

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 29 avril 2021

CDCJ-BU(2021)9

**BUREAU DU
COMITÉ EUROPÉEN DE COOPÉRATION JURIDIQUE
(CDCJ-BU)**

110^e réunion
20-21 avril 2021
(par vidéoconférence)

Mise en œuvre du Plan d'action de Sofia

Contribution écrite du CDCJ au rapport de la Secrétaire Générale

Projet de schéma détaillé

(Point 4 du projet d'ordre du jour)

Document établi par le Secrétariat
Direction générale Droits de l'homme et État de droit – DGi

Projet de trame détaillée du rapport

Table des matières

1. Contexte	2
2. Action du Conseil de l'Europe : mise en œuvre du Plan d'action de Sofia (2016-2021)	2
3. Programme de mesures nationales : lacunes, possibilités et mesures pour renforcer l'indépendance et l'impartialité de la justice	3
4. Indépendance et impartialité de la justice en temps de covid-19	7
5. Conclusions.....	7

Résumé (1 page)

1. Contexte

(1/2 page d'introduction)

Introduction relative au Plan d'action de Sofia et décisions connexes du Comité des Ministres

Le deuxième rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe (2015) a identifié le manque d'indépendance judiciaire observé dans de nombreux pays d'Europe l'un des principaux défis pour les sociétés démocratiques d'aujourd'hui. Les niveaux d'indépendance et d'impartialité étaient jugés insuffisamment garantis. 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 ces mesures. Le Plan d'action a été adopté par le Comité des Ministres le 13 avril 2016. Le présent rapport final fait le bilan des progrès réalisés dans la mise en œuvre du Plan d'action par les États membres et le Conseil de l'Europe ainsi que des défis particuliers et des mesures prises pour y faire face.

2. Action du Conseil de l'Europe : mise en œuvre du Plan d'action de Sofia (2016-2021)

(3-5 pages)

Cette section donnera un aperçu du programme d'action du Conseil de l'Europe en faveur des mesures et des résultats obtenus dans la mise en œuvre des différents aspects du Plan d'action au cours de ces cinq années (c'est-à-dire la Commission de Venise, les orientations du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), le suivi effectué par le GRECO dans le cadre de son 4^e cycle d'évaluation concernant la prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le Comité européen de coopération juridique (CDCJ), le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), le

Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), ainsi que de l'assistance bilatérale fournie dans le cadre de nombreux projets de coopération aux objectifs plus globaux en matière de réforme de la justice, dont HELP ; seront aussi examinés la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans ce domaine ainsi que des exemples de mesures générales prises à la suite d'arrêts de la Cour. Cette section renverra également aux travaux à ce sujet des différents organes en tant que contribution au Programme 2030 et aux objectifs de développement durable des Nations Unies. Certains rapports, normes, jurisprudences et outils pertinents pourraient aussi, au besoin, faire l'objet d'annexes distinctes pour que cette section soit aussi concise que possible.

3. Programme de mesures nationales : lacunes, possibilités et mesures pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire

(10-15 pages maximum)

Cette section donnera, à partir des réponses des États membres et des autres parties prenantes, un aperçu général, en particulier des lignes d'action et des thèmes spécifiques ainsi que des mesures illustrant les progrès dus aux réformes menées ou des défis spécifiques identifiés. Une fois dégagées et signalées par les organes compétents du Conseil de l'Europe, les tendances récentes pourraient aussi être indiquées à condition qu'il n'y ait pas de chevauchement avec la section ci-dessus.

3.1 JUGES

Mesures contre les pressions extérieures sur le pouvoir judiciaire (action 1.1)

- Indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif
- garantie de l'indépendance et de l'efficacité fonctionnelles des conseils de la justice (action 1.1)
- indépendance vis-à-vis d'autres acteurs privés ; critique publique et utilisation inappropriée des médias (action 1.4)

Les sujets ci-après pourraient être traités dans cette partie : adoption de stratégies de réforme de la justice et mesures visant à réduire l'influence des pouvoirs législatif et exécutif sur le pouvoir judiciaire.

