

EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR RENFORCER L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ DU POUVOIR JUDICIAIRE



www.coe.int/cdcj

Rapport



EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR RENFORCER L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ DU POUVOIR JUDICIAIRE

**Rapport du Comité européen de coopération juridique (CDCJ)
à l'attention de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe**

Édition anglaise:

Review of the implementation of the Council of Europe Plan of Action on Strengthening Judicial Independence and Impartiality

Ce rapport a été préparé par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) que le Comité des Ministres a chargé d'examiner la mise en œuvre du plan d'action. Il a été adopté par le CDCJ lors de sa 98^e réunion plénière (1-3 juin 2022) et communiqué à la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres a pris note du rapport à sa 1449^e réunion (23 novembre 2022).

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu du texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : « © Conseil de l'Europe, 2022 ». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int.

Toute autre correspondance concernant ce document doit être adressée à la Division de la coopération juridique, Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit, DGI-CDCJ@coe.int).

Photos: Conseil de l'Europe,
©Shutterstock
Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
© Council of Europe, novembre 2022

Table des matières

I.	CONTEXTE	7
II.	ACTION DU CONSEIL DE L'EUROPE : MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION DE SOFIA (2016-2021) 9	9
III.	UN PROGRAMME D'ACTION NATIONALE : LACUNES, POSSIBILITÉS ET MESURES VISANT À RENFORCER L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ DU POUVOIR JUDICIAIRE	12
1.	Juges.....	12
	<i>Mesures contre les pressions extérieures exercées sur le pouvoir judiciaire</i>	12
	Garantir l'indépendance et l'efficacité des Conseils de la Justice	12
	Indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif.....	15
	Réglementation juridique et mesures adéquates destinées à protéger les juges contre les atteintes à leur intégrité physique ou santé mentale, à leur liberté personnelle et à leur sécurité	17
	<i>Mesures visant à renforcer l'indépendance interne</i>	18
	Veiller à l'administration efficace des tribunaux et limiter l'ingérence de la hiérarchie judiciaire dans la prise de décision individuelle du juge dans la procédure judiciaire	18
	<i>Sélection, nomination et révocation</i>	19
	Nomination à la présidence de tribunaux et à d'autres hautes fonctions judiciaires	22
	Exigences d'intégrité dans les procédures de nomination	23
	Procédures disciplinaires et responsabilité des juges	24
2.	Procureurs.....	28
	<i>Relations avec le pouvoir exécutif</i>	28
	<i>Nomination et révocation du procureur général</i>	29
	<i>Règles s'appliquant aux instructions, ordres et directives</i>	31
	<i>Utilisation abusive du pouvoir discrétionnaire des procureurs et poursuites sélectives engagées pour des motifs politiques</i>	32
3.	Questions et actions transversales.....	34
	Promouvoir l'intégrité dans l'ordre judiciaire	34
	Assurer la transparence du fonctionnement de la justice et l'ouverture	35
	Renforcer la formation effective aux compétences et à l'éthique judiciaires.....	35
	Garantir un rôle aux associations professionnelles	36
	Indépendance de jure et de facto	36
	Combattre l'influence préjudiciable des stéréotypes dans la prise de décision judiciaire et promouvoir l'équilibre des genres dans la composition du pouvoir judiciaire.....	37
IV.	INDEPENDANCE ET IMPARTIALITE DU POUVOIR JUDICIAIRE EN PERIODE DE LA COVID-19	38
V.	CONCLUSIONS	39
VI.	ANNEXE	40

I. CONTEXTE

1. Le deuxième rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit en Europe (2015) a identifié le manque d'indépendance de la justice observé dans de nombreux pays européens comme l'un des plus grands défis auxquels doivent actuellement faire face les sociétés démocratiques. Les garanties d'indépendance et d'impartialité étaient jugés comme insuffisamment offertes. Aussi le Conseil de l'Europe a-t-il élaboré un plan d'action pour « renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire » afin de soutenir les États membres dans la mise en œuvre de mesures adoptées à cette fin. Le plan d'action du Conseil de l'Europe a été adopté par le Comité des Ministres à Sofia (Bulgarie) le 13 avril 2016 avec l'intention d'une mise en œuvre dans un délai de cinq ans.

2. Le plan d'action - aussi appelé « plan d'action de Sofia » - se fondait, notamment, sur l'analyse des suites données par les États membres à la Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités du 17 novembre 2010 qui avait été préparée par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ). Le Plan d'action prévoyait l'examen régulier de l'avancée de sa mise en œuvre et les bonnes pratiques identifiées, compilées et mises à disposition des États membres.

3. Le présent rapport se concentre sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre le plan d'action depuis son adoption en 2016. Il fait le point sur les contributions des organes et comités du Conseil de l'Europe dans le soutien aux réformes juridiques et aux mesures visant à garantir l'indépendance et l'intégrité du pouvoir judiciaire. Comme énoncé dans son préambule, le plan d'action reflète l'engagement du Secrétaire Général et de l'ensemble du Conseil de l'Europe à œuvrer avec les États membres à la poursuite du renforcement de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire en Europe. L'indépendance et l'impartialité des tribunaux étant inhérentes à l'État de droit et une condition essentielle pour garantir l'accès de tous à la justice, le renforcement de l'indépendance et de l'intégrité de la justice contribue à la réalisation des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies (ODD).

4. Le présent rapport reflète les progrès accomplis et les mesures adoptées par les États membres pour répondre aux défis pour l'indépendance de la justice observés durant les cinq années de mise en œuvre du plan d'action. Ces défis ont été traités en profondeur dans plusieurs rapports thématiques d'organes du Conseil de l'Europe, par exemple dans les rapports du Conseil consultatif des juges européens (CCJE) et du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) consacrés aux défis pour l'indépendance de la justice, et plus récemment dans le rapport 2021 de la Secrétaire Générale sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit¹.

5. Le présent rapport prend acte des problèmes et des tendances négatives qui ont été identifiés, comme la multiplication des plaintes visant les actes du pouvoir exécutif dont sont saisies les tribunaux nationaux et les professionnels de la justice, le recours à des interventions législatives visant à faciliter l'influence politique sur les nominations à des fonctions judiciaires ainsi que sur la composition et le fonctionnement des organes judiciaires d'autorégulation ou les mesures prises pour affaiblir le principe de l'inamovibilité des juges ou pour autoriser le pouvoir exécutif à remplacer de manière discrétionnaire les présidents des tribunaux dans un certain nombre de pays. Dans une certaine mesure, ce rapport s'inscrit dans le prolongement des rapports précités et vient les compléter en s'attachant à dégager aussi bien les tendances positives concernant les avancées et les pratiques en matière juridique que les facteurs entravant leur mise en œuvre effective.

6. Le rapport se fonde sur les informations communiquées par les États membres en réponse au questionnaire établi par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) du Conseil de l'Europe en vue de l'élaboration du rapport sur la mise en œuvre du plan d'action de Sofia, les observations soumises par la société civile aux organes du Conseil de l'Europe, les rapports d'évaluation et de conformité du GRECO adoptés dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs », les travaux préparatoires et les réponses des États membres aux questionnaires sur l'adoption des avis du CCJE et du CCPE, les plans d'action élaborés par les États membres pour veiller à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et les décisions et résolutions correspondantes du Comité des Ministres, les avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), les résolutions de l'Assemblée parlementaire, les rapports de la Commissaire

¹ *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Un renouveau démocratique pour l'Europe* ». Rapport de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, 2021. Voir aussi « *Aller de l'avant* », Rapport annuel de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, 2022.

aux droits de l'homme, le premier rapport de la Commission européenne sur l'Etat de droit ainsi que ses rapports sur les progrès réalisés au titre du mécanisme de coopération et de vérification. Des informations complémentaires ont été recueillies dans le cadre de l'examen de la législation nationale, de la pratique judiciaire et des rapports officiels.

7. La structure du rapport suit celle du plan d'action de Sofia qui est organisée en lignes d'action avec des parties distinctes pour les juges et pour les procureurs. Toutefois dans certains cas, les parties consacrées aux juges et aux procureurs ont été traitées conjointement, non seulement en considération du fait que dans plusieurs États membres les juges et les procureurs jouissent d'un statut identique, mais aussi parce que « *(d)ans la mesure où les missions du juge et du procureur sont proches et complémentaires, tout comme les exigences concernant leur statut et leurs conditions d'emploi, les procureurs devraient bénéficier de garanties similaires à celles des juges* » comme le fait observer l'avis n° 13(2018) du CCPE « *Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs* ». Dans cet avis, le CCPE concluait également à « *la tendance générale à une plus grande indépendance des procureurs et des ministères publics et à la convergence des règles qui s'appliquent aux juges et aux procureurs* ». L'examen des mesures adoptées le plus récemment par les États membres concernant les procureurs vient confirmer cette conclusion. La partie consacrée aux procureurs s'attache par conséquent aux mesures portant sur des aspects spécifiques de l'indépendance des procureurs, tels que les instructions externes données par l'exécutif, les instructions hiérarchiques, les mesures pour régler la question des poursuites à motivation politique et la procédure de nomination et de révocation du procureur général.

8. Il convient également de préciser que le présent rapport n'est pas le fruit de recherches approfondies sur le fonctionnement – cadre et pratique juridiques – de la justice dans chaque État membre et que les États membres du Conseil de l'Europe ne sont pas tous mentionnés sous chaque partie du rapport sans pour autant qu'il y ait lieu de tirer de quelque conclusion positive ou négative sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire de ces pays non mentionnés.

9. Le plan d'action de Sofia ayant été adopté en 2016, le champ d'étude du présent rapport se limite à examiner les avancées quant à assurer et à atteindre l'indépendance de la justice au cours de la période 2016-2021. Les projets de loi et les autres réformes en cours n'y sont que peu évoquées, car si l'existence de plans visant à renforcer l'indépendance de la justice est en soi un élément positif, leur pertinence et leur conformité aux normes du Conseil de l'Europe ne doivent pas être évaluées tant que ces réformes n'ont pas été menées à leur terme et ne sont pas entrées en vigueur. Le présent rapport intègre également les conclusions des différents organes du Conseil de l'Europe évaluant l'efficacité des réformes législatives et judiciaires adoptées par les États membres ainsi que leur conformité aux normes du Conseil de l'Europe. Ces conclusions ont joué un rôle déterminant dans le choix des mesures adoptées par les États membres.

10. Le Conseil de l'Europe observe que de nombreux États membres sont déterminés à créer les conditions nécessaires - sur les plans législatif, structurel et financier - pour respecter les principes énoncés dans le plan d'action de Sofia. Certains ont fait le nécessaire pour garantir au niveau constitutionnel l'indépendance institutionnelle et organisationnelle de la justice tandis que d'autres sont en train d'examiner si certaines nouvelles garanties de l'indépendance judiciaire, telles que l'âge de départ à la retraite et le nombre de juges des instances judiciaires supérieures, devraient être consacrées au niveau constitutionnel. Si un certain nombre d'États membres ont adopté des mesures visant à renforcer l'indépendance des présidents de tribunaux et des chefs de bureau, d'autres ont introduit une exigence d'intégrité dans les procédures de recrutement, d'évaluation et de nomination des juges et des procureurs. Quelques pays ont œuvré à l'intégration d'une perspective de genre dans toutes les réformes visant à renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, y compris la promotion d'un équilibre entre les femmes et les hommes dans la composition de l'appareil judiciaire.

11. Les principales difficultés sont liées à la mise en œuvre des cadres réglementaires et au besoin permanent de conditions favorables et d'une culture juridique de l'indépendance judiciaire. Il est absolument fondamental que l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire soient garanties dans le droit et existent dans les faits. Les études existantes ont mis en évidence une plus forte corrélation entre la liberté de la presse et l'indépendance judiciaire *de facto*. En outre, dans plusieurs États membres, le manque de ressources financières et humaines et d'autonomie budgétaire demeure un obstacle majeur à la mise en œuvre effective des réformes adoptées pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire. Enfin, les États membres devraient également suivre les progrès réalisés en mesurant l'impact de réformes spécifiques au moyen d'une collecte de données et d'enquêtes.

II. ACTION DU CONSEIL DE L'EUROPE : MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION DE SOFIA (2016-2021)

12. Le plan d'action est un outil complet contenant des recommandations et des propositions spécifiques aux États membres quant aux mesures à adopter pour répondre à certaines questions et préoccupations. Il va également plus loin et dresse une liste de propositions concrètes sur la manière dont les différents organes du Conseil de l'Europe peuvent aider les États membres à répondre à leurs besoins spécifiques.

13. Durant les cinq années de mise en œuvre du plan d'action de Sofia, les organes et comités du Conseil de l'Europe tels que le groupe d'États contre la corruption (GRECO), la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE), le Conseil consultatif des juges européens (CCJE), la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) ainsi que certains projets spécifiques de coopération bilatérale et multilatérale, notamment le programme HELP, ont fourni des orientations substantiels et un appui aux États membres sur les questions liées à l'indépendance et à l'impartialité des juges et des procureurs.

14. Le quatrième cycle d'évaluation du GRECO, consacré à la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs, s'est spécifiquement intéressé aux lacunes des cadres juridiques s'appliquant aux juges et aux procureurs. Le bon fonctionnement de la justice est essentiel pour combattre efficacement la corruption, et un pouvoir judiciaire fort et indépendant est considéré comme étant une garantie pour lutter contre ce phénomène et ses répercussions sur l'administration de la justice. Partant, les évaluations du GRECO ont également porté sur divers aspects de l'indépendance de la justice, comme l'indépendance des organes d'autorégulation, le recrutement, la carrière et les conditions d'emploi, les principes éthiques et les règles déontologiques, les conflits d'intérêts et l'interdiction de certaines activités, les déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts, la formation, le conseil et la sensibilisation. Les États membres se sont appuyés sur les recommandations du GRECO pour combler les lacunes identifiées dans ses évaluations. Au cours de ces cinq années, le GRECO a mené à terme ses évaluations initiales et presque terminé la vérification de la conformité de chaque État membre avec les recommandations fournies. Les projets de coopération bilatérale entre le Conseil de l'Europe et un certain nombre d'États membres ont également bénéficié des évaluations du GRECO étant donné que, dans de nombreux cas, l'assistance technique a ciblé et mis l'accent sur les questions qui y sont soulevées, aidant les États membres au moyen d'activités spécifiques de renforcement des capacités ou de développement institutionnel.

15. La Commission de Venise a rendu plus de 150 avis juridiques à la demande d'États membres et les a aidés à mettre leurs structures juridiques et institutionnelles en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe en matière d'indépendance, d'autonomie et de responsabilité des juges et des procureurs. La Commission de Venise a élaboré des avis sur des amendements constitutionnels et des projets de loi portant notamment sur - sans toutefois s'y limiter - l'indépendance et l'immunité des juges, leur nomination et régime disciplinaire, la composition, le mandat et l'indépendance des Conseils de la Justice, les nominations aux postes de direction au sein de l'appareil judiciaire, les pouvoirs des procureurs et le cadre juridique s'appliquant à l'organisation et au fonctionnement du ministère public, l'organisation et les pouvoirs des conseils des procureurs, et plus récemment, des autorités de poursuite spécialisées dans la lutte contre la corruption. Les systèmes d'évaluation des juges et la déontologie judiciaire ont également été des thèmes récurrents. La Commission s'est également attachée aux problèmes spécifiques de l'amnistie et des erreurs judiciaires ainsi qu'au problème général de la corruption au sein du système judiciaire.

16. La Commission de Venise a régulièrement et systématiquement donné ses avis sur les réformes de l'appareil judiciaire et du ministère public en cours, parfois dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle, comme - pour n'en nommer que quelques-uns - en Arménie, en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie au Monténégro, en Serbie, en Pologne, en République de Moldova, en Roumanie et en Ukraine. Les programmes de coopération, tels que le programme de facilité horizontale (FH I et II, FH III étant en cours de négociation), ont également créé des occasions d'avis ad hoc sur les réformes judiciaires mises en œuvre dans les États membres bénéficiaires. Outre les avis spécifiques par pays, la Commission de Venise a publié en 2016 la liste des critères de l'État de droit. Cette liste, qui s'adresse à différents acteurs étatiques et non étatiques, est un outil utile et complet pour évaluer le respect des normes du Conseil de l'Europe en matière d'État de droit, notamment en ce qui concerne l'indépendance et la responsabilité des juges et des procureurs, et pour définir les mesures et les réformes pertinentes à mettre en œuvre. Les compilations des avis et rapports de la Commission de Venise sur les tribunaux et les juges (publiée en 2019), ainsi que celle concernant les procureurs (publiée en 2022) constituent une autre source d'information utile pour les États membres qui envisagent d'opérer une réforme de leur système judiciaire ou du cadre juridique spécifique.

17. Bien que le CDDH n'ait pas traité de questions spécifiques liées à l'indépendance des juges au niveau national, il a examiné la question de l'indépendance des juges de la Cour européenne des droits de l'homme. À cet égard, le CDDH a contribué à l'évaluation prévue par la Déclaration d'Interlaken qui formule des propositions concernant le renforcement de l'indépendance des juges de la Cour de Strasbourg, notamment :

« 13. Afin de renforcer l'autorité de la Cour en sauvegardant son indépendance et en attirant en son sein des personnalités de la plus haute compétence au poste de juge, le CDDH suggère au Comité des Ministres d'adopter une Déclaration soulignant à la fois l'importance d'empêcher les repréailles déguisées à l'encontre des anciens juges à la fin de leur mandat et l'importance de permettre aux anciens juges de retrouver un poste adéquat dans leur pays, tout en respectant la diversité des systèmes constitutionnels dans les États membres. Il est en outre hautement nécessaire de veiller à ce que l'indépendance de la Cour et le caractère contraignant de ses arrêts soient respectés par tous les acteurs du système de la Convention. »

18. En outre, le Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC) du CDDH s'est assuré de l'échange régulier des informations relatives à la mise en œuvre de la Convention et à l'exécution des arrêts de la Cour – afin d'aider les États membres à développer leurs capacités nationales et faciliter leur accès aux informations pertinentes.

19. La CEPEJ avait fait de l'efficacité de la justice une de ses priorités phares tout au long de la période 2016 – 2021 et elle a directement contribué à la mise en œuvre du plan d'action de Sofia. Plus spécifiquement, la CEPEJ a contribué à la mise en œuvre du plan d'action par :

- la conception d'outils pour analyser le fonctionnement des systèmes judiciaires et orienter les politiques publiques en matière de justice vers une plus grande efficacité et une meilleure qualité ;
- la promotion de la qualité des systèmes judiciaires et des tribunaux,
- la mise en place d'une coopération ciblée à la demande d'un État membre ou partenaire, et la promotion parmi les parties prenantes dans les États membres ou partenaires, de la mise en œuvre des mesures et l'utilisation des outils conçus par la CEPEJ,
- l'analyse et la conception d'outils appropriés sur des problématiques nouvelles comme l'utilisation de mécanismes de cyberjustice et d'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires en vue d'améliorer leur efficacité et leur qualité,
- le renforcement des relations avec les usagers de la justice et les entités nationales et internationales.

20. Le rapport de la CEPEJ « Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice » a par la suite permis d'obtenir une vue d'ensemble des systèmes judiciaires des États membres et des évolutions qui se dessinent en la matière. Le rapport reste une ressource utile pour les États membres, leur permettant de visualiser la dynamique du développement des systèmes de justice en général et aussi les différents éléments nécessaires à la construction de systèmes judiciaires forts et indépendants et. Le rapport sur les systèmes judiciaires européens fournit un ensemble unique de données et d'informations mettant en évidence les tendances et les évolutions au fil des ans qui, si elles sont utilisées correctement par les décideurs politiques et conjointement avec les outils concrets mis à disposition par la CEPEJ, aideraient les États membres à optimiser l'efficacité et l'efficacité des tribunaux nationaux.

21. Les deux conseils consultatifs, le CCJE et le CCPE ont également publié des études et des avis au sujet de l'indépendance, l'impartialité et la compétence des juges et des procureurs respectivement, qui sont utiles aux États membres pour l'élaboration de leurs réglementations et législations nationales.

