

Strasbourg, le 7 février 2018

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

**Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir  
judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe en  
2017**

**Établi par le Bureau du CCJE  
sur proposition du Secrétaire général du Conseil de l'Europe**

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Abréviations</b> .....	3
<b>I. Introduction : portée, objet et limites du rapport</b> .....	4
<b>II. Aperçu des normes européennes pertinentes</b> .....	6
<b>A. Indépendance fonctionnelle: nomination et inamovibilité des juges</b> .....	6
<b>B. Indépendance organisationnelle : Conseils de la justice et administration des tribunaux</b> .	7
<b>C. Impartialité des juges, codes de déontologie et de conduite professionnelles, et mesures disciplinaires</b> .....	8
<b>D. La base économique du bon fonctionnement du système judiciaire</b> .....	10
<b>E. Les juges et les médias : débat public et critique des juges</b> .....	11
<b>III. Questions générales concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire</b> .	12
<b>IV. Questions concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire se posant au niveau des pays</b> .....	15
<b>A. Indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des juges</b> .....	15
<b>B. Indépendance organisationnelle : Conseils de la justice et administration des tribunaux</b> .....	25
<b>C. Impartialité des juges, codes de déontologie et de conduite professionnelles, et mesures disciplinaires</b> .....	39
<b>D. La base économique d'un bon fonctionnement du système judiciaire</b> .....	50
<b>E. Les juges et les médias : débat public et critique des juges</b> .....	57
<b>V. Conclusions</b> .....	66
<b>Annexe: Commentaires de certains Etats membres</b> .....	67

## Abréviations

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

## **I. Introduction : portée, objet et limites du rapport**

1. Le rapport a été établi par le Bureau du CCJE à la suite de la proposition du Secrétaire général du Conseil de l’Europe d’“(é)laborer une méthodologie et (de) mettre en place un mécanisme d’évaluation régulière interne de l’indépendance et de l’impartialité du système judiciaire au sein des États membres du Conseil de l’Europe”<sup>1</sup>.
2. Étant donné que le Secrétaire général avait proposé de mettre en place un mécanisme d’évaluation qui soit régulier, la 17<sup>e</sup> réunion plénière<sup>2</sup> du CCJE a décidé de publier un tel rapport régulièrement. Le présent rapport est donc le premier d’une série de rapports et il appelle l’attention sur les problèmes et les défis liés à l’indépendance et à l’impartialité du système judiciaire dans les États membres en 2017<sup>3</sup>.
3. Le rapport résume les informations soumises par les membres et observateurs du CCJE, ainsi que par les organes judiciaires et associations de juges, au sujet d’infractions alléguées, dans les États membres, aux normes régissant l’indépendance et l’impartialité du système judiciaire. Il contient les demandes d’assistance législative présentées au CCJE et les observations formulées en retour. Il repose également sur les informations figurant dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme, les avis de la Commission de Venise, les rapports du Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe et de l’Assemblée parlementaire, et les documents d’autres organes compétents du Conseil de l’Europe.
4. Le Bureau du CCJE tient à pointer certaines limites du rapport. En premier lieu, conformément au mandat du CCJE pour 2016-2017 et à la décision correspondante adoptée par la réunion plénière du CCJE en 2016<sup>4</sup>, le rapport ne contient pas de notations ni de classement des performances des États membres et ne constitue pas un processus ou mécanisme de contrôle.
5. En deuxième lieu, le rapport ne prétend pas être une étude complète et systématique. Le temps et les ressources disponibles pour l’établir ayant été limités, il n’a pas été possible de mener des enquêtes statistiquement représentatives ou des travaux similaires. Par conséquent, les problèmes et les défis à relever concernant l’indépendance et l’impartialité du système judiciaire qui ont été signalés n’ont pas fait l’objet d’une étude approfondie et exhaustive.
6. En troisième lieu, le Bureau du CCJE souligne ne pas pouvoir vérifier et confirmer les faits à l’origine des événements qui se seraient produits. Il a toutefois veillé scrupuleusement à ne fait état que des informations qu’il jugeait crédibles et importantes. Il ne faut donc pas voir dans ce rapport une compilation de faits reposant sur des preuves incontestables.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport du Secrétaire général du Conseil de l’Europe de 2016 intitulé “SITUATION DE LA DÉMOCRATIE, DES DROITS DE L’HOMME ET DE L’ÉTAT DE DROIT Un impératif pour la sécurité de l’Europe”, page 7 (sous « Propositions d’action et recommandations »).

<sup>2</sup> Tenue à Strasbourg du 8 au 10 novembre 2016.

<sup>3</sup> Il convient de noter que certains des problèmes actuels étant apparus au cours des années précédentes, ils sont décrits dans le présent rapport. De plus, puisqu’il s’agit du premier rapport régulier, il y est également fait référence à certains autres problèmes concernant l’indépendance et l’impartialité du pouvoir judiciaire qui sont antérieurs à 2017.

<sup>4</sup> Voir le rapport de la 17<sup>e</sup> réunion plénière du CCJE, tenue du 8 au 10 novembre 2016 à Strasbourg (document CCJE(2016)5, par. 6).

7. En outre, le Bureau du CCJE tient à préciser que le rapport n'a pas pour objet de signaler les personnes ou les institutions qui peuvent être tenues responsables des infractions alléguées aux normes. Il ne s'agit pas, en énumérant les problèmes relevés et les informations fournies concernant certains États membres, de critiquer ces États : cette énumération ne vise qu'à éclairer la situation globale. L'objectif prépondérant du rapport est de montrer, dans la mesure du possible, où apparaissent les problèmes et les défis liés à l'indépendance et à l'impartialité des juges, les formes sous lesquelles ils se présentent et les effets qu'ils peuvent avoir sur le système judiciaire. La confiance du public dans les juges peut être ébranlée non seulement en cas d'infraction réelle et caractérisée, mais aussi lorsque l'on peut raisonnablement douter de l'indépendance et de l'impartialité des juges.
8. Il convient également de noter que si certains des 47 États membres du Conseil de l'Europe ne sont pas mentionnés dans le présent rapport, cela ne doit pas être interprété dans un sens positif ou négatif en ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité de leur système judiciaire : cela signifie simplement qu'aucune information n'a été fournie au CCJE sur ces pays.
9. Conformément à la proposition du Secrétaire général de se concentrer sur l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire, les catégories d'infractions alléguées sont celles qui concernent :
  - a) L'indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des juges;
  - b) L'indépendance organisationnelle : Conseils de la justice et administration des tribunaux;
  - c) L'impartialité des juges, codes de déontologie et de conduite professionnelles et mesures disciplinaires;
  - d) La base économique d'un bon fonctionnement du système judiciaire;
  - e) Les juges et les médias : débat public et critique des juges.
10. Le Conseil de l'Europe a mis en place un vaste cadre réglementaire devant garantir l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire, qui sont l'un des piliers de l'État de droit. Les nombreux instruments adoptés énoncent les règles à respecter pour atteindre ces objectifs fondamentaux.
11. Le Bureau du CCJE juge important d'examiner toute infraction alléguée dans l'optique de la CEDH et de la jurisprudence de la CrEDH. Il souligne à ce propos que le droit à un procès équitable est garanti par un système judiciaire indépendant et efficace et par le bon exercice des fonctions et responsabilités judiciaires.
12. Aux fins de l'examen des infractions alléguées, le Bureau du CCJE a pris en considération la Charte européenne sur le statut des juges (1998) et la Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités. Le Bureau s'est également fondé sur ses avis et sur la Magna Carta des juges, qui consigne les principes fondamentaux de la profession judiciaire (2010). Il a également tenu compte des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature (ONU, 1985) et du rapport 2014-2015 du RECJ intitulé "Independence and Accountability of the Judiciary" (Indépendance et responsabilisation du pouvoir judiciaire).

## II. Aperçu des normes européennes pertinentes

### A. Indépendance fonctionnelle: nomination et inamovibilité des juges

13. Les documents européens et internationaux susvisés soulignent que les candidats aux fonctions de juge doivent être choisis en fonction de critères objectifs fondés sur le mérite et que la sélection doit être effectuée par un organe indépendant. Si une personne ou une instance extrajudiciaire, comme le chef de l'État, a le pouvoir de nommer les juges, elle doit en principe suivre la proposition de l'organe indépendant.
14. L'indépendance des juges requiert la non-ingérence des autres pouvoirs de l'État, en particulier du pouvoir exécutif, dans ce qui relève de la sphère judiciaire. Il n'est donc pas acceptable que le pouvoir exécutif puisse s'immiscer directement dans le fonctionnement des institutions compétentes, s'agissant en particulier de la sélection des juges, de leur avancement ou de leur mutation, de l'imposition aux juges de mesures disciplinaires ou de leur révocation. C'est ce qui peut se produire, par exemple, si le pouvoir de traiter de ces questions est transféré du Conseil de la justice au ministère de la Justice. Parfois, c'est la législation qui peut menacer le statut, l'indépendance ou l'inamovibilité des juges.
15. La CrEDH et le CCJE ont fait ressortir l'importance des institutions et procédures qui garantissent la nomination des juges par un organe indépendant<sup>5</sup>. Le CCJE a recommandé que toute décision liée à la nomination ou à la carrière d'un juge ou à une mesure disciplinaire soit réglementée par la loi et fondée sur des critères objectifs, et soit prise par une autorité indépendante ou assortie de garanties, par exemple en faisant l'objet d'un contrôle judiciaire, pour qu'elle ne soit pas prise sur une autre base que ces critères<sup>6</sup>. Les considérations politiques devraient être inadmissibles<sup>7</sup>, qu'elles émanent des Conseils de la justice, du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif.
16. Il existe différentes procédures de nomination des juges dans les États membres. Ils peuvent notamment être nommés par un Conseil de la justice ou un autre organe indépendant<sup>8</sup>, élus par le Parlement<sup>9</sup> ou nommés par le pouvoir exécutif<sup>10</sup>. Les États membres ont instauré des règles formelles et créé des Conseils de la justice pour préserver l'indépendance des juges et des procureurs. Toutefois, quelque positives que puissent être ces évolutions, les règles formelles ne garantissent pas en elles-mêmes que les décisions de nomination sont prises en toute impartialité, sont fondées sur des critères objectifs et sont à l'abri de toute influence politique. Il convient de limiter l'influence des pouvoirs exécutif et législatif sur ces décisions afin d'empêcher qu'il ne soit procédé à des nominations pour des raisons politiques. L'élection par le Parlement présente un risque de politisation des juges et des procureurs. Il importe, en particulier s'ils ne sont pas élus à vie, de prendre toutes les précautions voulues pour que, lors d'une réélection, les juges ne soient pas sanctionnés pour les décisions qu'ils auront rendues.
17. L'inamovibilité des juges et leur nomination jusqu'à l'âge légal de la retraite sont un corollaire de l'indépendance<sup>11</sup>. Il ne peut donc être mis fin à l'exercice de la fonction occupée par un juge que pour des raisons de santé ou à la suite d'une procédure disciplinaire. Toutefois, "(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

---

<sup>5</sup> Voir l'avis n° 1(2001) du CCJE sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges, par. 19 à 23; voir également le rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires, 2007, par. 9 à 17.

<sup>6</sup> Voir l'avis n° 1(2001) du CCJE, par. 37.

<sup>7</sup> Ibid., par. 17.

<sup>8</sup> Par exemple en Albanie, en Croatie, en France et au Portugal.

<sup>9</sup> Par exemple en Suisse.

<sup>10</sup> Par exemple en Autriche, en Lettonie, à Malte et en République tchèque.

<sup>11</sup> Voir l'avis n° 1(2001) du CCJE, par. 52 et 57.

par laquelle les juges peuvent être sanctionnés, ainsi qu'aux motifs des sanctions disciplinaires"<sup>12</sup>.

## **B. Indépendance organisationnelle : Conseils de la justice et administration des tribunaux**

18. Les Conseils de la justice sont des instances ayant pour but de sauvegarder l'indépendance du système judiciaire et celle des juges et, par là, de promouvoir le bon fonctionnement de ce système. Leur création a été recommandée dans la Rec(2010)12, par le CCJE et par la Commission de Venise<sup>13</sup>. Ces dernières années, un grand nombre de systèmes juridiques européens ont mis en place des Conseils de la justice. Le rapport fait ressortir les problèmes qui se posent, qu'il s'agisse d'une influence extérieure s'exerçant sur ces Conseils ou des empiètements de l'exécutif sur l'administration des tribunaux.
19. Il peut être porté atteinte à l'indépendance des juges et des procureurs si les compétences du Conseil de la justice sont affaiblies, si les moyens financiers et autres à sa disposition sont réduits ou si sa composition est modifiée. Si l'on veut que ces Conseils constituent une solide garantie de l'indépendance des juges, il faut les doter de compétences majeures, et non pas les réduire à des fonctions purement consultatives. Les États membres ont créé des Conseils de la justice qui se différencient par leurs compétences et leur composition. Selon les normes européennes, un Conseil de la justice doit compter au moins une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme<sup>14</sup>. Les élections doivent être à l'abri de toute influence extérieure. Le pouvoir exécutif ne doit influencer d'aucune façon les élections ou le travail du Conseil. La création d'un Conseil de la justice n'est utile que si ses membres peuvent travailler en toute indépendance par rapport au pouvoir exécutif et ne sont pas politisés. Seul un Conseil de la justice indépendant peut garantir l'indépendance des juges en rendant des décisions conformes à ce que l'on attend d'"un tribunal indépendant et impartial", aux termes de l'article 6 de la CEDH<sup>15</sup>.
20. Les présidents de juridiction peuvent être d'importants porte-parole du pouvoir judiciaire vis-à-vis des autres pouvoirs de l'État et du grand public. Ils peuvent assumer les fonctions de responsables de tribunaux indépendants au lieu d'être des responsables subissant l'influence du pouvoir exécutif. Toutefois, le CCJE note le risque que la hiérarchie judiciaire interne pourrait faire peser sur l'indépendance des juges<sup>16</sup>. Un président de juridiction doit respecter le fait qu'un juge, en particulier un juge travaillant dans le tribunal qu'il préside, n'est, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, 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, lorsqu'il statue sur une affaire, n'agit sur aucun ordre ou instruction de la part d'un tiers au sein ou à l'extérieur du système judiciaire<sup>17</sup>, y compris du président du tribunal. Ce dernier ne doit pas être habilité à se prononcer sur des questions relatives à la rémunération ou au logement d'un juge et ne doit jamais exercer ses fonctions en cherchant à faire pression sur un juge ou à influencer le sens de ses décisions.

---

<sup>12</sup> Ibid., par. 59.

<sup>13</sup> Voir la Rec(2010)12, par. 26 à 29; les avis du CCJE n° 1(2001), par. 45, et n° 10(2007); le 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<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 mars 2010), recommande la création de conseils de ce type.

<sup>14</sup> En ce qui concerne la finalité et les obligations minimales des conseils, voir la Rec(2010)12, par. 27; l'avis n° 10(2007) du CCJE, par. 18.

<sup>15</sup> Voir, par exemple, les arrêts de la CrEDH *Tsanova c. Bulgarie* (requête n° 43800/12) 15.09.2015; *Mitrinovski c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* (requête n° 6899/12) 30.7.2015, *Volkov c. Ukraine* (requête n° 21722/11), 27.5.2013.

<sup>16</sup> Voir l'avis n° 1(2001) du CCJE, par. 66.

<sup>17</sup> Ibid., par. 64.

21. Pour l'administration des tribunaux, les États membres utilisent différents modèles, à propos desquels le rapport recense certains défis et problèmes. Si l'autoadministration judiciaire a été mise en place ou sa portée élargie dans un grand nombre d'États membres, dans certains pays, le ministère de la Justice exerce un certain degré d'influence sur l'administration des tribunaux. Il s'ensuit que la réglementation de la gestion des tribunaux obtient un mauvais rang de classement dans l'enquête sur l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les États membres de l'Union européenne réalisée par le RECJ en 2014-2015<sup>18</sup>. Le CCJE a formulé des recommandations sur ces questions, s'agissant en particulier des risques que fait courir à l'indépendance de la justice l'influence exercée directement ou indirectement par le pouvoir exécutif sur l'administration des tribunaux<sup>19</sup>. La présence d'agents du pouvoir exécutif dans les instances de gestion des cours et tribunaux est à éviter. Une telle présence peut constituer une ingérence dans le fonctionnement de la justice, menaçant ainsi son indépendance<sup>20</sup>. De l'avis du CCJE, 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 cours<sup>21</sup>. Il serait plus qu'inquiétant que le pouvoir exécutif ait accès aux dossiers des affaires en cours.
22. Les réformes juridiques et organisationnelles, notamment la fermeture de tribunaux locaux, ne posent pas nécessairement problème dans l'optique de l'indépendance des juges. Elles relèvent plutôt, dans les limites des dispositions constitutionnelles, de la responsabilité du pouvoir législatif, qui doit prendre des mesures pour adapter le système juridique aux nouveaux défis à relever, liés en particulier aux évolutions sociales et démographiques. Toutefois, comme le CCJE l'a fait observé, il convient d'éviter dans toute la mesure possible d'apporter un trop grand nombre de changements dans un court laps de temps, à tout le moins dans le domaine de l'administration de la justice. La fermeture des tribunaux ne doit pas être politiquement motivée. Lorsque des changements sont apportés au système judiciaire, il faut s'assurer qu'ils s'accompagnent de dispositions financières, techniques<sup>22</sup> and procédurales adéquates et que les ressources humaines seront suffisantes<sup>23</sup>. S'il devait en être autrement, la stabilité de l'administration de la justice risquerait d'en souffrir et le public pourrait avoir l'impression (fausse) que toute défaillance dans l'administration d'un nouveau système serait imputable à l'appareil judiciaire<sup>24</sup>.

### **C. Impartialité des juges, codes de déontologie et de conduite professionnelles, et mesures disciplinaires**

23. L'article 6 de la CEDH garantit le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue par un tribunal non seulement indépendant, mais aussi impartial. Il est donc essentiel que les juges statuent impartialement sur les affaires dont ils sont saisis et, le cas échéant, tiennent le gouvernement pour responsable dans l'intérêt du public.
24. Tant qu'il est saisi d'une affaire ou pourrait l'être, le juge ne fait pas sciemment d'observations dont on pourrait raisonnablement penser qu'elles témoignent d'un préjugé dans la solution du litige ou influenceront sur le caractère équitable de la procédure. Il manifeste la considération voulue à toutes les personnes (parties, témoins, avocats, par exemple), sans distinction inspirée par des motifs illégitimes ou dépourvue de rapport avec le bon

---

<sup>18</sup> Voir le rapport 2014-2015 du RECJ sur l'indépendance et la responsabilisation des juges et des procureurs, p. 6.

<sup>19</sup> Voir l'avis n° 18 (2015) du CCJE, par. 48-49.

<sup>20</sup> Ibid., par. 48.

<sup>21</sup> Ibid., par. 49.

<sup>22</sup> Voir l'avis n° 7(2012) du CCJE, par. 39 à 44.

<sup>23</sup> Voir l'avis n° 11(2008) du CCJE; et l'avis n° 7(2012) du CCJE, par. 36 à 38.

<sup>24</sup> Voir l'avis n° 18(2015) du CCJE, par. 45.



exercice de ses fonctions. Il devrait également garantir une compétence professionnelle évidente dans l'exercice de ses fonctions<sup>25</sup>.

25. Le juge devrait également exercer ses fonctions dans le respect de l'égalité de traitement des parties, en évitant tout parti pris et toute discrimination, en maintenant l'équilibre entre les parties et en veillant au respect du principe de la contradiction<sup>26</sup>.
26. Quant aux codes de déontologie et de conduite professionnelles, ils présentent des avantages importants : il s'agit premièrement de guider les juges pour qu'ils trouvent des réponses à des questions de déontologie professionnelle, ce qui leur confère une autonomie dans la décision et garantit leur indépendance par rapport aux autres pouvoirs. Deuxièmement, les codes informent le public sur les normes de conduite qu'il est autorisé d'attendre de la part des juges. Troisièmement, ces codes contribuent à donner aux citoyens l'assurance que la justice est rendue de façon indépendante et impartiale<sup>27</sup>.
27. Le CCJE tient à souligner que la nécessité impérieuse de sauvegarder l'indépendance des juges suppose que, lorsque l'on envisage l'élaboration d'une déclaration de normes de déontologie, celle-ci soit fondée sur deux principes essentiels :
28. i) d'abord, elle devrait se référer aux principes fondamentaux de déontologie et affirmer qu'il est impossible de dresser une liste exhaustive de comportements interdits au juge qui seraient préalablement définis; les principes édictés devraient constituer des instruments d'autocontrôle des juges, c'est-à-dire des règles générales qui sont des guides d'action. Aussi, bien qu'il y ait tant chevauchement qu'effet réciproque, la déontologie devrait-elle rester indépendante du système de discipline des juges, en ce sens que la méconnaissance d'un de ces principes ne devrait pas pouvoir être en elle-même une cause de mise en jeu de la responsabilité disciplinaire, civile ou pénale;
29. ii) ensuite, les principes de déontologie devraient être l'émanation des juges eux-mêmes; ils devraient être conçus comme un instrument d'autocontrôle du corps, généré par lui-même, qui permet au pouvoir judiciaire d'acquérir une légitimité par l'exercice de fonctions dans le cadre de standards éthiques généralement admis. Une large concertation devrait être prévue, qui pourrait en outre être l'occasion d'expliquer et d'interpréter la déclaration de principes de conduite professionnelle<sup>28</sup>.
30. L'efficacité du système judiciaire implique également que le juge fasse preuve d'une conscience professionnelle élevée. Il veille à maintenir un haut niveau de compétence professionnelle, par une formation initiale et continue lui assurant une qualification appropriée<sup>29</sup>.
31. Les normes de conduite des juges sont la condition de la confiance en la justice<sup>30</sup>, et la confiance et le respect portés à la magistrature sont les garanties de l'efficacité du système juridictionnel<sup>31</sup>. Le juge devrait donc s'acquitter de sa tâche sans favoritisme, manifestation d'un préjugé ou prévention<sup>32</sup>, et dans le respect de l'égalité de traitement des parties<sup>33</sup>. Il ne devrait pas se déterminer en fonction de considérations étrangères à l'application des règles

---

<sup>25</sup> Voir l'avis n° 3(2002) du CCJE sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, par. 23.

<sup>26</sup> Ibid., par. 24.

<sup>27</sup> Ibid., par. 44.

<sup>28</sup> Ibid., par. 48.

<sup>29</sup> Ibid., par. 25.

<sup>30</sup> Ibid., par. 8.

<sup>31</sup> Ibid., par. 22.

<sup>32</sup> Ibid., par. 23.

<sup>33</sup> Ibid., par. 24.

de droit<sup>34</sup>. Le juge devrait être soucieux et capable de s'acquitter de ses devoirs découlant de l'Article 6.1 de la CEDH et rendre les jugements dans un délai raisonnable<sup>35</sup>. Il doit adopter des comportements susceptibles d'éviter les conflits d'intérêts ou les abus de pouvoir<sup>36</sup>. Il doit également adopter un comportement digne dans sa vie privée<sup>37</sup>.

32. En ce qui concerne la participation des juges à des débats publics de nature politique, il y a lieu d'assurer un équilibre entre la liberté d'opinion et d'expression du juge et l'exigence de neutralité. Il apparaît dès lors nécessaire que le juge, même si son adhésion à un parti politique ou sa participation au débat public sur les grands problèmes de société ne peut être écartée, s'abstienne au moins d'une activité politique de nature à compromettre son indépendance et à porter atteinte à son image d'impartialité<sup>38</sup>.

#### **D. La base économique du bon fonctionnement du système judiciaire**

33. L'efficacité des juges et des systèmes judiciaires est une condition nécessaire à la protection des droits de toute personne, au respect des exigences de l'article 6 de la CEDH, à la sécurité juridique et à la confiance du public dans l'État de droit<sup>39</sup>. Chaque État devrait allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l'article 6 de la Convention et pour permettre aux juges de travailler efficacement<sup>40</sup>.
34. Le sous-financement du système judiciaire peut limiter la capacité des tribunaux de prononcer des jugements de qualité dans des délais raisonnables. Les réductions de l'aide juridictionnelle peuvent rendre l'accès à la justice davantage tributaire des revenus. Un financement insuffisant et les réductions de budget peuvent aboutir à un système judiciaire qui surestime la "productivité"<sup>41</sup>. Les tribunaux doivent utiliser les ressources mises à leur disposition de la manière la plus efficace possible, mais la qualité de la justice ne devrait pas être considérée comme synonyme de la simple "productivité" du système judiciaire<sup>42</sup>. La charge de travail des juges doit leur permettre de rendre rapidement des décisions de qualité. De surcroît, les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir la sécurité des juges et leur assurer des conditions de travail compatibles avec l'importance et la dignité de l'appareil judiciaire. 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<sup>43</sup> ou si cet accès est entravé par des coûts excessifs ou est tributaire de la fortune<sup>44</sup>.
35. L'indépendance des juges passe également par leur indépendance économique, qui doit être consacrée par la loi. Des conditions de travail contraires à la dignité peuvent entamer le respect du public pour les juges et accroître le risque de corruption. La Rec(2010)12 stipule que la rémunération des juges devrait être à la mesure de leur rôle et de leurs responsabilités, et être de niveau suffisant pour les mettre à l'abri de toute pression visant à influencer sur leurs décisions et du risque de corruption. Le versement d'une pension de retraite, dont le niveau devrait être raisonnablement en rapport avec celui de la rémunération des juges en exercice, devrait également être garanti. Des dispositions légales spécifiques devraient être introduites pour se prémunir contre une réduction de rémunération visant

---

<sup>34</sup> Ibid., par. 23.

<sup>35</sup> Ibid., par. 26.

<sup>36</sup> Ibid., par. 37.

<sup>37</sup> Ibid., par. 29.

<sup>38</sup> Ibid., par. 31 à 33.

<sup>39</sup> Voir Rec(2010)12, article 30.

<sup>40</sup> Ibid., article 33; voir également l'avis n° 2(2001) du CCJE.

<sup>41</sup> Voir l'avis n° 17(2014) du CCJE, par. 35.

<sup>42</sup> Ibid.; voir également l'avis n° 6(2004) du CCJE, par. 42.

<sup>43</sup> Voir l'avis n° 2(2001) du CCJE relatif au financement et à la gestion des tribunaux au regard de l'efficacité de la justice et au regard des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, par. 3.

<sup>44</sup> Voir l'avis n° 6(2004) du CCJE, par. 20 et 21.

spécifiquement les juges. On trouve la même proposition dans l'avis n° 1(2001) du CCJE et dans la Charte européenne sur le statut des juges.

36. Même s'ils sont confrontés à une crise économique, les pouvoirs législatif et exécutif doivent comprendre que toute baisse sensible de la rémunération des juges peut menacer l'indépendance de ces derniers et nuire à la bonne administration de la justice, et peut compromettre (objectivement et subjectivement) l'efficacité du travail des juges. Si elles sont nécessaires, de telles mesures doivent toujours être limitées dans le temps<sup>45</sup>.
37. Certains pays européens faisant face à une crise économique ont choisi de réduire la rémunération des agents publics, y compris des juges. Quelles que soient les raisons ayant motivé ces mesures, la rémunération des juges ne peut pas être réduite davantage que celle des autres agents publics. Si elle l'était, il y aurait violation du principe d'égalité consacré comme principe général du droit et une telle mesure serait contraire aux dispositions de l'article 54 de la Rec(2010)12.

### **E. Les juges et les médias : débat public et critique des juges**

38. En ce qui concerne les relations des juges avec les médias, "si la liberté de la presse est un principe éminent, il faut aussi protéger la procédure judiciaire contre toute influence extérieure indue ... Le droit du public à l'information est néanmoins un principe fondamental résultant de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il implique que le juge réponde aux attentes légitimes des citoyens par des décisions clairement motivées"<sup>46</sup>.
39. "L'on peut observer une tendance générale à la médiatisation de l'activité de la magistrature, surtout dans le secteur pénal ... Compte tenu des liens qui peuvent s'établir entre les juges et les médias, le risque est que le magistrat se laisse conditionner dans son activité par le journaliste. Le CCJE rappelle à cet égard que, dans son avis n° 1 (2001), il a constaté que si la liberté de la presse est un principe éminent, il faut aussi protéger la procédure judiciaire contre toute influence extérieure indue. Il importe dès lors que le juge fasse preuve de réserve dans ses rapports avec la presse, qu'il sache préserver son indépendance et son impartialité, en s'abstenant de toute exploitation personnelle de ses relations éventuelles avec les journalistes et de tous commentaires injustifiés sur les dossiers dont il a la charge. Le droit du public à l'information est néanmoins un principe fondamental résultant de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il implique que le juge réponde aux attentes légitimes des citoyens par des décisions clairement motivées. Le juge devrait également avoir la liberté de préparer un résumé ou un communiqué expliquant la substance ou précisant la signification de ses décisions pour le public. En outre, pour les pays où le juge intervient dans les investigations pénales, il convient de concilier la réserve dont le juge doit faire preuve pour les dossiers dont il a la charge avec le droit à l'information."<sup>47</sup>
40. Par ailleurs, le CCJE reste très attentif aux possibilités d'utilisation des médias par d'autres pouvoirs (qu'il s'agisse d'organismes publics ou privés, voire de personnes) dans le but de faire pression ou d'exercer une influence sur les juges. Une pression de ce type peut être constituée par une critique vigoureuse ou persistante de telle ou telle décision judiciaire par les médias. En particulier, il est inacceptable que ces derniers puissent être utilisés par d'autres entités publiques ou privées, notamment des institutions politiques, pour lancer des attaques directes contre les décisions rendues par les juges.

---

<sup>45</sup> Voir l'avis n° 2(2001) du CCJE, par. 12.

<sup>46</sup> Voir l'avis n° 3(2002) du CCJE, par. 40.

<sup>47</sup> Ibid.

41. Le CCJE a fait des observations détaillées sur les relations délicates des tribunaux avec les médias<sup>48</sup>. S'ils commentent les décisions des juges, les pouvoirs exécutif et législatif devraient éviter toute critique qui porterait atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou entamerait la confiance du public dans ce pouvoir<sup>49</sup>.
42. Ainsi, il existe une différence nette entre, d'une part, la liberté d'expression et la critique légitime, qui pourrait même avoir un effet positif, et, d'autre part, l'irrespect et l'exercice d'une pression indue sur les juges<sup>50</sup>. Dans certains États membres, des responsables politiques ont fait des commentaires qui manifestaient une compréhension très limitée du rôle des juges et procureurs indépendants<sup>51</sup>. Le RECJ est parvenu à la conclusion que, dans les États membres de l'Union européenne, un grand nombre de juges considéraient que leur indépendance n'était pas respectée<sup>52</sup>. Les commentaires sans nuance sont regrettables car ils influent sur l'idée que le public se fait des juges et peuvent mettre à mal la confiance que celui-ci doit avoir en eux. Dans certains cas, il appert que ces commentaires ont contribué à encourager la commission d'agressions violentes contre des juges<sup>53</sup>. Adopter ce type de comportement, c'est s'en prendre à la légitimité d'un autre pouvoir de l'État et, partant, porter atteinte à la séparation des pouvoirs nécessaire dans un État démocratique<sup>54</sup>. Les pouvoirs exécutif et législatif ont l'obligation de fournir toute protection nécessaire et adéquate si la mission des tribunaux est menacée par des atteintes ou des intimidations<sup>55</sup>.

### **III. Questions générales concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire<sup>56</sup>**

43. L'AEM<sup>57</sup>, ayant reconnu officiellement la contribution essentielle que le CCJE apporte depuis 2000 à la protection et au renforcement de l'indépendance du système judiciaire en tant qu'un des facteurs revêtant la plus haute importance pour l'État de droit, la protection des droits de l'homme et le bon fonctionnement de la démocratie, présente les observations générales ci-après.
44. De son point de vue, les problèmes concernant l'indépendance des juges dans leur ensemble sont très graves et préoccupants dans plusieurs pays européens. Or, d'une façon générale, on peut dire que les États membres ne s'engagent pas fermement à consolider l'État de droit; dans certains d'entre eux, c'est même le contraire qui se produit.
45. L'Union internationale des magistrats (UIM), dont l'AEM constitue l'un des quatre groupes régionaux, a réalisé auprès de ses 85 membres à travers le monde une enquête qui portait sur la situation du système judiciaire dans les pays concernés. L'une des questions était libellée comme suit : "La situation du système judiciaire dans votre pays s'est-elle améliorée, a-t-elle empiré ou est-elle restée inchangée au cours des cinq dernières années ?" Les associations de magistrats ont répondu "elle s'est améliorée" dans cinq pays européens, "elle est restée inchangée" dans 18 autres et "elle a empiré" dans 18 autres. Il ressort des réponses obtenues que les principaux problèmes étaient les restrictions budgétaires et la charge de travail excessive, suivies des pressions indues exercées par des responsables

---

<sup>48</sup> Voir l'avis n° 7(2005) du CCJE sur justice et société, par. 33 à 55.

