



Strasbourg, 24 février 2017

CDL(2017)005*

Avis n° 852 / 2016

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

TURQUIE

PROJET D'AVIS
SUR LA MISSION, LES COMPÉTENCES
ET LE FONCTIONNEMENT
DES FORMATIONS DE JUGES DE PAIX
STATUANT EN MATIÈRE PÉNALE

Sur la base des observations de :
M. Richard Barrett (membre, Irlande)
M. Nicolae Esanu (membre, Moldova)
M. Johan Hirschfeldt (membre suppléant, Suède)
M. Guido Neppi Modona (membre suppléant, Italie)

* Ce document a été classé en diffusion *restreinte* le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

Sommaire

| | | |
|------|--|----|
| I. | Introduction..... | 3 |
| II. | Considérations générales | 3 |
| III. | Réforme de 2014..... | 4 |
| | A. Origines des formations de juges de paix – situation préalable à la Loi n° 6545 de 2014 | 4 |
| | B. Loi n° 6545 de 2014..... | 5 |
| | 1. Compétence | 5 |
| | 2. Mécanisme de recours – opposition – et organisation du travail | 7 |
| | A. Jurisprudence de la Cour constitutionnelle turque..... | 7 |
| | B. Affaire en instance devant la Cour européenne des droits de l’homme | 8 |
| IV. | Analyse..... | 8 |
| | A. Normes relatives à l’indépendance du système judiciaire | 8 |
| | B. Réforme du système judiciaire | 9 |
| | C. Mise en place des formations de juges de paix – spécialisation..... | 11 |
| | D. Procédures de recours –oppositions..... | 14 |
| | 1. Détention | 14 |
| | 2. Blocage de sites Internet | 17 |
| | 3. Autres mesures..... | 18 |
| | 4. Conclusion sur les procédures de recours | 18 |
| | E. Motifs et raisonnement des décisions des juges de paix..... | 18 |
| | F. Problèmes spécifiques liés au fonctionnement des juges de paix dans le contexte de l’état d’urgence | 20 |
| V. | Conclusion..... | 21 |

I. Introduction

1. Par une lettre en date du 25 mai 2016, M. Cesar Florin Preda, président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a sollicité un avis sur la mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale (établies par la loi de Turquie n°6545, voir document CDL-REF(2017)004).
2. La Commission a nommé MM. Barrett, Esanu, Hirschfeldt et Neppi Modona en tant que rapporteurs pour le présent avis.
3. Le 24 janvier 2017, une délégation de la Commission, composée de MM. Esanu et Hirschfeldt, accompagnés de M. Dürr du Secrétariat, s'est rendue à Ankara pour y rencontrer (dans l'ordre chronologique) le Barreau, le ministère de la Justice, deux juges de paix d'Ankara, ainsi que les juges rapporteurs de la Cour constitutionnelle et la Cour de cassation. Il n'a pas été possible d'organiser une réunion avec le Haut Conseil des juges et des procureurs (HSYK). Le ministère de la Justice a présenté à la délégation une Note sur les juges de paix statuant en matière pénale (ci-après, la Note, CDL-REF(2017)004). La Commission de Venise remercie le ministère de la Justice pour la préparation de la visite et les informations fournies.
4. Le présent avis a été préparé sur la base des contributions des rapporteurs et d'une traduction non officielle de la législation applicable. Il n'est donc pas exclu que le présent avis présente des inexactitudes liées à des erreurs de traduction.
5. *Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise à sa ... session plénière (Venise, ...).*

II. Considérations générales

6. En premier lieu, la Commission de Venise tient à souligner que son président a été parmi les premiers à condamner avec fermeté le coup d'État¹ et rappelle que les deux avis relatifs à la Turquie adoptés en octobre et en décembre 2016 ont réitéré cette condamnation et exprimé les plus sincères condoléances de la Commission de Venise aux nombreuses victimes et à leurs familles². Bien que la création des juges de paix dans leur forme actuelle soit antérieure à la tentative de coup d'État, cet événement a mis en lumière leur rôle puisqu'ils ont dû se prononcer sur des dizaines de milliers de cas de placement d'individus en détention.
7. Le présent avis a été préparé parallèlement à deux autres avis, l'un sur les décrets-lois pris dans le cadre de l'état d'urgence concernant les médias³ et l'autre sur la réforme constitutionnelle. Les sérieuses préoccupations exprimées dans ce dernier [projet d']avis quant à une réforme du HSYK qui limiterait l'indépendance de la magistrature⁴ s'appliquent également au présent avis car tous les juges de paix sont et seront nommés à l'avenir par cette instance.

