

Strasbourg, 30 mars 2020

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

**Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du
pouvoir judiciaire dans les Etats membres
du Conseil de l'Europe
(édition 2019)**

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

TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations	3
I. Introduction : portée, objet et limites du rapport	4
II. Aperçu des normes européennes pertinentes	6
A. Indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des juges	6
B. Indépendance organisationnelle : Conseils de la Justice et administration des tribunaux	8
C. Impartialité des juges, codes de déontologie et de conduite professionnelles, et mesures disciplinaires	10
D. La base économique du bon fonctionnement du système judiciaire	11
E. Les juges et les médias : débat public et critique des juges	13
III. Questions générales concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire	14
IV. Questions concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire se posant au niveau des pays	16
A. Indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des juges	16
B. Indépendance organisationnelle : Conseils de la Justice et administration des tribunaux	27
C. Impartialité des juges, codes de déontologie et de conduite professionnelles, et mesures disciplinaires	42
D. La base économique du bon fonctionnement du système judiciaire	60
E. Les juges et les médias : débat public et critique des juges	64
V. Conclusions	73
Annexe: Commentaires des Etats membres	75

Liste des abréviations

FEJA	Fédération européenne des juges administratifs
CCBE	Conseil des barreaux européens
CCJE	Conseil consultatif de juges européens du Conseil de l'Europe
CCPE	Conseil consultatif de procureurs européens du Conseil de l'Europe
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CdE	Conseil de l'Europe
AEM	Association européenne des magistrats
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
RECJ	Réseau européen des Conseils de la justice
UE	Union européenne
GRECO	Groupe d'États contre la Corruption du Conseil de l'Europe
UIM	Union Internationale des Magistrats
IAP	Association internationale des procureurs
MEDEL	Magistrats européens pour la démocratie et les libertés
APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Rec(2010)12	Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités
Rec(2000)19	Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale
Commission de Venise	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 »¹.
2. Suite à cette proposition du Secrétaire général, la 17^e réunion plénière² du CCJE a décidé de publier un tel rapport régulièrement. La première édition de ce rapport a été présentée lors de la réunion plénière du CCJE tenue du 8 au 10 novembre 2017, puis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, et publiée le 7 février 2018³. Elle appelait l'attention sur les différents défis liés à l'indépendance et à l'impartialité du système judiciaire dans les États membres en 2017 et précédemment. Le présent rapport couvre donc la période allant de novembre 2017 à novembre 2019⁴.
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'homme⁵, 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'Europe⁶. Il prend également en compte des documents des Nations Unies, ainsi que ceux d'ONG internationales travaillant sur la question de l'indépendance et de l'impartialité du système judiciaire.
4. Le Bureau du CCJE tient à pointer certaines limites du rapport. En premier lieu, conformément au mandat du CCJE pour 2018-2019 et à la décision correspondante adoptée par la réunion plénière du CCJE en 2016⁷, 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.

¹ 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 »).

² Tenue à Strasbourg du 8 au 10 novembre 2016.

³ Document CCJE-BU(2017)11.

⁴ Si un défi persiste, il peut être cité dans plusieurs rapports consécutifs. Le présent rapport a été soumis à la réunion plénière du CCJE tenue du 6 au 8 novembre 2019.

⁵ Les faits traités dans certains arrêts de la CrEDH peuvent remonter bien au-delà de la période considérée. Néanmoins, les conclusions exposées dans ces arrêts fournissent une indication actualisée de la position de la CrEDH en matière d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire sur la base des faits examinés dans les affaires concernées.

⁶ Dans un nombre limité d'affaires, expressément mentionnées dans le rapport, les sources d'information incluent aussi des articles de presse.

⁷ Voir le rapport de la 17^e réunion plénière du CCJE, tenue du 8 au 10 novembre 2016 (document CCJE(2016)5, par. 5).

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 qu'il n'est pas en mesure de vérifier et de confirmer la base factuelle des événements rapportés. Il a toutefois veillé scrupuleusement à ne faire 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.
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 et il ne s'agit pas, en énumérant les problèmes relevés et les informations fournies concernant certains États membres, de critiquer ces États. Cette énumération vise plutôt 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. Dans le rapport, les avis du CCJE concernant un pays qui sont émis pendant la période considérée sont souvent cités longuement, pas pour pointer du doigt un État membre particulier, mais parce que ces avis sont l'occasion pour le CCJE de rappeler certains principes fondamentaux qui se rapportent et s'appliquent à l'ensemble des systèmes judiciaires et qu'ils devraient intéresser les lecteurs de ce rapport.
9. 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 pertinente n'a été fournie au CCJE sur ces pays, pour la période considérée.
10. 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.
11. 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

pilliers de l'État de droit. Les nombreux instruments adoptés énoncent les règles à respecter pour atteindre ces objectifs fondamentaux.

12. 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.
13. 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).
14. Le Bureau du CCJE a noté en particulier la résolution de l'APCE (2017) sur les « Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – exemples sélectionnés », dans laquelle l'Assemblée reconnaît le rôle joué par le CCJE dans l'élaboration de documents juridiques et politiques dans le domaine de l'indépendance et de l'impartialité de la justice – qui est l'une des principales composantes du droit à un procès équitable, tel qu'il est garanti par la CEDH⁸.

II. Aperçu des normes européennes pertinentes

A. Indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des juges

15. 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.
16. Ainsi que le prévoit la Recommandation Rec(2010)12, « l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif⁹ ». 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

⁸ Voir la résolution 2188 (2017) de l'APCE : « Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – exemples sélectionnés », par. 4.

⁹ Voir Rec(2010)12, par. 46.

avancement ou de leur mutation, de l'imposition aux juges de mesures disciplinaires ou de leur révocation. Cela peut se produire, par exemple, lorsque 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.

17. La CrEDH et le CCJE ont fait ressortir l'importance des institutions et procédures qui garantissent la nomination des juges par un organe indépendant¹⁰. 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 critères¹¹. Les considérations politiques devraient être inadmissibles¹², qu'elles émanent des Conseils de la justice, du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif.
18. 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 indépendant¹³, élus par le Parlement¹⁴ ou nommés par le pouvoir exécutif¹⁵. 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 (ou récompensés) pour les décisions qu'ils auront rendues.
19. L'inamovibilité des juges et leur nomination jusqu'à l'âge légal de la retraite sont un corollaire de l'indépendance¹⁶. 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 par laquelle les juges peuvent être sanctionnés, ainsi qu'aux motifs des sanctions disciplinaires¹⁷ » – voir ci-après pour plus de détails.

¹⁰ 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.

¹¹ Voir l'avis n° 1 (2001) du CCJE, par. 37.

¹² Ibid., par. 17.

¹³ Par exemple en Albanie, en Croatie, en France et au Portugal.

¹⁴ Par exemple en Suisse.

¹⁵ Par exemple en Autriche, en Lettonie, à Malte et en République tchèque.

¹⁶ Voir l'avis n° 1 (2001) du CCJE, par. 52 et 57.

¹⁷ Ibid., par. 59.

B. Indépendance organisationnelle : Conseils de la Justice et administration des tribunaux

20. 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 Venise¹⁸. 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.
21. 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 pluralisme¹⁹. 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 CEDH²⁰.
22. Les présidents de juridictions 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 juges²¹. 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

¹⁸ 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^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010), recommande la création de conseils de ce type.

¹⁹ 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.

²⁰ 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, *Oleksandr Volkov c. Ukraine* (requête n° 21722/11), 27.5.2013.

²¹ Voir l'avis n° 1 (2001) du CCJE, par. 66.

judiciaire²², 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 sur le sens de ses décisions.

23. Pour l'administration des tribunaux, les États membres utilisent différents modèles, à propos desquels le rapport recense certains défis et problèmes. Si l'auto-administration 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 tribunaux²³. 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 tribunaux²⁴. 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 indépendance²⁵. 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 cours²⁶. Il serait plus qu'inquiétant que le pouvoir exécutif ait accès aux dossiers des affaires en cours.
24. 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 observer, 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, techniques²⁷ et procédurales adéquates et que les ressources humaines seront suffisantes²⁸. 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 judiciaire²⁹.

²² Ibid., par. 64.

²³ 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, Rapport 2014-2015 du RECJ sur l'indépendance et la responsabilisation des juges et des procureurs, p. 6.

²⁴ Voir l'avis n° 18 (2015) du CCJE, par. 48 et 49.

²⁵ Ibid., par. 48.

²⁶ Ibid., par. 49.

²⁷ Voir l'avis n° 7 (2012) du CCJE, par. 39 à 44.

²⁸ Voir l'avis n° 11 (2008) du CCJE ; et l'avis n° 7 (2012) du CCJE, par. 36 à 38.

²⁹ Voir l'avis n° 18 (2015) du CCJE, par. 45.

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

25. 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.
26. 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 influeront 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 exercice de ses fonctions. Il devrait également garantir une compétence professionnelle évidente dans l'exercice de ses fonctions³⁰.
27. 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 contradiction³¹.
28. 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 à 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 impartiale³².
29. 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 :
30. 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

³⁰ 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.

³¹ Ibid., par. 24.

³² Ibid., par. 44.

devrait pas pouvoir être en elle-même une cause de mise en jeu de la responsabilité disciplinaire, civile ou pénale ;

31. 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 professionnelle³³.
32. 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 appropriée³⁴.
33. Les normes de conduite des juges sont la condition de la confiance en la justice³⁵, et la confiance et le respect portés à la magistrature sont les garanties de l'efficacité du système juridictionnel³⁶. Le juge devrait donc s'acquitter de sa tâche sans favoritisme, manifestation d'un préjugé ou prévention³⁷, et dans le respect de l'égalité de traitement des parties³⁸. Il ne devrait pas se déterminer en fonction de considérations étrangères à l'application des règles de droit³⁹. 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 raisonnable⁴⁰. Il doit adopter des comportements susceptibles d'éviter les conflits d'intérêts ou les abus de pouvoir⁴¹. Il doit également adopter un comportement digne dans sa vie privée⁴².
34. 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'impartialité⁴³.

D. La base économique du bon fonctionnement du système judiciaire

35. 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

³³ Ibid., par. 48.

³⁴ Ibid., par. 25.

³⁵ Ibid., par. 8.

³⁶ Ibid., par. 22.

³⁷ Ibid., par. 23.

³⁸ Ibid., par. 24.

³⁹ Ibid., par. 23.

⁴⁰ Ibid., par. 26.

⁴¹ Ibid., par. 37.

⁴² Ibid., par. 29.

⁴³ Ibid., par. 31 à 33.

la CEDH, à la sécurité juridique et à la confiance du public dans l'État de droit⁴⁴. 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 efficacement⁴⁵.

36. 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 »⁴⁶. 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 judiciaire⁴⁷. 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 tribunal⁴⁸ ou si cet accès est entravé par des coûts excessifs ou est tributaire de la fortune⁴⁹.
37. 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 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.
38. Même s'ils sont confrontés à une crise économique ou à une récession, 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 temps⁵⁰.

⁴⁴ Voir Rec(2010)12, article 30.

⁴⁵ Ibid., article 33 ; voir également l'avis n° 2 (2001) du CCJE.

⁴⁶ Voir l'avis n° 17 (2014) du CCJE, par. 35.

⁴⁷ Ibid.; voir également l'avis n° 6 (2004) du CCJE, par. 42.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Voir l'avis n° 6 (2004) du CCJE, par. 20 et 21.

⁵⁰ Voir l'avis n° 2 (2001) du CCJE, par. 12.

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

39. En ce qui concerne les relations des juges avec les médias, « si la liberté de la presse⁵¹ 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 »⁵².
40. Comme l'a indiqué le CCJE, on a observé 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. 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 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'information⁵³.
41. 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.
42. Le CCJE a fait des observations détaillées sur les relations délicates des tribunaux avec les médias⁵⁴. 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 pouvoir⁵⁵.
43. 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

⁵¹ Voir CrEDH, *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1) (n° 6538/74, § 65, 26 avril 1979), dans lequel la CrEDH a établi que "les principes généraux découlant de sa jurisprudence au titre de l'article 10 sont également applicables au domaine de l'administration de la justice, qui sert les intérêts de la communauté dans son ensemble et requiert la coopération d'un public éclairé".

⁵² Voir l'avis n° 3 (2002) du CCJE, par. 40.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Voir l'avis n° 7 (2005) du CCJE sur justice et société, par. 33 à 55.

⁵⁵ Voir Rec(2010)12, article 18.

et l'exercice d'une pression indue sur les juges⁵⁶. Dans certains États membres, des responsables politiques ont fait des commentaires qui manifestaient une compréhension très limitée du rôle des juges et procureurs indépendants⁵⁷. 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 respectée⁵⁸. 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 juges⁵⁹. 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 démocratique⁶⁰. 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 intimidations⁶¹.

III. Questions générales concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire

44. Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a souligné, dans son Rapport 2018 sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit intitulé « Le rôle des institutions et les menaces dont elles font l'objet » que la justice n'était pas coupée de l'environnement dans lequel elle opère. Ces dernières années, le populisme rampant et les tentatives de restriction des libertés politiques dans certains États membres ont mis à mal l'indépendance des systèmes judiciaires dans les pays concernés, mais aussi au niveau international. Par exemple, des projets de lois laissant la porte ouverte aux influences politiques sur les nominations ou sur les procédures disciplinaires ont été élaborés, la composition des instances d'autorégulation de la justice a été modifiée pour des motifs politiques et des propositions tendant à affaiblir l'inamovibilité des juges ou à permettre à l'exécutif de remplacer à son gré les présidents de tribunaux ont été avancées⁶².
45. La suprématie de la CEDH a également été remise en cause, avec des tentatives visant à donner aux juridictions nationales le pouvoir de passer outre les arrêts de la CrEDH. Des États membres ont refusé de mettre en œuvre ces arrêts pour des

⁵⁶ Voir l'avis n° 18 (2015) du CCJE, par. 52.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Voir l'avis n° 18 (2015) du CCJE, par. 52.

⁶¹ Ibid.

⁶² Voir le Rapport 2018 du Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit intitulé « Le rôle des institutions et les menaces dont elles font l'objet », chapitre 1, p. 11.

raisons politiques. Non endiguées, ces pratiques pourraient saper l'État de droit et, avec lui, tout le système européen des droits de l'homme⁶³.

46. À ces phénomènes s'ajoutent des difficultés anciennes, qui persistent au sein des systèmes judiciaires européens. La corruption en fait partie. Lorsque la corruption s'installe au sein même du système judiciaire, elle entrave l'accès à la justice et à un procès équitable. En outre, les juges devraient être nommés et promus en toute transparence et soumis à des procédures disciplinaires sans caractère politique. Les systèmes judiciaires doivent poursuivre effectivement la corruption dans toute la société, et les juges ne peuvent rester crédibles dans ce rôle si leur propre profession est entachée⁶⁴.
47. L'efficacité est un impératif pour le système judiciaire. Sans exercer d'influence indue, l'exécutif et le pouvoir législatif doivent lui assurer un financement suffisant. Le système judiciaire doit avoir les pouvoirs nécessaires pour traiter les différends, y compris dans les domaines liés aux droits de l'homme. À terme, l'efficacité de la justice dépend de la qualité et de l'autorité de sa jurisprudence⁶⁵.
48. Comme l'a souligné la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans sa déclaration du 3 septembre 2019, « nous observons de plus en plus souvent des tentatives inquiétantes faites par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif pour user de leur influence dans le but de donner des consignes aux magistrats et de réduire l'indépendance judiciaire »⁶⁶.
49. L'UIM 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 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 judiciaire⁶⁷.

⁶³ Voir le Rapport 2018 du Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit intitulé « Le rôle des institutions et les menaces dont elles font l'objet », chapitre 1, p. 11.

⁶⁴ Rapport 2018 du Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit intitulé « Le rôle des institutions et les menaces dont elles font l'objet », chapitre 1, p. 11.

⁶⁵ Voir le Rapport 2018 du Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit intitulé « Le rôle des institutions et les menaces dont elles font l'objet », chapitre 1, p. 11.

⁶⁶ Voir <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat?inheritRedirect=true>.

⁶⁷ Voir le rapport de l'AEM du 31 août 2017 pour les membres du CCJE, section A(1).

50. L'AEM⁶⁸, qui est l'un des quatre groupes régionaux de l'UIM, a souligné que la confiance dans le système judiciaire était la plus importante garantie de la mise en œuvre effective de la primauté du droit. Les juges sont tenus de rendre une justice équilibrée et impartiale de qualité et dans un délai raisonnable. Toute critique indue pourrait très facilement ébranler voire briser la confiance. L'AEM a pu constater une fois de plus que, dans plusieurs États membres, la Rec(2010)12 n'avait pas été appliquée⁶⁹. Elle se déclare en particulier préoccupée par les commentaires corrosifs de responsables politiques ou des médias, qui cherchent à influencer les décisions de justice.
51. À titre d'exemple, l'AEM a pointé du doigt le titre figurant en première page d'un journal à sensation britannique à la suite de la décision rendue par la Haute Cour de justice britannique dans l'affaire du Brexit, qualifiant d'« ennemis du peuple » les trois juges de la Cour suprême ayant pris cette décision ; 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 ». 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.

IV. Questions concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire se posant au niveau des pays⁷⁰

A. Indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des juges

52. Le membre du CCJE au titre de l'**Andorre** indique que les juges sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) pour six ans. Néanmoins, le CSM est tenu de renouveler automatiquement leur mandat, sauf pour des raisons de

⁶⁸ Observateur auprès du CCJE.

⁶⁹ 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 un recours) ».

⁷⁰ On notera que toutes les informations auxquelles il est fait référence dans le présent chapitre ont été soumises au CCJE entre mai et août 2019.

discipline, de départ en retraite ou d'incapacité. Grâce à cette modification de la loi, qui impose un renouvellement automatique, cet aspect n'est plus une source de préoccupation pour les juges.

53. En ce qui concerne l'**Autriche**, le CCJE a reçu une lettre de la FEJA le 19 janvier 2019 concernant le cadre juridique de la position du président et (du vice-président) du Tribunal administratif de Vienne. La lettre évoquait des problèmes spécifiques dans ce contexte et demandait au CCJE de rendre un avis sur la question de savoir si la législation concernant le président (et le vice-président) du Tribunal administratif de Vienne était conforme aux normes européennes, notamment au regard de la sélection et de la nomination du président (et du vice-président).
54. Selon la FEJA, cette sélection et cette nomination faisaient toujours partie des prérogatives du gouvernement de la province de Vienne, sans intervention du collège des juges du Tribunal administratif de Vienne, comme il est prévu pour les autres juges du tribunal.
55. Les questions liées à l'élection ou à la nomination des juges, et notamment les présidents de tribunaux, ont été évoquées en profondeur dans divers instruments des organes du Conseil de l'Europe, parmi lesquels le CCJE lui-même, la Commission de Venise et le GRECO.
56. Dans son avis publié le 29 mars 2019, le Bureau du CCJE a noté que si « la manière dont les présidents des tribunaux sont sélectionnés, nommés ou élus diffère selon les États membres »⁷¹, ces procédures « devraient suivre la même voie que celle de sélection et de nomination des juges. Cela comprend un processus d'évaluation des candidats et un organe ayant autorité pour sélectionner ou nommer les juges suivant les normes établies dans la Recommandation CM/Rec(2010)12 et dans les précédents avis du CCJE »⁷².
57. Comme l'a souligné le CCJE, « pour maintenir l'indépendance du système judiciaire, il est essentiel que la sélection et la promotion des juges soient effectuées de manière indépendante, hors de la compétence du pouvoir législatif ou exécutif, et de préférence par le Conseil de la Justice »⁷³.
58. Les normes du CCJE reflètent la Rec(2010)12, qui dispose que « l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif »⁷⁴.
59. Le Bureau du CCJE est parvenu à la conclusion⁷⁵ que la différence observée quant au processus de sélection du président et du vice-président du Tribunal

⁷¹ Voir l'avis n°19 (2016) du CCJE sur le rôle des présidents de tribunaux, par. 37.

⁷² Voir l'avis n°19 (2016) du CCJE sur le rôle des présidents de tribunaux, par. 38.

⁷³ Voir l'avis n° 10 (2007) du CCJE sur « Le Conseil de la Justice au service de la société », par. 48.

⁷⁴ Voir Rec(2010)12, par. 46.

⁷⁵ Voir l'intégralité du texte de l'avis du Bureau du CCJE : <https://rm.coe.int/opinion-29-march-2019-austria-2019-final/168093c034>.

administratif de Vienne, par rapport à celui des autres juges, était contraire à ces normes. La procédure de sélection et de nomination du président et du vice-président du Tribunal administratif de Vienne devrait être la même que pour les autres juges de ce tribunal.

60. Le membre du CCJE au titre de la **Bulgarie** déclare que les questions relatives à la durée des mandats des présidents des cours suprêmes (le Président de la Cour administrative suprême et le Président de la Cour de cassation suprême) et à l'adoption de règles spéciales de mise en accusation pour ces postes font l'objet d'un débat public depuis plusieurs années. D'aucuns proposent de raccourcir ces mandats et d'adopter des règles spéciales pour leur révocation. Néanmoins, le cadre juridique n'a toujours pas été modifié à cet égard.
61. Le rapport final de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Bulgarie dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV), publié le 22 octobre 2019, soulignait les progrès réalisés au regard des critères de référence établis précédemment, notamment en ce qui concerne la recommandation visant à établir un bilan des nominations transparentes et fondées sur le mérite à des postes judiciaires de haut niveau, y compris la nomination prochaine d'un nouveau président à la Cour administrative suprême. Le rapport MCV a confirmé la clôture provisoire de ce critère de référence et a indiqué que, "bien qu'il existe inévitablement des questions pertinentes en cours qui nécessiteront une attention continue de la part des autorités bulgares, les recommandations formulées en janvier 2017 ont été traitées de manière satisfaisante"⁷⁶.

62. Le membre du CCJE au titre de **Chypre** indique que même si le tableau de bord 2017 de la justice dans l'Union européenne a montré que l'indépendance de la justice à Chypre passait pour être relativement élevée, la nécessité de poursuivre les réformes a conduit à un examen plus approfondi du système judiciaire. Dans ce cadre, la Commission a remis, en mars 2019, un rapport sur les réformes en cours à Chypre à la suite d'une demande déposée par ce pays auprès de la Commission européenne en vertu du Règlement (UE)2017/825 établissant le programme d'appui à la réforme structurelle (Règlement PARS).
63. La Cour suprême a annulé, le 21 février 2019, la procédure engagée pour recruter des juges, afin de la réajuster pour qu'elle remplisse les critères objectifs du recrutement conformément aux normes européennes.
64. Dans ce cadre, le gouvernement a entrepris de préparer neuf projets de loi destinés à transformer radicalement le système judiciaire. Les réformes prévoient notamment de modifier la subdivision de la Cour suprême en une Cour constitutionnelle suprême et un Tribunal de troisième instance, et de créer une Cour d'appel dotée d'un nombre suffisant de juges. Des changements seront également apportés au Conseil supérieur de la magistrature pour qu'y siègent

⁷⁶ Rapport final de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Bulgarie dans le cadre du MCV, publié le 22 octobre 2019, pp. 4-7.

également des juges de tribunaux de première instance, un juriste et le procureur général. Les projets de loi introduisent aussi des critères pour le recrutement des juges et la création d'une école de la magistrature. Un examen des mesures et réformes requises pour remédier aux problèmes d'inefficience et aux retards existant dans le système est en cours. La Cour suprême a exposé son point de vue sur les projets de loi et s'est dit vivement préoccupée par certaines dispositions qui tendraient, selon elle, à troubler l'ordre constitutionnel et à politiser le système judiciaire.

65. Pour ce qui est de la **Géorgie**, l'ancien membre du Bureau du CCJE et président de la Cour administrative suprême de Suède, Mats Melin, a participé à la mission effectuée par la Commission de Venise en Géorgie les 1^{er} et 2 avril 2019 et à la rédaction de l'avis urgent de la Commission de Venise sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême en Géorgie.
66. Cette demande d'avis urgent a été formulée en raison de la composition incomplète de la Cour suprême de Géorgie, qui comptait 10 juges (nombre qui passera à huit début juillet 2019). Selon la nouvelle Constitution, elle devrait être composée de 28 juges⁷⁷.
67. La procédure de nomination des juges de la Cour suprême s'est révélée difficile, à la suite de la présentation d'une liste de dix candidats au Parlement par le Conseil supérieur de la justice en décembre 2018. Cette liste a finalement été retirée en raison des controverses et des critiques qu'elle a suscitées au sein de la population, de la société civile et d'un certain nombre de membres du Conseil supérieur de la justice, qui ont fait valoir que la procédure de sélection manquait de critères clairs et objectifs, ainsi que de transparence. À cet égard, les ONG ont allégué que le processus de nomination est contrôlé par un réseau politique de juges influents, qui ne jouissent pas de la meilleure réputation en raison de décisions antérieures et de nominations partiales. Il en est résulté un appel en faveur de la rédaction de modifications législatives visant à établir des critères clairs et objectifs et une procédure transparente⁷⁸.
68. L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution le 16 décembre 2018 a modifié la procédure de sélection et de nomination des juges à la Cour suprême. Avant la réforme constitutionnelle, la Cour suprême comptait 16 juges au moins et maintenant, en vertu de la nouvelle Constitution, elle devrait être, comme on l'a vu, composée de 28 juges au moins. Le fait qu'elle doive compter 28 juges au moins, selon la nouvelle disposition de la Constitution, explique l'urgence de la sélection de candidats pour les vingt postes – bientôt – vacants⁷⁹.

⁷⁷ Avis urgent de la Commission de Venise sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême en Géorgie, publié conformément à l'article 14a des Règles de procédure de la Commission de Venise, 16 avril 2019 (CDL-PI(2019)002), par. 2.

⁷⁸ Avis urgent de la Commission de Venise sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême en Géorgie, publié conformément à l'article 14a des Règles de procédure de la Commission de Venise, 16 avril 2019 (CDL-PI(2019)002), par. 3.

⁷⁹ Avis urgent de la Commission de Venise sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême en Géorgie, publié conformément à l'article 14a des Règles de procédure de la Commission de Venise, 16 avril 2019 (CDL-PI(2019)002), par. 9 et 10.

69. Avant la réforme constitutionnelle, les juges de la Cour suprême étaient élus à la majorité de l'ensemble des membres du Parlement sur proposition du Président géorgien et leur mandat était d'une durée de dix ans au moins. En vertu de la nouvelle Constitution – bien que la Commission de Venise ait recommandé que les juges de la Cour suprême soient nommés directement par le Conseil supérieur de la justice (CSJ) sans la participation du Parlement, ou soient nommés par le Président sur proposition du CSJ, afin de mieux garantir leur indépendance – les juges de la Cour suprême sont désormais nommés par le CSJ et élus à vie (jusqu'à leur retraite) à la majorité de l'ensemble des députés⁸⁰.
70. Ainsi, la Cour suprême de Géorgie aura effectivement une composition entièrement nouvelle étant donné la nomination de 18 à 20 juges de plus, qui seront nommés à vie. Étant donné que la nouvelle Constitution laisse la décision finale au Parlement, cela implique que la majorité parlementaire actuelle se verra confier la nomination d'une Cour suprême pratiquement nouvelle, dont la composition restera peut-être la même pendant les 20 à 30 prochaines années⁸¹.
71. La Commission de Venise a souligné qu'il s'agissait d'une « situation importante et très inhabituelle, sinon extraordinaire [...] Cela rend d'autant plus importante la procédure de désignation et de nomination de ces juges en Géorgie, qui devrait donc être envisagée avec le plus grand soin »⁸².
72. La Commission de Venise a recommandé en conséquence que « dans ces conditions, il faudrait envisager de transformer le mandat à durée déterminée des juges actuels de la Cour suprême en mandat à vie. Le Parlement ne devrait nommer que le nombre de juges de la Cour suprême qui est absolument nécessaire pour rendre gérable le travail de la Cour suprême »⁸³. « Le nombre de nouveaux juges nécessaires à cette fin devrait être déterminé après avoir consulté la Cour suprême. D'autres nominations peuvent ensuite être faites par le Parlement élu lors des prochaines élections générales. Un tel arrangement pourrait à la fois alléger le fardeau actuel de la Cour suprême et lui assurer la confiance et le respect du public qu'elle mérite à long terme »⁸⁴.
73. La Commission de Venise a émis de nouvelles recommandations quant aux changements spécifiques à apporter à la législation. Les normes du CCJE ont été prises en considération pour formuler ces recommandations, en particulier grâce à

⁸⁰ Avis urgent de la Commission de Venise sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême en Géorgie, publié conformément à l'article 14a des Règles de procédure de la Commission de Venise, 16 avril 2019 (CDL-PI(2019)002), par. 11.

⁸¹ Avis urgent de la Commission de Venise sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême en Géorgie, publié conformément à l'article 14a des Règles de procédure de la Commission de Venise, 16 avril 2019 (CDL-PI(2019)002), par. 12.

⁸² Avis urgent de la Commission de Venise sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême en Géorgie, publié conformément à l'article 14a des Règles de procédure de la Commission de Venise, 16 avril 2019 (CDL-PI(2019)002), par. 13.

⁸³ Avis urgent de la Commission de Venise sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême en Géorgie, publié conformément à l'article 14a des Règles de procédure de la Commission de Venise, 16 avril 2019 (CDL-PI(2019)002), par. 64.

⁸⁴ Avis urgent de la Commission de Venise sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême en Géorgie, publié conformément à l'article 14a des Règles de procédure de la Commission de Venise, 16 avril 2019 (CDL-PI(2019)002), par. 65.

la participation de l'ancien membre du Bureau du CCJE au processus de rédaction.

74. Le membre du CCJE au titre de **Malte** indique qu'à l'heure actuelle, le débat porte essentiellement sur la méthode de nomination des membres du corps judiciaire. La nomination du Juge en chef est la prérogative exclusive et absolue du Premier ministre, qui peut choisir n'importe quel juriste ayant 12 ans d'expérience pour occuper ce poste. La nomination des autres juges est aussi la prérogative du Premier ministre, mais en l'occurrence, les candidatures des membres doivent, avant leur nomination, être préalablement examinées par une Commission composée de cinq personnes : le Juge en chef, le procureur général, le médiateur, le président de la Cour des comptes et le président de l'Ordre des avocats. La décision de la Commission n'engage pas le gouvernement qui peut, nonobstant un avis négatif, procéder à la nomination du membre qu'il a choisi en déclarant simplement au Parlement qu'il souhaite poursuivre. Aucune déclaration de ce type n'a été faite à ce jour.
75. Cette procédure a été critiquée par la Commission de Venise, car elle laisse cette nomination presque intégralement entre les mains du gouvernement en place. La Commission de Venise a proposé que la nomination des juges soit placée entre les mains des juges en exercice après un appel à candidatures. Le gouvernement définirait les besoins, et la sélection serait laissée totalement entre les mains des juges en exercice. Le gouvernement a répondu qu'il modifierait le système pour donner suite à la proposition de la Commission de Venise, mais sans indiquer de délai à cet effet. Selon certaines informations, le gouvernement, malgré cette promesse, devrait continuer de nommer certains membres du corps judiciaire.