22. Les avis du CCJE et du CCPE ont été utilisés comme outils pour le fonctionnement et/ou l'administration de la justice et pour l'organisation du travail des praticiens du droit et ont été utiles aux professionnels nationaux et en particulier, aux juges, aux procureurs et aux conseils de la magistrature, dans la mesure où leurs avis comportent des spécifications concrètes concernant la mise en œuvre de normes générales (indépendance des juges, formation, déontologie, qualité des décisions, ministère public, rôle du ministère public dans le système de justice pénale, etc.). Ces deux conseils consultatifs s'attachent à proposer davantage d'orientations et à les mettre à la disposition des États membres en formulant de nouveaux avis sur de nouvelles problématiques émergentes qui concernent l'indépendance et la responsabilité des juges et des procureurs. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action, le CCJE et le CCPE ont adopté un certain nombre d'avis.

23. Les conseils consultatifs ont publié plusieurs rapports (6 au total) consacrés à l'indépendance et à l'impartialité des juges et des procureurs dans les États membres en 2016, 2017 et 2019. Outre la publication de rapports annuels, les conseils se sont également penchés, à la demande d'États membres, sur des problèmes spécifiques concernant les juges et les procureurs et ont fourni des conseils sur les cadres législatifs en place et proposé des solutions concrètes (voir en annexe la liste des avis et déclarations du CCJE et du CCPE).

24. En ce qui concerne le renforcement du professionnalisme et des capacités des instituts nationaux de formation, au sein du Conseil de l'Europe, le Programme européen de formation aux droits de l'homme pour des professionnels du droit (HELP) a joué un rôle essentiel en aidant les États membres à appliquer les lignes d'action portant sur la formation. Le programme HELP a contribué à l'élaboration d'activités de formation pertinentes pour les États membres, à travers ses quelque 35 formations en ligne (et plus de 240 adaptations nationales) et d'un cadre pour leur diffusion, avec notamment des programmes de formation ciblant les pouvoirs exécutif et législatif et portant sur l'importance de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire ainsi que des formations sur le raisonnement judiciaire et sur l'éthique judiciaire qui ont été lancées en 2021.

25. L'Assemblée parlementaire s'est elle aussi intéressée à la question de l'indépendance de la justice en suivant l'évolution de la situation dans différents pays et en rendant compte des préoccupations pertinentes. Ainsi, le rapport élaboré par Pieter Omtzigt en 2019 sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia à Malte, a mis en lumière les conséquences du manque d'indépendance de la justice en termes d'impunité et continue aujourd'hui encore de peser sur le processus de réforme que sa publication a déclenché. Dans un rapport de 2021 Andrea Orlando exprimait des inquiétudes quant à la proximité d'une partie du pouvoir judiciaire avec le pouvoir politique en République de Moldova, déclarant que plusieurs tentatives de réformer la justice « n'ont pas abouti » et appelait à poursuivre la réforme de la justice, conformément aux recommandations des organes et des instances du Conseil de l'Europe, et à renforcer considérablement leurs efforts pour lutter contre la corruption parmi les juges et les procureurs. S'agissant de la Pologne, l'Assemblée parlementaire a condamné « la campagne d'intimidation menée par le pouvoir politique contre certains juges critiques et contre le pouvoir judiciaire en général ».

26. En ce qui concerne les poursuites à motivation politique, l'Assemblée parlementaire a lancé un processus important en invitant les États membres à enquêter dûment sur tous les cas d'utilisation abusive d'Interpol, d'extraditions et d'autres formes d'entraide judiciaire interétatique par les États requérants à des fins politiques ou de corruption. Il a en outre appelé à l'élaboration d'un recueil de bonnes pratiques entre les États membres sur la manière d'agir sur les notices rouges et les diffusions, y compris des mesures pratiques pour effectuer des évaluations des risques et appliquer des normes cohérentes en matière de droits de l'homme².

III. UN PROGRAMME D'ACTION NATIONALE : LACUNES, POSSIBILITÉS ET MESURES VISANT À RENFORCER L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ DU POUVOIR JUDICIAIRE

27. Comme évoqué plus haut, le plan d'action a principalement bénéficié aux États membres et aux responsables et décideurs politiques. Cette partie s'attache donc à donner un aperçu détaillé des mesures spécifiques mises en œuvre pour donner suite aux lignes d'action du plan d'action afin de renforcer l'indépendance et la responsabilité des juges et des procureurs. Les bonnes pratiques sont également recensées et mises à disposition des États membres afin de partager les évolutions et les expériences à cet égard.

1. Juges

Mesures contre les pressions extérieures exercées sur le pouvoir judiciaire

Garantir l'indépendance et l'efficacité des Conseils de la Justice

28. Les Conseils de la Justice visent à garantir l'indépendance de la justice et celle de chaque juge. La composition équilibrée des organes judiciaires d'autorégulation constitue l'une des garanties de la forte indépendance de ces institutions vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif. L'Avis n° 10(2007) du CCJE sur le Conseil de la Justice au service de la société donne des orientations claires sur ce point et souligne que les « membres du Conseil de la Justice ne devraient pas être des responsables politiques », en particulier des membres de l'Administration. Du reste, les Conseils de la Justice ne suffisent pas en eux-mêmes à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire car un certain nombre de facteurs influent sur la manière dont les Conseils exercent leurs fonctions. Il s'agit notamment du mode d'élection, de la participation des membres non professionnels, de l'intervention de pouvoir exécutif, de l'équilibre des pouvoirs avec le procureur général et de la conformité de l'évaluation des performances, du régime disciplinaire et des procédures de recrutement aux normes du Conseil de l'Europe et à d'autres normes internationales.

² Résolution 2315 (2019) de l'Assemblée parlementaire - La réforme d'Interpol et les procédures d'extradition : renforcer la confiance en luttant contre les abus ; voir aussi Résolution 2161 (2017) - Recours abusif au système d'Interpol : nécessité de garanties légales plus strictes.

29. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a noté, dans son rapport de 2018 sur la situation de la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit, que le populisme rampant et les tentatives de limiter les libertés politiques dans certains États membres ont causé des obstacles à l'indépendance judiciaire à la fois au niveau national et international. Un projet de loi est en cours d'élaboration pour permettre des changements politiquement motivés dans la composition des organes judiciaires d'autorégulation. Dans une allocution du 3 septembre 2019, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a dénoncé les tentatives croissantes et inquiétantes des pouvoirs exécutif et législatif d'utiliser leur pouvoir pour influencer et instruire le pouvoir judiciaire et saper l'indépendance judiciaire.

30. Cela a conduit le CCJE à publier son Avis emblématique n° 24(2021) sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux. Tout en réaffirmant les principes énoncés dans son Avis n° 10(2007), le CCJE a estimé qu'il était nécessaire de faire le point sur les développements tant au niveau international que national et de fournir des orientations supplémentaires aux décideurs politiques, aux législateurs et aux juges, sur les aspects essentiels couvrant les organes judiciaires clés de l'autorégulation appelés à sauvegarder l'indépendance et l'impartialité des juges.

31. Les conclusions générales de la table ronde internationale (Rome, 21-22 mars 2022)³ sur « Une nouvelle conception des conseils supérieurs de la magistrature face aux défis contemporains », ont inclus d'autres recommandations utiles concernant la composition et le mandat des conseils judiciaires, notamment que les normes relatives aux conseils judiciaires devraient être élaborées en vue d'assurer l'objectif ultime de protection et de renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire, tout en fournissant des solutions spécifiques adaptées au contexte prévalant dans chaque État.

32. Un certain nombre d'États membres doivent encore renforcer les garanties visant à protéger les organes d'autorégulation de toute ingérence politique indue, et se pencher sur la question de la présence du ministre de la Justice en tant que membre de droit au sein de ces organes (**Macédoine du Nord, Monténégro, Türkiye**⁴). Au **Monténégro**, le CCJE a noté que la composition globale du Conseil de la Justice n'était pas conforme aux normes du Conseil de l'Europe puisque seulement la moitié de ses membres étaient des juges et, de plus, le président du Conseil ne pouvait pas être l'un des juges membres. En outre, lorsque les Conseils sont composés de membres n'appartenant pas au corps judiciaire, des critères de sélection objectifs et mesurables doivent s'appliquer pour permettre d'évaluer leurs qualités professionnelles de manière impartiale.

33. Il est tout aussi important que les juges soient représentés de manière appropriée au sein de ces organes, et notamment qu'ils soient élus par leurs pairs (**Andorre, Portugal, Espagne**). Lorsqu'il n'existe qu'un seul organe d'autorégulation à la fois pour les juges et les procureurs, il est préférable de prévoir des sous-conseils distincts pour chacune de ces professions afin d'éviter toute influence indue réelle ou perçue (**Bosnie-Herzégovine**). En **Croatie**, le Conseil national de la magistrature a été confronté à des difficultés à la suite d'amendements qui limitaient son mandat d'élire, de promouvoir et de révoquer les juges, et sa capacité à engager des poursuites disciplinaires à l'encontre des juges est restée limitée alors que l'administration des tribunaux était principalement entre les mains du ministère de Justice et des présidents de tribunaux. En **République slovaque**, les juges élus par leurs pairs au Conseil de la Justice ne disposent pas d'une majorité substantielle ainsi que le recommandent les normes du CCJE. Le CCJE s'est également dit préoccupé par le fait que les membres du Conseil de la Justice, dont son président et son vice-président, puissent être révoqués à tout moment par l'autorité qui les avait nommés et que cette révocation n'est pas tenue d'être fondée sur des critères prescrits par la loi et puisse être plutôt motivé par le manque de confiance. Cela peut avoir un impact négatif sur l'indépendance du Conseil de la Justice.

34. En **Pologne**, malheureusement, les réformes et modifications successives des lois sur le pouvoir judiciaire introduites entre 2017 et 2019 ont nui à l'indépendance de la justice. La réforme de 2017 a entraîné un « schisme juridique » : les « anciennes » institutions judiciaires ont refusé de reconnaître la légitimité des « nouvelles », estimant qu'elles n'étaient pas indépendantes. Les modifications introduites en 2019 ont restreint plus encore les libertés d'expression et d'association des juges. Les réformes ont accru le risque d'intervention politique et limité les compétences du pouvoir judiciaire et du Conseil national de la Justice en matière de nomination, de promotion et de révocation des juges (candidats à la fonction de juge et présidents de tribunaux), ou de sélection ou d'élection de candidats à la fonction de premier président de la Cour suprême. D'une manière générale, la participation des juges à l'administration de la justice a diminué, les organes judiciaires d'autorégulation ayant été remplacés, pour les questions importantes, par des collèges composés de présidents de tribunaux nommés par le ministre de la Justice.

³ CDL-PI(2022)005, Conclusions générales, Table ronde internationale « Une nouvelle conception des conseils supérieurs de la magistrature face aux défis contemporains », organisée par la Commission de Venise en coopération avec l'Université La Sapienza (Rome, Italie) et l'Université de Barcelone (Espagne) dans le cadre de la Présidence italienne du Comité des Ministres.

⁴ Voir le deuxième rapport de conformité intérimaire du GRECO (IVe cycle d'évaluation) publié le 18 mars 2021, incluant la position de la Türkiye, paragraphes 34-38. Disponible sur : <https://rm.coe.int/quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-des-parlement/1680a1cac4>.

35. Pour relever les défis existants, d'autres d'États membres ont adopté des réformes pour protéger et renforcer le pouvoir judiciaire dans ses relations avec les pouvoirs exécutif et législatif, en créant des Conseils de la Justice ou des organes d'autorégulation équivalents, et renforcé leur indépendance, en leur conférant un rôle essentiel dans la nomination, l'évolution de carrière, l'évaluation et le régime disciplinaire des juges et en réduisant de manière générale l'influence des pouvoirs exécutif et législatif.

36. Des Conseils de la Justice ont été mis en place pour la première fois en **Irlande**⁵, en **Finlande**⁶ et en **Suisse**⁷ tandis qu'au **Luxembourg** une réforme constitutionnelle a été lancée afin de renforcer encore plus l'indépendance de la justice, en l'ancrant dans la Constitution et en créant un Conseil de la Justice.

37. En **Albanie**⁸, une réforme globale de la justice entamée en 2016 a donné lieu à la création d'un nouveau Conseil de la Justice doté de responsabilités et de compétences plus larges, notamment en matière de nomination des juges et des procureurs qui relève désormais exclusivement de la responsabilité des nouvelles institutions d'autorégulation du pouvoir judiciaire, sous réserve de l'accomplissement d'une formation initiale obligatoire à l'École de la magistrature, ce qui constitue une importante garantie supplémentaire importante de l'indépendance des magistrats.

38. En **Slovénie**, l'adoption de la loi relative au Conseil de la Justice en 2017 a conféré à cet organe un rôle de premier plan dans la conduite des procédures disciplinaires engagées contre les juges ainsi que le droit de saisir la Cour constitutionnelle de demandes d'examen de la constitutionnalité des règlements qui portent atteinte au rôle constitutionnel du pouvoir judiciaire.

39. En **Lettonie**, à la suite de modifications à la loi sur le pouvoir judiciaire entrées en vigueur en 2018⁹, un certain nombre de compétences telles que le pouvoir de nommer des présidents de tribunaux, de muter un juge et d'établir la procédure de recrutement ont été transférées des pouvoirs exécutif et législatif au Conseil de la Justice.

40. En **Belgique**, la loi du 23 mars 2019 a renforcé les pouvoirs d'inspection de la commission d'enquête du Conseil de la Justice en exigeant de toutes les autorités judiciaires qu'elles fournissent à la commission les informations et les documents dont celle-ci peut avoir besoin pour mener à bien ses enquêtes.

41. En **Ukraine**, la réforme judiciaire opérée en 2016 a doté le Haut Conseil de la justice de pouvoirs exclusifs dans le domaine de la gouvernance judiciaire et en a fait un organe de premier plan en matière de carrière et de responsabilité disciplinaire des juges. Une loi établissant les règles pour l'élection des membres du Conseil prévoit une vérification unique des membres existants¹⁰, dans le cadre des suites données à un avis formulé par la Commission de Venise¹¹. Elle prévoit également la création d'un service d'inspection disciplinaire¹².

42. En **Suède**, une commission d'enquête mise en place par le gouvernement en 2020¹³ et présidée par le président de la Cour suprême a été chargée d'examiner le cadre juridique relatif à l'indépendance de la justice et de présenter des propositions de modifications législatives et constitutionnelles, notamment sur la question de savoir si l'indépendance de l'Administration judiciaire nationale devrait être renforcée conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe et si le nombre et l'âge de la retraite des juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême devraient être régis par la Constitution.

⁵ Judicial Council Act (2019), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2019/act/33/enacted/en/html?q=judicial+council+act>

⁶ Site internet de l'Administration judiciaire nationale finlandaise (entrée en fonction en janvier 2020), <https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/nbortgcbe/xmeyw9oq0.html>

⁷ Plusieurs cantons (Genève, Fribourg, Neuchâtel et Valais) ont mis en place des Conseils de Justice indépendants du pouvoir exécutif.

⁸ Deuxième rapport de conformité du GRECO sur l'Albanie, paragraphe 45 à : <https://rm.coe.int/greco-rc4-2018-4-quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corrup/16808c3eca>

⁹ <https://likumi.lv/ta/en/en/id/62847-on-judicial-power>

¹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>

¹¹ Ukraine - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (projet de loi n° 5068).

¹² <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/ukraine-venice-commission-recommendations-on-ethics-council-draft-legislation>

¹³ Données issues du rapport de l'UE sur l'État de droit. La commission devrait publier ses conclusions en 2023.

Indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif

43. Les pouvoirs exécutif et législatif doivent reconnaître le rôle constitutionnel légitime du pouvoir judiciaire. Dans un État régi par le principe de la séparation des pouvoirs, les interférences entre les actions d'une « branche » de l'État et celles des autres « branches » doivent rester dans les limites du droit et des normes reconnues au niveau international. Dans tous les cas de conflit avec le pouvoir exécutif ou le pouvoir législatif impliquant des juges, ces derniers devraient pouvoir se tourner vers un Conseil de la Justice ou vers une autre autorité indépendante, ou disposer d'autres voies effectives de recours¹⁴.

44. Les cas de harcèlement des juges restent un défi considérable dans un certain nombre d'États membres. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a, par exemple, critiqué les attaques et le harcèlement des juges par des membres du gouvernement et du parlement en **Italie** et en **Serbie**¹⁵. La Commission européenne a déclaré qu'elle prendrait des mesures contre la **Pologne** si des juges étaient harcelés pour avoir consulté la Cour européenne de justice¹⁶. Le CCJE a souligné les tentatives des forces de l'ordre, des avocats et des militants de diverses organisations publiques d'exercer des pressions sur les juges en **Ukraine**.

45. Le 19 octobre 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt dans l'affaire **Miroslava Todorova c. Bulgarie**¹⁷ dans lequel elle a conclu que le but principal des poursuites disciplinaires et des sanctions que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a imposées à la magistrate et Présidente de l'Union des juges de Bulgarie n'était pas de faire respecter les délais de production des motivations des jugements, mais de la pénaliser et de l'intimider en raison de ses critiques du CMS et de l'exécutif. La Cour a en premier lieu conclu qu'il y a eu violation de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme combiné avec l'article 10.

46. Dans plusieurs pays, les Conseils de la Justice et les conseils des procureurs ont pris des mesures pour lutter contre les attaques dirigées contre le pouvoir judiciaire dans son ensemble et contre certains juges et procureurs individuels. L'absence ou la non-application de dispositions correspondantes obligeant les parlementaires et les agents publics à respecter l'indépendance de la justice reste cependant un problème récurrent. Il s'est avéré également problématique d'introduire des mesures visant à empêcher l'utilisation inappropriée des médias par les pouvoirs exécutif et législatif aux fins de discréditer le pouvoir judiciaire ainsi qu'à protéger la réputation et les droits des juges et à maintenir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. Dans leurs réponses au questionnaire sur la mise en œuvre du plan d'action de Sofia, plusieurs États membres, ont également souligné l'importance de trouver un équilibre entre la nécessité de garantir le principe de la liberté de la presse et l'indépendance du pouvoir judiciaire.

47. En **France**, un conseil de déontologie journalistique a été créé en 2019. La création de cette instance a été saluée comme une initiative positive visant notamment à lutter contre les attaques injustes de la presse contre les magistrats. Toutefois, ce conseil n'est investi d'aucun pouvoir de sanction et peut seulement rendre des avis sur des questions relatives à la déontologie des journalistes.

48. En **Serbie**, les pressions exercées sur le pouvoir judiciaire restent fortes, qu'elles soient le fait de membres des autres branches du gouvernement ou de la presse tabloïde et d'autres acteurs. Entre 2016 et 2017, le Conseil national des procureurs et le Conseil supérieur de la justice ont mis en place des mécanismes pour attirer l'attention sur les pressions exercées sur les juges et les procureurs dans certaines affaires et sont intervenus dans plusieurs cas de pression et d'influence indues. Cependant, bien que les codes de déontologie des membres du gouvernement et du parlement interdisent de tels agissements, il n'existe pas de sanctions efficaces ou si elles existent, elles ne sont pas correctement appliquées. En juillet 2020, des initiatives ont été proposées dans le but d'assurer un suivi efficace des manquements des parlementaires et des gouvernements à leur devoir de s'abstenir de tout commentaire public inapproprié. Un groupe de travail composé de représentants des comités de déontologie du Conseil supérieur de la justice et du Conseil national des procureurs, ainsi que de représentants de l'Assemblée nationale et du Gouvernement a été créé à cette fin.

¹⁴Avis 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, paragraphe 43.

¹⁵ <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat?inheritRedirect=true>

¹⁶ <https://www.voanews.com/a/eu-to-take-action-against-poland-if-judges-harassed-for-consulting-ecj/4795540.html>

¹⁷ *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, n° 40072/13, 19 octobre 2021.

