



Strasbourg, 23 novembre 2022

CDCJ(2022)28

**COMITÉ EUROPÉEN DE COOPÉRATION JURIDIQUE
(CDCJ)**

**PLAN D'ACTION POUR RENFORCER L'INDÉPENDANCE ET DE L'IMPARTIALITÉ
DU POUVOIR JUDICIAIRE : SUIVI POSSIBLE**

Proposition du Bureau

(examinée par le CDCJ lors de sa 99e réunion plénière du 23 au 25 novembre 2022)

Résumé

Lors de sa 115th réunion, le Bureau a tenu une discussion approfondie sur les suites éventuelles à donner par le Comité au rapport du CDCJ au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur le bilan de la mise en œuvre du Plan d'action pour renforcer l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire, sur la base des propositions préliminaires préparées par le Secrétariat. Le Bureau a conclu qu'un examen continu de certaines actions du Plan d'action à intervalles réguliers par le CDCJ devrait être proposé. Conformément aux instructions reçues, le Secrétariat a préparé ce document révisé pour examen par la Plénière.

Décision du CDCJ

Le CDCJ a examiné le document CDCJ(2022)28 prov ; convient que le Plan d'action de Sofia reste pertinent et que le CDCJ continuera, conformément à son mandat, de porter toute son attention aux questions du respect de l'Etat de droit et aux questions émergentes en la matière ; décide de la nécessité de procéder à des examens thématiques réguliers et charge son Bureau de développer des propositions sur la base de ce document, en tenant compte des thèmes prioritaires mis en avant par les Etats membres lors de l'échange de vues ainsi que de toute coordination et/ou coopération le cas échéant avec d'autres organes et/ou comités pertinents du Conseil de l'Europe.

I. Introduction

1. En 2016, le Conseil de l'Europe a lancé son plan d'action 2016-2021 pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire (ci-après Plan d'action de Sofia), avec un large soutien et l'engagement de ses États membres et des représentants du pouvoir judiciaire à prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le plan.
2. Le plan d'action de Sofia visait à établir des mécanismes pour soutenir la mise en œuvre des obligations des États membres, en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, de garantir l'accès à un tribunal indépendant et impartial ; à améliorer ou à établir des garanties juridiques formelles d'indépendance et d'impartialité judiciaires et à mettre en place les structures, politiques et pratiques nécessaires, ainsi qu'à veiller au respect de ces garanties et au bon fonctionnement du pouvoir judiciaire ; sauvegarder et renforcer le pouvoir judiciaire dans ses relations avec les pouvoirs exécutif et législatif ; renforcer l'indépendance du ministère public ; et instaurer la confiance du public dans le pouvoir judiciaire, notamment en prenant en compte la société dans son ensemble dans la composition des tribunaux et du pouvoir judiciaire.
3. Le plan d'action de Sofia était basé sur trois lignes d'action impliquant une série de mesures :
 - 1) Protéger et renforcer la justice dans ses relations avec les pouvoirs exécutif et législatif ;
 - 2) Protéger l'indépendance des juges à titre individuel et veiller à leur impartialité ;
 - 3) Renforcer l'indépendance du ministère public.
4. Pour rappel, les principales conclusions de l'examen de la mise en œuvre du plan d'action étaient les suivantes :
 - Bien que les États membres se soient efforcés de garantir la protection des juges et des procureurs en lançant et en mettant en œuvre un certain nombre de réformes et de mesures portant sur les questions fondamentales de l'indépendance et de l'impartialité des juges et procureurs, conformément aux lignes d'action identifiées dans le plan d'action, toutes ces actions ne se sont pas traduites par des pratiques positives, mettant en évidence un possible schisme entre l'indépendance de jure et de facto. L'examen a

également souligné que l'indépendance des juges et des procureurs devait faire l'objet d'une surveillance et d'un contrôle permanents, car elle peut être facilement mise à mal par des réformes non démocratiques, même dans les démocraties stables. Le plan d'action reste en quelque sorte intemporel. Les lignes d'action et les mesures spécifiques qu'il contient sont universelles, elles peuvent constituer une ressource inestimable sur laquelle les décideurs politiques peuvent s'appuyer et dont ils peuvent s'inspirer, mais aussi des repères sur lesquels les organes et comités compétents du Conseil de l'Europe peuvent s'appuyer pour assurer le suivi et conseiller le Secrétaire Général et le Comité des Ministres sur toute action future nécessaire.