76. En ce qui concerne la **République de Moldova**, un nouveau projet de loi sur la réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public a été rédigé et soumis à la Commission de Venise pour évaluation. La Vice-Présidente du CCJE et juge de la Cour suprême de Slovénie Nina Betetto a participé à la mission d'information de la Commission de Venise. Celle-ci a été invitée à évaluer en particulier les dispositions du projet de loi sur l'évaluation des juges et sur la commission compétente, ainsi que celles qui concernent la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.
77. En particulier, le projet de loi prévoit un mécanisme d'évaluation dans le cadre de la réorganisation de la Cour suprême de justice (CSJ). La réorganisation de la CSJ implique de modifier son rôle dans les pourvois en cassation, en la chargeant principalement de veiller à l'uniformité des pratiques judiciaires et en limitant le nombre d'exams des affaires sur le fond. La réorganisation implique aussi de ramener le nombre de juges de 33 à 17. Pour choisir ceux qui continueront de siéger à la CSJ, une Commission d'évaluation extrajudiciaire *ad hoc* spéciale (« la Commission ») sera créée pour évaluer les juges selon trois critères principaux : l'intégrité, l'activité professionnelle et les qualités personnelles dont ils font preuve dans cette fonction. Les juges n'ayant pas réussi l'évaluation se verront proposer de choisir un poste dans les juridictions inférieures, parmi les postes vacants. Ceux qui refusent leur mutation pourront choisir d'être démis de leurs fonctions. Si, à l'issue de l'évaluation, il reste moins de 17 juges à la CSJ, la Commission

annoncera la tenue d'un concours public afin de pourvoir les postes vacants, lequel sera ouvert à tous les candidats ayant exercé la fonction de juge pendant dix ans (comme l'exige actuellement la Constitution).

78. En République de Moldova, un nouveau projet de Stratégie de réforme du secteur de la justice a également été rédigé pour présenter les grandes lignes des réformes prévues dans le secteur judiciaire, et notamment en matière de nomination des juges, d'autogouvernance et de responsabilité disciplinaire. Il est notamment envisagé de modifier la Constitution et de renforcer l'indépendance des juges et l'activité du Conseil supérieur de la magistrature, afin d'améliorer l'administration de la justice, et de veiller à ce que les tribunaux comptent un nombre adéquat de juges et de personnels de justice. Ces mesures devraient s'accompagner d'un renforcement de l'intégrité et de la responsabilisation dans le secteur de la justice. Le gouvernement a demandé au Conseil de l'Europe de réaliser une expertise du projet de Stratégie.

79. En **Macédoine du Nord**, le 10 septembre 2019, le Conseil de la magistrature a destitué le Président de la Cour suprême pour violation alléguée des exigences de la déontologie professionnelle. Le licenciement est le résultat d'une longue procédure disciplinaire. Dans des lettres adressées à la communauté internationale, y compris au Conseil de l'Europe, le Président a fait valoir que les motifs pour lesquels la procédure avait été engagée n'étaient plus inclus dans la loi sur les tribunaux telle que modifiée récemment (Journal officiel 96/19) concernant les motifs généraux de révocation, et que la procédure engagée contre lui devrait donc être close. La plainte contenait également une déclaration selon laquelle la responsabilité du vote au sein du sous-comité avait été établie, laquelle devait être secrète, et violait le principe selon lequel un juge ne devrait pas être tenu responsable du vote ou de l'avis sur l'affaire.

80. MEDEL et la FEJA indiquent qu'en **Pologne**, la situation est très difficile en raison des vastes attaques énergiquement menées contre la justice. Parmi les événements et les menaces les plus marquants qui affaiblissent l'indépendance de la justice, le MEDEL cite, entre autres, la réforme de la Cour suprême, l'abaissement de l'âge de la retraite, qui fait actuellement l'objet d'une procédure en infraction de la part de la Commission européenne⁸⁵ et la création de deux nouvelles chambres au sein de la Cour suprême : la Chambre des Affaires publiques et la Chambre disciplinaire, composées de juges nommés par le nouveau Conseil national de la magistrature, qui dépend du pouvoir politique. Ces mesures ainsi que d'autres réformes du système judiciaire polonais ont fait l'objet de nombreuses déclarations de MEDEL⁸⁶.

⁸⁵ Voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4341_en.htm.

⁸⁶ Voir <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/383-medel-communique-on-the-situation-of-the-constitutional-court-in-poland> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/473-medel-sofia-statement> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/467-medel-statement-on-the-eu-commission-s-decision-of-bringing-poland-to-the-ecj> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/457-solidarity-with-the-judges-of-the-polish-supreme-court> ;

81. MEDEL « demande instamment au CCJE d'indiquer clairement et expressément dans son rapport que la justice polonaise est actuellement confrontée à un risque majeur de mise sous tutelle par l'exécutif, auquel cas elle perdrait totalement son indépendance »⁸⁷.
82. D'autres défis tenant à la situation des juges en Pologne sont décrits ci-dessous, en particulier dans les chapitres concernant l'indépendance organisationnelle de la justice, les mesures disciplinaires à l'encontre des juges et le débat public et la critique des juges.

83. Pour ce qui est de la **Serbie**, l'Association des juges de Serbie, dans sa lettre datée du 16 avril 2018, a demandé au CCJE d'examiner si les propositions d'amendements à la Constitution sont compatibles avec les normes européennes, notamment au regard des motifs de révocation des juges. Trois motifs de ce type ont été présentés : 1) si un juge a été reconnu coupable d'une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement de six mois au moins, ou d'une infraction pénale qui l'a rendu indigne de la fonction de juge ; 2) si un juge a exercé les fonctions de juge de manière incompétente ; 3) si un juge a commis une infraction disciplinaire grave.
84. Le Bureau du CCJE a conclu que la référence à l'« incompétence » était trop vague et potentiellement dangereuse pour l'indépendance de la justice. À titre d'exemple, dans une affaire de révocation d'un juge pour « violation de serment », la CrEDH a décidé que « l'absence de lignes directrices ou pratiques établissant une interprétation cohérente et restrictive de l'infraction de « violation de serment » et le manque de garanties légales appropriées rendent les dispositions du droit interne applicables imprévisibles quant à leurs effets »⁸⁸.
85. L'« incompétence », comme motif de révocation, peut même être plus négative que la « violation de serment », parce qu'elle peut être plus difficile à évaluer, à mesurer et à quantifier et qu'elle peut servir à exercer des pressions, notamment politiques, sur les juges. Par conséquent, le Bureau du CCJE a recommandé de supprimer l'« incompétence » comme motif de révocation d'un juge.
86. En ce qui concerne la révocation d'un juge à raison d'une infraction disciplinaire grave, le Bureau du CCJE a relevé⁸⁹ que cette disposition, comme celle qui fait d'une infraction pénale un motif de révocation, impose clairement que soit voté au Parlement un texte d'application contraignant et clair, afin de définir la faute

<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/408-krakow-declaration> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/397-medel-statement-on-the-reform-of-the-supreme-court-in-poland-keep-the-rule-of-law-in-poland> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/367-medel-declaration-on-reforms-of-the-judiciary-in-poland>.

⁸⁷ Contribution de MEDEL au rapport sur l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe (édition 2019), p. 3.

⁸⁸ Voir l'arrêt de la CrEDH *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, requête n° 21722/11, FINAL 27/05/2013, par. 185.

⁸⁹ Voir l'intégralité du texte de l'avis du Bureau du CCJE : <https://rm.coe.int/opinion-of-the-bureau-of-the-ccje-on-serbia-of-4-may-2018/16807d51ab>.

spécifique pouvant conduire à la révocation, ainsi que la procédure à suivre en pareil cas. Les principaux éléments de cette procédure devraient être mentionnés dans la Constitution.

87. La Commission de Venise a également publié un avis⁹⁰ sur ces projets d'amendements, dans lequel elle indique en particulier que « la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs n'est pas couverte par le projet d'amendements, lequel énonce des motifs très vagues pour la révocation des juges et des procureurs adjoints. Le projet devrait être plus détaillé concernant les modalités de l'engagement de la responsabilité disciplinaire et de la révocation. L'utilisation de termes vagues comme « incompétence » sans plus de précisions est à bannir et il conviendrait donc de supprimer cette formule »⁹¹.
88. À la suite de l'avis de la Commission de Venise, les autorités serbes ont apporté un certain nombre de modifications positives aux amendements, qui ont été saluées par une note du Secrétariat de la Commission de Venise⁹². Celle-ci précisait en particulier que le nouveau texte soumis à la Commission de Venise « fournit plus de détails et de précision en ce qui concerne la responsabilité disciplinaire et la révocation des juges comme des procureurs. Ainsi, il est désormais libellé comme suit : « Un juge peut aussi être révoqué pour incompétence si, dans un nombre significatif d'affaires, il n'a manifestement pas rempli les critères de référence prévus par la loi pour définir une prestation satisfaisante après évaluation par le Haut Conseil judiciaire »⁹³.
89. Les amendements n'ont pas encore été adoptés : ils devraient être soumis au vote durant un référendum constitutionnel en 2020.

90. Le membre du CCJE au titre de la **République slovaque** indique que, bien que la sélection des nouveaux juges ait été modifiée au moyen d'une procédure de sélection collective lancée en 2017, il n'y a pas de renouvellement continu du corps judiciaire en raison, notamment, du changement de génération naturel à venir (dans trois ans, 300 juges environ atteindront l'âge de 65 ans, âge auquel un

⁹⁰ Voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, adopté par la Commission de Venise à sa 115^e session plénière (Venise, 22-23 juin 2018) (CDL-AD(2018)011).

⁹¹ Voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, adopté par la Commission de Venise à sa 115^e session plénière (Venise, 22-23 juin 2018) (CDL-AD(2018)011), par. 92(4).

⁹² Voir la Note du Secrétariat de la Commission de Venise sur la compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire tel que soumis par le ministère de la Justice de Serbie le 12 octobre 2018 et l'Avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire (CDL-AD(2018)011), pris en note par la Commission de Venise lors de sa 116^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018) (CDL-AD(2018)023).

⁹³ Voir la Note du Secrétariat de la Commission de Venise sur la compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire tel que soumis par le ministère de la Justice de Serbie le 12 octobre 2018 et l'Avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire (CDL-AD(2018)011), pris en note par la Commission de Venise lors de sa 116^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018) (CDL-AD(2018)023), par. 17.

juge peut être démis de ses fonctions). Cela pourrait compromettre la rapidité et la qualité des performances du système judiciaire, car le processus complexe de sélection des nouveaux juges prend souvent un an à compter du départ d'un juge.

91. Pour pourvoir les postes vacants, il n'est pas suffisamment fait appel au dispositif des juges stagiaires (traditionnellement utilisé jusqu'en 2011), dont la préparation à la charge de juge (sous la supervision d'un juge – le formateur) prend généralement trois ans au moins. Depuis sa réintroduction en 2015, seuls 16 juges stagiaires ont été agréés dans l'ensemble de la République slovaque. Il n'y a donc pratiquement aucune préparation à long terme systématique à la fonction de juge, ce qui semble transparaître dans les compétences des nouveaux juges.
92. La méthode de révocation d'un juge à l'âge de 65 ans, laquelle, conformément à la législation en vigueur (en tenant compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle), repose en réalité sur les décisions du Conseil de la Justice, qui détermine s'il convient de soumettre une motion de révocation du juge, et à quel moment, et sur celle du Président, qui choisit ou non de le démettre de ses fonctions, et en fixe le calendrier, conduit à une regrettable situation d'incertitude pour les juges qui ont atteint l'âge de 65 ans.

93. Le membre du CCJE au titre de la **Suisse** indique qu'il est compréhensible que la procédure de nomination des juges en Suisse – qui sont élus par les parlements (et rarement par un vote populaire direct) et pas nommés par un organe indépendant ou par l'exécutif – puisse soulever des questions dans les États membres qui ne sont pas au fait du système du pays. Cette procédure implique assurément une influence du pouvoir législatif sur les décisions de nomination plus importante que dans d'autres États. Elle génère aussi les risques qui sont exposés brièvement au paragraphe 16 du Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe en 2017 (ci-après « le Rapport de 2017 »). Toutefois, comme l'explique le Rapport de 2017, aux paragraphes 85 à 87, cette procédure de nomination est issue d'une très longue tradition en Suisse, où elle est considérée comme l'expression de la démocratie au sein du système judiciaire (Rapport de 2017, paragraphe 86). De plus, à la faveur de cette longue tradition, les parlements ont trouvé des moyens respectueux d'exercer leur droit d'élire les juges, en s'abstenant de nommer (ou de refuser de nommer un juge, voir le Rapport de 2017, paragraphe 84) pour des raisons politiques – même s'il existe des exceptions, en particulier au niveau cantonal. La pratique, plus que les règles formelles, garantit que les décisions de nomination soient prises en toute impartialité (voir sur ce point le Rapport de 2017, paragraphe 16). De plus, on notera que l'élection par le Parlement est souvent préparée par des experts, qui sont soit membres de cabinets de conseil indépendants soit membres de commissions parlementaires. On retrouve ce deuxième cas de figure pour l'élection des juges fédéraux et de ceux de la Cour suprême depuis 2003 : une commission composée de membres des deux chambres du Parlement, et représentant les partis politiques siégeant en son sein, étudie le CV des candidats, procède à des auditions et *in fine*, propose un nom pour l'élection.

94. La FEJA et MEDEL indiquent qu'en ce qui concerne la **Turquie**, les problèmes qu'ils avaient signalés en 2017 et qui ont été pris en compte dans le Rapport de 2017 du Bureau du CCJE sont toujours présents. La FEJA renvoie en particulier aux rapports et documents de la plateforme pour un système judiciaire indépendant en Turquie, dont elle fait partie, qui fait état des problèmes liés à la révocation de juges et à leur mutation dans des juridictions isolées, ainsi que des enquêtes et des arrestations visant des juges dans le cadre des mesures relevant de l'état d'urgence qui ont été mises en place après la tentative de « coup d'État » de 2016⁹⁴ et qui ont été levées depuis.
95. Précédemment, la CrEDH a constaté, dans une affaire concernant la révocation d'une juge en application d'un décret-loi adopté pendant l'état d'urgence, qu'un nouveau recours était disponible, aux termes du décret-loi n° 6851, qui permet à la requérante de contester sa révocation devant la Cour administrative suprême⁹⁵. La décision de cette dernière peut ensuite être contestée devant la Cour constitutionnelle. La CrEDH a également déclaré que sa conclusion ne préjugait en aucune manière un éventuel réexamen de la question de l'effectivité du recours en question, et en particulier la capacité des juridictions nationales d'établir une jurisprudence constante compatible avec les exigences de la CEDH⁹⁶.
96. Le membre du CCJE au titre de la Turquie indique, en faisant référence aux informations communiquées par le Bureau du contentieux du Conseil des juges et des procureurs (CJP), que tous les juges révoqués ont introduit un recours devant le Conseil d'État (Cour administrative suprême), certains introduisant plusieurs recours sur le même thème. Selon les données du CJP au 1^{er} septembre 2019, le Conseil d'État a tenu 9 audiences et statué sur ces affaires. Le CJP n'a pas encore été informé officiellement des décisions, mais il devrait l'être très prochainement. Pour ce qui est des autres affaires, la plupart d'entre elles n'en sont pas encore au stade où la décision définitive est rendue.

97. Concernant l'**Ukraine**, de nouveaux juges ont été nommés à la Cour suprême après les amendements constitutionnels et législatifs introduits en 2016. Les nouveaux juges aux profils variés ont pris leurs fonctions à l'issue d'une procédure visant à sélectionner les candidats montrant le plus haut niveau de compétence professionnelle et d'intégrité personnelle. Les modifications constitutionnelles ont aussi eu pour conséquence notable de couper le lien entre le Parlement et le pouvoir judiciaire et ses structures autonomes, l'un des problèmes à l'origine du constat d'une violation par la CrEDH dans l'affaire *Oleksandr Volkov c. Ukraine*⁹⁷. À la suite du changement de gouvernement intervenu après les élections présidentielle et législatives de 2019, de nouvelles propositions législatives ont été avancées au sujet du pouvoir judiciaire et de ses institutions, notamment au regard du nombre de juges de la Cour suprême, de la structure, des mandats et des

⁹⁴ Voir <http://www.aej.org/blog> ; https://www.aej.org/media/files/2019-01-23-22-Platform_Universal%20Declaration%20of%20Human%20Rights%20and%20its%20recognition%20in%20Turkey.pdf ; <http://www.aej.org/media/files/2017-07-20-74-Situation%20of%20Turkish%20Judiciary%20-%20Platform%20Report.pdf>

⁹⁵ La plus haute juridiction administrative de Turquie est le Conseil d'État turc.

⁹⁶ Voir l'arrêt de la CrEDH *Çatal c. Turquie*, requête n° 2873/17, 10 mars 2017.

⁹⁷ Voir l'arrêt de la CrEDH *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, requête n° 21722/11, 9 janvier 2013.

membres des organes judiciaires autonomes, ainsi que des règles régissant les procédures disciplinaires à l'encontre des juges.

98. Comme l'ont rapporté les médias le 12 septembre 2019, « des experts internationaux des projets de l'Union européenne, du Canada et des États-Unis ont critiqué le projet de loi portant modification des organes de l'administration judiciaire n° 1008 et exhorté la Rada à ne pas adopter le document sans tenir un débat interprofessionnel »⁹⁸. Les amendements concernent trois lois relatives au pouvoir judiciaire et au statut des juges, au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et à la purification du gouvernement.
99. Le Bureau du CCJE est d'avis qu'il est important de s'appuyer sur les résultats des réformes introduites précédemment en Ukraine, qui ont été largement reconnues au sein de la communauté internationale. Le Bureau du CCJE espère que l'Ukraine fera de nouveaux progrès et veillera à ce que le système judiciaire, et en particulier les procédures pour devenir juge à tout niveau, soient conformes aux normes du Conseil de l'Europe.
100. Dans ce contexte, le Bureau du CCJE note en outre que plusieurs aspects du projet de loi n° 1008 susmentionné, notamment en ce qui concerne la proposition de réduire le nombre de juges de la Cour suprême et de soumettre les juges en exercice à une nouvelle procédure de sélection en vue de leur (ré)nomination, mutation ou révocation, suscitent des préoccupations légitimes quant au principe de l'inamovibilité et devraient être réexaminés.
101. Dans l'ensemble, le Bureau du CCJE estime qu'il serait important que toutes les réformes soient fondées sur les normes du Conseil de l'Europe, en particulier la jurisprudence de la CrEDH, les avis du CCJE et de la Commission de Venise, et les recommandations du GRECO.

B. Indépendance organisationnelle : Conseils de la Justice et administration des tribunaux

102. Le membre du CCJE au titre de l'**Andorre** déclare que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) n'a pas de fonctions organisationnelles. Celles-ci incombent exclusivement aux présidents des tribunaux, qui sont inévitablement des juges de la même juridiction. Bien que cela ne soit pas une source de préoccupation majeure, le CSM doit, pour nommer les présidents de tribunaux, consulter les membres du tribunal. Le résultat de la consultation n'est pas contraignant. Certains juges souhaiteraient participer de manière plus décisive à ce processus.

⁹⁸ Voir <https://ukranews.com/news/653333-izmeneniya-sistemy-pravosudiya-po-zakonoproektu-1008-ne-mogut-byt-prinyaty-bez-otkrytoj-diskussii> ; <https://www.unian.net/politics/10682274-predstavitelstvo-es-i-posolstvo-kanady-v-ukraine-negativno-ocenili-zakonoproekt-1008.html>.

103. En ce qui concerne l'**Autriche**, le CCJE a reçu, comme on l'a précisé ci-dessus, une lettre de la FEJA le 19 janvier 2019. Outre les points mentionnés précédemment, la lettre concernait également les pouvoirs et la compétence du président du Tribunal administratif de Vienne et les relations entre le président et le gouvernement de la province de Vienne à la lumière des normes européennes applicables. La FEJA a évoqué en particulier ce qu'elle considère être un large éventail de pouvoirs et noté qu'ils ne sont pas contrebalancés par des mécanismes garantissant transparence, participation et information.
104. Comme l'a précisé la FEJA, le président du Tribunal administratif de Vienne est subordonné au gouvernement de la province de Vienne pour les questions relevant de l'administration judiciaire (l'article 20 de la loi viennoise sur le service public s'appliquerait au président, car il indique explicitement que les employés doivent suivre les instructions).
105. Néanmoins, les informations recueillies grâce aux observations du représentant de l'**Autriche** au CCJE ont montré que s'agissant de la question des instructions données par l'exécutif (le gouvernement de la province ou son administration) au président du tribunal, aucune disposition légale explicite ne précise que de telles instructions sont possibles et que le président doit les suivre. La disposition légale citée dans la requête de la FEJA (article 20 de la loi viennoise sur le service public) régit les obligations générales des fonctionnaires vis-à-vis de leurs supérieurs. La question était de savoir si cette disposition était applicable aux relations entre le président du tribunal et l'administration du gouvernement principal, et dans l'affirmative, dans quelles circonstances.
106. Par conséquent, le Bureau du CCJE était préoccupé par le manque de clarté des textes juridiques sur la possibilité, pour le gouvernement provincial, de donner des instructions au président du tribunal, compte tenu du caractère sensible de la question et de la nécessité de préserver l'indépendance du président du tribunal et la confiance du public dans cette indépendance. Compte tenu des pouvoirs étendus conférés au président du Tribunal administratif de Vienne, la possibilité que des instructions du gouvernement provincial influent d'une manière quelconque sur l'exercice de ces pouvoirs poserait un réel problème.
107. Le Bureau du CCJE a conclu en conséquence⁹⁹ que la situation relative à une éventuelle subordination du président du Tribunal administratif de Vienne au gouvernement de la province de Vienne pour les questions relevant de l'administration judiciaire n'était pas claire et devrait à tout le moins être clarifiée et, si son existence était confirmée, être supprimée en modifiant la loi.

108. Le membre du CCJE au titre de la **Belgique** indique que l'objectif de la loi de 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, était de transférer la gestion de la justice à des organes nouvellement créés au sein de l'organisation judiciaire : le Collège des cours et tribunaux, le Collège du ministère public et le comité de direction de la Cour de cassation. Le législateur a laissé au gouvernement le soin de définir la portée, le calendrier et les modalités du transfert

⁹⁹ Voir l'intégralité du texte de l'avis du Bureau du CCJE à l'adresse : <https://rm.coe.int/opinion-29-march-2019-austria-2019-final/168093c034>.

des pouvoirs de gestion, ce qui, à ce jour, cinq ans après l'adoption de la loi, n'a pas été fait. Cette délégation au gouvernement soulève des questions au regard du principe de la légalité de l'organisation judiciaire. La loi établit un système en vertu duquel les décisions de gestion des collèges mentionnés ci-dessus sont soumises au contrôle des ministres de la Justice et du Budget. L'un des instruments de ce contrôle est le contrat de gestion. L'objectif déclaré est d'imposer des priorités, d'orienter les moyens octroyés en fonction de ces priorités, et donc de permettre à l'exécutif de jouer un rôle important dans la définition des politiques judiciaires. La loi prévoit que deux délégués du gouvernement assistent aux réunions des collèges et ont le droit de former, auprès de leur ministre, un recours contre les décisions des collèges. Le système, dans sa version actuelle, semble susciter des préoccupations quant au respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire du point de vue de l'organisation.

109. En 2014, le ministère de la Justice a perdu son autonomie en matière de recrutement du personnel. De ce point de vue, l'ordre judiciaire est assimilé à une administration publique : aucun magistrat, greffier ou secrétaire ne peut être nommé, engagé ou promu sans l'accord de l'inspection des finances. Cet accord n'est donné que s'il existe une certaine marge budgétaire. La base générale d'évaluation de ce solde structurel découle d'un modèle mathématique complexe de projection des dépenses, qui ne tient compte ni des cadres prescrits par la loi ni du caractère fonctionnellement justifié d'un emploi. Dans certaines juridictions, les postes sont pourvus en intégralité, alors que dans d'autres, ils ne le sont qu'à 80 % ou 90 % environ, selon la catégorie concernée.
110. Sur le terrain, cette politique qui consiste à ne pas pourvoir les postes prescrits par la loi et à restreindre les budgets conduit à une concurrence malsaine entre les différentes entités judiciaires pour obtenir une part essentielle des ressources disponibles. Cette approche porte également atteinte au fonctionnement du système judiciaire et, partant, à sa capacité d'assurer sa mission constitutionnelle. La pénurie de personnels judiciaires et non judiciaires conduit à un allongement du délai de traitement des affaires, et en particulier des recours. Les associations de magistrats ont mené différentes actions pour obtenir que les effectifs fixés par la loi soient complets.

111. MEDEL signale qu'en **Bulgarie**, la chambre des juges du Conseil supérieur de la magistrature compte 14 membres, dont les présidents de la Cour de cassation suprême et de la Cour administrative suprême, six membres directement élus par les juges et six membres élus par le Parlement. À l'heure actuelle, les juges élus par leurs pairs ne représentent que 6 des 14 membres de cette instance. MEDEL signale que cela est contraire aux normes européennes.
112. Le Bureau du CCJE rappelle à cet égard que de fait, selon la Magna Carta des juges, « le Conseil doit être composé soit exclusivement de juges, soit au moins d'une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs »¹⁰⁰. Dans le même temps, la Rec(2010)12 précise qu'« au moins la moitié des membres de ces conseils 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

¹⁰⁰ Magna Carta des juges du CCJE (principes fondamentaux) de 2010, par. 13.

judiciaire¹⁰¹. La composition du Conseil supérieur de la magistrature bulgare ne correspond à aucune de ces dispositions.

113. MEDEL indique également que les élections des membres de la chambre des juges par le Parlement présentent à son avis un risque de politisation. L'association estime que le processus de nomination des membres du quota parlementaire n'est pas transparent. Ces membres, pendant leur mandat, peuvent conserver des liens avec les partis politiques qui les ont nommés. Selon MEDEL, la chambre des juges du Conseil supérieur de la magistrature, en général, ne garantit pas l'indépendance du système judiciaire et des juges contrairement aux attentes des juges et de la société. Le Conseil supérieur de la magistrature a adopté, le 23 octobre 2018, des normes pour l'indépendance de la justice. Il s'agit là d'une évolution positive. L'impact de ce document n'a pas encore été évalué.
114. Le rapport final de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Bulgarie dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV), publié le 22 octobre 2019, souligne les progrès accomplis au regard des objectifs de référence précédemment définis, notamment en ce qui concerne les recommandations suivantes : 1) assurer une élection transparente pour le futur Conseil judiciaire suprême, avec une audition publique à l'Assemblée nationale avant l'élection des membres du quota parlementaire, et donner à la société civile la possibilité de faire des observations sur les candidats ; 2) améliorer le fonctionnement pratique de l'inspection judiciaire et le suivi par le Conseil judiciaire suprême des conclusions de l'inspection, en particulier en matière d'intégrité, envisager le recours à une assistance extérieure, par exemple au Service d'appui aux réformes structurelles ou au Conseil de l'Europe.
115. Le rapport MCV a confirmé la clôture provisoire de ces critères de référence et a indiqué que, "bien qu'il y ait inévitablement des questions pertinentes en cours qui nécessiteront une attention soutenue de la part des autorités bulgares, les recommandations formulées en janvier 2017 ont été traitées de manière satisfaisante"¹⁰².

116. Le membre du CCJE au titre de la **Croatie** signale que le Conseil national de la magistrature dispose d'un mandat limité pour élire, promouvoir et révoquer les juges et pour prendre des mesures disciplinaires à leur encontre. Cet organe ne détient aucun pouvoir au regard de l'administration des tribunaux, qui incombe principalement au ministère de la Justice et aux présidents de tribunaux.
117. Le Conseil national de la magistrature est un organe indépendant dans le sens où il est élu, imperturbable et où il remplit ses fonctions. Néanmoins, il ne prend pas publiquement position lorsque l'indépendance de la justice ou de certains juges est en jeu, même si dans la Constitution, il est par définition chargé de sauvegarder l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

¹⁰¹ Rec(2010)12, par. 27.

¹⁰² Rapport final de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Bulgarie dans le cadre du MCV, publié le 22 octobre 2019, pp. 4-7.

118. Le membre du CCJE au titre de **Malte** indique que l'administration des tribunaux est assurée par des fonctionnaires. Le pouvoir judiciaire n'a pas à intervenir dans les nominations, les révocations ou les changements de personnel, qui sont placés sous le contrôle direct du Directeur général nommé par le gouvernement. Parfois, en ce qui concerne les changements de personnel, les membres de l'appareil judiciaire sont consultés, mais le dernier mot revient au Directeur général.

119. Pour ce qui est du **Monténégro**, le CCJE a reçu, le 1^{er} juin 2018, une lettre de l'Association des juges évoquant de possibles problèmes dans la création du Conseil de la Justice du Monténégro ainsi que dans sa composition. Le problème semblait être que quatre membres du Conseil de la Justice issus des rangs des juristes éminents devaient être élus par le Parlement à une majorité des deux tiers, et qu'en raison du boycott des activités parlementaires pratiqué par l'opposition, cette majorité ne pouvait être atteinte. Si le nouveau Conseil de la Justice n'était pas mis en place d'ici au 2 juillet 2018, le pouvoir judiciaire risquait d'être bloqué.

120. L'Association a aussi indiqué que le Conseil de la Justice était composé d'un président et de neuf membres : le président de la Cour suprême, quatre juges, quatre juristes éminents et le ministre en charge des affaires judiciaires. Le président du Conseil de la Justice était élu parmi les membres du Conseil et avait voix prépondérante en cas d'égalité des voix. Toutefois, après les amendements apportés à la Constitution du Monténégro, ainsi qu'à la Loi sur le Conseil de la Justice et les juges, le Président ne peut plus être élu parmi les juges. Selon l'Association des juges, cela compromet fortement l'autonomie et l'indépendance de l'autorité judiciaire et ouvre la voie à des pressions politiques directes sur les travaux du pouvoir judiciaire, comme l'a montré concrètement l'incapacité du Parlement d'élire les membres du Conseil de la Justice dans les rangs des juristes éminents.

121. Le Bureau du CCJE a renvoyé à la Magna Carta des Juges du CCJE (2010), ainsi qu'à l'avis n° 10 (2007) du CCJE sur le Conseil de la Justice au service de la société, qui précise que ces Conseils peuvent être composés soit exclusivement de juges, soit à la fois de juges et de non-juges¹⁰³. Quand leur composition est mixte (juges et non-juges), pour éviter toute manipulation ou pression indue, une majorité substantielle des membres doivent être des juges élus par leurs pairs¹⁰⁴.