<sup>49</sup> Voir la Rec(2010)12, article 18.

<sup>50</sup> Voir l'avis n° 18(2015) du CCJE, par. 52.

<sup>51</sup> Voir le rapport conjoint des Bureaux du CCJE et du CCPE sur les « Défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2016, document SG/Inf(2016)3rev, par. 27.

<sup>52</sup> Voir le rapport du RECJ sur l'indépendance et la responsabilisation des juges et des procureurs, indicateurs de performance 2015, Rapport du RECJ 2014-2015, p. 7.

<sup>53</sup> Voir le rapport conjoint des Bureaux du CCJE et du CCPE sur les « Défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2016, document SG/Inf(2016)3rev, par. 27.

<sup>54</sup> Voir l'avis n° 18(2015) du CCJE, par. 52.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> On notera que toutes les informations auxquelles il est fait référence dans le présent chapitre ont été soumises au CCJE entre avril et août 2017.

<sup>57</sup> Observateur auprès du CCJE.

politiques. Les autres problèmes recensés étaient le manque de confiance et les problèmes constatés en ce qui concerne l'indépendance de chaque juge à l'intérieur du système judiciaire.

46. L'AEM souligne que la confiance dans le système judiciaire est la plus importante garantie de la mise en œuvre effective de la primauté du droit. Elle tient une place primordiale dans la responsabilisation des juges eux-mêmes s'agissant de rendre dans des délais raisonnables des décisions de qualité, équilibrées et impartiales. Or, la confiance pourrait très facilement être mise à mal, voire détruite par des critiques injustifiées. L'AEM a pu, l'année écoulée, constater une fois de plus que, dans plusieurs États membres, la Rec(2010)12 n'avait pas été appliquée<sup>58</sup>. Elle se déclare en particulier préoccupée par les commentaires corrosifs de responsables politiques ou des médias, qui cherchent à influencer les décisions de justice.
47. À titre d'exemple, l'AEM signale la remarque concernant les "Ennemis du peuple" faite par un journal à sensation britannique à la suite de la décision rendue par la Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles) dans l'affaire du Brexit; l'allégation d'un membre influent du Parlement britannique selon laquelle "des juges non élus" siégeant à la Cour suprême du Royaume-Uni "s'immiscent" dans le fonctionnement d'un Parlement démocratiquement élu; la référence faite par le Président des États-Unis à un "prétendu juge"; l'idée récemment émise par un ministre du gouvernement irlandais lors d'une émission de télévision, selon laquelle les hauts magistrats ne devraient pas être associés au processus de nomination des juges "parce qu'ils nommeront seulement leurs copains", et l'idée du gouvernement turc selon laquelle la Cour suprême grecque a "encouragé l'impunité de criminels" et "fourni un abri et une protection à des putschistes". De même, les commentaires de la Première ministre polonaise, de certains de ses collègues ministres et, surtout, du président du parti de gouvernement vont, selon l'AEM, bien au-delà d'une critique loyale.
48. Le RECJ<sup>59</sup> signale que la quasi-totalité de ses membres<sup>60</sup> et observateurs – soit 23 entités au total – ont appliqué ses indicateurs<sup>61</sup> à leurs systèmes judiciaires. Les résultats doivent avant tout être utilisés par le système judiciaire de chaque pays, à qui ils permettront d'évaluer ses points forts et ses points faibles et de les prendre en compte. Malgré les améliorations apportées, les données doivent être utilisées avec précaution car il demeure difficile d'appréhender des systèmes judiciaires très différents sous la forme d'indicateurs.
49. On peut conclure – et cela concorde largement avec les résultats de 2014-2015 – comme suit :
  - Il y a encore beaucoup de progrès à faire en matière d'indépendance et de responsabilisation.
  - Pour l'indépendance subjective (telle qu'elle est perçue), les résultats sont ambivalents. Pour l'essentiel, le point de vue des justiciables n'est pas pris en compte,

---

<sup>58</sup> Le par. 18 de cette recommandation est ainsi libellé : "S'ils commentent les décisions des juges, les pouvoirs exécutif et législatif devraient éviter toute critique qui porterait atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou entamerait la confiance du public dans ce pouvoir. Ils devraient aussi s'abstenir de toute action susceptible de susciter le doute sur leur volonté de se conformer aux décisions des juges, autre que l'expression de leur intention d'exercer une voie de recours."

<sup>59</sup> Observateur auprès du CCJE.

<sup>60</sup> Peuvent être membres du RECJ toutes les institutions nationales des États membres de l'Union européenne qui sont indépendantes des pouvoirs exécutif et législatif, ou qui sont autonomes, et auxquelles revient la responsabilité finale d'aider le système judiciaire à rendre la justice en toute indépendance.

<sup>61</sup> En 2013, le RECJ a lancé un ambitieux projet qui visait à construire des indicateurs de l'indépendance et de la responsabilisation des systèmes judiciaires de l'UE. Le rapport du RECJ sur l'indépendance et la responsabilisation du système judiciaire 2013-2014 adopté par l'Assemblée générale du RECJ a élaboré la méthodologie des indicateurs de performance.

ce qui aboutit à des scores faibles, tandis que la corruption pose également problème. D'un autre côté, le public en général et les juges sont optimistes au sujet de l'indépendance du système judiciaire et, dans la plupart des pays, la confiance dans ce système est plus forte que celle dont bénéficient les autres pouvoirs de l'État.

- S'agissant de l'indépendance objective, le financement du système judiciaire n'est généralement pas bien assuré et ce système est tributaire de décisions discrétionnaires des gouvernements. La gestion des tribunaux reste souvent, directement ou indirectement, l'affaire du ministère de la Justice.
- En matière de responsabilisation, les résultats sont très différents selon les pays. En règle générale, l'évaluation externe du système judiciaire et (la divulgation des) fonctions externes des juges obtiennent des scores faibles. L'évaluation externe est une question complexe, car si elle n'est pas réalisée à la demande du système judiciaire lui-même, elle laisse la porte ouverte à une ingérence extérieure et, ce faisant, porte atteinte à l'indépendance du système.

50. L'un des indicateurs du RECJ relatifs à l'indépendance subjective porte sur l'idée que les juges eux-mêmes se font de leur indépendance. Pour recueillir ces données, le RECJ a effectué une deuxième enquête auprès des juges européens. Cette fois, 11 712 juges de 26 pays y ont participé, contre 5 878 juges de 20 pays en 2014/2015. Cette enquête s'est déroulée à la fin de 2016. Les répondants devaient fournir des renseignements sur certaines caractéristiques individuelles, à savoir le sexe et l'expérience. Le sexe n'a pas d'incidence sur le score obtenu pour l'indépendance des juges dans le pays. L'incidence du sexe sur les opinions concernant certains aspects de l'indépendance est également limitée, encore que des différences existent entre les pays et que certains d'entre eux sortent du lot. L'incidence de l'expérience est faible dans l'ensemble, mais importante dans certains pays. On observe parmi les juges très expérimentés une tendance générale à classer leur indépendance à un niveau plus élevé que les juges moins expérimentés.

51. Les principales conclusions de cette enquête sont les suivantes :

- S'agissant de la perception globale de l'indépendance, sur une échelle de 10 points, les répondants classent l'indépendance des juges dans leur pays entre 6,5 et 10 en moyenne nationale. Dans cinq pays, elle est cotée entre 6,5 et 7.
- Lorsque les juges subissent des pressions indues, les trois réponses les plus fréquentes à la question de savoir qui les exerce sont les suivantes : la hiérarchie judiciaire, notamment le président du tribunal (25 %), suivie de près par les parties (24 %) et leurs avocats et, dans une moindre mesure, les médias (16 %).
- Quant à la fréquence des pots-de-vin, on peut distinguer trois catégories de systèmes judiciaires : i) ceux dans lesquels la quasi-totalité des juges pensent qu'aucun pot-de-vin n'est accepté; ii) ceux dans lesquels un faible pourcentage (inférieur à 4 %) de juges pensent que des pots-de-vin sont acceptés, et entre 10 et 20 % ne sont pas sûrs que des pots-de-vin soient acceptés ou non; et iii) ceux dans lesquels un pourcentage plus élevé de juges pensent que des pots-de-vin sont acceptés et un pourcentage nettement supérieur à 20 % (jusqu'à 55 %) de juges ne savent pas si des pots-de-vin sont acceptés ou non.
- Les décisions en matière de nomination et de promotion des juges sont des questions importantes; 22 % des juges (en moyenne, tous pays confondus) estiment que les décisions en matière de nomination ne sont pas fondées sur le mérite et l'expérience, et 38 % estiment que tel est le cas pour les décisions en matière de promotion.

- L'impact des médias sur les décisions des juges est important dans la plupart des pays et l'est de plus en plus. L'influence des réseaux sociaux est nettement plus faible que celle des médias traditionnels, mais progresse dans la quasi-totalité des pays.
- 22 % des juges ayant participé à l'enquête estiment que le gouvernement et le parlement ne respectent pas le système; ils sont 34 % à penser la même chose à propos des médias traditionnels. Les écarts entre systèmes judiciaires sont très marqués. L'irrespect manifesté par les réseaux sociaux est généralement considéré comme faisant moins problème.
- En moyenne, 33 % des juges ne pensent pas que les Conseils de la justice soient dotés des mécanismes et aient mis en place des procédures leur permettant de défendre efficacement l'indépendance de la justice.
- Il était demandé aux juges d'indiquer ce qui pourrait le mieux contribuer à l'indépendance du système judiciaire dans leur pays. Leurs réponses ont été très concordantes : l'amélioration des conditions de travail sous l'angle de la charge de travail a été mentionnée le plus souvent; sont venues ensuite l'amélioration des conditions de rémunération, concernant notamment les pensions de retraite et l'âge de la retraite, et la nomination et la promotion fondées sur l'aptitude et l'expérience.

#### **IV. Questions concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire se posant au niveau des pays<sup>62</sup>**

##### **A. Indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des juges**

52. Le représentant de l'**Andorre** au CCJE déclare qu'une fois nommé, un juge ne peut être révoqué que pour des raisons disciplinaires. Toutefois, il est nommé pour un mandat de six ans, renouvelable automatiquement sauf si l'intéressé a fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour une faute très grave ou pour deux fautes graves commises pendant son mandat.

\*\*\*

53. La FEJA signale qu'en **Autriche**, les procédures de sélection des nouveaux juges varient selon les provinces fédérées ("Länder") du pays. Il n'existe aucune procédure ni aucun critère uniformes, à l'exception d'une disposition constitutionnelle<sup>63</sup>. Les procédures de sélection suivies par les autorités administratives des gouvernements des provinces manquent souvent de transparence. Il n'est pas possible de contester la décision de ces autorités administratives ni la procédure de sélection (et les candidats n'ont pas accès à une décision motivée).

54. En pratique, certaines des autorités administratives chargées de la sélection dans les Länder (tel a par exemple été récemment le cas à Vienne et en Basse-Autriche) ne suivent pas strictement les recommandations du comité des juges<sup>64</sup>; en effet, ce n'est pas le premier (des trois) candidats proposés qui est sélectionné (mais le deuxième ou le troisième, alors

<sup>62</sup> On notera que toutes les informations auxquelles il est fait référence dans le présent chapitre ont été soumises au CCJE entre avril et août 2017.

<sup>63</sup> L'article 134, par. 2, de la Loi constitutionnelle fédérale prévoit que les juges administratifs des provinces sont nommés par le gouvernement de la province considérée. À l'exception du président et du vice-président, le gouvernement doit lancer un appel à propositions concernant trois candidats (aux fonctions de juge) auprès de l'assemblée plénière du tribunal administratif (ou d'un comité élu par ses membres). Il ne s'agit pas d'une proposition officiellement contraignante.

<sup>64</sup> Voir la Rec(2010)12, par. 47.

que le premier aurait été disponible). La possibilité de contester la décision de ces autorités serait particulièrement pertinente pour garantir un degré suffisant d'indépendance externe du système judiciaire.

55. La FEJA relève que la sélection des présidents de tribunal n'est régie par aucune disposition. La disposition de la Constitution autrichienne (proposition de trois candidats aux fonctions de juge) est expressément inapplicable dans le cas de la sélection et de la nomination des présidents de tribunal. Il s'ensuit que cette sélection et cette nomination continuent de relever du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif, ce qui n'est pas conforme aux normes européennes car les procédures de nomination des présidents des tribunaux devraient suivre la même voie que celle de sélection et de nomination des juges<sup>65</sup>.

\*\*\*

56. Le représentant de la **Croatie** au CCJE indique que le gouvernement nouvellement élu envisage d'apporter des changements au système judiciaire dans le cadre de ce qu'il appelle la réforme du système judiciaire. Le plan élaboré prévoit notamment de présenter au Parlement des projets de loi entièrement nouveaux, dont l'un sur les tribunaux et l'autre sur le Conseil de la magistrature de la République (CMR). Ces projets de loi sont d'ores et déjà établis et le comité de rédaction en a presque achevé l'examen. Les représentants du pouvoir judiciaire, du CMR et de l'Association des juges croates (AJC) ont exprimé de graves préoccupations quant aux changements proposés.

57. En vertu de la Constitution croate, les juges, y compris les présidents de tribunal, sont nommés par le CMR. Le projet de loi sur le CMR prévoit que, "lorsqu'ils font acte de candidature, les candidats doivent présenter une déclaration selon laquelle ils acceptent de faire l'objet d'un contrôle de sécurité par les services secrets. Ces services procéderont à l'évaluation du candidat désigné en vue de sa nomination et signaleront tout obstacle d'ordre sécuritaire à cette nomination". Si l'évaluation est négative, le CMR n'a pas le pouvoir de nommer le candidat en question, lequel ne dispose d'aucune voie de recours lui permettant de contester l'évaluation de sécurité dont il a fait l'objet. Si une telle procédure est appliquée, il y a risque de voir un organisme extérieur au système judiciaire et contrôlé par le pouvoir exécutif jouer un rôle décisif dans la nomination des juges. L'ACJ a saisi la Cour constitutionnelle pour contester cette procédure.

58. Le projet de loi sur le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) propose de diffuser les déclarations de patrimoine sur l'Internet en accès illimité. L'AJC a fait observer que toute personne ayant un intérêt légitime à accéder aux déclarations de patrimoine pouvait obtenir ces informations auprès du CSM.

\*\*\*

59. Le représentant de la **République tchèque** au CCJE indique que la situation n'a pas évolué depuis la dernière évaluation et que la transparence de la sélection des candidats aux fonctions de juge et la nomination des juges posent toujours problème<sup>66</sup>. Les juges peuvent rester en fonction jusqu'à l'âge de 70 ans.

---

<sup>65</sup> Voir l'avis n° 19(2016) du CCJE, partie V, par. 8.

<sup>66</sup> Voir le rapport du CCJE sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les États membres du Conseil de l'Europe, 16 octobre 2015 (document CCJE(2015)3), par. 15: "Le représentant de la République tchèque au CCJE a indiqué, le 29 mai 2015, que le gouvernement n'avait pas respecté les règles – pourtant limitées – relatives à la participation du pouvoir judiciaire dans la procédure de nomination. Le chef du premier parti politique et le Ministre des Finances ont décidé que le candidat retenu à la suite du processus de sélection pour le poste de vice-président de la Cour suprême ne pouvait être nommé à ce poste, et le Ministre de la Justice a décidé de ne pas le nommer."



60. L'Association des Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL) signale que l'Union des juges de la République tchèque estime qu'il importe de changer le processus de sélection des juges et d'en garantir l'impartialité. Ces deux dernières années, on a vu deux modèles rivaliser : le modèle traditionnel du juge stagiaire et un nouveau modèle lié au statut de juge auxiliaire. Le modèle traditionnel ne fait plus recette depuis que l'âge légal pour exercer les fonctions de juge a été relevé à 30 ans. Les juges auxiliaires sont censés avoir une spécialisation professionnelle déterminée dans une large mesure par la spécialisation et la classification de "leur juge"; pourtant, dans leur cas aussi, la rémunération laisse à désirer et les possibilités de carrière sont limitées. Ce sont surtout les présidents des tribunaux régionaux qui ont leur mot à dire en matière de recrutement : ce sont eux qui décident, pour pourvoir à un poste vacant de juge, de lancer une procédure de sélection ouverte également aux praticiens du droit ou de recommander la nomination d'un juge stagiaire ou d'un juge auxiliaire déjà en place. C'est là une question fondamentale qui devrait être clairement réglementée par la loi à l'avenir<sup>67</sup>.
61. Selon MEDEL, il y a aussi le problème de la sélection des fonctionnaires judiciaires. En République tchèque, leur sélection est réglementée par une instruction du ministère de la Justice. Ce type de texte s'est également avéré inadéquat dans la mesure où l'instruction a été modifiée à diverses reprises ces dernières années. L'Union des juges estime que la sélection des fonctionnaires judiciaires devrait aussi être réglementée par une loi que le ministère de la Justice ne pourrait pas modifier à sa guise. À l'heure actuelle, la sélection de ces fonctionnaires fait l'objet d'une procédure annoncée par ce Ministère. Pour l'Union des juges, il est inapproprié et incorrect que le comité de sélection doit être constitué par une entité unique<sup>68</sup>.
62. La FEJA signale qu'en ce qui concerne les juges, il n'existe encore aucune procédure de sélection objective. Chaque tribunal régional applique ses propres critères de sélection. Le Ministre de la justice a essayé de faire évoluer les choses et a pris un arrêté (qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018) qui devrait unifier les critères de sélection. De l'avis de la FEJA, cela est contraire à la Rec(2010)12 (par. 44), car ces règles de procédure devraient être transparentes, objectives et (s'agissant de l'arrêté) préétablies par la loi (en prévoyant notamment la consultation de représentants de l'appareil judiciaire dans le cadre de ce processus législatif).
- \*\*\*
63. Le représentant de la **Géorgie** au CCJE déclare que, jusqu'en 2013, les juges étaient nommés pour un mandat de 10 ans. En 2013, les modifications apportées à la Constitution géorgienne prévoyant la nomination à vie des juges sont entrées en vigueur. Conformément à ces modifications, les juges sont d'abord nommés pour une période probatoire de trois ans. S'ils donnent satisfaction, ils sont ensuite nommés à vie (ils peuvent demeurer en fonction jusqu'à l'âge de 65 ans) par le Conseil supérieur de la magistrature.
64. Trois ans après l'entrée en vigueur des modifications susvisées, en 2016 et 2017, le Conseil supérieur de la magistrature a nommé à vie 21 juges qui avaient donné satisfaction pendant la période probatoire de trois ans. Tous les juges parvenus au terme de cette période ont été nommés.
65. Cette règle ne s'applique pas aux juges de la Cour suprême, qui, à l'heure actuelle, sont élus par le Parlement pour un mandat de 10 ans sur proposition du Président géorgien.

---

<sup>67</sup> Voir le rapport de MEDEL de 2017 sur la justice en Europe, p. 28.

<sup>68</sup> Ibid.

66. La Commission de Venise a critiqué à plusieurs reprises la période probatoire de trois ans. De plus, par un arrêt rendu en 2017, la Cour constitutionnelle géorgienne a déclaré nulles et non avenues les dispositions relatives à cette période probatoire en ce qui concerne les juges qui ont acquis une expérience professionnelle d'une durée minimale de trois ans en tant que juges par intérim. Cet arrêt prend effet après le 1<sup>er</sup> juillet 2017; en d'autres termes, les juges ayant acquis une expérience d'au moins trois ans en tant que juges par intérim bénéficieront directement d'une nomination à vie.
67. Dans le même temps, la Commission constitutionnelle créée par le Gouvernement géorgien a élaboré le texte d'une nouvelle Constitution révisée. Consultée, la Commission de Venise a adopté en juin 2017 un avis<sup>69</sup> sur le projet de Constitution révisée. Elle a noté que, dans le projet de Constitution, alors que le principe de nomination à vie (jusqu'à l'âge de la retraite) s'appliquait à tous les magistrats, les juges de la Cour suprême seraient nommés pour une période d'au moins 10 ans. Ce principe ne s'appliquerait donc pas aux juges de la Cour suprême. La Commission de Venise a recommandé d'étendre explicitement le principe de nomination à vie aux juges de la Cour suprême<sup>70</sup>.
68. En vertu du projet de Constitution, les juges de la Cour suprême sont désignés par le Parlement sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, et non plus du Président, comme le veut la Constitution actuelle. Antérieurement, la Commission de Venise a considéré qu'il était préférable de transférer au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de proposer des candidats<sup>71</sup>. Dans cette mesure, l'amendement proposé semble répondre à la recommandation précédemment formulée par la Commission de Venise. Toutefois, dans le contexte actuel, la Commission rappelle que de manière générale, un conseil de la magistrature devrait avoir une influence décisive sur la nomination des juges, y compris ceux de la Cour suprême<sup>72</sup>. De plus, dans son rapport sur l'indépendance du système judiciaire, la Commission de Venise a considéré que "(l)es nominations des juges des juridictions de droit commun (non constitutionnelles) constituent une question qu'il n'est pas souhaitable de soumettre au vote du Parlement parce qu'on ne peut pas exclure le risque que des considérations politiques l'emportent sur les mérites objectifs d'un candidat. Une méthode appropriée pour garantir l'indépendance de la magistrature consiste à créer un conseil de la magistrature, qui doit être doté de garanties constitutionnelles pour sa composition, ses pouvoirs et son autonomie"<sup>73</sup>.
69. La Commission de Venise, tout en étant "consciente des nombreuses critiques dont le Conseil supérieur de la magistrature actuel fait l'objet en Géorgie", indique que "plutôt que d'empêcher le Conseil supérieur de la magistrature de s'acquitter de ses fonctions en ce qui concerne notamment la nomination des juges de la Cour suprême, cette situation devrait conduire à une réforme de la législation applicable au Conseil. En conséquence, la Commission recommande de modifier le projet d'article 61 2) de manière à donner au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de nommer les juges de la Cour suprême en vue de garantir leur pleine indépendance ou, compte tenu du rôle plus restreint que le Président sera appelé à jouer en vertu de la révision constitutionnelle envisagée, de conférer à ce dernier, en sa qualité de chef de l'Etat, le pouvoir de nommer les juges sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature"<sup>74</sup>.
70. D'un autre côté, la Commission de Venise se félicite de ce que le projet de constitution fixe le nombre minimal de juges composant la Cour suprême, ce qui constitue "manifestement une garantie supplémentaire d'indépendance pour cette haute juridiction"<sup>75</sup>.

---

<sup>69</sup> Adopté par la Commission de Venise à sa 111<sup>e</sup> session plénière (Venise, 16-17 juin 2017), CDL-AD(2017)013-e.

<sup>70</sup> Voir la Commission de Venise, CDL-AD(2017)013-f, par. 79.

<sup>71</sup> Voir la Commission de Venise, CDL-AD(2010)028, rapport sur les nominations judiciaires, par. 87.

<sup>72</sup> Ibid., par. 25.

<sup>73</sup> Voir la Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : L'indépendance des juges, par. 31.

<sup>74</sup> Voir la Commission de Venise, CDL-AD(2017)013-f, par. 81.

<sup>75</sup> Ibid., par. 78.

71. Les médias ont signalé que, le 29 mai 2017, le Conseil supérieur de la magistrature avait élu le nouveau président de la Cour d'appel de Tbilisi pour un mandat de cinq ans. Le poste était devenu vacant après que l'ancien président eut démissionné en raison d'un différend justiciable opposant deux sociétés dans lesquelles il aurait détenu des participations. Peu avant que ne commence l'examen de la candidature du nouveau président, la "Coalition pour un système judiciaire indépendant et transparent", qui regroupe 34 organisations de la société civile, a publié une déclaration dans laquelle elle critiquait la décision que le Conseil supérieur de la magistrature s'apprêtait à prendre. Parallèlement, ses représentants ont organisé une manifestation contre le choix par le Conseil d'une personne connue pour ne pas être insensible aux pressions politiques.

\*\*\*

72. Le représentant du **Luxembourg** au CCJE indique que, bien qu'annoncée depuis quelques années, la création d'un conseil de la justice qui sera chargé de la nomination et de la promotion des juges se fait encore attendre. À l'heure actuelle, les juges sont nommés par le Ministre de la justice. Les juges de haut rang sont nommés sur proposition de la Cour supérieure de justice.

\*\*\*

73. Le représentant du **Monténégro** au CCJE indique que le Conseil de la justice est un organe indépendant et autonome qui a principalement pour mission de nommer et de révoquer les juges. Il semble avoir eu un impact positif sur la nomination des juges, leur responsabilisation et la qualité de leur travail.

74. La nomination et la révocation des juges relevaient antérieurement de la responsabilité du Parlement. Elles n'étaient donc pas à l'abri d'influences politiques directes exercées notamment par le parti majoritaire, et elles se sont attiré nombre d'objections justifiées de la part d'instances européennes, jusqu'au moment où les partis représentés au Parlement se sont entendus pour changer de modèle. C'est ainsi que les procédures de nomination et de révocation des juges et l'examen des questions relatives à leur statut ont été transférés au Conseil de la justice, qui a été créé d'abord par une loi, puis, en 2007, par la Constitution du Monténégro et les modifications qui lui ont été apportées en 2013.

\*\*\*

75. Le représentant de la **Norvège** au CCJE déclare que le rôle prédominant du gouvernement dans la procédure de nomination est un défaut du système norvégien de nomination des juges. Le gouvernement est investi du pouvoir de nommer non seulement les juges, mais aussi les membres de son organe consultatif, la Commission des nominations judiciaires, ainsi que du pouvoir de choisir parmi les membres de cette Commission celui qui la présidera.

76. Le gouvernement choisit également parmi les juges norvégiens les trois juges appelés à siéger à cette Commission. Celle-ci recommande et classe trois candidats. Le Gouvernement n'est pas tenu de suivre le classement de la Commission. Il peut même choisir un candidat qui n'a pas été recommandé par elle, mais uniquement s'il lui avait demandé une évaluation spéciale du candidat en question.

77. La Commission des nominations judiciaires ne joue aucun rôle dans la nomination du président de la Cour suprême de Norvège, qui est nommé par le Gouvernement.

\*\*\*

78. Le président du Conseil national de IUSTITIA, l'une des associations de juges de la **Pologne**, a, le 29 juillet 2016, adressé au CCJE, au nom de toutes les associations de juges du pays, une lettre dans laquelle elle lui demandait de rendre un avis concernant la décision du Président de la Pologne de refuser de nommer aux fonctions de juge 10 candidats proposés par le Conseil national de la magistrature. Les tribunaux concernés étaient des tribunaux administratifs régionaux, des tribunaux régionaux, des cours d'appel et des tribunaux de district.
79. Les associations polonaises de juges se sont référées à l'article 179 de la Constitution polonaise, selon lequel les juges sont nommés par le Président de la Pologne sur proposition du Conseil national de la magistrature. Elles ont souligné que le Président n'avait pas motivé sa décision et que celle-ci rendrait le processus de nomination des juges moins transparent et plus sensible à la pression politique. De plus, de l'avis de ces associations, cette décision portait atteinte au principe de la division tripartite des pouvoirs et au droit d'accès à la justice.
80. Après avoir examiné cette demande et toutes les informations disponibles sur la question, le Bureau du CCJE a rendu publiques ses observations le 26 octobre 2016. Il a souligné qu'il jugeait la décision du Président polonais ne pas nommer aux fonctions de juge les 10 candidats proposés par le Conseil national de la magistrature polonais incompatible avec les normes du Conseil de l'Europe en matière d'indépendance du système judiciaire. Le Président aurait dû suivre l'avis du Conseil national en nommant les candidats proposés aux fonctions de juge. Il n'a pas motivé sa décision de ne pas les nommer et ce manque de transparence dans la procédure n'est pas conforme aux normes du Conseil de l'Europe en matière d'indépendance du système judiciaire.
81. Le Bureau du CCJE a également noté que la représentante de la Pologne au CCJE avait, dans sa réponse à la demande des associations polonaises de juges, exprimé l'espoir qu'une solution appropriée pourrait être trouvée grâce à un dialogue entre l'appareil judiciaire et le Président polonais. Le Bureau du CCJE a considéré que cette approche se conciliait bien avec l'avis n° 18(2015) du CCJE, en soulignant que le meilleur moyen de protéger l'État de droit était, pour les trois pouvoirs de l'État, de dialoguer dans un climat de respect mutuel. Il a souligné en particulier que chacun de ces trois pouvoirs dépendait des deux autres pour fonctionner efficacement<sup>76</sup>. À cet égard, il a réaffirmé que, lorsqu'une ingérence indue survenait, les pouvoirs de l'État devraient coopérer loyalement pour rétablir l'équilibre et, par là, la confiance de la société envers le bon fonctionnement des institutions publiques<sup>77</sup>, sans perdre de vue l'intérêt supérieur de l'État de droit et dans le respect des principes énoncés par le Conseil de l'Europe en matière d'indépendance du système judiciaire.

\*\*\*

82. MEDEL signale qu'en **Serbie**, la situation exceptionnelle survenue au milieu de 2012 lorsque des juges et procureurs ont aidé l'État et le système judiciaire serbes à surmonter, d'une façon légale, les déficiences de la réélection de 2009 et du contrôle du bon déroulement de la réélection de 2011, n'a pas évolué comme il aurait convenu. Les membres des conseils de la justice (conseils des juges et des procureurs) qui n'ont pas vu leur mandat renouvelé même à l'issue du contrôle du processus de renouvellement, n'en sont pas moins restés en fonctions, ce qui a refroidi l'enthousiasme des juges et des procureurs, qui ont plus de mal à croire en la possibilité pour eux de faire évoluer le système judiciaire<sup>78</sup>.
83. MEDEL indique également que le Conseil supérieur de la magistrature ne semble pas gérer correctement le système judiciaire ni en protéger l'indépendance. Selon les

---

<sup>76</sup> Voir l'avis n° 18(2015) du CCJE sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, par. 31.

<sup>77</sup> Ibid., par. 43.

<sup>78</sup> Voir le rapport de MEDEL de 2017 sur la justice en Europe, p. 25.

recommandations dont est assorti le bilan du système judiciaire serbe, des postes de juge et d'auxiliaire de justice sont laissés vacants<sup>79</sup>.

\*\*\*

84. Le président de l'Association des juges de **Slovénie** indique que la Slovénie est le seul État d'Europe où les juges de la Cour suprême sont élus par le Parlement. En dépit de nombreuses propositions tendant à modifier la loi sur la magistrature et des recommandations formulées en ce sens par le GRECO, le ministère de la Justice et le gouvernement n'ont pas réagi. Au printemps de 2017, un candidat aux fonctions de juge de la Cour suprême a échoué une deuxième fois à se faire élire, apparemment en raison de la décision qu'il avait rendue dans une certaine affaire, alors que ses références professionnelles n'étaient pas contestées et que le Conseil de la justice avait proposé sa candidature. Cette pratique du Parlement apparaît non conforme aux principes fondamentaux de la primauté du droit, de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans un État démocratique moderne.

\*\*\*

85. Le représentant de la **Suisse** au CCJE déclare que le pays a une solide tradition de démocratie directe. Les juges ont été et sont toujours élus à la suite d'une votation populaire ou par le Parlement. Il s'ensuit qu'ils sont généralement élus pour une période déterminée, le plus souvent comprise entre quatre et six ans. Une fois leur mandat achevé, ils doivent être réélus, ce qui peut soulever des problèmes concernant l'inamovibilité. Comme ils doivent être élus à l'issue d'un processus politique, les candidats aux fonctions de juge doivent être appuyés par un groupe politique, ce que l'on peut critiquer du point de vue de l'indépendance formelle.
86. En fait, le système judiciaire suisse reste considéré comme un "service public", une fonction publique exercée dans l'intérêt du public. On estime donc que les juges doivent représenter, dans une certaine mesure, les sensibilités des principaux groupes de la population et que l'appui apporté par un certain parti politique permet de mieux connaître les convictions et attitudes des candidats. En règle générale, les décisions de justice sont acceptées indépendamment de la procédure d'élection des juges. Des problèmes surgissent lorsque l'affiliation connue des juges à des partis politiques est perçue comme ayant un impact sensible sur leurs décisions. Cette affiliation est mentionnée dans la presse, ce qui influe sur la perception du rôle du système judiciaire.
87. La durée limitée du mandat pose également problème dans l'optique de l'indépendance. Jusqu'à présent, la réélection a, en fait, toujours été assurée. Si les candidats bénéficient d'ordinaire de l'appui de l'un des partis politiques lorsqu'ils font acte de candidature pour la première fois, leur réélection est généralement considérée comme obligatoire, ce qui fait que la majorité des partis appuient la candidature d'un juge, même s'il peut s'attirer les critiques d'un groupe. Une non-réélection en l'absence de problèmes disciplinaires causerait presque à coup sûr un scandale public. Les sondages d'opinion font apparaître un degré très élevé de confiance dans les tribunaux.