- des efforts supplémentaires sont encore nécessaires pour renforcer l'indépendance du ministère public en tant qu'institution, et l'indépendance des procureurs individuels vis-à-vis des influences et pressions internes et externes. L'examen a révélé la nécessité d'envisager la mise à jour des normes non contraignantes existantes, telles que CM/Rec(2000)19 et d'élaborer plus en détail les normes sur l'indépendance des procureurs afin de guider les États membres.
 - la pandémie de COVID-19 et l'utilisation accrue des nouvelles technologies dans les procédures judiciaires ont clairement montré la nécessité de relever les nouveaux défis à venir, ce qui pourrait être réalisé en élargissant le champ d'application du plan d'action au-delà des questions et des menaces conventionnelles pour l'indépendance des juges et des procureurs. Une dimension supplémentaire qui mériterait d'être prise en compte est le rôle d'autres acteurs dans ce contexte, à savoir les avocats, et leur indépendance dans l'exercice effectif de leur profession. Toutefois, il convient de noter que plusieurs États membres ont exprimé leur préférence pour ne pas mettre à jour le plan d'action de Sofia lorsqu'ils ont été interrogés sur son suivi éventuel.
5. Le Conseil consultatif européen des procureurs (CCPE), sur la base des discussions tenues lors de la Conférence européenne des procureurs généraux (mai 2022) a décidé, lors de sa 17ème réunion plénière (octobre 2022), de charger le Bureau d'élaborer une proposition à l'attention du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) concernant l'éventuelle nécessité de revoir et de mettre à jour la Recommandation CM/Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale. Cette éventuelle action de suivi relèverait donc de la compétence du Comité européen pour les problèmes criminels, en coopération ou en consultation avec le Conseil consultatif européen des procureurs et, le cas échéant, avec la Commission de Venise. Une action complémentaire pourrait également être envisagée dans ce contexte par la Commission de Venise, par la mise à jour de son rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Part II – le Ministère public, qui date de décembre 2010. Le rôle du CDCJ dans ce contexte serait de continuer à soutenir tout travail futur dans ce domaine par le CDPC, en participant à ses réunions, étant donné la responsabilité globale du Comité dans le domaine de l'Etat de droit lié au travail normatif.

II. Proposition de suivi du plan d'action de Sofia : examen de la mise en œuvre de certaines actions à intervalles réguliers

6. Lors de sa 115e réunion (24-25 octobre 2022), le Bureau a discuté des suites éventuelles à donner par le Comité au rapport du CDCJ au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur le bilan de la mise en œuvre du Plan d'action, sur la base des propositions préliminaires préparées par le Secrétariat.

7. Les membres du Bureau ont souligné qu'il était important que le CDCJ continue de prêter attention aux actions définies dans le Plan d'action de Sofia, compte tenu des conclusions du rapport, notamment l'absence ou les progrès limités constatés dans un certain nombre d'États membres, et du fait que les aspects relatifs à la justice et à l'État de droit relèvent du mandat du CDCJ. Le Bureau a également convenu qu'il était encore nécessaire de poursuivre les efforts en vue d'atteindre les objectifs fixés dans le Plan d'action de Sofia au-delà des délais initialement définis pour sa mise en œuvre.
8. Il a également été noté dans ce contexte que les Secrétaires généraux du Conseil de l'Europe ont fait rapport sur cette question du point de vue de la situation de l'Etat de droit dans les Etats membres dans les rapports annuels ou également en consacrant le rapport annuel à ce sujet spécifique et jusqu'à présent. Le rapport du groupe de réflexion à haut niveau du Conseil de l'Europe d'octobre 2022 recommande que le "Conseil de l'Europe envisage de publier son propre rapport sur l'État de droit sur la base des arrêts de la Cour et des conclusions des organes de suivi".
9. Le plan d'action de Sofia reste actuel et d'actualité. Son calendrier de mise en œuvre ne devrait pas être limité à cinq ans seulement, car l'examen de sa mise en œuvre a démontré la nécessité de disposer d'un tel outil pour les États membres qui commencent ou poursuivent leurs réformes judiciaires et de poursuites. Il est donc proposé, sans nécessairement envisager une révision du plan d'action, d'envisager un examen de sa mise en œuvre et des progrès accomplis à intervalles réguliers (tous les 3 ou 5 ans par exemple). Ce type d'examen devraient porter sur une sélection des actions, et les sujets seraient choisis par le CDCJ sur la base de consultations avec les États membres sur les domaines prioritaires identifiés ou les questions d'actualité préoccupantes.
10. Étant donné qu'un certain nombre d'organes et de secteurs du Conseil de l'Europe apportent leur soutien et couvrent des domaines liés à l'indépendance des juges et des procureurs, un tel examen ciblé pourrait être entrepris au niveau intergouvernemental par le CDCJ, seul ou avec d'autres organes, ou au niveau du secrétariat, par le biais d'une action transversale spécifique, qui pourrait réunir des représentants des secteurs concernés du Conseil de l'Europe.
11. La méthodologie de l'élaboration d'un tel rapport pourrait être élaborée et convenue avec les États membres, afin de permettre une implication qualitative et leur appropriation de cet exercice, et aussi pour assurer la complémentarité et les synergies requises avec d'autres processus connexes liés à l'état de droit. Elle tiendrait compte des difficultés rencontrées par le CDCJ lors de la préparation du dernier rapport, notamment en ce qui concerne la collecte et la vérification des informations fournies par les membres.
12. Il serait donc important que les futurs rapports restent ciblés, et intègrent éventuellement des recommandations d'actions spécifiques, pour remédier aux lacunes identifiées, ainsi que toute autre considération concernant les mécanismes d'action future, le cas échéant. Ces rapports pourraient être adoptés par le CDCJ en réunion plénière et communiqués au Comité des Ministres pour qu'il en prenne note.