122. Avec une composition mixte, le Conseil de la Justice doit fonctionner sans la moindre concession au jeu des majorités parlementaires et des pressions de l'exécutif, en dehors de toute subordination aux logiques partisans, pour pouvoir se porter garant des valeurs et des principes essentiels de la justice¹⁰⁵.

123. Le Bureau du CCJE conclut au sujet du Monténégro que, si l'obligation d'obtenir une majorité des deux tiers au Parlement pour élire quatre membres du Conseil de la Justice dans les rangs des juristes éminents est acceptable en soi, car elle prévoit une majorité qualifiée nécessitant un soutien important de l'opposition, la

¹⁰³ Voir l'avis n° 10 (2007) du CCJE sur le Conseil de la Justice au service de la société, par. 16.

¹⁰⁴ Ibid., par. 18.

¹⁰⁵ Ibid., par. 19.

composition globale du Conseil de la Justice n'est pas conforme aux normes du CCJE, puisque la moitié seulement de ses membres sont des juges et qu'en outre, le président du Conseil ne peut pas être l'un de ces juges.

124. Comme cela a été indiqué le 21 juin 2019, les autorités n'ont pas suivi les propositions du CCJE, et le Parlement a échoué à nommer quatre membres du Conseil de la Justice parmi les juristes éminents, puisque les députés représentant l'opposition n'ont pas assisté au vote, et que la majorité requise n'a pas pu être atteinte¹⁰⁶.

125. La FEJA a porté à l'attention du CCJE de nombreux rapports et documents concernant la situation en **Pologne**, parmi lesquels la déclaration de la FEJA sur la situation du pouvoir judiciaire en Pologne du 28 juin 2018¹⁰⁷, la note d'information du Comité exécutif du RECJ du 16 juillet 2018, suivie de la décision de l'Assemblée générale du RECJ du 17 septembre 2018 de suspendre la participation du Conseil national de la magistrature polonais¹⁰⁸, ainsi que de nombreuses résolutions et déclarations publiées par les associations de juges polonais¹⁰⁹. Elle renvoie également aux documents adoptés par l'AEM¹¹⁰ et MEDEL¹¹¹.
126. MEDEL fait également état de menaces contre l'indépendance de la justice en Pologne, en attirant l'attention notamment sur les réformes du Conseil national de la magistrature et sur la dépendance de cette institution qui en découle vis-à-vis de l'exécutif¹¹².
127. Le Bureau du CCJE a abordé ces problèmes dans son Rapport de 2017, en fonction de la situation de l'époque. Il a adopté des avis et des déclarations sur la situation en Pologne les 7 avril 2017, 17 juillet 2017 et 12 octobre 2017. La réunion plénière du CCJE a aussi adopté, le 10 novembre 2017, une déclaration concernant la situation de l'indépendance des juges en Pologne. Ces documents

¹⁰⁶ Voir <https://www.mina.news/english/no-necessary-majority-for-election-of-judicial-council-members/>

¹⁰⁷ Voir <https://www.aeaj.org/media/files/2018-06-28-17-Scan2Mail.pdf>.

¹⁰⁸ Voir <https://www.encj.eu/node/495>.

¹⁰⁹ À titre d'exemple : <http://themis-sedziowie.eu/materials-in-english/resolution-of-assembly-of-representatives-of-judges-of-the-regional-court-in-lodz-11-june-2018/>.

¹¹⁰ Voir <https://www.aeaj.org/media/files/2018-11-17-47-EAJ%20resolution%20on%20Poland%20MArrakech%202018.pdf>.

¹¹¹ Voir https://www.medelnet.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=408:krakow-declaration&catid=57:europa&Itemid=179.

¹¹² Voir <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/460-medel-statement-on-the-suspension-of-the-polish-judiciary-council-by-the-encj> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/activities/an-independent-judiciary/507-medel-statement-on-the-new-infringement-procedure-against-poland> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/473-medel-sofia-statement> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/467-medel-statement-on-the-eu-commission-s-decision-of-bringing-poland-to-the-ecj> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/408-krakow-declaration> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/367-medel-declaration-on-reforms-of-the-judiciary-in-poland>.

rendent compte de l'évaluation du CCJE quant à la gravité de la situation à laquelle sont confrontés les juges en Pologne en raison de la loi sur la Cour suprême adoptée en décembre 2017 ; de la loi sur le Conseil national de la magistrature également adoptée en décembre 2017 ; et de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun adoptée en juillet 2017.

128. L'élaboration de ces projets de loi et leur adoption ont aussi été fermement critiquées par le Conseil de l'Europe, l'UE et tout un éventail d'organisations internationales, comme le RECJ¹¹³, le CCBE¹¹⁴, l'AEM et la FEJA, ainsi que par le Conseil supérieur de la magistrature italien¹¹⁵.
129. Parmi les derniers développements au sein du Conseil de l'Europe figure la déclaration de la Commissaire des droits de l'homme du 3 septembre 2019, dans laquelle elle a précisé : « Lors de ma visite de mars en Pologne, j'ai soulevé la question de la réforme judiciaire, qui s'était accompagnée d'une campagne, financée par des fonds publics, visant à discréditer les juges et de propos dénigrants tenus par de hauts responsables. J'ai conclu que cette réforme avait eu un impact majeur sur le fonctionnement et l'indépendance du système judiciaire, y compris de la Cour constitutionnelle et du Conseil national de la magistrature. J'ai aussi critiqué le licenciement, le remplacement ou la rétrogradation de centaines de présidents de juridiction et de procureurs, l'engagement de procédures disciplinaires contre des juges et des procureurs qui avaient exprimé ouvertement leur point de vue, et la fusion des fonctions de ministre de la Justice et de procureur général, qui impliquent un pouvoir considérable, aux mains d'un seul responsable politique en exercice »¹¹⁶.
130. De plus, dans son Rapport faisant suite à sa visite en Pologne en mars 2019, publié le 28 juin 2019, la Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe a renvoyé aux documents du Bureau du CCJE concernant la Pologne et relevé que les divers aspects des vastes réformes judiciaires engagées par la Pologne ont suscité de graves préoccupations, qui ont été exprimées par une multitude de parties prenantes nationales et par les partenaires internationaux du pays. Les réformes, mises en œuvre par étapes depuis la fin 2015 et toujours en cours, ont eu de profondes répercussions sur le fonctionnement et l'indépendance de la quasi-totalité des éléments essentiels du système judiciaire polonais¹¹⁷.
131. Le 24 mai 2018, le CCJE a reçu de la part de l'association de juges polonais « IUSTITIA » une lettre le priant d'exprimer une fois encore sa position, notamment en ce qui concerne le remplacement de 149 présidents et vice-présidents de tribunaux polonais, la création du nouveau Conseil national de

¹¹³ Voir la déclaration du Comité exécutif du RECJ, 17 juillet 2017.

¹¹⁴ Le Président du CCBE a écrit à ce sujet au Président polonais le 18 juillet 2017.

¹¹⁵ Voir la Résolution adoptée par le Conseil supérieur de la magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura*) italien, 20 juillet 2017.

¹¹⁶ Voir la déclaration de la Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe du 3 septembre 2019 intitulée « L'indépendance des juges et de la justice menacée » : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat>.

¹¹⁷ Voir le Rapport de la Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe suite à sa visite en Pologne du 11 au 15 mars 2019, publié le 28 juin 2019 (CommDH(2019)17), par. 59 : <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-poland-from-11-to-15-march-2019-by-dunja-mijato/168094d848>.

la magistrature, la révocation du premier président et des juges de la Cour suprême et le nouveau dispositif de procédures disciplinaires à l'encontre des juges.

132. Le Bureau du CCJE a partagé les vives inquiétudes de l'association IUSTITIA quant à la loi sur l'organisation des tribunaux de droit commun, qui confère au ministre de la Justice – qui est aussi le procureur général – le pouvoir de révoquer les présidents de tribunaux et de les remplacer, ainsi que d'autres pouvoirs dans l'administration et la gestion de la justice. Le processus de remplacement de 149 présidents et vice-présidents de tribunaux polonais était clairement contraire aux normes du Conseil de l'Europe relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire et le CCJE a jugé qu'il s'agissait d'un revers considérable pour l'État de droit et pour l'indépendance de la justice en Pologne.
133. Concernant la création du nouveau Conseil national de la magistrature polonais, le Bureau du CCJE est convenu, sur la base de la nouvelle loi révisée déjà adoptée, qu'il s'agissait d'un sérieux revers et qu'elle était contraire aux normes applicables du Conseil de l'Europe.
134. En réponse à la question de la révocation du premier président et des juges de la Cour suprême, le Bureau du CCJE a noté qu'en vertu de la nouvelle loi sur la Cour suprême, cette dernière était subordonnée au ministre de la Justice/procureur général pour les aspects liés à l'organisation de la Cour et à ses ressources humaines. Le ministre de la Justice/procureur général est également seul compétent pour nommer des candidats aux fonctions judiciaires à la Cour suprême. Ainsi, la loi porte atteinte à la séparation des pouvoirs de l'État, à la prééminence du droit et à l'indépendance du système judiciaire en Pologne.
135. Le Bureau du CCJE¹¹⁸ a réaffirmé qu'une nouvelle majorité parlementaire ou un nouveau gouvernement ne devait pas remettre en question la nomination ou le mandat de juges ayant déjà été nommés dans les règles¹¹⁹. Aucun changement concernant l'âge de la retraite ne peut avoir d'effet rétroactif¹²⁰. En outre, la disposition proposée était incompatible avec les garanties offertes par l'article 6 de la CEDH dans la mesure où les membres actuels de la Cour suprême n'avaient apparemment pas la possibilité de contester devant une instance judiciaire la révocation de leur mandat¹²¹.
136. S'agissant du nouveau dispositif de procédures disciplinaires à l'encontre des juges, l'octroi d'un rôle important au ministre de la Justice/procureur général qui avait le pouvoir de nommer les membres des tribunaux disciplinaires, ainsi que les agents disciplinaires (les accusateurs), était contraire à la recommandation Rec(2010)12, ainsi qu'à de nombreux arrêts de la CrEDH, qui indiquent clairement que les juges soumis à des procédures disciplinaires doivent bénéficier des

¹¹⁸ Voir l'intégralité du texte de l'avis du Bureau du CCJE : <https://rm.coe.int/ccje-bu-2018-6rev-en-statement-poland-en/16808b5014>

¹¹⁹ 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. 44.

¹²⁰ Le Statut Universel du Juge, article 8, approuvé par l'Association internationale des magistrats le 17 novembre 1999.

¹²¹ À cet égard, le Bureau du CCJE renvoyait à l'arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) rendu le 23 juin 2016 dans l'affaire Baka c. Hongrie.

garanties de l'article 6 de la CEDH, et notamment du droit à ce que leur cause soit entendue par un tribunal impartial¹²².

137. L'UE a aussi exprimé ses vives préoccupations au regard de ces trois lois. En octobre 2018, la vice-présidente de la CJUE a ordonné à la Pologne de suspendre immédiatement l'application des dispositions de la loi sur la Cour suprême relatives à l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême à 65 ans, ce qui aurait pour effet de révoquer près d'un tiers des juges de la Cour. Cette ordonnance faisait suite au recours introduit devant la CJUE par la Commission européenne, qui estimait que la Pologne avait enfreint le droit de l'UE concernant l'indépendance de la justice en appliquant la nouvelle loi aux juges nommés avant son adoption et en accordant au Président de la Pologne le pouvoir discrétionnaire de prolonger le mandat des juges. La vice-présidente a ordonné à la Pologne de suspendre l'application de la loi et de réintégrer tous les juges révoqués précédemment en vertu de la loi à titre de mesure provisoire.
138. Le 17 décembre 2018, la CJUE a confirmé les mesures provisoires. Le jour même, le gouvernement a officiellement réintégré un certain nombre de juges de la Cour suprême qui avaient été contraints de prendre une retraite anticipée – soit environ un tiers des juges de la Cour suprême¹²³. Le Bureau du CCJE souligne que cette mesure, quelque importante qu'elle soit, reste très loin d'être suffisante pour remédier aux nombreux problèmes que rencontre actuellement le pouvoir judiciaire en Pologne.
139. La CJUE a rendu sa décision le 24 juin 2019, qui fait état d'une violation du droit de l'UE résultant de l'abaissement rétroactif de l'âge de départ à la retraite et du pouvoir discrétionnaire accordé au Président de la Pologne de prolonger la fonction judiciaire au-delà du nouvel âge de la retraite. La CJUE a constaté que « l'abaissement de l'âge du départ à la retraite des juges en exercice n'est pas justifié par un objectif légitime et porte atteinte au principe d'inamovibilité des juges qui est inhérent à leur indépendance »¹²⁴.
140. Une procédure en infraction¹²⁵ liée à la modification du 12 juillet 2017 de la Loi sur l'organisation des tribunaux de droit commun a été engagée par la Commission européenne en mars 2018. Cette modification introduisait une distinction entre l'âge de départ à la retraite des hommes et celui des femmes qui exercent la fonction de juge dans une juridiction de droit commun ou celle de procureur ou de juge à la Cour suprême, la Commission faisant valoir que cela était contraire au droit de l'UE en matière d'égalité des chances et d'égalité de traitement entre hommes et femmes. Dans le même temps, le ministre de la Justice s'est vu conférer le droit de décider de prolonger ou non la période d'activité de certains juges, contrairement au droit européen. Une audience s'est tenue le 8 avril 2019. La Commission a souligné que les modifications apportées à la loi (12 avril 2018) n'avaient pas résolu tous les problèmes soulevés dans le recours et que la CJUE

¹²² Voir les arrêts de la CrEDH *Olujić c. Croatie* (requête n° 61260/08), 20 May 2010 ; et *Harabin c. Slovaquie* (requête n° 58688/11), 20 novembre 2012.

¹²³ Voir <https://www.bbc.com/news/world-europe-46600425>.

¹²⁴ Voir <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190081fr.pdf>.

¹²⁵ La procédure en infraction est une mesure envisagée à l'article 7 du Traité sur l'Union européenne, selon lequel le Conseil peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2, et décider des mesures formelles à suivre.

devrait quand même statuer sur cette affaire en infraction. Le 20 juin 2019, l'avocat général de la CJUE a conclu qu'en abaissant l'âge de départ à la retraite des juges des juridictions de droit commun et en conférant au ministre de la Justice le pouvoir discrétionnaire de prolonger la période d'activité de ces juges, la Pologne violait le droit de l'UE¹²⁶. Le verdict de la CJUE est attendu.

141. Le 3 avril 2019, la Commission européenne a engagé une autre procédure en infraction liée au nouveau dispositif d'enquêtes, de procédures et de sanctions disciplinaires visant des juges (y compris des juges ayant demandé à la CJUE de statuer à titre préjudiciel). Le 27 juin 2019, l'avocat général a publié son avis, en déclarant que la chambre disciplinaire de la Cour suprême ne satisfait pas aux exigences de l'indépendance judiciaire établies par le droit de l'Union, au vu du rôle que jouent les autorités législatives dans l'élection des quinze membres judiciaires du Conseil national de la magistrature et du rôle de cette institution dans le choix des juges susceptibles d'être nommés à la chambre disciplinaire par le président de la République de Pologne¹²⁷.
142. Le Bureau du CCJE note en particulier que dans cet avis du 27 juin 2019, l'avocat général a insisté sur le fait que « les conseils de la magistrature devraient en principe être composés d'au moins une majorité de juges élus par leurs pairs, afin d'éviter les manipulations ou les pressions abusives »¹²⁸. L'avocat s'est ainsi fait pleinement l'écho de la position du CCJE¹²⁹.
143. L'avocat général a souligné dans son avis que la nomination des juges ainsi que le régime disciplinaire font partie des garanties d'indépendance de la magistrature. Par conséquent, les conseils de la magistrature doivent être libres de toute influence des autorités législatives et exécutives, et « les mandats des membres des conseils de la magistrature ne devraient pas être remplacés simultanément ou renouvelés à la suite des élections parlementaires »¹³⁰. Il a conclu que « le mode de désignation des membres du CNM révèle en soi des déficiences qui paraissent susceptibles de compromettre son indépendance par rapport aux autorités législatives et exécutives »¹³¹.

144. En ce qui concerne la **Roumanie**, le Forum des juges roumains a demandé au CCJE, le 15 novembre 2018, d'exprimer sa position sur l'indépendance du pouvoir judiciaire en Roumanie. Cette requête renvoyait à un conflit concernant la sauvegarde de l'indépendance des juges et des procureurs, lequel remontait à 2017, ainsi qu'à d'autres questions. Elle faisait état de problèmes qui avaient largement attiré l'attention à l'échelle nationale et internationale, au regard de la lutte contre la corruption et, en particulier, de la révocation, en juillet 2018, par le ministre de la Justice, du procureur en chef de la Direction nationale

¹²⁶ Voir <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190078fr.pdf>.

¹²⁷ Voir <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190083fr.pdf>.

¹²⁸ Voir <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190083fr.pdf>.

¹²⁹ Voir la Magna Carta des juges du CCJE (principes fondamentaux) de 2010, par. 13.

¹³⁰ Voir <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190083fr.pdf>.

¹³¹ Voir <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190083fr.pdf>.

anticorruption¹³². MEDEL a aussi informé le CCJE qu'il avait observé avec beaucoup d'inquiétude la révision de ces trois lois fondamentales relatives au pouvoir judiciaire en Roumanie.

145. S'agissant des questions soumises à l'examen du CCJE, le Forum des juges roumains a insisté 1) sur les modifications apportées à la loi relative au Conseil supérieur de la magistrature, entrées en vigueur en octobre 2018, 2) sur les modifications apportées à la loi relative au statut des juges et des procureurs, entrées en vigueur en octobre 2018, et 3) sur les modifications apportées à la loi relative à l'organisation judiciaire, entrées en vigueur en juillet 2018.
146. La requête du Forum des juges roumains décrit comment ces modifications ont été élaborées et proposées, selon cette association, sans réel dialogue et sans consultation de l'institution judiciaire et du ministère public. Elle renvoie aussi à l'avis de la Commission de Venise sur les amendements ci-dessus, qui a confirmé que « le processus législatif s'est déroulé dans un climat politique tendu, fortement marqué par les résultats de l'action du pays en matière de lutte contre la corruption »¹³³ et que « dès lors, toute initiative législative susceptible d'accroître le risque d'ingérence politique dans le travail des juges et des procureurs devient particulièrement délicate »¹³⁴.
147. Dans son évaluation, le Bureau du CCJE a pris note de l'avis de la Commission de Venise mentionné ci-dessus, ainsi que du Rapport publié le 13 novembre 2018 par la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV), qui appelle notamment la Roumanie à suspendre séance tenante la mise en œuvre des amendements ci-dessus, et à les réviser en tenant dûment compte des recommandations émises au titre du MCV et par la Commission de Venise¹³⁵.
148. Le Bureau du CCJE a noté qu'aux termes des modifications apportées à la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, un membre du CSM peut être révoqué à tout moment s'il ou elle ne remplit plus les critères prévus par la loi pour être membre élu du CSM ; b) s'il ou elle se voit infliger l'une des sanctions disciplinaires prévues par la loi ; c) si la majorité des juges ou des procureurs du tribunal qu'il ou elle représente lui retirent leur confiance.
149. En outre, un vote de défiance peut être adopté par une pétition signée par une majorité des magistrats de ces tribunaux. Cela signifierait que la révocation

¹³² Techniquement parlant, le procureur en chef de la Direction nationale anticorruption a été démis de ses fonctions par le Président de la Roumanie, qui s'était opposé à cette révocation dans un premier temps et qui n'a pris cette mesure qu'à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle de la Roumanie, laquelle a soutenu la décision du ministre de la Justice et demandé au Président de signer la révocation.

¹³³ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la Magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, par. 13.

¹³⁴ Ibid., par. 17.

¹³⁵ Voir https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6365_fr.htm.

pourrait être décidée sans tenir de réunion et sans donner la possibilité au membre du CSM concerné de s'adresser aux juges et de défendre sa position¹³⁶.

150. Par conséquent, le Bureau du CCJE a partagé l'avis de la Commission de Venise, qui estime qu'on ne sait pas exactement ce que l'on entend par le premier motif¹³⁷, et que « la possibilité de révoquer un membre du CSM qui aurait été visé par l'une des sanctions disciplinaires prévues par la loi pour les juges et les procureurs est également contestable car elle autorise la révocation de la personne, même pour les sanctions disciplinaires les moins lourdes »¹³⁸.
151. De plus, le Bureau du CCJE s'est pleinement associé aux observations de la Commission de Venise concernant le troisième motif qui est le plus problématique, et qui autorise la révocation des membres élus du CSM par un vote de défiance, c'est-à-dire un vote des assemblées générales des tribunaux.
152. Il était aussi important de noter que le Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du MCV, mentionné précédemment, a souligné que parmi les principales dispositions problématiques, il convenait de citer en particulier de nouveaux motifs de révocation des membres du CSM¹³⁹.
153. En conséquence, le Bureau du CCJE a recommandé de réexaminer les motifs de révocation des membres du CSM et en particulier de supprimer la possibilité de révoquer les membres élus du CSM par un vote de défiance des assemblées générales des tribunaux, notamment au moyen de pétitions¹⁴⁰.
154. Le Bureau du CCJE a également noté qu'aux termes des modifications apportées à la loi sur le CSM, le pouvoir de décision sur les questions revêtant un intérêt spécifique pour les deux professions – juges et procureurs – est transféré de la plénière aux deux sections du CSM (pour les juges et les procureurs, respectivement). Si ce changement structurel, destiné à distinguer clairement la carrière des juges de celle des procureurs, n'était pas en soi contraire aux normes européennes, il impliquait certaines répercussions sur différents membres du CSM.

¹³⁶ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la Magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, par. 145.

¹³⁷ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la Magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, par. 141.

¹³⁸ Ibid., par. 142.

¹³⁹ Voir le Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (Strasbourg, 13.11.2018 COM(2018) 851 final), section 3.1 (Premier objectif de référence : indépendance de la justice et réforme du système judiciaire. Lois sur la justice et garanties juridiques pour l'indépendance de la justice), page 3.

¹⁴⁰ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la Magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, par. 165.

155. Le Bureau du CCJE a donc conclu¹⁴¹ que l'exclusion des membres du CSM, qui sont des représentants de la société civile, de toutes les réunions des sections du CSM – auxquelles est conféré le pouvoir de décision en vertu des modifications – était contraire aux normes européennes. Par conséquent, le Bureau du CCJE a indiqué, dans ses recommandations, qu'il conviendrait de reconsidérer le rôle limité des représentants de la société civile dans le travail du CSM car la solution envisagée n'est pas satisfaisante.
156. Le rapport final de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie dans le cadre du MCV, publié le 22 octobre 2019, a souligné l'absence de progrès par rapport aux critères de référence établis précédemment, notamment en ce qui concerne les recommandations suivantes : 1) suspendre immédiatement l'application des lois relatives à la justice (y compris les trois lois susmentionnées) et des ordonnances d'urgence ultérieures ; 2) réviser les lois relatives à la justice en tenant pleinement compte des recommandations dans le cadre du MCV et des recommandations de la Commission de Venise et du GRECO. Le rapport MCV souligne que « ces recommandations n'ont pas été suivies par les autorités roumaines, qui ont également fait valoir que les lois sur la justice avaient des effets juridiques qui ne pouvaient être arrêtés »¹⁴².

157. Pour ce qui est de la **Serbie**, comme on l'a vu, l'Association des juges de Serbie a demandé au CCJE, dans sa lettre du 16 avril 2018, d'examiner la compatibilité des propositions d'amendements à la Constitution avec les normes européennes. Les préoccupations de l'Association concernaient également la procédure d'élection des membres du Haut Conseil judiciaire (HCJ), ainsi que sa composition et sa dissolution.
158. Selon les projets d'amendements, une majorité qualifiée (des trois cinquièmes) serait nécessaire au Parlement pour élire les membres du HCJ. Si tous les membres ne sont pas élus de cette manière, ceux qui restent doivent être élus dans les dix jours suivants à une majorité des cinq neuvièmes. Le Bureau du CCJE a répondu en recommandant le maintien de l'obligation d'obtenir également une majorité qualifiée des trois cinquièmes au deuxième tour possible du processus d'élection.
159. Ces projets d'amendements ont également introduit la possibilité de révoquer les membres du HCJ à la majorité qualifiée des parlementaires. Néanmoins, les motifs d'une telle révocation n'ont pas été énoncés, et il a simplement été précisé qu'il pouvait être mis fin au mandat d'un membre du HCJ pour les motifs prescrits par la Constitution et par la loi. Le Bureau du CCJE a souligné que ne pas mentionner les motifs de révocation et, de surcroît, se ménager la possibilité de révoquer grâce à une simple loi ouvrirait la voie à l'arbitraire et à l'éventualité d'une révocation des membres du HCJ pour des raisons politiques.

¹⁴¹ Voir l'intégralité du texte de l'avis du Bureau du CCJE : <https://rm.coe.int/ccje-bu-2019-4-en-opinion-romania-2019-final-25-april-2019/168094556c>.

¹⁴² Voir le rapport final de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie dans le cadre du MCV, publié le 22 octobre 2019, pp. 4-7.

160. Les projets d'amendements ont aussi modifié la composition du HCJ, ainsi que ses méthodes de travail et procédures de prise de décisions. Ainsi, le nombre de membres élus parmi les juges passerait de sept à cinq. Le HCJ compterait donc 10 membres au lieu de 11 qui se répartiraient en deux groupes égaux : cinq juges élus par leurs pairs et cinq « juristes éminents » élus par le Parlement.
161. De l'avis du Bureau du CCJE, un nombre pair de membres serait manifestement peu approprié, car l'organe concerné rencontrerait inévitablement des difficultés pour adopter des décisions en cas de divergences de points de vue. Le président du HCJ n'est pas nécessairement choisi parmi les juges qui en sont membres, et il semble qu'il n'aurait pas de voix prépondérante lorsque les avis seraient divisés au sein du Conseil. Il s'agissait d'une décision louable puisque cela signifiait que les membres non juges ne bénéficieraient pas d'une majorité de fait.
162. Toutefois, étant donné la nature de cet organe, il y aurait manifestement des problèmes (souvent sensibles et non négligeables) lorsque la moitié des membres ne partagerait pas l'opinion exprimée par l'autre moitié. Selon le Bureau du CCJE¹⁴³, le nombre de membres du HCJ devrait donc rester impair, par exemple six juges et cinq autres juristes.
163. Comme on l'a vu, la Commission de Venise a publié un avis sur ces projets d'amendements¹⁴⁴. Cet avis critiquait en particulier la procédure concernant l'élection, la composition et la dissolution du HCJ¹⁴⁵.
164. À la suite à l'avis de la Commission de Venise, les autorités serbes ont apporté un certain nombre de modifications positives aux amendements, qui ont été saluées dans une note du Secrétariat de la Commission de Venise¹⁴⁶. Celle-ci précisait en particulier que le nouveau texte soumis à la Commission de Venise était conforme aux recommandations antérieures au regard de la composition du HCJ et du rôle du Parlement, ainsi que de la dissolution du HCJ¹⁴⁷.

¹⁴³ Voir l'intégralité du texte de l'avis du Bureau du CCJE : <https://rm.coe.int/opinion-of-the-bureau-of-the-ccje-on-serbia-of-4-may-2018/16807d51ab>.

¹⁴⁴ Voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, adopté par la Commission de Venise à sa 115^e session plénière (Venise, 22-23 juin 2018) (CDL-AD(2018)011).

¹⁴⁵ Voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, adopté par la Commission de Venise à sa 115^e session plénière (Venise, 22-23 juin 2018) (CDL-AD(2018)011), par. 92(1), 92(2), 92(3).

¹⁴⁶ Voir la Note du Secrétariat de la Commission de Venise sur la compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire tel que soumis par le ministère de la Justice de Serbie le 12 octobre 2018 et l'Avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire (CDL-AD(2018)011), pris en note par la Commission de Venise lors de sa 116^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018) (CDL-AD(2018)023).

¹⁴⁷ Voir la Note du Secrétariat de la Commission de Venise sur la compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire tel que soumis par le ministère de la Justice de Serbie le 12 octobre 2018 et l'Avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire (CDL-AD(2018)011), pris en note par la Commission de Venise lors de sa 116^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018) (CDL-AD(2018)023), par. 8 à 11 et 14-15.

165. Les amendements n'ont pas encore été adoptés ; ils devraient être soumis au vote lors d'un référendum constitutionnel en 2020.

166. Le membre du CCJE au titre de la **République slovaque** déclare que le Conseil de la Justice est composé de 18 membres, dont 9 juges élus par des juges et 9 non juges élus ou nommés par le Parlement, le Président et le gouvernement. Au sein du Conseil de la Justice, les juges élus par leurs pairs ne disposent donc pas d'une majorité substantielle ainsi que le recommandent les normes du CCJE.

167. La FEJA et MEDEL déclarent, comme ils l'ont fait en 2017 et comme l'indique le Rapport de 2017 du Bureau du CCJE, qu'en **Turquie**, le Conseil supérieur des juges et des procureurs (HSYK) reste soumis à l'influence du pouvoir politique. MEDEL renvoie également au rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme¹⁴⁸ relatif aux répercussions de l'état d'urgence sur les droits de l'homme en Turquie, qui mentionne le HSYK et indique qu'« en raison du rôle clé du Conseil, qui supervise les nominations, les promotions et les révocations des juges et des procureurs, le contrôle qu'exerce sur lui le Président s'étend de fait à l'ensemble du pouvoir judiciaire. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a noté qu'une situation dans laquelle l'exécutif a la possibilité de contrôler le pouvoir judiciaire ou de lui donner des instructions est incompatible avec la notion de tribunal indépendant¹⁴⁹.

168. Des inquiétudes similaires exprimées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et par la Commission de Venise au sujet du HSYK ont été reprises dans le Rapport de 2017 du Bureau du CCJE¹⁵⁰. La Commission de Venise a indiqué dans son avis sur les modifications de la Constitution, qui ont été adoptées lors d'un référendum et sont entrées en vigueur, qu'elle « trouve extrêmement problématique la composition proposée pour le Conseil supérieur des juges et des procureurs. Près de la moitié de ses membres (4 + 2 = 6 sur 13) seront désignés par le Président. Il convient de rappeler encore une fois ici que le Président ne sera plus un *pouvoir neutre*, mais appartiendra à une mouvance

¹⁴⁸ Voir https://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/2018-03-19_Second_OHCHR_Turkey_Report.pdf.

¹⁴⁹ Voir le par. 34 du rapport du Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme relatif aux répercussions de l'état d'urgence sur les droits de l'homme en Turquie, qui comprend un point de la situation dans le Sud-Est.