Il ressort des rapports d'évaluation du GRECO que le nombre de pays dans lesquels le pouvoir exécutif ou le pouvoir législatif interviennent activement ou de manière déterminante dans la nomination des juges est limité certes mais les conseils de gouvernance judiciaire jouent un rôle central. Dans le même temps, il est important de trouver un équilibre entre la protection contre une influence extérieure indue et un système où le rôle prépondérant des juges soulève des préoccupations en matière d'autoprotection et de clientélisme au sein de l'ordre judiciaire. C'est pourquoi un certain nombre de pays ont récemment mis en place des conseils de la justice ou ont réformé les conseils existants.

Alors que des attaques politiques et des campagnes médiatiques contre les juges et les procureurs sont fréquemment signalées dans un certain nombre d'États membres, cette partie portera aussi sur les mécanismes permettant de réagir à de telles prises de position et à

d'autres tentatives d'acteurs des pouvoirs exécutif et législatif et d'acteurs privés d'exercer une influence indue sur les juges, dont des codes de conduite au sein de l'exécutif, du parlement et de la presse. Cette partie pourrait également aborder la question de la réglementation de la liberté d'expression des juges, non seulement lorsque ceux-ci débattent des réformes relatives au fonctionnement du pouvoir judiciaire mais aussi lorsqu'ils signalent des dysfonctionnements, des influences ou des ingérences indues dans leur travail (*Baka c. Hongrie*).

Indépendance interne

- Administration efficace des tribunaux ; répartition des affaires (actions 1.5 et 2.1)
- Sélection, nomination et révocation (dont action 1.2 et renvoi à des contrôles d'intégrité – en partie actions 2.3 et 3.3)
- Procédures disciplinaires (dont actions 1.3 et 2.2)
- Inspections (action 1.5)

Les systèmes de répartition aléatoire des affaires protègent les juges des décisions arbitraires d'attribution des dossiers qui peuvent servir à les récompenser ou à les sanctionner. La répartition aléatoire des affaires permet également de garantir une charge de travail juste et équitable et de rassurer le public sur le fait que les affaires sont entendues par des juges impartiaux. Le GRECO a recommandé à un nombre significatif d'États membres d'assurer une répartition aléatoire des affaires ; nous pouvons donc espérer un certain nombre de réformes à cet égard qui pourraient être mentionnées dans ce paragraphe.

Comme l'indiquent des rapports du GRECO, des recommandations relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire ont été adressées à la majorité des États membres et il a été demandé à plusieurs pays d'améliorer des pratiques spécifiques, concernant principalement les nominations judiciaires et les conditions de service, y compris par des mesures visant à renforcer la transparence de la sélection et de la nomination des juges pour veiller à ce que les fonctions judiciaires soient confiées sur la base du mérite. Cette partie pourrait aussi traiter de l'utilisation accrue de mécanismes de vérification de l'intégrité des candidats à des fonctions judiciaires et de la nécessité d'équilibrer les mécanismes de contrôle et le respect de l'indépendance et de la vie privée des juges (l'Ukraine et l'Arménie, par exemple, ont récemment mis en place des contrôles d'intégrité ou les ont modifiés, tandis que la République de Moldova procède actuellement à la révision des contrôles d'intégrité des juges à la suite d'un avis critique de la Commission de Venise sur un projet de loi).

L'évaluation des réformes des procédures disciplinaires devrait permettre de déterminer, entre autres, si les violations sont clairement établies, si les sanctions sont proportionnées, si les systèmes de révocation et les systèmes disciplinaires sont impartiaux, objectifs et transparents, si les régimes disciplinaires offrent des garanties d'équité et d'efficacité et si les sanctions font l'objet d'un examen indépendant et impartial.

Compte tenu de l'importance des inspections judiciaires qui ont parfois servi à avoir accès aux décisions indépendantes des juges et à les faire contrôler, le rapport pourrait aussi examiner les mesures visant à garantir l'impartialité et l'indépendance des inspections judiciaires (par exemple les réformes récentes en Bulgarie).