\*\*\*

88. À la suite de la tentative de "coup d'état" en **Turquie**, le Bureau du CCJE a, le 20 juillet 2016, adopté une déclaration dans laquelle il indiquait que, selon les informations qu'il avait reçues de plusieurs sources, un grand nombre de juges avaient été révoqués en Turquie et certains d'entre eux avaient même été arrêtés en dehors de toute procédure légale. Il a réaffirmé que

---

<sup>79</sup> Ibid.

l'immovibilité des juges était un élément essentiel de l'indépendance du système judiciaire et a invité instamment les autorités turques à limiter les cas de suspension de membres de l'appareil judiciaire à ceux dans lesquels existait un soupçon concret de participation à la tentative de "coup d'état", à garantir le respect du principe d'une procédure régulière pour ces juges et, en ce qui concerne les autres juges, à respecter leur indépendance et leur irrévocabilité.

89. De son côté, la réunion plénière du CCJE a, le 10 novembre 2016, adopté une déclaration concernant le système judiciaire en Turquie, dans laquelle elle indiquait que, pendant qu'elle se tenait, l'Association européenne des magistrats (AEM) et la Fédération européenne des juges administratifs (FEJA) avaient présenté au CCJE une demande, qui avait été antérieurement communiquée aux délégations et plus largement diffusée, concernant les mesures à prendre au regard de la situation critique de l'indépendance du système judiciaire en Turquie. Le CCJE, rappelant la déclaration de son Bureau en date du 20 juillet 2016, a écouté attentivement les informations présentées par la délégation turque au cours de la réunion plénière et, après examen de la question pendant celle-ci, a pris note des préoccupations et de la demande de l'AEM et de la FEJA tendant à ce que des mesures soient prises, et, en dépit des informations présentées par la délégation turque, a dit partager pleinement les préoccupations exprimées par ses membres et observateurs. Il s'est félicité des tentatives faites par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et la Commission de Venise pour obtenir d'autres informations fiables sur la situation de l'État de droit en Turquie et a déclaré que le CCJE se tenait prêt à appuyer la prise de toute mesure utile.
90. En outre, le Bureau du CCJE tient à exprimer sa préoccupation concernant les informations supplémentaires ci-après, qui lui ont été communiquées par les observateurs du Conseil consultatif – l'AEM et la FEJA – ainsi que par la Commission de Venise et l'APCE.
91. L'AEM signale en 2017, pour synthétiser les faits essentiels survenus depuis le 15 juillet 2016 et après l'instauration de l'état d'urgence en Turquie, que plus de 4 000 juges et procureurs, soit un quart de l'effectif total, ont été révoqués. L'immense majorité d'entre eux sont détenus dans des prisons surpeuplées et certains d'entre eux ont même été placés à l'isolement. Ils sont très peu nombreux à avoir été officiellement inculpés et les accusations dirigées contre eux sont jusqu'à présent et dans la plupart des cas vagues et abstraites. Selon l'AEM, plusieurs droits fondamentaux garantis par les articles 5 et 6 de la CEDH ne sont manifestement pas respectés<sup>80</sup>.
92. L'AEM indique également que la plateforme créée par quatre organisations européennes de juges – FEJA, AEM, Judges for Judges et MEDEL – pour fournir une assistance au système judiciaire turc a tout récemment invité de façon pressante les autorités turques à permettre à des observateurs internationaux d'assister aux audiences, à garantir le respect des Règles pénitentiaires européennes dans tous les centres de détention et, enfin, à libérer les juges et procureurs indûment détenus et à leur rendre leurs biens indûment saisis. Il a également été demandé au Conseil de l'Europe et à l'UE de convaincre les autorités turques de satisfaire aux exigences découlant des valeurs européennes fondamentales communes et, en tout état de cause, de mettre en place des mécanismes et d'appuyer les initiatives devant permettre à des observateurs internationaux d'assister aux procès<sup>81</sup>.
93. La FEJA a appelé spécifiquement l'attention sur la situation actuelle du système judiciaire en Turquie et affirmé qu'il avait été procédé à des révocations massives (concernant plus de 4 000 juges et procureurs) et à des arrestations massives (quelque 2 450 juges et procureurs). La Fédération indique que les décisions de révocation ne sont pas fondées sur un procès équitable, ne sont pas prises à titre personnel et ne se conforment pas aux exigences propres à une décision judiciaire. Elle signale également que les décisions d'arrestation

---

<sup>80</sup> Voir le rapport de l'AEM du 31 août 2017 pour les membres du CCJE.

<sup>81</sup> Ibid.

visant des juges et des procureurs ne sont pas prises dans le respect des droits fondamentaux garantis par les articles 5 et 6 de la CEDH, et que la législation relative à l'état d'urgence est excessive<sup>82</sup>.

94. La Commission de Venise, également citée par la FEJA, a conclu que "le processus décisionnel ayant débouché sur la révocation de fonctionnaires<sup>83</sup> était déficient au sens où lesdites révocations n'étaient pas basées sur un raisonnement individualisé, de sorte qu'il rendait tout véritable contrôle judiciaire a posteriori des décisions concernées virtuellement impossible"<sup>84</sup>. "Les révocations collectives au moyen de « listes » annexées aux décrets-lois (et autres mesures analogues) semblent avoir arbitrairement privé des milliers de personnes de la faculté d'obtenir le contrôle judiciaire de la décision les frappant. La Commission de Venise est particulièrement préoccupée par l'absence apparente d'accès à la justice pour les fonctionnaires ayant été révoqués directement par décret-loi"<sup>85</sup>.
95. La FEJA indique également que la pratique des mutations forcées de juges dans d'autres tribunaux (situés en des lieux lointains) et celle consistant à leur retirer certaines affaires<sup>86</sup> sont toujours en vigueur. Elle mentionne le cas de Mustafa Karadag, président de l'Union des juges, qui a été muté dans un lieu éloigné. Cette mutation n'était pas volontaire et n'a pas été véritablement motivée<sup>87</sup>.
96. La Fédération fait état de "l'effet dissuasif" que les révocations et arrestations massives auxquelles il est procédé en l'absence de toute accusation individualisée ont au sein du système judiciaire<sup>88</sup>. En d'autres termes, les juges qui restent en fonctions craignent d'être eux-mêmes victimes de ces mesures arbitraires et ne peuvent plus être considérés comme indépendants, dans la mesure où une pression trop forte s'exerce sur eux<sup>89</sup>.
97. Tout récemment, l'APCE, lors de sa session de l'automne 2017, a "réité(éré) sa plus vive préoccupation face à l'ampleur des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence" et appelé les autorités turques "à mettre fin immédiatement aux révocations collectives de juges et de procureurs, ainsi que d'autres fonctionnaires, par décrets-lois et à s'assurer que le cas de ceux qui (avaient) déjà été révoqués sera(it) révisé par un «tribunal» remplissant les critères de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme."<sup>90</sup>
98. Les juges et les procureurs en Turquie qui ont été licenciés à la suite de la tentative de coup d'État manquée en 2016 peuvent demander réparation devant le Conseil d'État turc. La Cour européenne des Droits de l'Homme, tout en soulignant que cette conclusion ne préjugait pas un éventuel réexamen de la question de l'effectivité du recours en question et de la capacité des juridictions nationales à établir une jurisprudence constante compatible avec les exigences de la Convention, a estimé que le recours devant le Conseil d'Etat était a priori accessible et qu'il n'y avait aucune preuve suggérant qu'il n'était pas en mesure de fournir une réparation appropriée<sup>91</sup>.

---

<sup>82</sup> Voir le rapport de la FEDJA du 21 août 2017 pour les membres du CCJE.

<sup>83</sup> Y compris de juges, voir l'avis de la Commission de Venise sur les Décrets-Lois d'urgence CDL-AD(2016)037, note de bas de page 59.

<sup>84</sup> Ibid. par. 140.

<sup>85</sup> Ibid., par. 227 et 228.

<sup>86</sup> Voir le rapport de la FEJA du 21 août 2017 pour les membres du CCJE : se réfèrent par exemple <http://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-board-of-judges-prosecutors-temporarily-suspends-four-for-ordering-release-of-gulen-suspects.aspx?pageID=238&nID=111576&NewsCatID=509>

<sup>87</sup> Voir le rapport de la FEJA du 21 août 2017 pour les membres du CCJE

<sup>88</sup> Ibid, se référant également à Commission de Venise, Avis sur les décrets-lois d'urgence CDL-AD(2016)037, par. 147 et suiv.

<sup>89</sup> Voir le rapport de la FEJA du 21 août pour les membres du CCJE.

<sup>90</sup> Voir la résolution 2188 (2017) de l'APCE, version provisoire : "Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – exemples sélectionnés", par. 12 et 12.4.

<sup>91</sup> Voir CeDH Çatal c. Turkey (requête 2873/17), 10 mars 2017.

99. Le représentant de l'**Ukraine** au CCJE déclare que la réforme judiciaire, qui a sensiblement modifié la structure du système judiciaire ukrainien ainsi que les procédures de nomination, de révocation et de responsabilisation des juges, a entraîné une vague de départs à la retraite parmi les juges des juridictions ordinaires et d'appel. Cette période de transition ouverte par les réformes a soulevé un certain nombre de problèmes liés aux ressources disponibles. La pénurie générale de juges dans les tribunaux concernés, qui atteint presque 40 % des effectifs, a nui à l'ensemble du système judiciaire car le nombre de dossiers à traiter par les juges en exercice est devenu si important qu'il ne leur permet pas de s'occuper dans des délais raisonnables de toutes les affaires dont ils sont saisis.
100. Le règlement du problème ancien de la nomination pour une durée indéfinie des juges dont le mandat de cinq ans est venu à expiration s'éternise. La nomination initiale à long terme des juges pourrait être introduite, car la formation qu'un nouveau juge doit suivre doit durer au moins un an et demi, ce qui correspond en fait à la règle en vigueur pour la nomination des juges.
101. Les modalités de mise en place des garanties nécessaires en ce qui concerne la nomination des juges sembleraient conformes aux normes internationales. Toutefois, un risque subsiste pour l'indépendance du système judiciaire et l'on peut citer des cas d'ingérence ou de tentative d'ingérence dans ses activités indépendantes.
102. En particulier, le 14 avril 2017, le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi de 104 requêtes pour fait d'ingérence dans la justice. De son côté, le Conseil des juges ukrainiens a été saisi entre 2015 et 2017 de 153 requêtes émanant de juges qui alléguaient une ingérence dans leurs activités.
103. Les faits évoqués dans les requêtes sont systématiquement expliqués par certaines autorités judiciaires et par les représentants des organes judiciaires autonomes dans les plaintes déposées auprès des services de détection et de répression et des organes de l'exécutif, mais donnent rarement lieu à la prise de mesures adéquates.
104. Pour obtenir gain de cause, certains justiciables, plutôt que d'utiliser leur droit de faire appel et de se pourvoir en cassation, déposent auprès des services de détection et de répression une plainte aux termes de laquelle le jugement rendu en ce qui les concerne est illégal et que le fait de l'avoir rendu constitue une infraction. Les plaintes de ce type préparent à des déclarations publiques énergiques de représentants des pouvoirs législatif et exécutif, ainsi que d'autres organisations, qui donnent à penser que les juges sont corrompus et incompetents.
105. Il convient de mentionner que la Cour suprême a été liquidée en application de la loi sur le système judiciaire et le statut des juges, adoptée le 2 juin 2016, tous les juges la composant ont été révoqués et un processus de sélection par concours a été mis en place en vue de nommer 120 nouveaux juges de la Cour suprême. Un nouvel organe, le Conseil de l'intégrité publique, a apporté sa contribution à ce processus; il est également chargé par la loi de donner des avis sur l'intégrité des candidats. Ce processus et, en particulier, le rôle attribué à ce Conseil n'ont pas été sans susciter une controverse. La nouvelle Cour a été annoncée en juillet 2017.
106. La FEJA signale que la loi ukrainienne prévoit une période probatoire de cinq ans pour les juges nouvellement nommés. Une fois le juge nommé à titre définitif (naguère par le Parlement ukrainien, à présent par le Conseil supérieur de la magistrature), son mandat devient permanent. Pendant qu'il attend une nomination définitive, l'intéressé ne peut exercer les fonctions de juge.



107. La FEJA relève que la situation s'est améliorée depuis que le Conseil supérieur de la magistrature se charge de nommer les juges. Il est arrivé que le Parlement refuse de se prononcer et, ce faisant, retarde la nomination des juges à l'issue de la période probatoire de cinq ans.

\*\*\*

108. Le représentant du **Royaume-Uni** au CCJE indique que les juges bénéficient d'un degré élevé de sécurité d'emploi. De par la loi, les juges de la Cour suprême, de la *Court of Appeal* et de la *High Court* exercent leurs fonctions sous réserve de bonne conduite, mais peuvent être révoqués sur requête des deux Chambres du Parlement. En pratique, en vertu de ces dispositions, la révocation d'un juge doit faire l'objet d'une requête présentée à la Couronne par les deux Chambres, procédure qui n'a pas été appliquée depuis plus de 250 ans.

109. La sécurité d'emploi des autres juges est moindre : c'est ainsi que les juges itinérants peuvent être révoqués par le Lord Chancelier (Ministre de la justice), avec l'accord du président de la section pénale de la *Court of Appeal*, pour incompétence notoire ou faute grave, et des dispositions analogues s'appliquent aux juges d'instance. La "faute grave" n'est pas définie. L'âge de la retraite est fixé à 70 ans pour tous les juges, encore qu'ils puissent être invités à continuer d'exercer leurs fonctions à temps partiel jusqu'à l'âge de 75 ans.

110. La loi de 2005 fait obligation au Ministre de la justice et à tous les autres ministres exerçant des responsabilités en rapport avec le système judiciaire ou l'administration de la justice de défendre et de garantir l'indépendance du système judiciaire. Certains juges ont le sentiment que cette obligation n'est pas toujours véritablement respectée.

## **B. Indépendance organisationnelle : Conseils de la justice et administration des tribunaux**

111. La FEJA signale qu'en **Autriche**, certaines des provinces ("Länder") ne se sont pas dotées d'une législation selon laquelle le président du tribunal administratif ne doit pas suivre les instructions du gouvernement de la province. Dans ces provinces (à Vienne, par exemple), ce dernier assure dans une large mesure l'administration de la justice. La FEJA souligne que cela n'est pas conforme à la Rec(2010)12 (par. 4 et 7).

\*\*\*

112. Le représentant de la **Bulgarie** au CCJE indique qu'en 2015-2016, on a modifié la Constitution et la loi sur le système judiciaire en ce qui concerne l'organisation de ce système. Ces modifications ont été adoptées à la suite d'un large débat sur la stratégie de réforme du système judiciaire axée sur le renforcement de ce système, l'amélioration de son fonctionnement, la consolidation de son indépendance et l'effectivité du droit d'accès à la justice, et à la lumière des recommandations de la Commission de Venise et du CCJE<sup>92</sup>.

113. La loi modifie la composition et les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Naguère monocaméral, le CSM est désormais divisé en deux collèges distincts réservés aux juges et aux procureurs, respectivement. De la sorte, les membres qui représentent les procureurs et les magistrats chargés des enquêtes ne peuvent pas trancher les questions de personnel et de discipline concernant les juges et vice versa. Le Conseil plénier se prononce

---

<sup>92</sup> Il est fait référence aux recommandations de la Commission de Venise et du CCJE dans les considérants de la loi portant modification de la loi sur le système judiciaire.

sur les questions communes et les collèges se concentrent sur les questions concernant leur groupe professionnel.

114. Dans son dernier rapport sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, l'UE a fait observer que "(l)e Conseil supérieur de la magistrature est la principale institution régissant le système judiciaire bulgare et l'obtention de résultats concrets en matière de réforme judiciaire dépend en grande partie de son bon fonctionnement, tant sur le plan du professionnalisme que sur celui de la transparence. Son action ... doit ... s'accompagner d'un engagement plus large de l'ensemble des acteurs de l'État en faveur de l'indépendance judiciaire et d'une coopération loyale entre institutions. Il est capital qu'une atmosphère de travail apolitique et professionnelle règne au sein de cette institution, axée sur les priorités de la réforme judiciaire. La série de controverses et de luttes intestines qui ont secoué le Conseil supérieur de la magistrature ces dernières années ont alimenté les soupçons d'ingérence extérieure et mis à mal la confiance de l'opinion publique bulgare dans son système judiciaire<sup>93</sup>. En conséquence, l'un des tests les plus significatifs pour 2017 sera l'élection du nouveau Conseil, tant en ce qui concerne les membres désignés au sein de la magistrature qu'en ce qui concerne ceux nommés par le Parlement. Il importera que ces élections soient menées, de manière visible, de façon ouverte et transparente, à l'issue d'un débat sérieux sur les mérites des différents candidats. Le collège nouvellement élu devra alors obtenir des résultats probants en matière de prise de décision impartiale et professionnelle dans des domaines clés"<sup>94</sup>.
115. Par conséquent, l'UE a recommandé de "veiller à la transparence de l'élection du futur Conseil supérieur de la magistrature, au moyen d'une audition publique à l'Assemblée nationale avant l'élection des membres du quota parlementaire et en donnant à la société civile la possibilité de formuler des observations sur les candidats."<sup>95</sup>.
116. MEDEL signale qu'"en juin 2017, les juges éliront leurs pairs qui siégeront au prochain CSM. Ce sera la première fois qu'aura lieu une élection directe, permettant à tous les juges de voter. Les élections à venir préoccupent beaucoup l'AJB (Association des juges bulgares) car des juges appartenant à différents tribunaux du pays ont allégué que, bien avant le lancement officiel de la campagne électorale, les présidents de plusieurs cours d'appel avaient enjoint aux juges de tous les tribunaux relevant des différentes circonscriptions judiciaires d'appeler à voter en bloc pour les candidats préapprouvés, en faisant valoir que la diversification, au niveau des circonscriptions d'appel, était souhaitable et serait ainsi réalisée. Les juges de différentes circonscriptions judiciaires ont dit craindre une éventuelle fraude électorale parce que le CSM n'avait pas choisi un système adéquat et fiable de vote électronique à distance qui assure le secret du vote. Le CSM a lancé le système sans respecter les critères de transparence et n'a pas répondu aux questions qui lui avaient été posées à la suite du vote électronique organisé à titre expérimental à la fin de 2016. Ces craintes ont été aggravées par le refus du CSM d'autoriser un expert à procéder à une évaluation indépendante du système avant les prochaines élections"<sup>96</sup>.
117. De plus, MEDEL signale qu'"au printemps de 2016, de nouvelles modifications à la loi sur le système judiciaire ont été adoptées dans le cadre de la réforme en cours ... conférant aux assemblées générales des tribunaux de nouveaux pouvoirs concernant principalement la participation des juges à la gestion des tribunaux et la présentation de candidats aux fonctions de président de tribunal. D'autres modifications importantes ont porté sur l'évaluation de la performance et l'évolution de carrière des juges, ainsi que sur les procédures disciplinaires. Toutefois, ces modifications n'ont pas permis d'améliorer

---

<sup>93</sup> La Bulgarie fait toujours partie des États membres de l'UE dans lesquels l'indépendance de la justice est perçue comme la plus faible. Tableau de bord de la justice dans l'UE 2016, p. 35.

<sup>94</sup> Voir le rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil "Sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification", Bruxelles, 25.1.2017 COM(2017) 43 final, p. 8.

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Voir le rapport de MEDEL de 2017 sur la justice en Europe, p. 9.

fondamentalement la gouvernance judiciaire. La réforme a suscité une résistance ouverte parmi la majorité des membres du CSM actuel. Une fois que les modifications législatives eurent été adoptées, cette majorité opposée à la réforme a entrepris d'en entraver l'application. Plusieurs présidents de tribunal ont été élus alors que leur candidature n'avait pas été appuyée par les assemblées générales de juges. De plus, le CSM a choisi de feindre d'ignorer les nouvelles dispositions relatives à la promotion des juges et à l'évaluation de leur performance. De son côté, la majorité des membres de la Chambre des juges a systématiquement feint d'ignorer les informations publiquement disponibles sur des cas présumés de corruption et de gouvernance judiciaire défailante"<sup>97</sup>.

\*\*\*

118. Le représentant de **Chypre** au CCJE déclare que la nomination des juges des tribunaux de première instance et des tribunaux spécialisés, ainsi que leur promotion et les mesures disciplinaires qui leur sont applicables sont l'affaire du Conseil de la justice et que l'administration des tribunaux relève directement et exclusivement de la Cour suprême. Dans l'exercice de cette responsabilité, cette dernière est épaulée par le greffier en chef et ses collaborateurs, tandis que les juridictions inférieures peuvent compter sur leur propre greffier et ses collaborateurs. Seuls les bâtiments et palais de justice relèvent de la responsabilité du ministère de la Justice, qui n'est associé d'aucune autre manière à l'administration de la justice.

\*\*\*

119. Le représentant de la **République tchèque** au CCJE indique qu'il n'existe pas encore de Conseil de la justice. C'est le ministère de la Justice qui est chargé de l'administration des tribunaux.

120. MEDEL signale que l'Union des juges de la République tchèque s'est depuis longtemps fixé comme priorité de promouvoir un changement de modèle en matière d'administration et d'organisation du système judiciaire. Elle a à maintes reprises mis l'accent sur l'inévitable question de la création d'un Conseil supérieur de la magistrature doté des pouvoirs nécessaires pour assurer, à un haut niveau de qualité, une administration responsable et continue des tribunaux, ainsi qu'une protection adéquate de l'indépendance des tribunaux et des juges, qui seraient ainsi mis à l'abri de la pression croissante du pouvoir exécutif. Du point de vue du bon fonctionnement du système judiciaire en République tchèque, le modèle judiciaire existant, qui relève de l'administration publique et dont la mise en œuvre est assurée par le ministère de la Justice, est depuis longtemps considéré comme inadapté. Le changement de modèle en matière d'administration et d'organisation du système judiciaire tchèque libérerait ce système de sa dépendance à l'égard des cycles électoraux. Ce Conseil supérieur de la magistrature devrait être une institution professionnelle chargée de coordonner tous les changements nécessaires; il ne dépendrait pas du résultat d'élections ni des changements qui les accompagnent. À l'heure actuelle, le pouvoir exécutif ne semble pas s'intéresser particulièrement à la création d'une telle autorité et n'offre pas non plus de solutions pour régler les problèmes urgents<sup>98</sup>.

121. MEDEL prend comme exemple la nécessité de recodifier les règles de procédure en vigueur. Les codes de procédure civile et pénale ont été rédigés il y a longtemps, dans des circonstances différentes, et ne répondent plus aux besoins actuels. Une nouvelle codification a bien été mise en place pour le droit matériel, mais le droit procédural n'est pas conforme aux nouveaux codes et nécessite une refonte totale. C'est au ministère de la

---

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Voir le rapport de MEDEL de 2017 sur la justice en Europe, pp. 27 et 28.

Justice qu'il incombe de prendre les mesures législatives qui s'imposent; malheureusement, les cycles électoraux s'en mêlent et les projets de loi un temps examinés n'aboutissent pas<sup>99</sup>.

122. La FEJA signale qu'en République tchèque, à la différence des autres pays d'Europe orientale, l'administration judiciaire relève du Ministre de la justice. Les membres de l'appareil judiciaire considèrent ce fait comme une protection insuffisante (entre autres, cette situation crée une dépendance à l'égard des cycles électoraux, et les mesures destinées à répondre aux besoins stressants du système judiciaire ne sont prises qu'avec réticence, s'agissant notamment de rédiger un texte législatif cohérent devant régir les procédures judiciaires). Il n'existe encore aucun conseil de la justice, bien que les membres de l'appareil judiciaire tchèque en réclament la création depuis quelques années.
123. La FEJA indique que la nécessité perçue et soulignée à maintes reprises de la création d'un conseil de la justice, qui consoliderait la protection de l'indépendance du système judiciaire à l'égard de la pression de plus en plus forte du pouvoir exécutif, devrait être prise au sérieux, et les pouvoirs législatif et exécutif nationaux devraient y répondre. Le degré de protection de l'indépendance de ce système serait donc amélioré d'une façon conforme aux normes européennes<sup>100</sup>.

\*\*\*

124. Le représentant de la **Géorgie** au CCJE déclare que le Conseil supérieur de la magistrature comprend 15 membres, dont neuf membres juges et six membres non juges. Huit des membres juges sont élus par la conférence des juges. Le président de la Cour suprême préside le Conseil *ès qualité*. Cinq membres sont élus par le Parlement et un membre est nommé par le Président géorgien.
125. L'administration des tribunaux, à l'exception de la Cour suprême, relève de la responsabilité du Conseil supérieur de la magistrature. La Cour suprême est autogérée. Le Conseil dispose de son propre budget. Le ministère de la Justice n'est nullement associé à l'administration des tribunaux. Il est toutefois habilité à établir et à mettre en chantier, par l'intermédiaire du gouvernement, des projets d'amendements à des textes législatifs concernant toutes questions liées à la réforme du système judiciaire. La participation active de représentants des tribunaux à l'examen de tous les projets de loi relatifs à cette réforme est l'une des principales questions actuellement débattues.
126. On s'accorde largement à reconnaître que le système actuel de distribution et de gestion des procédures est défectueux et ne permet pas d'assurer une répartition équilibrée de la charge de travail entre les juges. À l'heure actuelle, le principal défi pour le système judiciaire consiste à mettre en œuvre un système électronique de distribution des procédures qui garantirait une répartition aléatoire des affaires entre les juges.

\*\*\*

127. Le représentant de l'**Islande** au CCJE indique que, le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la nouvelle loi sur les tribunaux entre en vigueur. La hiérarchie judiciaire comportera alors non plus deux, mais trois niveaux, et le Conseil de la justice, qui s'occupe actuellement des tribunaux de district, sera chargé de l'administration de tous les tribunaux.

\*\*\*

128. Le représentant du **Luxembourg** au CCJE déclare que la réforme consistant à créer le Conseil de la justice, promise depuis près de 10 ans, se fait encore attendre. Elle devrait toutefois intervenir avant la fin de l'actuelle législature (fin 2018).

---

<sup>99</sup> Ibid., p. 28.

<sup>100</sup> Voir l'avis n° 10(2007) du CCJE sur le Conseil de la justice au service de la société, résumé A. a).

\*\*\*

129. MEDEL signale que le système judiciaire de la **République de Moldova** traverse une phase de refonte. La loi du 1<sup>er</sup> juillet 2016 sur la réorganisation des tribunaux prévoit la fusion de tribunaux de première instance, dont le nombre doit être ramené de 44 à 15, de manière que chaque tribunal compte au moins neuf juges. À Chisinau, les cinq tribunaux fusionnent en un seul, et les tribunaux spécialisés (tribunal de commerce de district et tribunal militaire) cessent leur activité. La nouvelle carte judiciaire est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Parallèlement, la spécialisation des juges des tribunaux de première instance est mise en œuvre. L'importance du flux des affaires à traiter, le déséquilibre dans le volume de travail des tribunaux et le surmenage des juges et des auxiliaires de justice ont des répercussions sur les capacités de traitement des tribunaux, entraînent des retards, multiplient le nombre de fois qu'un tribunal doit siéger par jour et allongent la durée des procédures, ce qui pourrait nuire à la qualité de l'administration de la justice<sup>101</sup>.

\*\*\*

130. Le représentant du **Monténégro** au CCJE indique qu'en ce qui concerne les relations entre le Conseil de la justice et le système d'administration des tribunaux, ce dernier est indépendant sur le plan organisationnel et sa gestion relève de la responsabilité du président de chaque tribunal. Toutefois, l'autorisation du Conseil de la justice est nécessaire en ce qui concerne l'établissement des lieux de travail, le montant et les critères de fixation des traitements des auxiliaires de justice, ainsi que les critères et modalités de fixation de la partie variable de la rémunération pour les mêmes catégories d'agents.

\*\*\*

131. Le représentant de la **Norvège** au CCJE déclare que l'Administration norvégienne des tribunaux est dirigée par une commission et que son activité quotidienne est gérée par un "directeur général". Les membres de la commission exercent leurs fonctions en sus de leurs occupations ordinaires. La commission se compose de neuf membres : trois juges des tribunaux ordinaires, un juge des tribunaux chargés des affaires de remembrement, deux représentants élus par le Parlement (le *Storting*), un représentant des officiers de justice et deux praticiens du droit.

132. Le Conseil de l'Europe recommande qu'au moins la moitié des membres des conseils de la justice soient des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire<sup>102</sup>. De ce point de vue, le modèle norvégien n'est pas conforme à cette recommandation car la majorité des membres de la commission ne sont pas des juges.

133. De plus, c'est le gouvernement qui désigne les juges appelés à siéger à la commission : ils ne sont pas choisis par leurs pairs. Aucune disposition ne fait obligation au gouvernement de consulter les juges ou leurs associations préalablement à la désignation de membres de l'appareil judiciaire pour siéger à la commission. Par ailleurs, le gouvernement choisit le membre de la commission appelé à la présider. Tant le CCJE que la Commission de Venise recommandent que cette instance élise elle-même son président<sup>103</sup>.

\*\*\*

---

<sup>101</sup> Voir le rapport de MEDEL de 2017 sur la justice en Europe, p. 19.

<sup>102</sup> Voir la Rec(2010)12, par. 27.

<sup>103</sup> Voir l'avis n° 10(2007) du CCJE, par. 33; et l'avis n° 403/2006 de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires, adopté par la Commission de Venise lors de sa 70<sup>e</sup> session plénière, tenue les 16 et 17 mars 2007, par. 35.

134. Par lettre datée du 3 avril 2017, le président du Conseil national de la magistrature de la **Pologne** a demandé au CCJE de rendre un avis sur le projet de loi portant modification de la loi de 2011 sur le Conseil national de la magistrature polonaise et de plusieurs autres lois. Il était demandé au CCJE d'évaluer le degré de conformité des modifications proposées aux normes internationales concernant l'indépendance des juges.
135. Après avoir examiné en urgence cette demande ainsi que toutes les informations disponibles sur la question, le Bureau du CCJE a adopté son avis le 7 avril 2017. Le Bureau a souligné avec inquiétude que le projet de loi en question constituerait une grave régression dans l'optique d'une véritable indépendance du système judiciaire en Pologne.
136. En particulier, le Bureau s'est dit profondément préoccupé par les incidences du projet de loi sur le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et celui de l'indépendance du système judiciaire, car il s'agissait concrètement de transférer le pouvoir de nommer les membres du Conseil national de la magistrature du pouvoir judiciaire au pouvoir législatif. Afin de respecter les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire, les membres juges de ce Conseil devraient continuer d'être choisis par le pouvoir judiciaire.
137. En outre, la division du Conseil en deux assemblées et la nouvelle procédure de nomination des juges qui sont proposées pourraient porter atteinte à l'indépendance du système judiciaire dans la mesure où les pouvoirs législatif et exécutif joueraient un rôle décisif dans la nomination des juges et des juges stagiaires, ce qui entraverait les travaux du Conseil et affaiblirait le rôle de ce dernier en tant qu'organe constitutionnel et gardien de l'indépendance du système judiciaire.
138. Le Bureau a également souligné que la révocation des juges siégeant actuellement au Conseil avant la fin de leur mandat ne serait pas conforme aux normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire.
139. Ce projet de loi a également été critiqué par l'OSCE<sup>104</sup> et d'autres acteurs nationaux et internationaux. Néanmoins, il a été adopté par le Parlement. À cette occasion, le Bureau du CCJE a, le 17 juillet 2017, adopté en urgence une déclaration dans laquelle il disait déplorer profondément l'adoption de cette loi et a réitéré les préoccupations mentionnées plus haut.
140. Dans la même déclaration, le Bureau a souligné que le Parlement avait adopté une autre loi qui donnerait au Ministre de la justice (qui était en même temps procureur général) le pouvoir de révoquer les présidents de tribunal et de les remplacer dans les six mois qui suivraient l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi. Cela constituerait une régression importante pour l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire en Pologne.
141. Toujours dans la même déclaration, le Bureau s'est dit vivement préoccupé par un autre projet de loi, sur la Cour suprême polonaise, celui-là, qu'un groupe de membres du parti Droit et justice a récemment présenté au Parlement. Selon ce projet, tous les juges siégeant actuellement à la Cour suprême, à l'exception d'un groupe de juges choisis arbitrairement par le Ministre de la justice, seraient mis à la retraite le jour qui suivrait l'entrée en vigueur de cette loi.
142. En vertu de ce projet de loi, la Cour suprême serait subordonnée au Ministre de la justice pour ce qui est de son organisation et de ses ressources humaines. Par ailleurs, le Ministre de la justice serait seul habilité à proposer des candidats aux fonctions de juge de la Cour suprême. Si elle était adoptée, cette loi mettrait un peu plus à mal la séparation des pouvoirs de l'État, l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire en Pologne. L'élection des nouveaux juges de la Cour suprême serait placée sous l'influence de la sphère politique.