49. En **Roumanie**, le débat public sur le pouvoir judiciaire est marqué depuis des années par des tensions et par des attaques publiques des responsables politiques et des médias contre le corps judiciaire. Dans ce domaine, l'intervention du Conseil de la magistrature s'est limitée à quelques cas flagrants et n'a semble-t-il pas réussi à infléchir le niveau et l'intensité des critiques visant le système judiciaire en général et les magistrats en particulier. En juillet 2020, la plénière du Conseil supérieur de la magistrature a modifié ses règles d'organisation et de fonctionnement afin d'assurer le règlement rapide des demandes/recours pour la défense de l'indépendance des magistrats. Si le code de déontologie des députés a été modifié en 2019 afin de faire spécifiquement mention du respect de l'indépendance de la justice, il ne semble pas à ce jour qu'il ait été appliqué ni qu'il ait donné lieu à des sanctions envers les critiques excessives des députés à l'égard du pouvoir judiciaire.

50. En **Andorre**, 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.

51. En **Croatie**, en 2016, sur recommandation du GRECO, le ministère de la Justice a commandé une étude pour sonder les raisons de la méfiance du public à l'égard du pouvoir judiciaire croate. L'étude a montré que le problème de la perception négative du système judiciaire s'exprimait et se manifestait dans l'opinion générale négative sur le fonctionnement du système judiciaire, qu'il y avait un faible niveau - absolu et relatif - de confiance dans les institutions judiciaires et un faible niveau d'attentes s'agissant d'un procès équitable. Pour le reste, les avis sont partagés au sujet de l'influence politique sur les juges et les procureurs : parmi ceux qui les perçoivent comme manquant d'indépendance vis-à-vis des pressions politiques dans leur travail, le même nombre (48 %) pense qu'ils étaient majoritairement ou complètement indépendants. Le GRECO a salué cette initiative et les réformes en cours du système judiciaire pourraient contribuer davantage à réduire les perceptions négatives et à rétablir la confiance du public dans le système judiciaire. Cependant, dans son rapport de 2019 sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, le CCJE a noté que le climat de méfiance à l'égard de la justice 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.

52. A **Malte**, 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.

53. En **France**, un décret publié en 2018 régit le fonds financé par l'État pour la défense des magistrats mis en cause dans le cadre de procédures pénales ou civiles afin de protéger leur indépendance. En vertu d'un arrêt de la Cour d'appel de Paris, les honoraires versés par l'État aux avocats qui interviennent à ce titre ne sont pas assujettis à l'impôt. Dans le cadre de l'exécution de l'arrêt du 23 avril 2015 de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire **Morice c. France**¹⁸, concernant les sanctions disproportionnées infligées à un avocat qui avait vivement mis en cause l'indépendance d'une enquête sur le meurtre d'un magistrat français, la Cour de cassation a adopté un certain nombre d'arrêts intégrant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la liberté d'expression en faisant la distinction entre déclarations factuelles et jugements de valeur et sur les critères identifiant un débat d'intérêt général.

54. En **Arménie**, conformément au nouveau Code judiciaire adopté en 2018, lorsqu'il reçoit une plainte de la part d'un juge, le Conseil suprême de la justice dépose une requête auprès de l'organe compétent afin de demander des comptes aux personnes coupables d'une ingérence induite. L'organe en question est tenu d'informer le Conseil des mesures prises. Le Conseil suprême de la justice peut faire une déclaration officielle au sujet des mesures prises ou de l'absence de mesures dans un délai raisonnable. Les organes de l'administration publique, les collectivités locales et les agents publics sont également tenus par la loi de s'abstenir de toute déclaration ou action susceptible de porter atteinte à l'indépendance du tribunal ou d'un juge.

¹⁸ *Morice c. France* [GC], n° 29369/10, CEDH 2015.

55. En **Ukraine**, conformément à la loi n° 1798 adoptée en 2016, le Conseil supérieur de la Justice tient sur son site officiel un registre des signalements effectués par des juges faisant état d'ingérences dans l'administration de la justice, et publie les informations relatives à la vérification de ces signalements, à leur suivi et aux décisions prises à cet égard. Au 1^{er} janvier 2021, le site internet du Conseil supérieur de la Justice avait enregistré 1 562 signalements de juges dénonçant une ingérence dans leur indépendance.

Réglementation juridique et mesures adéquates destinées à protéger les juges contre les atteintes à leur intégrité physique ou santé mentale, à leur liberté personnelle et à leur sécurité

56. Les efforts visant à renforcer la sécurité et l'intégrité des juges et de leur famille ont pris une dimension nouvelle. Comme indiqué plus haut, les menaces dont les juges font l'objet dépassent largement le cadre de la salle d'audience en raison de la quantité de renseignements personnels disponibles en ligne. Les défis sont nombreux.

57. En **Belgique**, conformément aux modifications du Code judiciaire adoptées en juillet 2017, les présidents de tribunaux, en cas de risque pour la sécurité et à la demande du procureur, ont la possibilité d'ordonner la tenue d'audiences pénales dans les palais de justice qui disposent de mesures de sécurité renforcées¹⁹.

58. En **Lituanie**, de nouvelles réglementations²⁰ interdisent expressément l'introduction dans les palais de justice d'armes, de munitions, d'explosifs, de substances toxiques ou autres et d'objets présentant un danger évident pour la vie ou la santé humaines (à moins que ces articles ne soient liés à l'exercice de fonctions officielles ou à l'objet de la procédure devant le tribunal). Le président du tribunal peut autoriser les juges et le personnel à apporter des armes dans les locaux du tribunal pour leur propre protection.

59. En **Suède**, l'Administration judiciaire nationale tient des statistiques détaillées sur les incidents survenant dans les tribunaux, allant des alertes à la bombe aux menaces de suicide, en passant par les offres abusives, les dommages matériels, le harcèlement, les atteintes/troubles à l'ordre public et la violence. Le ministère public est également doté d'un système de signalement des incidents, classés en plusieurs catégories : influence indue, harcèlement, menaces, violence et corruption.

60. Outre le fait qu'il dispense une formation de base à la sécurité aux nouveaux procureurs, le ministère public suédois a conçu un programme de sécurité personnelle à l'intention des procureurs traitant des dossiers qui les exposent à des risques élevés. Dans le cas où un procureur est victime d'un incident grave, une organisation de sécurité intervient pour s'occuper des aspects liés à la sécurité, généralement en collaboration avec la police et les tribunaux. En définitive, la responsabilité de la sécurité des employés incombe à la hiérarchie. Il appartient aux responsables à tous les niveaux d'identifier et d'évaluer les risques et de prendre les mesures qui s'imposent. Depuis janvier 2020, les peines d'emprisonnement pour violences ou menaces graves à l'encontre d'agents publics, y compris des juges et des procureurs, ont été accrues allant de 1 an minimum à 6 ans maximum.

61. En 2015 et 2016, les ministères de la Justice des Länder en **Allemagne** ont mené une évaluation de la sécurité dans les tribunaux et services du ministère public en, à la suite de laquelle des dispositifs d'alerte pouvant être actionnés par ordinateur ou par téléphone ont été mis à la disposition des juges et des procureurs et des systèmes autonomes pouvant être déclenchés en cas d'agression ont été installés pour l'ensemble des membres du personnel.

62. En **Norvège**, le ministère des Collectivités locales et de la Modernisation travaille à l'élaboration d'un nouvel ensemble de règles destinées à tous les fonctionnaires concernant la responsabilité en cas de préjudice lorsqu'un fonctionnaire est victime d'un accident du travail ou d'autres incidents. L'Administration judiciaire norvégienne, en coopération avec l'Association norvégienne des juges, a également élaboré un rapport proposant des modifications à la loi sur les tribunaux, notamment l'élaboration d'un ensemble distinct de règles concernant l'indemnisation des juges victimes d'accidents du travail ou d'autres incidents.

63. En **Ukraine**, le Service de protection des tribunaux, opérationnel depuis mars 2019, est chargé du maintien de l'ordre public dans les tribunaux, de la répression de l'outrage à magistrat et de la protection des locaux des tribunaux, des organes et des institutions du système judiciaire et de la sécurité personnelle des juges et des membres de leurs familles, des employés des tribunaux et de la sécurité des participants au procès. En janvier 2021, 655 juges avaient bénéficié d'une protection de la part de ce Service, de la police nationale et du service de la garde nationale.

¹⁹ 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 à l'article 76 du Code judiciaire.

²⁰ Loi du 16 juillet 2019 portant modification de la loi sur les tribunaux de la République de Lituanie.

64. Au **Royaume-Uni**, depuis 2017 de normes minimales de sécurité ont été introduites pour déterminer si les salles d'audience répondent à ce besoin sécuritaire. Le Service des cours et des tribunaux de Sa Majesté est également en train d'actualiser les procédures de sécurité à l'entrée des palais de justice. Des protocoles ont été mis en place avec la police pour assurer la sécurité des juges lorsqu'ils sont considérés comme étant exposés à un risque élevé d'agression.

Mesures visant à renforcer l'indépendance interne

Veiller à l'administration efficace des tribunaux et limiter l'ingérence de la hiérarchie judiciaire dans la prise de décision individuelle du juge dans la procédure judiciaire

65. Les normes et les principes généraux du Conseil de l'Europe imposent aux États membres de consacrer des ressources suffisantes pour satisfaire les besoins des différents systèmes judiciaires²¹. Le Conseil de l'Europe a recommandé d'accroître l'autonomie administrative et financière des tribunaux afin de préserver l'indépendance de la justice²². Ces mesures sont une condition préalable à la mise en œuvre effective d'autres réformes destinées à assurer l'indépendance du système judiciaire. Si certains États membres ont renforcé ou envisagent de renforcer le rôle du pouvoir judiciaire dans l'établissement du budget de l'État et ont accédé à l'autonomie budgétaire, dans d'autres le manque de ressources financières et d'autonomie budgétaire demeure un obstacle majeur à la mise en œuvre effective des réformes visant à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire.

66. En **Finlande**, l'Administration judiciaire nationale²³, nouvellement créée, qui est indépendante du ministère de la Justice, est habilitée à faire des propositions au ministère de la Justice concernant l'affectation du budget des tribunaux et à décider de son attribution aux différents tribunaux, à gérer les bâtiments judiciaires et à organiser des formations pour les juges et d'autres personnels des tribunaux.

67. En **Lituanie**, la loi relative à la gestion stratégique, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, définit officiellement le rôle du Conseil de la Justice représentant les tribunaux dans le processus de gestion stratégique et d'établissement du budget de l'État.

68. En **Serbie**, le fait que les responsabilités en matière de budget du système judiciaire (ministère public compris) soient partagées entre le ministère de la Justice, le Conseil de la Justice et le Conseil des procureurs continue de nuire à la planification budgétaire, à l'affectation des ressources et à leur utilisation. Des projets de réforme constitutionnelle prévoient l'autonomie budgétaire du Haut Conseil de la Justice.

69. En **Macédoine du Nord**, si le Conseil de la Justice s'emploie à s'acquitter de sa mission de garant de l'indépendance et de l'impartialité de manière de plus en plus proactive, il manque encore des ressources humaines et financières pour accomplir ses tâches efficacement.

70. En **Lettonie**, le renforcement du rôle du pouvoir judiciaire dans la sélection des candidats à aux fonctions de juge et de procureur général, ainsi que dans la nomination des présidents de tribunaux, a permis d'accroître l'indépendance du système judiciaire. Cependant, bien que le Conseil de la Justice soit doté de nouvelles compétences, il risque de ne pouvoir les exercer pleinement faute de ressources humaines suffisantes.

71. En **Croatie**, le Conseil national de la magistrature et le Conseil du procureur général font face à des difficultés pour s'acquitter convenablement de leur mandat, faute de ressources suffisantes. Ces Conseils ne sont en outre pas dotés d'un système informatique modernisé permettant une vérification efficace des déclarations de patrimoine des juges et des procureurs.

72. Au **Portugal**, les ressources budgétaires allouées au système judiciaire ont été réduites et le manque de ressources matérielles et humaines est une préoccupation souvent relayée par les acteurs concernés. Cette situation affecte particulièrement la gestion des ressources humaines, laquelle entraîne à son tour une grave pénurie de greffiers et entrave la gestion de leur affectation, la gestion des bâtiments judiciaires et la supervision des technologies de l'information (TI), aspects qui relèvent tous d'organismes placés sous l'autorité du ministère de la Justice.

²¹ Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 32, et Avis du CCJE n° 2(2001), paragraphe 4 ; Avis n° 10(2007), paragraphe 37 ; Avis n° 17(2014), paragraphe 35.

²² Avis du CCJE n° 2(2001), paragraphe 14, et Avis n° 10(2007), paragraphe 12.

²³ Entrée en fonction en janvier 2020.

73. En **Slovénie**, bien que des ressources supplémentaires lui aient été allouées ces dernières années, le Conseil de la Justice exerce toujours ses activités avec des effectifs de personnel relativement faibles au regard du large éventail de ses compétences et du nombre de membres non professionnels qui le composent. Faute de ressources humaines et financières suffisantes, le Conseil national des procureurs n'est pas en mesure d'œuvrer à l'amélioration de la qualité générale du ministère public. Le manque de personnel ne lui permet en outre pas d'améliorer le processus de sélection des procureurs.

74. En **Belgique**, le système judiciaire souffre également d'une insuffisance de ressources, comme l'ont souligné les trois plus hautes juridictions dans un rapport conjoint. En outre, l'État a récemment été condamné pour ne pas avoir accordé au pouvoir judiciaire les ressources humaines prévues par la loi. Bien que prévu, le transfert de compétences au pouvoir judiciaire, telles que la gestion des ressources humaines, des technologies de l'information, etc., n'a pas encore été effectué. En juillet 2018, le ministère de la Justice et le pouvoir judiciaire ont conclu un accord-cadre pour assurer l'autonomie budgétaire des tribunaux.

75. En **République slovaque**, le CCJE a noté 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 qui pourrait compromettre la rapidité et la qualité des performances du système judiciaire. En outre, le CCJE a relevé que 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.

76. La **répartition des affaires** au sein d'un tribunal devrait obéir à des critères objectifs préétablis, de manière à garantir le droit à un juge indépendant et impartial. Il existe différents systèmes de répartition des affaires. Ce qui importe, c'est que la répartition effective ne subisse aucune influence externe ou interne et n'avantage aucune des parties. Plusieurs États membres ont adopté des mesures dans ce sens et ont fait en sorte que les exceptions à la règle de répartition aléatoire des affaires ne soient admises que dans des cas exceptionnels, soient faites de manière transparente et dûment motivées.

77. En **Macédoine du Nord**, la loi de 2020 relative à la gestion des affaires a mis en place des garanties pour assurer le bon fonctionnement du système automatisé de gestion des affaires, y compris son utilisation obligatoire pour l'attribution et la gestion du volume des affaires, bien que des lacunes précédemment identifiées, telles que la fiabilité des statistiques, restent à combler.

78. Début 2020, aux **Pays-Bas**, le Conseil de la Justice a adopté un nouveau code de répartition des affaires, prévoyant en principe une répartition aléatoire des affaires entre les juges et la publication de toute exception à cette règle. Tout transfert d'une affaire d'un juge à un autre devra être notifié aux parties et motivé.

79. En **Suède**, les règles relatives à la répartition des affaires ont été codifiées par des modifications du Code de procédure judiciaire adoptées en juillet 2018. En vertu des nouvelles règles, la répartition des affaires doit s'appuyer sur des critères objectifs préalablement établis par le tribunal et ne doit pas influencer sur l'issue ou la progression de l'affaire.

80. En **Géorgie**, la pratique permettant aux présidents de tribunaux d'attribuer des affaires aux différents juges a été abolie et, depuis 2017, les tribunaux de droit commun sont dotés d'un système électronique de répartition des affaires.

81. Au **Portugal**, depuis l'adoption de règlements par le Conseil supérieur de la justice en juillet 2018, la réattribution des affaires est soumise à l'accord du juge compétent. À la suite d'allégations de failles dans le système électronique d'attribution des affaires, le Conseil supérieur de la Justice a appliqué des sanctions disciplinaires et enquête sur d'éventuelles irrégularités dans ce domaine.

Sélection, nomination et révocation

82. Veiller à une participation adéquate du pouvoir judiciaire dans la sélection, la nomination et la promotion des juges, tout en limitant une ingérence excessive des pouvoirs exécutif et législatif dans ce processus est un moyen de réduire les risques d'influence extérieure sur le pouvoir judiciaire. Si les modalités de nomination des juges varient d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre, toute décision liée à la nomination ou à la carrière d'un juge doit être fondée sur des critères objectifs et être prise par une autorité indépendante, ou être assortie de garanties pour qu'elle ne soit pas prise sur une autre base que ces critères²⁴.

²⁴ 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, paragraphe 15.

Ces normes ont été appliquées grâce à des réformes qui ont accru la transparence générale des procédures afférentes à la carrière des juges, réduit le rôle des autres pouvoirs dans la nomination des présidents de tribunaux et rationalisé les exigences en matière d'intégrité tout au long de la carrière des juges.

83. En juillet 2020, **Malte** a opéré une réforme du système de nomination des juges et des magistrats en augmentant le nombre de membres-juges de la Commission des nominations judiciaires, en supprimant le pouvoir discrétionnaire du Premier ministre dans la sélection des candidatures pour nomination et en inscrivant les critères d'évaluation dans la Constitution.

84. À **Chypre**, en juillet 2019, la Cour suprême a instauré de nouveaux critères détaillés pour la sélection, la nomination, l'évaluation et la promotion des juges. Le Conseil suprême de la justice a également renforcé la transparence du processus de nomination en veillant à ce que les procédures de nomination et de promotion soient consignées et puissent être consultées par les parties intéressées²⁵.

85. Depuis 2013, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe assure une surveillance régulière de l'exécution du groupe d'affaires **Namat Aliyev c. Azerbaïdjan**²⁶, qui porte sur des violations du droit à des élections libres de membres de partis d'opposition ou de candidats indépendants et sur des décisions arbitraires de la Commission électorale et des tribunaux ordinaires de rejeter les réclamations des candidats ou d'annuler leur élection ou leur candidature. Le Comité des Ministres a également adopté des plans d'action pour l'Azerbaïdjan qui font de la réforme électorale une priorité, notamment en ce qui concerne l'inscription des candidats, la composition des commissions électorales, les droits des observateurs et les procédures de plainte et de recours, ainsi que la transparence du financement des partis.

86. En **Macédoine du Nord**, en vertu de modifications apportées à la loi sur le Conseil de la Justice en décembre 2017, chaque membre du conseil disposant d'un droit de vote est tenu de motiver publiquement sa décision concernant l'élection d'un juge ou d'un président de tribunal. La décision relative à l'élection d'un juge ou d'un président de tribunal peut être contestée devant la Cour suprême.

87. En 2018, **l'Arménie** a réformé la procédure de nomination des juges en renforçant le rôle du Conseil de la Justice qui est désormais chargé d'établir la liste des candidats à la fonction de juge et de soumettre les propositions au Président de la République²⁷. En outre, le Président est tenu de donner les raisons motivant son refus de nommer tel ou tel candidat et le Conseil de la justice a la possibilité de passer outre le refus du Président. Il est également possible de faire appel des décisions du Conseil suprême de la Justice devant un tribunal (tribunal administratif)²⁸.

88. En **République de Moldova**, à la suite des modifications apportées en 2018 à la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature²⁹, le Conseil a révisé son règlement intérieur en matière de recrutement et de carrière, en clarifiant les règles relatives à l'amélioration de la transparence, à la publication des postes vacants, aux candidatures, aux activités du jury, aux critères de sélection des juges, aux concours judiciaires, aux mutations et promotions des juges, etc. Les modifications constitutionnelles proposées supprimeraient également le mandat initial de cinq ans pour la nomination des juges en fonction, ce qui assurerait leur inamovibilité.

89. En 2016, les réformes constitutionnelles opérées en **Ukraine** ont modifié en profondeur la procédure de nomination des juges, notamment en supprimant la période probatoire de cinq ans pour les juges débutants et en instaurant une nomination à vie sur la recommandation contraignante du Conseil supérieur de la justice.