3.2. PROCUREURS

Indépendance externe et interne (actions 3.1 et 3.2)

- Relations avec le pouvoir exécutif
- Nomination des procureurs généraux
- Instructions, ordres et directives
- Recours abusif à des pouvoirs de poursuite et poursuites sélectives, à motivation politique.

Cette partie pourrait commencer par un renvoi aux normes du Conseil de l'Europe, notamment aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (*Kovesi c. Roumanie*, *Kolevi c. Bulgarie* et *Guja c. Moldova*), aux avis du CCPE qui soulignent que l'indépendance des procureurs est un élément important de l'indépendance du pouvoir judiciaire, et à une tendance croissante à reconnaître que les procureurs devraient bénéficier du même statut que celui des juges.

En outre, dans un certain nombre de pays, les dispositions juridiques permettant au pouvoir exécutif de donner des instructions aux procureurs dans des affaires individuelles n'ont de fait jamais (ou quasiment jamais) été utilisées (Pays-Bas) et des débats sur les instruments de procédure sont en cours pour éviter que ces instruments, s'ils sont utilisés, ne sapent l'indépendance et l'impartialité des procureurs (Autriche). Bien qu'il puisse être difficile de trouver une norme européenne commune interdisant au pouvoir exécutif de donner des instructions, dans les faits, les pays qui se caractérisent par l'indépendance et l'intégrité de leur ministère public n'ont pas recours aux mécanismes existants réglementés par la loi. L'examen devrait porter sur les pays qui ont ôté au pouvoir exécutif la capacité de donner des instructions.

Cette partie pourrait aussi porter sur les mesures adoptées dans un certain nombre de pays pour séparer le ministère public du pouvoir exécutif (Malte, Chypre) et sur les mesures visant à réduire l'influence de ce dernier sur la nomination du procureur général. Un certain nombre de pays ont adopté récemment des réformes concernant la nomination, les pouvoirs et la révocation du procureur général (par exemple la Bulgarie et l'Espagne). Compte tenu de la structure hiérarchique des systèmes de poursuites judiciaires et de l'influence que le procureur général peut avoir sur le fonctionnement du système, les réformes prévoyant des garanties solides contre les pressions indues sont importantes.

Les effets des réglementations concernant les instructions internes sont plus problématiques. En effet, si la plupart des pays autorisent les procureurs à demander que les instructions soient écrites, il semble que ces dispositions ne soient pas suivies dans la pratique et ne représentent pas une garantie suffisante contre une ingérence indue dans les poursuites pénales.

3.3. QUESTIONS/ACTIONS TRANSVERSALES

3.3.1. Promouvoir l'intégrité dans l'ordre judiciaire (actions 2.3 et 3.3)

Des cadres efficaces de lutte contre la corruption et un exercice du pouvoir public fondé sur la transparence et l'intégrité peuvent renforcer le pouvoir judiciaire, la confiance que les citoyens lui accordent et garantir son indépendance. Parallèlement, les mesures adoptées doivent être proportionnées aux risques et à l'incidence de la corruption au sein des systèmes judiciaires nationaux. Ainsi, la nécessité et l'opportunité d'adopter des mesures de prévention de la corruption dépendront du degré d'intégrité du système judiciaire ou de certaines de ses branches. Un certain nombre de pays ont mis en place des stratégies générales de lutte contre la corruption ainsi que des mesures spécifiques pour prévenir la corruption au sein de l'ordre judiciaire. Ces réformes ont été adoptées dans le cadre de l'évaluation et des recommandations du GRECO et ont porté sur les déclarations de patrimoine, les règles relatives aux conflits d'intérêts et aux contacts avec des tiers, les codes de conduite, la création et le fonctionnement de commissions d'éthique, la publication de directives déontologiques, le signalement de problèmes d'intégrité au sein du pouvoir judiciaire et la protection des lanceurs d'alerte. Cette partie pourrait aussi s'inspirer des conclusions des rapports de conformité du IV^e cycle d'évaluation du GRECO (et du rapport de l'UE sur l'état de droit qui s'appuie largement sur les conclusions du GRECO). Parmi les pays qui ont pris ou envisagent de prendre des mesures de prévention de la corruption, citons l'Arménie, la République tchèque, la Grèce, l'Irlande, Malte, le Portugal, la République de Moldova et l'Ukraine.