¹ <http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2266>.

² CDL-AD(2016)027, Turquie – Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire) adopté par la Commission de Venise à sa 108^e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2016) et CDL-AD(2016)037, Turquie – Avis sur les décrets-lois pris dans le cadre de l'état d'urgence n° s667-676 promulgués à la suite de la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016, adopté par la Commission de Venise à sa 109^e session plénière, 9-10 décembre 2016.

³ CDL(2017)006.

⁴ CDL(2017)007, section IV.D.1.

8. L'avis de la Commission relatif à la loi sur Internet⁵, adopté en juin 2016 avant le coup d'État, revêt ici une importance particulière car il examine l'un des principaux volets du travail des juges de paix, à savoir les décisions de blocage de sites Internet. Dans cet avis, la Commission de Venise critiquait déjà le fait que les décisions des juges de paix ne soient susceptibles de recours que devant leurs homologues (« mécanisme d'appel horizontal ») et non devant des juridictions supérieures (voir ci-après, partie IV.D).

III. Réforme de 2014

A. Origines des formations de juges de paix – situation préalable à la Loi n° 6545 de 2014

9. La Note explique qu'avant l'entrée en vigueur de la Loi n° 6545 de 2014 établissant les juges de paix, des tribunaux de paix statuant en matière pénale avaient été créés tout d'abord par le Code de procédure pénale n° 1412 puis, à compter du 1^{er} juin 2005, par le Code de procédure pénale n° 5271. Ce dernier a séparé la procédure pénale en deux phases : l'instruction (avant la mise en examen) et les poursuites (après la mise en examen). Les juges des tribunaux de paix statuant en matière pénale étaient compétents pour décider de « mesures conservatoires » lors de la phase d'instruction.

10. Jusqu'en 2014, ces tribunaux désormais supprimés étaient chargés :

1. de prononcer des mesures conservatoires pour toutes les infractions, dans le cadre de l'instruction (les mesures conservatoires durant la phase de poursuites étant prises par le juge du fond, c'est-à-dire le juge du tribunal de paix statuant en matière pénale, du tribunal ayant compétence générale en matière pénale ou de la cour d'assises)
2. de statuer au fond pendant la phase des poursuites, sur toutes les infractions passibles d'une peine maximale de deux ans d'emprisonnement ou de deux ans d'emprisonnement et d'une peine d'amende ou d'une peine d'amende seule.

11. Les décisions des tribunaux de paix statuant en matière pénale relatives à la détention pouvaient faire l'objet d'appels devant les juridictions de première instance ayant compétence générale en matière pénale, et ainsi de suite.

12. D'après la Note, les « mesures conservatoires »⁶ incluent l'arrestation, la détention provisoire, les perquisitions et saisies, la garde à vue, l'examen physique du suspect et les prélèvements biologiques. Durant la phase de poursuites, ces mesures sont prononcées par la juridiction de jugement saisie du dossier de l'infraction présumée.

13. Les formations de juges de paix actuelles sont issues d'une autre institution, celle des « juges des libertés » établis par la Loi n° 6352 du 5 juillet 2012 modifiant l'article 10 de la loi contre le terrorisme. Ces juges des libertés s'occupaient exclusivement des « mesures conservatoires », mais leur compétence se limitait aux actes criminels liés au terrorisme tels qu'ils sont définis en droit turc.

⁵ CDL-AD(2016)011, Turquie – Avis sur la Loi n° 5651 de réglementation des publications sur Internet et de lutte contre les infractions commises par le biais de ces publications (« loi sur Internet ») adopté par la Commission de Venise à sa 107^e session plénière (Venise, 10-11 juin 2016).

⁶ Il convient de noter qu'au niveau international, l'expression « mesures conservatoires » est souvent utilisée dans le cadre des programmes de protection des témoins (voir par exemple l'article 68 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale). Aux fins du présent avis, la Commission de Venise utilisera ce terme pour désigner les mesures à caractère plutôt intrusif évoquées dans la Note.

