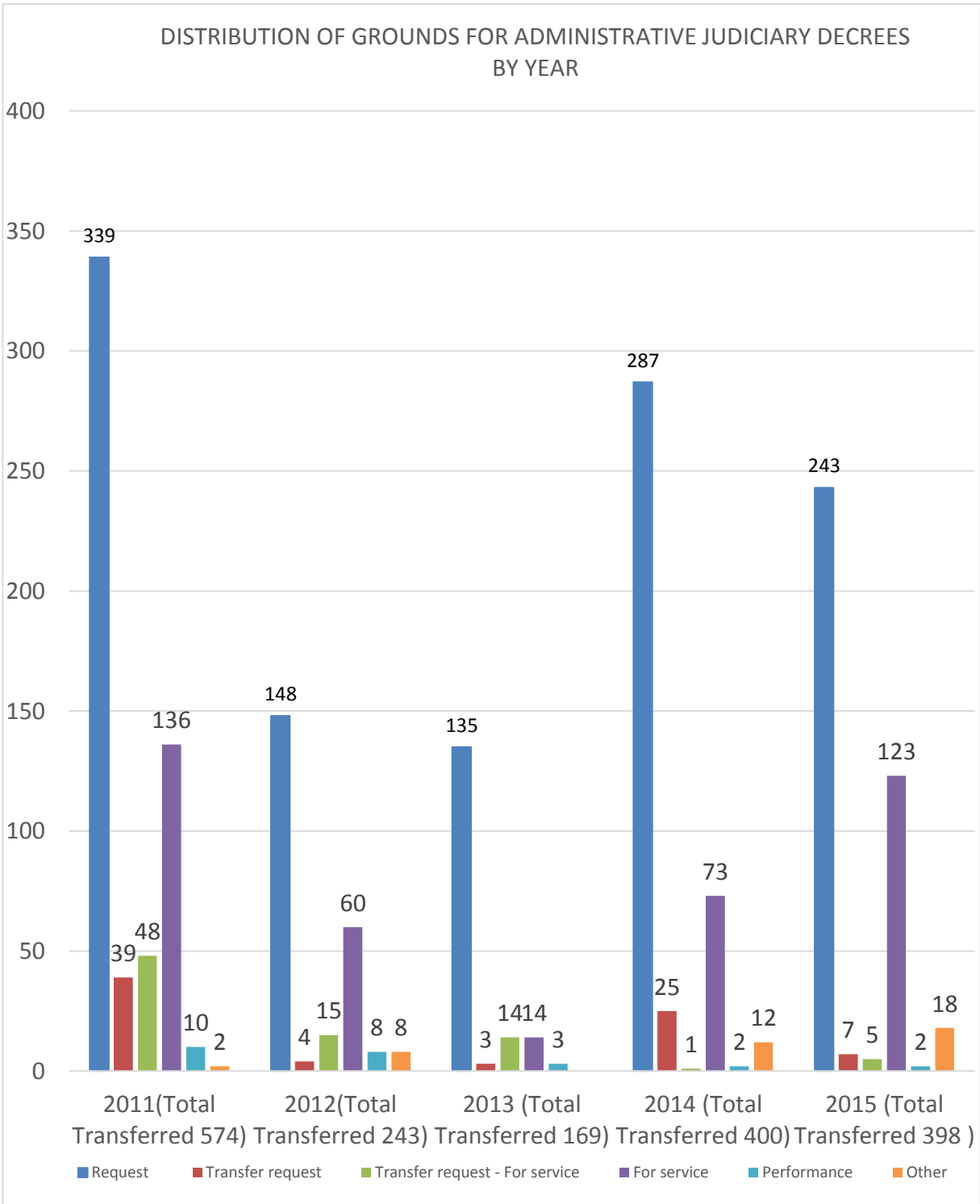
Other: The ones who did not demand to be transferred to the region, although they served their minimal term of service, pursuant to the Regulation of Appointment and Transfer and leading decisions (needs, spousal matters) etc.