90. Rares sont les États membres à ne pas s'être encore attelés à la question de l'inamovibilité des juges et de la nomination des juges pour une durée indéterminée (**Andorre**). Les procédures de sélection, de nomination et de promotion des juges doivent encore être rationalisées conformément aux normes européennes, de même que les organes judiciaires d'autorégulation doivent jouer un rôle plus important dans ce processus (**Hongrie**) et les critères de sélection, de nomination et de promotion des juges à tous les degrés de juridiction être plus transparents et fondés sur le mérite (**Irlande, Slovaquie, Turquie**³⁰). La mutation d'un juge sans son accord porte atteinte aux principes de l'inamovibilité des juges et de l'indépendance de la justice (**Hongrie, Turquie**³¹, **Pologne**) et ne devrait être autorisée que dans des cas exceptionnels, lorsqu'elle est

²⁵ Rapport de l'Union européenne sur l'état de droit à Chypre et Commission européenne (2019), Chypre : Établissement de critères objectifs pour le recrutement et la promotion des juges.

²⁶ *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, n° 18705/06, 8 avril 2010.

²⁷ Loi constitutionnelle sur le Code judiciaire de la République d'Arménie du 7 février 2018.

²⁸ Deuxième rapport de conformité du GRECO sur l'Arménie (quatrième cycle d'évaluation), paragraphe 38.

²⁹ https://www.legislationline.org/download/id/8338/file/Moldova_law_superior_council_magistracy_1996_am2018.pdf

³⁰ Le Plan Stratégique 2022-2026 du Conseil des Juges et des Procureurs de la Turquie prévoit, dans son objectif 3.1., que le système de nomination, de transfert et d'autorisation permanente est lié par des critères plus objectifs de manière à renforcer l'assurance géographique et la spécialisation. Disponible (en turc) sur <https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/120120221617hsk-2022-2026-stratejik-planipdf.pdf>

³¹ Voir le deuxième rapport de conformité intérimaire du GRECO (Ive cycle d'évaluation, incluant la position de la Turquie, paragraphes 60-65. Disponible sur : <https://rm.coe.int/quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-des-parlement/1680a1cac4>.

justifiée par un motif légitime et transparent. Les rapports de 2017 et de 2019 du Bureau du CCJE sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire ont noté que des problèmes avaient été soulevés concernant la révocation des juges et leur mutation dans des juridictions éloignées. Dans l'arrêt **Bilgen c. Turquie**³², la Cour européenne des droits de l'homme a constaté un manque d'accès à un tribunal, entraînant l'impossibilité pour un juge d'obtenir un contrôle juridictionnel d'une décision de mutation sans consentement prétendument injustifiée vers un district judiciaire inférieur. Suite à cet arrêt, un plan d'action/rapport sur les mesures prévues/adoptées était attendu, avec un accent particulier sur les mesures législatives, introduisant des garanties procédurales pour protéger l'autonomie judiciaire des juges contre des influences externes ou internes indues et, ainsi, pour renforcer la confiance du public dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire.

91. Dans un certain nombre d'États membres, le pouvoir d'ordonner la mutation des juges a été limité et soumis, en règle générale, au consentement du juge concerné par la mutation.

92. En **Albanie**, suite aux réformes de la justice qui ont été adoptées, les juges et les procureurs ne peuvent être mutés sans leur consentement, sauf en cas de mesures disciplinaires, de changements justifiés sur le plan structurel ou pour répondre à des besoins temporaires.

93. Au **Portugal**, le statut des magistrats de l'ordre judiciaire, tel que modifié en 2019, dispose expressément que la mutation d'un juge auprès d'une autre juridiction ou d'une section de la même circonscription judiciaire, ainsi que la réattribution d'une affaire à un autre juge, sont soumises à l'accord du juge concerné.

94. En **Arménie**, en vertu des modifications apportées à la Constitution, le Conseil supérieur de la magistrature a compétence en matière de mutation des juges tandis que la loi constitutionnelle de 2018 sur le code judiciaire précise que les détachements ne sont possibles qu'avec le consentement des juges concernés et ne peuvent excéder un an. Un juge ne peut pas être de nouveau muté dans l'année qui suit sa dernière mutation.

95. En **Géorgie**, en vertu des modifications à la loi sur les tribunaux de droit commun adoptées en février 2018, la mutation d'un juge n'intervient que s'il manque un juge dans un autre tribunal de première instance ou une cour d'appel ou si un tribunal donné voit le nombre d'affaires dont il est saisi augmenter de façon spectaculaire. La mutation d'un juge est soumise au consentement de ce dernier, mais si aucun juge n'accepte d'être muté, le conseil de la magistrature est autorisé à sélectionner au hasard (par tirage au sort), un juge d'une juridiction de même degré. Le juge peut contester la décision devant le conseil de la magistrature. La décision rendue par celui-ci peut faire l'objet d'un recours devant les tribunaux de droit commun. Un juge ne peut être muté sans son consentement plus d'une fois tous les 10 ans et seulement pour une durée maximale d'un an. Le consentement d'un juge est toujours nécessaire pour toute mutation auprès d'une juridiction inférieure.

96. La **rémunération** des juges (et des procureurs) est de plus en plus interprétée et réglementée comme une garantie en soi du statut et de l'indépendance de la justice. Dans un certain nombre d'États membres, la rémunération des juges et des procureurs a été revue à la hausse et garantie en vertu du principe selon lequel leur salaire doit être à la mesure de leur statut et assurer leur indépendance matérielle.

97. La Cour constitutionnelle de **Lettonie**, dans l'arrêt qu'elle a rendu en octobre 2017³³, a établi que le législateur devait mettre en place un système de rémunération des juges garantissant que le montant réel de leur rémunération assure leur sécurité financière et intégrant un mécanisme de garantie des salaires.

98. **L'Allemagne** met actuellement en œuvre un « pacte pour l'État de droit » destiné à renforcer le système judiciaire et l'État de droit qui prévoit l'affectation de ressources supplémentaires tant au niveau fédéral qu'au niveau des Länder. Le traitement des magistrats repose sur le principe « alimentaire » inscrit dans la Loi fondamentale selon lequel la rémunération n'est pas la contrepartie d'une tâche particulière, mais doit garantir un niveau de vie approprié eu égard à la fonction exercée.

99. En **Lituanie**, après les baisses de rémunération dues à la crise économique, le traitement des juges des tribunaux de première instance et des procureurs a été revalorisé suite aux modifications de la loi relative à la rémunération des juges et de la loi sur le ministère public adoptées respectivement en 2017 et 2018.

100. En **République de Moldova**, en vertu de la loi n° 270 adoptée en novembre 2018³⁴, le traitement des juges et des procureurs a été nettement revalorisé conformément au principe selon lequel leur traitement doit être à la mesure de leur statut et assurer leur indépendance matérielle.

³² *Bilgen c. Turquie*, n° 1571/07, 9 mars 2021.

³³ Arrêt de la Cour constitutionnelle de Lettonie rendu le 26 octobre 2017 dans l'affaire n° 2016-31-01.

³⁴ CEPEJ <https://rm.coe.int/en-republic-of-moldova-2018/16809fe2f2>.

101. Au **Portugal**, en vertu des modifications qui ont été apportées en 2019 au Statut des magistrats de l'ordre judiciaire, de nouvelles dispositions prévoient désormais que la rémunération des magistrats de l'ordre judiciaire doit refléter la dignité de leurs fonctions régaliennes et la responsabilité de ceux qui les exercent, afin de garantir les conditions d'indépendance de la justice. Les éléments de la rémunération ne peuvent subir de baisse, sauf dans des situations exceptionnelles et temporaires.

102. En **Estonie**, en vertu d'une modification législative adoptée en 2018, la rémunération des procureurs a été rattachée au système de rémunération des hauts fonctionnaires de l'État et ne relève plus du budget du ministère de la Justice³⁵.

103. En **Ukraine**, des mesures ont été prises pour revaloriser les salaires et limiter la part des primes dans la rémunération des procureurs. Toutefois, en 2019, les primes représentaient encore jusqu'à 30 % de la rémunération. Dès lors, une part importante du revenu des procureurs pourrait être laissée à la discrétion de leurs supérieurs. Dans son rapport de 2019 sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, le CCJE notait que la forte 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.

104. De même, le CCJE notait que, 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. Si le sous-financement chronique du système judiciaire ne nuit probablement pas sérieusement au rôle constitutionnel des juges, il produit des conditions qui sont défavorables au fonctionnement de la justice. 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.

105. En **République slovaque**, 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.

Nomination à la présidence de tribunaux et à d'autres hautes fonctions judiciaires

106. Au **Portugal**, des modifications ont été apportées au statut des tribunaux administratifs et fiscaux entre 2015 et 2019³⁶, redéfinissant le régime applicable aux présidents des tribunaux de première instance. Ces modifications ont notamment introduit l'obligation d'une formation spécifique préalable à l'exercice des fonctions de président de tribunal en précisant les compétences requises. En outre, faisant suite aux recommandations du GRECO, des modifications ont été apportées au statut des magistrats en mai 2019, notamment au niveau de la composition du jury chargé de la sélection des juges des cours d'appel, en établissant une parité entre les membres qui sont juges et ceux qui ne le sont pas.

107. En **Croatie**, le ministre de la Justice n'est plus habilité à formuler des avis sur les candidats dans les procédures de nomination des présidents de tribunaux et des procureurs de l'État à la tête d'organes judiciaires, et n'intervient plus dans le processus de nomination des juges chargés d'exercer les fonctions d'administration judiciaire (présidents de tribunaux par intérim) à l'expiration du mandat de ces derniers. Conformément aux recommandations du GRECO, la Croatie a modifié la loi sur les tribunaux en juillet 2018 et a également régleménté la procédure de nomination du président de la Cour suprême afin de renforcer sa transparence et son indépendance³⁷.

108. En **Géorgie**, depuis 2019, les juges de la Cour suprême sont nommés par le Conseil supérieur de la Justice et élus par le Parlement, et la procédure de sélection des juges de la Cour suprême par le Conseil a fait l'objet de réformes. Dans son avis urgent d'avril 2021, la Commission de Venise a salué les modifications apportées à la loi organique de Géorgie sur les tribunaux de droit commun, se félicitant que le principe d'égalité de traitement des candidats soit expressément stipulé, que seuls les candidats ayant obtenu les meilleurs résultats soient présélectionnés, que l'identité des membres du Conseil supérieur de la justice ayant exprimé leur vote soit divulguée et que les décisions ultérieures du Conseil supérieur de la justice puissent faire l'objet d'un recours devant la Chambre des qualifications de la Cour suprême³⁸.

³⁵ Aucune autre précision disponible sur la loi. Réponse de l'Estonie dans le cadre des travaux préparatoires du CCPE sur l'avis « Les conséquences des décisions des tribunaux internationaux et des organes conventionnels concernant l'indépendance pratique des procureurs » (2021) <https://rm.coe.int/estonia-en-opinion-16-reply/1680a2d9a3>.

³⁶ <https://www.ministeriopublico.pt/iframe/etaf-1> (lien vers la version portugaise de la loi et les modifications apportées en 2015 et 2019).

³⁷ Deuxième rapport de conformité du GRECO : « amendements à la Loi sur l'organisation judiciaire définissant notamment les procédures de sélection, de nomination et de renouvellement du mandat du Président de la Cour suprême (Articles 44, 44a, 44b, 44c et 44d) ; ces amendements ont été adoptés le 25 juillet 2018 et entreront en vigueur de manière différée le 1^{er} janvier 2019 ».

³⁸ CDL-PI(2021)007 - Géorgie - Avis urgent sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun.

109. Des propositions de modification des procédures de nomination des juges de la Cour suprême, qui limiteraient le rôle des pouvoirs exécutif et législatif, ont été annoncées aux **Pays-Bas**, en **République slovaque** (où la réforme concernera également la nomination des membres du Conseil de la Justice, de la Cour constitutionnelle et du procureur général) et en **République de Moldova**. En **France**, une proposition de réforme devrait mettre fin au droit des anciens présidents de la République de devenir membres du Conseil constitutionnel au terme de leur dernier mandat.

110. En **Espagne**, à la suite de modifications législatives adoptées en 2018, le mandat des présidents de tribunaux ne peut plus être renouvelé que pour une deuxième période de 5 ans (en plus des 5 ans du mandat initial)³⁹. A **Monaco**, en vertu d'une loi adoptée en juillet 2020, l'obligation d'évaluation régulière a été étendue au président du tribunal de première instance et au procureur général adjoint ; ceux-ci seront désormais évalués respectivement par le président de la Cour d'appel et le procureur général.

111. Par ailleurs, dans l'arrêt *Reczkowicz c. Pologne*⁴⁰, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté de graves irrégularités dans la nomination de juges de la chambre disciplinaire nouvellement créée au sein de la Cour suprême suite aux réformes législatives, entraînant une violation du droit à un tribunal établi par la loi. Elle a notamment conclu qu'une procédure de nomination des juges dans laquelle les décisions prises en la matière par le président de la Pologne échappent à tout contrôle et sont adoptées sur recommandation du Conseil national de la magistrature - un organe qui ne présente pas de garanties d'indépendance suffisantes vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif - est en soi incompatible avec l'article 6 paragraphe 1.

112. Dans son Avis d'octobre 2020,⁴¹ la Commission de Venise a réitéré la nécessité de dépolitiser autant que possible la nomination du président de la Cour suprême de **Malte**. Ce même avis considère que l'exigence d'une majorité des deux-tiers au Parlement pour la nomination du président de la Cour suprême conduirait à une telle dépolitisation, mais a regretté qu'aucun mécanisme anti-déblocage n'ait pas été prévu à cet égard. Plus généralement, la nomination du président de la Cour suprême par le Président conformément à une résolution du Parlement soutenue à la majorité des deux-tiers, et sans l'intervention du pouvoir judiciaire, envisagée conjointement avec la possibilité qu'une personne extérieure au pouvoir judiciaire puisse être nommée président de la Cour suprême, nécessitera une attention plus approfondie.

Exigences d'intégrité dans les procédures de nomination

113. Outre l'élaboration de plans d'intégrité et la réalisation d'évaluations des risques en matière d'intégrité du système judiciaire, l'intégrité des juges est devenue la priorité de mécanismes ciblés tels que la vérification des déclarations de patrimoine et des conflits d'intérêts, les procédures de contrôle et de sélection, les contrôles d'intégrité ou les vérifications des antécédents qui peuvent intervenir au stade du recrutement et dans le cadre des procédures d'évaluation et d'avancement professionnel. Dans certains cas, les procédures visant à contrôler l'intégrité des membres du pouvoir judiciaire ont été problématiques car elles ont soulevé des inquiétudes quant à leur application sélective potentielle ou à l'influence induite du pouvoir exécutif. Dans certains cas, des procédures de contrôle approfondi ont affecté le fonctionnement du système judiciaire.

114. En 2016, l'**Albanie**⁴² a engagé un processus de réévaluation provisoire de tous les juges et procureurs, effectué sur la base de trois critères : évaluation du patrimoine, vérification des antécédents en termes de contacts éventuels avec des personnes impliquées dans la criminalité organisée et évaluation des compétences professionnelles et notamment de la conduite éthique et professionnelle, dont les manquements à la déontologie professionnelle et les retards dans les procédures judiciaires. Des mesures de cette ampleur étaient justifiées par la nécessité de lutter contre la corruption généralisée dans le système judiciaire. La procédure a donné lieu à la révocation de 62 % des magistrats, le plus souvent pour des questions liées à des avoirs non justifiés, dont un certain nombre de magistrats de haut rang.

115. Le 25 mars 2020, l'Assemblée nationale **arménienne** a adopté des modifications à la loi sur la Commission pour la prévention de la corruption et au Code judiciaire, instaurant des contrôles d'intégrité pour les candidats à la fonction de juge. Un projet initial envisageant d'introduire une procédure de sélection pour tous les juges en exercice a été abandonné. Dans le cadre desdites lois, la Commission pour la prévention de la corruption a été chargée de procéder à un audit complet des déclarations de patrimoine des membres en exercice du Conseil suprême de la justice, de la Cour constitutionnelle et des juges en exercice.

³⁹ Loi organique 4/2018 du 28 décembre 2018 modifiant la loi organique 6/1985 du 1^{er} juillet 1985.

⁴⁰ *Reczkowicz c. Pologne*, n° 43447/19, 22 juillet 2021.

⁴¹ CDL-AD(2020)019 - Malte - Avis sur dix lois et projets de loi mettant en œuvre des propositions législatives objets de l'avis CDL-AD(2020)006, adopté par la Commission de Venise, lors de sa 124^e session plénière en ligne (8-9 octobre 2020).

⁴² En 2016, le Parlement albanais a modifié la Constitution et adopté la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (également appelée « loi sur la réévaluation »).

116. En **Belgique**, en vertu de la loi du 23 mars 2019, la commission de nomination du Conseil supérieur de la justice est également habilitée à examiner, dans le cadre de sa procédure d'évaluation des candidatures à la fonction de juge, les plaintes disciplinaires visant un candidat qui sont déposées auprès de la commission d'enquête du Conseil, renforçant ainsi la communication entre les différentes commissions.

117. En **Suède**, en vertu d'une nouvelle législation entrée en vigueur le 1^{er} avril 2021, le conseil de proposition des juges est chargé de la procédure d'habilitation de sécurité des présidents de tribunaux. L'objectif est d'instaurer un cadre qui protège l'indépendance des tribunaux et des juges. Le conseil de proposition des juges est une autorité indépendante qui gère la procédure de nomination et de promotion des juges.

118. En **République slovaque**, dans une décision historique du 30 janvier 2019, la Cour constitutionnelle a estimé que la vérification des antécédents des juges et des candidats à la fonction de juge sur la base d'informations communiquées par l'Autorité nationale de sécurité nationale était contraire au principe de l'indépendance de la justice.

119. En **Bulgarie**, en 2017, la plénière du Conseil supérieur de la justice a adopté le règlement sur les indicateurs, la méthodologie et la procédure d'évaluation des juges, des présidents et vice-présidents des tribunaux destiné à améliorer l'évaluation des juges avant leur nomination à vie, notamment par l'instauration d'indicateurs et de normes pour permettre l'évaluation du respect par les juges du Code de déontologie. Les indicateurs comprennent notamment un contrôle supplémentaire des déclarations de patrimoine, des conflits d'intérêts et des récusations liés à l'obtention d'une confirmation de la nomination à vie. De même, la loi de 2017 sur le système judiciaire a également introduit des règles visant à renforcer les contrôles de l'intégrité des candidats à la fonction de magistrat dans le cadre de leur nomination initiale.

120. En **Azerbaïdjan**, en 2016, le Conseil de la Justice a introduit l'exigence d'une prise en compte du Code de déontologie dans le cadre de l'évaluation périodique des performances d'un juge.

Procédures disciplinaires et responsabilité des juges

121. Comme tous les autres pouvoirs, le pouvoir judiciaire doit également gagner la confiance du public en rendant compte devant la société et les autres pouvoirs de l'État. « Rendre compte » ne signifie pas que le pouvoir judiciaire est responsable devant un autre pouvoir de l'État ou y est subordonné ; en effet, cela serait trahir son rôle constitutionnel d'organe indépendant dont la fonction consiste à trancher les litiges impartialement et selon les règles du droit. Les mécanismes disciplinaires devraient être efficaces, objectifs et protégés contre toute influence politique indue. Selon le CCJE, une fois ouverte, toute procédure disciplinaire devrait être soumise à une autorité ou à une juridiction indépendante devant laquelle les droits de la défense sont pleinement garantis. Les procédures disciplinaires devraient prévoir la possibilité d'un appel de la décision prononcée par le premier organe disciplinaire (qu'il soit lui-même une autorité, un tribunal ou une cour) devant une cour. Le CCJE recommande par ailleurs que le statut ou la charte fondamentale applicable aux juges définisse - avec le plus de précision possible - les fautes pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires, ainsi que la procédure à suivre, et que ces sanctions soient appliquées de façon proportionnée.

122. En conséquence, plusieurs États membres ont revu leur système de responsabilité disciplinaire applicable aux juges et ont à ce titre renforcé l'indépendance des organes disciplinaires, offert des garanties en matière de procès équitable et de transparence des procédures disciplinaires, clarifié la qualification juridique des fautes disciplinaires et veillé au respect du principe de proportionnalité dans l'application des sanctions.