¹⁵⁰ Voir la déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe du 7 juin 2017 : 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.

politique : son choix n'aura pas à être politiquement neutre en ce qui concerne les membres du Conseil »¹⁵¹.

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

169. S'agissant de l'**Arménie**, après les événements d'avril-mai 2018, connus comme la "Révolution de velours", un nouveau gouvernement est entré en fonction en janvier 2019 après avoir remporté une victoire électorale écrasante lors d'élections législatives extraordinaires.
170. Le nouveau gouvernement a annoncé son intention de procéder à une vaste réforme du système judiciaire, destinée en particulier à raffermir la confiance du public dans le pouvoir judiciaire et à éradiquer la corruption et les conflits d'intérêts.
171. Le 10 septembre 2019, le ministère de la Justice a lancé une série de délibérations publiques sur un projet de nouvelle Stratégie de réformes judiciaires et législatives, dans lequel le gouvernement a esquissé ses priorités pour la justice en 2019-2023¹⁵². La Stratégie contient diverses initiatives visant notamment à garantir l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, à améliorer la responsabilité de ce dernier envers le public, à éradiquer la corruption dans le système judiciaire, à accroître l'efficacité des activités des tribunaux et à mettre en place une plateforme judiciaire électronique¹⁵³.
172. Le 27 septembre 2019, la page Facebook officielle du Conseil supérieur de la magistrature¹⁵⁴, ainsi que les médias¹⁵⁵ ont rapporté qu'un groupe de personnes a suivi et harcelé la juge du tribunal de juridiction générale d'Erevan, exerçant une pression psychologique, l'insultant et l'humiliant. La juge a immédiatement informé le Conseil supérieur de la magistrature de ce qui s'était passé et a contacté la police. Le Conseil supérieur de la magistrature a condamné tout harcèlement et toute pression à l'encontre de la juge qui pourraient compromettre son indépendance et son activité professionnelle.

¹⁵¹ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les modifications de la Constitution de la Turquie adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017, adopté par la Commission de Venise à sa 110^e session plénière (Venise, 10-11 mars 2017), par. 119.

¹⁵² Voir <http://moj.am/en/article/2510>.

¹⁵³ Voir https://www.e-draft.am/en/projects/1900/justification#_Toc17716617.

¹⁵⁴ Voir

https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1273910179457288&id=439137872934527&_xts=%5B0%5D=68.ARDNFLq2-Ls3ee8_N708vQR8PCHCiZbFmXWT4o2KM265WSKcAZij4IbNkgNBFX-xfnmnmHluOVuFW4jYktaH_FCwDA_IRECFLsakhLSmAOrUuEY7IWgd0ZzINYY8iPAEhtiWuxG_OtpWHL1

¹⁵⁵ Voir https://arminfo.info/full_news.php?id=45620&lang=3

173. Le Bureau du CCJE a noté qu'il appartient en effet au Conseil supérieur de la magistrature d'assurer la protection effective de tout juge qui se trouve soumis à des menaces et intimidations extérieures.

174. Le membre du CCJE au titre de la **Belgique** indique que selon une loi promulguée en mars 2019, et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020, les principes généraux liés à l'éthique des juges en exercice, suppléants et non professionnels seront établis par le Conseil supérieur de la Justice après consultation du Conseil consultatif de la Magistrature. Les obligations liées à la fonction de juge devraient être interprétées, en particulier, à la lumière de ces principes déontologiques généraux. Ce nouveau texte de loi fait suite au « Guide pour les magistrats : principes, valeurs et qualités » (guide déontologique) publié en 2012.

175. 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 ;
- la disposition exigeant la révocation des magistrats en cas d'accusation pénale portée contre eux pour une infraction préméditée.

176. L'Association bulgare des juges estimait que les amendements imposaient des restrictions à la liberté d'association des juges et nuisaient à l'indépendance de l'appareil judiciaire. En outre, selon l'Association, 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 juges ayant été démis de leurs fonctions.

177. 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.

178. 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 adhérer¹⁵⁶.

179. 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

¹⁵⁶ Voir la Rec(2010)12, par. 25, et l'exposé des motifs de la Recommandation, par. 33.

associations de juges, nationales ou internationales, chargées de défendre la mission du pouvoir judiciaire dans la société¹⁵⁷. Le droit des juges de constituer des associations professionnelles et de s'y affilier librement est également reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies en tant que principe fondamental¹⁵⁸.

180. Le Bureau du CCJE a 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.
181. 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. 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.
182. Le Bureau du CCJE, en encourageant les autorités bulgares à engager un processus visant à abroger cette disposition, a conclu¹⁵⁹ 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.
183. Le membre du CCJE au titre de la Bulgarie a fait le point sur la situation en 2019. Aucune évolution n'est intervenue au regard de la liberté d'association des juges. Pour ce qui est de la suspension ou de la destitution des juges, en vertu d'une décision de la Cour constitutionnelle du 21 février 2019, rendue à la demande de la Cour de cassation suprême, la disposition exigeant la suspension et la révocation automatiques a été jugée contraire à la Constitution et n'est plus applicable. Ce fait mérite d'être salué.
184. MEDEL a aussi pris note des problèmes mentionnés ci-dessus, et indiqué que la disposition exigeant des juges qu'ils déclarent leur affiliation même à des associations de juges aurait sur eux un effet dissuasif, en les empêchant d'exercer leur droit à la liberté d'association.
185. MEDEL renvoie au principe, adopté par le CCJE¹⁶⁰, selon lequel la déontologie devrait rester indépendante du système de discipline des juges, en ce sens que la

¹⁵⁷ Voir la Magna Carta des juges du CCJE (principes fondamentaux) de 2010, par. 12.

¹⁵⁸ Voir les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est 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.

¹⁵⁹ Voir l'intégralité du texte de l'avis du Bureau du CCJE : <https://rm.coe.int/opinion-of-the-ccje-bureau-following-the-request-of-the-bulgarian-judg/16807630af>.

¹⁶⁰ Voir l'avis du CCJE n° 3 (2002) sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, par. 60.

méconnaissance d'un de ces principes ne devrait pas pouvoir être en elle-même une cause de mise en jeu de la responsabilité disciplinaire.

186. MEDEL indique aussi que du 1^{er} janvier 2018 au 8 avril 2019, la loi judiciaire bulgare a fait l'objet de six amendements, adoptés à la hâte, sans aucun débat public ou interprofessionnel.
187. Le rapport final susmentionné de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Bulgarie dans le cadre du MCV, publié le 22 octobre 2019, a noté « l'engagement des autorités bulgares à adopter une législation visant à abroger les dispositions de la loi sur le système judiciaire exigeant la suspension automatique des magistrats en cas d'enquête pénale contre eux et la déclaration de leur appartenance à des associations professionnelles. Le gouvernement bulgare a déjà soumis une proposition législative à l'Assemblée nationale »¹⁶¹.

188. Le membre du CCJE au titre de la **Croatie** déclare que les juges ont un code de déontologie et que les instances autonomes composées de juges l'appliquent. Les fautes et les mesures disciplinaires sont prescrites par la loi, et les juges bénéficient dans la plupart des cas de l'ensemble des garanties prévues à l'article 6 de la CEDH. Dans certains cas particuliers, toutefois, un problème se pose en raison de la longueur des procédures disciplinaires, dont la conclusion peut prendre plusieurs années. Cela porte atteinte à l'autorité du Conseil de la magistrature de la République dans l'esprit du public, et auprès des juges.
189. Ce constat vaut aussi pour les procédures pénales engagées contre des juges (qui, par chance, sont rares) dont la longueur dépasse tous les délais raisonnables. Cela crée une atmosphère de défiance envers le pouvoir judiciaire et véhicule à tort un message de corporatisme au sein de ce pouvoir.

190. En ce qui concerne la **Hongrie**, Human Rights Watch a signalé, le 14 décembre 2018, que le parti au pouvoir avait fait voter au Parlement une loi qui menace l'indépendance du pouvoir judiciaire du pays¹⁶². Cette loi crée un système de juridictions administratives distinctes chargées d'examiner les affaires portant directement atteinte aux droits de l'homme, et qui seront mises en place pour janvier 2020.
191. Human Rights Watch a souligné que si des tribunaux administratifs existent dans différents pays, le problème en Hongrie est qu'ils seraient exposés à un risque d'ingérence politique de la part de l'exécutif. Le ministre de la Justice disposerait, selon la nouvelle loi, de vastes pouvoirs, et notamment celui de nommer, de promouvoir et de sanctionner les juges, y compris les présidents de juridictions, et fixerait le budget des tribunaux en dehors de tout contrôle juridictionnel effectif. « Le fait qu'un homme politique, qui appartient au pouvoir exécutif, désigne

¹⁶¹ Rapport final de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Bulgarie dans le cadre du MCV, publié le 22 octobre 2019, p. 14.

¹⁶² Voir <https://www.hrw.org/news/2018/12/14/hungarys-latest-assault-judiciary>. Pour toute citation ultérieure, veuillez également voir ce lien.

l'ensemble des juges d'un système judiciaire chargé d'amener l'administration et l'exécutif à rendre des comptes bafoue la séparation des pouvoirs et l'État de droit », a fait valoir Human Rights Watch¹⁶³, qui a également noté que « le gouvernement a fait voter la loi par le Parlement sans attendre l'avis de la Commission de Venise »¹⁶⁴.

192. La Commission de Venise a publié son avis en mars 2019, en insistant sur les larges pouvoirs qui sont réservés par la loi au ministre de la Justice en matière de nomination et carrière des juges, promotion dans des positions de responsabilité, avantages salariaux, etc.¹⁶⁵.
193. En outre, le ministre de la Justice est investi d'un rôle central, avec des pouvoirs tout aussi importants, dans la mise en place et le façonnement du nouveau système de juridictions administratives pendant la période de transition, et dans la sélection de futurs juges et des premiers chefs de juridictions. Ces pouvoirs devraient également être entourés de procédures de contrôle. Les amples pouvoirs que la loi confère au président de la future Cour administrative suprême, tout comme aux futurs chefs de juridictions, ont également soulevé des interrogations¹⁶⁶.
194. La Commission de Venise a invité les autorités hongroises à réexaminer la législation et formulé un certain nombre de recommandations, concernant notamment les procédures de recrutement, les pouvoirs du ministre de la Justice, le rôle du Conseil national de la justice administrative (CNJA), l'existence de recours judiciaires, le conseil des affaires du personnel du CNJA, la procédure de nomination des chefs de juridictions, et les critères de sélection des candidats au poste de président de la Cour administrative suprême¹⁶⁷.
195. Le 30 mai 2019, les médias ont annoncé, en citant le chef de cabinet du Premier ministre, que la Hongrie suspendait *sine die* le lancement d'un nouveau système de juridictions administratives pour que « puissent s'éteindre les controverses relatives à l'indépendance de la justice »¹⁶⁸.

¹⁶³ Voir <https://www.hrw.org/news/2018/12/14/hungarys-latest-assault-judiciary>. Pour toute citation ultérieure, veuillez également voir ce lien.

¹⁶⁴ Voir <https://www.hrw.org/news/2018/12/14/hungarys-latest-assault-judiciary> Pour toute citation ultérieure, veuillez également voir ce lien.

¹⁶⁵ Voir l'avis de la Commission de Venise sur la loi relative aux juridictions administratives et la loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires, adopté par la Commission de Venise à sa 118^e session plénière (Venise, 15-16 mars 2018) (CDL-AD(2019)004, par. 114.

¹⁶⁶ Voir l'avis de la Commission de Venise sur la loi relative aux juridictions administratives et la loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires, adopté par la Commission de Venise à sa 118^e session plénière (Venise, 15-16 mars 2018) (CDL-AD(2019)004, par. 115 et 116.

¹⁶⁷ Voir l'avis de la Commission de Venise sur la loi relative aux juridictions administratives et la loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires, adopté par la Commission de Venise à sa 118^e session plénière (Venise, 15-16 mars 2018) (CDL-AD(2019)004, par. 118.

¹⁶⁸ Voir <https://www.euronews.com/2019/05/30/hungary-to-suspend-launch-of-administrative-courts-pm-aide>.

196. Le 9 juillet 2019, Amnesty International et le Comité Helsinki hongrois ont fait part de leurs inquiétudes quant à ce qu'ils considèrent comme une crise profonde concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire en Hongrie¹⁶⁹. Outre les problèmes mentionnés ci-dessus au regard de la création d'un système de juridictions administratives fortement contrôlé par l'exécutif, Amnesty International et le Comité Helsinki hongrois ont fait état des tentatives de plus en plus nombreuses des autorités hongroises d'exercer un contrôle politique sur des institutions indépendantes, et notamment des tribunaux de droit commun.
197. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné dans sa déclaration du 3 septembre 2019 que dans son rapport sur la Hongrie, rédigé à la suite de sa visite de février 2019, elle s'était déclarée préoccupée par les effets de plusieurs mesures législatives sur les pouvoirs et l'indépendance des magistrats hongrois, et avait souligné la nécessité de respecter les contrôles et contre-pouvoirs dans l'administration du pouvoir judiciaire, en mettant en garde contre le risque de politisation. Sa principale recommandation était de renforcer l'auto-gouvernance collective du système judiciaire¹⁷⁰.

198. Le membre du CCJE au titre de **Malte** déclare que les juges sont tenus de respecter le Code de déontologie. Les violations du code peuvent être signalées au Conseil de discipline. Ce Conseil se compose de deux juges et de deux magistrats choisis par leurs pairs. Les signalements destinés au Conseil ne peuvent lui être transmis que par le ministre de la justice ou le Juge en chef. Pour déposer plainte, le public doit s'adresser par écrit à l'un d'eux, qui décidera ensuite s'il y a lieu ou non de transmettre le dossier au Conseil. Ce dernier possède divers pouvoirs, allant de l'avertissement à l'imposition d'une amende ou d'une brève suspension de fonctions. Il ne peut révoquer un membre du corps judiciaire ; s'il estime que le comportement visé le justifie, il peut transmettre l'affaire à la Commission d'administration de la justice, instance de plus grande envergure dirigée par le Président de la République. Cette Commission ne peut pas non plus révoquer un membre du corps judiciaire, mais simplement recommander une telle mesure et transmettre le dossier au Parlement, qui est seul habilité à prononcer une telle révocation à une majorité des deux tiers.

199. La FEJA renvoie, en ce qui concerne la **Pologne**, au rapport du Comité Helsinki sur les procédures disciplinaires visant des juges et des procureurs daté de février 2019¹⁷¹, ainsi qu'à la lettre ouverte de l'association de juges polonais « IUSTITIA » du 13 février 2019¹⁷² pour de plus amples détails sur les procédures disciplinaires engagées, pour des motifs qui ne reposent pas sur une faute grave

¹⁶⁹ Rapport conjoint d'Amnesty International et du Comité Helsinki hongrois du 9 juillet 2019 intitulé « A Constitutional Crisis in the Hungarian Judiciary » (Une crise constitutionnelle dans le système judiciaire hongrois).

¹⁷⁰ Voir <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat?inheritRedirect=true>.

¹⁷¹ Voir <https://www.aeaj.org/media/files/2019-02-20-99-disciplinary%20proceedings%20against%20judges%20and%20prosecutors.pdf>.

¹⁷² Voir <https://www.aeaj.org/media/files/2019-02-20-32-Letter.pdf>.

et flagrante. La FEJA souligne qu'en raison de l'effet dissuasif produit sur les autres membres du corps judiciaire, qui ne sont pas concernés par ces procédures disciplinaires spécifiques, cela revient à exercer une pression indue sur le pouvoir judiciaire et constitue une violation de la Rec(2010)12¹⁷³.

200. MEDEL prend également note de ce qu'il considère comme une situation très difficile¹⁷⁴ et, parmi les événements et les menaces particulièrement frappants qui nuisent à l'indépendance de la justice, pointe la nouvelle loi sur la procédure disciplinaire qui fait l'objet de la procédure d'infraction lancée par la Commission européenne¹⁷⁵.

201. Comme on l'a vu, le Forum des juges **roumains** a demandé au CCJE d'exprimer sa position sur l'indépendance du pouvoir judiciaire en Roumanie, et notamment sur les modifications apportées à la loi relative au statut des juges et des procureurs, entrées en vigueur en octobre 2018, et sur les modifications apportées à la loi relative à l'organisation judiciaire, entrées en vigueur en juillet 2018. Les questions que le CCJE a été invité à examiner concernaient notamment la responsabilité matérielle des juges et la création d'une structure spécialisée du ministère public pour les enquêtes sur les infractions commises par les juges.
202. En examinant ce point, le Bureau du CCJE a pris note de l'avis de la Commission de Venise qui critiquait les amendements¹⁷⁶, ainsi que du Rapport publié par la Commission européenne le 13 novembre 2018 sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV), qui appelait notamment la Roumanie à suspendre séance tenante la mise en œuvre des amendements ci-dessus, et à les réviser en tenant dûment compte des recommandations émises au titre du MCV et par la Commission de Venise¹⁷⁷.
203. Les amendements à la loi sur le statut des juges et des procureurs disposaient que l'action en recouvrement de l'État contre un juge ayant commis une erreur judiciaire par mauvaise foi ou par négligence grave n'est plus facultative. Une telle action est désormais obligatoire, et qui plus est, c'est un organe exécutif – le ministère des Finances publiques – qui est chargé d'engager la procédure en

¹⁷³ Notamment le par. 22 de la Rec(2010)12.

¹⁷⁴ Voir <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/496-medel-letter-to-frans-timmermans-about-the-disciplinary-proceedings-against-judges-in-poland> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/activities/an-independent-judiciary/507-medel-statement-on-the-new-infringement-procedure-against-poland> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/473-medel-sofia-statement> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/467-medel-statement-on-the-eu-commission-s-decision-of-bringing-poland-to-the-ecj> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/408-krakow-declaration> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/367-medel-declaration-on-reforms-of-the-judiciary-in-poland>.

¹⁷⁵ Voir https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_fr.htm.

¹⁷⁶ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la Magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017.

¹⁷⁷ Voir https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6365_fr.htm.

demandant à l'Inspection judiciaire¹⁷⁸ de produire un rapport. Ce rapport revêt un caractère consultatif, et le ministère peut s'appuyer sur ses conclusions, mais aussi se fier à son propre jugement. La nouvelle procédure s'appliquerait aux juges en exercice comme à ceux qui ne sont plus en poste.

204. Les amendements s'accompagnaient aussi du risque d'avoir deux procédures parallèles pour des actes commis de mauvaise foi ou par négligence grave – une action en recouvrement et une procédure disciplinaire – avec des résultats potentiellement différents ; du rôle accru de l'Inspection judiciaire dans le processus de recouvrement et des vastes pouvoirs de l'Inspecteur en chef.
205. Le Bureau du CCJE a souligné, dans son évaluation, qu'un juge ne devrait pas avoir à travailler sous la menace d'une sanction financière, dont l'existence pourrait, même inconsciemment, influencer son jugement¹⁷⁹.
206. Le CCJE a établi précédemment qu'« un principe général veut que les juges devraient être absolument dégagés de toute responsabilité civile personnelle à l'égard de toute réclamation les visant directement et liée à l'exercice de leurs fonctions lorsqu'ils agissent de bonne foi. Les erreurs judiciaires, en matière de compétence ou de procédure, dans la détermination ou l'application de la loi ou encore dans l'évaluation des éléments de preuve, devraient faire l'objet d'un appel »¹⁸⁰.
207. Ainsi, seuls les actes commis de mauvaise foi devraient engager la responsabilité des juges en cas d'erreur judiciaire. Pour ce qui est de la négligence, le CCJE a fait valoir que « l'application de concepts tels que ceux de négligence grossière ou inexcusable se révèle souvent malaisée... sauf en cas de faute volontaire, il ne convient pas que dans l'exercice de ses fonctions, un juge soit exposé à une responsabilité personnelle, celle-ci fût-elle assumée par l'État sous la forme d'une indemnisation »¹⁸¹.
208. Le Bureau du CCJE a noté que le Rapport de la Commission européenne, mentionné ci-dessus, sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du MCV soulignait que « parmi les principales dispositions problématiques, il convient de

¹⁷⁸ Des propositions ont aussi été avancées en Roumanie en vue de placer l'Inspection judiciaire sous le contrôle du ministère de la Justice (voir Reuters/International, 19 octobre 2017). L'Inspection judiciaire relevait du CSM ; le Conseil était chargé de sanctionner les cas de manquements à la déontologie et d'infractions disciplinaires de la part des juges, tandis que l'Inspection enquêtait sur ces affaires. Les changements proposés ont donc suscité des préoccupations quant à leurs répercussions sur la pleine indépendance de la justice en Roumanie et son auto-gouvernance effective.

¹⁷⁹ 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. 53 et 55.

¹⁸⁰ Ibid., par. 55 ; voir aussi la Magna Carta des juges du CCJE (principes fondamentaux) de 2010, par. 21.

¹⁸¹ 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. 57 ; voir aussi la Magna Carta des juges du CCJE (principes fondamentaux) de 2010, par. 22.

citer en particulier les nouvelles dispositions relatives à la responsabilité matérielle des magistrats à l'égard de leurs décisions¹⁸².

209. Le Bureau du CCJE a donc estimé, comme la Commission de Venise, qu'« on peut s'interroger sur le rôle décisif du ministère des Finances publiques, qui ne fait pas partie du système judiciaire et ne peut être l'instance la plus compétente pour évaluer l'existence et les causes d'une erreur judiciaire »¹⁸³. Le Bureau du CCJE a recommandé de revenir sur ce point. Les réclamations, le cas échéant, devraient être exclusivement traitées par un tribunal indépendant apportant toutes les garanties de l'article 6 de la CEDH.
210. Le Bureau du CCJE a fait observer, en outre, que la nouvelle procédure d'engagement de la responsabilité est particulièrement préoccupante si on l'envisage dans le contexte des autres amendements qui établissent une nouvelle section d'enquête sur les infractions pénales commises par les juges ou la limitation de leur liberté d'expression. Dans ces conditions, des pressions risquent fortement d'être exercées sur les juges et de nuire à leur indépendance¹⁸⁴.
211. Les amendements à la loi relative à l'organisation judiciaire prévoyaient la création, au sein du bureau du procureur rattaché à la Haute Cour de cassation et de justice, d'une section chargée des enquêtes sur les infractions pénales au sein du système judiciaire. Cette section aurait compétence exclusive pour engager des poursuites dans les cas d'infractions pénales commises par des juges et des procureurs, y compris des membres du CSM, même lorsque d'autres personnes que les juges et procureurs sont également visées par l'enquête.
212. À cet égard, le Bureau du CCJE a souligné qu'il éprouvait des difficultés à trouver des références à de telles pratiques dans les États membres, ainsi qu'à des normes correspondantes figurant dans des instruments internationaux ou régionaux. Le CCJE s'est notamment clairement exprimé sur la question de la spécialisation, « qui permet au juge, par la répétition des affaires qu'il traite, de mieux comprendre et cerner les réalités qui concernent les litiges qui lui sont soumis, que ce soit sur le plan technique, social ou économique, et donc de trouver des solutions plus appropriées à ces réalités »¹⁸⁵.
213. Le Bureau du CCJE n'était pas convaincu que la spécialisation permettrait de lutter plus facilement non contre certains types d'infractions graves, mais contre des personnes exerçant une profession similaire, c'est-à-dire des juges qui, comme tout semble l'indiquer, ne semblaient pas destinés à commettre de telles infractions.

¹⁸² Voir le Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (Strasbourg, 13.11.2018 COM(2018) 851 final), section 3.1 (Premier objectif de référence : indépendance de la justice et réforme du système judiciaire. Lois sur la justice et garanties juridiques pour l'indépendance de la justice), page 3.

¹⁸³ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la Magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, par. 117.

¹⁸⁴ Ibid., par. 121.

¹⁸⁵ Voir l'avis n° 15 (2012) du CCJE sur la spécialisation des juges, par. 11.

214. La spécialisation des procureurs vis-à-vis des représentants d'une profession donnée, les juges dans le cas de la Roumanie, a immédiatement soulevé plusieurs questions quant au bien-fondé d'une approche aussi discriminatoire, à son efficacité et à sa valeur ajoutée. Elle a aussi suscité des préoccupations relatives à l'image publique du pouvoir judiciaire, une telle mesure pouvant être interprétée par la société comme une preuve de l'inclination de toute la profession à commettre un certain type d'infraction, comme la corruption. Elle serait ainsi désobligeante pour cette profession, mais elle entamerait aussi, sérieusement peut-être, la confiance du public dans le système judiciaire.
215. De plus, compte tenu de l'existence, en Roumanie, de la Direction nationale anticorruption (DNA), chargée de l'infraction spécifique que constitue la corruption, quel que soit son auteur et pas uniquement un membre d'une profession donnée, une mesure comme la création d'une section distincte pour enquêter sur les infractions pénales commises par les juges semblait d'autant plus contestable.
216. De plus, le Bureau du CCJE a pris note de l'observation de la Commission de Venise, qui indique que « selon de nombreux interlocuteurs de la Commission de Venise, la nécessité de créer une structure distincte pour enquêter sur les infractions perpétrées au sein du système judiciaire ne repose sur aucune justification objective et raisonnable car, bien que des cas isolés existent, la criminalité ne semble pas répandue parmi les magistrats roumains »¹⁸⁶. En conséquence, la création de cette nouvelle structure a soulevé des questions concernant son bien-fondé, ses répercussions sur l'indépendance des juges et des procureurs et sur la confiance du public dans la justice pénale, sur les conflits de compétence possibles avec la DNA et d'autres organes, et sur l'éventuelle réorientation des affaires de corruption de haut niveau en instance devant la DNA. Cette réorientation a été pointée comme l'un des risques les plus sérieux car elle aurait pour conséquence de retirer de la compétence spécialisée de la DNA les autres personnes visées par les enquêtes pour corruption impliquant des juges et des procureurs¹⁸⁷.
217. Le Bureau du CCJE a recommandé¹⁸⁸ d'abandonner la création d'une structure spécialisée du ministère public pour les enquêtes sur les infractions commises par les juges et les procureurs.
218. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a relevé, dans sa déclaration du 3 septembre 2019, que dans son rapport sur la Roumanie, rendu public en février 2019, qui traitait notamment de la réforme de la justice élaborée hâtivement, elle avait souligné l'importance de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et demandé instamment aux autorités de suivre les recommandations de la Commission de Venise et du GRECO. En particulier, elle avait attiré l'attention sur plusieurs motifs de préoccupation, parmi lesquels la création, au sein du parquet général de Roumanie, d'une section chargée d'enquêter sur les infractions

¹⁸⁶ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la Magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, par. 84.

¹⁸⁷ Ibid., par. 83 ; voir aussi le GRECO, Greco-AdHocRep(2018)2, par. 34.

¹⁸⁸ Voir l'intégralité du texte de l'avis du Bureau du CCJE : <https://rm.coe.int/ccje-bu-2019-4-en-opinion-romania-2019-final-25-april-2019/168094556c>.

qui auraient été commises par des magistrats, et les restrictions apportées à la liberté d'expression des magistrats¹⁸⁹.

219. MEDEL s'est également dit préoccupé par les modifications de la loi sur le statut des juges et des procureurs, relevant notamment qu'une négligence grave ne devrait jamais constituer un motif d'engagement de responsabilité en cas d'erreur judiciaire.
220. Comme déjà mentionné, le rapport final de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie dans le cadre du MCV, publié le 22 octobre 2019, soulignait que les recommandations visant à suspendre immédiatement l'application des lois sur la justice et à les réviser conformément aux recommandations dans le cadre du MCV et les recommandations de la Commission de Venise et du GRECO, « n'ont pas été suivies par les autorités roumaines »¹⁹⁰.

221. La Grande chambre de la CrEDH a rendu un arrêt concernant la **Fédération de Russie**, dans lequel elle a estimé qu'un militant de l'opposition avait fait l'objet d'arrestations, de détentions et de condamnations administratives pour des raisons politiques¹⁹¹. La CrEDH était arrivée à cette conclusion après avoir recherché, parmi d'autres aspects, si les arrestations, les détentions et les condamnations administratives dont le requérant avait fait l'objet poursuivaient, comme le soutenait le gouvernement de la Fédération de Russie, les buts légitimes de la défense de l'ordre, de la prévention du crime et de la protection des droits et libertés d'autrui.
222. La CrEDH a analysé, dans le cadre de cette affaire, sept épisodes d'arrestations et de détentions administratives du requérant, suite à sa participation à des manifestations pacifiques. La CrEDH a souligné que « tous ces événements étaient des réunions pacifiques qui n'ont guère causé de troubles »¹⁹² et qu'elle avait « déjà constaté que le système de notification russe prévoit un délai minimal de dix jours, particulièrement long par rapport à celui d'autres États [...] Elle a également noté que les juridictions internes avaient condamné des participants à un événement public organisé en l'absence de notification préalable en limitant leur analyse au constat qu'ils avaient pris part à une réunion non notifiée dans les délais légaux »¹⁹³.

¹⁸⁹ Voir <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat?inheritRedirect=true>.

¹⁹⁰ Rapport final de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie dans le cadre du MCV, publié le 22 octobre 2019, pp. 4-7.

¹⁹¹ Voir l'arrêt de la CrEDH *Navalnyy c. Russie*, requêtes n° 29580/12 et 4 autres, 15 novembre 2018.

¹⁹² Voir l'arrêt de la CrEDH *Navalnyy c. Russie*, requêtes n° 29580/12 et 4 autres, 15 novembre 2018, par. 127.

¹⁹³ Voir l'arrêt de la CrEDH *Navalnyy c. Russie*, requêtes n° 29580/12 et 4 autres, 15 novembre 2018, par. 140.