---

<sup>104</sup> Voir l'avis final du 5 mai 2017 du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature polonaise et de plusieurs autres lois.

143. Le Bureau a conclu que le projet de loi sur la Cour suprême polonaise et la proposition tendant à révoquer les juges de cette Cour avant la fin de leur mandat contrevenaient aux normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire, et a donc vivement recommandé aux autorités polonaises de ne pas adopter ni introduire les modifications de la loi proposées.
144. L'adoption de ces deux lois au début de juillet 2017, ainsi que l'examen du projet de loi sur la Cour suprême polonaise, ont entraîné des manifestations de protestation massives en Pologne, auxquelles ont participé non seulement les membres de l'appareil judiciaire polonais, mais aussi le grand public, et ont été vivement critiqués par le Conseil de l'Europe, l'UE et tout un éventail d'acteurs internationaux, tels que le RECJ<sup>105</sup>, le CCBE<sup>106</sup>, l'AEM et la FEJA, et nationaux, tels que le Conseil supérieur de la magistrature italien<sup>107</sup>.
145. C'est ainsi que le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a, le 18 juillet 2017, écrit au président du Parlement polonais au sujet du projet de loi sur la Cour suprême, en lui disant qu'il jugeait particulièrement préoccupantes les dispositions du projet qui mettraient un terme au mandat de tous les juges de la Cour suprême, à l'exception de certains d'entre eux qui avaient été spécialement désignés pour aller jusqu'au terme de leur mandat.
146. Le Secrétaire général a souligné par ailleurs que le projet de loi devait être mis en regard d'autres textes sur le système judiciaire récemment adoptés en Pologne, qui suscitaient également des inquiétudes, et il s'est référé aux lois susvisées. Il a ajouté que compte tenu du rôle joué par le pouvoir judiciaire, les pouvoirs exécutif et législatif devaient être particulièrement prudents lorsqu'ils envisageaient des modifications législatives qui touchaient directement le fonctionnement indépendant du système judiciaire. Le Secrétaire général a incité le Parlement à respecter les normes du Conseil de l'Europe et à ne pas agir dans la précipitation<sup>108</sup>.
147. Le Bureau du CCJE a suivi tous ces développements avec beaucoup d'attention et est resté quotidiennement en contact avec le système judiciaire polonais. Le 28 juillet 2017, le président de l'Association de juges polonais IUSTITIA a informé le CCJE que le Président polonais avait annoncé qu'il mettrait son veto aux lois sur le Conseil national de la magistrature et sur la Cour suprême. Le président de IUSTITIA a expliqué qu'en principe, le Parlement polonais pouvait contester le veto du Président. Le parti "Droit et justice" disposait d'une majorité simple au Parlement, alors qu'il avait besoin d'une majorité des trois cinquièmes s'il décidait de passer outre à la décision du Président. La lettre indiquait que le parti aurait du mal à obtenir cette majorité, mais qu'il pouvait toujours essayer.
148. Toutefois, l'auteur de la lettre se disait très préoccupé par le fait que le Président avait bel et bien promulgué la loi susvisée sur l'organisation des tribunaux de droit commun, qui habilitait le Ministre de la justice à révoquer les présidents de ces tribunaux et à les remplacer, et lui conférait d'autres pouvoirs en matière d'administration et de gestion de ces tribunaux. L'auteur se disait également inquiet en ce qui concernait les deux lois auxquelles le Président avait opposé son veto et ce qu'il en adviendrait, et, si de nouveaux projets de loi devaient être établis, se demandait s'ils seraient conformes aux normes européennes. Le Bureau du CCJE a décidé de suivre de près cette situation délicate.

---

<sup>105</sup> Voir la déclaration du Conseil exécutif du RECJ, 17 juillet 2017.

<sup>106</sup> Le président du CCBE a écrit à ce sujet au Président polonais le 18 juillet 2017.

<sup>107</sup> Voir la résolution adoptée par le Conseil supérieur de la magistrature (Consiglio Superiore della Magistratura) italien, 20 juillet 2017.

<sup>108</sup> <http://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-raises-concerns-over-polish-draft-law-on-supreme-court> .

149. Par lettre datée du 3 octobre 2017, le président du Conseil national de la magistrature polonaise a demandé au CCJE de rendre un avis sur le nouveau projet de loi sur le Conseil national de la magistrature établi par le Président polonais.
150. Dans son avis officiel, adopté et publié le 12 octobre 2017, le Bureau du CCJE a souligné que ce nouveau projet n'apaisait pas les préoccupations les plus graves suscitées par le projet précédent<sup>109</sup>, à savoir les méthodes de sélection des membres juges du Conseil et la révocation des membres juges actuels avant la fin de leur mandat.
151. La seule modification importante figurant dans le nouveau projet était que l'élection des 15 membres juges du Conseil requerrait une majorité des 3/5 du Sejm<sup>110</sup>. Toutefois, comme l'a souligné le Bureau du CCJE, cela ne levait en rien la préoccupation essentielle portant sur le transfert du pouvoir judiciaire au pouvoir législatif du pouvoir de nommer les membres du Conseil, d'où un risque sérieux de politisation des membres juges découlant de la politisation de la méthode d'élection. On pouvait d'ailleurs considérer que le nouveau projet introduisait un risque encore plus grand, puisqu'il prévoyait que si une majorité des deux tiers ne pouvait être atteinte, les juges ayant reçu le plus grand nombre de voix seraient élus.
152. De surcroît, étant donné que le Président polonais proposait, comme dans le projet précédent, que le Sejm élise également les 15 membres juges du Conseil, en plus des quatre membres de droit et des six membres actuellement élus par le Parlement en son sein, il s'ensuivait concrètement que presque tous les membres du Conseil seraient élus par le Parlement. Une telle proposition était manifestement contraire aux normes du Conseil de l'Europe, comme le Bureau l'a fait observer, en se référant aux avis du CCJE et à un certain nombre d'autres sources importantes<sup>111</sup>.
153. En ce qui concerne le mandat des membres du Conseil, le nouveau projet a, comme le précédent, prévu de ne pas laisser les 15 juges siégeant actuellement au Conseil aller jusqu'au bout de leur mandat. Ils ne continueraient à y siéger que jusqu'à l'élection des 15 nouveaux membres par le Sejm.
154. Le Bureau a souligné qu'un membre de tout conseil de la justice, c'est-à-dire d'un organe constitutionnel investi d'une mission d'une importance fondamentale pour l'indépendance du système judiciaire, ne devrait être révoqué qu'en mettant en œuvre – au minimum – les garanties et procédures applicables à la révocation d'un juge ordinaire. Dans le cas d'une révocation anticipée, la procédure doit être transparente et exclure fermement tout risque d'influence politique, ce qui n'est le cas ni du précédent projet ni du nouveau.
155. Qui plus est, cette disposition compromettait les garanties énoncées dans l'article 6 de la CEDH dans la mesure où les membres actuels du Conseil ne pourraient apparemment pas contester la cessation de leur mandat devant une instance judiciaire autre que le Tribunal constitutionnel polonais, dont l'indépendance à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif a été mise en doute<sup>112</sup>. À cet égard, le Bureau du CCJE a également fait référence à l'arrêt rendu par la Grande Chambre de la CrEDH<sup>113</sup>.

---

<sup>109</sup> Adopté par le Parlement avant que le Président n'y mette son veto.

<sup>110</sup> Chambre basse du Parlement polonais.

<sup>111</sup> Au moins la moitié des membres des Conseils de la justice devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire (voir la Rec(2010)12, par. 27). La Commission de Venise a demandé en particulier que les membres juges d'un Conseil de la justice soient élus ou nommés par leurs pairs; voir le rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : l'indépendance des juges adopté par la Commission de Venise lors de sa 82<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 mars 2010), par. 32. De son côté, le BIDDH de l'OSCE a souligné que si le pouvoir législatif, et non le pouvoir judiciaire, devait nommer les 15 membres juges du Conseil de la justice, cela mettrait à mal l'indépendance d'un organe qui vise principalement à garantir l'indépendance de la justice en Pologne; voir l'avis final du 5 mai 2017 du BIDDH de l'OSCE sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature polonaise et de plusieurs autres lois, par. 12.

<sup>112</sup> Voir notamment le rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 108<sup>e</sup> session plénière, 14-15 octobre 2016 sur la loi sur le Tribunal constitutionnel polonais (en particulier le par. 123) :



156. En conclusion, le Bureau a recommandé que le projet de loi soit retiré et que la loi actuelle reste en vigueur. Il a souligné que si de nouveaux projets de loi étaient proposés, ils devraient être pleinement conformes aux normes du Conseil de l'Europe en matière d'indépendance du système judiciaire.
157. S'agissant du nouveau projet de loi sur la Cour suprême, le Bureau du CCJE, même s'il n'avait pas adopté d'avis officiel, continuait d'examiner la question. Il a mis en avant certaines préoccupations, concernant notamment la proposition, énoncée dans le nouveau projet et non motivée, d'abaisser l'âge de la retraite à 65 ans et l'âge de départ volontaire à la retraite de 60 ans pour les femmes juges. Ce changement se traduirait par une révocation anticipée d'environ 40 % des juges de la Cour suprême. Or, ce sont les juges les plus expérimentés. Par ailleurs, le traitement différentiel des hommes et des femmes constituerait une discrimination fondée sur le sexe.
158. L'indépendance aurait également à souffrir de la possibilité de proroger un mandat au-delà de l'âge de 65 ans par le biais d'une décision individuelle du Président polonais. La perspective de voir leur mandat prorogé rendrait les juges espérant recueillir le bénéfice d'une telle décision plus disposés à être agréables à l'exécutif ou telle serait l'impression qu'en retirerait le public, ce qui pose tout autant problème. Il est assurément contraire aux normes du Conseil de l'Europe qu'un responsable politique élu puisse prendre des décisions discrétionnaires concernant les juges autorisés à demeurer en fonctions.
159. En ce qui concerne les recours extraordinaires et les demandes de révision d'une décision de justice définitive, dans la pratique européenne, la possibilité d'un tel recours pour réviser un jugement juridiquement contraignant est rigoureusement encadrée et accessible uniquement aux parties à la procédure initiale. La révision d'une décision de justice définitive n'est envisageable que dans des circonstances très exceptionnelles et fait l'objet de garanties détaillées, compte dûment tenu du principe de l'autorité de la chose jugée et de celui de sécurité juridique.
160. Selon le nouveau projet, ces recours seraient formés devant la Cour suprême. Ils peuvent l'être notamment par le Parlement ou le Procureur général, qui exerce ses fonctions dans le cadre du ministère de la Justice, le Ministre étant également Procureur général.
161. Le Bureau du CCJE n'a pas connaissance d'autres procédures de révision de décisions définitives prévues par le droit procédural polonais. Il est préoccupé par le fait qu'une procédure de révision peut être entamée par des parlementaires et que les juges non professionnels participant à des procédures de ce type doivent être élus par le Sénat. Une fois de plus, le Bureau du CCJE est inquiet des tentatives faites pour politiser le système judiciaire polonais.
162. De plus, la nouvelle chambre de discipline, en tant que chambre spécialisée de la Cour suprême, aura un effet paralysant sur l'indépendance du système judiciaire. Le fait que cette chambre comprenne des représentants de la société civile et des juges non professionnels nommés par le Parlement (en fait, par le parti au pouvoir) introduira une dimension politique dans ce qui devrait être un processus indépendant. La procédure disciplinaire devrait être conduite par une autorité indépendante ou un tribunal<sup>114</sup>. Un tel mécanisme semble ne pas

---

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)026-e); voir également la note d'information des corapporteurs de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la visite d'information qu'ils ont effectuée à Varsovie du 3 au 5 avril 2017 (en particulier le par. 27).

<http://website-pace.net/documents/19887/3136217/AS-MON-2017-14-EN.pdf/a1215706-4f9a-40dd-af40-e1e03209d0a4>

<sup>113</sup>Voir CrEDH *Baka c. Hongrie*, 23 juin 2016.

<sup>114</sup> Voir la Rec(2010)12, par. 69.

pouvoir satisfaire au critère d'indépendance et devoir aboutir à une procédure entachée de politisation.

163. La présence de juges non professionnel également au niveau de la deuxième instance de la procédure disciplinaire implique qu'il ne serait pas remédié en appel au vice constaté en première instance.
164. S'agissant du règlement intérieur de la Cour suprême, en vertu des normes du Conseil de l'Europe, le pouvoir judiciaire doit être associé à toutes les décisions qui affectent l'exercice des fonctions judiciaires (par exemple l'organisation des tribunaux, les procédures et les autres législations). La Cour suprême devrait être seule compétente à ce sujet. En ce qui concerne la fixation du nombre de postes de juge de la Cour suprême, l'exécutif peut avoir une meilleure idée de la situation financière, mais la Cour devrait être consultée. Le risque existe de voir l'exécutif se servir de cette prérogative pour justifier de nouvelles démissions forcées.
165. Par ailleurs, le CCJE a appris, en premier lieu, qu'entre 600 et 700 postes étaient actuellement vacants en Pologne, attendant, pour être pourvus, le moment où l'exécutif prendrait le contrôle du Conseil national de la magistrature. Ces postes vacants s'ajoutent aux postes rendus vacants par le détachement de juges auprès du ministère de la Justice, ce qui porte le nombre total de postes vacants à un millier environ, soit 10 % du nombre total de postes disponibles. En outre, il faut prendre en compte les 40 % de postes des personnes exerçant des fonctions judiciaires à la Cour suprême qui doivent être remplacées une fois que le Gouvernement contrôlera le Conseil national de la magistrature. De l'avis du Bureau du CCJE, cette situation est gravement préoccupante.

\*\*\*

166. MEDEL signale qu'au **Portugal**, la situation de la justice reste étroitement liée à la nouvelle organisation du système judiciaire qui est entrée en vigueur en septembre 2014. De nouveaux instruments de gestion ont été mis en place, des tribunaux spécialisés ont été installés dans tout le pays, certains tribunaux ont été fermés dans les petites villes et le pays a été divisé en circonscriptions judiciaires nouvelles dans lesquelles un juge nommé par le Conseil supérieur de la magistrature exerce des fonctions administratives et un procureur coordonne l'intervention des agents du parquet<sup>115</sup>.
167. Le nouveau gouvernement issu des élections législatives du 4 octobre 2015 (parti socialiste, avec l'appui du parti communiste et du bloc de gauche – tous précédemment dans l'opposition) a déclaré vouloir revenir sur certaines des réformes, principalement en ce qui concerne les tribunaux qui avaient été fermés et la création de tribunaux spécialisés concentrés dans les grandes villes, ces réformes portant atteinte, d'après lui, au droit d'accès à la justice<sup>116</sup>.
168. Suite à cette déclaration, une modification de la loi sur l'organisation du système judiciaire est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, signalant la réouverture de 20 des tribunaux précédemment fermés et de 23 de ceux qui avaient été transformés en "sections de proximité" (où aucun acte judiciaire public n'était établi), et créant sept nouveaux tribunaux spécialisés en droit de la famille et en restituant la compétence dans ce domaine aux 25 tribunaux auxquels elle avait été retirée<sup>117</sup>.
169. En liaison avec les changements apportés à l'organisation judiciaire, le processus de modification du statut des juges et des procureurs a été long et n'est pas encore achevé. Il soulève de nombreuses questions très importantes pour les juges, telles que la définition

---

<sup>115</sup> Voir le rapport de MEDEL de 2017 sur la justice en Europe, pp. 21 et 22.

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Ibid.

correcte et précise des compétences des présidents de tribunal et des procureurs coordonnateurs des nouvelles circonscriptions judiciaires, la compatibilité de la nouvelle organisation judiciaire et la hiérarchie des procureurs<sup>118</sup>.

170. Le Président portugais, élu en janvier 2016, s'est intéressé au système judiciaire et s'est employé à promouvoir le dialogue entre les principales professions (juges, procureurs et avocats) de façon à leur faire conclure un "Pacte pour la justice". Après un blocage dû aux élections organisées par l'Ordre des avocats portugais, les pourparlers ont repris sur les problèmes communs et les solutions qui pourraient leur être apportées<sup>119</sup>.

\*\*\*

171. Le représentant de la **Roumanie** au CCJE déclare que l'indépendance organisationnelle du système judiciaire est chose faite. Le Conseil supérieur de la magistrature couvre à la fois les juges et les procureurs et exerce des pouvoirs disciplinaires lorsqu'il est saisi par l'Inspection des services judiciaires, qui est elle-même un organe indépendant à l'abri de toute ingérence.
172. Une réforme législative complète du système judiciaire roumain a mis en pratique quatre codes : le Code civil, le Code de procédure civile, le Code pénal et le Code de procédure pénale, en créant de nouvelles institutions, comme le juge des droits et libertés, le juge d'instruction dans le nouveau Code de procédure pénale, les pourvois en cassation et le plaider-coupable, qui ont également conduit le Conseil supérieur de la magistrature à modifier le règlement régissant l'organisation et l'administration des tribunaux. Les aspects positifs de cette grande réforme de la justice transparaissent dans les rapports du mécanisme de coopération et de vérification établis par la Commission européenne.
173. Toutefois, le 16 octobre 2017, le CCJE a été informé de l'existence d'un récent mémoire rejetant les amendements aux "lois de justice", signé par 3 600 magistrats (juges et procureurs) roumains et adressé au gouvernement roumain, au Premier Ministre et au Ministre de la justice.
174. Le mémoire indique que le Ministre de la justice a proposé d'apporter une série de modifications aux "lois de justice" (loi 303/2004, loi 304/2004 et loi 317/2004), sans que des études d'impact aient été réalisées et sans que les principales questions législatives aient fait l'objet de consultations préalables. Le projet a été communiqué au Conseil supérieur de la magistrature.
175. Lors de sa réunion du 28 septembre 2017, le plénum du Conseil supérieur de la magistrature a rendu un avis négatif sur l'ensemble des amendements proposés, compte tenu des votes exprimés dans les assemblées générales des juges et des procureurs tenues dans un grand nombre de tribunaux et de parquets, qui avaient rejeté à une très large majorité les amendements en question.
176. Entre autres aspects, les votes négatifs portaient sur : 1) toutes les modifications de fond qu'il était proposé d'apporter à la législation; 2) la réorganisation de l'Inspection des services judiciaires, en tant que structure dotée de la personnalité juridique au sein du ministère de la Justice; 3) les nominations aux fonctions judiciaires les plus élevées (le Procureur général du parquet rattaché à la Haute Cour de cassation et de justice (HCCJ), le procureur général adjoint et son adjoint, le procureur principal du Service national de lutte contre la corruption (DNA) et ses adjoints, les procureurs principaux du parquet rattaché à la HCCJ et au DNA,

---

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Ibid.

etc.); 4) les modifications qu'il était proposé d'apporter au régime de responsabilité des magistrats, qui étaient susceptibles de porter atteinte à l'indépendance du système judiciaire; 5) les modifications qu'il était proposé d'apporter au système de recrutement des magistrats – elles concernent la promotion par mutation à une juridiction ou un parquet de degré supérieur; 6) la maintien du *statu quo* en ce qui concerne le budget des cours de justice qui est administré par le ministère de la Justice; 7) la création au sein du parquet rattaché à la HCCJ d'une direction spécialisée ayant compétence exclusive pour poursuivre au pénal les actes commis par des juges et des procureurs, quelles qu'en soient la nature et la gravité.

177. Le mémoire souligne qu'en 2017, la Roumanie continue, 10 ans après avoir adhéré à l'Union européenne, de se voir appliquer le mécanisme de coopération et de vérification (MCV)<sup>120</sup>, précisément afin qu'elle harmonise son système judiciaire avec celui des démocraties historiques. Aussi le retour aux dispositions législatives d'avant 1989, le rétablissement du contrôle politique sur le pouvoir judiciaire et la multiplication injustifiée des attributions du Ministre de la justice ne sont-ils pas acceptables. Selon le mémoire, toutes ces modifications de fond proposées par le Ministre de la justice dérogent de façon flagrante au mécanisme de coopération et de vérification.
178. Par sa décision n° 2 du 11 janvier 2012, la Cour constitutionnelle de Roumanie a considéré qu'en tant que membre de l'Union européenne, la Roumanie était tenue d'appliquer ce mécanisme et de suivre les recommandations élaborées dans ce cadre.
179. Compte tenu de la volonté de l'immense majorité des magistrats, le mémoire demande le retrait des modifications proposées et l'instauration et le développement d'un dialogue concret et efficace avec les magistrats, le Conseil supérieur de la magistrature et les associations professionnelles de juges et de procureurs afin d'améliorer le cadre législatif, après avoir réalisé les études d'impact appropriées et motivé de façon sérieuse et crédible les modifications proposées, et de moderniser le système judiciaire, en cohérence avec le mécanisme de coopération et de vérification.

\*\*\*

180. En octobre 2013, le Président de l'Association des juges de **Slovénie** (AJS) a écrit au CCJE pour lui expliquer que le ministère de la Justice avait créé le Service de contrôle de l'organisation de l'administration des tribunaux – ou "Inspection des services judiciaires". Malgré les vives objections opposées par l'AJS, le Conseil de la justice et la Cour suprême, et les lettres émanant de certaines organisations internationales, la loi sur les tribunaux n'a pas été modifiée en 2015. À la fin de 2016, le ministère de la Justice a adopté le règlement du Service de contrôle de l'organisation de l'administration des tribunaux et désigné un juge détaché à la tête de ce Service.
181. Ce Service est devenu opérationnel en 2017. Les inspecteurs – des fonctionnaires du ministère de la Justice (non juges) – sont appelés à contrôler les données des 40 affaires pénales et civiles les plus anciennes dont sont saisis les 11 tribunaux de district du pays. Ils ont la possibilité de consulter les dossiers des affaires pendantes. Les informations ainsi recueillies permettront au ministère de la Justice d'évaluer l'efficacité de l'organisation de l'administration de chaque tribunal. Le Ministère pourra également proposer de révoquer le président d'un tribunal et d'ouvrir une procédure disciplinaire contre un juge.
182. Il convient de noter qu'en vertu du droit slovène, l'évaluation du travail des présidents de tribunal relève de la compétence du Conseil de la justice et que celle du travail des juges incombe au Conseil chargé des affaires du personnel de la juridiction supérieure concernée. L'AJS est convaincue que la situation actuelle n'est pas conforme aux principes fondamentaux de l'État de droit, de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du système judiciaire dans un État démocratique.

---

<sup>120</sup> Décision 2006/928/CE de la Commission européenne du 13 décembre 2006.

\*\*\*

183. MEDEL signale qu'en **Espagne**, le système judiciaire "remonte pour l'essentiel au 19<sup>e</sup> siècle et demeure en vigueur depuis cette époque". La loi organique relative au pouvoir judiciaire, adoptée en 1985, lui est toujours applicable. Toutefois, à l'exception des nouvelles Hautes Cours de justice (Tribunales Superiores de Justicia) créées au niveau des gouvernements régionaux (Comunidades Autónomas), cette loi s'inscrit en réalité dans le prolongement de l'ancienne organisation de la justice mise en place en 1870 par la première République espagnole<sup>121</sup>.
184. Plusieurs tentatives ont été faites pour améliorer et réformer un système aussi ancien, mais aucun des ministres de la justice n'a véritablement eu la volonté politique, le consensus ou les moyens nécessaires pour obtenir l'adhésion des parties prenantes. Tous les efforts d'amélioration entrepris sont restés isolés et les rares réformes n'ont concerné que des points de détail, sans qu'aucune d'entre elles introduise un véritable changement d'ensemble et une vraie amélioration. En conséquence, le système judiciaire ancien est à revoir<sup>122</sup>.
185. La situation actuelle a suscité des rapports négatifs de la part de différentes organisations internationales. Par exemple, le GRECO a, dans un rapport, critiqué le système espagnol régi par le Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ) à propos de l'élection de ses membres. Il a également fait une mise en garde quant à l'indépendance du système judiciaire et souligné que le pouvoir politique ne devait pas s'ingérer dans les questions qui concernaient ce système. De surcroît, le GRECO a indiqué que les mesures de lutte contre la corruption n'avaient pas encore été mises en application. Son rapport analyse le cadre juridique du CGPJ et les règles d'évaluation et de désignation des personnes occupant des fonctions élevées dans la hiérarchie judiciaire<sup>123</sup>. "En somme ... l'indépendance du système judiciaire pose un véritable problème"<sup>124</sup>.
186. Les organisations internationales ont exposé les principaux éléments de ce problème. L'UE a également examiné la question. En avril 2017, le tableau de bord 2017 de la justice dans l'Union européenne a été rendu public<sup>125</sup>. L'Espagne se classe au septième rang à partir de la fin pour le nombre de juges pour 100 000 habitants, et au troisième rang pour ce qui est de la perception d'un manque d'indépendance de la justice. Il convient d'ajouter que, selon l'étude de l'UE, la première raison indiquée par le grand public pour justifier cette perception est l'ingérence du gouvernement. De plus, selon le Baromètre des avocats espagnols, une forte proportion de la population (81 %) en tire l'amère conclusion suivante : "Tous les gouvernements, quelle qu'en soit la couleur politique, ont toujours préféré contrôler la justice plutôt que de lui donner les outils et les moyens qui lui auraient permis de s'améliorer"<sup>126</sup>.

\*\*\*

187. Le représentant de la **Suède** au CCJE indique que l'Administration centrale des tribunaux suédois (Domstolsverket, DV) est un organisme public comme les autres, dirigé par un directeur général nommé par le gouvernement. La DV est régie par le même statut de subordination et d'autonomie par rapport au gouvernement que n'importe quel autre organisme public. Elle est dotée du statut d'observateur auprès du RECJ.

---

<sup>121</sup> Voir le rapport de MEDEL de 2017 sur la justice en Europe, p. 12.

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Le quatrième rapport d'évaluation du GRECO sur la prévention de la corruption portait sur les parlementaires, les juges et les procureurs.

<sup>124</sup> Voir le rapport de MEDEL de 2017 sur la justice en Europe, p. 12.

<sup>125</sup> COM (2017) 167 final.

<sup>126</sup> Voir le rapport de MEDEL de 2017 sur la justice en Europe, p. 12.

188. Il convient de souligner que la tradition constitutionnelle suédoise diffère de celle de la plupart des autres pays en ce que le gouvernement ne peut pas donner des instructions à un organisme public quant à la manière de trancher une affaire particulière ou d'appliquer la loi. Néanmoins, la DV exerce tout un éventail de responsabilités administratives, telles que la mise à disposition et la gestion des bâtiments judiciaires, l'administration d'un système informatique commun et la formation des juges. Certaines de ses tâches peuvent être considérées comme posant des problèmes particulièrement délicats dans l'optique de l'indépendance des tribunaux, comme l'affectation de crédits budgétaires à chaque tribunal et, en définitive, les décisions à prendre en matière de rémunération des juges.
189. Un débat a été lancé, principalement, pour le moment, parmi les membres du personnel judiciaire, sur la question de savoir si la DV ne devrait pas être dirigée par un conseil dont la majorité des membres seraient des juges plutôt que par un directeur général. Grâce à une telle mesure, la Suède disposerait d'un organe qui se rapprocherait d'un conseil de la justice conforme aux normes européennes.

\*\*\*

190. Le représentant de la **Suisse** au CCJE indique que des conseils de la justice ont été créés dans une minorité de cantons. Il n'en existe pas au niveau fédéral.
191. Au niveau fédéral, l'administration des tribunaux – à savoir, essentiellement, le recrutement du personnel, mais aussi, par exemple, l'informatique – est l'affaire des tribunaux eux-mêmes. Le budget d'infrastructure (personnel, bâtiments, informatique, etc.) est voté par le Parlement, sur proposition directe des tribunaux. La plupart des cantons jouissent d'une indépendance organisationnelle du système judiciaire analogue.

\*\*\*

192. La FEJA déclare qu'en **Turquie**, le Conseil supérieur des juges et des procureurs (HSYK) n'était plus un organe indépendant, mais était soumis à l'influence générale du pouvoir politique. Selon la Fédération, le RECJ a récemment confirmé cette situation lorsqu'il a suspendu le statut d'observateur du HSYK en décembre 2016. Il a motivé sa décision par sa conviction que le HSYK n'était pas une institution indépendante des pouvoirs exécutif et législatif à laquelle revenait la responsabilité finale d'aider le système judiciaire à rendre la justice en toute indépendance. Rien n'indiquait que le cadre du nouveau Conseil des juges et des procureurs permettrait de le considérer comme indépendant. Sous ce rapport, ce nouveau Conseil présentait encore plus d'insuffisances<sup>127</sup>.
193. Le 7 juin 2017, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a déclaré qu'«à la suite des modifications constitutionnelles récemment adoptées, qui en ont modifié les modalités de formation, le nouveau Conseil des juges et des procureurs (HSYK) de Turquie a prêté serment aujourd'hui. Compte tenu du fait que quatre de ses membres sont nommés directement par le Président turc et sept autres élus par le Parlement sans que la procédure suivie garantisse la participation de tous les partis politiques et groupes d'intérêts, je crains que la nouvelle composition du HSYK n'offre pas de garanties suffisantes d'indépendance du système judiciaire et n'augmente considérablement le risque de voir ce système soumis à des influences politiques. Pour conjurer ce risque, les normes européennes prévoient qu'au moins la moitié des membres des conseils de la justice qui sont chargés de superviser la conduite professionnelle des juges et des procureurs (nominations, promotions, mutations, mesures disciplinaires et révocations des juges et des procureurs, notamment) soient élus par le pouvoir judiciaire au sein de leur profession. Dans cette perspective, je suivrai l'activité du HSYK et la mesure dans laquelle il garantit dans la pratique le respect de l'État de droit et de l'indépendance du système judiciaire, sans lequel la protection des droits de l'homme en

---

<sup>127</sup> Voir l'avis de la Commission de Venise sur les modifications de la Constitution, CDL-AD(2017)005, adopté par la Commission de Venise les 10 et 11 mars 2017, par. 114 et seq.

Turquie ne saurait être effective”<sup>128</sup>. Ainsi, la composition du HSYK et les modalités d’élection de ses membres sont-elles contraires aux normes du CCJE.

\*\*\*

194. Le représentant de l’**Ukraine** au CCJE indique qu’à la suite de la réforme judiciaire lancée en 2016 conformément aux modifications de la Constitution, la représentation des juges au Conseil supérieur de la magistrature a été portée à 50 % et le président de la Cour suprême en est membre *ès* qualité. Toutefois, à l’heure actuelle, le Conseil supérieur de la magistrature, qui a été constitué par réorganisation de l’ex-Conseil supérieur de la magistrature, fonctionne dans le cadre de ce dernier, lequel a, en fait, commencé à fonctionner en août 2015 et continue d’exercer ses fonctions jusqu’au terme du mandat de la structure actuelle (c’est-à-dire jusqu’au 30 avril 2019). En d’autres termes, l’Ukraine connaît une période de transition qui pourrait compromettre la garantie de l’indépendance de l’institution se prononçant sur la sélection et la promotion des juges, et qui n’est pas conforme au principe d’une "majorité de juges élus par leurs pairs".
195. La FEJA signale qu’une réforme judiciaire a été lancée en 2016 et est toujours en cours. Cette réforme a été motivée par le changement du système et un indice de perception élevé de la corruption au sein du système judiciaire ukrainien. Dans une première phase de la réforme judiciaire, les trois Hautes Cours de cassation (ainsi que la Haute Cour administrative d’Ukraine), qui siégeaient à Kyiv en tant que juridictions de troisième instance, ont été supprimées. Le processus de présentation de candidatures aux fonctions de juge de la Cour suprême d’Ukraine nouvellement créée (qui est également conçue comme une instance de cassation et devrait être bientôt opérationnelle) a été mis en place et aucune mutation automatique ne s’est produite. Selon l’interprétation que l’on peut donner de la législation applicable, les juges qui ne remplissent pas (en raison de critères de sélection formels) les conditions requises pour se porter candidats aux fonctions de juge à la nouvelle Cour suprême ont au moins le droit d’y être mutés (il existe également des dispositions concernant le droit d’être muté, dans le cas de la disparition de tribunaux, dans “un tribunal de rang égal”, ce qui, pour certains, est le cas de la nouvelle Cour suprême). En tout état de cause, le cadre juridique n’entre pas dans les détails; il n’existe aucune disposition concernant les procédures ou critères applicables aux juges des Hautes Cours de cassation, qui ne remplissent pas les conditions requises pour être candidats à des fonctions de juge à la Cour suprême nouvellement créée ou n’ont pas été sélectionnés. Il s’impose donc de mettre en place des dispositions définissant des règles transparentes et prévisibles concernant la mutation de ces juges, conformément aux normes fondamentales de l’État de droit.