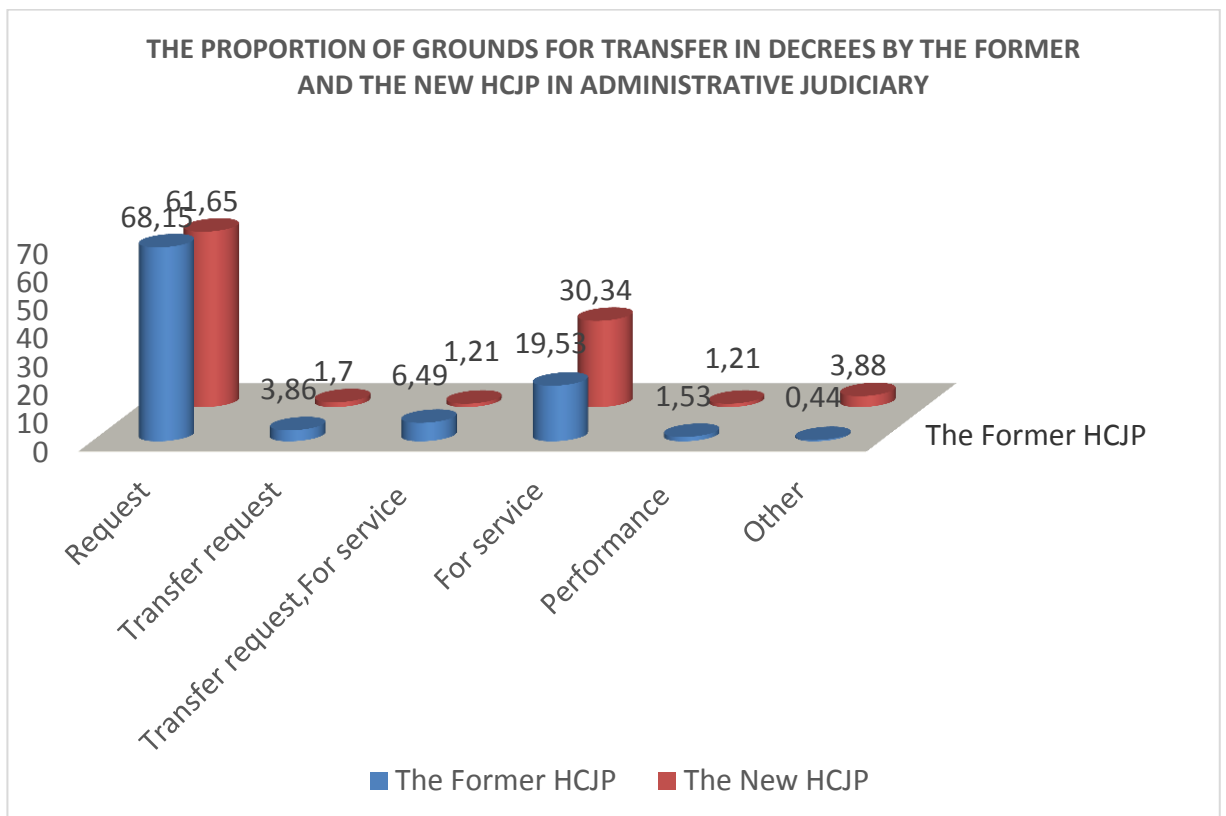
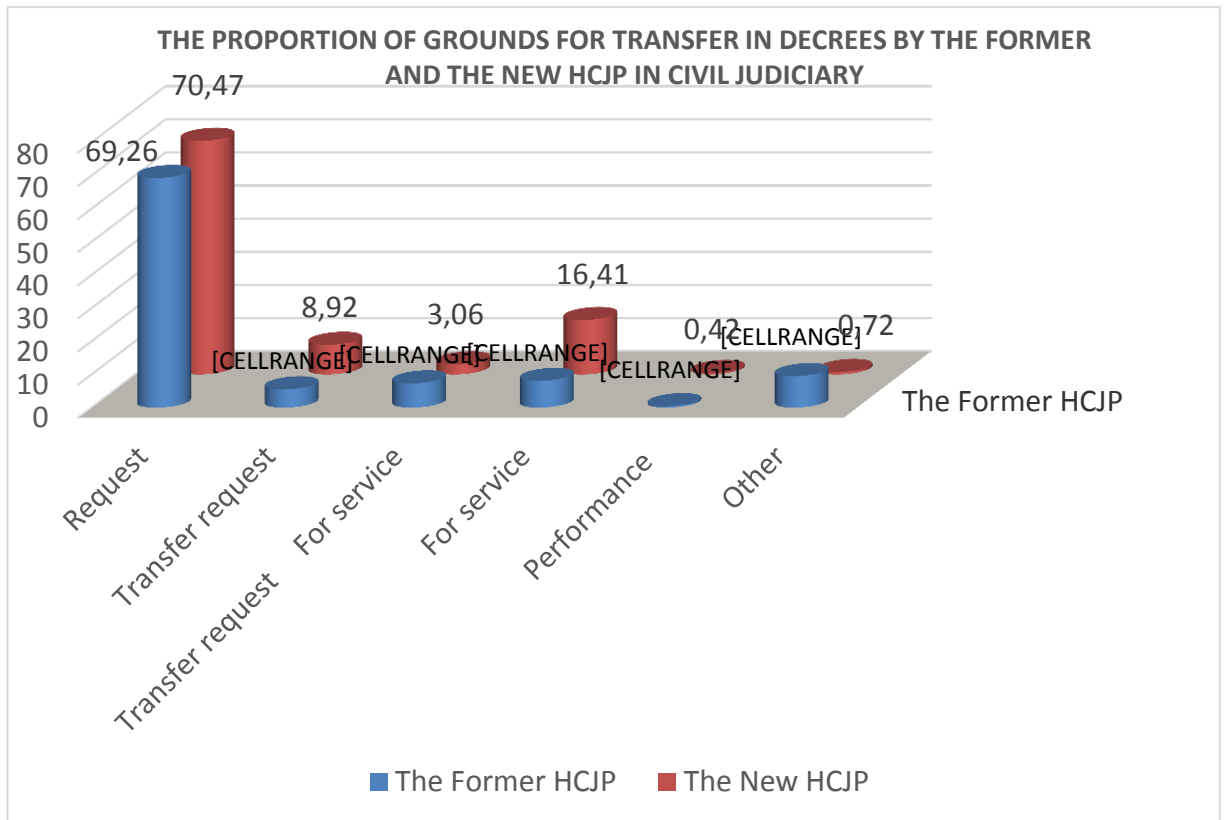
STATISTICS RELATED TO DECREES BETWEEN 2010-2015								
YEAR	TOTAL DECREE NUMBER	TOTAL TRANSFERRED NUMBER	SUMMER DECREE			THE STATUS OF CADRE		
			CIVIL	ADMIN.	TOTAL	CIVIL	ADMIN.	TOTAL
2010	4	1792	1271	142	1413	10003	1252	11255
2011	21	3971	1976	254	2230	10462	1210	11672
2012	14	3521	2335	184	2519	10828	1222	12050
2013	7	2347	1925	147	2072	11833	1386	13219
2014	9	3618	2224	293	2517	12556	1470	14026
2015	10	3787	2401	265	2666	13091	1642	14733