223. La CrEDH a fait observer que le rôle des juridictions nationales tel qu'il est établi dans l'affaire en question est préoccupant¹⁹⁴. Le Bureau du CCJE estime aussi que tel est le cas.
224. Comme l'a déclaré la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe le 25 février 2016, rejointe en cela par deux anciens commissaires aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « tant que le système judiciaire de la Fédération de Russie n'aura pas acquis une plus grande indépendance, les doutes demeureront quant à son efficacité »¹⁹⁵. La déclaration faisait état de « préoccupations concernant la capacité de la Russie d'achever la transition vers un système judiciaire qui soit accessible, efficace, transparent et crédible » et cité, parmi les principaux défis à relever, « l'indépendance insuffisante de la justice et les pouvoirs excessifs des procureurs »¹⁹⁶.
225. La déclaration soulignait que « les procédures et critères actuellement appliqués pour nommer, révoquer et sanctionner les juges n'offrent toujours pas de garanties suffisantes en termes d'objectivité et d'équité et les juges restent exposés aux pressions pouvant être exercées par des intérêts politiques et économiques puissants »¹⁹⁷. Cette déclaration reste d'actualité au vu des conclusions de la CrEDH dans l'affaire mentionnée ci-dessus.
226. La déclaration a recommandé de « modifier les lois et la pratique pour faire en sorte que les juges soient davantage imperméables aux pressions exercées au sein du pouvoir judiciaire ou par des acteurs extérieurs. Améliorer les procédures et les critères utilisés pour nommer, sanctionner et révoquer les juges, et réformer le système de nomination des présidents de tribunaux ainsi que leurs pouvoirs marqueront des étapes importantes à cet égard »¹⁹⁸.
227. Précédemment, le rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies chargée de la question de l'indépendance des juges et des avocats sur sa précédente mission en Fédération de Russie a fait état de ses préoccupations relatives aux « signalements concernant les nombreuses tentatives des autorités publiques et des acteurs privés d'exercer un contrôle sur le système judiciaire [...]. Si on lui a

¹⁹⁴ La CrEDH a noté que : « Tout aussi pertinentes dans ce contexte général sont ses conclusions sur la série d'événements survenus au cours de deux procédures pénales dirigées parallèlement contre le requérant. Dans un cas, elle a jugé que les juridictions nationales avaient « omis d'examiner » et « aggravé (...) les accusations selon lesquelles la raison réelle de l'inculpation et de la condamnation du requérant était politique » (Navalnyy et Ofitserov, précité, §§ 116-119). Dans l'autre, elle a dit que la condamnation pénale du requérant était « arbitraire et manifestement déraisonnable », que le droit avait été « interprété de manière extensive et imprévisible » et qu'il avait été appliqué d'une façon arbitraire qui avait entaché le procès d'un vice « si fondamental que les autres garanties ayant entouré la procédure pénale étaient devenues sans objet » (Navalnyy c. Russie, n° 101/15, §§ 83-84, 17 octobre 2017) », voir l'arrêt de la CrEDH *Navalnyy c. Russie*, requêtes n° 29580/12 et 4 autres, 15 novembre 2018, par. 171.

¹⁹⁵ Voir <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/as-long-as-the-judicial-system-of-the-russian-federation-does-not-become-more-independent-doubts-about-its-effectiveness-remain>.

¹⁹⁶ Voir <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/as-long-as-the-judicial-system-of-the-russian-federation-does-not-become-more-independent-doubts-about-its-effectiveness-remain>.

¹⁹⁷ Voir <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/as-long-as-the-judicial-system-of-the-russian-federation-does-not-become-more-independent-doubts-about-its-effectiveness-remain>.

¹⁹⁸ Voir <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/as-long-as-the-judicial-system-of-the-russian-federation-does-not-become-more-independent-doubts-about-its-effectiveness-remain>.

fait savoir à l'occasion que la « justice téléphonique » n'avait plus cours, de nombreux interlocuteurs ont déclaré que l'ingérence de l'exécutif ou d'autres parties prenantes puissantes dans le fonctionnement de la justice restait profondément enracinée »¹⁹⁹.

228. Le Bureau du CCJE espère que l'arrêt de la Grande chambre de la CrEDH mentionné ci-dessus sera pleinement mis en œuvre par les autorités de la Fédération de Russie, et que des mesures individuelles et générales seront prises pour éviter toute affaire similaire. De même, il espère que les conclusions susvisées de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ainsi que de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies chargée de la question de l'indépendance des juges et des avocats seront prises en compte avec soin et que leurs recommandations sur les moyens permettant d'améliorer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire seront suivies.

229. En ce qui concerne la **Serbie**, l'Association des juges de Serbie dans sa lettre du 16 avril 2018 susmentionnée a demandé au CCJE d'examiner la compatibilité des propositions d'amendements à la Constitution avec les normes européennes. Les sujets de préoccupation de l'Association comprenaient également la méthode visant à assurer l'application uniforme des lois par les tribunaux, laquelle, selon les projets d'amendements, sera fixée par la loi.

230. Le Bureau du CCJE a noté que cela implique, semble-t-il, que cette disposition contient une restriction de l'indépendance fonctionnelle des juges dans l'interprétation de la loi – liberté de jugement – qui serait contraire à l'avis n° 20 (2017) du CCJE²⁰⁰.

231. Le Bureau du CCJE a noté en outre que s'il est vrai que les tribunaux peuvent rendre des décisions différentes dans des situations factuelles et juridiques apparemment identiques, il n'en résulte pas nécessairement que la loi a été violée. La CrEDH a aussi eu l'occasion d'examiner cette question, notamment dans une affaire contre la Serbie, dans laquelle elle a fait remarquer que « l'éventualité de divergences de jurisprudence est naturellement inhérente à tout système judiciaire reposant sur un ensemble de juridictions du fond ayant autorité sur leur ressort territorial. De telles divergences peuvent également apparaître au sein d'une même juridiction. Cela, en soi, ne saurait être considéré comme contraire à la Convention... Les critères qui guident l'appréciation de la Cour consistent à déterminer s'il existe dans la jurisprudence des juridictions internes « des

¹⁹⁹ Voir le rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies chargée de la question de l'indépendance des juges et des avocats sur la mission en Fédération de Russie, 30 avril 2014 (A/HRC/26/32/Add.1), par. 15, <https://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/RUIndex.aspx>.

²⁰⁰ Voir l'avis n° 20 (2017) du CCJE sur le rôle des juridictions dans l'application uniforme de la loi, chapitre VIII (Principales conclusions et recommandations), point A : « Que les précédents soient ou non considérés comme une source du droit, ou qu'ils soient ou non contraignants, le fait de motiver une décision en se fondant sur les décisions antérieures offre au juge un solide instrument, dans les pays de *common law* comme dans les pays de droit civil » ; voir aussi le point D : « La nécessité de garantir l'application uniforme de la loi ne devrait pas entraîner une rigidité de la loi ni restreindre excessivement sa juste évolution et ne devrait pas davantage compromettre le respect du principe de l'indépendance des juges ».

divergences profondes et persistantes », si le droit interne prévoit un mécanisme visant à supprimer ces incohérences, si ce mécanisme a été appliqué et quels ont été, le cas échéant, les effets de son application »²⁰¹.

232. Le Bureau du CCJE est convenu qu'un manque de cohérence dans la jurisprudence pourrait nuire au système juridique. Dans le même temps, toutefois, il a estimé que les exigences liées à la sécurité juridique et à la sauvegarde de la confiance du public n'impliquent pas que l'évolution de la jurisprudence est en elle-même contraire à la bonne administration de la justice. Il ne faut pas oublier qu'échouer à maintenir une approche dynamique et évaluative risquerait de freiner toute réforme ou amélioration.
233. Selon la Rec(2010)12, « les tribunaux supérieurs ne devraient pas adresser d'instructions aux juges sur la manière dont ces derniers doivent statuer sur une affaire donnée, sauf dans le cadre des procédures préjudicielles ou par le biais de l'exercice de voies de recours, dans les conditions prévues par la loi »²⁰².
234. Le CCJE avait relevé précédemment que si les interprétations juridiques, les points de vue, les avis et les déclarations interprétatives contraignantes peuvent avoir un effet positif sur l'uniformité de la jurisprudence et la sécurité juridique, ils soulèvent des préoccupations du point de vue du rôle assigné au pouvoir judiciaire dans le système de séparation des pouvoirs²⁰³. Dans un système de droit romain, les juridictions inférieures peuvent s'écarter de la jurisprudence constante des juridictions supérieures, à condition de présenter leurs arguments. Le CCJE a conclu²⁰⁴ qu'un juge agissant de bonne foi, qui s'écarte sciemment de la jurisprudence constante et présente ses raisons, ne devrait pas être dissuadé d'introduire une modification dans la jurisprudence²⁰⁵, et il s'est prononcé contre l'introduction de ce paragraphe dans la Constitution.
235. Comme on l'a vu, la Commission de Venise a rendu un avis sur ces projets d'amendements, dans lequel elle a aussi recommandé de supprimer ce paragraphe ou du moins de le reformuler en grande partie²⁰⁶.
236. À la suite de l'avis de la Commission de Venise, les autorités serbes ont apporté un certain nombre de modifications positives aux amendements, qui ont été saluées par une note du Secrétariat de la Commission de Venise²⁰⁷. Celle-ci

²⁰¹ Voir l'arrêt de Grande chambre de la CrEDH *Vučkovic et autres c. Serbie*, 28/08/2012, par. 54 ; ainsi que l'arrêt de Grande chambre rendu dans la même affaire le 25/03/2014, lequel, au par. 89, a reconnu le caractère définitif de la décision en jugeant irrecevable le grief relatif à l'incohérence de la jurisprudence.

²⁰² Voir la Rec2010(12), chapitre III - Indépendance interne, par. 22-23.

²⁰³ Voir l'avis n° 20 (2017) du CCJE sur le rôle des juridictions dans l'application uniforme de la loi, par. 28.

²⁰⁴ Voir l'intégralité du texte de l'avis du Bureau du CCJE : <https://rm.coe.int/opinion-of-the-bureau-of-the-ccje-on-serbia-of-4-may-2018/16807d51ab>.

²⁰⁵ Voir l'avis n° 20 (2017) du CCJE sur le rôle des juridictions dans l'application uniforme de la loi, par 39.

²⁰⁶ Voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, adopté par la Commission de Venise à sa 115^e session plénière (Venise, 22-23 juin 2018) (CDL-AD(2018)011), par. 92(5).

²⁰⁷ Voir la Note du Secrétariat de la Commission de Venise sur la compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire tel que soumis

précisait en particulier que le nouveau texte soumis à la Commission de Venise est conforme aux recommandations antérieures au regard de ce paragraphe, puisqu'il dispose qu'« un juge est indépendant et statue conformément à la Constitution, aux traités internationaux ratifiés, à la loi et autres instruments généraux, en tenant compte de la jurisprudence » ; de plus, l'amendement sur la Cour suprême de Serbie est désormais libellé comme suit : « La Cour suprême de Serbie garantit, par sa jurisprudence, une application uniforme du droit par les tribunaux »²⁰⁸.

237. Les amendements n'ont pas encore été adoptés ; ils devraient être soumis au vote lors d'un référendum constitutionnel en 2020.

238. Le membre du CCJE au titre de la **République slovaque** indique que des préoccupations sont suscitées par le fait que le pouvoir exécutif, représenté par le ministre de la Justice, prenne des mesures disciplinaires en cas de retard, même lorsqu'il s'agit de retards dits objectifs occasionnés par une inadéquation des conditions de travail des juges (manque de personnel ou de ressources matérielles au sein des juridictions), à laquelle les pouvoirs législatif et exécutif sont seuls habilités à remédier.

239. Une autre difficulté tient aux modalités de la mise en place du collège disciplinaire, qui est apparemment retardée par l'absence de mise à jour régulière d'une base de données des membres des collèges disciplinaires élus par le Parlement, ce qui conduit à des dysfonctionnements.

240. Le membre du CCJE au titre de la **Turquie** déclare qu'en raison du grand nombre d'affaires et de la grande diversité des dossiers, la charge de travail pèse sur les juges dans le système actuel. Pour trouver une solution, des mesures ont été prises : création de cours d'appel et renforcement de leur fonctionnalité, recrutement de nouveaux juges, rétablissement de l'École turque de la magistrature pour renforcer la formation des candidats au poste de juge ainsi que la formation continue, amélioration des méthodes alternatives de résolution des litiges, en particulier la médiation et la conciliation, extension des attributions de la Commission d'indemnisation des droits de l'homme, création de la Direction des droits de l'homme au sein du ministère de la Justice, et établissement de la Commission d'enquête sur les mesures relevant de l'état d'urgence.

par le ministère de la Justice de Serbie le 12 octobre 2018 et l'Avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire (CDL-AD(2018)011), pris en note par la Commission de Venise lors de sa 116^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018) (CDL-AD(2018)023).

²⁰⁸ Voir la Note du Secrétariat de la Commission de Venise sur la compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire tel que soumis par le ministère de la Justice de Serbie le 12 octobre 2018 et l'Avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire (CDL-AD(2018)011), pris en note par la Commission de Venise lors de sa 116^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018) (CDL-AD(2018)023), par. 19.

241. Le membre du CCJE indique également qu'une réglementation a été introduite pour empêcher tout achèvement tardif des procédures, afin de veiller à ce que les juges soient impartiaux et indépendants et apparaissent comme tels, de protéger la présomption d'innocence dans les procédures judiciaires, de préserver la confiance dans le pouvoir judiciaire et d'instaurer un système de promotion des juges plus équitable. Dans ce cadre, le terme « impartialité » a été ajouté au principe de l'« indépendance du pouvoir judiciaire » dans la Constitution, et l'état d'urgence aboli le 18 juillet 2018.
242. À cet égard, le Bureau du CCJE prend note de l'observation de la Commission de Venise concernant les modifications de la Constitution en Turquie, selon laquelle : « À l'article 9, l'impartialité viendrait compléter l'indépendance comme caractéristique fondamentale de la justice. Or elle figure déjà implicitement dans l'indépendance, dont une grande raison d'être est justement qu'elle garantit l'impartialité. Cette dernière n'est d'habitude pas mentionnée explicitement dans les constitutions en plus de l'indépendance. Faire une distinction entre indépendance et impartialité ne devrait pas conduire à s'appuyer sur la seconde pour éroder la première »²⁰⁹.
243. Le membre du CCJE au titre de la Turquie signale aussi qu'une nouvelle pratique, celle des délais à respecter, a été lancée pour le pouvoir judiciaire. Cette pratique des délais à respecter correspond à un système de gestion des affaires qui fixe un délai pour les procédures judiciaires, l'objectif étant d'apporter des solutions pour que les procès s'achèvent plus vite, et durent donc moins longtemps. Dans ce contexte, par décision du 20 février 2019, le Conseil des juges et des procureurs a établi que le délai à respecter pour les procès serait aussi pris en considération lors de l'évaluation du travail des juges.
244. La déclaration sur l'éthique judiciaire a été adoptée à l'Assemblée générale du Conseil des juges et des procureurs le 6 mars 2019, et communiquée aux médias, ainsi qu'à tous les juges et procureurs en exercice. Elle repose pour l'essentiel sur les principes fondamentaux que sont le respect des droits de l'homme, l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité. L'adhésion à ces principes déontologiques est l'un des principaux critères retenus pour la nomination et la promotion des juges et des procureurs.

245. Selon des articles de presse, en **Ukraine**, le 15 mai 2019, le Tribunal administratif de Kiev a suspendu le président de la Haute commission de qualification des juges d'Ukraine (HQC). Le tribunal a interdit au président d'exercer ses pouvoirs, y compris en lien avec l'évaluation des compétences de l'ensemble des juges, et ordonné à un autre membre de la HQC, faisant fonction de président, de présenter un nouveau membre. Précédemment, 34 juges du Tribunal administratif de Kiev, dont son président, ne s'étaient pas présentés à l'évaluation de leurs compétences qui est obligatoire²¹⁰.

²⁰⁹ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les modifications de la Constitution de la Turquie adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017, adopté par la Commission de Venise à sa 110^e session plénière (Venise, 10-11 mars 2017), par. 110.

²¹⁰ Voir <https://interfax.com.ua/news/general/588282.html> ;

246. La décision du Tribunal administratif de Kiev était contraire à la décision antérieure de la Cour de cassation administrative de la Cour suprême du 25 avril 2019, dans laquelle la question du mandat de trois membres de la HQC, dont son président, a été interprétée comme impliquant que ces membres avaient un mandat valable en tant que membres de la HQC²¹¹.
247. Les médias ont également rapporté que les 20 et 21 mai 2019, des individus avaient empêché des membres de la HQC de pénétrer dans le bâtiment de la Commission²¹².
248. À la suite de ces événements, le président du Conseil des juges s'est dit préoccupé par les nombreuses actions en justice intentées contre des membres de la HQC, ainsi que par des attaques extrêmement coordonnées menées en ligne contre des membres²¹³.
249. En juin 2019, une déclaration conjointe des présidents de la HQC, de la Cour suprême, du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil des juges et de l'Administration judiciaire de l'État et du recteur de l'École nationale de la magistrature a été publiée²¹⁴. Les auteurs ont attiré l'attention sur les difficultés liées à la capacité des tribunaux à garantir des procédures impartiales et équitables dans un délai raisonnable, en raison de la révocation de plus de 2 586 juges après les évaluations générales des compétences réalisées pour l'ensemble des juges ukrainiens. En juin 2019, 14 tribunaux n'ont pas rendu la justice faute de juges ; dans 154 juridictions, le nombre de juges était inférieur à 60 % de l'effectif requis. Cela a pesé sur l'exercice effectif du droit d'accès à la justice. La forte

<https://gordonua.com/news/politics/v-vysshey-kvalifikacionnoy-komissii-sudey-ukrainy-segodnya-soobshchili-o-blokirovanii-raboty-neizvestnymi-976945.html> ;

<https://ru.tsn.ua/ukrayina/v-vysshey-komissii-sudey-zayavili-o-sryve-raboty-sportivnye-yunoshi-zablokirovali-vhod-v-zdanie-1348095.html>.

²¹¹ Voir <https://vkksu.gov.ua/ua/news/zaiawa-pries-sluzbi-wishtchoi-kwalifikacijnoi-komisii-sudiiw-ukraini-shtchodo-uchwal-okruznogo-administratiwnogo-sudu-mista-kiewa/>.

²¹² Voir <https://interfax.com.ua/news/general/588282.html> ;

<https://gordonua.com/news/politics/v-vysshey-kvalifikacionnoy-komissii-sudey-ukrainy-segodnya-soobshchili-o-blokirovanii-raboty-neizvestnymi-976945.html> ;

<https://ru.tsn.ua/ukrayina/v-vysshey-komissii-sudey-zayavili-o-sryve-raboty-sportivnye-yunoshi-zablokirovali-vhod-v-zdanie-1348095.html>.

²¹³ Voir <https://vkksu.gov.ua/en/news/the-sessions-of-the-high-qualification-commission-of-judges-of-ukraine-in-panels-are-carried-out-in-regular-mode/>.

²¹⁴ Voir <https://vkksu.gov.ua/en/news/joint-statement-of-chairmen-of-supreme-court-high-council-of-justice-high-qualification-commission-of-judges-of-ukraine-council-of-judges-of-ukraine-state-judicial-administration-of-ukraine-rector-of-national-school-of-judges-of-ukraine-on-situation-in-ju/>.

Ils ont noté que les modifications de la Constitution ukrainienne du 2 juin 2016 concernant la justice et la nouvelle loi ukrainienne « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges », également du 2 juin 2016, apportaient un certain nombre de changements positifs, notamment en renforçant l'indépendance du pouvoir judiciaire ; en mettant fin à l'influence du pouvoir politique sur la qualification et les mesures disciplinaires concernant les juges ; en renforçant le rôle de la gouvernance et de l'autonomie du pouvoir judiciaire – à savoir le Conseil supérieur de la magistrature, la HQC et le Conseil des juges ; en renforçant la capacité des juristes extérieurs au système judiciaire de participer à des procédures concurrentielles pour les nominations à la Cour suprême, en créant des cours d'appel et des juridictions très spécialisées, et en introduisant au niveau législatif des garanties financières pour les juges.

différence de rémunération existant avec les juges qui n'avaient pas encore réussi l'évaluation des compétences, en particulier pour des raisons indépendantes de leur volonté, posait également problème.

250. Le membre du CCJE au titre de l'Ukraine a aussi insisté sur le problème de la pénurie de juges en raison de nombreux départs en retraite, ce qui nuit au système judiciaire.
251. Le membre du CCJE au titre de l'Ukraine fait également état de tentatives des services de détection et de répression et de certains avocats et militants de diverses organisations publiques d'exercer des pressions sur les juges. À la suite de ces tentatives, des juges ont signalé au Conseil supérieur de la magistrature des cas d'ingérence dans leurs activités.
252. En ce qui concerne le projet de loi n° 1008 susmentionné visant à amender les lois sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges, sur le Haut Conseil de la Justice (HCJ) et sur la purification gouvernementale, le Bureau du CCJE tient à souligner, une fois encore, qu'il est important de se fonder sur les résultats des réformes introduites précédemment en Ukraine, qui ont été largement reconnues dans la communauté internationale.
253. Le Bureau du CCJE note en outre que plusieurs aspects de ce projet de loi, notamment en ce qui concerne certaines modifications des règles relatives aux procédures disciplinaires à l'encontre des juges, telles que la réduction des délais et l'acceptation de plaintes anonymes concernant des juges sans système de filtrage, et l'application de mesures de lustration aux agents publics identifiés individuellement au HCJ et dans l'administration judiciaire nationale d'Ukraine, suscitent de légitimes préoccupations et devraient être réexaminées.

254. Au **Royaume-Uni**, la Cour suprême a accueilli à l'unanimité l'appel d'un juge de district contre la décision de la Cour d'appel selon laquelle elle ne pouvait pas être considérée comme une " travailleuse " au sens du Employment Rights Act 1996 (la « Loi de 1996 ») et ne pouvait donc pas bénéficier des protections qu'elle conférait pour les dénonciateurs. Dans son arrêt, la Cour suprême a estimé que le fait de ne pas étendre ces protections aux juges constituait une violation du droit de l'appelante au titre de l'article 14 de la CEDH de ne pas faire l'objet de discrimination dans l'exercice de ses droits (dans cette affaire, son droit à la liberté d'expression au titre de l'article 10 de la CEDH).
255. L'appelante s'est dite préoccupée par les réformes majeures de réduction des coûts à la cour, notamment l'absence de salles d'audience sûres et appropriées, l'augmentation considérable de sa charge de travail et d'autres échecs administratifs. Ses plaintes initiales aux cadres supérieurs et aux juges de la cour se sont transformées en grief officiel et, selon elle, ces plaintes constituaient des « divulgations protégées » en vertu de la Loi de 1996 et, par conséquent, elle ne devrait subir aucun préjudice en leur déposant. L'appelante a soutenu qu'elle avait en fait subi un préjudice considérable : qu'il y avait eu un retard indu dans l'enquête sur son grief et qu'elle avait été ignorée, sérieusement intimidée et mise à mal du fait qu'elle avait déposé ces plaintes.

256. La Cour suprême a conclu que les faits de cette affaire avaient clairement mis en cause les droits de l'appelante au titre de l'article 10 de la CEDH. L'appelant s'était également vu manifestement refuser la protection contre tout préjudice, comme c'est le cas pour les autres employés qui font des divulgations protégées en vertu de la Loi de 1996. La Cour suprême a également estimé qu'aucune raison légitime n'avait été invoquée pour expliquer pourquoi le pouvoir judiciaire était traité différemment des autres employés dans ce contexte et a conclu que, par conséquent, l'exclusion des juges de la protection prévue pour les dénonciateurs violait les droits que leur confère l'article 14, lu conjointement avec l'article 10 de la CEDH²¹⁵.

D. La base économique du bon fonctionnement du système judiciaire

257. Le membre du CCJE au titre de l'**Andorre** déclare que les salaires des juges sont satisfaisants, mais qu'il est fait état d'un manque de personnel et de ressources matérielles à toutes les séances judiciaires. Bien que la numérisation des dossiers et des procès soit en cours, tout comme la construction d'un nouveau bâtiment, la pénurie de ressources matérielles demeure aujourd'hui une source de préoccupation dans l'administration de la justice.

258. Le membre du CCJE au titre de l'**Azerbaïdjan** indique qu'au cours de la période écoulée, les réformes judiciaires se sont poursuivies et la sécurité sociale des juges a été améliorée. Leur sécurité financière a été sensiblement augmentée depuis le 1^{er} septembre 2019, afin de renforcer la protection sociale des juges (avec un salaire minimum de 70% à 250% selon les instances judiciaires). Afin d'améliorer la spécialisation des tribunaux, certains changements ont été apportés au système judiciaire. Des tribunaux administratifs et des tribunaux de commerce distincts fonctionneront dans le pays à partir du 1^{er} janvier 2020 et remplaceront les tribunaux administratifs et économiques qui s'occupaient à la fois des litiges administratifs et commerciaux (commerciaux). Afin d'assurer une pratique judiciaire unifiée au sein des tribunaux - stabilité d'approche en matière de règlement des questions juridiques et prévisibilité de la situation juridique concernant l'application des actes juridiques normatifs - des unités structurelles (secteurs) appropriées au sein du personnel de la Cour suprême ont été créées et des projets de loi ont été élaborés pour régler ces questions. Afin d'humaniser la politique pénale et de dépenaliser les crimes, des projets de loi, qui touchent de nombreuses normes juridiques, ont été soumis au législateur. Il convient de mentionner que les travaux cohérents sur la numérisation du système judiciaire, l'électronisation de l'exécution des décisions de justice, l'utilisation des systèmes électroniques automatisés et divers éléments de l'intelligence artificielle se poursuivent.

²¹⁵ Voir <https://ukhumanrightsblog.com/2019/10/18/whistleblowing-judges-protected-by-human-rights/>

259. Le membre du CCJE au titre de la **Belgique** indique qu'en certains endroits, les bâtiments judiciaires sont mal entretenus et représentent une menace pour la santé et la sécurité des personnes qui y travaillent et de celles qui sont appelées à comparaître. Ailleurs, des efforts ont été accomplis ou planifiés pour rénover ou construire des bâtiments. Des progrès ont été réalisés pour améliorer certains palais de justice, comme celui de Bruxelles.

260. MEDEL déclare qu'en **Bulgarie**, le Parlement a adopté le budget indépendant du système judiciaire bulgare pour 2019 en acceptant le projet proposé par le ministère des Finances. Le budget proposé par le Conseil supérieur de la magistrature a fait l'objet d'une réduction des moyens financiers de quelque 13 %.

261. Le membre du CCJE au titre de la **Croatie** indique que les tribunaux n'ont pas d'autonomie budgétaire et que toutes les dépenses, comme celles concernant le personnel, doivent être approuvées par le ministère de la Justice. Les juridictions traditionnelles ne bénéficient pas de financements suffisants pour assurer leur fonctionnement, notamment pour la formation et les ouvrages dont elles ont besoin, même si la situation s'est nettement améliorée par rapport aux années précédentes.

262. Les salaires des juges des tribunaux de première instance de droit commun ont été relevés de 20 %. Néanmoins, les salaires des juges ne sont toujours pas suffisamment homogènes entre les différentes instances, et au sein d'une même instance. Cette situation crée un certain mécontentement parmi les juges.

263. Notons en particulier la faible rémunération du personnel des tribunaux et des assistants des juges (les conseillers des juges) qui contribuent grandement au bon fonctionnement des tribunaux. Le système judiciaire est confronté à un problème, qui est que les assistants des juges les plus expérimentés quittent leurs fonctions pour des postes mieux rémunérés et pour des carrières plus prometteuses dans les administrations locales ou le secteur financier.

264. Le membre du CCJE au titre de **Chypre** déclare que selon la Constitution, les conditions d'emploi des juges ne doivent pas être modifiées à leur désavantage. Dans une affaire récente, l'ensemble des juges de la Cour suprême a insisté sur la nécessité de sauvegarder l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il était question de déductions effectuées sur le salaire des juges en application d'une loi déjà adoptée. La Cour suprême a estimé que cette loi entraînait une modification défavorable et inadmissible de la rémunération des juges, en violation des dispositions de la Constitution, et elle l'a donc déclarée contraire à la Constitution²¹⁶.

²¹⁶ À Chypre, la Cour suprême fait aussi office de cour constitutionnelle.

265. La FEJA indique qu'en **Grèce**, le budget du système judiciaire reste équivalent à un très faible pourcentage du budget public de l'État ; la situation ne s'est donc pas améliorée. Les personnes qui travaillent pour le système judiciaire national composent avec des conditions marquées par des ressources insuffisantes (baisse du nombre de fonctionnaires assurant la mission du pouvoir judiciaire, manque de fournitures de bureau, ordinateurs et autres équipements, accès limité aux bibliothèques juridiques en ligne). Selon la FEJA, s'il ne nuit probablement pas sérieusement au rôle constitutionnel des juges, le sous-financement chronique du système judiciaire produit des conditions qui sont défavorables au fonctionnement de la justice. De nombreux signalements concernent des bâtiments dont l'état est médiocre ou impropre au fonctionnement des tribunaux administratifs qui s'y trouvent.

266. Si les salaires sont suffisants par rapport aux salaires moyens en Grèce, la rémunération des juges retraités, qui a été revue à la baisse à plusieurs reprises, pose un problème. Suite à ces réductions, leur revenu a été réduit de plus de la moitié par rapport au salaire qu'ils touchaient lorsqu'ils étaient en exercice.

267. Le membre du CCJE au titre de la **Hongrie** indique que le principal problème, dont le gouvernement est également conscient, est que si au regard de leurs performances juridictionnelles, les juges hongrois se classent parmi les meilleurs d'Europe, ils appartiennent au dernier groupe de la région en termes de salaires, et leur rémunération n'a fait l'objet d'aucune augmentation substantielle bien qu'elle ait été revalorisée de 5 % à trois reprises ces deux dernières années. On s'accorde à reconnaître qu'une forte hausse des salaires au sein du corps judiciaire est aujourd'hui inévitable et extrêmement urgente, et que sa mise en œuvre ne peut pas être reportée des années durant. Il faut également signaler que le salaire des procureurs a été augmenté au 1 septembre 2018, alors que la rémunération des juges n'a pas été revue à la hausse à cette époque, ce qui a créé des tensions entre les représentants des deux professions.

268. La priorité a été donnée en 2018 à une réforme globale du système de rémunération des juges afin de tenir compte de leur durée de service et des hautes responsabilités inhérentes à leur fonction (même pour les plus jeunes), et d'introduire une différenciation proportionnée des salaires en fonction des différents niveaux du système judiciaire.

269. En outre, l'administration de la justice ne peut aller aujourd'hui sans des équipements et des applications informatiques. Leur utilisation présente néanmoins certains risques en termes de sécurité d'exploitation et de sécurité des données. Malgré d'importants investissements réalisés ces dernières années dans les infrastructures, le niveau de sécurité informatique optimal n'est pas encore atteint.

270. La FEJA déclare qu'en **Lituanie**, après les diminutions de la rémunération des fonctionnaires, et notamment des juges, dues à la crise économique, la rémunération des juges des tribunaux de première instance de droit commun a été revalorisée au 1^{er} janvier 2019. Toutefois, la situation demeurant inchangée pour

tous les autres juges, il semblerait que la rémunération des juges en Lituanie ne corresponde pas à leur profession et à leurs responsabilités et par conséquent, il se peut que leur protection ne soit pas suffisante en termes d'indépendance et de vulnérabilité face aux pressions extérieures.

271. Le membre du CCJE au titre de **Malte** indique que le salaire des membres du corps judiciaire est fixé par le gouvernement et versé par le Fonds consolidé. Le salaire ne peut être réduit que par une décision prise à la majorité des deux tiers au Parlement, mais toute révision à la hausse dépend de la bonne volonté du gouvernement. Les salaires ont été augmentés récemment à la suite d'un accord conclu avec le pouvoir judiciaire.