### **C. Impartialité des juges, codes de déontologie et de conduite professionnelles, et mesures disciplinaires**

196. Le gouvernement **albanais** a poursuivi les réformes judiciaires exigées par l’Union européenne après que l’Albanie s’est vu accorder le statut de pays candidat à une adhésion à l’UE. Le 30 août 2016, la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (ou loi sur la réévaluation) a été adoptée dans l’objectif déclaré du renforcement du système judiciaire, de l’amélioration de son image et de la lutte contre la corruption. Cette loi a mis en place un processus consistant à procéder à plusieurs vérifications des antécédents des

<sup>128</sup> Voir [http://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring/turkey/-/asset\\_publisher/IK6iqfNE1t0Z/content/turkey-new-council-of-judges-and-prosecutors-does-not-offer-adequate-safeguards-for-the-independence-of-the-judiciary?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-monitoring%2Fturkey%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_IK6iqfNE1t0Z%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-1%26p\\_p\\_col\\_pos%3D1%26p\\_p\\_col\\_count%3D2](http://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring/turkey/-/asset_publisher/IK6iqfNE1t0Z/content/turkey-new-council-of-judges-and-prosecutors-does-not-offer-adequate-safeguards-for-the-independence-of-the-judiciary?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-monitoring%2Fturkey%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_IK6iqfNE1t0Z%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2)

juges et des procureurs afin de déterminer l'existence de liens éventuels avec des individus associés au crime organisé et de réévaluer leurs qualifications professionnelles.

197. Le parti d'opposition a exprimé son désaccord avec cette loi. Il a déposé une demande de suspension de sa mise en œuvre devant la Cour constitutionnelle au motif qu'elle était inconstitutionnelle et contraire aux dispositions de la CEDH. Le 28 octobre 2016, la Cour a demandé à la Commission de Venise un mémoire d'*amicus curiae* sur la conformité de cette loi avec les normes internationales, notamment la CEDH.
198. Dans son mémoire d'*amicus curiae*<sup>129</sup>, la Commission de Venise a conclu que la loi sur la réévaluation prévoyait de réévaluer tous les juges d'Albanie, y compris ceux de la Cour constitutionnelle. La question de la possibilité d'un conflit d'intérêts se posait donc pour tous les juges constitutionnels. La récusation des juges constitutionnels pour conflit d'intérêts excluait totalement la possibilité d'un contrôle juridictionnel de constitutionnalité de la loi sur la réévaluation. Cela compromettrait les chances de bon fonctionnement du contrôle juridictionnel de la législation. La Cour constitutionnelle pourrait considérer qu'il y avait là « circonstances exceptionnelles » justifiant une dérogation au principe de la récusation dans un but de prévention d'un déni de justice<sup>130</sup>.
199. En ce qui concernait les effets de l'association d'organes qui pourraient être contrôlés par le pouvoir exécutif au processus de réévaluation des juges sur l'indépendance de la justice, l'analyse du texte de la loi sur la réévaluation montrait que même si de tels organes participaient aux investigations et à la recherche préliminaire d'éléments de preuve, c'étaient la Commission indépendante et la Chambre d'appel qui évaluaient et appréciaient en fin de compte toutes les informations ou éléments de preuve réunis par ces organes exécutifs, qu'elles présentaient les caractéristiques d'organes juridictionnels et qu'elles étaient habilitées à vérifier par elles-mêmes les éléments de preuve réunis par les organes exécutifs. Sur cette base, on pouvait dire que le système mis en place par la loi sur la réévaluation ne paraissait pas constituer en soi une ingérence dans le fonctionnement de la justice<sup>131</sup>.
200. S'agissant de la question de savoir si la possibilité offerte aux juges soumis à la réévaluation de contester les décisions des organes de réévaluation devant des juridictions nationales violait l'article 6 de la CEDH, la Commission de Venise a estimé que la réponse dépendait du statut donné à la Chambre d'appel dans la Constitution et la loi sur la réévaluation. À ses yeux, ces deux textes contenaient suffisamment d'éléments qui permettaient de conclure que la Chambre d'appel était assimilable à une juridiction spécialisée offrant des garanties juridictionnelles aux personnes soumises à la réévaluation. Les droits et garanties contenus dans le dispositif législatif et constitutionnel semblaient très amples<sup>132</sup>.
201. En ce qui concernait la question de savoir si les dispositions de la loi relatives à l'évaluation des fréquentations violaient l'article 8 de la CEDH, il convenait de tenir compte du fait que l'évaluation des fréquentations servait à vérifier les déclarations des juges évalués, pour déterminer s'ils avaient eu des contacts indus avec des personnes associées à des organisations criminelles. Dans cette mesure, il s'agissait d'un objectif légitime, au vu du paragraphe 2 de l'article 8 de la CEDH. Aux yeux de la Commission de Venise, il était essentiel que le groupe de travail, qui jouait un rôle de premier plan dans l'évaluation des fréquentations et se composait en majeure partie de spécialistes de la sécurité, opère sous la surveillance et le contrôle des organes de réévaluation, qui devaient avoir plein accès aux informations dont disposait le groupe de travail. La Commission de Venise a estimé qu'aussi intrusives que soient ces évaluations, elles pourraient ne pas nécessairement constituer une

---

<sup>129</sup> Adopté par la Commission de Venise lors de sa 109<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 décembre 2016), CDL-AD(2016)036-e.

<sup>130</sup> Voir le document CDL-AD(2016)036-e de la Commission de Venise, 9-10 décembre 2016, par. 61.

<sup>131</sup> Ibid., par. 62.

<sup>132</sup> Ibid., par. 63.



atteinte injustifiée au droit au respect de la vie privée ou familiale des juges, garanti à l'article 8 de la CEDH<sup>133</sup>.

\*\*\*

202. Le représentant de l'**Andorre** au CCJE indique que le Conseil supérieur de la magistrature a récemment approuvé un recueil d'obligations et de valeurs éthiques concernant les juges, procureurs et autres magistrats, d'un caractère non disciplinaire.
203. D'un autre côté, la législation prévoit une procédure disciplinaire. Le Conseil supérieur de la magistrature est l'organe chargé de l'enquête et de l'application des sanctions pouvant être imposées en cas de faute légère, grave ou lourde, et pouvant aller jusqu'à la cessation définitive des fonctions.

\*\*\*

204. Le représentant de la **Bulgarie** au CCJE déclare que les juges sont officiellement indépendants du gouvernement ou du Parlement, et que les présidents des tribunaux ne font pas l'objet d'une supervision officielle s'agissant des décisions judiciaires rendues par les juges siégeant dans ces tribunaux. Le Conseil supérieur de la magistrature a adopté un code de déontologie<sup>134</sup>.
205. L'AEM fait rapport en 2017 sur l'obligation faite aux juges bulgares de présenter au Conseil supérieur de la magistrature une déclaration relative à toutes leurs activités, notamment leur éventuelle affiliation à une organisation professionnelle. De l'avis de l'AEM, le droit internationalement reconnu des juges de s'affilier à des organisations professionnelles est destiné à appuyer l'indépendance des juges et découle de principes juridiques internationaux. En conséquence, cette nouvelle règle d'enregistrement des affiliations à des organisations professionnelles au niveau du Conseil supérieur de la magistrature, organe chargé de formuler des recommandations en matière de promotion et de développement de la carrière des juges, a un effet dissuasif quant à l'exercice de ce droit. Qui plus est, le signalement de l'affiliation à une association de juges ne répond à aucun objectif apparent dans la mesure où cette affiliation ne concerne que les juges et n'entraîne aucune incompatibilité avec l'exercice de la fonction judiciaire dans une affaire donnée. L'AEM estime que l'introduction d'une obligation d'enregistrement de l'affiliation à une association de juges cadre mal avec la politique de Sofia qui consiste à renforcer les associations de juges, non à entraver leur action. L'AEM affirme avec force que l'application de la «politique de Sofia» est une question de principe, ne serait-ce qu'en raison de la Déclaration adoptée le 21 avril 2016 à Sofia à l'issue de la conférence des ministres de la justice de tous les États membres du Conseil de l'Europe, et des engagements annoncés en faveur de l'application du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire<sup>135</sup>.
206. Par lettre du 5 octobre 2017, l'Association bulgare des juges a sollicité l'avis du CCJE concernant certains amendements apportés le 11 août 2017 à l'article 230 (1) de la loi sur le système judiciaire bulgare. La demande de l'Association portait sur :
- la disposition exigeant des magistrats bulgares qu'ils déclarent leur affiliation à des organisations professionnelles;

---

<sup>133</sup> Ibid., par. 64.

<sup>134</sup> On ne signale aucun nouveau développement concernant la situation des juges telle qu'elle est décrite dans le rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les États membres du Conseil de l'Europe, version mise à jour n° 1 (2013) adoptée par le CCJE lors de sa 14<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 13-15 novembre 2013).

<sup>135</sup> Adopté par le Comité des Ministres lors de la 1253<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, le 13 avril 2016 (document CM(2016)36final).

- la disposition exigeant la révocation des magistrats en cas d'accusation pénale portée contre eux pour une infraction préméditée.

207. Selon l'Association bulgare des juges, les amendements imposaient des restrictions à la liberté d'association et nuisaient à l'indépendance de l'appareil judiciaire. En outre, selon l'Association bulgare des juges, la disposition relative à la révocation des juges en cas d'accusation pénale à leur encontre ouvrait la porte à des ingérences arbitraires et non passibles de sanctions des autorités chargées des poursuites qui visaient à révoquer des juges, y compris dans des affaires pénales pendantes auxquelles ces mêmes autorités étaient parties. Il n'existait aucun recours judiciaire pour les magistrats ayant été démis de leurs fonctions.
208. L'Association bulgare des juges a également fait savoir que les amendements avaient été adoptés dans la hâte, sans aucun débat public, pas même avec le pouvoir judiciaire bulgare. La proposition de loi a été déposée au Parlement le 4 juillet 2017 et adoptée en première lecture le 27 juillet 2017.
209. Le Bureau du CCJE a rappelé que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avait reconnu le rôle essentiel joué par les associations de juges pour garantir l'indépendance du système judiciaire et l'État de droit, ainsi que pour protéger les intérêts des juges. Aussi ces derniers devraient-ils être libres de créer des organisations professionnelles et d'y adhérer. Tous devraient pouvoir librement adhérer à ces organisations qui pourraient opérer au niveau national ou international et avaient naturellement vocation à prendre part aux discussions avec les institutions compétentes sur les questions relevant de leur but et à participer à la formation des juges<sup>136</sup>.
210. De plus, le CCJE a souligné le rôle des associations de juges dans une démocratie fondée sur l'État de droit et il considère que les juges ont le droit d'adhérer à des associations de juges, nationales ou internationales, chargées de défendre la mission du pouvoir judiciaire dans la société<sup>137</sup>. Le droit des juges de créer des associations professionnelles et d'y adhérer est reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies en tant que principe fondamental de l'indépendance des juges<sup>138</sup>.
211. En conséquence, le Bureau du CCJE a, dans l'avis qu'il a adopté et publié le 2 novembre 2017, encouragé les autorités bulgares à engager un processus visant à abroger la disposition exigeant des magistrats bulgares qu'ils déclarent leur affiliation à des organisations professionnelles.
212. En ce qui concerne la disposition exigeant la révocation des magistrats en cas d'accusation pénale portée contre eux, le Bureau du CCJE a souligné que les juges devraient être responsables pénalement, dans les termes de droit commun, pour les infractions commises en dehors de leurs fonctions. En outre, les juges qui, dans l'exercice de leurs fonctions, commettent ce qui, dans n'importe quelle circonstance, serait considéré comme un crime (par exemple, accepter des pots-de-vin) ne peuvent prétendre se soustraire aux procédures pénales ordinaires<sup>139</sup>.
213. Cependant, la responsabilité pénale ne devrait pas être engagée à l'encontre d'un juge pour des faits liés à ses fonctions en cas de faute non intentionnelle de sa part. Selon le Comité

---

<sup>136</sup> Voir Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 25, et l'exposé des motifs de la Recommandation, paragraphe 33.

<sup>137</sup> Voir Magna Carta des juges du CCJE (principes fondamentaux) de 2010, par. 12.

<sup>138</sup> Voir les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le 7e Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985, et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985, par. 8 et 9.

<sup>139</sup> Voir l'Avis n° 3(2002) du CCJE sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, par. 51 à 54.

des Ministres du Conseil de l'Europe, l'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité pénale, sauf en cas de malveillance. Dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, les juges ne devraient voir leur responsabilité pénale engagée que dans le cas où la faute qu'ils ont commise revêt clairement un caractère intentionnel<sup>140</sup>.

214. Le Bureau du CCJE a également rappelé les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, selon lesquels un juge ne peut être suspendu ou destitué que s'il est inapte à poursuivre ses fonctions pour incapacité ou inconduite. Toute accusation ou plainte portée contre un juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires et professionnelles doit être entendue rapidement et équitablement selon la procédure appropriée. De plus, le juge a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement<sup>141</sup>.
215. Le CCJE a déjà souligné la nécessité de l'exigence d'un procès équitable dans les procédures disciplinaires engagées contre des juges. Ces procédures devraient être soumises à une autorité ou à une juridiction indépendante, comme par exemple un conseil de la magistrature, devant laquelle les droits de la défense seraient pleinement garantis. Les procédures disciplinaires devraient prévoir la possibilité d'un appel de la décision prononcée par le premier organe disciplinaire devant une cour<sup>142</sup>. En outre, les sanctions disciplinaires prises à l'encontre de juges ne doivent pas porter atteinte à la présomption d'innocence<sup>143</sup>. La nécessité d'être prudent dans la reconnaissance de la responsabilité des juges et de sanctions disciplinaires telles que la suspension ou la révocation découle de l'impératif de préserver l'indépendance des juges en les mettant à l'abri de toute pression indue<sup>144</sup>.
216. Se fondant sur les principes susmentionnés, le Bureau du CCJE a conclu que la suspension ou la destitution des juges ne devrait pas automatiquement être une mesure disciplinaire généralement imposée aux juges soupçonnés d'avoir commis une infraction pénale, même dans les cas présumés d'infractions intentionnelles ou préméditées. Chaque affaire devrait être examinée individuellement par une instance indépendante, dans le respect de l'ensemble des exigences d'un procès équitable, dont le droit de recours, la présomption d'innocence et la proportionnalité des sanctions.
217. En conséquence, compte tenu de ces préoccupations, le Bureau du CCJE a, dans l'avis qu'il a adopté et publié le 2 novembre 2017, encouragé les autorités bulgares à engager un processus visant à abroger cette disposition.

\*\*\*

218. Le représentant de **Chypre** au CCJE indique que les juges sont entièrement indépendants à la fois du gouvernement et du Parlement et sont indépendants les uns des autres dans l'exercice de leurs fonctions. Il n'existe pas de code de déontologie spécifique, mais la Constitution prévoit la possibilité de révoquer un juge pour faute. On attend des juges qu'ils se conforment aux normes de comportement professionnel les plus élevées possible, telles qu'elles sont énoncées dans les instruments du Conseil de l'Europe et d'autres instruments internationaux. Les juges ne peuvent être révoqués que par le Conseil de la justice pour faute, en vertu des règles prévues à cette fin et à l'issue d'une audience analogue à l'audience pénale.

---

<sup>140</sup> Voir l'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 67.

<sup>141</sup> Voir Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, par. 17 et 18.

<sup>142</sup> Voir l'Avis n° 3(2002) du CCJE sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, par. 77.

<sup>143</sup> Consacrée par l'article 6, paragraphe 2 de la CEDH.

<sup>144</sup> Voir l'avis n° 3(2002) du CCJE, par. 51.

\*\*\*

219. Le représentant de la **République tchèque** au CCJE déclare qu'il n'existe pas de code de déontologie. Les infractions disciplinaires sont jugées par une chambre spéciale de la Cour administrative suprême dont les décisions sont sans appel.

\*\*\*

220. Le représentant de la **Géorgie** au CCJE indique que la procédure disciplinaire et les motifs pour lesquels la responsabilité disciplinaire des juges peut être engagée ne sont pas pleinement prévisibles. La loi ne définit pas clairement ce qui constitue une faute disciplinaire et ce qui n'en est pas une. De plus, il conviendrait d'améliorer les types de mesures prises en cas d'infraction à la loi, telles que les sanctions et les modalités de leur imposition, afin de donner une réponse équitable et efficace aux infractions disciplinaires.

\*\*\*

221. Le représentant de l'**Islande** au CCJE indique que les juges doivent être impartiaux et exercer les fonctions judiciaires en toute indépendance. Il n'existe pas de code de déontologie officiel. En matière disciplinaire, toute personne qui considère qu'un juge a, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, porté atteinte à ses droits peut déposer une plainte écrite auprès de la Commission des fonctions judiciaires.

\*\*\*

222. Le représentant du **Luxembourg** au CCJE déclare que, le 16 mai 2013, l'Assemblée générale commune de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative a adopté un recueil de principes éthiques à l'intention des juges. Ce recueil, qui constitue un outil d'autorégulation interne de l'appareil judiciaire, ne confère aucun droit à des tiers.

223. À l'heure actuelle, les procédures disciplinaires sont régies par la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. La création du Conseil de la justice devrait clarifier les règles et les procédures. Il convient de noter que dans un arrêt récent (n° 16 du 16 février 2017), la Cour de cassation a décidé qu'il n'était pas possible de se pourvoir en cassation contre une décision rendue par la Cour supérieure de justice lors d'une procédure disciplinaire engagée devant cette même Cour siégeant en tant que juridiction du troisième degré.

\*\*\*

224. Le représentant de **Malte** au CCJE indique que chaque membre de l'appareil judiciaire est indépendant du pouvoir exécutif et des autres membres de l'appareil judiciaire, et statue seul sur l'affaire qui lui a été attribuée. Les juges des juridictions supérieures se font épauler par des juristes, mais la décision qu'ils prennent est au bout du compte uniquement la leur. Il existe un code de déontologie, auquel tous les membres de l'appareil judiciaire sont censés se conformer. Toute infraction peut être signalée à une commission indépendante de cinq membres qui, après enquête, peut, selon la gravité de l'infraction, adresser un avertissement à son auteur, lui imposer une amende, le suspendre pour une période limitée ou proposer de le révoquer. La possibilité de recourir devant un tribunal n'est pas prévue, encore que, dans le seul cas où un recours de ce type ait été formé, un contrôle juridictionnel a été sollicité et obtenu (mais, sur le fond, il a été jugé infondé).

225. Une fois nommé, un membre de l'appareil judiciaire maltais ne peut être révoqué que si le président du tribunal ou le Ministre de la justice demande à la Commission d'enquêter à son sujet; si la Commission ne trouve aucun motif de révocation, l'affaire s'arrête là, mais si elle décide que l'intéressé doit être révoqué, l'affaire est portée devant le Parlement, qui seul peut décider de le révoquer, mais uniquement à la majorité des deux tiers des parlementaires.

\*\*\*

226. Le représentant de la **République de Moldova** au CCJE déclare que les juges se prononcent d'une manière indépendante et impartiale – ils sont légalement tenus d'être impartiaux – et agissent sans restrictions et sans être l'objet d'influences, pressions, menaces ou interventions, directes ou indirectes, de la part d'une autorité judiciaire ou administrative compétente quelle qu'elle soit.
227. Toutefois, le dernier rapport de l'une des principales ONG du pays spécialisée dans l'établissement de rapports sur les droits de l'homme et recevable à agir devant la CrEDH indique que "premièrement, le processus de sélection et de promotion des juges a suscité des préoccupations ces trois dernières années en raison de la méconnaissance des procédures, d'approches sélectives et de problèmes concernant l'intégrité des candidats. Deuxièmement, des problèmes liés à l'absence de transparence du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et au fait que son processus décisionnel laisse à désirer se sont fait jour. Troisièmement, on relève des faits nouveaux inquiétants concernant l'utilisation de la justice pénale contre certains juges et l'amointrissement de la transparence des tribunaux. Les accusations non fondées portées contre des juges sont un moyen d'intimidation des intéressés pouvant avoir, des années durant, de graves conséquences pour l'indépendance du système judiciaire de la République de Moldova. Les audiences tenues à huis clos dans des affaires très médiatisées créent un dangereux précédent et un préalable à une justice sélective, et mettent sérieusement à mal la responsabilisation du système judiciaire. Enfin, l'absence de réformes au sein de ce système entravera toutes les autres réformes, en particulier celle de l'économie et celle destinée à lutter contre la corruption"<sup>145</sup>.
228. Le rapport indique ensuite que "la confiance des Moldoves dans le système judiciaire est très basse. Selon les derniers sondages, 89,6 % d'entre eux n'ont pas confiance dans le système judiciaire (65,3 % n'ont aucune confiance et 24,3 % ont peu confiance)<sup>146</sup>.
229. Selon des sources de l'Union européenne, le système judiciaire moldove souffre d'une image négative et "le sentiment d'ingérence politique dans le système judiciaire et les services répressifs constitue un obstacle systémique au développement social et économique"<sup>147</sup>. Certains juges auraient été poursuivis en raison des décisions rendues dans des affaires dont ils avaient été saisis (c'est le cas, par exemple, de la juge qui a annulé une décision de la Commission électorale centrale rejetant l'organisation d'un référendum sur la modification de la Constitution demandé par un parti politique) et la même chose est arrivée à des avocats impliqués dans des affaires très médiatisées<sup>148</sup>.
230. Dans une lettre datée du 12 janvier 2017, le président de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a demandé à la Commission de Venise de lui remettre un mémoire

---

<sup>145</sup> Voir le rapport intitulé "Menaces sur l'indépendance et la responsabilité du système judiciaire de Moldova", établi par le Centre de ressources juridiques de Moldova (LRCM), janvier 2017, p. 1.

<sup>146</sup> Institut des politiques publiques, baromètre de l'opinion publique, octobre 2016 : <http://www.bop.ipp.md/result?type=bar> .

<sup>147</sup> Voir Commission européenne, document de travail des services de la Commission. Rapport sur la mise en œuvre par la République de Moldova de son programme d'association, 10 mars 2017, p. 3.

<sup>148</sup> *The Captured State: Politically Motivated Prosecution in Moldova And Usurpation of Power by Vladimir Plahotniuc*, Open Dialog, 22 mai 2017, pp. 9 et 10 et 16 et 17; et Commission de suivi de l'APCE, Note d'information des corapporteurs sur la visite d'information qu'ils ont effectuée à Chisinau et Tiraspol (27-29 juin 2016), corapporteurs : Mme Valentina Leskaj (Albanie, Groupe socialiste) et M. Ögmundur Jónasson (Islande, Groupe pour la Gauche unitaire européenne), AS/Mon(2016)27 déclassifié, 14 septembre 2016, par. 29.

*amicus curiae* sur la responsabilité pénale des juges, notamment au regard de l'article 307 du Code pénal de la République de Moldova<sup>149</sup>.

231. Par une autre lettre du 2 février 2017, le président de la Cour constitutionnelle a informé la Commission de Venise de l'ouverture d'une procédure judiciaire contre un autre juge pour les mêmes motifs que ceux de la demande du 12 janvier 2017. Le président de la Cour constitutionnelle a également adressé à la Commission de Venise une déclaration datée du 1er février 2017 dans laquelle plusieurs ONG (Human Rights Embassy, association « Promo-Lex », Centre de ressources juridiques de Moldova et Institut pour la réforme et les politiques européennes) indiquaient que les poursuites pénales contre les juges constituaient une attaque contre l'indépendance des juges de la République de Moldova<sup>150</sup>.

232. Trois questions étaient posées à Commission de Venise :

L'article 307 du Code pénal est-il conforme aux normes européennes concernant le fonctionnement des institutions démocratiques, et en particulier :

1. La responsabilité pénale d'un juge peut-elle être engagée pour l'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves auxquelles il procède lorsqu'il examine une affaire dont il est saisi ?
2. L'annulation par une juridiction d'une décision d'une juridiction inférieure peut-elle constituer un motif entraînant l'illégalité de cette décision ?
3. La disposition contestée garantit-elle l'indépendance et l'impartialité des juges dans un État de droit ?<sup>151</sup>

233. La Commission de Venise a souligné que "(p)our que la responsabilité personnelle d'un juge soit engagée au titre de ses décisions, il ne suffit pas d'invoquer l'annulation de ces décisions par une juridiction de degré supérieur. [...] invoquer le fait qu'une décision d'un tribunal inférieur a été infirmée par une juridiction de degré supérieur comme motif établissant en soi l'illégalité de cette décision n'est pas conforme aux normes européennes"<sup>152</sup>. La Commission de Venise a conclu que "(l)a réponse à ces questions peut être résumée comme suit :

- Pour fondamentale qu'elle soit, la liberté du juge dans l'exercice de ses fonctions ne signifie pas qu'il n'a pas à rendre de comptes. Il est nécessaire de trouver un équilibre entre l'immunité des juges, qui permet de les protéger contre les pressions indues et les abus de pouvoir de la part de l'État ou d'autres personnes (immunité fonctionnelle) et le fait qu'un juge n'est pas au-dessus des lois (obligation de rendre des comptes);

---

<sup>149</sup> La disposition contestée, l'article 307 du Code pénal de la République de Moldova n° 985-XV du 18 avril 2002, modifié par la loi n° 277-XVI du 18 décembre 2008 entrée en vigueur le 24 mai 2009 et de nouveau modifié par la loi n° 207 du 29 juillet 2016, p. 178 (loi n° 985-XV du 18 avril 2002), est rédigée comme suit :

**Article 307. Sentence, décision, arrêt ou jugement contraire à la loi**

(1) Le fait pour un juge de rendre délibérément une sentence, une décision, un arrêt ou un jugement qui est contraire à la loi est puni d'une amende d'un montant compris entre 650 et 1 150 unités conventionnelles ou d'une peine d'emprisonnement de cinq ans maximum, sanction assortie dans les deux cas de la privation du droit d'occuper certains postes ou d'exercer certaines activités pendant une période de cinq ans maximum.

(2) Le même acte :

a) dans les affaires d'infractions graves, extrêmement graves ou exceptionnellement graves;

[Lettre b) exclue par la loi n° 277-XVI du 18 décembre 2008 entrée en vigueur le 24 mai 2009]

c) lorsqu'il entraîne des conséquences graves;

est puni d'une peine d'emprisonnement de trois à sept ans, assortie de l'interdiction d'occuper certains postes ou d'exercer certaines activités pendant une période de cinq ans maximum.

[Article 307 modifié par la loi n° 277-XVI du 18 décembre 2008 entrée en vigueur le 24 mai 2009]."

<sup>150</sup> Voir le mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges, adopté par la Commission de Venise lors de sa 110<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 mars 2017), CDL-AD(2017)002-f, par. 6.

<sup>151</sup> Ibid., par. 7.

<sup>152</sup> Ibid., par. 44 et 45.

- si les juges peuvent voir leur responsabilité pénale engagée pour leurs tâches d'interprétation du droit, d'appréciation des faits et d'évaluation des preuves, cette responsabilité ne devrait intervenir qu'en cas de malveillance, et, de manière défendable, de négligence grossière;
- les juges ne devraient pas être tenus responsables pour les erreurs judiciaires commises de bonne foi ni pour les divergences d'interprétation du droit. Le principal recours contre ces erreurs est la procédure d'appel;
- la responsabilité pénale et la responsabilité disciplinaire ne s'excluent pas l'une et l'autre : les sanctions disciplinaires peuvent toujours être applicables en cas d'acquiescement pénal ; de même, le fait que la procédure pénale n'a pas été entamée en raison de l'impossibilité d'établir une culpabilité pénale ou des faits relevant d'une affaire pénale ne signifie pas qu'il n'y a pas de manquement disciplinaire du juge mis en cause, en raison même de la nature différente des deux types de responsabilité;
- si les manquements d'un juge sont de nature à saper la confiance de la population dans la justice, il peut être dans l'intérêt public d'entamer une procédure disciplinaire contre ce juge. La procédure pénale ne s'intéresse toutefois pas à l'aspect disciplinaire des manquements, mais uniquement à la culpabilité sur le plan pénal;
- en conclusion : seuls les manquements intentionnels, impliquant un abus délibéré ou, de manière défendable, une négligence répétée, grave ou grossière, devraient donner lieu à des actions et des sanctions disciplinaires et engager la responsabilité pénale ou civile<sup>153</sup>.

234. La Commission de Venise a conclu comme suit : "(e)nfin, la responsabilité pénale des juges peut être compatible avec le principe de l'indépendance des juges, mais uniquement si elle est conforme à la législation. Les dispositions légales pertinentes ne doivent pas entrer en conflit avec le principe supérieur de l'indépendance des juges. Il s'agit toutefois d'une question sur laquelle il appartiendra à la Cour constitutionnelle de se prononcer."<sup>154</sup>

\*\*\*

235. Le représentant de **Monaco** au CCJE déclare qu'un recueil de normes de déontologie judiciaire est en cours de rédaction.

\*\*\*

236. Le représentant du **Monténégro** au CCJE indique que, dans la phase précédente de réformes législatives, l'accent a été mis plus particulièrement sur la question de la responsabilité dans le domaine des connaissances, du professionnalisme et des bases morales de tous les juges, procureurs et avocats. Le code de déontologie encadrant les juges est conforme aux normes internationales, tandis que la loi sur le Conseil de la justice et les juges a créé l'institution du procureur disciplinaire, qui a compétence pour enquêter sur les plaintes déposées pour faire établir la responsabilité disciplinaire des juges. Dans le cadre d'un programme financé par l'Union européenne, le Conseil de l'Europe met en œuvre un projet de deux ans intitulé "Responsabilité du système judiciaire", qui vise principalement à renforcer les capacités du Conseil de la justice, en particulier celles des commissions mises en place par ce Conseil, en ce qui concerne l'application des codes de déontologie pour les juges, le système d'intégrité concernant les juges et la responsabilité disciplinaire de ces derniers<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> Ibid., par. 53.

<sup>154</sup> Ibid., par. 54.

<sup>155</sup> Programme conjoint UE/Conseil de l'Europe intitulé "Responsabilité du système judiciaire au Monténégro", 1<sup>er</sup> novembre 2016-31 octobre 2018.

237. S'agissant de la réglementation en matière de responsabilité disciplinaire des juges, il semble que les critères applicables aux manquements mineurs, graves ou très graves des juges soient fixés trop haut, en ce sens qu'il est difficile d'entamer une procédure pour faire établir leur responsabilité disciplinaire. Il s'impose donc de modifier la loi sur le Conseil de la justice et les juges afin de préciser les responsabilités des juges ou leur méconnaissance des règles procédurales et matérielles, avant d'engager la procédure adéquate.

\*\*\*

238. Le représentant des **Pays-Bas** au CCJE déclare que le Parlement a été saisi d'un projet de loi sur la réforme des mesures disciplinaires. Ce projet propose d'augmenter le nombre de ces mesures. Des amendements à ce projet ont été déposés en première lecture. Certains d'entre eux sembleraient contraires aux principes généraux applicables à l'indépendance du système judiciaire (par exemple, l'inamovibilité des juges). L'examen de ce projet a été temporairement suspendu pendant que se déroulent les négociations engagées au niveau du gouvernement.

239. La question du contrôle constitutionnel n'est pas encore réglée; aux Pays-Bas, les juges ne peuvent pas déclarer des actes officiels inconstitutionnels. Cet obstacle est dans une large mesure levé grâce à l'impact considérable, y compris dans les procédures judiciaires, des instruments internationaux tels que la CEDH. Toutefois, certains responsables politiques penchent pour réduire cet impact. Des parlementaires ont déposé un projet de loi tendant à modifier la Constitution de manière à empêcher les juges de contrôler la conformité des actes officiels avec les instruments internationaux. Le Conseil d'État néerlandais et le Conseil néerlandais de la justice ont émis des avis très critiques à ce sujet. Le projet, qui n'avait guère de chances d'être adopté, a été retiré, mais l'idée qui l'a inspirée est une source de préoccupation.