123. À **Malte**, à la suite de modifications apportées à la Constitution en 2020, les procédures disciplinaires à l'encontre des juges ont été confiées à une autorité indépendante, la Commission pour l'administration de la justice, composée en majorité de membres du pouvoir judiciaire et applique des procédures qui garantissent pleinement les droits de la défense et offrent des possibilités de recours. En outre, l'éventail des sanctions disciplinaires a été revu afin d'en améliorer l'efficacité et la proportionnalité jusque-là limitées (auparavant, les seules sanctions applicables étaient deux extrêmes opposés, à savoir l'avertissement ou la révocation). Les réformes prévoient par ailleurs la possibilité de contester une révocation devant la Cour constitutionnelle.

124. Le **Portugal** a entrepris de codifier les obligations des juges et a adopté une typologie et une classification des infractions et des sanctions correspondantes à la suite des modifications apportées au statut des magistrats en 2019.

125. Depuis novembre 2018 une refonte totale du système de responsabilité disciplinaire des juges a été opérée en **Andorre** avec notamment un allongement des délais de prescription des fautes disciplinaires et des délais d'instruction des dossiers disciplinaires. Une procédure spécifique pour les audiences disciplinaires et l'obligation de motiver les décisions et de définir précisément la nature de la faute et les sanctions encourues

ont également été introduites⁴³. Le fait que le Conseil supérieur de la justice soit tenu de joindre une copie de toutes ses décisions disciplinaires (dûment anonymisées) à son rapport annuel favorise également une plus grande transparence.

126. Au **Danemark**, à la suite des modifications apportées en 2019 à la loi sur l'administration de la justice, les juges peuvent saisir le tribunal spécial d'inculpation et de révision pour contester les avertissements émis par les présidents de tribunaux pour faute ou négligence dans l'exercice de leurs fonctions. Cette réforme, qui vient ajouter une garantie supplémentaire au système de justice, a notamment été opérée sous l'impulsion de l'Association des juges sur la base de cas concrets.

127. En **Macédoine du Nord**, en mai 2018, des modifications à la loi sur le Conseil de la Justice ont fusionné les procédures disciplinaires et les procédures de révocation qui étaient jusque-là dissociées, tandis que les modifications à la loi sur les tribunaux ont réformé le régime disciplinaire, en clarifiant les infractions disciplinaires applicables aux juges, conformément à la recommandation de la Commission de Venise⁴⁴. En vertu des modifications apportées à la loi sur le Conseil de la Justice en décembre 2017, les procédures disciplinaires ont également été révisées afin de dissocier les fonctions respectives des personnes impliquées dans ces procédures. Ainsi, les membres du Conseil de la Justice qui engagent la procédure, ainsi que ceux qui participent à l'enquête, ne sont plus autorisés à voter la décision qui sera prise ultérieurement sur la responsabilité disciplinaire d'un juge.

128. En **Bosnie-Herzégovine**, en septembre 2019, le Conseil supérieur de la magistrature a adopté un Manuel des procédures disciplinaires réglementant la composition et le fonctionnement des commissions disciplinaires, les types de sanctions disciplinaires et les mesures complémentaires visant à garantir que les fautes professionnelles fassent effectivement l'objet de sanctions proportionnées et dissuasives.

129. En **Albanie**, les juges ne peuvent être révoqués que s'ils commettent une faute grave ou s'ils sont condamnés pour une infraction pénale. Ils peuvent aussi saisir la Cour constitutionnelle pour contester une décision de révocation. Une loi a également clarifié le cadre juridique disciplinaire en procédant à une qualification juridique des fautes dont les juges et les procureurs peuvent se rendre coupables pour servir de base aux procédures disciplinaires. Les définitions précédentes ont été abrogées par une décision de la Cour constitutionnelle sur la loi relative au statut des juges et des procureurs. En vertu de modifications constitutionnelles, la responsabilité de l'inspection des tribunaux a été transférée du ministère de la Justice au Haut Inspecteur de la justice, dans le but de protéger le pouvoir judiciaire et les juges des interventions arbitraires de l'exécutif.

130. En **Belgique**, en vertu de modifications apportées au Code judiciaire en 2019, les rapports annuels sur le fonctionnement du système judiciaire doivent désormais inclure des informations sur les sanctions disciplinaires et d'autres initiatives prises pour garantir le respect des principes de déontologie judiciaire, renforçant ainsi la transparence et la responsabilité du pouvoir judiciaire.

131. En **France**, les recommandations du GRECO relatives à la possibilité d'aligner la procédure disciplinaire à l'encontre des procureurs sur celle applicable aux juges du Conseil supérieur de la magistrature détenant l'autorité exclusive ont été incorporées dans un projet de réforme constitutionnelle qui est toujours pendant devant le parlement.

132. A **Monaco**, en vertu de réformes juridiques adoptées en juillet 2020, le pouvoir de demander l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de juges et de procureurs ne se limite plus à la seule prérogative du ministre de la Justice (Directeur des Services Judiciaires) et a été étendu à d'autres autorités. Ce pouvoir d'initiative peut désormais être exercé par le premier président de la Cour de Révision qui préside la commission des procédures disciplinaires du Haut Conseil de la magistrature à la demande de la majorité des membres du Conseil (à l'exclusion du ministre de la Justice).

133. À la suite des arrêts *Sturua c. Géorgie* et *Gabaidze c. Géorgie*⁴⁵ de 2017, concernant le manque d'impartialité du Conseil de discipline, du fait de la participation de mêmes juges à différents niveaux de la procédure disciplinaire (première procédure et procédure en appel), la loi organique géorgienne sur les tribunaux de droit commun a été modifiée. En vertu de ces modifications, un même juge ne peut être simultanément membre à différents niveaux de procédures judiciaires disciplinaires, et le président du tribunal n'est plus autorisé à engager une action disciplinaire à l'encontre d'un juge. Ce droit est confié à un inspecteur indépendant - une nouvelle institution dans la procédure disciplinaire - qui procède à un examen préliminaire et à une enquête. Ainsi, les fonctions d'enquête sont séparées de celles relatives à l'établissement de la faute

⁴³ Le système de responsabilité disciplinaire des juges a été entièrement révisé, avec l'adoption de la disposition finale n° 3 de la loi 24/2018 du 18 octobre 2018 relative au Code de procédure civile, portant modification de la loi qualifiée sur la Justice du 2 septembre 1993. Le nouveau système de responsabilité disciplinaire des juges est entré en vigueur le 15 novembre 2018.

⁴⁴ Avis n° 944/2018.

⁴⁵ *Sturua c. Géorgie*, n° 45729/05, 28 mars 2017 ; *Gabaidze c. Géorgie*, Requête n° 13723/06, arrêt du 12 octobre 2017 (en anglais).

et le pouvoir de mettre fin aux procédures disciplinaires ne revient plus au seul Secrétaire du Conseil supérieur de la Justice. En vertu de nouvelles modifications adoptées à la mi-2019, la loi sur les tribunaux de droit commun établit les motifs de la responsabilité disciplinaire, en faisant la distinction entre les règles de déontologie et les règles disciplinaires. Conformément aux nouvelles réglementations, seul le comportement intentionnel et négligent d'un juge, tel que prévu par la loi, peut être constitutif d'une faute disciplinaire. En outre, les informations sur l'issue des procédures disciplinaires sont communiquées de manière anonyme à la fois au pouvoir judiciaire et au public ; les décisions de clore les procédures doivent quant à elle être motivées et communiquées aux intéressés.

134. En **Bulgarie**, la suspension automatique des magistrats visés par une enquête pénale a été supprimée en février 2020⁴⁶.

135. **Malte**, à la suite de l'avis de la Commission de Venise⁴⁷, a modifié la procédure de révocation des juges et des magistrats ; cette procédure qui relevait auparavant de la responsabilité du Parlement est désormais la prérogative de la Commission pour l'administration de la justice, composée majoritairement de membres du pouvoir judiciaire⁴⁸.

136. Dans d'autres États membres, des problèmes liés à la responsabilité disciplinaire et civile subsistent. Par exemple, le CCJE a noté que, en **Croatie**, la durée des procédures disciplinaires, qui peuvent prendre plusieurs années avant de se terminer, compromet l'autorité du Conseil national de la magistrature dans la perception du public ainsi que parmi les juges. Des préoccupations similaires ont été exprimées au sujet des poursuites pénales engagées contre des juges. En **République slovaque**, des préoccupations ont été suscitées par le fait que le pouvoir exécutif, représenté par le ministre de la Justice, prenant 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 comme le manque de personnel ou de ressources matérielles au sein des juridictions.

137. Dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires **Baka c. Hongrie**⁴⁹, le Comité des Ministres a invité le gouvernement hongrois à opérer un contrôle judiciaire ou un autre contrôle indépendant de la cessation d'un mandat judiciaire et à prévoir des garanties contre les cessations abusives de mandat. Le Comité des Ministres a également invité les autorités nationales à veiller à la réintégration de tout juge dont la destitution est jugée contraire à la Convention ou à la loi nationale. Le Comité des Ministres a pris note de l'engagement des autorités nationales d'évaluer la législation nationale sur le statut des juges, notamment des garanties et des sauvegardes existantes protégeant les juges contre les ingérences indues, notamment dans leur liberté d'expression. Le Comité a cependant déploré que l'annonce faite par les autorités hongroises indiquant qu'elles envisageaient de modifier la législation afin de garantir qu'une décision du Parlement de destituer le Président de la Kúria soit soumise à un contrôle effectif par un organe judiciaire indépendant soit restée sans résultat jusqu'à présent ; il a par ailleurs noté avec préoccupation l'absence persistante de garanties face à des mesures constitutionnelles *ad hominem* mettant fin à un mandat judiciaire et en ce qui concerne la compétence du Parlement, établie en 2012 à la suite des faits de l'affaire Baka, de destituer le président de la Kúria sans contrôle judiciaire.

138. Le GRECO a également recommandé à la **République tchèque** de mener à terme les travaux législatifs visant à introduire la possibilité pour les juges de faire appel devant un tribunal des décisions disciplinaires prononcées à leur encontre, y compris en cas de révocation. Le **Monténégro**, de son côté, doit développer plus avant le cadre disciplinaire applicable aux juges en vue d'en renforcer son objectivité, sa proportionnalité et son efficacité, et publier les informations relatives aux plaintes déposées et aux sanctions disciplinaires infligées, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées.

139. En **Pologne**, la composition, la structure interne et les mandats des deux chambres nouvellement créées (la chambre disciplinaire et la chambre de révision extraordinaire et des affaires publiques) relevant de la Cour suprême ont également soulevé des inquiétudes quant à l'indépendance de ces chambres. Les nouvelles infractions disciplinaires, qui pourraient faire l'objet d'interprétations subjectives, sont également un sujet de préoccupation car elles augmentent le risque d'influence du ministre de la Justice sur les procédures disciplinaires et, plus largement, sur l'ensemble du pouvoir judiciaire. Les juges polonais ont été placés dans une situation impossible, faisant face à des procédures disciplinaires pour des décisions qui pourraient être demandées par la Convention européenne des droits de l'homme, ou en vertu du droit de l'Union européenne, et d'autres instruments internationaux. Les réformes ont été dénoncées comme illégales par la Cour de justice de l'Union européenne puisque, le 8 avril 2020, elle a ordonné à la Pologne de suspendre immédiatement l'application des dispositions nationales sur les pouvoirs de la chambre disciplinaire de la Cour suprême en ce

⁴⁶ Le 23 janvier 2020, l'Assemblée nationale a adopté des modifications à la loi sur le système judiciaire.

⁴⁷ Avis de la Commission de Venise (CDL-AD(2018)028), paragraphes 52-53.

⁴⁸ Modification constitutionnelle, article 101B, en vigueur depuis le 7 août 2020.

⁴⁹ *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, 23 juin 2016.

qui concerne les affaires disciplinaires concernant les juges, confirmant intégralement la position de la Commission. En outre, le 14 juillet 2021, la Cour de justice a imposé des mesures provisoires à la Pologne, faisant droit à la demande de la Commission demandant des mesures provisoires (C-204/21) ; tandis que le 15 juillet 2021, la Cour de justice a statué dans son arrêt dans l'affaire C-791/19 que le régime disciplinaire des juges en Pologne n'est pas compatible avec le droit de l'Union européenne. La Cour a confirmé toutes les demandes présentées par la Commission européenne, concluant que le régime disciplinaire polonais porte atteinte à l'indépendance judiciaire des juges polonais et qu'il n'assure pas les garanties nécessaires pour protéger les juges du contrôle politique. Enfin, le 27 octobre 2021, elle a condamné la Pologne à payer à la Commission européenne une astreinte journalière de 1 000 000 euros pour n'avoir pris aucune mesure et suspendu l'application des dispositions de la législation nationale relatives à la chambre disciplinaire de la Cour suprême.

140. Plusieurs États membres ont mis leurs lois et pratiques en conformité avec les recommandations du Conseil de l'Europe appelant à ce que l'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne donnent pas lieu à l'engagement de leur responsabilité civile, pénale ou disciplinaire, sauf en cas de malveillance et de négligence grave. Conformément au principe fondamental de l'indépendance judiciaire, le système de recours constitue, en principe, le seul moyen d'annuler ou de modifier une décision de justice après qu'elle a été rendue et la seule manière de demander à des juges de rendre compte de leurs décisions, sauf s'ils ont agi de mauvaise foi.

141. En **Géorgie**, la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges des tribunaux ordinaires et les procédures disciplinaires dispose que les erreurs judiciaires ne doivent pas entraîner la responsabilité disciplinaire des juges. Lorsqu'une juridiction d'appel fait droit à un recours introduit contre une décision d'un tribunal de district/municipal, cela ne constitue pas un motif justifiant l'imposition de sanctions disciplinaires à l'encontre d'un juge.

142. En **Slovénie**, une enquête ouverte début 2019 par une commission d'enquête parlementaire envisageait d'examiner les actes rendus par certains procureurs et juges dans des affaires pénales concrètes. Toutefois, la Cour constitutionnelle a par la suite suspendu l'application de la loi relative aux enquêtes parlementaires en raison du risque que présentaient ces enquêtes parlementaires portant sur des affaires concrètes pour l'indépendance des juges et des procureurs⁵⁰.

143. En **Lettonie**, l'immunité des juges en cas d'infractions administratives a été levée conformément aux recommandations du GRECO. Désormais, les juges engageront leur responsabilité disciplinaire s'ils commettent une infraction administrative qui constitue une violation flagrante des règles du Code de déontologie judiciaire ou qui porte atteinte à la fonction de juge.

144. En **Lituanie**, le 9 mars 2020, la Cour constitutionnelle a jugé que les dispositions constitutionnelles en matière d'immunité ne garantissaient une protection que face aux mesures restrictives de la liberté individuelle et que les diligences procédurales telles que les perquisitions ne constituaient pas une restriction de la liberté et que, par conséquent, il n'était pas nécessaire d'obtenir l'autorisation du Parlement ou du Président.

145. En **Ukraine**, le 11 juin 2020, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelles les dispositions du Code pénal relatives à la responsabilité pénale des juges pour le prononcé d'une décision judiciaire sciemment inéquitable, estimant qu'elles ne répondaient pas aux exigences de sécurité juridique, de clarté, d'unicité et de prévisibilité et créaient ainsi des risques d'influence indue sur le travail des juges.

146. Par ailleurs, en **Roumanie**, les principales difficultés concernaient la création d'une structure spécialisée du ministère public pour les enquêtes sur les infractions commises par les juges (SIJ) et le système de responsabilité matérielle des juges, à la suite des modifications adoptées en 2018 et toujours en vigueur à ce jour⁵¹. Les amendements disposaient que l'action en recouvrement de l'État contre un juge ayant commis une erreur judiciaire par mauvaise foi ou par négligence grave est désormais obligatoire, et qui plus est, c'est un organe exécutif – le ministère des Finances publiques – qui est chargé d'engager la procédure. 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. Le CCJE a indiqué que l'application de concepts tels que ceux de négligence grossière ou inexcusable se révèle souvent malaisée et que le rôle décisif du ministère des

⁵⁰ Conseil de la Justice (2019), demande de contrôle de la constitutionnalité et de suspension partielle de l'application de la loi sur les enquêtes parlementaires ; Parquet général de la République de Slovénie et procureur général (2019), initiative de contrôle de la constitutionnalité de la loi sur les enquêtes parlementaires ; Cour constitutionnelle (2019), décision de suspension temporaire de la loi sur les enquêtes parlementaires en ce qui concerne les juges ; Cour constitutionnelle (2019), décision de suspension temporaire de la loi sur les enquêtes parlementaires en ce qui concerne les procureurs.

⁵¹ Rapport 2020 sur l'Etat de droit, chapitre par pays sur l'Etat de droit, situation en Roumanie, p. 5. 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, COM(2021)370 final.

Finances publiques ne peut être l'instance la plus compétente pour évaluer l'existence et les causes d'une erreur judiciaire.

2. Procureurs

Relations avec le pouvoir exécutif

147. Les États membres devraient garantir aux procureurs un statut qui leur assure une indépendance externe et interne, par le biais de dispositions au plus haut niveau juridique dont l'application est garantie par un organe indépendant tel qu'un Conseil des procureurs. Bien qu'il n'existe pas de modèle unique pour l'organisation du ministère public et que, dans certains États membres, celui-ci fasse partie du gouvernement ou lui est subordonné, comme l'indique l'Avis n° 13(2018) du CCPE - « Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs » : « *Dans la mesure où les missions du juge et du procureur sont proches et complémentaires, tout comme les exigences concernant leur statut et leurs conditions d'emploi, les procureurs devraient bénéficier de garanties similaires à celles des juges* ».

148. Prenant en considération la jurisprudence pertinente des tribunaux internationaux, principalement celle de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres tribunaux et organes de traités en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire en général, et des procureurs en particulier, le CCPE a émis l'Avis n° 16(2021) sur les implications des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités en ce qui concerne l'indépendance pratique des procureurs. L'avis peut utilement guider les réformes judiciaires et de poursuites afin d'aider l'État à développer ou à améliorer le cadre législatif de l'autonomie organisationnelle des ministères publics, le processus de nomination, d'évaluation et de révocation des procureurs, la durée de leur mandat, la non-ingérence dans leur travail et d'autres aspects importants relatifs à leur carrière.

149. La Conférence européenne des procureurs (Palerme, 5-6 mai 2022) s'est concentrée sur les questions clés qui se posent en matière d'indépendance, d'autonomie et de responsabilité des procureurs à la lumière des divers modèles et arrangements institutionnels du ministère public, et de leurs différences. Ses conclusions ont souligné la nécessité d'envisager une mise à jour du document CM/Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, et d'élaborer des normes spécifiques sur l'indépendance des procureurs.

150. Comme indiqué dans ces Avis et confirmé lors de la conférence à haut niveau, la tendance générale est à une plus grande indépendance des procureurs et des ministères publics. L'examen des dernières mesures adoptées par les États membres vient confirmer cette conclusion. Dans un certain nombre d'États membres, le ministère public est séparé du pouvoir exécutif, tandis que dans plusieurs autres, le pouvoir qu'a l'exécutif de donner des instructions dans des affaires individuelles a été *de facto* abandonné (n'est pas utilisé dans la pratique). Les garanties concernant les recours en cas d'instructions internes présumées illégales comprennent, outre l'obligation de donner ces instructions par écrit, la possibilité de saisir un organe indépendant pour les contester, une plus grande transparence et des restrictions quant aux motifs justifiant que des instructions soient données et aux situations s'y prêtant. L'imposition de nouvelles obligations de rendre compte limitent également les risques d'influence indue.

151. En **Macédoine du Nord**, les modifications apportées à la loi sur le Conseil des procureurs en février 2020, ont doté cet organe de compétences renforcées, de procédures de nomination et de promotion simplifiées, de mécanismes de responsabilité et de procédures de révocation de ses membres, de compétences en matière de procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs et d'une indépendance financière. Conformément à la loi révisée, le Conseil est tenu de motiver ses décisions concernant les nominations.

152. À **Malte**, en réponse aux recommandations de la Commission de Venise, un ministère public, relevant de l'autorité du bureau du procureur général et entièrement distinct de l'avocat de l'État, est en cours de création.