272. MEDEL déclare qu'en **Roumanie**, le budget des juridictions de première instance, des tribunaux et des cours d'appel est géré par le ministère de la Justice. MEDEL estime que cela peut nuire à l'indépendance des juges qui travaillent dans ces juridictions.

273. Le membre du CCJE au titre de la **République slovaque** indique que malgré les changements apportés aux dispositions constitutionnelles le 1^{er} septembre 2014, et le fait qu'il est dans les attributions du Conseil de la Justice de commenter le projet de budget des tribunaux pour établir le budget de l'État et soumettre au Parlement un avis fondé sur les défaillances effectives, ni le gouvernement ni le Parlement ne tient compte de cet avis. Le nombre de juges et d'employés administratifs des juridictions de première instance et régionales est fixé d'après le chapitre financier consacré au ministère de la Justice dans le budget de l'État. Le pouvoir judiciaire n'est pas responsable, dans les faits, de la sécurité financière du personnel, du matériel ou des conditions techniques nécessaires à la bonne administration de la justice et il est donc difficile de parler de son indépendance financière.

274. L'importance du personnel judiciaire étant sous-évaluée depuis longtemps, il n'est pas facile de mettre en place un système judiciaire de qualité et de le conserver. Des équipements techniques et un salaire inappropriés, non conformes au niveau de l'e-justice introduite par la loi, ralentissent et compliquent l'administration concrète de la justice.

275. Le membre du CCJE au titre de l'**Ukraine** déclare qu'en général, pour ce qui est de la sécurité financière du système judiciaire, le niveau d'acceptation des demandes de crédits budgétaires par l'Administration judiciaire de l'État augmente progressivement, mais que le volume des ressources financières de la justice n'est toujours pas optimal.

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

276. Selon le membre du CCJE au titre de l'**Andorre**, c'est l'aspect le plus préoccupant pour l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les attaques, à caractère personnel notamment, qui sont lancées dans les médias, en particulier via des journaux numériques ou des blogs, sont constantes et l'administration judiciaire n'a aucun moyen de les contrer. Cette situation est devenue intenable dans les grandes affaires de crime économique, les procédures judiciaires étant généralement couvertes par les médias. Le Conseil supérieur de la magistrature n'est pas encore pourvu d'un bureau de presse ou autre mécanisme lui permettant de participer aux débats publics sur le système judiciaire, même s'il s'agit d'une requête de longue date.

277. Le membre du CCJE au titre de l'**Azerbaïdjan** déclare que des problèmes demeurent en raison de l'absence d'un véritable dialogue entre le pouvoir judiciaire et les médias. Ces problèmes conduisent, au final, à la perte de confiance de la société dans la justice. Certains aspects intéressants des procédures judiciaires sont intégrés dans le débat public par les médias de manière non professionnelle. Des critiques infondées et persistantes à l'égard des juges les soumettent à des pressions, ce qui risque ensuite de nuire à la justice. Parfois, les parties tentent d'influer sur les décisions des juges chargés de l'affaire, en lançant une campagne dans les médias. Dans certains cas, des informations non vérifiées concernant des juges ont été publiées. De plus, certaines publications violent le droit à la présomption d'innocence dans des affaires en cours.

278. Comme on l'a vu, le membre du CCJE au titre de la **Bulgarie** indique que des questions liées au mandat des présidents de la Cour administrative suprême et de la Cour de cassation suprême font l'objet d'un débat public depuis plusieurs années. Le ministère de la Justice a créé un groupe de travail chargé d'élaborer des amendements à la Loi sur le système judiciaire et au Code de procédure pénal. Il s'agit de renforcer le contrôle et d'introduire un mécanisme d'enquête visant ces hauts responsables. Le ministre de la Justice a annoncé des projets d'amendements au cours d'une réunion du groupe de travail dans une vidéo diffusée en ligne en direct. Ces modifications concernent l'autorité compétente pour engager des procédures de révocation, les conditions à remplir pour statuer dans ces procédures, les révocations provisoires, l'autorité compétente pour réaliser les enquêtes, le contrôle judiciaire sur la suspension et l'achèvement des procédures, les juridictions compétentes, etc. et elles sont désormais soumises au débat public.

279. MEDEL indique que le président de la Cour de cassation suprême de la Bulgarie a fait état, dans des allocutions publiques, de profondes préoccupations relatives à l'indépendance des juges et à l'État de droit dans son pays. De ce fait, il a été déclaré « ennemi du statu quo » et soumis à des pressions récurrentes de la part

du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'à des interrogatoires pour qu'il justifie ses allégations et à une enquête de la Commission anticorruption. Il a aussi été en butte à des insultes et à des diffamations dans les médias. Ces actions semblent destinées à ouvrir la voie à sa révocation. Selon MEDEL, cette campagne contre le président de la Cour de Cassation suprême est menée en parfaite connaissance des effets préventifs et d'intimidation qu'elle peut produire sur les autres juges.

280. MEDEL déclare aussi que les hauts représentants des pouvoirs exécutif et législatif continuent de commenter publiquement les décisions des juges d'une manière qui porte atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire et qui entame la confiance du public dans ce pouvoir. On observe des cas de persécution de juges dans leur vie privée par des journalistes et d'appels à des attaques physiques. L'Association bulgare des juges et les juges qui s'expriment ouvertement en faveur de l'indépendance de la justice et critiquent les défaillances du système ont été la cible de ce type de campagnes. Le fait d'être un membre actif de l'Association bulgare des juges peut en soi compromettre les perspectives de carrière d'un juge.

281. Le membre du CCJE au titre de la **Croatie** déclare que la situation du pouvoir judiciaire dans les médias est le problème le plus grave à l'heure actuelle. À de très rares exceptions près, les médias brossent un sombre tableau du travail des juges, prenant souvent parti dans des affaires en cours et proposant l'issue à retenir. Les médias ne souhaitent pas publier les informations communiquées par les tribunaux ; ils prêtent attention uniquement à l'une des parties, les réactions de l'autre partie à la procédure n'étant pas prises en compte, ou dissimulent des informations au public. Cela crée une forte méfiance du public et des usagers des tribunaux à l'égard du système judiciaire, ce qui est préoccupant. Cette méfiance est très souvent étayée et inspirée par des sondages d'opinion, dont ceux de l'Eurobaromètre.

282. Récemment, ce climat de méfiance à l'égard du pouvoir judiciaire s'est accru et a été dirigé par les médias et les politiciens qui utilisent souvent des commentaires faux et frivoles des médias sur des décisions judiciaires particulières qui ne sont pas encore devenues obligatoires comme moyen de critiquer le pouvoir judiciaire dans son ensemble. Les politiciens n'hésitent pas non plus à s'exprimer sur l'issue souhaitée de la procédure. La critique va jusqu'à préconiser la lustration de tous les juges, la retraite anticipée des juges dont la première nomination a eu lieu avant que la Croatie ne devienne un État indépendant, même si tous les juges ont passé un processus de renouvellement de nomination par des procédures devant les conseils de la magistrature il y a vingt ans. Les appels publics contre les décisions des tribunaux sont également de plus en plus fréquents dans la vie publique. De tels actes entraînent une recrudescence de la violence et un environnement hostile à l'égard des juges.

283. Le membre du CCJE au titre de la **Hongrie** indique que l'une des priorités des juridictions en termes de communication pour 2018 était d'informer les usagers des tribunaux des changements législatifs induits par l'entrée en vigueur des nouveaux Code de procédure civile, Code du contentieux administratif et Code de procédure pénale.

284. Ces tout derniers mois montrent que la restructuration du système judiciaire hongrois et la modification de la Loi fondamentale hongroise visant à préparer la séparation des juridictions de droit commun des juridictions administratives en 2020, ainsi que l'adoption de plusieurs textes législatifs correspondants restent inachevées. En raison des changements d'organisation mentionnés ci-dessus, le pouvoir judiciaire doit se doter d'une politique de communication organisée de manière stratégique.

285. La préparation des tribunaux aux situations de communication portant atteinte au pouvoir judiciaire dans son ensemble ainsi que leur traitement doivent être améliorés, car les attaques infondées des médias représentent une véritable menace pour la confiance du public dans le système judiciaire.

286. Le membre du CCJE au titre de **Malte** déclare que les relations avec les médias sont souvent tendues. Le pouvoir judiciaire a choisi de ne pas se lancer dans des controverses avec les médias et de ne pas répondre aux critiques défavorables. C'est le ministre concerné qui est censé défendre le pouvoir judiciaire, mais le plus souvent, aucune réponse n'est envoyée aux médias, même si des déclarations soutenant le pouvoir judiciaire sont parfois publiées par le ministre concerné.

287. Le débat en cours dans la presse porte essentiellement sur la nomination imminente de nouveaux membres du corps judiciaire, certains médias laissant entendre que tant qu'il n'aura pas placé une majorité de « ses » membres aux postes de juges et de magistrats, le gouvernement ne respectera pas les normes de la Commission de Venise. Bien que les membres du corps judiciaire aient toujours été choisis par le gouvernement en place, dans une large mesure, à quelques exceptions près, parmi les juristes réputés partager les opinions politiques du parti au pouvoir, une fois nommés, ces membres se sont presque toujours distingués par leur intégrité et conduits avec l'impartialité et l'indépendance voulues. Une partie des médias, toutefois, estime que les apparences ont aussi leur importance, et à en juger par les apparences, le gouvernement nomme des membres du corps judiciaire dont les opinions politiques s'apparentent aux siennes. Un groupe de pression local a déposé une plainte officielle devant la justice contre le projet de nomination des six nouveaux membres.

288. La Commission de Venise a émis un avis pointant du doigt les faiblesses du système judiciaire maltais, et contenant des recommandations sur la marche à suivre pour les divers aspects du système, et notamment les modalités de nomination des membres du corps judiciaire²¹⁷. Le gouvernement a déclaré qu'il accorderait l'attention voulue à ces propositions le moment venu, mais il n'a pas encore fixé de calendrier à cet effet.

²¹⁷ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les dispositions constitutionnelles et la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'application de la loi à Malte, adopté par la Commission de Venise à sa 117^e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2018) (CDL-AD(2018)028).

289. La FEJA indique qu'en **Pologne**, les médias, mais aussi des membres du pouvoir exécutif expriment publiquement des critiques à l'encontre du pouvoir judiciaire d'une manière qui porte atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire et qui entame la confiance du public dans ce pouvoir. Lors d'un entretien réalisé le 13 décembre 2017²¹⁸, le Premier ministre a qualifié la procédure de nomination des nouveaux juges par un conseil de la justice, dominé par les juges, de système qui conduirait au népotisme et à la corruption. Il a relevé qu'un certain nombre de juges avaient intenté des procès au gouvernement devant les tribunaux de leurs homologues, en invoquant des violations de leur contrat de travail. Il s'agissait d'illustrer « ce népotisme et cette corruption », créés par un conseil de la justice comptant une majorité de juges parmi ses membres.
290. Le Premier ministre a également présenté les réformes destinées à mettre un terme à l'affectation aléatoire des affaires, laquelle permettait aux juges de pratiquer le « case-shopping », critique fermement réfutée par le Conseil national de la magistrature polonais dans sa déclaration du 20 décembre 2017²¹⁹.
291. De plus, le Premier ministre a déclaré que « trop souvent, ceux qui n'ont ni relations politiques ni comptes bancaires bien garnis n'ont pas accès à la justice », et qu'ils avaient « aussi l'intention de mettre fin aux incitations pernicieuses qui permettent à certains juges de percevoir des revenus confortables à peu de frais ».
292. La FEJA a souligné que ces accusations n'étaient ni fondées sur des faits ni solidement raisonnées, renvoyant aux informations qu'elle avait elle-même présentées dans son rapport du 21 août 2017 au CCJE²²⁰, ainsi qu'aux déclarations du Conseil national de la magistrature du 20 décembre 2017 et de l'association de juges « IUSTITIA »²²¹.
293. Lors des tables rondes sur la situation du pouvoir judiciaire en Pologne organisées le 4 septembre 2019, à Varsovie, par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH), les participants, parmi lesquels des juges et experts polonais, ainsi que des experts internationaux, ont mis l'accent sur la campagne de haine actuellement menée en Pologne, souvent en déformant et en présentant le plus négativement possible des informations concernant la vie privée des juges. Tous les participants ont souligné que cette atmosphère entamait sensiblement la confiance du public dans l'administration de la justice et sapait les fondements mêmes de l'État de droit.
294. Dans ce contexte, le Bureau du CCJE renvoie également à sa déclaration du 27 mars 2018, dans laquelle il a « noté avec consternation que Mme la juge Aileen Donnelly, de la Haute Cour irlandaise, a fait l'objet d'attaques virulentes et soutenues de la part de certains media polonais à la suite d'une décision qu'elle a prise dans le cadre d'une affaire de Mandat d'arrêt européen, de renvoyer

²¹⁸ Voir <http://www.washingtonexaminer.com/prime-minister-mateusz-morawiecki-why-my-government-is-reforming-polands-judiciary/article/2643279>.

²¹⁹ Voir <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d,2017,12/5164,stanowisko-krajowej-rady-sadownictwa-z-20-grudnia-2017-r-w-zwiazku-z-wypowiedziami-prezesa-rady-ministrow-na-temat-sadownictwa>.

²²⁰ Voir <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d,2017,12/5164,stanowisko-krajowej-rady-sadownictwa-z-20-grudnia-2017-r-w-zwiazku-z-wypowiedziami-prezesa-rady-ministrow-na-temat-sadownictwa>.

²²¹ Voir <http://www.iustitia.pl/1990-statmm>.

certaines questions à la Cour de justice de l'Union européenne. La décision a été prise dans le cadre de questions soulevées devant elle au cours de l'audience en relation avec les récents changements affectant le système judiciaire polonais »²²².

295. Le Bureau du CCJE rappelle qu'il ne saurait y avoir de justification pour des attaques personnalisées contre les juges qui prennent les décisions.

296. MEDEL indique qu'en **Roumanie**, les juges sont la cible des responsables politiques et des médias en raison de leurs décisions. Le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas mis en place de procédure efficace pour défendre les juges et le système judiciaire contre de telles attaques. Il est difficile pour les juges d'apparaître dans les médias pour défendre leurs décisions et la réaction du Conseil supérieur de la magistrature est généralement retardée par des procédures juridiques, et donc inefficace.

297. Comme on l'a vu, le Forum des juges roumains a demandé au CCJE d'exprimer sa position notamment sur la liberté d'expression des juges, sur les attaques répétées et sans précédent lancées contre des juges à l'instigation d'acteurs politiques, et sur le droit des juges de s'élever contre toute mesure ou action qui porte atteinte à leur indépendance.

298. En examinant ce point, le Bureau du CCJE a pris note de l'avis de la Commission de Venise qui critiquait les amendements²²³, ainsi que du Rapport publié le 13 novembre 2018 par la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV), qui appelle notamment la Roumanie à suspendre séance tenante la mise en œuvre des amendements ci-dessus, et à les réviser en tenant dûment compte des recommandations émises au titre du MCV et par la Commission de Venise²²⁴.

299. Selon les amendements à la loi sur le statut des juges et des procureurs, les juges et les procureurs sont tenus, dans l'exercice de leurs fonctions, de s'abstenir de toute manifestation ou expression diffamatoires, quelles qu'elles soient, contre les autres pouvoirs de l'État, exécutif et législatif.

300. Il est intéressant de noter que la notion de diffamation n'était pas clairement définie en Roumanie et que l'obligation mentionnée ci-dessus concernait spécifiquement les autres pouvoirs de l'État²²⁵. Le bien-fondé de la réserve spécifique « dans l'exercice de leurs fonctions » et ses modalités d'application n'étaient pas claires. De plus, la loi devrait protéger l'ensemble des personnes

²²² Voir <https://rm.coe.int/statemenet-of-the-bureau-of-the-ccje-attacks-polish-media-agains-judge/16807a5640>.

²²³ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la Magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017.

²²⁴ Voir https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6365_fr.htm.

²²⁵ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la Magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, par. 130.

physiques et morales contre toute diffamation, et pas uniquement les pouvoirs législatif et exécutif. L'approche sélective de la nouvelle disposition sur ces deux aspects essentiels était particulièrement contestable.

301. Le Bureau du CCJE a rappelé que la CrEDH avait reconnu qu'il était fondamental, dans une société démocratique, que les juridictions inspirent confiance au public²²⁶, et que de ce fait, les juges soient protégés contre les attaques destructives dépourvues de base factuelle. De plus, puisqu'ils sont soumis à un devoir de réserve, les juges ne peuvent pas répondre publiquement à diverses attaques, comme peuvent le faire les responsables politiques, par exemple²²⁷. Les juges devraient s'exprimer avant tout à travers leurs décisions ; la réserve et le choix des mots sont importants lorsque les juges font des déclarations dans les médias sur des affaires pendantes ou déjà tranchées selon la loi²²⁸.
302. De l'avis du CCJE, « il existe une différence nette entre, d'une part, la liberté d'expression et la critique légitime, et, d'autre part, l'irrespect et l'exercice d'une pression indue sur le pouvoir judiciaire. Lors des campagnes électorales, les responsables politiques ne devraient pas user d'arguments simplistes ou démagogiques afin de critiquer le pouvoir judiciaire pour le seul plaisir de la controverse ou afin de détourner l'attention de leurs propres lacunes. Les juges ne devraient pas plus subir d'attaques personnelles. Les responsables politiques ne doivent en aucun cas encourager le non-respect des décisions judiciaires, et encore moins, comme cela s'est produit dans certains États, la violence envers les juges »²²⁹.
303. Les juges, quant à eux, jouissent, en vertu de la CEDH, du même droit à la liberté d'expression que tout un chacun et « comme tous les autres citoyens, ont le droit de participer au débat public, à condition de le faire d'une manière qui soit compatible avec le maintien de leur indépendance et impartialité. Le pouvoir judiciaire ne doit jamais encourager la désobéissance ou l'irrespect envers les pouvoirs exécutif et législatif »²³⁰.
304. Le Bureau du CCJE a souligné que les juges peuvent être soumis à une certaine retenue, mais celle-ci devrait s'appliquer à leur conduite extrajudiciaire. Imposer aux juges des restrictions à l'exercice de leurs fonctions, comme le font les amendements à la loi sur le statut des juges et des procureurs, peut conduire à des interprétations arbitraires et abusives et risque de gêner les juges dans leur travail.
305. La Commission de Venise a aussi mentionné que le bien-fondé d'une nouvelle disposition de ce type dans la législation roumaine était contestable, car elle risquait d'empêcher les juges de critiquer d'autres pouvoirs de l'État lorsqu'ils

²²⁶ Arrêt de la CrEDH *Olujić c. Croatie*, 2009.

²²⁷ Arrêt de la CrEDH *De Haes et Gijssels c. Belgique*, 1997.

²²⁸ Arrêts de la CrEDH *Daktaras c. Lituanie*, 2000, et *Olujić c. Croatie*, 2009.

²²⁹ 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. 52.

²³⁰ *Ibid.*, par. 42.

traitent des affaires impliquant l'État et d'être utilisée pour exercer des pressions politiques²³¹.

306. Le Bureau du CCJE a aussi noté que le Rapport susvisé de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du MCV avait souligné que parmi les principales dispositions problématiques, il convenait de citer en particulier des restrictions à la liberté d'expression des magistrats²³².
307. Le Bureau du CCJE a conclu que la nouvelle obligation imposée aux juges roumains, laquelle limite leur liberté d'expression, n'était pas nécessaire, soulevait de nombreuses questions, pouvait donner lieu à des interprétations arbitraires et abusives constituant une menace pour l'indépendance de la justice, et il a recommandé qu'elle soit supprimée.
308. Le Forum des juges roumains a aussi demandé au CCJE d'exprimer sa position sur les attaques répétées et sans précédent menées contre des juges à l'instigation d'acteurs politiques en Roumanie.
309. La Commission de Venise avait indiqué qu'« il y aurait eu des pressions et manœuvres d'intimidation à l'encontre de juges et de procureurs, notamment par des responsables politiques de haut rang, ainsi que par des campagnes dans les médias »²³³.
310. Le Bureau du CCJE a noté que selon le Rapport susvisé de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du MCV, « les juges et les procureurs ont continué de faire l'objet d'attaques personnelles dans les médias et les mécanismes de recours ont été insuffisants »²³⁴.
311. Le Bureau du CCJE a souligné²³⁵ que les pouvoirs exécutif et législatif devraient strictement s'abstenir de diriger des attaques ou des manœuvres d'intimidation, de manifester de l'irrespect, d'exercer des pressions ou d'user d'arguments simplistes ou démagogiques à l'encontre de juges, mais aussi qu'ils « ont l'obligation de fournir toute protection nécessaire et adéquate si la mission des tribunaux est

²³¹ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la Magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, par. 124.

²³² Voir le Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (Strasbourg, 13.11.2018 COM(2018) 851 final), section 3.1 (Premier objectif de référence : indépendance de la justice et réforme du système judiciaire. Lois sur la justice et garanties juridiques pour l'indépendance de la justice), page 3.

²³³ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la Magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, par. 15 et 157.

²³⁴ Voir le Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (Strasbourg, 13.11.2018 COM(2018) 851 final), section 2 (Situation générale), page 2.

²³⁵ Voir l'intégralité du texte de l'avis du Bureau du CCJE : <https://rm.coe.int/ccje-bu-2019-4-en-opinion-romania-2019-final-25-april-2019/168094556c>.

menacée par des atteintes ou des intimidations contre les membres du pouvoir judiciaire »²³⁶.

312. Comme déjà mentionné, le rapport final de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie dans le cadre du MCV, publié le 22 octobre 2019, soulignait que les recommandations visant à suspendre immédiatement l'application des lois sur la justice et à les réviser conformément aux recommandations dans le cadre du MCV et les recommandations de la Commission de Venise et du GRECO, « n'ont pas été suivies par les autorités roumaines »²³⁷.

313. MEDEL a déclaré, en ce qui concerne la **Serbie**, que « ces tout derniers mois ont été marqués par de fréquents cas d'ouverture de procédures pénales et disciplinaires, ainsi que par de nombreuses attaques des médias contre des juges et des procureurs publics. Ces juges et procureurs publics se sont exprimés librement sur les difficultés et problèmes quotidiens du système judiciaire et du ministère public, ou ont livré un point de vue critique et constructif sur les propositions d'amendements à la Constitution »²³⁸.

314. Selon le membre du CCJE au titre de la **République slovaque**, il est préoccupant de constater que les hommes politiques véhiculent auprès du public, à travers les médias, l'idée que les tribunaux sont seuls responsables de l'application médiocre de la loi, sans l'informer de l'existence de conditions particulièrement difficiles pour le pouvoir judiciaire (codes de procédure complexes, modifications fréquentes de la législation, manque de juges et de personnel professionnel qualifié, nombre élevé d'actions intentées auprès des tribunaux, problèmes posés par les équipements techniques, par exemple), qui ont aussi, indubitablement, un impact sur la bonne administration de la justice. L'amélioration de ces conditions est entre les mains des pouvoirs législatif et exécutif.

315. Les déclarations répétées de certains responsables politiques au sein du Parlement, ou à travers les médias, et notamment des médias sociaux, qui vont au-delà des critiques justifiées et admissibles, sans preuve aucune, et qui jettent le doute sur la capacité des juges à exercer leur fonction, portant ainsi atteinte à l'autorité du pouvoir judiciaire et à l'indépendance et l'impartialité des juges, suscitent de profondes préoccupations. Cela entame fortement la confiance du public dans le système judiciaire.

²³⁶ 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. 52.

²³⁷ Rapport final de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie dans le cadre du MCV, publié le 22 octobre 2019, pp. 4-7.

²³⁸ Voir la déclaration de MEDEL sur les évolutions récentes du système judiciaire de la République de Serbie, du 13 septembre 2019 : <https://medelnet.eu/index.php/news/europe/545-medel-statement-on-the-recent-developments-in-the-judiciary-of-the-republic-of-serbia>.

316. Le membre du CCJE au titre de la **Suisse** indique que la qualité des articles de presse a baissé ces dernières années. Il semble que les affaires judiciaires suscitent un intérêt croissant d'un point de vue social, et non juridique. La couverture de l'activité judiciaire risque alors de se rapprocher de plus en plus du divertissement et, dans le même temps, d'exercer une influence extérieure induite sur le pouvoir judiciaire.

317. Le membre du CCJE au titre de l'**Ukraine** déclare que la question de l'impact des médias sur les tribunaux et sur les juges est cruciale. En particulier, les services de détection et de répression n'apportent pas de réponse adéquate.

318. Des militants et des organisations de la société civile continuent de plaider en faveur de la révocation de certains juges ou chefs de juridictions, et de formuler dans les médias des critiques injustifiées et infondées sur le manque de professionnalisme et la réputation douteuse des juges. La méfiance de la société suscitée par de telles attaques pèse sur le travail des juges et revient à exercer sur eux une certaine forme de pressions psychologiques.

319. Au **Royaume-Uni**, les trois juges de la Haute Cour qui ont décidé que le Parlement devait avoir la possibilité de voter avant que le pays n'active l'article 50 du Traité de Lisbonne pour déclencher le processus du Brexit ont fait l'objet d'attaques personnelles virulentes²³⁹. De plus, un ministre a qualifié cette décision d'« inacceptable » dans les médias²⁴⁰.

²³⁹ « Les ennemis du peuple », Daily Mail, 3 novembre 2016.

²⁴⁰ BBC Question Time, 3 novembre 2016.

V. Conclusions

320. 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, comme c'était le cas dans le précédent rapport du Bureau du CCJE, en 2017. Les évolutions et situations observées pourraient compromettre l'indépendance du système judiciaire. Ces évolutions, qui mettent à mal l'indépendance réelle, effective de la justice, pourraient aussi porter atteinte à son image d'indépendance, entamant directement la confiance du public et son respect pour le système judiciaire et l'administration de la justice.
321. Comme le montre ce rapport, dans certains cas et dans certains pays, ces préoccupations sont très graves et les évolutions constatées menacent le fondement même de l'État de droit. Le Bureau du CCJE est vivement inquiet pour les juges touchés à titre personnel par les mesures prises à leur encontre par le pouvoir exécutif ou législatif. Il est résolu à continuer de suivre et d'examiner de près la situation des juges et des systèmes judiciaires dans les États membres et à leur fournir les conseils et les compétences qui pourraient leur être utiles. Le CCJE continuera d'examiner les atteintes présumées en matière d'indépendance et d'impartialité des juges, dans le plein respect de son mandat.
322. Pour ce faire, le CCJE s'appuie sur les normes mentionnées au paragraphe 13 ci-dessus, tout en prenant en considération le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire²⁴¹, dont le CCJE a soutenu la rédaction et qui énonce les principes et étapes essentiels à observer pour garantir et renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire.
323. Le Conseil de l'Europe est à l'origine d'un ensemble de normes très détaillé et très complet sur l'organisation des systèmes judiciaires et l'administration de la justice, et notamment du principe fondamental de l'indépendance de la justice et de ses implications dans la pratique. Les États membres peuvent donc s'appuyer sur des orientations approfondies pour concevoir des mesures et des textes de loi, ainsi que leur calendrier de réforme. À cet égard, le Bureau du CCJE ne peut que répéter, comme il l'a déjà souligné, 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 »²⁴².
324. Le Bureau du CCJE souhaiterait encourager les autorités compétentes des États membres à prendre note du présent rapport et à respecter les normes applicables du Conseil de l'Europe. Le CCJE se félicite de l'occasion qui lui est donnée de présenter ce rapport et d'appeler l'attention du Comité des Ministres sur ces questions et sur les informations fournies par les membres du CCJE et les autres parties concernées. Il attire également l'attention sur les avis et déclarations formulés par le Bureau du CCJE dans des situations particulières influant sur le système judiciaire des États membres. Ces documents servent à souligner une

²⁴¹ Approuvé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2016, document CM(2016)36 final.

²⁴² Voir l'avis n° 1 (2001) du CCJE sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges, par. 6.

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.

325. Le Bureau du CCJE invite ses membres et observateurs, les autorités nationales compétentes, les organes judiciaires et les associations de juges à lui présenter des informations et des commentaires sur les développements futurs concernant les questions décrites dans le présent rapport²⁴³.

²⁴³ Ce qu'on entend ici sont les informations et les commentaires sur les développements futurs intervenus après la période couverte par le présent rapport.

Annexe:

Commentaires des Etats membres

Arménie

Informations complémentaires concernant le paragraphe 172

Les forces de l'ordre arméniennes, guidées par les instructions du gouvernement, ont pris des mesures d'urgence pour assurer la sécurité du juge mentionné. Cette dernière s'est vu attribuer un garde de sécurité et son appartement a été placé sous protection. Une affaire pénale a été ouverte par la commission d'enquête pour avoir montré au juge un traitement méprisant. Une accusation a été portée contre deux personnes. L'enquête préliminaire est terminée et l'affaire pénale avec l'acte d'accusation est envoyée au tribunal²⁴⁴.

Le gouvernement arménien s'est pleinement engagé à garantir la sécurité et l'intégrité des juges afin qu'ils puissent exercer leurs fonctions professionnelles et administrer la justice sans ingérence.

Belgique

B. Indépendance organisationnelle : Conseils de la Justice et administration des tribunaux

Concernant les paragraphes 108, 109, 110:

Sur la question de l'autonomie de gestion et de la séparation des pouvoirs entre le judiciaire et l'exécutif :

Il convient tout d'abord de rappeler que, depuis toujours et conformément aux dispositions légales et constitutionnelles, tout acte d'un ministre est soumis à un contrôle administratif et budgétaire ex ante. Le contrôle par l'Inspection des Finances est une obligation légale qui a toujours existé. Dès lors, on ne peut pas affirmer, comme stipulé dans le point 109, que depuis 2014 le ministre de la justice a perdu son autonomie et que l'ordre judiciaire serait désormais assimilé à une administration publique.

Dans le cadre de l'autonomie de gestion, l'objectif est de passer d'une affectation des moyens par le ministre, sur la base des cadres légaux, à une affectation de ces moyens et une gestion autonome et responsable par la magistrature elle-même. Le cadre global de cette gestion sera déterminé de concert dans un contrat de gestion conclu entre les Collèges et le ministre de la justice. Ces Collèges composés de magistrats, gèreront la

²⁴⁴ <http://investigative.am/en/news/view/anna-danibekyan.html> ;
<http://investigative.am/en/news/view/anna-danibekyan-erku-andzi-mexadranq.html> ;
<http://investigative.am/en/news/view/anna-danibekyan-naxaqnnutyayn-avart.html>

magistrature, et formeront, comme l'indique le législateur, une zone tampon entre le pouvoir exécutif et les juridictions où la jurisprudence est élaborée. Le contrôle budgétaire et administratif ex ante disparaîtra tout en gardant la possibilité d'un recours a posteriori contre les décisions des Collèges en cas d'illégalité ou de non-respect du contrat de gestion.