\*\*\*

240. Le représentant de la **Norvège** au CCJE indique que le gouvernement norvégien choisit les juges nommés par lui pour siéger au Comité de supervision des juges, qui est l'instance disciplinaire indépendante pour les juges. Aucune disposition n'oblige le gouvernement à consulter les juges ou leurs associations avant de nommer les membres de ce Comité. Le gouvernement choisit également lui-même le président de ce dernier.

\*\*\*

241. Le représentant de la **Roumanie** au CCJE déclare que l'impartialité des juges est garantie par les Codes de procédure civile et pénale, et le Code de déontologie des juges et procureurs, ainsi que par le biais des mesures disciplinaires, et que cette impartialité est expressément prévue par la loi. Par ailleurs, les décisions du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel au niveau de la Haute Cour de cassation et de justice.

242. Toutefois, le CCJE a été informé de l'existence d'un projet de loi portant réforme du système judiciaire roumain, qui a été examiné en 2017. Si le service d'inspection joue un rôle en matière disciplinaire, ce qui est le cas en Roumanie, et si cette responsabilité est transférée au ministère de la Justice, l'indépendance des enquêtes disciplinaires risquerait d'être compromise.

243. MEDEL signale que le mémoire sur le système judiciaire, qui fait le point des graves problèmes dans lesquels se débat l'ensemble du système et présente des solutions, a été signé par plus de 80 % des tribunaux roumains. Il s'agit notamment des problèmes suivants : atteintes aux droits de l'homme et violation du droit à une procédure régulière pendant les enquêtes pénales, pénurie de ressources techniques et humaines, manque de clarté de la législation et intervention des services de renseignement dans le système judiciaire. La Cour



suprême a relevé une série de graves violations commises par les procureurs chargés de lutter contre la corruption à l'encontre de juges dans certaines affaires, comme la violation du secret des délibérations, des droits de la défense ou du secret professionnel des avocats. On voit ainsi se reposer le problème de la vulnérabilité des juges face à des procureurs agressifs, qui peuvent poursuivre des juges même pour les décisions qu'ils rendent. Selon MEDEL, le CSM n'a rien fait pour défendre l'indépendance du système judiciaire dans ces affaires, et l'inspection des services judiciaires n'a pas enquêté sur les violations commises par les procureurs relevées par la Cour suprême<sup>156</sup>.

\*\*\*

244. MEDEL signale qu'en **Serbie**, en 2014, la nouvelle carte judiciaire est entrée en vigueur : elle comprend 32 juridictions du premier degré en plus (à partir de 2010, il n'y en avait que 34, contre 138 avant 2010). En dépit de ce changement, on observe un déséquilibre de la charge de travail des juges, non seulement entre juridictions du même degré, mais aussi entre les différentes chambres d'un même tribunal<sup>157</sup>.

245. MEDEL indique que le règlement d'évaluation du travail des juges semble faire une fixation sur les statistiques, en négligeant la qualité des décisions judiciaires et de la justice. Ni le processus d'évaluation ni le système de responsabilité disciplinaire ne prennent en considération les conditions de travail (en particulier la charge de travail) du juge évalué, ni ne comparent le travail d'un juge avec celui des autres juges se trouvant dans une situation analogue<sup>158</sup>.

\*\*\*

246. Le représentant de la **Suisse** au CCJE indique que l'on attend généralement des juges qu'ils adoptent un comportement approprié, de manière à mériter la confiance du public. Toutefois, les organisations professionnelles de juges et les tribunaux s'apprêtent à rédiger des codes de déontologie.

\*\*\*

247. Le représentant de la **Turquie** au CCJE fait référence à un projet relatif au renforcement de l'éthique judiciaire, cofinancé par la Turquie, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe, et indique que les partenaires du projet sont le Conseil supérieur des juges et des procureurs (principal bénéficiaire) et la présidence de l'École turque de la magistrature (cobénéficiaire). Les autres parties prenantes sont le ministère de la Justice, la Cour suprême, l'Union des barreaux de la Turquie et des ONG. Les objectifs de ce projet ont été les suivants : analyser la situation en matière d'éthique judiciaire et rédiger des codes d'éthique judiciaire; sensibiliser les juges et procureurs turcs à l'éthique judiciaire; augmenter les moyens à la disposition du Conseil supérieur des juges et des procureurs<sup>159</sup> pour appliquer les codes d'éthique; et faire connaître au public l'éthique judiciaire et l'existence des mécanismes de recours judiciaire<sup>160</sup>.

\*\*\*

---

<sup>156</sup> Voir le rapport de MEDEL de 2017 sur la justice en Europe, pp. 23 et 24.

<sup>157</sup> Ibid., p. 25.

<sup>158</sup> Ibid., p. 26.

<sup>159</sup> À la suite des modifications apportées récemment à la Constitution et adoptées en 2017, cet organe a pris le nom de Conseil des juges et des procureurs.

<sup>160</sup> Programme conjoint UE/Conseil de l'Europe intitulé "Renforcement de l'éthique judiciaire en Turquie", 19 décembre 2015–18 décembre 2017.

248. Le représentant de l'**Ukraine** au CCJE déclare que, conformément à la législation en vigueur, les motifs d'examen de la responsabilité disciplinaire des juges valent plutôt pour les fonctions exercées par les auxiliaires de justice, comme dans les cas suivants : non-communication par des juges d'exemplaires de la décision judiciaire à porter au registre national unifié des jugements, non-communication d'informations ou communication d'informations délibérément fausses sur les obligations légales de la Haute Commission des qualifications des juges et/ou du Conseil supérieur de la magistrature.
249. La question du seuil à partir duquel les juges peuvent voir leur responsabilité disciplinaire engagée, comme l'intention ou la négligence ou la négligence grave, n'est pas tranchée.

\*\*\*

250. Le représentant du **Royaume-Uni** au CCJE indique que l'appareil judiciaire a publié un guide de déontologie judiciaire<sup>161</sup> basé sur les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire et mettant en relief l'importance de l'impartialité judiciaire. En d'autres termes, un juge doit, dans la mesure du raisonnable, éviter toute activité extrajudiciaire susceptible de faire en sorte qu'il doive s'abstenir de siéger dans une affaire en raison d'une crainte raisonnable de partialité ou d'un conflit d'intérêts résultant de l'activité en question.
251. Le guide susvisé traite également de la préservation de l'intégrité judiciaire. Les juges doivent reconnaître que la nature de leurs fonctions les soumet à une surveillance étroite et leur impose, en ce qui concerne leur comportement, des contraintes que d'autres personnes peuvent n'avoir jamais à subir. Les juges doivent éviter les situations qui pourraient raisonnablement amoindrir le respect de leur fonction ou mettre en doute leur impartialité en tant que juges. De même, ils doivent éviter les situations pouvant les faire taxer d'hypocrisie eu égard à ce qu'ils font dans leur vie privée.
252. Le Ministre de la justice et le président de la section pénale de la *Court of Appeal* sont coresponsables de la discipline judiciaire. Aucun juge ne peut être révoqué sans leur accord. Ils sont épaulés par le *Judicial Conduct Investigations Office* (JCIO) (Bureau d'enquêtes de déontologie judiciaire). Si le juge siège à la *High Court* ou à une juridiction de degré supérieur, le Ministre de la justice et le président de la section pénale de la *Court of Appeal* doivent convenir de renvoyer l'affaire devant les deux chambres du Parlement.

#### **D. La base économique d'un bon fonctionnement du système judiciaire**

253. Le représentant de l'**Andorre** au CCJE déclare qu'un système à deux budgets a été mis en place. Le budget couvrant tous les aspects relevant directement de la responsabilité du Conseil supérieur de la magistrature – formation, nominations, etc. – est proposé et exécuté par ce dernier. Le second budget, qui relève du ministère de la Justice, couvre les traitements et autres dépenses.

\*\*\*

254. La FEJA signale qu'en **Autriche**, dans le cas de la majorité des tribunaux administratifs de première instance, les présidents ne sont pas habilités à budgétiser ou allouer des crédits budgétaires. Les budgets en question relèvent de la compétence des administrations des provinces (Länder). La FEJA indique que cela n'est pas conforme aux normes européennes car le rôle des présidents des tribunaux dans l'allocation du budget n'est pas significatif<sup>162</sup>.

\*\*\*

---

<sup>161</sup> Il peut être consulté à l'adresse

[https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/JCO/Documents/Guidance/judicial\\_conduct\\_2013.pdf](https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/JCO/Documents/Guidance/judicial_conduct_2013.pdf)

<sup>162</sup> Voir l'avis n° 19 (2016) du CCJE, partie V, par. 6.

255. MEDEL signale qu'en **Belgique**, les mesures et politiques d'austérité continuent d'affecter tous les services publics belges, notamment la justice. Une "rallonge budgétaire" a été accordée au secteur de la justice après les attaques terroristes du 22 mars 2016 et du personnel supplémentaire a été recruté. Toutefois, l'effectif fixé par la loi n'est toujours pas respecté par le gouvernement, qui refuse d'ouvrir tous les postes laissés vacants par des départs, qu'il s'agisse de postes de juge, de greffier ou d'employé. Le nombre de postes pourvus est inférieur aux 90 % promis par le gouvernement en 2014. L'effectif de certaines juridictions ne dépasse pas 80 % des quotas imposés par la loi<sup>163</sup>.

\*\*\*

256. Le représentant de la **Bulgarie** au CCJE indique que le système judiciaire dispose de son propre budget, dont le projet est adopté par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Toutefois, le budget du système judiciaire est adopté par le Parlement. Le CSM a toujours présenté un projet de budget, mais, en règle générale, le Parlement adopte le projet de budget du ministère des Finances, qui prévoit des crédits moins importants et ne permet pas d'assurer la sécurité financière des tribunaux. Par ailleurs, l'insuffisance des crédits budgétaires empêche de revaloriser la rémunération des juges (depuis plusieurs années). La loi prescrit expressément le mode de détermination de la rémunération des juges (sur la base de la moyenne des traitements des fonctionnaires financés par les différentes composantes budgétaires). En fait, les décisions du CSM en matière d'augmentations périodiques n'ont pas pu être appliquées en temps voulu en raison de l'insuffisance des crédits alloués par le budget de l'État (à la différence d'autres composantes budgétaires). Le problème a été porté à l'attention du CCJE par le CSM en 2016.

257. L'Association bulgare des juges a informé le CCJE que cinq membres du Parlement bulgare avaient, au début de juillet 2017, déposé un projet de loi portant modification de la loi sur le système judiciaire bulgare. Selon ce projet, il serait illégal pour les organisations professionnelles de juges et de procureurs de financer leurs activités par d'autres moyens que les cotisations et les dons de leurs membres. Il serait également interdit à ces organisations de recevoir des fonds d'États étrangers ou de personnes étrangères pour financer des activités de recherche et d'enseignement. Ces propositions ont été retirées à la suite de protestations d'organisations bulgares et internationales.

\*\*\*

258. Le représentant de la **Croatie** au CCJE déclare que la poursuite de la crise économique entraîne une pénurie constante de ressources pour les tribunaux. Les traitements des juges n'ont pas augmenté depuis plusieurs années, alors que le coût de la vie a, lui, nettement augmenté au cours de la même période. Cette situation touche particulièrement les juges des tribunaux de première instance de droit commun, qui ont les traitements les plus faibles parmi les juges du pays (environ 1 150 euros mensuels).

\*\*\*

259. Le représentant de **Chypre** au CCJE indique que le bon fonctionnement des tribunaux reste tributaire des crédits budgétaires qui leur sont alloués. La Cour suprême présente ses besoins financiers et ceux de toutes les juridictions inférieures, et le budget est approuvé par la Chambre des représentants. Un appel a été lancé en faveur de l'autonomie du budget de la justice, et la question est actuellement à l'examen.

260. MEDEL signale qu'après le renflouement des banques chypriotes intervenu en mai 2013 et la crise économique qui s'en est suivie, l'économie chypriote renoue aujourd'hui avec la

---

<sup>163</sup> Voir le rapport de MEDEL de 2017 sur la justice en Europe, p. 6.

croissance et est sortie du programme d'assistance de l'UE et du Fonds monétaire international (FMI). En conséquence, l'Association chypriote des juges a, en coopération avec la Cour suprême de Chypre, décidé de mettre fin à l'offre volontaire de 20 % des traitements des juges pour soutenir l'économie. Par ailleurs, le gouvernement a, en 2015, décidé d'annuler la suspension du financement par l'État de l'Association, laquelle peut donc participer de nouveau aux activités des associations internationales de juges, notamment de MEDEL<sup>164</sup>.

261. MEDEL signale également que le renforcement de l'économie n'a pas réglé tous les problèmes. Les tribunaux sont submergés par des affaires de sociétés en faillite et de réclamations de clients des banques face à la diminution de leurs dépôts bancaires. La Cour suprême de Chypre a, en coopération avec l'Association chypriote des juges, exigé du gouvernement qu'il augmente sensiblement le nombre des juges nommés afin de permettre à l'appareil judiciaire de traiter le surcroît de dossiers<sup>165</sup>.
262. Les mesures prises par le gouvernement ont également eu des incidences sur la pension des juges appelés à prendre leur retraite dans un avenir proche. Il en a diminué le montant dans une proportion pouvant aller jusqu'à 40 %. En outre, les juges nommés après 2013 ne bénéficient pas d'un régime de retraite ni ne participent à une caisse de prévoyance, qui ont été supprimés pour tous les agents de l'État. Ces faits ont posé de graves problèmes au système judiciaire. Les bons praticiens du droit ne sont plus attirés par la profession de juge et lui préfèrent celle d'avocat, qui leur assure un revenu très supérieur et un solide régime de retraite. La crise économique a eu des répercussions non seulement sur les traitements et les pensions de retraite des juges, mais aussi sur l'ensemble de la société<sup>166</sup>.

\*\*\*

263. Le représentant de la **République tchèque** au CCJE déclare que les traitements des juges ne posent pas problème. Toutefois, ceux des auxiliaires de justice sont faibles par rapport à la moyenne. Les pensions de retraite des juges sont extrêmement faibles : elles représentent environ 15 % de leur traitement. Il s'ensuit qu'un grand nombre de juges âgés sont toujours en fonctions.

\*\*\*

264. Le représentant de la **Géorgie** au CCJE indique que l'un des principaux problèmes du système judiciaire est le nombre insuffisant de juges. S'il y a en moyenne 20 juges pour 100 000 habitants en Europe, il n'y en a que cinq pour 100 000 habitants en Géorgie. En 2015, le pays comptait au total 230 juges; ce nombre est passé à 267 en 2016, puis à 339 en 2017. Toutefois, un grand nombre de postes de juge restent vacants.
265. Le système judiciaire estime nécessaire de disposer du droit de présenter directement son budget au Parlement pour examen et approbation. Le Conseil supérieur de la magistrature est d'avis que le système judiciaire doit exercer ce droit lorsque le gouvernement refuse d'approuver une demande d'augmentation budgétaire.

\*\*\*

266. MEDEL signale que, ces dernières années, la crise économique a contraint la **Grèce** à prendre certaines mesures immédiates, notamment dans le domaine de la justice. Ces mesures n'ont pas permis d'améliorer sensiblement le fonctionnement de celle-ci. De plus, l'endettement des ménages à travers le pays a donné lieu à de nouveaux litiges, entraînant

---

<sup>164</sup> Ibid., p. 10.

<sup>165</sup> Ibid.

<sup>166</sup> Ibid., p. 10.

une surcharge de travail – non prévue – pour les tribunaux, qui avaient fort à faire pour répondre à ces nouveaux défis. Le budget de la justice est resté largement insuffisant. En particulier, il y a pénurie de personnel de secrétariat, d'équipements techniques, d'agents d'entretien des salles d'audience et d'installations de surveillance<sup>167</sup>.

267. L'AEM indique que l'Association grecque des juges a signalé que la pénurie de ressources qui nuisait au bon fonctionnement du système judiciaire contribuait largement à aggraver la dégradation de la rémunération des juges, qui atteignait des niveaux inacceptables.
268. La FEJA signale que le budget du système judiciaire pour 2015 s'élevait à 561 millions d'euros, soit 0,36 % du budget de l'État. De même, les restrictions budgétaires de l'année écoulée (2016) n'ont pas permis à ce système de disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter de ses fonctions et jouer un rôle important en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le système judiciaire national n'a pas pu fonctionner d'une manière efficace. Une baisse de la rémunération des juges à la retraite a été déclarée inconstitutionnelle par différents tribunaux, notamment le Conseil d'État. Le législateur n'en a pas respecté les décisions et a adopté de nouvelles lois prévoyant une baisse des pensions de retraite des juges pouvant aller jusqu'à 60 %.

\*\*\*

269. Le représentant de la **Hongrie** au CCJE déclare que les crédits du budget de l'État alloués au fonctionnement des tribunaux ont sensiblement progressé ces dernières années, mais ces ressources supplémentaires vont principalement au développement des infrastructures, par exemple à la rénovation des bâtiments judiciaires, tandis que les traitements des juges n'ont pas augmenté au même rythme que ceux des autres agents de l'État, comme les fonctionnaires. On relève toutefois quelques modestes améliorations : le traitement de base des juges a été relevé de 5 % en 2016, et à nouveau de 5,25 % en janvier 2017. Le traitement des juges hongrois en début de carrière demeure le moins élevé de toute l'Union européenne.

\*\*\*

270. Le représentant de la **Lituanie** au CCJE indique que le financement des activités judiciaires n'est pas suffisamment méthodique ni basé sur des critères explicites d'estimation des besoins. Le gouvernement a toute latitude pour déterminer le montant du financement des tribunaux et ne tient compte qu'en partie de leurs besoins réels. Aucune stratégie nationale n'a été formulée sur cette question. Cette situation se traduit par un sous-financement permanent des activités judiciaires. En raison de ce problème, le bon fonctionnement du système judiciaire se heurte constamment à des problèmes financiers (par exemple, il est difficile d'assurer l'entretien des bâtiments ou de procéder à des réparations).
271. La FEJA signale que la crise économique (de 2009) a contraint la Lituanie à réduire les rémunérations des fonctionnaires, notamment des juges. Toutefois, la rémunération des juges n'a toujours pas retrouvé son niveau antérieur à 2009. Il convient de noter que l'indice général des prix a augmenté. Le niveau de rémunération des juges classe le pays à l'avant-dernier rang (devant la Bulgarie) des États membres de l'UE.
272. La FEJA indique en outre que, dans la pratique, les autres fonctionnaires, qui ont également eu à subir une réduction de rémunération, peuvent bénéficier d'une rémunération supplémentaire (dont le montant peut aller jusqu'à 50 %) s'ils sont méritants. Les juges n'y ont pas droit. Pour le moment, ils souffrent donc davantage des baisses de rémunération

---

<sup>167</sup> Ibid., pp. 15 et 16.

que les autres fonctionnaires. La rémunération des juges n'est pas à la mesure de leur profession et de leurs responsabilités, et ne garantit pas suffisamment leur indépendance.

\*\*\*

273. Le représentant du **Luxembourg** au CCJE déclare que le budget de la justice est déterminé et continuera d'être déterminé par le ministère de la Justice.

\*\*\*

274. Le représentant de **Malte** au CCJE indique que le financement des tribunaux relève uniquement du gouvernement. Les tribunaux ne disposent d'aucune source de revenu indépendante et sont tributaires du budget qui leur est alloué par le gouvernement. Ce dernier verse également les traitements des membres de l'appareil judiciaire, encore que leur montant annuel ne puisse être réduit qu'avec l'accord des deux tiers des parlementaires. Toute augmentation de traitement doit faire l'objet d'un accord passé entre l'Association des gens de justice et le gouvernement. Une discussion se déroule depuis assez longtemps à ce sujet et, bien que le gouvernement ait, l'an passé, verbalement promis d'accorder une augmentation, celle-ci est encore attendue. Comme indiqué, le personnel est recruté et rémunéré par le gouvernement, et toute augmentation des effectifs doit également faire l'objet d'un accord avec celui-ci et être conforme à la politique de recrutement en vigueur dans la fonction publique.

\*\*\*

275. Le représentant de la **République de Moldova** au CCJE déclare que les fonds nécessaires au bon fonctionnement des tribunaux sont approuvés par le Parlement sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature et sont inscrits au budget de l'État. Ils ne peuvent être réduits sans l'assentiment du Conseil et sont répartis de manière régulière. Les coûts sont réglementés par la loi et inscrits comme dépenses au budget de chaque tribunal.

276. MEDEL signale que, "bien que l'on ait enregistré auparavant en République de Moldova une dynamique positive s'agissant d'assurer un traitement suffisant aux juges et auxiliaires de justice, le traitement de ces auxiliaires est insuffisant, compte tenu en particulier de l'importance de la charge de travail qui élève sensiblement le taux de rotation du personnel et augmente le nombre de révocations d'agents qualifiés et expérimentés et celui des tribunaux aux effectifs insuffisants. Une autre difficulté tient aux modifications législatives qui rendent possibles de réviser chaque année les traitements des juges et des procureurs, ce qui réduit les pensions de retraite des juges. Pendant l'année écoulée, les juges ont déposé un grand nombre de demandes de révocation. Par ailleurs, l'application de la carte judiciaire soulève des difficultés. C'est en particulier le cas lorsque les juges et les auxiliaires de justice doivent changer de lieu de travail, ce qui leur fait mettre plus de temps pour se rendre à leur travail (temps qui pourrait être consacré à l'accomplissement de leurs tâches) et entraîne pour eux des coûts supplémentaires, crée un problème de dotation en personnel proportionnée aux besoins, etc."<sup>168</sup>

\*\*\*

277. Le représentant du **Monténégro** au CCJE indique que les crédits budgétaires sont toujours inférieurs aux demandes et sont insuffisants pour couvrir les besoins actuels du Conseil de la justice et des tribunaux. L'indépendance économique des juges, l'amélioration de la situation matérielle de l'administration des tribunaux et l'affectation de crédits suffisants à l'amélioration de l'infrastructure des bâtiments judiciaires sont quelques-uns des préalables à l'indépendance des tribunaux, à l'exercice de leurs fonctions et à leur engagement total, qui

---

<sup>168</sup> Ibid., pp. 19 et 20.

sont autant d'aspects fondamentaux du renforcement de la confiance du public dans leur travail.

\*\*\*

278. Le représentant des **Pays-Bas** au CCJE déclare que certaines questions relatives au pouvoir et au système judiciaires font actuellement débat. Il s'agit notamment des questions ci-après.
279. Les questions liées à l'accès à la justice sont notamment l'augmentation des frais de justice, les restrictions en matière d'aide juridictionnelle, la réduction du "domaine judiciaire" par transfert de compétences au ministère public, et les importantes coupes budgétaires frappant le ministère public.
280. Le Conseil de la justice estime que le système de financement du système judiciaire devrait être renforcé et être moins tributaire de la politique adoptée par le gouvernement.
281. Les juges néerlandais sont préoccupés par la charge de travail et ses conséquences négatives pour la qualité de leur travail, comme en témoignent un Manifeste signé par quelque 700 juges, un récent rapport établi par une commission d'audit qui s'est rendue dans tous les tribunaux du pays et une action menée dans le prolongement du Manifeste par un groupe de juges appelé "Backlight". Le Conseil de la justice partage ces préoccupations et encourage l'élaboration de "normes professionnelles" qui garantissent la qualité du travail des juges.
282. Le gouvernement avait prévu de supprimer la Haute Cour administrative du commerce et de l'industrie et d'en transférer la compétence au Service judiciaire du Conseil d'État, et de supprimer la Cour centrale d'appel et d'en transférer la compétence aux cours d'appel. Ce projet de loi a été retiré en novembre 2016.

\*\*\*

283. Le représentant de la **Norvège** au CCJE indique que le financement du système judiciaire norvégien a été légèrement réduit ces dernières années du fait de la nouvelle politique officielle de débureaucratization des autorités publiques. Or, les tribunaux norvégiens travaillent avec un effectif administratif et judiciaire réduit, si bien que la diminution des crédits affecte directement les capacités de traitement des affaires du système judiciaire, ce qui allonge la durée des procédures judiciaires.

\*\*\*

284. MEDEL signale qu'au **Portugal**, un grand nombre de problèmes revêtent un intérêt capital pour les juges, comme la dégradation absolue de leur carrière : non seulement ils ont vu leurs traitements diminuer depuis 2010, mais ils ne bénéficient d'aucune perspective de carrière, car il n'y a presque aucune différence entre le juge de première instance dont le grade est le plus élevé et les juges de la Cour suprême<sup>169</sup>.
285. Tous les tribunaux du pays manquent cruellement de ressources humaines, principalement de procureurs et de greffiers, ainsi que de ressources matérielles. Pendant la période d'austérité imposée par le FMI, l'UE et la Banque centrale européenne, la formation des magistrats habituellement dispensée à l'École de la magistrature n'était pas assurée, de sorte que le nombre de magistrats (qui ne répondait déjà pas aux besoins du pays) est

---

<sup>169</sup> Ibid., p. 22.

tombé à un niveau inquiétant, ne permettant même pas de compenser les départs à la retraite. Quant aux greffiers, leur nombre a toujours été inférieur aux besoins réels du système et ce problème n'a fait que s'aggraver<sup>170</sup>.

286. L'AEM indique que l'Association portugaise des juges a signalé que la pénurie de ressources qui nuisait au bon fonctionnement du système judiciaire aggravait fortement la dégradation continue de la rémunération des juges, qui se trouvait réduite dans des proportions inacceptables.

\*\*\*

287. Le représentant de la **Roumanie** au CCJE déclare qu'en ce qui concerne la base économique du bon fonctionnement du système judiciaire en Roumanie, des initiatives ont été prises par d'autres autorités publiques, mais principalement par l'exécutif, pour garantir l'allocation des crédits budgétaires nécessaires autant que la situation économique du pays le permettait. Les programmes de financement de la Banque mondiale et de l'Union européenne ont grandement contribué à reconstituer les ressources financières nationales destinées au développement des infrastructures, à la construction de nouveaux bâtiments judiciaires ou à la remise en état des bâtiments existants. Naturellement, le besoin de ressources financières aux fins de la modernisation du système judiciaire est permanent et l'obtention de ces ressources dépend de la concertation entre les autorités concernées.

\*\*\*

288. MEDEL signale qu'en **Serbie**, le système judiciaire fonctionne avec un nombre de juges et d'auxiliaires de justice inférieur aux besoins. Beaucoup de juges stagiaires et même de juges auxiliaires exercent leurs fonctions à titre bénévole, sans être rémunérés. La réduction des traitements est appliquée pour la troisième année consécutive : elle a été de 25 % pour la période écoulée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le 31 octobre 2014, et de 10 % depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2014. Du fait de la dévaluation de la devise serbe, la baisse de traitement est en fait encore plus importante : avant son application, le traitement d'un juge de tribunal de première instance ou d'un procureur adjoint du parquet d'une juridiction de première instance (qui constituent près de 70 % des juges et procureurs) était d'environ 1 000 euros, alors qu'il est aujourd'hui d'environ 740 euros (le salaire moyen est d'environ 400 euros). Les juges auxiliaires exercent leurs fonctions à titre bénévole et ne sont pas rémunérés<sup>171</sup>.

\*\*\*

289. MEDEL signale que l'**Espagne** maintient la politique économique d'austérité, de restrictions budgétaires et de coupes dans le secteur public. Elle est également le deuxième pays membre de l'UE où les inégalités s'aggravent. De plus, le pays traverse depuis longtemps une période d'instabilité politique : on a organisé deux fois des élections générales pour essayer de former un gouvernement. Au final, le nouveau gouvernement formé récemment, ne disposant que d'une minorité parlementaire, ne sera pas en mesure d'engager les réformes juridiques nécessaires et exigées par l'opinion publique. Il n'a même pas présenté le budget général de l'État pour 2017 au Parlement<sup>172</sup>.

\*\*\*

290. Le représentant de la **Suisse** au CCJE indique qu'en règle générale, les juges professionnels sont correctement rémunérés, ce qui permet d'éviter la corruption. Les

---

<sup>170</sup> Ibid., p. 21.

<sup>171</sup> Ibid., p. 25.

<sup>172</sup> Ibid., p. 12.



parlements des cantons sont à ce jour disposés à fournir aux juges les moyens dont ils ont besoin pour gérer leur charge de travail.

\*\*\*

291. Le représentant de l'**Ukraine** au CCJE déclare que si, d'une manière générale, il est nettement mieux répondu que les années précédentes aux besoins des institutions du système judiciaire, le volume des ressources financières de ce système ne permet toujours pas de financer la totalité de ses besoins.
292. Dans le cadre de l'établissement du projet de loi sur le budget national ukrainien pour 2017, le ministère des Finances a pour la première fois envisagé d'affecter au système judiciaire des ressources financières d'un montant raisonnable afin de permettre la prise des mesures nécessaires à la mise en œuvre de la réforme judiciaire et aux améliorations à apporter à la procédure judiciaire.
293. Toutefois, sans la participation de l'appareil judiciaire, le Conseil des ministres de l'Ukraine a approuvé et soumis au Parlement une autre version de ce projet de loi. Le montant des crédits budgétaires nécessaires (10 957,6 millions de hryvnias), approuvé par le ministère des Finances, a été réduit de 2 630,5 millions de hryvnias, soit une diminution de 24 %.
294. La question des traitements des personnels des tribunaux est régie par les dispositions générales applicables à tous les fonctionnaires du pays, à savoir celles de la loi sur la fonction publique, et par le décret du Conseil des ministres. Toutefois, compte tenu de la spécificité du travail du personnel judiciaire et de sa contribution à l'efficacité du système judiciaire, il est indispensable de maintenir les garanties législatives d'une rémunération adéquate des personnels des tribunaux.

\*\*\*

295. Le représentant du **Royaume-Uni** au CCJE indique que le financement de l'administration de la justice relève de la responsabilité du Ministre de la justice. Les juges sont associés à la budgétisation, mais le contrôle est exercé en dernier ressort par le Ministère.
296. Les traitements des juges sont financés sur le budget de l'État. La loi interdit de diminuer ces traitements, mais ils n'ont pas suivi le rythme de l'inflation et l'écart entre la rémunération des juges et celle des avocats s'est creusé ces dernières années. Cela n'est pas considéré comme ayant un effet dissuasif sur le recrutement de juges ni sur leur rétention.

## **E. Les juges et les médias : débat public et critique des juges**

\*\*\*

297. Le représentant de l'**Andorre** au CCJE déclare que, même si la couverture médiatique des procédures judiciaires est très courante, le système judiciaire ne dispose pas d'un bureau de presse ni d'autres mécanismes permettant d'entretenir directement le contact direct avec les médias. Les juges sont tenus de ne pas commenter les procédures auxquelles ils participent et c'est au Conseil supérieur de la magistrature qu'il incombe de prendre part au débat public. Toutefois, dans la pratique, le système judiciaire ne participe pas au débat public et ne répond pas aux critiques adressées aux juges dans les médias.

\*\*\*

298. La FEJA signale qu'en **Autriche**, depuis 2016, un quotidien autrichien publie des critiques personnelles sans fondement concernant la procédure d'examen des qualifications et de

sélection des nouveaux juges de la Cour administrative fédérale autrichienne, allant jusqu'à des attaques verbales dirigées contre trois juges de cette Cour pour la position qu'ils ont adoptée dans une affaire judiciaire tranchée par eux (laquelle concernait une demande d'autorisation de construction d'une troisième piste à l'aéroport de Vienne, demande que ces juges ont rejetée)<sup>173</sup>.

299. La FEJA déclare qu'à la suite de la décision négative rendue par la Cour administrative fédérale, l'escalade des attaques verbales a débouché sur une demande impérative rendue publique par la Conférence des gouverneurs de province. Celle-ci a invoqué la décision de la Cour pour exiger la suppression de certains droits/obligations des juges en matière de procédure (à savoir ceux qui concernent la faculté de statuer sur le fond). Les neuf gouverneurs des "Länder" (provinces fédérales autrichiennes) se trouvent à la tête non seulement des administrations qui sont contrôlées par les juges administratifs en vertu de la loi, mais aussi des différents organismes chargés de sélectionner les juges et d'approuver le budget des différents tribunaux administratifs.
300. La FEJA indique qu'il y a violation de la Rec(2010)12 (paragraphe 13 et 18), car non seulement certains médias autrichiens, mais aussi des membres de l'exécutif autrichien ont critiqué le pouvoir judiciaire d'une manière qui a sapé la confiance du public dans ce pouvoir et leurs interventions publiques ont été susceptibles de susciter le doute sur leur volonté de se conformer aux décisions des juges, autre que l'expression de leur intention d'exercer une voie de recours. La FEJA affirme ensuite que la demande de la Conférence des gouverneurs de province viole les normes européennes selon lesquelles il importe de s'abstenir de toute critique sans nuance, conformément à l'avis n° 18(2015) (partie VIII, par. 18 et 19) du CCJE.