STATISTICS RELATED TO DECREES BETWEEN 2011-2015

YEAR	TOTAL DECREE NUMBER	CLASS	TOTAL TRANSFERRED NUMBER	TRANSFERRED NUMBER	REQUEST		TRANSFER REQUEST		TRANSFER REQUEST THE REQUIREMENT OF SERVICE		THE REQUIREMENT OF SERVICE		RECORD		OTHER	
					NUM.	PROP.	NUM.	PROP.	NUM.	PROP.	NUM.	PROP.	NUM.	PROP.	NUM.	PROP.
2011	21	CIVIL	3971	3397	2211	65,09	272	8,01	300	8,83	325	9,57	22	0,65	267	7,86
		ADMINISTRATIVE		574	339	59,06	39	6,79	48	8,36	136	23,69	10	1,74	2	0,35
2012	14	CIVIL	3521	3278	1716	52,35	151	4,61	193	5,89	287	8,76	82	2,50	849	25,90
		ADMINISTRATIVE		243	148	60,91	4	1,65	15	6,17	60	24,69	8	3,29	8	3,29
2013	7	CIVIL	2347	2178	1800	82,64	80	3,67	171	7,85	113	5,19	13	0,60	1	0,05
		ADMINISTRATIVE		169	135	79,88	3	1,78	14	8,28	14	8,28	3	1,78		
2014	9	CIVIL	3618	3218	2332	72,47	301	9,35	38	1,18	338	10,50	9	0,28	200	6,22
		ADMINISTRATIVE		400	287	71,75	25	6,25	1	0,25	73	18,25	2	0,50	12	3,00
2015	10	CIVIL	3787	3389	2450	72,29	325	9,59	110	3,25	463	13,66	15	0,44	26	0,77
		ADMINISTRATIVE		398	243	61,06	7	1,76	5	1,26	123	30,90	2	0,50	18	4,52







REVIEW AND REFUSAL

When request for a review for new transfers is made within 10 days to the General Secretariat, the First Chamber reviews these transfers.

In case of refusal as a result of the review, the related person has the right to object to such decision within 10 days after service of the decision. This objection is evaluated by the Secretariat General and finalized.

THE STATISTICS OF REVIEWS OF THE DECREE BUREAU					
YEAR	TITLE	REVIEW			
		REQUEST	APPROVAL	REFUSAL	APPROVAL PERCENTAGE
2014	JUDGE	286	82	204	28,67
	PROSECUTOR	259	67	192	25,87
	ADMINISTRATIVE	72	20	52	27,78
	TOTAL	617	169	448	27,39
2015	JUDGE	339	74	265	21,83
	PROSECUTOR	258	52	206	20,16
	ADMINISTRATIVE	113	10	103	8,85
	TOTAL	710	136	574	19,15