153. En **Géorgie**, les modifications constitutionnelles entrées en vigueur en décembre 2018, qui comprenaient la séparation du ministère public du ministère de la Justice, la garantie par la Constitution de son indépendance, la création de la Conférence des procureurs, l'amélioration des règles de nomination du procureur général et la création du Conseil des procureurs et d'autres organes collégiaux chargés de la sélection du procureur général et de la nomination, de la promotion et de la discipline des procureurs. Les réformes ont introduit un système d'évaluation des performances des procureurs et ont amélioré les règles de gestion de carrière, d'éthique et de discipline des procureurs.

154. En **France**, une proposition de réforme constitutionnelle rendrait contraignant l'avis du Conseil supérieur de la magistrature en ce qui concerne la nomination des magistrats du parquet, ce qui renforcerait

son rôle dans le processus de nomination. Dans les faits, depuis 2008, le ministère de la Justice a toujours suivi l'avis du Conseil supérieur de la magistrature. La réforme proposée ferait également du Conseil supérieur de la magistrature l'organe compétent pour rendre les décisions disciplinaires concernant les magistrats du parquet, décisions qui relèvent actuellement de la compétence du ministre de la Justice.

155. Dans des pays comme les **Pays-Bas**, la **Belgique**, le **Danemark** et le **Luxembourg**, le pouvoir du ministre de la Justice de donner des instructions au ministère public dans des affaires individuelles est entouré de garanties juridiques et n'est pas utilisé dans la pratique. En **Allemagne**, par décret du 13 décembre 2016, le ministère fédéral de la Justice s'est engagé à ne faire usage de son droit de donner des instructions au procureur général fédéral qu'à titre exceptionnel et à ne donner ces instructions que par écrit. Certains Länder se sont aussi volontairement engagés dans ce sens. Des exigences similaires s'appliquent aux instructions internes données par les procureurs principaux afin que les procureurs puissent exercer leurs fonctions sans subir d'influence indue ou illégale.

156. En **Espagne**, en vue d'une plus grande transparence dans les relations entre le pouvoir exécutif et le procureur général, le Gouvernement met désormais par écrit toutes ses communications avec le procureur général et les publie sur le site internet du ministère de la Justice.

157. Par ailleurs, en **Autriche**, la réforme du ministère public est une requête de longue date des parties prenantes, car le système d'obligations de faire rapport et le droit du ministre de la Justice de donner aux procureurs des instructions dans des affaires individuelles, y compris celles de ne pas poursuivre les affaires, a fait l'objet de critiques. Les parties prenantes ont souligné la nécessité de veiller à ce que la réforme envisagée introduise des garanties structurelles tangibles pour garantir en pratique l'indépendance du nouveau procureur général de toute influence politique du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif.

158. Dans son rapport de 2019 sur l'indépendance et l'impartialité des ministères publics dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, le CCPE a indiqué que, en **Bosnie-Herzégovine**, bien que le ministère public soit officiellement indépendant, il lui est largement reproché de prendre en considération des intérêts politiques dans ses dossiers, en particulier lorsqu'ils impliquent des responsables politiques. Les attaques de nature politique, qui visent le ministère public ou les procureurs, le plus souvent de manière indirecte (par écrit ou oralement) enregistrent une recrudescence. Il est donc nécessaire d'insister sans relâche sur l'indépendant du ministère public et de rejeter fermement toute tentative d'ingérence politique.

159. Le CCPE a fait observer également que, en **Estonie**, le ministère public constitue une branche de l'exécutif et que, du fait de son appartenance au pouvoir exécutif, il doit relever le défi consistant à maintenir son indépendance organisationnelle, ce qui suppose que l'ensemble des parties et niveaux reconnaissent le ministère public en tant qu'autorité gouvernementale indépendante.

160. Le GRECO a également recommandé que les pays dotés d'un seul organe représentant à la fois les juges et les procureurs veillent à ce que les deux professions soient représentées de manière appropriée et égale, qu'elles soient élues par leurs pairs (**Andorre**), que des sous-conseils distincts soient créés pour les juges et pour le parquet, afin d'éviter une concentration excessive des pouvoirs entre les mêmes mains (**Bosnie-Herzégovine**). En **Türkiye**, le GRECO a souligné l'importance de prendre des mesures pour renforcer l'indépendance du Conseil supérieur de la Justice compte tenu de l'influence que les pouvoirs exécutif et législatif peuvent exercer sur cet organe⁵². S'agissant de la **Grèce**, le GRECO a fait valoir que l'existence d'un certain nombre d'organes judiciaires différents en charge de la carrière, du contrôle professionnel et du régime disciplinaire des juges et des procureurs pouvait être source de confusion et se révéler inefficace, et qu'il conviendrait d'examiner l'opportunité de regrouper ces multiples organes judiciaires.

Nomination et révocation du procureur général

161. Le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a souligné, à maintes reprises, que parce qu'elles sont complémentaires, les missions des juges et des procureurs doivent comporter des exigences et des garanties similaires sur le plan du statut et des conditions d'emploi, en particulier le recrutement, la formation, l'évolution de la carrière, la rémunération, le régime disciplinaire, la mutation et la cessation de fonctions / révocation de ces professionnels. Les décisions relatives à la nomination, à la carrière et à la discipline des procureurs, y compris du Procureur Général, devraient être régies par un processus et des procédures clairs.

162. La manière dont le procureur général est nommé et révoqué joue un rôle important dans le système garantissant le bon fonctionnement du ministère public⁵³. Un certain nombre de pays ont adopté des réformes

⁵² Voir le deuxième rapport de conformité intérimaire du GRECO (IVe cycle d'évaluation) publié le 18 mars 2021, incluant la position de la Türkiye. Disponible sur : <https://rm.coe.int/quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-des-parlement/1680a1cac4>.

⁵³ Commission de Venise, Rapport sur les normes européennes concernant l'indépendance de la justice, Partie II - le ministère public, paragraphe 34. Voir aussi la Compilation des Avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procureurs (2022).

pour faire en sorte que, conformément aux normes du Conseil de l'Europe, la nomination du procureur général respecte le principe de coopération entre les organes de l'État afin d'éviter une nomination politique unilatérale et de faire intervenir une composante non politique de spécialistes dans le processus de sélection. En outre, des réformes sont en cours pour veiller à ce que les procureurs de haut rang aient le droit de faire entendre leur cause équitablement lors d'une procédure de révocation.

163. En **Lettonie**, en vertu de modifications apportées en mars 2020 aux lois relatives au pouvoir judiciaire et au parquet, la procédure de sélection du candidat au poste de procureur général a été modifiée. Le procureur général est désormais nommé par le Parlement sur proposition du Conseil de la Justice, qui détermine également la procédure et les critères d'évaluation des candidats qui se sont présentés dans le cadre d'un concours général.

164. En **République de Moldova**, des modifications apportées à la loi sur le parquet en 2019 ont mis en place une nouvelle procédure pour la nomination et la révocation du procureur général. Conformément à ces modifications, le président nomme le candidat proposé par le Conseil supérieur du parquet, mais il ou elle doit être choisi-e parmi une liste de candidats potentiels proposée par une commission spéciale indépendante du ministère de la Justice composée de juristes / spécialistes juridiques et de représentants de la société civile. La loi a également modifié les critères d'éligibilité et les procédures de révocation du procureur général. Cependant, le 14 juin 2019, le CCPE et la Commission de Venise ont reçu une déclaration signée par 612 procureurs sur un effectif total de 637 procureurs au service du ministère public en République de Moldova. La déclaration concernait l'amendement, dans des conditions très rapides et non transparentes, de la loi relative au ministère public. La déclaration faisait part des inquiétudes des procureurs de la République de Moldova, réunis au sein de l'Association des procureurs de la République de Moldova, à propos de l'indépendance du ministère public et de sa subordination politique. Elle faisait état de tentatives persistantes de la part de certains responsables politiques pour modifier la loi relative au ministère public, dans le but manifeste de le placer sous le contrôle du pouvoir politique.

165. Dans le cadre de l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire **Kövesi c. Roumanie**⁵⁴ concernant l'impossibilité pour la procureure générale de contester effectivement la cessation prématurée de son mandat à la suite de critiques publiques à l'encontre de réformes législatives, les autorités roumaines ont présenté un plan d'action envisageant la possibilité pour les procureurs de haut rang de contester un décret présidentiel de révocation devant la juridiction administrative compétente, qui examinera à la fois la légalité et le bien-fondé de la révocation proposée par le ministre de la Justice. Ces recours sont examinés dans le cadre d'une procédure d'urgence et priment sur les autres affaires. En outre, le projet de loi correspondant abandonne les dispositions existantes qui restreignent la liberté d'expression des juges. D'autres recommandations ont été formulées par la Commission de Venise et le GRECO en faveur plus généralement d'un renforcement de l'indépendance du ministère public vis-à-vis de l'exécutif, notamment en limitant l'autorité du ministre de la Justice sur ce service et ses pouvoirs en matière de nomination et de révocation des procureurs de haut rang.

166. À la suite de l'arrêt **Kolevi c. Bulgarie**⁵⁵ dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a constaté que le droit bulgare n'offrait pas de garanties suffisantes pour assurer l'indépendance des enquêtes pénales concernant le procureur général ou d'autres hauts fonctionnaires proches de lui (d'elle), les autorités bulgares ont engagé une réforme juridique afin de régler ce type d'enquêtes. Dans le cadre de la surveillance de l'exécution de cet arrêt, en décembre 2021 le Comité des Ministres a salué la volonté des autorités de travailler d'ici à la fin 2022, en consultation avec le Conseil de l'Europe, sur des mesures visant à améliorer l'efficacité des enquêtes en général et sur des mesures visant à garantir l'indépendance d'une enquête à l'encontre d'un procureur général. Il a toutefois noté que le programme élaboré par le gouvernement bulgare ne contenait pas de mesures destinées à réduire l'influence du procureur général au sein du nouveau Conseil supérieur de la magistrature qui sera élu en 2022 et ne répondait pas de manière adéquate aux problèmes qui se posaient en ce qui concerne la participation d'un nombre suffisant d'enquêteurs indépendants et les risques liés à la carrière et à la responsabilité du procureur ad hoc chargé d'enquêter sur un procureur général.

167. Le GRECO a souligné qu'il importait de poursuivre l'élaboration de procédures et l'utilisation de critères objectifs et d'évaluation périodique pour l'avancement des diverses catégories de juges et des procureurs, y compris pour l'accès aux fonctions de président ou vice-président de tribunal et de procureur d'État au **Luxembourg**. Dans le cas d'espèce de la **Turquie**, renforcer la participation des procureurs dans le processus de sélection et de recrutement des candidats à la fonction de procureurs est toute aussi importante que celle du pouvoir judiciaire. Le GRECO a également recommandé de renforcer l'inamovibilité des juges et des procureurs en limitant les possibilités de mutation vers d'autres juridictions ou ministères publics et en réduisant l'intervention du ministère de la Justice dans le processus et de faire en sorte que les procédures

⁵⁴ *Kövesi c. Roumanie*, n° 3594/19, 5 mai 2020.

⁵⁵ *Kolevi c. Bulgarie*, n° 1108/02, 5 novembre 2009.

de mutation soient guidées par des critères objectifs et que les décisions en la matière puissent être contestées.

168. Concernant la **Bosnie-Herzégovine**, le GRECO a fait observer qu'elle devait encore mettre en place un mécanisme permettant de former un recours devant une juridiction contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature et du parquet en matière de nomination, de promotion et de responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs. Dans son rapport de 2019 sur l'indépendance et l'impartialité des ministères publics dans les États membres du Conseil de l'Europe, le CCPE a fait observer que la nomination des procureurs, et en particulier du procureur général, par le Conseil supérieur des juges et des procureurs, organe officiellement indépendant, subit, dans la pratique, une pression plus ou moins forte des partis politiques dans un système politique qui n'est pas simple. L'adoption de critères de nomination plus stricts devrait permettre de contrecarrer cette ingérence.

169. En **République tchèque**, une modification de la loi sur le ministère public fait depuis longtemps l'objet de débats politiques et l'objet de recommandations du GRECO. La dernière proposition de modification, publiée en juin 2019 vise à modifier le système de nomination et de révocation ainsi que le mandat des procureurs généraux. Parmi toutes les questions que contient cette proposition il y a celle de la révocation du chef du parquet, y compris du procureur général, qui ne serait possible que si le procureur général commet une infraction disciplinaire. Le CCPE estime que les modifications apportées par cette proposition sont très importantes pour l'indépendance des procureurs, en ce que cette proposition renforcera considérablement l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle du ministère public. Toutefois, la proposition de modification rencontre l'opposition des parties prenantes et du public, et il est question de ne pas poursuivre la réforme envisagée.

Règles s'appliquant aux instructions, ordres et directives

170. En **France**, où depuis 2013 le ministre de la Justice n'a plus le pouvoir d'adresser des instructions individuelles, le Conseil supérieur de la magistrature a rendu, en septembre 2020, un avis sur l'indépendance de la justice dans lequel il recommandait d'encadrer plus strictement les remontées d'informations au ministère de la Justice sur les procédures en cours.

171. En **Italie**, en 2017 le Conseil supérieur de la magistrature a émis des instructions réglementant les pouvoirs hiérarchiques des procureurs généraux. Ces instructions régissent notamment en détail le pouvoir des procureurs généraux de dessaisir un procureur d'une affaire, décision à présent considérée comme intervenant en dernier ressort et nécessitant le respect de conditions préalables et de consultations approfondies avec le procureur concerné.

172. En **Espagne**, la réglementation adoptée en 2019 a introduit la possibilité de former un recours contre des instructions internes devant des collèges de procureurs généraux (*Juntas de la fiscalía*)⁵⁶.

173. En **Lituanie**, en vertu des modifications apportées à la loi sur le ministère public entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2018, les procureurs dotés d'un statut spécial et chargés des affaires de corruption de haut niveau, d'autres affaires pénales extraordinaires ainsi que de la défense de l'intérêt public dans certaines affaires civiles et administratives sont uniquement supervisés par le procureur général et le procureur adjoint peut percevoir une rémunération supplémentaire.

174. En **Suisse**, en 2017, le procureur général a émis une directive demandant aux procureurs de s'abstenir de toute négociation contractuelle privée avec les parties à une procédure et exigeant qu'ils soient accompagnés de leur supérieur hiérarchique ou d'un tiers désigné par ce dernier⁵⁷. La tenue de réunions informelles et l'absence d'enregistrement de ces réunions constituent une violation de la procédure justifiant la récusation du procureur dans l'affaire concernée. Tout contact informel avec des parties et des personnes liées à la procédure doit être dûment consigné dans le registre d'activités en indiquant notamment l'identité des personnes rencontrées, les questions abordées, le lieu, etc. La directive régit également l'attribution aléatoire des affaires et veille désormais à ne pas attribuer à un procureur une affaire dans laquelle une partie à la procédure vit à proximité de son domicile, le connaît ou fait partie de son cercle de relations.

175. La directive a également introduit un large éventail d'obligations de signalement pour les procureurs qui sont tenus d'informer par écrit leur chef de bureau et la commission consultative du ministère public de toute menace pour l'indépendance et l'intégrité dont ils ont connaissance. Cela englobe toute procédure engagée contre le procureur, tout lien personnel qu'il pourrait avoir avec une partie à une procédure en cours, toute offre d'emploi, menace ou forme de pression induite. Enfin, les procureurs doivent faire preuve

⁵⁶ *Juntas de la fiscalía* : Instructions 2019,

https://www.fiscal.es/documents/20142/109407/Instrucci%C3%B3n+1_2019%2C+sobre+las+Juntas+de+Fiscal%C3%ADa.pdf/9c45f5c8-3467-c061-c368-17fa0a45575b?version=1.1.

⁵⁷ http://www.ab-ba.ch/downloads/TB_AB-BA_2019_fr.pdf.

d'indépendance lorsqu'ils confient des mandats à des tiers, tels que des experts, ou lorsqu'ils désignent un avocat.

176. En **Espagne**, dans le souci d'accroître la transparence du ministère public, une base de données « Doctrine du Bureau du procureur général de l'État » gratuite et en libre accès, permet à tous de consulter les circulaires, les consultations et instructions émises par le bureau du procureur général de l'État depuis 1979.

177. En **République de Moldova**, à la suite de l'arrêt rendu dans l'affaire *Guja*⁵⁸, une loi sur les lanceurs d'alerte a été adoptée en 2018 et régleme la divulgation des pratiques illégales et des actes répréhensibles dans les organisations publiques et les entités privées, les droits et les mesures de protection des lanceurs d'alerte, les obligations des employeurs et les pouvoirs des autorités compétentes dans les procédures d'examen de ces divulgations. Avant l'adoption de ces dispositions législatives, les services répressifs avaient créé des départements de sécurité interne auprès desquels il était possible de signaler les cas de corruption et les actes répréhensibles. S'agissant plus particulièrement du parquet général, qui a subi une réforme complète visant à renforcer l'indépendance et l'efficacité des procureurs, une nouvelle loi sur le ministère public de 2016 a créé une Inspection du ministère public et un conseil de discipline et de déontologie pour examiner les plaintes relatives à des actes répréhensibles, enquêter sur les affaires disciplinaires et appliquer des sanctions disciplinaires.

178. En novembre 2020, le **Portugal** a adopté une nouvelle réglementation sur les instructions aux procureurs qui, outre le droit d'un procureur de demander que les instructions lui soient adressées par écrit, a introduit l'obligation systématique de mettre par écrit toute instruction ayant une influence sur des procédures pénales particulières. Lorsqu'il rend une décision, un procureur doit également toujours préciser s'il agit sur la base d'une instruction de son supérieur hiérarchique et préciser le nom et la fonction de celui-ci. Le refus d'exécuter une instruction, qui doit être motivé et formulé par écrit, est transmis simultanément au responsable qui a émis l'ordre et à son supérieur hiérarchique. En règle générale, les ordres et les instructions peuvent être consultés par les parties à la procédure pour autant qu'elles puissent invoquer un intérêt légitime⁵⁹. Cependant, l'absence de discussions sur le projet de directive avec le Conseil supérieur des procureurs et un certain nombre de dispositions telles que l'obligation pour les procureurs d'informer le procureur général des enquêtes en cours sur des affaires sensibles (telles que celles impliquant des personnes politiquement exposées ou qui peuvent avoir un impact médiatique) ont fait craindre aux parties prenantes qu'elles n'ouvrent la porte à l'ingérence politique. Suite à une contestation judiciaire du Syndicat des procureurs publics, la directive fait actuellement l'objet d'un examen judiciaire.

179. En **Pologne**, le double rôle du ministre de la Justice, qui est également procureur général, continue de susciter des inquiétudes.

180. En **Hongrie**, un certain nombre de recommandations du GRECO telles que la suppression de la possibilité de maintenir le procureur général en fonction après l'expiration de son mandat, l'introduction de critères stricts et l'obligation de motiver les décisions des procureurs supérieurs de reprendre les affaires des procureurs subordonnés demeurent non mis en œuvre.

Utilisation abusive du pouvoir discrétionnaire des procureurs et poursuites sélectives engagées pour des motifs politiques

181. À la suite de l'arrêt *Merabishvili*⁶⁰, le Comité des ministres a, dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, recommandé aux autorités la poursuite et l'adoption de réformes en vue de favoriser la dépolitisation du ministère public et renforcer son indépendance, notamment en clarifiant les possibilités d'élargir le mandat d'enquête du Service d'Inspecteur d'État afin qu'il puisse enquêter sur toute future affaire dans lesquelles la Cour européenne constate une violation de l'article 18, en renforçant l'indépendance externe du ministère public et l'indépendance individuelle des procureurs pour enquêter sur les allégations d'abus de pouvoir, y compris à haut niveau. Il a aussi invité les autorités à soumettre des propositions en vue de la révision de la composition et des pouvoirs du Conseil des procureurs et de la mise en place de garanties spécifiques pour l'indépendance des procureurs, conformément aux recommandations de la Commission de Venise⁶¹.

⁵⁸ *Guja c. Moldova* [GC], n° 14277/04, CEDH 2008.