\*\*\*

301. Le représentant de la **Bulgarie** au CCJE indique que chaque tribunal a un attaché de presse ou un bureau de presse qui assure la liaison avec les médias et publie périodiquement des communiqués de presse contenant des informations sur les affaires judiciaires pouvant intéresser les médias. Les juges ne commentent pas les affaires en cours.

\*\*\*

302. Le représentant de la **Croatie** au CCJE déclare que les critiques injustifiées adressées au pouvoir judiciaire par l'immense majorité des médias sont malheureusement devenues monnaie courante. On constate que les médias ne sont pas disposés à comprendre et à faire comprendre au public les aspects essentiels de la procédure judiciaire ou les raisons motivant les décisions de justice, ce dont se ressentent les activités des tribunaux et la capacité des juges d'exercer leurs fonctions. Les porte-parole des tribunaux et des présidents de tribunal n'interviennent pas d'une manière propre à relever ce défi.

\*\*\*

303. Le représentant de **Chypre** au CCJE fait savoir que les décisions de justice et les juges peuvent faire l'objet de critiques publiques, mais que celles-ci ne peuvent pas être personnelles. Selon un usage établi de longue date, les juges n'alimentent ou n'ouvrent aucun débat public pour appuyer ou expliquer leurs décisions. De temps à autre, la Cour

---

<sup>173</sup> Voir <https://kurier.at/wirtschaft/das-bundesversorgungsgericht/226.082.359>, <https://kurier.at/politik/inland/neue-verwaltungsrichter-karenzierung-gleich-zum-dienstantritt/226.282.304>, <https://kurier.at/wirtschaft/posten-besetzungen-juristen-werfen-spo-e-und-oevp-einflussnahme-vor/236.346.312>, <https://kurier.at/wirtschaft/richterliche-befangenheit/246.764.083>, <https://kurier.at/wirtschaft/das-schmalspur-gericht/247.256.901>, <https://kurier.at/meinung/kommentare/innenpolitik/richter-als-umwelt-moralisten/246.396.808>, <https://kurier.at/wirtschaft/zwei-umwelt-hardliner-und-ein-agrar-lobbyist/246.397.578>, <https://kurier.at/wirtschaft/verwaltungsrichter-staatsanwaltschaft-prueft-straftanzeige/249.697.568>, <https://kurier.at/politik/inland/wahl/plan-k/buerokratie-blockiert-milliarden-investitionen/281.137.214>

suprême peut, si le besoin s'en fait sentir, rendre publique une brève déclaration sur la question, qui, en règle générale, rappelle à tous que la justice est indépendante et que, si la liberté d'expression est pleinement reconnue, les tribunaux sont censés fonder leurs décisions non sur ce que va en penser l'opinion publique, mais sur des principes juridiques largement reconnus.

\*\*\*

304. Le représentant de la **Géorgie** au CCJE indique que le débat public sur les décisions de justice et la critique des juges sont des questions très épineuses. Le Conseil supérieur de la magistrature est d'avis qu'en ce qui concerne les juges, la limite de la critique acceptable est souvent franchie par différents acteurs. Des juges sont souvent attaqués personnellement et il n'existe aucun mécanisme spécifique pouvant garantir leur protection.
305. Il y a lieu de développer les normes de communication interne et externe et d'améliorer le recours aux "juges porte-parole". Il importe également de sensibiliser les responsables politiques, les journalistes et les avocats aux normes de la critique acceptable.

\*\*\*

306. Le représentant de la **Hongrie** au CCJE déclare qu'à cet égard, le problème tient surtout au fait que les responsables politiques donnent souvent leur avis sur certaines décisions de justice en public, notamment dans le cas d'affaires n'ayant pas encore abouti à un jugement définitif. En exprimant leur désaccord ou leur déception au sujet d'un jugement rendu en première ou deuxième instance, ils donnent l'impression d'attendre de la cour d'appel qu'elle se prononce d'une certaine façon.
307. Tout récemment, certains responsables politiques ont vivement critiqué certains arrêts de la CrEDH, ont accusé des ONG représentant des requérants devant la Cour de retirer un avantage financier de ces arrêts et sont allés jusqu'à proposer que la Hongrie se retire de la CEDH.
308. Le fait que les journalistes connaissent mal les tenants et les aboutissants d'une affaire pose un autre problème. Les inexactitudes des articles de presse sont difficiles à rectifier car la loi interdit aux juges de commenter leurs jugements (y compris les jugements définitifs) en public. En règle générale, les juges sont remplacés à cette fin par des membres du personnel des tribunaux qui sont chargés des relations avec la presse (qui exercent parfois eux-mêmes des fonctions judiciaires, tels que les présidents de chambre judiciaire) et qui font des déclarations en public et répondent aux demandes d'information des journalistes. D'un côté, cette interdiction permet aux juges d'éviter tout contact avec les médias et, de l'autre, elle crée un déséquilibre dans le débat public dans la mesure où seuls les avocats (qui représentent les parties en justice) ont la possibilité d'exprimer leurs vues.
309. L'admissibilité des manifestations à proximité et à l'intérieur des bâtiments judiciaires est un autre sujet récemment débattu. La Chambre administrative de la Curia (Cour suprême hongroise) a récemment rendu un avis non contraignant selon lequel les bâtiments judiciaires ne sont pas des lieux publics et, par conséquent, on ne peut pas organiser de manifestations à l'intérieur de ces bâtiments; les manifestations qui se tiendraient à l'extérieur et à proximité des bâtiments pourront elles-mêmes être interdites.

\*\*\*

310. Le représentant de l'**Islande** au CCJE fait savoir que les juges sont surtout critiqués pour infliger des peines privatives de liberté trop légères aux auteurs d'infractions sexuelles, encore que ces peines aient été durcies ces dernières années. Ils sont également critiqués

pour ne pas traiter équitablement les personnes ayant travaillé dans les banques islandaises et ayant été condamnées à des peines d'emprisonnement pour infractions graves commises dans le cadre des activités des banques impliquées dans la débâcle financière de 2008.

\*\*\*

311. Le représentant de la **Lituanie** au CCJE déclare que, dans le discours médiatique, c'est une image négative des juges et, partant, du système judiciaire dans son ensemble qui prévaut pour l'essentiel. Dans la presse, la critique des juges, et en particulier de leurs décisions, repose généralement non pas sur des arguments ou une analyse rationnels, mais sur des émotions étrangères aux normes d'objectivité et de prudence.

\*\*\*

312. Le représentant du **Luxembourg** au CCJE fait savoir qu'une émission de télévision très suivie, diffusée pendant les 30 dernières années, a cherché à traiter les problèmes juridiques du public, notamment ceux qui sont liés à la justice. La diffusion de cette émission a été récemment interrompue à la suite d'une accusation de manipulation d'un entretien, qui a contraint son directeur à démissionner.

313. Le débat public sur l'activité du système judiciaire a été généralement calme par ailleurs. Toutefois, la situation a changé récemment, lorsque la presse internationale s'en est vivement prise aux tribunaux luxembourgeois dans l'affaire dite des "Luxleaks". Dans une autre affaire, un membre du gouvernement a désapprouvé expressément deux fois une décision de justice rendue contre deux professeurs à propos de faits liés à leurs fonctions. Dans une autre affaire encore, un avocat a publiquement mis en doute l'impartialité des juges dans l'appréciation des faits qui leur avaient été soumis. Ces deux incidents ont donné lieu à des communiqués de presse émanant du syndicat des juges et à des lettres de protestation adressées par le président de la Cour supérieure de justice et du procureur général. Les responsables des incidents susvisés ont présenté leurs excuses.

\*\*\*

314. Le représentant de **Malte** au CCJE indique que les médias scrutent souvent le système judiciaire, d'une manière qui peut être positive, mais également négative. Étant donné que, par principe, l'appareil judiciaire ne fait pas de commentaires à l'usage des médias, les commentaires des médias dirigés contre cet appareil, même s'ils sont injustes et reposent sur des demi-vérités, ne font que très rarement l'objet d'une vérification. C'est le gouvernement qui est censé "défendre" l'appareil judiciaire contre les critiques injustifiées, mais, dans la plupart des cas, il s'abstient de tout commentaire. Le fonctionnement du système judiciaire alimente fréquemment le débat public, mais, en règle générale, ce système n'y participe pas.

\*\*\*

315. Le représentant de la **République de Moldova** au CCJE fait savoir qu'un juge n'a pas le droit de communiquer à des journalistes des informations sur les affaires judiciaires en cours. Ce droit est exercé uniquement par un fonctionnaire chargé des relations avec les médias. Le président du tribunal représente ce dernier vis-à-vis à la fois des autorités publiques et des médias.

\*\*\*

316. Le représentant du **Monténégro** au CCJE fait référence au droit d'avoir et d'exprimer, dans le calme, des opinions sur le travail des tribunaux, mais en s'obligeant à respecter les valeurs, droits et libertés d'autrui, comme l'énonce l'article 10 de la CEDH. Toutefois, la critique du travail d'un tribunal ou d'un juge dépasse souvent ces limites et revient à exercer

une pression sur les juges, voire à les menacer, parce que le déroulement de la procédure judiciaire n'est pas jugé satisfaisant. Il est inacceptable de porter atteinte à la sécurité, à la réputation et à l'autorité des juges, et ce type d'agissement doit être sanctionné d'une manière appropriée, dans l'esprit d'une politique de tolérance zéro.

\*\*\*

317. Le représentant des **Pays-Bas** au CCJE indique que la confiance du public dans le système judiciaire est relativement élevée, de même que le degré d'indépendance du système judiciaire telle qu'il est perçue. C'est également ce dont témoigne le tableau de bord 2017 de la justice dans l'Union européenne.

318. D'une manière générale, le débat concernant les questions touchant l'État de droit, l'équilibre des pouvoirs et la situation du pouvoir judiciaire s'est animé ces dernières années, compte tenu également des évolutions problématiques constatées dans d'autres pays européens. Dans son rapport annuel pour 2016, le Conseil d'État préconise de renforcer l'action de sensibilisation à l'État de droit et de le faire mieux respecter.

\*\*\*

319. La FEJA signale qu'en **Pologne**, non seulement les médias, mais aussi des membres du pouvoir exécutif critiquent publiquement le système judiciaire d'une manière qui nuit à l'indépendance de ce système et sape la confiance que le public peut avoir en lui.

320. Par exemple, la FEJA indique que la Première Ministre polonaise utilise dans des discours publics des slogans stigmatisants, tels que "guilde judiciaire" ou "tout le monde connaît quelqu'un à qui le système judiciaire a causé du tort"<sup>174</sup>. De même, elle est citée dans les médias comme ayant fait valoir que la majorité des juges étaient corrompus et ne faisaient pas l'objet d'un contrôle démocratique<sup>175</sup>. Elle donne ainsi l'impression que les juges agissent illégitimement et se montrent injustes envers la société dans le débat engagé sur les réformes judiciaires.

321. La FEJA attire également l'attention sur le cas de la juge Justyna Koska-Janusz<sup>176</sup> : dans un communiqué officiel publié sur le site Web du ministère de la Justice en octobre 2016, cette juge a été déclarée incapable de conduire une affaire très simple, bien que très médiatisée, ce qui a amené le Ministre de la justice à faire annuler pour incompétence la mission que lui avait confiée la juridiction supérieure. Toutefois, il convient de souligner que l'affaire en question concernait un dossier pénal à propos duquel un procureur avait prononcé une mise en accusation le 17 décembre 2013. La juge Justyna Koska-Janusz avait "reçu" ce dossier le 18 décembre 2013 et, le même jour, l'avait renvoyé au procureur aux fins d'expertise psychiatrique. En d'autres termes, le dossier était clos au bout d'une journée. Un psychiatre expert a diagnostiqué une incapacité mentale et un autre juge a statué sur l'affaire<sup>177</sup>.

322. La FEJA fait également savoir que, dans un entretien qu'il a accordé le 9 août 2017<sup>178</sup>, le Ministre de la justice a souligné que la jurisprudence de la Cour suprême était directement liée à l'époque communiste. Il était impossible de sanctionner les criminels communistes. Le ministère de la Justice ne pouvait pas accepter les comportements moralement

<sup>174</sup> Voir <https://www.youtube.com/watch?v=njzV1xa-zno>

<sup>175</sup> Voir <http://www.mdr.de/nachrichten/politik/ausland/polen-justizreform-passiert-senat-100.html>

<sup>176</sup> Voir <http://www.hfhr.pl/en/what-are-limits-of-justice-ministers-freedom-to-express-his-opinions-on-judges/>

<sup>177</sup> Comme l'indique la FEJA, les médias ont présumé qu'il s'agissait d'une "vengeance" : en effet, dans un procès de 2012, la juge Justyna Koska-Janusz avait infligé une amende de 2 000 zlotys au Ministre de la justice. Plaignant dans cette affaire, le Ministre avait fini par perdre son procès. En 2017, la juge Justyna Koska-Janusz a engagé une action en diffamation contre le Ministre de la justice – affaire IC 1115/16, voir <http://bip.warszawa.so.gov.pl/artukul/453/2943/komunikat-w-sprawie-i-c-1115-16>

<sup>178</sup> Voir <https://www.zdf.de/nachrichten/heute-journal/wir-wollen-beidseitigen-respekt-100.html>

condamnables ni même les comportements pathologiques. Lorsque les journalistes lui ont fait remarquer qu'un seul juge de la Cour suprême avait déjà été juge à l'époque communiste, le Ministre s'est inscrit en faux contre cette affirmation. Il a indiqué qu'en Pologne, il existait une situation pathologique dans laquelle les juges, pour ainsi dire, « faisaient la loi » et les normes déontologiques laissaient beaucoup à désirer. Le ministère de la Justice a publié sur son site Web officiel une brochure sur la nouvelle réforme judiciaire et son impact positif qui, dans le style de la presse à sensation, ne donne des informations que sur les plaintes, mais non sur l'issue des procès<sup>179</sup>.

323. La FEJA indique ensuite que les médias donnent l'impression, à force de le répéter, que les juges spécialisés dans le droit de la famille retirent des enfants à leurs parents en raison de leur pauvreté. Cependant, le médiateur pour les enfants a déclaré, en s'appuyant sur un examen des affaires jugées en 2015, que tel n'était pas le cas<sup>180</sup>. De même, les médias vont répétant que la durée des procédures est excessivement longue, sans tenir compte des statistiques selon lesquelles la durée moyenne des procédures civiles et commerciales est inférieure à la moyenne des pays membres de l'UE<sup>181</sup>.
324. La FEJA signale qu'une journaliste polonaise avait récemment attiré l'attention sur ce qui suit : en Pologne, aucun contrôle n'était exercé sur le pouvoir judiciaire; aucune réforme de ce pouvoir n'avait été engagée après le changement de système en 1989; il était suffisamment prouvé que les juges n'exerçaient pas leurs fonctions d'une façon irréprochable, car il y avait eu des cas de corruption; tout le monde considérait que les juges étaient corrompus; l'image des juges n'était pas bonne dans la société polonaise; les juges refusaient tout contrôle; une guilde des juges avait fait son apparition au cours des 26 années écoulées. Cette journaliste a cité anonymement des juges, qui auraient déclaré qu'ils constituaient une guilde extraordinaire; nul ne serait autorisé à leur donner des ordres<sup>182</sup>. La réforme serait donc nécessaire.
325. La FEJA note qu'indépendamment de l'exigence de responsabilisation des médias et de conformité aux normes d'un journalisme de qualité, ni le Ministre de la justice ni aucun autre représentant du pouvoir exécutif n'ont, dans l'exercice de leurs fonctions et compétences, pris des mesures pour protéger le système judiciaire contre de telles critiques infondées<sup>183</sup>.
326. La FEJA indique que, de même, la Première Ministre et le Ministre de la justice n'ont pas respecté la norme européenne selon laquelle les critiques doivent être formulées dans un climat de respect mutuel. Ces commentaires critiques sans nuance correspondent à une attaque contre l'équilibre constitutionnel d'un État démocratique. De plus, aucune protection adéquate n'est fournie aux membres du pouvoir judiciaire en cas d'intimidations dirigées contre eux<sup>184</sup>.

\*\*\*

327. MEDEL signale qu'au **Portugal**, la situation générale de la justice reste liée aux affaires médiatisées, principalement les affaires de corruption et de trafic d'influence. Un ministre de l'ancien gouvernement a été officiellement accusé de participation illicite à une opération liée à l'octroi de visas aux étrangers effectuant de gros investissements au Portugal (le procès est en cours) et une enquête a été ouverte sur le cas d'un ancien Premier Ministre socialiste pour corruption et fraude fiscale, qui a notamment débouché sur son placement en détention préventive. Cette enquête a un effet positif sur l'indépendance du système judiciaire telle

<sup>179</sup> Voir <https://www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,9422,sprawne-i-sprawiedliwe-sady--dobra-zmiana-w.html#prettyPhoto>

<sup>180</sup> Voir <https://brpd.gov.pl/aktualnosci-wystapienia-generalne/rpd-nie-potwierdzil-odbierania-dzieci-z-biedy>

<sup>181</sup> Sur la base des données de 2014, voir

[https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS\\_S%C4%85downictwo.%20Polska%20na%20tle%20pozosta%C5%82ych%20kraj%C3%B3w%20Unii%20Europejskiej.pdf](https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS_S%C4%85downictwo.%20Polska%20na%20tle%20pozosta%C5%82ych%20kraj%C3%B3w%20Unii%20Europejskiej.pdf)

<sup>182</sup> Voir 18 [http://www.deutschlandfunk.de/polen-die-justizreform-ist-notwendig.694.de.html?dram:article\\_id=391533](http://www.deutschlandfunk.de/polen-die-justizreform-ist-notwendig.694.de.html?dram:article_id=391533)

<sup>183</sup> Ce qui contrevient à la Rec(2010)12, par. 13.

<sup>184</sup> En violation des normes européennes énoncées dans l'avis n° 18(2015) du CCJE, partie VIII, par. 18 et 19.

qu'elle est perçue par le public, mais l'image globale du système dépendra beaucoup de ses résultats définitifs<sup>185</sup>.

\*\*\*

328. Le représentant de la **Roumanie** au CCJE fait savoir que tous les types de médias s'intéressent de très près au travail du système judiciaire, qui donne principalement lieu à l'organisation, par le Conseil supérieur de la magistrature ou par les tribunaux, de débats et de conférences de presse et à la publication de communiqués de presse sur des questions d'intérêt général et sur des aspects spécifiques de la justice, qui concernent essentiellement la lutte contre la corruption.

329. Les questions essentielles intéressant les juges relèvent de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature, qui répond, par la voie de communiqués de presse ou de débats télévisés, aux demandes de protection de l'indépendance du système judiciaire et de protection des juges lorsqu'ils sont attaqués.

\*\*\*

330. MEDEL signale qu'en **Serbie**, il arrive que les pressions dont fait l'objet le système judiciaire, en sus des déclarations ou accusations publiques émanant des autorités nationales et politiques ainsi que des médias, soient exercées par les autorités judiciaires elles-mêmes (auquel cas il s'agit simplement d'une pression politique transférée)<sup>186</sup>.

\*\*\*

331. Le président de l'Association des juges de **Slovénie** déclare qu'au cours des trois années écoulées, les partis politiques et les médias s'en sont pris à de nombreuses reprises au système judiciaire. En particulier, le premier parti d'opposition s'est évertué, en utilisant les médias à sa dévotion, à saper le rôle constitutionnel du pouvoir judiciaire et la crédibilité des juges. Cela a empêché ces derniers d'être promus à des fonctions judiciaires plus élevées ou nommés à une juridiction internationale. Les partis politiques ont usé de différents moyens pour discréditer personnellement des juges et/ou des membres de leur famille. Pour ne prendre qu'un exemple, un film concernant une violation présumée des droits de l'homme par un juge de la Cour suprême dans une affaire pénale de corruption visant l'ancien Premier Ministre a été enregistré et diffusé à l'intention des membres de l'APCE. Ces allégations non fondées et cette discréditation ont privé *de facto* ce juge de la Cour suprême de la possibilité d'être nommé à la CrEDH.

\*\*\*

332. Le représentant de la **Suisse** au CCJE indique que, selon l'usage, la presse rend compte des décisions judiciaires en mentionnant un tribunal ou un l'un de ses collèges, de sorte que, même si une décision est critiquée, les commentaires se rapportent aux problèmes qui se posent. Récemment, certains médias se sont mis à nommer des juges et à les attaquer personnellement, ce qui est manifestement considéré comme mettant en danger l'indépendance du système judiciaire.

\*\*\*

333. Le représentant de l'**Ukraine** au CCJE déclare que l'on n'est pas encore parvenu en Ukraine à trouver un équilibre entre la liberté d'expression et le respect du pouvoir judiciaire. Les

---

<sup>185</sup> Voir le rapport de MEDEL de 2017 sur la justice en Europe, p. 22.

<sup>186</sup> Ibid., p. 26.

critiques adressées aux tribunaux en général et aux juges en particulier dépassent toutes les limites, et la liberté d'expression est exercée d'une telle manière qu'elle soumet en permanence le pouvoir judiciaire et ses membres à la pression du public.

334. Des médias, des fonctionnaires et des militants de diverses organisations publiques ne cessent de formuler des critiques injustifiées et infondées et proposent de révoquer certains juges ou chefs de juridiction en invoquant leur manque de professionnalisme et leur réputation ternie. La méfiance de la société instillée par les déclarations publiques reproduites par les médias nuit au travail des juges et porte atteinte à l'estime dans laquelle leur profession est tenue.
335. Les juges subissent une influence et une pression psychologiques par le biais de la publication d'informations entachées d'erreurs dans les médias. À cet égard, certaines publications qui s'emploient à discréditer délibérément les tribunaux suscitent des préoccupations particulières. Il est très fréquent de voir des interprétations arbitraires des faits de la cause s'appuyer sur une version des faits et sur les informations fournies par l'une des parties à la procédure. Il y a eu des cas où les auteurs ont tiré des conclusions quant à l'issue de l'affaire avant qu'une décision n'ait été rendue.
336. À l'heure actuelle, l'impact exercé par les médias sur les tribunaux et les juges est devenu dangereux, dans la mesure où les efforts pour le limiter et mettre en place des moyens licites ne s'accompagnent pas d'une réaction adéquate des pouvoirs publics, en particulier des services de détection et de répression.

\*\*\*

337. Le représentant du **Royaume-Uni** au CCJE fait savoir que les médias rendent souvent compte du déroulement et de l'issue des procédures judiciaires, en exprimant leur opinion sur la prestation d'un juge dans certaines affaires ou en général. Cette forme de mise en œuvre de la responsabilité permet aux médias d'exercer une surveillance sur les juges. On ne peut pas reprocher aux médias de critiquer sur le fond les décisions rendues par les juges : ce que les juges décident et les moyens qu'ils mettent en œuvre à cette fin sont des questions qui relèvent d'un intérêt public légitime. De nombreuses décisions des juges sont sujettes à controverse et, de ce fait, peuvent être légitimement débattues. La ligne de partage se situe entre la critique des jugements et les critiques adressées personnellement aux juges.
338. L'exemple le plus saisissant de l'époque récente en a été donné à la suite de la décision rendue dans l'affaire du Brexit lorsqu'un journal national a traité les juges qui s'étaient prononcés dans cette affaire d'"Ennemis du peuple". Comme il a été indiqué, la Ministre de la Justice avait l'obligation légale de défendre l'indépendance du pouvoir judiciaire, et les juges ont été nombreux à considérer qu'elle n'avait pas rempli cette obligation s'agissant de réagir à cette une. Dans d'autres affaires antérieures, pourtant, le ministère de la Justice avait publiquement pris la défense du juge ayant fixé une sanction.
339. Néanmoins, un juge qui statue sur une affaire controversée peut s'attendre à faire l'objet d'un débat (parfois tendancieux), et tous les juges ont intérêt à avoir une peau d'éléphant. Depuis une dizaine d'années, le président de la section pénale de la *Court of Appeal* organise chaque année une conférence de presse lors de laquelle il répond aux questions générales des médias. Par ailleurs, les juges s'emploient à informer le public sur le fonctionnement du système judiciaire afin de prévenir les malentendus. Les moyens mis en œuvre à cette fin sont les visites dans les écoles, les conférences et l'enregistrement vidéo des débats à la Cour suprême, ainsi que les conférences de presse annuelles. Le Bureau de presse judiciaire apporte un appui aux juges dans leurs relations avec les médias, en particulier dans les affaires dans lesquelles un juge a fait l'objet de commentaires erronés.



340. Les juges peuvent également être auditionnés individuellement par des commissions parlementaires. À notre époque, les juges invités à se présenter devant une commission parlementaire le font de leur plein gré, sous réserve des règles et conventions établies de longue date qui interdisent aux juges de commenter certaines questions, règles et conventions qui sont respectées par ces commissions.

## V. Conclusions

- Les rapports et demandes reçus par le CCJE au cours de la période considérée montrent clairement que l'application des normes pertinentes du Conseil de l'Europe continue de susciter des préoccupations dans un certain nombre d'États membres. Dans certains cas et dans certains pays, ces préoccupations sont véritablement très graves et les évolutions constatées menacent le fondement même de l'État de droit. Le CCJE est consterné par ces évolutions et vivement inquiet pour les juges touchés à titre personnel par les mesures prises à leur encontre par le pouvoir exécutif ou législatif. Le CCJE s'engage donc à continuer à suivre et à examiner de près la situation des juges et des systèmes judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe et à leur fournir les conseils et les compétences qui pourraient leur être utiles. Conformément à son mandat, le CCJE continuera d'examiner les atteintes présumées en matière d'indépendance et d'impartialité des juges. Il encourage les autorités compétentes des États membres à se conformer pleinement aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe et à prendre note du présent rapport à cet égard.
- Le Bureau du CCJE ne peut que réaffirmer ce qui a été souligné au paragraphe 6 de l'avis n° 1(2001) du Conseil, à savoir que "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."
- Le Bureau du CCJE constate avec inquiétude que les tendances qui se sont fait jour pourraient porter atteinte aussi bien à l'indépendance du système judiciaire qu'à l'image d'indépendance qu'il renvoie, avec le risque de voir mise à mal la confiance que la société doit avoir dans ce système.
- Le Bureau du CCJE appelle l'attention du Comité des Ministres sur ces questions et sur les informations fournies par les membres du CCJE et les autres parties concernées, ainsi que sur les observations que le Bureau a formulées dans le cadre de ses avis et dans l'optique d'autres normes pertinentes. Ces questions, et les observations que le Bureau se sent obligé de faire à leur sujet compte tenu des situations concrètes auxquelles les systèmes judiciaires des États membres doivent faire face, ne servent qu'à souligner une fois de plus l'importance de l'activité engagée par le Conseil de l'Europe pour améliorer le respect de l'État de droit d'un bout à l'autre de l'Europe.
- Le Bureau du CCJE invite ses membres et observateurs, les autorités nationales compétentes, les organes judiciaires et les associations de juges à lui présenter d'autres informations et observations sur les questions décrites dans le présent rapport, en vue de l'établissement de la prochaine édition du rapport pour 2018.

**Annexe:**  
**Commentaires de certains Etats membres**

\*\*\*

**Autriche**

**Commentaires du Ministère fédéral des affaires constitutionnelles, des réformes, de la déréglementation et de la justice concernant le paragraphe 55 du rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe en 2017**

Le paragraphe 55 du présent rapport indique que les présidents de tribunaux ne sont généralement pas sélectionnés et nommés sur la base de propositions d'inscription. Comme cela ne reflète pas la situation juridique actuelle en Autriche, les clarifications suivantes devraient être ajoutées à ce document :

L'article 86 de la loi constitutionnelle fédérale autrichienne (Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG) et l'article 32 de la loi sur le service fédéral des juges et des procureurs (Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz – RStDG) stipulent que les sénats composés de juges sont chargés de formuler des propositions d'inscription dans les procédures de nomination des présidents des tribunaux régionaux et des tribunaux régionaux supérieurs.

Une exception à l'exigence de telles propositions d'inscription est énoncée à l'article 134 B-VG pour les présidents des tribunaux administratifs. Indépendamment de cette exception de droit constitutionnel, l'article 2, paragraphe 3, de la loi fédérale sur l'administration du Tribunal administratif fédéral (Bundesverwaltungsgerichtsgesetz - BVwGG) prévoit que les candidats au poste de président du Tribunal administratif fédéral - relevant de la responsabilité du Ministère fédéral des affaires constitutionnelles, des réformes, de la déréglementation et de la justice - doivent être entendus devant une commission composée d'un représentant du chancelier fédéral, d'un représentant d'un autre ministre fédéral, de deux professeurs de droit d'une université, des présidents de la Cour suprême, de la Cour administrative suprême et de la Cour constitutionnelle. À la suite de cette audience, la commission recommande au moins trois candidats à une nomination.

## République tchèque

### **Commentaires du ministère de la Justice de la République tchèque concernant les paragraphes 60, 61, 62 et 123 du rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe en 2017**

Concernant le paragraphe 60: le rapport indique que le modèle traditionnel de sélection des juges perd son attrait depuis que l'âge officiel pour devenir juge a été porté à 30 ans. Le ministère de la Justice souligne cependant qu'il n'y a aucune preuve que la perte a été causée par ce fait.

Concernant le paragraphe 61: le ministère de la Justice prouve que les conclusions énoncées au paragraphe 61 sont incorrectes, parce que le processus de sélection des fonctionnaires judiciaires est régi par la loi No. 6/2002 Coll., sur les tribunaux, juges et juges non professionnels (loi sur la magistrature) au 30 novembre 2001, tel que modifié. Selon cette loi, les assistants judiciaires sont nommés par le président du tribunal compétent sur proposition d'un juge dont l'assistant doit être sélectionné. De même, le président de chaque tribunal est responsable du personnel nécessaire au tribunal y compris des fonctionnaires judiciaires, des secrétaires du tribunal, des huissiers de justice et des autres employés. Dans tous les cas, la procédure de sélection est mise en oeuvre conformément au Code du travail.

Par conséquent, la procédure de sélection du personnel des tribunaux est entièrement de la responsabilité de tribunaux. La seule manière dont le ministère de la Justice peut, conformément à la loi sur la magistrature, exercer une influence sur cette question est en définissant le nombre fixes de juges, d'assistants, de fonctionnaires judiciaires, de secrétaires de tribunaux, d'huissiers de justice et d'autres employés dans chaque juridiction par rapport à la quantité d'affaires considérées. Aucune instruction ou autre législation secondaire ne régleme ce domaine.

Concernant le paragraphe 62: le ministère de la Justice déclare que le fait que la loi ne prévoit pas une procédure de sélection officielle, ni n'autorise aucune entité à mettre en oeuvre la procédure, a formé les motifs pour que le ministère rédige et publie l'instruction. L'Union des juges elle-même a précédemment exprimé son opinion selon laquelle la forme d'une instruction serait adéquate, et a fourni au ministère le contexte et la coopération relatifs à la préparation de l'instruction.

Concernant le paragraphe 123: le ministère de la Justice aimerait souligner les conclusions de « l'Enquête 2016-2017 du RECJ sur l'indépendance des juges » (« *Data ENCJ Survey on the Independence of Judges 2016-2017* ») concernant la perception des juges de leur Indépendance: dans presque tous les aspects pertinents, la République tchèque a atteint un niveau moyen ou supérieur (positif) de résultats. Dans le même temps, le nombre de réponses de la République tchèque fait que les résultats sont suffisamment représentatifs. Par conséquent, il n'y a aucune indication de « pression croissante du pouvoir exécutif ».