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

Si le système judiciaire de la plupart des pays est ouvert, le principe de publicité de la justice est plus large et comprend l'accès des citoyens aux tribunaux et aux décisions judiciaires ainsi que des informations de plus en plus nombreuses sur la fonction judiciaire. Cette partie passera en revue les mesures adoptées pour rendre les décisions de justice pleinement accessibles aux citoyens et facilement consultables. Pourraient aussi être abordées les réformes menées pour renforcer la confiance dans le système judiciaire et le rendre plus transparent, comme les stratégies de communication et la publication des décisions en matière disciplinaire et d'éthique.

3.3.3. Mesures visant à renforcer la formation effective aux compétences et à l'éthique (action 2.5)

De nombreux États membres adoptent ou réforment leurs codes de conduite en y ajoutant des lignes directrices, en créant des commissions d'éthique, des systèmes de conseils confidentiels et en modifiant leurs modules de formation sur la base des recommandations du GRECO. Cette partie pourrait largement s'inspirer des rapports de conformité du GRECO et des projets d'assistance technique du Conseil de l'Europe.

3.3.4. Garantir un rôle aux associations professionnelles

Cette partie devrait s'appuyer sur les conclusions/réponses des États au questionnaire établi par le CCJE pour la rédaction de l'avis n° 23 sur le rôle des associations de juges en faveur de l'indépendance de la justice et sur l'avis proprement dit en en faisant des normes de

référence à l'aune desquelles mesurer les progrès. D'autres rapports portent aussi sur les poursuites sélectives et le harcèlement de juges et de procureurs appartenant à des associations professionnelles et sur les réformes récentes visant à prévenir d'autres abus (voir par exemple les rapports du MCV de l'UE sur la Bulgarie ou les décrets de 2016 sur les déclarations d'intérêts en France qui n'imposent pas aux juges de déclarer leur appartenance à des associations professionnelles, ou à l'inverse les réformes italiennes introduisant un certain nombre de dispositions dans le code de conduite des magistrats pour empêcher le trafic d'influence par le biais de la présidence d'associations professionnelles.

3.3.5. Indépendance de droit et de fait

Cette partie pourrait mentionner brièvement les recherches existantes sur la relation entre l'indépendance de droit et l'indépendance de fait (en montrant par exemple qu'il existe une faible corrélation entre les dispositions légales et l'indépendance effective du pouvoir judiciaire alors que la corrélation avec la liberté de la presse ou les droits des victimes dans le cadre de procédures pénales est plus forte) ainsi que certaines conclusions des rapports du Conseil de l'Europe. Cette partie pourrait s'intéresser aux statistiques et à d'autres données, en cherchant par exemple à voir si les nouvelles lois ou les nouveaux mécanismes sont utilisés (par exemple si les commissions d'éthique ou les commissions disciplinaires rendent des décisions ou des avis). La règle concernant le droit des procureurs de demander que les instructions soient écrites est un autre exemple possible de tension entre l'indépendance de droit et l'indépendance de fait indiquée ci-dessus.

4. Indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire en temps de covid-19

(2-3 pages – section distincte ou insertion dans la sous-section sur les aspects transversaux)

La pandémie de COVID-19 a créé des problèmes considérables en ce qui concerne l'État de droit dans un certain nombre d'États membres, notamment au regard du fonctionnement des tribunaux pendant les états d'urgence, les couvre-feux et les confinements. Cette partie sera axée sur les effets de la pandémie sur le pouvoir judiciaire compte tenu des nouveaux problèmes qui sont apparus, comme l'accès aux tribunaux, l'accélération de la transition numérique, la gestion et le fonctionnement des tribunaux et des systèmes judiciaires pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Elle devrait aussi mettre en évidence les actions et les déclarations d'organes compétents du Conseil de l'Europe en la matière pour ce qui est de la garantie de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire et d'autres sources institutionnelles, dont la mise en évidence des pratiques positives suivies pour prévenir ou réduire au minimum ces effets.

5. Conclusions

(2-3 pages)