⁵⁹ Directive 4/2020 - Exercice des pouvoirs hiérarchiques dans les procédures pénales, disponible à : <https://dre.pt/home/-/dre/149595002/details/maximized>.

⁶⁰ *Merabishvili c. Géorgie* [GC], n° 72508/13, 28 novembre 2017.

⁶¹ Voir les notes du Comité des Ministres, incluant la position de la Géorgie, CM/Notes/1428/H46-11 (1428^e réunion (DH) (8-9 mars 2022 (DH) - H46-11 *Merabishvili c. Géorgie* (Requête n° 72508/13).

182. En République de Moldova, à la suite de l'arrêt *Oferta Plus S.R.L c. Moldova*⁶² rendu par la Cour européenne des droits de l'homme, le fait d'engager des poursuites à l'encontre d'une personne qu'on sait innocente constitue une infraction réprimée par le Code pénal. Dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt *Stepuleac c. Moldova*⁶³, le gouvernement de la République de Moldova a introduit la nécessité d'établir l'existence d'une raison plausible de soupçonner pour requérir et ordonner le placement en détention provisoire, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

183. En Lituanie, le 24 juillet 2019 le procureur général a approuvé une procédure de signalement des cas éventuels d'influence indue et d'ingérence dans l'exercice des fonctions et la prise de décision des procureurs.

184. À la suite des arrêts *Tymoshenko c. Ukraine*⁶⁴ et *Lutsenko c. Ukraine*⁶⁵ concernant le placement en détention provisoire de personnalités politiques de l'opposition à des fins, comme l'a établi la Cour européenne des droits de l'homme, autres que celles prescrites par la Convention européenne des droits de l'homme, les autorités ukrainiennes ont engagé des réformes majeures du ministère public en vue de renforcer son indépendance et d'éviter que les procureurs ne détournent la législation à des fins indues, comme cela s'était produit dans les affaires susmentionnées. Le processus de réforme étant en cours, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a invité les autorités à fournir des éclaircissements sur l'impact des réformes engagées sur l'indépendance globale des procureurs et continue de suivre les mesures adoptées pour garantir l'indépendance du ministère public. Il a vivement encouragé les autorités à poursuivre, avec l'aide des programmes de coopération spécialisés proposés par le Conseil de l'Europe, la finalisation des réformes pour s'assurer qu'elles sont conformes aux exigences de la Convention et aux autres normes du Conseil de l'Europe.

185. Dans l'arrêt *Baş c. Turquie*⁶⁶, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé illégale la détention provisoire d'un juge par une extension déraisonnable de la notion de flagrant délit fondée sur le simple soupçon d'appartenance à une organisation illégale ; elle a également conclu à l'absence de raison plausible de soupçonner, au moment de la détention provisoire initiale du requérant, que cette personne avait commis une infraction. La Cour a notamment estimé que l'interprétation extensive de la notion de flagrant délit réduisait à néant les garanties procédurales accordées au corps judiciaire pour se préserver des atteintes du pouvoir exécutif. Cette protection judiciaire est accordée aux juges pour leur permettre d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions, sans qu'ils fassent l'objet de restrictions illégitimes de la part d'organes extérieurs à la magistrature, ou même de la part de magistrats exerçant des fonctions de contrôle ou de recours. L'exécution de l'arrêt est actuellement examinée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe⁶⁷, suite à la soumission d'un plan d'action par le gouvernement de la Türkiye.⁶⁸ Des efforts ont été entrepris par les institutions compétentes dans le cadre de la Stratégie de la réforme judiciaire, dont l'objectif était « d'améliorer l'indépendance, l'impartialité et la transparence de la justice ». Le deuxième objectif du Plan d'action pour les droits de l'homme était « l'indépendance judiciaire » et « le renforcement du droit à un procès équitable », et dans le cadre de cet objectif, « le renforcement de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire » a été défini comme un objectif distinct, et un certain nombre d'activités y ont été incluses pour contribuer à sa mise en œuvre.

186. À la suite des arrêts dans les affaires *Kavala c. Turquie*⁶⁹ et *Mammadli c. Azerbaïdjan*⁷⁰ dans lesquels la Cour européenne des droits de l'homme a établi que l'arrestation et la mise en détention provisoire des requérants constituaient un détournement du droit pénal ayant pour but de les sanctionner et de les réduire au silence, le Comité des Ministres a invité les autorités à prendre des mesures législatives adéquates et autres mesures requises pour protéger le pouvoir judiciaire et s'assurer qu'il soit suffisamment solide pour résister à toute influence indue, y compris de la part du pouvoir exécutif, notamment en ce qui concerne l'indépendance structurelle du Conseil des juges et des procureurs. En mars 2021, les autorités turques ont annoncé l'adoption d'un plan d'action pour les droits de l'homme prévoyant de nombreuses réformes visant à renforcer l'indépendance de la justice, notamment la restructuration des dispositions régissant la nomination, la mutation et la promotion des juges ainsi que les procédures et sanctions disciplinaires concernant les juges et les procureurs. Le Comité des Ministres a encouragé les autorités turques à poursuivre les réformes évoquées ci-dessous et a exprimé la volonté du Conseil de l'Europe de fournir une assistance à cette fin.

⁶² *Oferta Plus S.R.L c. Moldova*, n° 4385/04, 19 décembre 2006.

⁶³ *Stepuleac c. Moldova*, n° 8207/06, 6 novembre 2007.

⁶⁴ *Tymoshenko c. Ukraine*, n° 49872/11, 30 avril 2013.

⁶⁵ *Lutsenko c. Ukraine*, n° 6492/11, 3 juillet 2012.

⁶⁶ *Baş c. Turquie*, n° 66448/17, 3 mars 2020.

⁶⁷ Voir la décision du Comité des Ministres - CM/Del/Dec(2022)1428/H46-33 lors de sa 1428^e réunion, 8-9 mars 2022 (DH) - H46-33 *Groupe Alparslan Altan c. Turquie* (Requête n° 12778/17).

⁶⁸ Voir les notes du Comité des Ministres – CM/Notes/1428/H46-33 et CM/Notes/1428/H46, concernant *Alparslan Altan c. Turquie* (Requête n° 12778/17) et *Baş c. Turquie* (Requête n° 66448/17) 1428^e réunion (mars 2022) (DH) - Plan d'action (06/01/2022). Disponible sur : [https://hudoc.exec.coe.int/ENG?i=DH-DD\(2022\)37E](https://hudoc.exec.coe.int/ENG?i=DH-DD(2022)37E).

⁶⁹ *Kavala c. Turquie*, n° 28749/18, 10 décembre 2019.

⁷⁰ *Mammadli c. Azerbaïdjan*, n° 47145/14, 19 avril 2018.

3. Questions et actions transversales

Promouvoir l'intégrité dans l'ordre judiciaire

187. Le Conseil de l'Europe a souligné l'importance de règles de déontologie judiciaire clairement établies pour garantir l'intégrité et l'indépendance. L'intégrité des juges et des procureurs a constitué l'axe principal des évaluations et recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe. Ce processus a donné lieu à des réformes de grande envergure dans les États membres du Conseil de l'Europe visant à introduire et à renforcer l'intégrité du système judiciaire grâce à l'adoption de dispositions en matière de conflit d'intérêts et de récusation, à l'introduction d'un dispositif de déclarations de patrimoine, à la mise en œuvre de codes de conduite, à la fourniture de conseils confidentiels, à la mise en place d'une formation sur les questions d'intégrité et à la rationalisation des mécanismes de signalement et de protection des lanceurs d'alerte au sein des institutions judiciaires.

188. Le régime des **incompatibilités** a été élargi au **Portugal** où la loi n° 67/2019, du 27 août 2019, décrit de manière plus détaillée les motifs d'incompatibilité avec l'exercice de la fonction de magistrat à savoir, ce qui concerne les relations de mariage ou de partenariat, les liens de parenté ou d'affinité en quelconque degré de la ligne directe ou jusqu'au 2^e degré de la ligne collatérale.

189. En **Espagne**, la loi organique 4/2018 a étendu le devoir d'abstention des juges nommés à des postes de confiance par les autorités politiques. Une fois qu'ils quittent ce poste et réintègrent la carrière judiciaire, ils sont tenus de s'abstenir d'intervenir dans des affaires auxquelles sont parties des partis politiques ou des membres de ces partis qui exercent ou ont exercé des fonctions publiques.

190. A **Monaco**, les modifications apportées en 2019 au fonctionnement et à l'organisation du Tribunal suprême ont intégré les règles relatives aux incompatibilités concernant les juges du Tribunal suprême et introduit le principe général les obligeant à s'abstenir de toute activité susceptible de compromettre leur indépendance et la dignité de leur charge.

191. Dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, le GRECO a soutenu l'adoption de **codes de conduite**. Le GRECO a notamment recommandé à la **République tchèque**, à la **Grèce**, à l'**Irlande**, au **Portugal**, à la **Fédération de Russie**⁷¹ et à la **Suisse** d'adjoindre des commentaires explicatifs au code d'éthique, de formuler des orientations sur les situations de conflit d'intérêts et les questions connexes. Les codes de conduite et les lignes directrices, qui ont été adoptées sur la base de vastes consultations au sein du pouvoir judiciaire, contiennent des dispositions sur les cadeaux, sur la manière d'identifier, d'éviter et de signaler les conflits d'intérêts et sur l'utilisation des réseaux sociaux.

192. Dès lors que de tels codes avaient déjà été adoptés, le GRECO a souligné l'importance de leur mise en œuvre effective et s'est employé à déterminer le degré de compréhension qu'avaient de ces codes les juges et les procureurs, si ceux-ci s'étaient vu dispenser une formation ou s'ils avaient eu accès à des conseils, de quelle manière la conduite était contrôlée et quels mécanismes de sanction étaient en place ou utilisés, le cas échéant⁷². Cela signifie qu'ils doivent s'inscrire dans un dispositif d'intégrité plus large assorti d'un cadre institutionnel de mise en œuvre, de sensibilisation et de conseil, ainsi que d'application stricte.

193. Suite aux recommandations du GRECO, plusieurs États membres ont adopté ou révisé des codes de conduite tandis que la quasi-totalité d'entre eux ont pris d'autres mesures pour garantir l'application de ces codes, l'élaboration de lignes directrices en matière d'éthique, la création et le renforcement d'organes consultatifs en matière d'éthique et la fourniture de conseils confidentiels. Par exemple, la **Lettonie** a procédé à une évaluation de sa commission d'éthique et entrepris de renforcer l'efficacité de cette dernière en rémunérant les membres qui participent à ses séances.

194. Des lignes directrices ciblées pour l'identification et le signalement des cas d'influence et d'ingérence indues ont été adoptées en **Serbie** à l'intention des procureurs et des juges.

195. Au **Royaume-Uni**, la Cour suprême a rendu une décision historique en 2019 reconnaissant que les juges relevaient de la loi relative à la protection aux lanceurs d'alerte⁷³.

⁷¹ La participation au GRECO a été restreinte par la Résolution CM/Res(2022)3 du Comité des Ministres sur des conséquences juridiques et financières de la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie, adoptée le 23 mars 2022.

⁷² Rapport général d'activités 2020 du GRECO.

⁷³ <https://www.theguardian.com/law/2019/oct/16/uk-judge-granted-whistleblower-protection-rights>

L'arrêt est disponible à l'adresse suivante : <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2018-0014.html>

196. En **Suède**, l'administration judiciaire nationale réexamine actuellement ses procédures en matière de signalement des agissements répréhensibles, en tenant compte des exigences prescrites dans la Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

Assurer la transparence du fonctionnement de la justice et l'ouverture

197. Le quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs a montré que la plupart des pays respectaient le principe d'ouverture du système judiciaire. Ce principe est toutefois plus vaste, car il comprend aussi l'accès du public aux tribunaux et aux décisions de justice (pour qu'elles puissent être comprises et contestées) et, de plus en plus fréquemment, à de plus amples informations sur les fonctions judiciaires et de juge à titre individuel. Le principe de justice ouverte est donc multiple, dans la mesure où il consiste à informer et éclairer le public, à améliorer la responsabilité judiciaire et à décourager les comportements répréhensibles, tout en donnant l'assurance, et cela est important, que la justice a bien été rendue.

198. Dans cette optique, le GRECO a formulé un certain nombre de recommandations visant à consolider les progrès accomplis par la plupart des pays pour rendre les jugements des tribunaux entièrement accessibles et facilement consultables par le public, pour rationaliser les mécanismes de plainte publics et pour réduire au minimum les retards injustifiés dans toutes les procédures judiciaires.

Renforcer la formation effective aux compétences et à l'éthique judiciaires

199. Les organes du Conseil de l'Europe ont souligné le rôle de la formation et des services consultatifs et de conseil comme dispositifs de prévention, qui permettent de sensibiliser le ministère public à l'importance des règles déontologiques et d'éviter les comportements répréhensibles en encourageant une conduite appropriée. La formation aux codes de conduite devrait faire partie de la formation initiale, mais aussi de la formation continue. Dans plusieurs de ses recommandations formulées dans le cadre de son quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, le GRECO a mis l'accent sur la nécessité de mettre les réglementations et pratiques en matière de formation en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe. En cohérence avec les recommandations du GRECO, plusieurs États membres ont engagé des réformes visant spécifiquement à renforcer la formation des juges et des procureurs.

200. Une formation aux questions d'intégrité a été introduite, que ce soit de manière ponctuelle ou dans le cadre des programmes de formation obligatoire pour les candidats à la magistrature et les juges et procureurs en exercice. Certains États membres (**Bulgarie**, **Danemark** et **Ukraine**) ont également mis sur pied des formations en ligne sur la déontologie et l'intégrité judiciaires. Les formations en ligne sur la déontologie des juges et des procureurs sont complétées par les initiatives du programme de formation aux droits de l'homme pour des professionnels du droit (HELP) du Conseil de l'Europe.

201. Dans le souci d'améliorer la planification et la mise en œuvre des programmes de formation, la Cour suprême de **Chypre** a créé, le 1^{er} janvier 2017, le bureau de la réforme et de la formation. Dirigé par un ancien juge de la Cour suprême, ce bureau est organisé en deux services distincts, l'un s'occupant de la réforme et l'autre de la formation judiciaire. En **Irlande**, un comité d'études judiciaires a été créé le 10 février 2020 afin de faciliter l'éducation et la formation continue des juges. Il a procédé à une analyse des besoins en formation et mis sur pied un programme de formation.

202. Les recommandations du GRECO, outre la mise en place ou le renforcement des formations sur les questions d'éthique judiciaire, ont également appelé à la fourniture d'une aide plus concrète aux juges nouvellement nommés pour les aider à résoudre des dilemmes d'ordre éthique, d'orientations et de conseils ciblés sur les questions de prévention de la corruption, les conflits d'intérêts (notamment leur gestion, la récusation et le dessaisissement), les règles relatives aux cadeaux et autres avantages, les relations avec des tiers et toutes les autres mesures de prévention de la corruption et de préservation de l'intégrité en général. La prise en compte de ces aspects dans les programmes de formation, ainsi que la mise en place d'un soutien accru pour les juges qui ont besoin d'éclaircissements sur diverses questions liées à la corruption ou à l'intégrité, doivent encore être renforcés en **Andorre**, à **Chypre**, en **Grèce**, au **Luxembourg**, à **Malte**, en **Pologne** et en **Türkiye**⁷⁴.

⁷⁴ Voir le deuxième rapport de conformité intérimaire du GRECO (IVe cycle d'évaluation) incluant la position de la Türkiye, publié le 18 mars 2021. Disponible sur : <https://rm.coe.int/quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-des-parlement/1680a1cac4>.

Garantir un rôle aux associations professionnelles

203. L'indépendance individuelle des juges repose également sur leur droit d'appartenir à une association de juges qui protège leurs intérêts professionnels et s'emploie à faire respecter les autres principes du système judiciaire dans l'intérêt des individus. Le Conseil de l'Europe reconnaît toute l'importance du rôle des associations professionnelles du corps judiciaire, notamment leur vocation à prendre part aux discussions avec les institutions compétentes sur les questions relevant de leur mission. Conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe, certains États membres ont abrogé les réglementations sanctionnant l'adhésion à une organisation professionnelle et ont, dans certains cas, reconnu les contributions des organisations professionnelles et les ont intégrées au fonctionnement des organes judiciaires.

204. En **France**, la loi promulguée en août 2016⁷⁵ réglementant les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts soumises par les magistrats a expressément exclu l'obligation pour les juges et les procureurs d'y faire mention de leur affiliation à des associations professionnelles (sauf en cas de fonctions ou de mandats exercés publiquement).

205. En **Bulgarie**, en vertu des modifications apportées à la loi sur le système judiciaire promulguée en janvier 2020, l'obligation précédemment faite aux magistrats de déclarer leur appartenance à des associations professionnelles au Conseil supérieur de la magistrature – obligation qui avait suscité des inquiétudes quant à la liberté d'association a été supprimée.

206. En **Italie**, en réaction à des faits de trafic d'influence commis par ses membres, l'Association nationale des magistrats a introduit en 2019 l'interdiction pour les magistrats qui occupent des postes de direction au sein de l'association ou de l'École de la magistrature ainsi que pour les magistrats détachés auprès d'autres organes de l'exécutif (comme le ministère de la Justice) de se porter candidats à un poste au Conseil supérieur de la magistrature avant la fin des mandats concernés⁷⁶.

207. L'association des magistrats **roumains** a été régulièrement invitée par le Parlement à prendre part aux discussions sur les réformes de la justice. En 2016, en **Bulgarie**, les représentants de toutes les associations de juges ont obtenu le statut de membre du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie actualisée pour la poursuite de la réforme de la justice - un organe consultatif auprès du Conseil des ministres.

208. Conformément aux modifications apportées à la loi sur le système judiciaire en 2017, la **Bulgarie** a mis en place un conseil de partenariat auprès du Conseil supérieur de la magistrature, composé notamment de représentants du Conseil supérieur de la magistrature et des associations de juges et de procureurs. Le conseil de partenariat examine les questions relatives à leurs intérêts professionnels, notamment leur statut, leurs conditions de travail, leur rémunération et d'autres questions connexes, et élabore des recommandations non contraignantes sur les modifications législatives pertinentes⁷⁷.

209. En **République slovaque**, une réglementation de 2016 sur le fonctionnement du conseil des procureurs a introduit la possibilité pour les associations professionnelles de participer aux séances du conseil et d'émettre des avis consultatifs.

Indépendance de jure et de facto

210. A de multiples occasions, le Conseil de l'Europe et d'autres organisations ont souligné dans quelle mesure l'existence de dispositions légales, bien qu'essentielle, peut ne pas se traduire par l'indépendance de la justice *de facto*. Comme évoqué plus haut, dans plusieurs pays, le pouvoir du ministre de la Justice de donner des instructions au ministère public dans des affaires individuelles n'est pas utilisé dans la pratique ou ne l'est qu'à titre exceptionnel. Par ailleurs, les organes du Conseil de l'Europe ont, à maintes reprises, fait observer que les réformes adoptées n'avaient pas eu d'impact mesurable sur l'indépendance de la justice et ne s'étaient pas traduites par des pratiques positives, témoignant du hiatus entre l'indépendance *de facto* et *de jure*. Les résultats des études existantes sur l'indépendance des juges et des procureurs viennent étayer ces conclusions en montrant qu'il existe une plus forte corrélation entre l'indépendance *de facto* et le niveau de démocratisation, la confiance du public dans la justice, la liberté de la presse et les droits des victimes⁷⁸.

⁷⁵ Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

⁷⁶ <https://www.associazionemagistrati.it/doc/3272/sulla-modifica-del-codice-etico.htm>

⁷⁷ Réponse du gouvernement bulgare dans le cadre des travaux préparatoires de l'avis de 2020 du CCJE sur les associations professionnelles, <https://rm.coe.int/bulgaria-en-ccje-questionnaire-2020-bulgaria/16809f92e5>.

⁷⁸ Voigt S. and Hayo B. (2007), *Explaining De Facto Judicial Independence*, International Review of Law and Economics, vol. 27, issue 3, pp. 269-290.

La complexe interaction de ces facteurs se manifeste également dans la nécessité, exprimée par plusieurs États membres, de ménager un équilibre entre la protection de la liberté de la presse et la protection du pouvoir judiciaire contre les attaques injustifiées qui érodent la confiance que le public lui porte.