## Pologne

### Commentaire sur les paragraphes 78 à 81

Il convient de renvoyer à l'un des arrêts d'un tribunal administratif dans une procédure suite à une plainte déposée par le Commissaire aux droits de l'homme et la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme contre la décision du Président polonais de refuser de nommer des juges. Le tribunal administratif provincial de Varsovie a entendu l'affaire enregistrée sous le no. IISa / Wa 1675/16 et a rejeté la plainte en faisant valoir que la décision du Président n'est pas soumise à la connaissance d'un tribunal administratif. Le tribunal a justifié son jugement en faisant valoir que le Conseil national de la magistrature et le Président polonais exerçaient des pouvoirs différents des deux organes en publiant, respectivement, les décisions concernant les motions de nomination des juges et les décisions de nomination des juges. La même justification a été donnée par la Cour administrative suprême dans son arrêt qui a rejeté la cassation du 7 décembre 2017. La Cour a conclu que le Président polonais n'est pas lié par une requête du Conseil national de la magistrature. Dans la mesure où il agit à la tête de l'État polonais, symbole de la majesté de l'État et de sa souveraineté, le Président dépasse la sphère des activités administratives. Les pouvoirs du Président tels que définis à l'art. 179 de la Constitution polonaise sont traités comme un pouvoir personnel (prérogative) du Président, et, en même temps, comme une sphère de sa compétence et de sa responsabilité exclusives (voir: Décision du Tribunal constitutionnel du 23 juin 2008, dossier n ° Kpt 1 / 08, OTK-A 2008/5/97, justification légale, paragraphe 3, arrêt du Tribunal constitutionnel du 5 juin 2012, dossier n ° K 18/092).

La Cour administrative suprême a également estimé qu'il relevait des pouvoirs du Président, en vertu de l'art. 179 de la Constitution polonaise, de refuser de prendre en compte une motion du Conseil national de la magistrature. La Cour administrative suprême a noté qu'il est incontesté que le droit de refuser de nommer un juge devrait découler de l'exécution des tâches du Président telles que stipulées par la Constitution, à savoir assurer le respect de la Constitution, sauvegarder la souveraineté et l'inviolabilité de l'Etat et sauvegarder l'intégrité de son territoire. En conséquence, la Cour administrative suprême a estimé que le Président a le droit de refuser de prendre en compte les requêtes du Conseil national de la magistrature si elles vont à l'encontre des principes qu'il protège comme le prescrit la Constitution.

### Commentaire sur les paragraphes 134 et suivant

Dans la loi sur le Conseil national de la magistrature, adoptée le 8 décembre 2017, la partie polonaise a mis en œuvre les recommandations de l'ODHIR exposées dans son avis de mai 2017 en :

- décidant de ne pas créer deux assemblées dans la structure du Conseil national de la magistrature;
- accordant la possibilité de soumettre des candidats pour le Conseil national de la magistrature à un groupe d'au moins 2 000 citoyens polonais ou à un groupe de vingt-cinq juges. En conséquence, le Conseil sera composé de 25 membres (15 juges, 4 députés - élus par le SEJM, 2 sénateurs - élus par le Sénat, 1 représentant du Président et ex officio - le Premier Président de la Cour Suprême, le Président de la Cour administrative suprême et ministre de la justice; "
- introduisant une restriction selon laquelle les groupes de députés ne peuvent pas désigner plus de neuf candidats pour le Conseil parmi les juges ayant posé leur candidature;
- introduisant le principe de l'élection des membres du Conseil à la majorité des 3/5 en présence d'au moins la moitié du nombre statutaire de députés.

Il convient de noter, en outre, que selon la Commission de Venise, un conseil judiciaire indépendant n'implique pas l'autonomie judiciaire et que l'administration des tribunaux ne doit pas nécessairement être entièrement entre les mains des juges. La Commission de Venise a recommandé que les conseils de la magistrature incluent davantage de membres qui ne sont pas des juges pour éviter le risque de corporatisme et pour créer la possibilité d'un contrôle externe et plus neutre.

Un point de vue similaire a été exprimé par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, selon laquelle les conseils de la magistrature ne devraient pas être composés exclusivement ou de manière trop prégnante par des membres de la magistrature afin de prévenir l'intérêt personnel, l'autoprotection, le népotisme et les allégations de corporatisme. C'était l'intention des auteurs du projet de loi.

Il est à noter que le modèle d'élection des membres du Conseil National de la Magistrature adopté dans la loi du 8 décembre 2017 sur le Conseil National de la Magistrature est similaire au système espagnol.

En ce qui concerne l'allégation de résiliation prématurée du mandat des membres actuels du Conseil national de la magistrature, il convient de noter que cette étape est liée à la réforme en profondeur de cette institution. Il est nécessaire d'assurer le bon fonctionnement du Conseil dans la nouvelle forme. Il convient de souligner que les nouveaux règlements polonais concernant la fin du mandat correspondent aux règlements adoptés dans le Protocole 11 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales lorsque la Cour européenne des droits de l'homme a été créée pour remplacer Commission et la Cour des droits de l'homme en 1998. La section II de la Convention a été modifiée par l'art. 1 du Protocole 11, et l'Art. 23 a été ajouté pour énoncer la règle selon laquelle le mandat des juges expire lorsqu'ils atteignent l'âge de 70 ans. Auparavant, l'âge maximum n'était pas défini et les juges étaient en fonction jusqu'à l'expiration du mandat pour lequel ils avaient été élus. Il est également important que, conformément au Protocole, les mandats de tous les juges aient pris fin le 1er novembre 1998 et que les Etats aient eu la possibilité de présenter de nouveaux candidats, que les candidats présentés avant l'âge de la retraite aient ou non été remplacés.

En ce qui concerne l'âge de la retraite des juges, l'article 37 (1) de la loi du 8 décembre 2017 sur la Cour Suprême (Journal officiel du 2 janvier 2018) prévoit qu'un juge de la Cour suprême prend sa retraite à l'âge de 65 ans ; s'il ne le souhaite pas, au plus tard 6 mois et au plus tôt 12 mois avant d'atteindre cet âge, le juge déclare sa volonté de continuer à ce poste et soumet un certificat médical confirmant son aptitude à s'acquitter des responsabilités judiciaires attendues d'un candidat à une fonction de juge, et le Président polonais consent à leur maintien dans la fonction de juge de la Cour suprême.

En revanche, en vertu de l'article 69 (1) de la loi du 27 juillet 2001 sur l'organisation des juridictions communes (texte consolidé), un juge (d'un tribunal de droit commun) prend sa retraite lorsqu'il atteint l'âge de 60 ans (pour une femme) ou à l'âge de 65 ans (pour un homme), à moins que, au plus tard 6 mois et au plus tôt 12 mois avant d'atteindre cet âge, le juge déclare au ministre de la Justice sa volonté de continuer dans cette fonction et soumet un certificat médical confirmant son aptitude à s'acquitter des responsabilités judiciaires attendues d'un candidat à une fonction de juge.

Il convient de souligner qu'à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les États sont généralement libres de réglementer les questions liées à la fixation de l'âge de la retraite des juges si leur objectif réel n'est pas de porter atteinte aux droits garantis par la Convention. Par conséquent, si un intérêt public important justifie la nécessité de réajuster la limite d'âge pour l'exercice de fonctions juridictionnelles en fonction de critères objectifs, cela ne peut certainement pas constituer une violation de la Convention.

À l'heure actuelle, les concours pour les postes de juge peuvent être annoncés dans les ressorts suivants: cours d'appel - 67, cours régionales - 290, tribunaux de district - 63. Cela représente un total de 420 postes vacants.

Il convient de préciser que le nombre réel de postes est plus élevé. En effet, une fois qu'un poste est vacant (après qu'un juge ait pris sa retraite ou ait été promu), le ministère de la Justice analyse si un tel poste doit rester dans le tribunal lorsqu'il est déclaré vacant. Un certain nombre de ces analyses sont actuellement en cours. Dans tous les cas, le nombre de postes vacants n'excède pas 500. Les avis de vacance sont publiés régulièrement par le ministre de la Justice.

Le nombre le plus élevé de postes vacants, à savoir 697, a été atteint le 30 juin 2017. Depuis que la procédure actuelle de pourvoi des postes de juge est entrée en vigueur en 2008, le nombre moyen de postes vacants a été d'environ 400. Cela résulte de la longue procédure qui commence lorsqu'un poste devient vacant et se termine lorsqu'il est comblé. Avant qu'une vacance puisse être comblée, un autre poste est libéré. Ceci explique le nombre d'environ 400 postes vacants.

Après que certains postes aient été pourvus par des juges adjoints après le 30 juin 2017, le nombre de postes vacants est passé de 697 à 420 aujourd'hui. Le chiffre d'environ 400 postes vacants peut être considéré comme normal.

### **Commentaire sur les articles 319 et suivant**

Les déclarations de Madame la Premier ministre et du ministre de la Justice sont dans les limites de la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils reflètent un débat public de longue date sur la nécessité de réformer le système de justice polonais. Les membres actuels du Conseil national de la magistrature ont également apporté leur contribution au débat. Ils ont largement exprimé leurs points de vue sur les réformes introduites, n'épargnant aucune critique au gouvernement. Leurs critiques sont acceptées par respect pour la même liberté d'expression.

## Turquie

### Commentaires du Conseil des Juges et des Procureurs de Turquie relatifs aux parties pertinentes du Rapport du Bureau du CCJE

#### 1. Concernant le paragraphe 88 du rapport du Bureau du CCJE

Tout d'abord, il convient de noter que des tribunaux indépendants ont l'autorisation et le devoir de parvenir à une conclusion dans le processus de jugement des juges et des procureurs accusés d'appartenir à une organisation terroriste. La présente lettre vise à donner des informations sur les procédures engagées dans le cadre de la loi disciplinaire.

Le Conseil des juges et procureurs de Turquie (*ci-après le CJP*), qui a pris ses fonctions après les élections de 2014, a mené avec sérieux les investigations disciplinaires ouvertes sur la base d'allégations selon lesquelles des membres de la magistrature responsables de certains dossiers d'investigation ou d'accusation qui étaient ou avaient été très médiatisés (par exemple, 17-25 décembre, Selam-Tevhid, écoutes irrégulières, Ergenekon, Sledgehammer, trucage de matchs de Fenerbahçe et ODA TV) auraient mené des procédures judiciaires irrégulières et illégales en suivant les instructions de l'organisation terroriste de Fethullah/la structure étatique parallèle (*ci-après la FETÖ/PDY*). En conséquence, le CJP a décidé de l'ouverture d'enquêtes et d'investigations sur les juges et les procureurs concernés.

À cet égard, les enquêtes menées par le Comité d'inspection du CJP ont révélé que certains membres de la magistrature avaient agi pour le compte de la FETÖ et exécuté les ordres de Fethullah Gülen, chef de cette organisation, lors des procès concernant les affaires susmentionnées, et avaient rendu des décisions illégales. La troisième chambre du CJP s'est appuyée sur des lettres datées du 24.03.2015 et du 07.04.2015, sur le document joint établi par le Bureau d'enquête sur les atteintes à l'ordre constitutionnel, qui relève du Parquet général d'Ankara, et sur le rapport mettant en cause certains juges et procureurs. Ce rapport comporte les allégations suivantes concernant ces magistrats : avoir mis en place un pouvoir judiciaire parallèle, qui était lié à FETÖ/PDY et dont l'organisation et la structure hiérarchique se trouvaient au sein du pouvoir judiciaire de la République de Turquie ; avoir agi comme une structure organisée destinée à remplacer la magistrature de l'État ; avoir ciblé des individus qui ne faisaient pas partie de ses membres ou qu'elle ne pouvait pas utiliser, ou qui avaient des opinions différentes, et avoir fait de ces individus la cible d'opérations au moyen de jugements ; avoir exécuté les décisions prises par des administrateurs de haut rang de l'organisation sur la base des renseignements collectés au sujet de la police et de la magistrature ; avoir porté préjudice à de nombreuses personnes par le biais de l'appareil judiciaire, en ne déterminant pas si elles étaient coupables ou innocentes ; avoir engagé des poursuites contre des personnes sur la base d'exagérations et de données excessivement détaillées qui visaient à déguiser les faits dans des dossiers subjectifs, biaisés et dénués de fondement ; enfin, avoir manipulé l'opinion publique. En conséquence, la troisième chambre du CJP a ouvert son dossier n° 2015/3488 et décidé, le 14.04.2015, de charger l'un de ses inspecteurs d'examiner ces allégations et les différentes questions qui pourraient être soulevées au cours de l'enquête.

L'enquête menée par le Comité d'inspection du CJP sur ce dossier a conduit à de nombreux juges et procureurs qui étaient affiliés ou liés à la FETÖ/PDY. Vu la gravité de la situation, le CJP a décidé d'étendre son champ d'action pour identifier d'autres membres de la magistrature qui étaient aussi affiliés ou liés à l'organisation terroriste susmentionnée. Les noms de beaucoup d'autres magistrats ont ainsi été découverts.



Dans une interview parue dans la presse, M. Mehmet Yılmaz, Président par intérim du CJP, a indiqué ce qui suit : « *Avant la tentative de coup d'État, nous avons déjà des dossiers sur les membres de cette organisation. Même s'il n'y avait pas eu de tentative de coup d'État, nous aurions pris les mesures nécessaires contre les juges et les procureurs concernés avant la fin de 2016. À l'époque, il y avait encore des débats sur la question de savoir si la bande de Fethullah Gülen était une organisation terroriste armée, malgré les décisions du Conseil de sécurité nationale et les décisions du Conseil des ministres. Le 15 juillet, cette organisation a investi les rues avec des armes. Il est alors devenu clair et évident que c'était une organisation terroriste armée.* » Sur la base des investigations menées après la tentative de coup d'État par le Parquet général d'Ankara contre 2 745 juges et procureurs pour affiliation à cette organisation terroriste ou liens avec elle, le CJP a décidé de suspendre ces juges et procureurs.

À la suite de rapports, de plaintes ou de faits établis concernant des allégations d'appartenance à cette organisation, 1 479 dossiers avaient déjà été ouverts avant la tentative de coup d'État du 15 juillet ; 2 146 juges et procureurs étaient mis en cause dans ces dossiers. De plus, avant le 15 juillet avait déjà été donnée l'autorisation de mener des enquêtes et des investigations dans 342 dossiers, qui concernaient 989 juges et procureurs. En conséquence, il est faux de dire que des sanctions disciplinaires ont été imposées à de nombreux juges et procureurs du jour au lendemain, sans mise en œuvre de la procédure fondée sur des plaintes suivies d'investigations disciplinaires.

Avant le 15 juillet, la cour d'assises d'Erzurum avait déjà inscrit cette organisation sur la liste des organisations criminelles. Après la tentative de coup d'État armé faite par cette organisation dans la nuit du 15 juillet, le Parquet général d'Ankara a lancé de nombreuses investigations en la qualifiant d'organisation terroriste armée. Beaucoup de juges et de procureurs inculpés pour appartenance à l'organisation et renvoyés devant une juridiction de jugement ont exprimé des remords et sont passés aux aveux.

Compte tenu des aveux formulés au cours des procédures pénales, d'éléments factuels tels que l'utilisation du logiciel Bylock et des preuves recueillies au cours des investigations disciplinaires menées avant le 15 juillet, il était incontestable que les juges et les procureurs étaient membres de l'organisation terroriste FETÖ/PDY ou qu'ils entretenaient des contacts avec cette organisation dont les actes criminels étaient organisés selon une stricte hiérarchie. Les juges et les procureurs concernés ont tout d'abord été suspendus, puis démis de leurs fonctions pour avoir violé les principes d'indépendance et d'impartialité indispensables à l'exercice de leur profession.

De fait, immédiatement après la tentative de coup d'État, la troisième chambre du CJP a autorisé par décision du 16/07/2016 l'ouverture d'une enquête par un inspecteur du CJP, fondant cette décision sur l'enquête menée d'office par le Parquet général d'Ankara en application de l'article 161/6 du Code de procédure pénale et sur les ordonnances de placement en détention prononcées à l'égard des juges et des procureurs dont les enquêtes administratives et pénales menées depuis 2014 avaient établi qu'ils étaient membres de l'organisation FETÖ ; un rapport préliminaire établi par l'inspecteur a également été pris en compte. Par la suite, la deuxième chambre du CJP a prononcé la suspension des juges et des procureurs concernés, en application de l'article 77 de la loi n° 2802, afin de prévenir toute atteinte à l'autorité et l'honneur de la justice. Après l'entrée en vigueur du décret-loi n° 667, la plénière du CJP a décidé à l'unanimité de destituer les juges et les procureurs dont l'affiliation à l'organisation, ou les contacts avec cette organisation, avaient été établis.

La suspension est, par nature, une mesure qui doit être imposée d'urgence. La décision de suspension a été prise en urgence à l'égard de juges et de procureurs sur lesquels pesaient de graves soupçons d'appartenance à l'organisation terroriste FETÖ, étayés par les preuves mentionnées ci-dessus ; la décision visait à les empêcher de porter atteinte à l'ordre constitutionnel. La Cour européenne des droits de l'homme (*ci-après la Cour*) a souligné dans

l'arrêt *Micallef c. Malte* que, dans des circonstances extraordinaires nécessitant une action urgente, il n'y a pas violation de la Convention européenne des droits de l'homme (*ci-après la Convention*) lorsque l'État n'applique pas toutes les garanties prévues par l'article 6.

En ce qui concerne cette procédure extraordinaire, considérant les suspensions et les destitutions sous l'angle des garanties prévues par l'article 6 de la Convention, il convient de souligner que les décisions ont été prises par le CJP, organe indépendant et impartial, que les intéressés ont eu la possibilité de présenter leur défense par écrit pour demander le réexamen des décisions prises, que le CJP a mis en place des commissions en son sein pour examiner les requêtes soumises par les juges et les procureurs, lesquelles commissions ont examiné toutes les requêtes déposées et les ont présentées à la plénière du CJP, et que des dossiers disciplinaires distincts ont été établis pour chacun des juges et des procureurs destitués. Les dossiers disciplinaires comprenaient des informations telles que les modalités d'admission des intéressés dans la fonction judiciaire, les compétences exercées illégalement dans les tribunaux ou les administrations, des recours, des rapports, des dossiers d'enquête et les suites données, des résultats de recherches, des décisions rendues par les intéressés dans des affaires liées à la FETÖ, des enregistrements du logiciel de communication cryptée utilisé par les membres de l'organisation, des informations et des documents fournis par le Parquet général d'Ankara, ainsi que les déclarations des intéressés et des interrogateurs. Les déclarations des intéressés n'ont pas été recueillies par des policiers mais par des procureurs, et immédiatement communiquées au CJP. La procédure disciplinaire a été lancée avant la promulgation du décret-loi n° 667. Après l'entrée en vigueur du décret-loi, et en vertu de ce texte, il n'a pas été jugé approprié de maintenir les juges et les procureurs en fonction. Néanmoins, la procédure disciplinaire se poursuit. En vertu du droit turc, il est prévisible que les personnes qui ne respectent pas les principes d'indépendance et d'impartialité ne peuvent exercer des fonctions de juge ou de procureur. C'est pourquoi les procédures en question n'enfreignent pas le principe de sécurité juridique.

La Cour a déclaré irrecevables et a rejeté les demandes de mesures provisoires contre les suspensions.

Il convient de souligner que, pour éviter de soumettre des magistrats à des décisions rendues par des organes législatifs ou exécutifs, et pour leur permettre de former des recours internes, les destitutions ont été décidées par la plénière du CJP et non prononcées sous forme de listes annexées aux décrets-lois. Les juges et les procureurs avaient ainsi la possibilité de demander le réexamen des décisions prises par la plénière et d'exercer leur droit de défense ; plusieurs recours, étayés par des preuves, ont été déposés. Le CJP a mis en place des commissions qui ont examiné les recours avec diligence. Les requérants dont les recours ont été acceptés ont pu reprendre leurs fonctions.

Le principe du caractère individuel de l'infraction a été respecté tout au long des procédures de suspension et de destitution. S'agissant en particulier des personnes vivant en couple, des décisions individuelles ont été prises pour chaque membre du couple. Dans sept cas, un membre du couple est resté en fonction tandis que l'autre a été destitué.

## **2. Concernant les paragraphes 89 et 90 du rapport du Bureau du CCJE**

Après l'échec de la tentative de coup d'État faite par la FETÖ le 15 juillet 2016, des organisations internationales ont demandé officiellement des informations sur les développements récents en Turquie, alors que d'autres ont exprimé hâtivement des opinions partiales, sans preuve ni fondement juridique. Il est très décevant de constater que ces remarques partiales et mal informées ont été faites sous le couvert de principes juridiques internationaux.

Nous aurions attendu d'organisations internationales dont les membres sont pour la plupart des juges ou des procureurs qu'elles fondent leurs décisions et opinions sur les valeurs d'impartialité et d'objectivité.

Nous avons informé à maintes reprises le grand public et les organisations internationales que, ces deux dernières années, le Parquet général d'Ankara et le CJP enquêtaient sur les tentatives de la FETÖ d'infiltrer le système judiciaire turc. De plus, la sanglante tentative de coup d'État du 15 juillet 2016 a révélé que la FETÖ était manifestement une organisation terroriste armée.

La plupart des juges et des procureurs destitués ont déjà reconnu être membres de la FETÖ, avoir participé aux tentatives de l'organisation d'infiltrer le système judiciaire et avoir exercé leur autorité judiciaire conformément à la volonté et aux ordres de la FETÖ. Malgré toutes ces preuves, des organisations internationales ont affirmé que ces personnes étaient innocentes et victimes d'une purge. Des conclusions aussi biaisées et infondées nous font douter de l'impartialité de ces organisations.

Les investigations en cours visent uniquement à identifier les membres de la FETÖ qui ont infiltré le système judiciaire. À mesure que les investigations progressent, la gravité de la situation devient de plus en plus visible. Nous apprenons jour après jour comment des preuves fabriquées de toutes pièces ont été utilisées contre de très nombreux citoyens par des juges et des procureurs qui étaient soumis à la FETÖ. Toutes les organisations internationales ont été régulièrement informées du préjudice causé par la FETÖ au système judiciaire turc. Le coup d'État avorté du 15 juillet 2016 a révélé de manière claire et incontestable que cette organisation terroriste menaçait gravement, au-delà du système judiciaire, la République de Turquie dans son ensemble. Dans la mesure où les juges et les procureurs destitués ont déjà avoué avoir rendu leurs décisions judiciaires, non pas en fonction de leur propre jugement indépendant, mais en fonction des ordres donnés par leurs supérieurs au sein de la FETÖ, aucun principe international ne justifie que ces juges et procureurs restent en poste.

Nous sommes étonnés et déçus de voir que des associations internationales de juristes font des remarques dans lesquelles elles soutiennent une organisation terroriste qui a tenté de détruire la démocratie au moyen d'un coup d'État et qui a tué brutalement toutes les personnes qui s'opposaient à elle, y compris des civils innocents. Ces remarques amènent naturellement à s'interroger sur les intentions sous-jacentes de ces associations. Si la tentative de coup d'État avait réussi, ces associations auraient-elles toujours exprimé des préoccupations au sujet des principes démocratiques et des droits de l'homme, ou seraient-elles restées silencieuses ? Si une tentative de coup d'État aussi violente avait eu lieu dans leur propre pays, ne combattraient-elles pas les terroristes comme les institutions turques le font actuellement ? La réponse est sûrement oui. Mais alors, pourquoi ces associations adoptent-elles une position aussi hypocrite, qui revient presque à approuver la tentative de coup d'État ?

Les juges et les procureurs qui ont été membres de la FETÖ ont fait la volonté d'une organisation terroriste au lieu d'exercer leur libre arbitre et de se conformer à la Constitution et à la loi. Inutile de dire qu'un tel comportement détruirait l'indépendance et l'impartialité judiciaires, et par conséquent l'État de droit. Critiquer le CJP pour les décisions qu'il a prises contre des membres de la FETÖ est contraire aux principes internationaux du droit et aux valeurs mêmes que l'Union européenne dit défendre. Aucun pays démocratique n'autoriserait des personnes qui sont aux ordres d'une telle organisation à continuer d'exercer la fonction de juge ou de procureur.

### **3. Concernant les paragraphes 91 et 92 du rapport du Bureau du CCJE**

L'affirmation de l'AEM selon laquelle les juges et les procureurs arrêtés sont privés des droits garantis par les articles 5 et 6 de la CEDH est complètement infondée. De manière analogue, les affirmations de la FEJA au sujet des destitutions ne reposent sur aucune base

factuelle. Le CJP a déclaré maintes fois à la communauté internationale être prêt à partager toutes les informations concernant ses procédures et décisions. Malheureusement, l'AEM et la FEJA ne nous ont jamais demandé d'informations par les voies officielles.

Le ministère public dispose d'éléments de preuve concrets et sérieux relatifs à l'affiliation et à la connexion de la quasi-totalité des juges et des procureurs ayant été destitués. Parmi ces éléments de preuve figurent l'utilisation du logiciel ByLock, les déclarations des interrogateurs, l'aide financière apportée à l'organisation terroriste, l'utilisation, par ces juges et procureurs, de leur autorité judiciaire pour servir les intérêts de l'organisation, et les mesures qu'ils ont prises en suivant les instructions reçues de l'organisation. Une fois réunis les éléments de preuve susmentionnés, des poursuites ont été engagées contre ces juges et ces procureurs et des procès ont commencé à se dérouler dans plusieurs juridictions. La plupart des personnes soupçonnées ont été entendues par un tribunal ; certaines ont été condamnées pour appartenance à une organisation terroriste. Les procédures judiciaires sont en cours et chacun est invité à laisser la justice faire son travail tant que les procédures ne sont pas terminées. Contrairement aux fausses informations qui circulent, les juges et les procureurs arrêtés n'ont pas été mis à l'isolement dans les établissements pénitentiaires. Dans les prisons turques, que les organes nationaux et internationaux peuvent visiter et inspecter, les conditions de détention sont meilleures que dans les prisons de la plupart des autres pays. Les personnes arrêtées ou condamnées pour appartenance à la FETÖ sont soumises au même régime pénitentiaire que les autres prévenus ou condamnés.

#### **4. Concernant les paragraphes 93 et 94 du rapport du Bureau du CCJE**

Nous constatons avec inquiétude que ni la FEJA ni l'AEM ne souhaitent fonder leurs évaluations sur les informations objectives mises à leur disposition par nos autorités officielles. Elles préfèrent s'appuyer sur des informations reçues de sources inconnues et peu fiables.

Dans le respect des règles de l'état d'urgence et du décret-loi n° 667, les informations et les documents indiquant qu'une personne est affiliée ou liée à l'organisation terroriste FETÖ/PDY ont été réunis dans des dossiers individuels semblables aux dossiers disciplinaires. Ces dossiers ont permis de conduire les procédures de façon individuelle en se fondant sur des preuves tangibles.

Certes, les considérations justifiant la destitution ont été exposées dans un jugement couvrant l'ensemble des dossiers, mais la situation de chaque juge ou procureur destitué a été examinée et appréciée individuellement au cours de la procédure. Pour chaque personne mise en cause, les informations et documents la concernant, ses actes et ses relations concrètes avec l'organisation terroriste FETÖ/PDY ont été consignés à titre individuel. En d'autres termes, chaque décision de destitution a fait l'objet d'une procédure d'évaluation individuelle.

Compte tenu des exigences fondamentales de la profession judiciaire, l'affiliation d'un juge ou d'un procureur à la FETÖ/PDY, ou le contact avec cette organisation terroriste fonctionnant sur la base d'une stricte hiérarchie, représente en soi une violation suffisant à justifier la destitution. Néanmoins, les enquêteurs ne se sont pas bornés à prouver l'existence de liens ou d'une affiliation, mais ont également recensé, documenté, examiné en détail et évalué les actes de chaque personne à titre individuel. Là aussi, le fait que le jugement global ne mentionne pas les actes concrets de chaque personne concernée ni ses relations particulières avec la FETÖ/PDY ne signifie pas que ces éléments n'auraient pas été pris en compte. Enfin, veuillez noter que ces investigations menées avec le plus grand soin ne sont nullement contraires à la jurisprudence de la Cour ni au droit administratif de la Turquie.

#### **5. Concernant le paragraphe 95 du rapport du Bureau du CCJE**

La FEJA déclare que les mutations de juges et de procureurs constituent des mesures arbitraires. Or, en Turquie, la législation ne garantit pas aux juges et aux procureurs un lieu d'affectation donné et les mutations sont donc parfaitement légales. Au cours de ses 29 ans de

carrière, Mustafa Karadağ a travaillé dans la province d'Ankara pendant environ 17 ans. Il n'a travaillé que deux ans dans la partie orientale du pays, où il a été muté en vertu du principe d'égalité.

## **6. Concernant le paragraphe 96 du rapport du Bureau du CCJE**

Les juges et les procureurs de Turquie considèrent que les destitutions de leurs collègues affiliés ou liés à la FETÖ/PDY constituent une étape essentielle sur la voie de l'indépendance et de l'impartialité de la magistrature. Ils savent bien qu'ils bénéficieront toujours des garanties constitutionnelles, à condition de remplir leurs devoirs professionnels dans le plein respect du principe de la prééminence du droit et conformément à leurs convictions personnelles.

La FEJA ignore ce fait, ce qui montre une nouvelle fois clairement qu'elle ne fonde pas ses conclusions sur des informations objectives.

## **7. Concernant le paragraphe 97 du rapport du Bureau du CCJE**

Incontestablement, il existe des voies de recours contre les décisions de destitution, et tous les fonctionnaires, y compris les juges et les procureurs, peuvent engager des actions devant des juridictions indépendantes et faire des dépositions qui seront examinées au cours du procès. Par exemple, la Cour a déjà déclaré environ 25 000 requêtes irrecevables pour non-épuisement des voies de recours internes. Les procédures internes sont pendantes.

## **8. Concernant les paragraphes 192 et 193 du rapport du Bureau du CCJE**

Nous estimons que l'attitude du RECJ, qui ne tient pas compte de nos explications fondées sur les informations et documents dont nous disposons, et qui parvient à une conclusion et une décision sans aucune justification, n'est pas seulement illicite, mais aussi politique.

Par ailleurs, nous sommes en total désaccord avec le CCJE lorsqu'il affirme que la composition du CJP et la procédure d'élection de ses membres sont contraires aux normes du CCJE. En effet, les changements introduits dans le système judiciaire turc sont le fruit d'amendements constitutionnels. Ceux-ci ont été mis en œuvre dans le cadre d'un processus pleinement démocratique : les citoyens turcs ont librement exprimé leur volonté lors d'un référendum constitutionnel le 16 avril 2017. Les règles qui sous-tendent l'organisation judiciaire en Europe ne sont pas uniformes, mais varient d'un pays à l'autre en fonction des situations nationales. Nous tenons à souligner que le nouveau CJP compte neuf juges et procureurs sur 13 membres au total. La proportion de juges et de procureurs y est plus élevée que dans de nombreux autres pays européens. Les préoccupations évoquées au sujet de l'indépendance et de l'impartialité du CJP sont le reflet d'un point de vue biaisé.

## **9. Concernant le paragraphe 247 du rapport du Bureau du CCJE**

Le code de déontologie a été élaboré et mis au point, puis examiné par la plénière du CJP.

Le code de déontologie de la magistrature turque sera un document de référence, d'abord et surtout pour les juges et les procureurs de Turquie. Les codes élaborés grâce aux précieuses contributions de tous les acteurs, mais plus spécialement de nos juges, procureurs et inspecteurs, feront bientôt partie intégrante de notre législation. Dans un second temps seront produites des brochures qui expliqueront, notamment par des exemples, les situations traitées dans les codes. Codes et brochures constitueront une référence majeure en matière de comportement éthique et professionnel pour les juges et les procureurs.

L'Union européenne, qui continue d'émettre des réserves, injustifiées et infondées, sur l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire turc, n'a absolument aucune raison d'ignorer

les efforts décrits ci-dessus et de cesser de soutenir le projet de renforcement de l'éthique judiciaire en Turquie.

## Ukraine

### Amendements au rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe en 2017

L'Ukraine souhaite apporter les modifications suivantes au Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe en 2017.

Le paragraphe 99 devrait se lire ainsi :

99. Le représentant de l'**Ukraine** au CCJE déclare que la réforme judiciaire, qui a sensiblement modifié la structure du système judiciaire ukrainien ainsi que les procédures de nomination, de révocation et de responsabilisation des juges, a entraîné une vague de départs à la retraite parmi les juges des juridictions ordinaires et d'appel. Cette période de transition ouverte par les réformes a soulevé un certain nombre de problèmes liés aux ressources disponibles. La pénurie générale de juges dans les tribunaux concernés, qui atteint presque **25%** des effectifs, a nui à l'ensemble du système judiciaire car le nombre de dossiers à traiter par les juges en exercice est devenu si important qu'il ne leur permet pas de s'occuper dans des délais raisonnables de toutes les affaires dont ils sont saisis.

Le paragraphe 100 devrait se lire ainsi :

100. Aujourd'hui, le règlement du problème ancien de la nomination pour une durée indéfinie des juges dont le mandat de cinq ans est venu à expiration reste déraisonnablement lent. À cet égard, la procédure de nomination initiale à long terme des juges est un autre problème de l'organisation judiciaire, car les règles actuelles pour la nomination des juges nécessitent au moins un an de formation pour un nouveau juge.