Il est utile de rappeler que l'arrêt n° 138/2015 de la Cour constitutionnelle a validé la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire et a jugé que les dispositions attaquées ne violaient pas la Constitution belge combinée avec le principe de la séparation des pouvoirs et celui de l'indépendance du pouvoir judiciaire (déduits notamment des articles 151, 152, 154 et 155 de la Constitution), avec le principe de la légalité dans l'organisation judiciaire (déduits notamment des articles 146, 152, alinéa 1er, 154, 155 et 157 de la Constitution), avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A ce sujet, les passages suivants peuvent être cités :

« B. 37. En vertu de l'article 185/4, § 2, 5°, du Code judiciaire, le contrat de gestion règle notamment « le mode de mesure et de suivi de la réalisation du contrat de gestion et les indicateurs utilisés à cet effet ».

Contrairement à ce que soutient la partie requérante dans l'affaire n° 6026, cette disposition ne permet nullement au ministre de la Justice de s'immiscer dans la compétence juridictionnelle des juges. Par ailleurs, les indicateurs utilisés pour évaluer l'exécution du contrat de gestion ne sont pas déterminés de manière autonome par le ministre mais en concertation avec le collège concerné, qui est composé de magistrats. Etant donné qu'une évaluation de la mesure dans laquelle un contrat de gestion a été exécuté ne saurait affecter l'exercice, par les juges, de leur compétence juridictionnelle proprement dite, le fait que les juges ne puissent contester les méthodes d'évaluation de la réalisation de ce contrat, contenues dans le contrat de gestion, n'est pas incompatible avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles et les principes mentionnés dans le premier moyen dans l'affaire n° 6026. ».

« B.40.1. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la circonstance que les articles 146, 152, alinéa 1er, 154, 155 et 157 de la Constitution exigent une intervention du législateur pour les matières que ces articles mentionnent ne permet pas de conclure à l'existence d'un principe général de droit en vertu duquel chaque aspect de la gestion du pouvoir judiciaire devrait être réglé par la voie législative et en vertu duquel toute délégation au Roi en la matière serait exclue.

En effet, le principe de légalité contenu dans les articles précités de la Constitution porte sur l'établissement de tribunaux, la mise à la retraite des juges, la pension des juges, les traitements des membres de l'ordre judiciaire, les incompatibilités applicables aux juges et l'organisation des tribunaux, leurs compétences et le mode de nomination ainsi que la durée des fonctions de leurs membres. Il en ressort que la Constitution exige une intervention législative pour l'établissement des tribunaux, pour leur organisation sur le plan juridictionnel (le nombre de tribunaux, la répartition en ressorts, les compétences des tribunaux, la composition du siège, etc.) et pour le statut des juges.

Une délégation au Roi est en toute circonstance compatible avec le principe de légalité pour autant que la délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été déterminés au préalable par le législateur. ».

« B.44.2. Il en ressort (des travaux préparatoires) que le législateur, se fondant sur la circonstance qu'avant la loi du 18 février 2014, la gestion de l'organisation judiciaire était assurée par le pouvoir exécutif, a estimé qu'il y avait lieu, dans le cadre du transfert des compétences de gestion aux organes de l'organisation judiciaire, de continuer à prévoir un contrôle a posteriori de la part du pouvoir exécutif, et ce eu égard à l'importance du budget de l'organisation judiciaire. Il a estimé que ce contrôle ne pouvait être dissocié du fait que l'octroi de l'autonomie de gestion aux organes de l'organisation judiciaire devait être considéré comme un processus « évolutif », dans le cadre duquel ces organes peuvent acquérir les connaissances et les expertises de gestion nécessaires. Les objectifs poursuivis par le législateur ne sont pas illégitimes en soi, notamment eu égard au fait que les ministres compétents sont politiquement responsables devant la Chambre des représentants pour la politique menée en matière de justice et les moyens y afférents. ».

En 2018, le Ministre de la Justice a conclu une convention-cadre avec le Collège des cours et tribunaux relative à l'introduction d'une gestion autonome pour les cours et tribunaux qui nécessitera certaines adaptations du Code judiciaire. Il y est, ainsi, prévu d'adapter l'article 185/12 du Code judiciaire afin que le Collège soit seulement soumis au pouvoir de contrôle à postériori du ministre de la Justice et non plus celui du ministre du Budget.

La mise en œuvre complète de l'autonomie de gestion est toutefois ralentie en attente du nouveau gouvernement suite aux élections générales de mai 2019 et en l'absence d'une mesure de la charge de travail. En effet, pour que les moyens soient alloués en fonction des besoins réels de l'ordre judiciaire, il est nécessaire de disposer d'un outil de mesure objective de la charge de travail. Celui-ci fait défaut aujourd'hui en raison, entre autres, de l'absence de données statistiques uniformes et validés.

En attendant, l'affectation des moyens en personnel (y compris les magistrats) se fait en concertation entre le collège des cours et tribunaux et celui du ministère public, et le ministre, tenant compte de la charge de travail et des cadres légaux.

Sur la question du non remplissage des cadres :

La Belgique connaît, comme beaucoup de pays européens, des restrictions budgétaires. Le Ministre de la Justice ne peut dépenser que le budget que le législateur lui accorde. Il faut toutefois remarquer que, malgré le contexte d'austérité, le budget alloué au personnel de l'ordre judiciaire (magistrats et non-magistrats) a particulièrement augmenté entre 2014 et 2019. L'enveloppe budgétaire pour les moyens en personnel s'élevait à 634 millions d'euros en 2015. En 2019, cette même enveloppe s'élevait à 694 millions d'euros. Un total de 1.399 places vacantes a été publié durant cette même période sur un cadre d'environ 2500 magistrats (siège et ministère public confondus). La répartition des places vacantes se fait en concertation avec le Collège des cours et tribunaux et celui du ministère public, lesquels doivent tenir compte de la charge de travail des différentes juridictions.

Quant à l'occupation de ces places, le ministre a dû faire face à un facteur qui échappe à son contrôle, à savoir le manque de candidats, voire l'absence de lauréats présentés par le Conseil supérieur de la Justice. Ainsi, parmi les 1.399 places vacantes publiées entre 2014 et 2019, 383 étaient des republications en l'absence de candidats.

Pour remédier à cette pénurie, le ministre de la Justice a adopté diverses mesures : notamment, le stage judiciaire a été réformé en 2017 afin d'attirer davantage de

candidats (loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice).

Depuis 2017 également, le concours d'admission au stage judiciaire est organisé à la demande du ministre de la Justice ou de son délégué avec la possibilité de demander au Conseil supérieur de la Justice l'organisation d'un deuxième concours au cours de la même année judiciaire en fonction de nécessités du terrain. Le Ministre de la Justice a fait usage de cette faculté en 2018 et 2019.

Enfin, il faut noter qu'en l'absence d'un outil de mesure objective de la charge de travail, il est impossible de déterminer si les actuels cadres légaux correspondent aux besoins effectifs des juridictions. C'est d'ailleurs ce qu'a constaté le Conseil supérieur de la Justice dans un audit sur la gestion des ressources humaines au sein des tribunaux de première instance, réalisé en décembre 2017. Dès lors, le non remplissage des cadres n'est pas toujours synonyme d'un déficit de magistrats.

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

Concernant le paragraphe 174 :

La loi du 23 mars 2019 modifiant le Code judiciaire en vue d'améliorer le fonctionnement de l'ordre judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 offrant ainsi un ancrage légal au Guide édité en 2012 par le Conseil supérieur de la Justice (article 27 de la loi rétablissant l'article 305 du Code judiciaire).

L'article 404 du Code judiciaire prévoit désormais, concernant toutes les catégories de magistrats (effectifs, suppléants, non professionnels), que les devoirs de leur charge, la dignité de son caractère, et les tâches de leur charge sont interprétés, notamment, à la lumière des principes généraux relatifs à la déontologie.

Une formation en déontologie leur est imposée et, annuellement, chaque entité judiciaire devra mentionner dans son rapport de fonctionnement les initiatives qu'elle a prises en vue de faire respecter la déontologie.

D. La base économique du bon fonctionnement du système judiciaire

Concernant le paragraphe 259:

Depuis 2018, le projet « New Infra » a été lancé. « New Infra » représente une autre politique de gestion des bâtiments, avec une approche globale. La Justice occupe en effet un très grand nombre de bâtiments judiciaires et doit dès lors viser une politique et une gestion dirigées centralement, basées sur l'efficacité et le professionnalisme. Une politique de sécurité globale et améliorée en fait partie. C'est pourquoi chaque région obtient un coordonnateur safety & security. Ce coordonnateur reçoit ses instructions de la part d'un service central pour pouvoir ainsi garantir un suivi cohérent de la sécurité. Au lieu d'une politique de sécurité basée sur les incidents, l'on bascule donc vers une politique avec une sécurité de base garantie, complétée par des mesures flexibles et complémentaires sur la base d'une estimation des risques et une analyse de la menace adéquates.

Les nouveaux palais de justice et ceux qui ont été rénovés récemment suivent cette logique. Quant aux anciens palais de justice, si une situation de menace est identifiée,

des actions spécifiques sont prises au cas par cas en concertation avec les services de sécurité compétents, voire les services de police.

Le Code judiciaire contient également plusieurs bases légales permettant de répondre à des situations ponctuelles. Ainsi, en son article 72, il prévoit la possibilité de déplacer temporairement le siège d'une justice de paix ou d'un tribunal de police dans une autre commune de l'arrondissement judiciaire en cas de force majeure (l'état de salubrité d'un bâtiment peut être un cas de force majeure). Un même mécanisme de transfert est prévu à l'article 86bis du Code judiciaire pour le siège ou une division d'un tribunal de première instance, du travail ou de l'entreprise dans une autre commune de l'arrondissement ou du ressort, ainsi qu'à l'article 113quater pour le siège d'une cour.

L'article 76, §6, du Code judiciaire prévoit, quant à lui, qu'en cas de risque pour la sécurité, le président du tribunal de première instance peut, sur réquisition écrite ou orale du procureur du Roi, ordonner que le tribunal correctionnel tienne une ou plusieurs audiences dans une affaire déterminée au siège d'un tribunal de première instance du ressort de la cour d'appel et, s'il échet, que cette affaire y soit jugée.

Pour le futur, plusieurs projets de rénovation seront lancés, comme par exemple :

Mons : nouveau site pour les services du tribunal de première instance, du tribunal et de l'auditorat du travail ;

Tournai : un nouveau projet pilote avec un front office moderne, un guichet unique et un guichet électronique pour le justiciable, avec des espaces bureau flexibles et des salles d'audience multifonctionnelles, et ceci pour le tribunal de première instance, le tribunal de l'entreprise, le tribunal du travail et le tribunal de police ;

Eupen : poursuite de la rénovation des bâtiments existants au profit du tribunal de l'entreprise, d'un tribunal du travail, des justices de paix et du barreau ;

Verviers : une nouvelle infrastructure adaptée au profit du tribunal et de l'auditorat du travail et des justices de paix ;

Namur : un nouveau palais de justice à la disposition de tous les services judiciaires ;

Bruxelles : démarrage de la rénovation des façades du palais de justice ainsi que la désignation d'un bureau d'études pour la rénovation de l'intérieur ;

Asse : nouvelle construction pour les services du parquet, de la justice de paix et du SPF Finances ;

Anvers – Britse Lei : finalisation de la rénovation du vieux palais de justice ;

Malines : un nouveau projet pilote avec un front office moderne, un guichet unique et un guichet électronique pour le justiciable, avec des espaces bureau flexibles et des salles d'audience multifonctionnelles, et ceci pour le tribunal de première instance, le tribunal de l'entreprise, le tribunal du travail et le tribunal de police ;

Bruges : rénovation de l'enveloppe extérieure.

Bulgarie

Au titre des paragraphes 60 et 61 du chapitre IV « Questions concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire se posant au niveau des pays », section A « Indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des juges » :

Afin de garantir l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire et d'introduire un modèle efficace et constitutionnel permettant de mener une enquête à l'encontre d'un

procureur général, le Conseil des ministres, par sa décision n° 736 du 7 décembre 2019, a approuvé un projet de loi visant à compléter le Code de procédure pénale (loi portant modification et complément du Code pénal), qui a été soumis à l'Assemblée nationale avec la signature 902-01-66/09.12.2019.

Le projet de loi est mis en œuvre conformément aux recommandations du Mécanisme de coopération et de vérification (MCV) de l'Union européenne et du Service d'appui à la réforme structurelle de la Commission européenne concernant la réforme du ministère public et son interaction avec les autres institutions, notamment un mécanisme permettant de rendre compte au grand public des progrès accomplis.

Le projet de loi est également conforme aux recommandations formulées dans l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) publié le 9 décembre 2019.

Par ailleurs, en raison de différentes interprétations et fluctuations – tant dans les milieux juridiques que politiques – relatives au projet de loi portant modification et complément du Code pénal soumis à l'Assemblée nationale, le Conseil des ministres a approuvé le 18 décembre 2019 une requête soumise à la Cour constitutionnelle lui demandant de donner une interprétation obligatoire de la disposition de l'article 126, paragraphe 2, de la Constitution de la République de Bulgarie.

La question spécifique suivante a été ainsi formulée : « Dans le cadre du contrôle de la légalité et de la direction méthodique exercés par le procureur général sur l'activité de tous les procureurs en vertu de l'article 126, paragraphe 2, de la Constitution, est-il prévu qu'un procureur puisse effectuer des contrôles, des enquêtes ou d'autres actions procédurales sur la base de signalements émis à l'encontre du procureur général en vertu du principe généralement admis comme élément de l'État de droit selon lequel "on ne peut pas se juger soi-même" ? »

Le 20 décembre 2019, à la demande du Conseil des ministres, la Cour constitutionnelle a introduit l'affaire constitutionnelle n° 15/2019.

Au titre du paragraphe 111 du chapitre IV « Questions concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire se posant au niveau des pays », section B « Indépendance organisationnelle : Conseils de la justice et administration des tribunaux » :

Au cours des 20 dernières années, le processus d'intégration des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale dans les structures du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne a été guidé par la recherche de normes communes visant à renforcer l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme. Le respect des normes et des recommandations relatives à la mise en place d'un système judiciaire indépendant qui protège les droits des citoyens et offre des garanties contre les abus de pouvoir est une condition préalable essentielle à l'inclusion dans le processus d'intégration. Les problèmes identifiés ci-dessus, tout comme la direction dans laquelle la réforme judiciaire devrait s'engager, ont été analysés dans un certain nombre de rapports et d'avis : de la Commission européenne dans le cadre du Mécanisme de coopération et de vérification (MCV), de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), du Conseil consultatif des juges européens du Conseil de l'Europe (CCJE) et du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO).

Les rapports successifs du MCV ont souligné la nécessité de mener une réforme judiciaire d'envergure, qui comporte des aspects structurels, organisationnels, procéduraux et de ressources.

Ces rapports ont explicitement formulé les recommandations suivantes :

- poursuivre la réforme du Conseil supérieur de la magistrature en impliquant les organisations professionnelles et d'autres parties prenantes ;

- appliquer des critères objectifs de mérite, d'éthique professionnelle et de transparence aux nominations judiciaires, y compris pour les postes de haut niveau, et mettre en œuvre ces nominations en temps voulu ;
- renforcer la sécurité du système d'attribution aléatoire des affaires et la modernisation du système ;
- améliorer la transparence et le respect des règles éthiques dans le processus de sélection, notamment en appliquant le principe « un juge, une voix » au quota judiciaire des membres du Conseil supérieur de la magistrature ;
- introduire des normes et des procédures de sanction claires pour garantir la cohérence des décisions prises dans le cadre des procédures disciplinaires.

Une part importante des changements constitutionnels et juridiques requis pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire sont formulés dans l'avis n° 444/2007 de la Commission de Venise. Les principales recommandations concernant la structure et le fonctionnement du CSM ont été réitérées dans les avis n° 515/2009 et n° 816/2015.

Les principales conclusions, critiques et recommandations vont dans les directions suivantes :

- Afin de garantir l'indépendance des juges et de prévenir toute ingérence, il convient de doter le CSM d'une nouvelle structure de façon à créer deux chambres séparées, une pour les juges et une autre pour les procureurs et les enquêteurs. Afin de garantir l'indépendance des juges, les membres du CSM représentant les procureurs et les enquêteurs ne devraient pas être autorisés à participer à la résolution des problèmes de gestion du personnel qui ont trait aux juges.

- L'élection à la majorité simple de 11 membres du Conseil supérieur de la magistrature par le parlement permet au parti au pouvoir et à la majorité de dominer l'élection. Cela entraîne un affaiblissement de la légitimité et un manque de soutien dans des cercles relativement larges de la société. La sélection des membres du CSM du quota parlementaire devrait s'appuyer sur un consensus solide. Le parlement doit discuter des nominations au sein de la commission parlementaire compétente avant de voter en plénière. Ce mécanisme devrait permettre à l'opposition de participer au processus électoral de manière adéquate, ce qui ne peut être obtenu par un vote à la majorité simple. L'élection des membres du CSM du quota parlementaire devrait se faire à la majorité qualifiée des deux tiers, afin de garantir un certain degré d'indépendance par rapport à l'influence politique.

En ce qui concerne la structure, la composition et le fonctionnement du CSM, des recommandations similaires ont été émises à maintes reprises par le CCJE et le GRECO.

Ces mesures spécifiques ont été envisagées dans la Stratégie actualisée pour la poursuite de la réforme du système judiciaire, adoptée par le Conseil des ministres en décembre 2014 et approuvée par l'Assemblée nationale en janvier 2015, avec un horizon de 7 ans pour la mise en œuvre des réformes – le principal point de départ et objectif étant de garantir l'indépendance de la justice.

Le 16 décembre 2015, l'Assemblée nationale a adopté des modifications constitutionnelles visant à diviser le CSM en deux chambres, l'une pour les juges et l'autre pour les procureurs, afin de traiter séparément le développement du personnel et la responsabilité disciplinaire des magistrats. Il a également été prévu d'attribuer à l'Inspection du CSM de nouvelles compétences afin qu'elle contrôle l'intégrité, les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine des magistrats, ainsi que la mise en œuvre de mesures portant atteinte au prestige du pouvoir judiciaire et à l'indépendance des magistrats.

Ces changements constitutionnels ont été suivis par l'adoption de deux séries de modifications de la loi sur le pouvoir judiciaire, adoptées le 31 mars et le 27 juillet 2016, respectivement. Ces modifications ont aussi apporté des garanties supplémentaires pour l'indépendance et l'impartialité de la justice, notamment en améliorant la procédure

de confirmation des magistrats et l'évolution de leur carrière, ainsi que leur responsabilité disciplinaire. Avant d'être adoptés, les modifications et les compléments de la loi sur le pouvoir judiciaire ont été discutés au sein du Conseil pour la mise en œuvre de la stratégie actualisée de réforme judiciaire, créé par le gouvernement en janvier 2016. Ce Conseil regroupe des représentants de diverses institutions, des magistrats, des organisations non gouvernementales et des universitaires.

Les amendements et les compléments apportés à la loi sur le pouvoir judiciaire, adoptés le 31 mars (promulgués dans le JO n° 28 du 8 avril 2016) et le 27 juillet 2016 (amendés dans le JO n° 62 du 9 août 2016), respectivement, prévoient la division du CSM en deux chambres – l'une pour les juges, l'autre pour les procureurs – afin de pouvoir traiter séparément le développement du personnel et la responsabilité disciplinaire des magistrats. Doté de sa nouvelle structure, le Conseil supérieur de la magistrature exerce ses pouvoirs par le biais d'une assemblée plénière, d'une chambre des juges et d'une chambre des procureurs. Les questions concernant l'ensemble de la sphère judiciaire relèvent des pouvoirs de la plénière. La plénière a le pouvoir de déterminer les circonscriptions judiciaires, les sièges et le nombre de tribunaux de grande instance, de tribunaux de police, de tribunaux administratifs, d'instances d'appel et de parquets. Elle a également le pouvoir d'établir et de fermer les tribunaux et les parquets, de transférer leur siège et de désigner les villes qui relèvent du tribunal de district et du parquet de district concernés, sachant que le parquet suit la structure des tribunaux. L'assemblée plénière a le pouvoir de prendre des arrêtés dans les cas prévus par la loi. Les pouvoirs sont attribués aux chambres en fonction de leur spécialisation professionnelle. Les membres du CSM issus du quota parlementaire sont élus à la majorité des deux tiers des membres du Parlement. Les membres du CSM issus du quota judiciaire sont élus directement par l'Assemblée générale concernée (des juges, des procureurs, des enquêteurs), à bulletin secret.

Le Conseil de la magistrature se compose de 25 membres. Le président de la Cour suprême de cassation, le président de la Cour suprême administrative et le procureur général en sont membres de droit. L'Assemblée nationale élit onze membres du Conseil supérieur de la magistrature – six pour la chambre des juges et cinq pour la chambre des procureurs. L'élection des chambres est organisée parmi les juges, les procureurs, les enquêteurs, les juristes habilités, les avocats et autres juristes présentant de grandes qualités morales et professionnelles, en fonction de leur qualification et de leur spécialisation professionnelles.

Les juges élisent parmi eux six membres du Conseil supérieur de la magistrature pour la chambre des juges. Les procureurs élisent parmi eux quatre membres du Conseil supérieur de la magistrature pour la chambre des procureurs. Les enquêteurs élisent parmi eux un membre du Conseil supérieur de la magistrature pour la chambre des procureurs. La plénière du CSM comporte 14 représentants de la chambre des juges et 11 représentants de la chambre des procureurs. Il convient de rappeler que les présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative, qui sont membres de la chambre des juges du CSM, sont aussi des magistrats en exercice. Les modifications constitutionnelles et législatives citées ont mis en œuvre les recommandations formulées par la Commission de Venise avant le lancement de la réforme législative.

En ce qui concerne l'avis n° 885/2016 de la Commission de Venise (adopté lors de la 112^e session plénière les 6 et 7 octobre 2017)

L'avis n° 885/2016 de la Commission de Venise relatif à la loi sur le pouvoir judiciaire, telle que modifiée par les deux paquets d'amendements adoptés en mars et juillet 2016, contient des recommandations visant à surmonter certaines des lacunes alléguées par la Commission afin de renforcer les progrès réalisés par les amendements en 2016.

Le ministère de la Justice a analysé la corrélation avec les recommandations précédentes de la Commission de Venise et a constaté que ces recommandations

nécessitaient des changements tant au niveau constitutionnel que législatif. La République de Bulgarie a déclaré lors de la 112^e session plénière des 6 et 7 octobre 2017 qu'aucune autre modification constitutionnelle n'était possible à l'heure actuelle. La République de Bulgarie considère par ailleurs que les modifications apportées en 2016 à la loi sur le pouvoir judiciaire sont encore relativement récentes et que l'effet de leur mise en œuvre doit être évalué avant de procéder à toute autre modification.

Au titre des paragraphes 175 à 187 du chapitre IV « Questions concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire se posant au niveau des pays », section C « Impartialité des juges, codes de déontologie et de conduite professionnelles, et mesures disciplinaires » :

la dernière loi modifiant et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire, adoptée par l'Assemblée nationale le 23 janvier 2020, a affiné la réglementation de 2016 dans les grandes directions suivantes :

Modifications de la réglementation relative à la suspension des juges, des procureurs et des enquêteurs :

L'objectif est d'aligner la réglementation relative à la suspension des juges, des procureurs et des enquêteurs sur la décision de la Cour constitutionnelle n° 2 de 2019 et sur les recommandations de la Commission de Venise à cet égard, énoncées dans l'avis n° 855/2016 du 9 octobre 2017.

Conformément à la décision de la Cour constitutionnelle susmentionnée, « priver les chambres respectives du CSM de la possibilité d'évaluer si le magistrat doit être suspendu ou non de ses fonctions, en étant obligé de se conformer à la loi prescrite à l'article 230, paragraphe 1 de la loi sur le pouvoir judiciaire, est incompatible avec le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire ». C'est la raison pour laquelle ce texte, ainsi qu'une partie de la disposition énoncée au paragraphe 2, ont été déclarés inconstitutionnels. Selon la Cour constitutionnelle, il est approprié et constitutionnel d'accorder au CSM la possibilité d'évaluer si la protection spécifique du prestige du pouvoir judiciaire doit être mise en œuvre ou non dans un cas donné.

Dans son avis n° 855/2016, la Commission de Venise a recommandé que, lors de la suspension d'un juge, le CSM évalue si les preuves présentées sont suffisamment convaincantes (sans nécessairement être « hors de tout doute raisonnable ») et si elles exigent une suspension (paragraphe 46). En ce qui concerne le délai de suspension, il est recommandé que le CSM puisse fixer des délais courts pour l'enquête.

Compte tenu de ce qui précède, la nouvelle révision de l'article 230 prévoit, dans tous les cas, que la chambre concernée puisse mener une évaluation pour autoriser la suspension et qu'elle ait la possibilité d'entendre ou de recueillir une observation écrite du magistrat concerné, introduisant ainsi un élément contradictoire. Il est prévu que la durée de la suspension dans la phase préalable au procès pénal n'excède pas celle prévue à l'article 234, paragraphe 8, du Code de procédure pénale et que, si les circonstances venaient à changer pendant la phase préalable au procès ou pendant la procédure judiciaire, le magistrat suspendu puisse demander à réintégrer son poste. Une règle spéciale de suspension automatique est prévue uniquement dans les cas où des mesures de détention préventive ou d'assignation à résidence ont été ordonnées. Lorsque ces mesures sont modifiées, le maintien de la suspension est à nouveau soumis à l'examen de la chambre concernée. La suspension est soumise à un contrôle judiciaire dans tous les cas, et le magistrat suspendu comme le parquet ont le droit de faire appel.

Les magistrats ne sont plus tenus de divulguer leur affiliation à des organisations professionnelles.

En ce qui concerne les recommandations de la Résolution 2188 de l'APCE (2017) aux autorités bulgares :

1. Poursuivre la réforme du CSM, de la justice et du ministère public, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe ;

(Veuillez prendre en compte les informations relatives aux paragraphes 60, 61 et 175 à 187 du rapport)

2. Renforcer leurs efforts de lutte contre la corruption et, en particulier, établir une agence de lutte contre la corruption :

La Bulgarie a connu d'importants changements institutionnels au fil des ans, qui se sont notamment traduits par la création en 2012 d'un tribunal pénal et d'un parquet spécialisés pour la criminalité organisée, ainsi que d'une Commission indépendante pour la confiscation des biens acquis illégalement (KONPI) ayant pour mandat de confisquer les biens acquis illégalement et en l'absence de condamnation. La loi sur la prévention de la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement (promulguée dans le JO n° 7/2018) a mis en place, sur la base de la KONPI, un nouvel organe indépendant unique de lutte contre la corruption – la Commission pour la prévention de la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement – une instance gouvernementale permanente spécialisée et indépendante, chargée de la mise en œuvre de la politique générale de lutte contre la corruption et de la confiscation des biens acquis illégalement.

La loi sur la prévention de la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement est axée sur la réforme du cadre institutionnel dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption, qui recherche une plus grande efficacité et une meilleure coordination entre les instances et les unités existantes de l'administration publique. La Commission pour la prévention de la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement regroupe la Commission pour la prévention et l'identification des conflits d'intérêts, le Centre de prévention et de répression de la corruption et de la criminalité organisée qui dépend du Conseil des ministres, l'unité du Bureau national d'audit compétente pour les activités relevant de la loi abrogée sur la transparence du patrimoine des personnes occupant une haute fonction publique ou un autre poste important, ainsi que l'Agence d'État pour la sécurité nationale chargée de lutter contre la corruption chez les hauts fonctionnaires.

Le rôle de chef de file de la Commission dans la confiscation des biens acquis illégalement est reconnu. L'objectif est de créer le lien nécessaire entre les fonctions de prévention de la corruption, de supervision des déclarations de patrimoine, d'identification des conflits d'intérêts, de confiscation des biens acquis illégalement et de renforcement des activités de lutte contre la corruption par la collecte, l'analyse et la vérification d'informations sur les actes de corruption commis par de hauts fonctionnaires.

Cette combinaison de fonctions est importante, car les conflits d'intérêts et la corruption sont souvent à l'origine de l'enrichissement inexplicé des personnes concernées. Elle permet de préserver et renforcer les résultats obtenus jusqu'à présent et les bonnes pratiques mises en œuvre en matière de confiscation civile.

La Commission est une instance collective composée de cinq membres – un(e) président(e), un(e) vice-président(e) et trois autres membres. Les membres doivent avoir la citoyenneté bulgare et faire preuve de hautes qualités professionnelles et morales. Le ou la président(e) doit avoir au moins 10 ans d'expérience juridique, le ou la vice-président(e) doit avoir au moins 5 ans d'expérience professionnelle sur le terrain et les autres membres doivent avoir au moins 5 ans d'expérience professionnelle. Le ou la président(e) de la Commission est élu(e) par l'Assemblée nationale sur proposition des membres du parlement. Le ou la vice-président(e) et les autres membres de la Commission sont élus par l'Assemblée nationale sur proposition du président de la Commission. L'indépendance de la Commission est assurée par les principes et les

procédures proposés pour sa structuration, tout en garantissant la transparence, la responsabilité et la publicité de ses activités. Le contrôle parlementaire et l'interaction efficace avec les institutions d'autres autorités offrent des garanties juridiques pour l'indépendance de cette nouvelle instance.

L'Assemblée nationale exerce un contrôle sur les activités de la Commission et ses membres sont tenus, sur invitation, de se présenter devant l'Assemblée nationale pour fournir les informations demandées. La Commission présente à l'Assemblée nationale un rapport annuel sur ses activités, ce qui garantit un contrôle public sur les activités de la Commission. La loi vise à protéger les intérêts de la communauté en :

- luttant efficacement contre la corruption ;
- veillant à ce que les titulaires d'une fonction publique exercent leurs pouvoirs ou leurs fonctions avec honnêteté et intégrité, conformément à la Constitution et au droit national ;
- prévenant la possibilité d'acquisition illégale de biens et de leur aliénation.

La loi sur la prévention de la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement codifie et optimise la réglementation anticorruption :

- elle reflète la volonté de créer une agence unifiée de lutte contre la corruption qui intègre les efforts et l'expertise des unités existantes ;
- une approche unifiée, une coordination et des synergies interinstitutionnelles et internationales efficaces se font jour dans la lutte contre la corruption de haut niveau ;
- un mécanisme de restructuration optimale lié à la fermeture et à la transformation des institutions existantes est en place ;
- un ensemble précis de procédures est envisagé pour prendre des mesures de lutte contre la corruption et pour identifier et saisir les biens acquis illégalement ;
- un nouveau niveau d'interconnexion des banques d'information existantes est garanti comme fondement de la lutte contre la corruption ;
- une étape importante est franchie dans l'identification et l'analyse des réseaux de dépendance qui relie la corruption au crime organisé.