Combattre l'influence préjudiciable des stéréotypes dans la prise de décision judiciaire et promouvoir l'équilibre des genres dans la composition du pouvoir judiciaire

211. L'égalité d'accès à une justice indépendante, impartiale et non discriminatoire est un droit humain, par ailleurs essentiel à la réalisation de tous les autres droits humains, y compris le droit à la non-discrimination et à l'égalité entre les femmes et les hommes. On ne fera pas confiance au pouvoir judiciaire s'il est considéré comme un bastion d'élitisme, d'exclusivité et de privilèges bien ancrés, ignorant les changements de la société et les besoins des plus vulnérables. Parvenir à l'égalité entre les femmes et les hommes en termes de représentation à tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans les conseils judiciaires chargés de l'élaboration des politiques est une bonne chose pour l'accomplissement d'un État de droit plus juste. Garantir aux femmes l'égalité d'accès à la justice est l'un des six objectifs de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023. Le plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire fait référence à plusieurs reprises aux questions d'égalité entre les femmes et les hommes et aux mesures spécifiques qui sont nécessaires dans ce domaine. Si la majorité des États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas encore intégré une dimension de genre et de non-discrimination dans la composition et le fonctionnement de leur appareil judiciaire, certains pays œuvrent à l'intégration d'une perspective de genre en adoptant des mesures importantes qui favorisent la représentation des femmes au sein de l'institution judiciaire et en veillant à ce que les juges bénéficient d'une formation sur des questions telles que les stéréotypes négatifs, la non-discrimination et l'égalité.

212. En **Espagne**, en vertu des modifications apportées en 2018 à la loi organique sur le pouvoir judiciaire, la composition du Conseil général du pouvoir judiciaire doit respecter le principe de parité entre les femmes et les hommes. La formation basée sur le genre est devenue une condition préalable aux nominations et aux promotions. Ainsi, l'accès aux tests de sélection ou de spécialisation (pour la promotion) sera subordonné à la preuve d'avoir participé à des activités de formation continue intégrant une perspective de genre. La Commission pour l'égalité créée au sein du Conseil général du pouvoir judiciaire conseille désormais ce dernier sur les mesures à prendre afin d'intégrer activement le principe de l'égalité de genre dans ses travaux, élabore des rapports sur l'impact de genre des diverses réglementations et a défini des normes minimales pour prévenir la discrimination à l'égard des femmes.

213. En **Suède**, l'Administration judiciaire nationale a récemment conçu un module d'apprentissage en ligne sur l'égalité de genre qu'elle a mis à disposition de l'ensemble du personnel judiciaire. Au cours de l'année 2017, six tribunaux ont été désignés « tribunaux pilotes » en matière d'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et ont analysé divers aspects de leur activité sous la perspective de genre. Les conclusions de cette analyse ont été communiquées à l'ensemble des tribunaux suédois. En 2018, l'Administration judiciaire nationale a organisé des ateliers sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes.

214. En **Autriche**, un plan visant à promouvoir les femmes au sein du pouvoir judiciaire a été adopté en 2017 sur décret du ministre fédéral de la Justice. Des sessions de formation ont été organisées sur des thèmes tels que la diversité culturelle, les cultures étrangères, la tolérance, les cultures des jeunes et les groupes marginaux, la protection des victimes et la protection contre la violence. En **Géorgie**, les juges ont participé à des sessions de formation sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

215. Au **Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles)**, en décembre 2021, le *Judicial Diversity Forum* qui réunit des acteurs du milieu juridique, y compris le ministère de la Justice, a publié son deuxième Plan d'action sur la diversité. En outre, le ministère de la Justice a publié un rapport annuel sur « La diversité au sein du système judiciaire » qui contient des statistiques détaillées sur la diversité, le recrutement, les effectifs du corps judiciaire et du secteur juridique au sens large - celles-ci mettent en évidence les mesures susceptibles d'avoir le plus d'impact. Le *Lord Chief Justice* est responsable de la formation judiciaire. Ces fonctions sont exercées par le Collège judiciaire. Le principe directeur du Collège est que la diversité est intégrée à toute formation ; la formation utilise des exemples du contexte social du jugement (ceci inclut la diversité, l'égalité et la mobilité sociale). La Stratégie 2021-2025 du Collège judiciaire définit l'orientation future de la manière dont il procédera. Tous les titulaires de fonctions judiciaires ont également accès au Livre sur l'égalité de traitement, qui fournit des conseils sur un large éventail de questions pratiques susceptibles de se poser. Le

Voir également Van Aaken A., Feld L. and Voigt S. (2010) *Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across 78 Countries*. 12 American Law and Economics Review, Issue 1, pp. 204-244. Gutmann J. and Voigt S. (2020), *Judicial Independence in the EU: A Puzzle*, *European Journal of Law and Economics* 49, pp. 83-100; Voigt, S. (2017). *What Makes Prosecutors Independent? - Analyzing the Determinants of the Independence of Prosecutors*, *Journal of Institutional Economics*, Cambridge University Press.

Guide de déontologie judiciaire révisé en 2018 contient des conseils sur la manière de garantir l'impartialité et d'éviter la partialité ou le sentiment de partialité dans la prise de décision.

216. De même, d'autres États membres (comme la **Croatie**, l'**Allemagne**, la **République de Moldova**, le **Monténégro**) ont organisé des formations sur des questions telles que les stéréotypes négatifs, la non-discrimination et l'égalité.

IV. INDEPENDANCE ET IMPARTIALITE DU POUVOIR JUDICIAIRE EN PERIODE DE LA COVID-19

217. S'il est encore trop tôt pour mesurer pleinement les effets de la pandémie de la COVID-19 sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, les premiers constats permettent en revanche de se faire une première idée de la manière dont les systèmes judiciaires y ont fait face. La pandémie a mis leur fonctionnement à rude épreuve, augmentant le risque que les États soient privés d'un système judiciaire opérationnel, accessible et indépendant, soulignant par là même la nécessaire modernisation de leur système judiciaire.

218. Il est ressorti des réponses transmises au Conseil de l'Europe par les États membres que la crise de la COVID-19 avait davantage nui à l'efficacité de la justice qu'à son indépendance et son impartialité ; pour autant, préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire des effets de la crise de la COVID-19 déterminera la capacité des appareils judiciaires à veiller à la transparence, à la réactivité et à la responsabilité des mesures de lutte contre la COVID-19 prises par les gouvernements et à s'assurer de la légalité, du caractère proportionnel, nécessaire et non discriminatoire des mesures d'urgence. En outre, si certains effets de la pandémie sur l'accès à la justice et sur le fonctionnement et l'indépendance de celle-ci sont temporaires, d'autres entraîneront des changements définitifs.

219. S'agissant de l'implication du pouvoir judiciaire dans la mise en œuvre de mesures d'urgence, le pouvoir judiciaire en **Albanie**, en **Géorgie**, **République de Moldova**, **Roumanie** et au **Royaume-Uni** a été consulté en amont de l'adoption de telles mesures. Des problèmes sont apparus lorsque des mesures visant à garantir l'accès à la justice ont été prises sans consultation préalable des organes judiciaires. En **Espagne**, le Gouvernement a décidé de fermer les tribunaux et seules les affaires urgentes ont été traitées. Les mesures ont été ajustées suite à une consultation et approuvées légalement en septembre 2020⁷⁹. En **Belgique**, la commission consultative et d'enquête du Conseil supérieur de la Justice a répondu à un certain nombre d'initiatives législatives adoptées par le Parlement pour encadrer la réponse de la justice à la crise de la COVID-19 en affirmant la nécessité de veiller au respect des droits de l'homme et en mettant en garde contre des initiatives qui pourraient être précipitées et prématurées.

220. Dans certains États membres, la perception de l'indépendance du pouvoir judiciaire a reculé pendant la pandémie. Ainsi, à **Malte**, la perception de l'indépendance et de la responsabilité des procureurs a été remise en question, ces derniers n'ayant pu être en mesure d'exercer efficacement toutes leurs fonctions officielles et de procéder aux enquêtes nécessaires dans toutes les affaires. La **Bulgarie** a rapporté que la crise épidémiologique a eu un certain impact sur la responsabilité des procureurs puisque le rapport annuel du ministère public pour 2019 n'avait pas pu être examiné par tous les procureurs lors de réunions régionales.

221. Il apparaît que les mesures adoptées pour lutter contre la pandémie ayant le plus nui à l'indépendance du pouvoir judiciaire sont celles qui concernaient la rémunération des juges et des procureurs. En août 2020, la Cour constitutionnelle d'**Ukraine**, invoquant notamment le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, a jugé inconstitutionnelles les baisses de salaire imposées aux juges en raison de la crise de la COVID-19. En revanche, en **Slovénie**, la Cour constitutionnelle a rejeté une plainte déposée par l'association des procureurs contestant la réduction de 30 % de la rémunération des procureurs durant la pandémie au motif qu'elle ne portait pas directement atteinte à leur indépendance prévue par la Constitution. Ces réductions ne concernaient pas les juges.

⁷⁹ Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats : « Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) : effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, paragraphe 13, <https://www.undocs.org/A/HRC/47/35>. Voir aussi les textes législatifs suivants adoptés par les autorités espagnoles : Décret-loi royal 16/2020, du 28 avril 2020, sur les mesures procédurales et organisationnelles pour faire face à la COVID-19 dans le domaine de l'administration de la justice et loi 3/2020, du 18 septembre 2020, sur les mesures procédurales et organisationnelles pour faire face à la COVID-19 dans le domaine de l'administration de la justice.

V. CONCLUSIONS

222. Cet aperçu des mesures adoptées par les États membres pour renforcer les garanties d'indépendance et d'impartialité des juges et des procureurs témoigne du travail considérable qu'ils ont entrepris pour mettre leurs cadres législatifs nationaux en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et avec les lignes d'action définies dans le plan d'action de Sofia.

223. Les exemples présentés dans le présent rapport montrent que de nombreux États membres se sont efforcés de préserver les juges et les procureurs des influences internes et externes, en renforçant l'indépendance et le rôle des organes judiciaires autonomes/d'autorégulation, en améliorant les cadres juridiques qui limitent le risque d'influence extérieure sur la sélection, la nomination, la promotion et les conditions d'emploi, en clarifiant les procédures relatives au respect des codes de déontologie, à la responsabilité disciplinaire ou à l'évaluation, pour ainsi minimiser les risques d'une utilisation arbitraire pour exercer une influence sur le travail des juges et des procureurs.

224. Bien qu'il existe des exemples de progrès évidents dans le développement des cadres juridiques nationaux, à de multiples occasions, les réformes adoptées ne se sont pas traduites par des pratiques positives, mettant en évidence un possible schisme entre l'indépendance de jure et de facto.

225. Dans un certain nombre d'États membres, des réformes successives ont été menées pour traiter les questions essentielles de l'indépendance et de l'impartialité des juges, mais les progrès réalisés dans le traitement d'une question ont été réduits à néant en revenant en arrière sur certains autres aspects de l'indépendance du pouvoir judiciaire, ou en adoptant une approche "à la carte" et en se conformant de manière sélective aux normes du Conseil de l'Europe et aux recommandations de ses organes.

226. Le Conseil de l'Europe a participé, par l'intermédiaire de ses diverses institutions et organes, à la mise en œuvre de réformes nécessaires et à des révisions législatives spécifiques grâce à un soutien appuyé et à de nombreuses orientations et conseils. Il a pour cela procédé de manière méthodique, en mettant en pratique le triangle vertueux des activités normatives, de suivi et de coopération, tant au niveau bilatéral qu'au niveau multilatéral. Le nombre d'affaires traitées par la Cour européenne des droits de l'homme concernant les situations et problèmes particuliers que rencontrent les juges et les procureurs montre également que l'indépendance des juges et des procureurs est gravement menacée dans les États membres.

227. Les inquiétudes grandissantes autour notamment de l'indépendance du pouvoir judiciaire, déstabilisant les piliers de la démocratie et de l'État de droit ainsi que les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe auxquelles les États membres sont tenus d'adhérer et d'appliquer, ont déjà été soulignées par la Secrétaire Générale, dans ses rapports annuels⁸⁰.

228. Alors que les États membres ayant répondu ont clairement indiqué une préférence à ne pas réviser le plan d'action de Sofia, la pandémie de la COVID-19 et l'utilisation grandissante des nouvelles technologies dans les procédures judiciaires ont clairement révélé le besoin de répondre aux nouveaux défis qui s'annoncent et d'élargir le cadre du plan d'action qui ne devrait pas se limiter aux questions et menaces habituelles qui se posent en matière d'indépendance des juges et des procureurs.

229. En outre, des conclusions claires soulignent la nécessité d'envisager la mise à jour des normes non contraignantes existantes, telles que la CM/Rec (2000)19 et d'élaborer plus en détail les normes sur l'indépendance du procureur.

230. Il ressort des conclusions du présent rapport que, bien que le plan d'action de Sofia ait passé le terme de ses cinq années de mise en œuvre, ses mesures sont encore tout à fait d'actualité et pertinentes. Il est à l'évidence nécessaire de continuer d'améliorer et de renforcer les garanties en matière d'indépendance des juges et des procureurs dans les États membres, comme l'a montré l'aperçu des mesures mises en œuvre. Les lignes d'action et les mesures spécifiques figurant dans le plan d'action sont plutôt universelles, et dans un certain sens, intemporelles car elles peuvent être appliquées dans les cas où il est nécessaire de remédier aux questions et problèmes spécifiques visés par les mesures proposées. Elles demeurent, dès lors, une ressource inestimable pour les décideurs politiques qui peuvent s'y fier et s'en inspirer, et servent de points de repère au CDCJ, et à d'autres organes et comités compétents, pour assurer le suivi et conseiller le Secrétaire Général et le Comité des Ministres sur toute action future nécessaire.

⁸⁰ *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Un renouveau démocratique pour l'Europe*. Rapport de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, 2021 ; *Aller de l'avant*. Rapport annuel de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, 2022.

VI. ANNEXE

Avis du CCJE et du CCPE

Avis n° 24(2021) du CCJE sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux

Avis n° 23(2020) du CCJE sur le rôle des associations de juges en faveur de l'indépendance de la justice

Avis N° 22 (2019) sur le rôle des assistants de justice

Avis n° 21(2018) du CCJE - Prévenir la corruption parmi les juges

Avis n° 20(2017) sur le rôle des juridictions dans l'application uniforme de la loi

Avis n° 19(2016) du CCJE sur le rôle des présidents de tribunaux

Avis n° 16(2021) du CCPE sur les implications des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités concernant l'indépendance pratique des procureurs

Avis n° 15(2020) du CCPE sur le rôle des procureurs dans les situations d'urgence, notamment face à une pandémie

Avis n° 13(2018) du CCPE - Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs

Avis et déclarations du CCJE et du CCPE

Avis du Bureau du CCJE à la demande de la Fédération Européenne des Juges Administratifs (FEJA) concernant le cadre juridique du poste de président (vice-président) du tribunal administratif de Vienne (mars 2019) [en anglais]

Avis du Bureau du CCJE suite à la demande d'avis de l'Association bulgare des juges concernant les amendements apportés le 11 août 2017 à la loi sur le système judiciaire bulgare (novembre 2017)

Avis du Bureau du CCJE concernant le Conseil judiciaire du Monténégro, à la demande de l'Association de juges du Monténégro (août 2018) [en anglais]

Déclaration du CCJE concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne (décembre 2019) [en anglais]

Déclaration du Bureau du CCJE concernant la situation sur l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne (juin 2018) [en anglais]

Communiqué du Bureau du CCJE sur les attaques de la part de certains media polonais à l'encontre d'un juge de la Haute Cour irlandaise (mars 2018)

Déclaration du CCJE concernant la situation sur l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne (novembre 2017)

Avis du Bureau du CCJE sur le projet de loi de septembre 2017 présenté par le Président de la Pologne modifiant la loi sur le Conseil national polonais de la magistrature et sur plusieurs autres lois (octobre 2017) [en anglais]

Déclaration du Bureau du CCJE concernant la loi sur le Conseil national polonais de la magistrature (juillet 2017) et Lettre de la Commission européenne (août 2017) [en anglais]

Avis du Bureau du CCJE faisant suite à la demande d'avis du Conseil national de la magistrature polonais sur le projet de loi du 23 janvier 2017, remanié pour la dernière fois le 3 mars 2017, portant modification de la loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature polonais et sur plusieurs autres lois (avril 2017)

Commentaires du Bureau du CCJE sur la décision du Président de la Pologne de ne pas nommer aux fonctions de juge les dix candidats proposés par le Conseil national de la magistrature (octobre 2016) [en anglais]

Avis du Bureau du CCJE concernant la situation en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire en Roumanie (avril 2019) [en anglais]

Avis du Bureau du CCJE en réponse à la demande de l'Association des juges de Serbie de procéder à une évaluation de la compatibilité de l'exercice d'un mandat de membre élu du Conseil supérieur de la justice avec l'adhésion ou l'exercice d'un mandat dans une association de juges professionnels (mai 2021) [en anglais]

Avis du Bureau du CCJE en réponse à la demande de l'Association des juges de Serbie d'examiner si les nouvelles propositions d'amendements à la Constitution de la République de Serbie, qui auront une incidence sur l'organisation du pouvoir judiciaire, sont compatibles avec les normes européennes (décembre 2018) [en anglais]

Avis du Bureau du CCJE en réponse à la demande de l'Association des juges de Serbie d'examiner si les propositions d'amendements à la Constitution de la République de Serbie, qui auront une incidence sur l'organisation du pouvoir judiciaire, sont compatibles avec les normes européennes (mai 2018)

Avis sur les nouvelles dispositions relatives au Conseil judiciaire de Slovaquie (décembre 2020) [en anglais]

Déclaration du CCJE sur la situation en Turquie (novembre 2016)

Communiqué du Bureau du CCJE sur la situation en Turquie (juillet 2016)

Document du Bureau du CCJE commentant certains aspects de la législation relative aux juges et procureurs en Turquie (juillet 2016) [en anglais]

Avis du Bureau du CCPE adopté suite à une demande du Conseil Supérieur des Procureurs de la République de Moldova concernant l'indépendance des procureurs dans le cadre des changements législatifs concernant le ministère public (février 2020) [en anglais]

Avis du Bureau du CCPE suite à une demande du Mouvement roumain pour la défense du statut des procureurs concernant la situation de l'indépendance des procureurs en Roumanie (mai 2019) [en anglais]

Avis suite à une demande de l'Association des Procureurs de Serbie d'évaluer la compatibilité avec les normes européennes des amendements proposés à la Constitution de la Serbie qui auront une incidence sur la composition du Haut Conseil de la magistrature et la façon dont les procureurs travaillent (mars 2019) [en anglais]

Avis du Bureau du CCPE sur la compatibilité avec les normes européennes des amendements proposés à la Constitution de la Serbie (juin 2018) [en anglais]

Communiqué du Bureau du CCPE sur la situation des procureurs en Turquie (juillet 2016)

Outils de la CEPEJ

Guide sur la mise en œuvre des outils SATURN de gestion du temps judiciaire

Lignes directrices du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire - commentaires et exemples de mises en œuvre

Lignes directrices SATURN révisées pour la gestion du temps judiciaire (4^e révision)

Manuel sur les tableaux de bord pour les tribunaux

La pondération des affaires dans les systèmes judiciaires - Les Études de la CEPEJ No. 28

Annexes I et II aux lignes directrices : indicateurs et exemples de tableaux de bord

Délais judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe - Analyse à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme par Mme Françoise Calvez et M. Nicolas Regis, Magistrats (France), 3^e édition par Nicolas Regis - Les études de la CEPEJ No. 27

Guide de mise en œuvre : Vers des délais-cadres judiciaires européens

Sortir le juge de son isolement - Lignes directrices visant à améliorer le savoir-faire et le savoir-être du juge, renforcer le partage des connaissances et la collaboration, et dépasser une culture judiciaire d'isolement

Guide sur la communication avec les médias et le public à l'intention des tribunaux et des autorités chargées des poursuites