3. Conclusions des derniers rapports de la CE sur le Mécanisme de coopération et de vérification (MCV).

- Le 13 novembre 2018, la Commission a publié son rapport annuel sur les progrès accomplis par la Bulgarie au regard des indicateurs du MCV. La Commission a indiqué que les progrès réalisés étaient significatifs pour l'ensemble des indicateurs du MCV. Pour la première fois, il a été constaté que l'indicateur n° 1 (indépendance de la justice), l'indicateur n° 2 (cadre législatif) et l'indicateur n° 6 (lutte contre la criminalité organisée) étaient provisoirement clôturés et que les indicateurs n° 3 (poursuite de la réforme du système judiciaire), n° 4 (lutte contre la corruption à haut niveau) et n° 5 (lutte contre la corruption locale et frontalière) avaient enregistré d'importants progrès, les recommandations étant très proches de la mise en œuvre.

Les avancées les plus visibles concernent l'élaboration et l'adoption d'un cadre législatif complet pour lutter contre la corruption dans les plus hautes sphères du pouvoir. Le degré élevé de continuité, tant en ce qui concerne le cadre législatif que la fusion harmonieuse des différentes structures au sein de la nouvelle commission, a été explicitement souligné. Une procédure transparente de sélection de l'organe de gestion de cette nouvelle instance a été présentée.

L'évaluation positive de la CE se fonde également sur les élections transparentes des membres du CSM en 2017 et la qualité du travail du CSM nouvellement élu, sur l'élection des responsables de système judiciaire, sur les nouveaux pouvoirs de l'Inspection du CSM, sur les modifications apportées au Code de procédure pénale en ce qui concerne l'inclusion des affaires de corruption de haut niveau dans la compétence du tribunal pénal spécialisé et sur l'adoption de la loi sur la prévention de la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement. Le rapport énonce clairement

la possibilité de clôturer le processus du MCV l'année prochaine si le rythme et le caractère irréversible des réformes en cours se maintiennent.

Le 22 octobre 2019, la CE a publié son rapport sur les progrès réalisés par la Bulgarie au cours de l'année précédente concernant la mise en œuvre des 17 recommandations finales émises par la Commission dans son rapport de janvier 2017. Le rapport relève avec satisfaction les efforts constants déployés par la Bulgarie pour mettre en œuvre ces recommandations. Pour la première fois depuis la mise en place de ce mécanisme en Bulgarie en 2007, notre pays a de réelles chances de clôturer ce processus.

La Commission est d'avis que les progrès accomplis par la Bulgarie dans le cadre du MCV sont suffisants pour que le pays respecte les engagements qu'il a pris lors de son adhésion à l'UE. La Bulgarie doit poursuivre ses efforts sans relâche pour transposer les engagements énoncés dans le rapport dans une législation spécifique et assurer sa mise en œuvre dans la durée. La Bulgarie doit suivre la mise en œuvre en cours des réformes par l'intermédiaire d'un nouveau conseil, qui entrera en fonction après l'achèvement du suivi de la Commission. Les conclusions établies serviront d'ailleurs de fondement au futur dialogue avec la Commission au sein d'un mécanisme complet de protection de l'État de droit. Le suivi interne et le mécanisme déployé à l'échelle de l'UE doivent soutenir la viabilité et l'irréversibilité des réformes, même après la clôture du MCV pour la Bulgarie.

Pologne

a) L'affirmation concernant la situation de dépendance politique du Conseil national de la magistrature (énoncée par les associations MEDEL et FEJA aux paragraphes 80 et 81 du rapport) est une thèse arbitraire qui ne repose sur aucun fait probant et ne s'accompagne d'aucune tentative d'étayer les hypothèses exposées. Il en va de même pour les allégations concernant l'influence exercée par le pouvoir exécutif, notamment la ministre de la Justice, sur les activités menées par le Conseil national de la magistrature et sur la jurisprudence des juges – allégations également dénuées de fondement et qu'aucun fait probant ne vient corroborer. Pour prouver cette thèse, toute personne formulant une telle affirmation devrait présenter des actes juridiques ou des ordonnances internes susceptibles de démontrer l'influence des représentants du pouvoir exécutif sur les mesures prises par les membres du Conseil national de la magistrature ou sur les décisions des juges.

Le Conseil national de la magistrature prend ses décisions sous forme de résolutions en toute indépendance, comme en témoignent les procès-verbaux et les enregistrements réguliers de ses réunions (qui se déroulent en ligne). La ministre de la Justice, en tant que l'une des 25 membres du Conseil au statut égalitaire, exprime sa volonté en participant au vote, ce qui correspond à une voix sur 25.

b) En ce qui concerne le rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe du 28 juin 2019 (CommDH (2019) 17, paragraphe 59 et suivants) et la déclaration de la Commissaire du 3 septembre 2019 (citée aux paragraphes 129 et 130 du présent rapport), il convient de noter que dans les deux cas, la Commissaire n'a pas présenté un seul exemple spécifique de cas confirmant ses allégations selon lesquelles les juges subiraient une répression politique pour leurs déclarations publiques. Il serait opportun d'indiquer au moins une référence de cas spécifique illustrant ce genre de situation, afin de pouvoir ensuite produire un commentaire détaillé à partir de faits concrets. Les rumeurs véhiculées par les médias n'offrent pas de base raisonnable – notamment aux avocats – pour formuler des allégations de grande portée sur « l'engagement de procédures disciplinaires contre des juges ayant exprimé ouvertement leur point de vue ».

c) Contrairement à ce que prétend MEDEL au paragraphe 126, le Conseil national de la magistrature polonais ne dépend absolument pas du pouvoir exécutif. Cette relation a pris fin il y a plus de dix ans lorsque le Conseil national de la magistrature s'est séparé de la Chancellerie du Président de la République de Pologne sur le plan organisationnel et budgétaire. Les membres du Conseil national de la magistrature ne rendent aucun compte aux représentants des pouvoirs exécutif et législatif.

d) On ne peut que réfuter les points suivants de la thèse énoncée au paragraphe 133 :

1) Le Conseil national de la magistrature n'est pas une « nouvelle » institution, contrairement à ce qu'avance la thèse au paragraphe 133.

2) L'élection des membres du Conseil national de la magistrature parmi les juges pour le mandat commençant en 2018 ne constitue pas un revers ; il s'agit d'une forme de mise en œuvre des principes constitutionnels de coopération et d'équilibre entre les pouvoirs. Le statut judiciaire de ces membres, et en particulier leur indépendance en matière d'activité judiciaire, ne peut être remis en cause du seul fait qu'ils se soustraient à la pression de leur environnement professionnel.

3) En outre, le paragraphe 133 ne creuse pas plus avant les thèses énoncées et ne fournit aucun élément justifiant l'opinion selon laquelle l'élection des membres du Conseil national de la magistrature serait contraire aux normes du Conseil de l'Europe.

Lorsqu'on se livre à une interprétation historique des motifs juridiques qui justifient la création du Conseil national de la magistrature, il apparaît clairement que ce n'est pas la Constitution, mais la loi (conformément à la volonté du législateur) qui était censée décider du mode de sélection des membres dudit Conseil²⁴⁵, et qui le détermine encore aujourd'hui. En vertu de cette loi, plus de la moitié des membres du Conseil national de la magistrature sont des juges – actuellement choisis par d'autres juges (paragraphe 27 de la Rec(2010)12 : « juges choisis par leurs pairs ») – et, en complément seulement, la garantie du caractère pleinement démocratique de cet organe passe par la soumission de candidats choisis au *Sejm* (la chambre basse du parlement polonais) qui les élit en sa qualité de représentant de la société. Il ne peut y avoir d'objection à l'élection d'un membre du Conseil national de la magistrature par les représentants de la société, car cela signifie accorder à la personne élue le respect et la confiance des citoyens, ce qui revêt une importance capitale pour l'administration de la justice et s'inscrit en parfaite adéquation avec la théorie de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs.

e) Dans le même temps, en ce qui concerne les allégations plus générales exprimées aux paragraphes 126 et 133 et les documents qui y sont cités, il convient de noter que le Conseil national de la magistrature dans sa composition précédente, en révoquant la mandature commune de ses membres par sa résolution interne du 12 février 2002²⁴⁶ (contraire aux dispositions de l'article 187 de la Constitution polonaise), contrevient en

²⁴⁵ Modèle adopté dans l'article 60, paragraphe 3, de la Constitution de la République populaire de Pologne dans la formulation introduite par l'amendement du 8 avril 1989 (Journal officiel 1989.19.101) : « Les pouvoirs, la composition et le mode de fonctionnement du Conseil national de la magistrature sont définis par la loi » et conservée dans la Constitution de la République de Pologne suite à l'amendement introduit par la loi constitutionnelle du 17 octobre 1992 sur les relations entre les autorités législatives et exécutives de la République de Pologne et sur les collectivités locales (Journal officiel 1992.84.426). On retrouve ce modèle avec un contenu similaire (« La structure, le champ d'activités et les procédures de travail du Conseil national de la magistrature, ainsi que les modalités de désignation de ses membres, sont fixés par la loi ») dans l'article 187, paragraphe 4, de la Constitution polonaise du 2 avril 1997, sur la base de laquelle a été adoptée la loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature (Journal officiel 2011 n° 126, point 714, tel que modifié)

²⁴⁶ Disponible à l'adresse suivante : <http://www.krs.pl/pl/dzialalnosc/opinie-i-stanowiska/f,94,opinie-i-stanowiska-2002-r/211,od-stycznia-do-grudnia-2002-r/1863,stanowisko-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-12-lutego-2002-r>

fait au mandat constitutionnellement établi du Conseil national de la magistrature, de sorte que l'allégation de révocation anticipée du mandat des membres actuels du Conseil national de la magistrature en 2018 est totalement infondée. On ne peut pas mettre fin à quelque chose qui n'existe plus. L'unification de 15 mandats de membres du Conseil national de la magistrature – fixés de manière anticonstitutionnelle – ne pouvait se faire autrement qu'en modifiant la mandature au moment de l'entrée en vigueur de la réforme. Le rétablissement d'un statut juridique conforme à la Constitution s'accompagne souvent d'une controverse sociale et judiciaire, comme en témoignent, par exemple, les doutes liés aux effets des arrêts du Tribunal constitutionnel concernant les décisions de justice rendues pendant la période de report de la date à laquelle les dispositions reconnues par le Tribunal constitutionnel comme incompatibles avec le critère de contrôle juridique perdent leur caractère contraignant.

f) Le problème de la confiance dans le système de justice évoqué au paragraphe 289 du rapport existe depuis longtemps en Pologne et n'a pas été réglé après 1989. Depuis le début des années 1990 et la décision prise à ce moment-là quant à l'absence d'un véritable contrôle des juges, la question du pouvoir judiciaire revient constamment dans les médias. Il est grand temps de cesser ces critiques à l'égard du pouvoir judiciaire. D'après le législateur, les réformes doivent être menées à bien dans ce seul but. Toutes les tentatives précédentes de réforme ont échoué face à la résistance unanime des associations de juges et des hautes autorités judiciaires. En 1997, un projet de réforme visait déjà à « purifier » le système judiciaire²⁴⁷. En février 1998, le Président de la République de Pologne a posé au Tribunal constitutionnel une question sur la conformité de la loi adoptée avec la Constitution. Le Conseil national de la magistrature dans sa composition de l'époque, l'Association des juges polonais IUSTITIA, le président de la Cour administrative suprême et le conseil d'administration de l'Association des avocats polonais se sont tous opposés à cette loi. Le Tribunal constitutionnel a estimé que la formulation de la disposition contestée – à savoir la radiation des juges qui, dans la formation constitutionnelle précédente, auraient violé l'obligation d'impartialité en soumettant le contenu des jugements à une influence politique quelconque ou auraient utilisé la salle du tribunal à des fins de répression politique – était tout à fait correcte. Le Tribunal a permis au législateur de distinguer les cas de violations des principes d'indépendance et d'impartialité motivées par des considérations politiques et d'instaurer des procédures extraordinaires pour établir la responsabilité du juge dans ces situations. Toutefois, le Tribunal a reconnu simultanément, s'appuyant uniquement sur la position adoptée par les membres du Conseil national de la magistrature de l'époque, que l'article 6, tout important qu'il soit, devait être supprimé de la loi²⁴⁸. Cette question n'est toujours pas résolue à ce jour, avec toutes les conséquences que cela implique. Cette situation découle également de la résolution de la Cour suprême du 20 décembre 2007²⁴⁹ (qui a eu un effet dissuasif

²⁴⁷ Contenu de l'article 6 de la loi portant modification de la loi – Loi sur la structure des tribunaux de droit commun : « Aucune règle de prescription ne peut être appliquée aux procédures disciplinaires menées à l'encontre de juges qui, entre 1944 et 1989, statuant dans des procès constituant une forme de répression pour la lutte pour l'indépendance, l'activité politique, la défense des droits de l'homme ou l'exercice des droits fondamentaux, ont détourné l'indépendance judiciaire ou, pour d'autres raisons, ont manifestement rendu des jugements inéquitables, restreint les droits des parties ou exclu de manière excessive le public des audiences. Pour de tels actes, le tribunal disciplinaire prononcera une sanction d'exclusion du service judiciaire. »

²⁴⁸ Arrêt du Tribunal constitutionnel du 24 juin 1998 (numéro de référence de l'affaire K 3/98).

²⁴⁹ Résolution de la Cour suprême siégeant en collège de sept juges du 20 décembre 2007, réf. n° I KZP 37/07 (OSNKW 2007, numéro 12, texte 86), selon laquelle « en raison de la non-inclusion dans la Constitution de la République populaire de Pologne de 1952 de l'interdiction

pour la jurisprudence future) dont la force juridiquement contraignante s'applique à tous les collèges de la Cour suprême et qui ne permet pas d'engager des poursuites pénales contre les juges statuant dans les affaires criminelles en vertu du décret du Conseil d'État du 12 décembre 1981 sur la loi martiale.

En ce qui concerne les autres thèses qui ne concernent pas directement le Conseil national de la magistrature, j'estime que je ne suis pas pleinement compétente pour répondre de façon détaillée et je me contenterai donc de m'exprimer, en termes généraux, sur les points suivants :

g) La question de l'abaissement de « l'âge de la retraite » ne doit pas rester en litige (paragraphe 135). Cette question est réglée depuis longtemps et ne devrait pas être avancée comme argument pour la menace qui pèse sur le pouvoir judiciaire quant à sa jurisprudence et à la prétendue prise de contrôle par le pouvoir exécutif. De même, les discussions relatives à la révocation du premier président de la Cour suprême (paragraphe 134 et 137-140) sont dépassées depuis longtemps.

h) Parallèlement, il convient de préciser qu'il n'existe pas véritablement d'âge de départ à la retraite (au sens strict) pour les juges en Pologne. En fait, les juges entrent en service passif (ou « état d'inactivité ») – il ne s'agit pas d'une retraite, mais de la poursuite de l'exercice de la fonction judiciaire sans l'accomplissement de tâches judiciaires. La relation de service des juges retraités reste valable – contrairement à la pension de retraite, qui est soumise à la cessation d'emploi.

i) Depuis 2018, la ministre de la Justice n'est plus autorisée à décider du maintien en fonction d'un juge ayant atteint l'âge du *service passif* (retraite). Cette tâche a été confiée au Conseil national de la magistrature, ce que le paragraphe 140 du rapport omet de préciser. En Pologne, la règle est que le service judiciaire actif prend fin au-delà d'un certain âge. Dans certains cas, lorsque les besoins du tribunal le justifient, le Conseil national de la magistrature peut donner son accord pour prolonger l'exercice de l'activité judiciaire d'un juge. La ministre de la Justice n'a pas plus d'influence sur cette décision que les 24 autres membres du Conseil national de la magistrature.

j) La compétence de la ministre de la Justice concernant la nomination des présidents de tribunaux est d'ordre organisationnel. En outre, le paragraphe 131 du rapport omet de préciser que depuis le mois de février 2018, la ministre de la Justice n'a plus le pouvoir de révoquer les présidents des tribunaux de manière indépendante et arbitraire²⁵⁰.

k) La création de la Chambre disciplinaire au sein de la Cour suprême (évoquée aux paragraphes 80, 136 et 141 du rapport du Bureau du CCJE) s'inspire très largement de certaines solutions du modèle inclus dans le cadre juridique polonais prévu dans la Constitution polonaise d'avril 1935, lequel n'a, jusqu'à présent, pas été remis en cause. En même temps, il s'agit de l'une des chambres de la Cour suprême, une Cour que

d'instaurer des réglementations pénales rétroactives (le principe de *lex retro non agit*) et de l'absence de mécanisme juridique permettant de contrôler la conformité des dispositions législatives avec la Constitution ou avec le droit international, ainsi qu'en raison de l'absence de réglementation déterminant la place des accords internationaux dans l'ordre juridique national, les tribunaux statuant en matière pénale sur des crimes conformément au décret du Conseil d'État du 12 décembre 1981 sur la loi martiale (Journal officiel n° 29, point 154) n'ont pas été libérés de l'obligation d'appliquer rétroactivement des dispositions légales en matière pénale ».

²⁵⁰ Selon l'article 127, paragraphes 2 et 5a, de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, la ministre de la Justice doit consulter le conseil de la juridiction compétente sur la révocation de son président ou de son vice-président et, si l'avis du conseil est négatif, la ministre de la Justice doit présenter l'intention de révocation accompagnée d'une justification écrite au Conseil national de la magistrature. Un avis négatif du Conseil national de la magistrature est contraignant pour la ministre de la Justice dès lors qu'une résolution en la matière a été adoptée à la majorité des deux tiers.

personne ne remet en cause en tant qu'institution et une chambre qui fonctionne sur la base des mêmes réglementations et de règles de procédure similaires.

Le nouveau modèle de procédure disciplinaire vise à rétablir la confiance limitée des citoyens dans la justice, une situation qui perdure depuis des années. Par conséquent, les juges de la Chambre disciplinaire ont reçu des garanties spéciales d'indépendance, non seulement par rapport aux autorités exécutives et législatives, mais aussi vis-à-vis des autres entités judiciaires. Afin que les juges siégeant dans les tribunaux disciplinaires puissent exercer leurs fonctions de manière fiable, il importe qu'ils ne soient pas systématiquement poussés à adopter des attitudes conformistes à l'égard de leur propre environnement professionnel, sous peine de voir leurs activités privées de l'autorité nécessaire.

l) Le contenu du paragraphe 290 laisse entendre qu'une intention de mettre un terme à l'affectation aléatoire des affaires en Pologne a été présentée. Or c'est justement l'inverse : le système informatique d'affectation aléatoire des affaires a été mis en place pour la première fois dans les tribunaux polonais le 2 janvier 2018.

m) En résumé, il faut garder à l'esprit que les déclarations des responsables politiques sur les activités des tribunaux (paragraphe 50, 129 et 293 du rapport) ne reposent sur aucun fait et qu'il s'agit finalement de slogans essentiellement politiques, qui ne sont pas confirmés par les libellés des textes juridiques dont les dispositions sont remises en cause. À titre d'exemple, on peut citer le fait de dénoncer une violation de la Constitution sans apporter de justification. L'opposition critique toujours les activités du gouvernement – c'est sa mission. Chacun leur tour, les gouvernements successifs diagnostiquent des problèmes sociaux et les résolvent en engageant leur propre responsabilité, et c'est là-dessus qu'ils sont jugés le jour des élections générales. En effet, de nombreuses déclarations de responsables politiques de tous bords révèlent leur ignorance de la réalité du fonctionnement du système judiciaire, en particulier des modalités du processus actuel de nomination des juges, ainsi que de celui des années précédentes. Cependant, les déclarations des responsables politiques sur ce sujet, même lorsqu'elles sont peu fiables, peuvent avoir des effets positifs et contribuer à renforcer l'action pédagogique autour des contextes juridiques et médiatiques.

n) Le paragraphe 293 du rapport passe totalement sous silence la campagne de dénigrement menée à l'encontre des juges et des avocats qui n'ont pas rejoint le groupe des détracteurs des changements introduits ces dernières années dans le système judiciaire. Les juges qui ont présenté leur candidature au Conseil national de la magistrature ont fait l'objet de critiques et d'une diffamation particulièrement brutales, avec la participation active d'associations judiciaires (SSP IUSTIA, Themis) et d'organisations politiques (comme le Comité pour la défense de la démocratie, Citoyens de Pologne, Action-Démocratie et des responsables politiques de différents groupes). Par exemple, une grande campagne d'affichage a été menée en février 2018, dans le cadre de laquelle des affiches géantes ont été placardées dans les villes où se trouvent les tribunaux avec les noms de certains juges et le slogan « le mandat passera, la honte restera ». Parallèlement, des animations ont été diffusées sur la chaîne d'information TVN24, présentant des images des juges susmentionnés avec des nœuds de corde symbolisant la pendaison des effigies des traîtres et faisant référence aux événements analogues de l'insurrection de Kościuszko en 1794. Diverses manifestations de cette campagne ont eu lieu jusqu'à présent et l'indépendance de certains juges est en proie à une certaine pression, en particulier sur les réseaux sociaux.

Juge Teresa Kurcysz-Furmanik, membre polonaise du Conseil consultatif de juges européens (CCJE)

Roumanie

IV. Questions concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire se posant au niveau des pays

A. Indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des juges

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

Sur le point 149 concernant la révocation des membres élus du Conseil supérieur de la magistrature, nous tenons à mentionner que :

La loi n° 234/2018, point 61, modifiant l'art. 55 de la *loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature (CSM)* prévoit, parmi les cas de révocation, la situation dans laquelle l'intéressé(e) se voit retirer sa confiance par la majorité des juges ou des procureurs, selon les cas, qui travaillent effectivement dans les tribunaux ou les parquets qu'il ou elle représente (paragraphe 1(c)).

Le texte de la loi a été remplacé par l'article III, point 4, de l'ordonnance d'urgence n° 92/2018, de sorte que l'art. 55 actuel de la loi n° 317/2004 régit les cas suivants de révocation du poste de membre élu du Conseil supérieur de la magistrature :

a) l'intéressé(e) ne remplit plus les critères prévus par la loi pour être membre élu du Conseil supérieur de la magistrature ;

b) une sanction disciplinaire parmi celles prévues par la loi pour les juges et les procureurs a été infligée à l'intéressé(e) et la mesure est définitive ;

c) la section correspondante du Conseil supérieur de la magistrature a conclu, sur la base du rapport établi par l'Inspection judiciaire, que l'intéressé(e) ne s'était pas acquitté(e) des tâches prévues par la loi ou les avait accomplies à maintes reprises de manière incorrecte et injustifiée.

Sur le point 155 concernant le rôle limité joué par les représentants de la société civile au sein du CSM en raison de leur exclusion de toutes les réunions des sections, nous tenons à mentionner que :

Selon l'art. 19 de la *loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature*, le CSM comporte deux représentants élus issus de la société civile.

Les représentants de la société civile n'assistent pas aux réunions des sections des juges et des procureurs, mais ils participent, avec droit de vote, aux réunions plénières du Conseil supérieur de la magistrature (*art. 28 paragraphe 3 de la loi n° 317/2004*).

Par ailleurs, à des fins d'information sur l'activité des tribunaux et des parquets, les membres du CSM se déplacent au siège des tribunaux et des parquets et organisent des rencontres avec les juges, les procureurs et les représentants de la société civile (*art. 31 paragraphe 2 de la loi n° 317/2004*).

En ce qui concerne le rôle des représentants de la société civile au sein du CSM, nous tenons à mentionner les devoirs spécifiques suivants :

a) assurer une information permanente des organisations de la société civile sur les travaux du Conseil supérieur de la magistrature ;

*b) procéder à la consultation des organisations de la société civile sur leurs propositions et suggestions concernant les mesures devant être prises au niveau du Conseil supérieur de la magistrature pour améliorer l'activité des institutions judiciaires (*en tant que service public au service de la société*), en préparant à cet égard un rapport trimestriel (*analyse et synthèse des propositions*) qui est envoyé à la plénière ou aux sections, selon le cas, pour analyse et décision ;*

c) contrôler le respect des obligations du Conseil supérieur de la magistrature en matière de transparence, d'accès du public à l'information et d'instruction des plaintes,

en lien avec la société civile, et établir un rapport annuel publié sur le site Internet du CSM.

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

Sur le point 203, en ce qui concerne l'action en recouvrement obligatoire que le ministère des Finances publiques peut engager contre un juge ou un procureur en cas d'erreur judiciaire, nous tenons à mentionner que :

Selon l'art. 96 paragraphe 8 de la loi n° 303/2004, « *l'État, par l'intermédiaire du ministère des Finances publiques, engage une action en recouvrement à l'encontre du juge ou du procureur s'il considère, à la lumière du rapport consultatif de l'Inspection judiciaire dont il est question au paragraphe 7 et de son propre jugement, que l'erreur judiciaire est due à des actes commis de mauvaise foi ou par négligence grave par le juge ou le procureur en question, dans l'exercice de ses fonctions* ».

Par conséquent, compte tenu de la forme actuelle de la loi, l'engagement de l'action de recours par le ministère des Finances publiques n'est pas obligatoire, mais facultatif.

Sur le point 210 et suivants, en ce qui concerne l'abolition de la *section d'enquête sur les infractions pénales au sein du système judiciaire*, nous tenons à mentionner que, le 24 décembre 2019, le gouvernement roumain a approuvé un mémorandum intitulé « *Évaluation du cadre juridique concernant l'organisation et le fonctionnement de la section d'enquête de la justice pénale et propositions* » initié par le ministère de la Justice.

Ainsi, en relation avec les autorités et les institutions publiques – avec, respectivement, l'Union européenne ou les institutions internationales concernées –, la solution pourrait résider dans l'abolition de la section d'enquête sur les infractions pénales au sein du système judiciaire ou, selon le cas, la refonte radicale de son fonctionnement et de son organisation, conformément aux recommandations du GRECO, de la Commission de Venise et de la Commission européenne.

Turquie

Concernant les paragraphes 94 et 167 du rapport, nous souhaiterions porter les informations suivantes à l'attention du Bureau du CCJE :

En vertu de son but et de sa mission première, le CCJE tient compte des avis de diverses organisations internationales lorsqu'il mène des évaluations relatives aux États membres. À ce stade, il a été indiqué de nombreuses fois aux hauts responsables de la FEJA et du MEDEL, dont les avis et les critiques sont incorporés à ce rapport, qu'il serait plus exact et légitime d'inclure dans leurs évaluations les informations judiciaires tirées d'un dialogue mutuel plutôt que d'arriver à une conclusion fondée sur des informations unilatérales et erronées concernant la situation actuelle de la justice en Turquie (sur différentes plateformes). Il a même été rappelé que si ces hauts responsables se rendaient en Turquie, ils pourraient poser leurs questions aux institutions et aux personnes concernées.

Il a été dit au président du MEDEL que ses évaluations changeraient totalement s'il venait à rencontrer les membres fondateurs et les dirigeants de YARSAV (ancien membre du MEDEL) qui sont actuellement en exercice au sein de l'appareil judiciaire turc. Il a été indiqué ensuite que des preuves concrètes pouvaient être présentées sur la façon dont YARSAV a été saisi par l'organisation terroriste FETÖ/PDY et sur le fait que

Murat Arslan n'a jamais été indépendant ni impartial (et n'était ni juge ni procureur) et qu'il a administré YARSAV selon les ordres de l'organisation terroriste FETÖ/PDY. Rien ne saurait raisonnablement justifier l'attitude fautive des dirigeants de cette organisation, qui n'ont pas répondu à toutes les invitations ni à la possibilité d'accéder à des informations officielles et qui ont transféré de l'argent aux personnes révoquées en raison de leur lien et contact avec l'organisation terroriste susmentionnée pour les aider à échapper à la justice. Cela étant, excepté pour ce qui est des membres éminents de la FEJA et du MEDEL cités dans le rapport, il est nécessaire d'indiquer que les évaluations des hauts responsables concernant la justice turque vont au-delà des préjugés et sont intentionnelles.

Concernant le paragraphe 96 du rapport :

Au 22 novembre 2019, 151 requêtes introduites devant le Conseil d'État par des personnes démis de leurs fonctions au motif de liens et de contacts avec l'organisation terroriste FETÖ/PDY étaient closes. Nous tenons à vous informer que les points suivants ont été pris en compte dans les décisions de rejet des requêtes.

Le Conseil d'État a déclaré ce qui suit au sujet de l'allégation de violation des garanties procédurales du plaignant.

Le décret-loi n° 667 a été émis dans le cadre de l'état d'urgence et est proportionnel à la situation. De fait, l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que les obligations impliquant certaines garanties procédurales peuvent être suspendues.

Par ailleurs, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il est possible de rectifier à un stade ultérieur les irrégularités procédurales survenant à des degrés inférieurs de juridiction.

Dans ce cadre, le principe de procès équitable est garanti par des mesures facilitantes telles que l'évaluation de la durée des contentieux et les demandes d'aide judiciaire, la garantie d'une participation simplifiée aux procès, l'évaluation de toutes les informations et des dossiers présentés par l'administration et l'octroi d'un certain délai pour l'envoi et la réponse et, si demandé, la prolongation du délai de réponse.

Sur le fond :

Ayant mentionné l'indépendance et l'impartialité judiciaires dans notre constitution et nos lois, l'obligation de loyauté envers l'Ordre constitutionnel démocratique et les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire reconnus par la Plénière du Conseil des juges et des procureurs.

Étant donné qu'il est avéré que le plaignant était un utilisateur de ByLock, que des témoignages ont été produits à son égard et que les modalités de son adhésion à YARSAV permettent de présumer de l'existence de liens et de contacts avec l'organisation terroriste FETÖ/PDY, le Conseil d'État a statué que sa révocation était licite en vertu du décret-loi n° 667.

Le Conseil d'État a décidé de classer l'affaire au motif que cette situation ne constitue pas une violation lorsqu'elle est évaluée sous l'angle des droits fondamentaux conformément aux principes de licéité, de légitimité du but poursuivi, de proportionnalité et de nécessité dans une société démocratique.

Concernant le paragraphe 168 du rapport :

Les conseils judiciaires des États membres du CCJE ne sont pas uniformes par nature. Il importe toutefois que les membres des conseils judiciaires offrent suffisamment de garanties d'indépendance et d'impartialité dans leurs décisions, quelles que soient les modalités de leur élection. Dans ce cadre, nous attirons votre attention sur le fait que l'indépendance et l'impartialité des membres du Conseil des juges et des procureurs sont assurées par des garanties constitutionnelles suffisantes. Nous souhaiterions également souligner que le changement de structure de notre Conseil des juges et des procureurs découle d'un référendum constitutionnel ; cela étant, neuf membres sur treize sont soit des juges soit des procureurs. La proportion de juges et de procureurs au sein de notre CJP est plus élevée que dans beaucoup de pays européens.