14. La Note indique que dans son rapport « Justice pénale », un expert indépendant de la Commission européenne, M. Luca Perilli, avait particulièrement salué le travail effectué par les juges des libertés entre 2012 et 2014 et avait recommandé de les rétablir. D'après les réponses fournies par le ministère de la Justice, ce projet de rapport a été transmis au ministère en juin 2014, ce qui coïncidait avec l'adoption de la Loi n° 6545⁷. La version finale du rapport, publiée en janvier 2016, prend note des précisions apportées par les autorités turques selon lesquelles les juges des libertés avaient été remplacés par des juges de paix statuant en matière civile⁸. Compte tenu de l'intervalle entre février 2014⁹ et l'adoption de la Loi n° 6545 le 18 juin 2014, les nouveaux juges de paix ont été établis non pas en étendant les compétences de ces « juges des libertés », mais en remplacement des tribunaux de paix qui existaient jusqu'alors. Il est à noter que le rapport de M. Perilli n'évoquait que les juges des libertés, système qui ne prévoyait pas de mécanisme comparable d'appel horizontal.

15. Moins de deux ans après leur création, avec l'entrée en vigueur de la Loi n° 6526 du 6 mars 2014, les juges des libertés ont été supprimés et leurs compétences au titre de l'article 10 de la loi contre le terrorisme ont été attribuées pendant une brève période aux cours d'assises. Les nouveaux juges de paix ont été mis en place en juin 2014. Ils étaient habilités à décider de mesures conservatoires, notamment dans les affaires liées au terrorisme.

B. Loi n° 6545 de 2014

1. Compétence

16. Les juges de paix statuant en matière pénale ont été établis par la Loi n° 6545 entrée en vigueur le 28 juin 2014. Les tribunaux pénaux de paix ont été supprimés et leur compétence sur le fond – statuer sur des délits passibles de deux ans d'emprisonnement au maximum – a été attribuée aux juridictions ayant compétence générale en matière pénale, à l'exception des décisions sur les infractions routières de moyenne gravité. Par ailleurs, la supervision des enquêtes pénales, pour tous types d'affaires, a été confiée aux nouveaux juges de paix.

17. En vertu de la loi sur la procédure pénale, les juges de paix sont habilités à émettre des mandats de perquisition et de saisie (ce qui inclut les écoutes pour l'interception des communications) et des mandats d'arrêt et de détention. Ils sont également chargés du contrôle judiciaire des décisions des procureurs publics de ne pas engager de poursuites.

18. D'après la Note, les juges de paix ont été créés pour remédier aux problèmes qui pouvaient se poser lorsque des décisions relatives aux mesures conservatoires étaient prises sans indiquer de motif valable, ainsi que pour éviter qu'un même juge ne statue dans un premier temps sur les mesures conservatoires, puis sur le fond. Le but était de disposer de juridictions spécialisées et d'harmoniser l'application de ces mesures.

19. Les juges de paix se sont vu attribuer d'autres compétences encore, parmi lesquelles la suppression de contenus sur Internet et la fermeture de sites web. Cet aspect du droit turc a été examiné dans l'avis de la Commission de Venise sur la Loi n° 5651 de réglementation des publications sur Internet et de lutte contre les infractions commises par le biais de ces publications (« loi sur Internet »)¹⁰. Certaines procédures de blocage d'accès prévues par la Loi

⁷ http://www.abgm.adalet.gov.tr/pdf/ceza%20adaleti%20_2_.pdf.

⁸ http://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-11/Criminal_Justice_report_final_January_2015.pdf, FN. 6.

⁹ Loi n° 6526 du 21 février 2014 modifiant la loi contre le terrorisme, le code de procédure pénale et diverses lois.

¹⁰ CDL-AD(2016)011.

n° 5651 ne peuvent être considérées comme des mesures conservatoires mais sont des procédures autonomes permettant de prendre des décisions sur le fond¹¹.

20. Les juges de paix se sont également vu confier les décisions relatives aux infractions routières (excès de vitesse, etc.) La délégation de la Commission de Venise a appris qu'à Ankara, sur les 7 700 décisions prises en moyenne chaque année par les juges de paix, près de 700 portent sur le placement d'individus en détention (ce sont les seules affaires dans lesquelles il y a des auditions, toutes les autres décisions sont prises dans le cadre d'une procédure écrite), 2000 concernent d'autres « mesures conservatoires » et Internet, près de 1 500 sont des recours contre les décisions d'autres juges de paix et 3500, soit près de la moitié des décisions, concernent des infractions routières. À nouveau, il s'agit d'une compétence sur le fond, et non de mesures conservatoires ou préventives.

21. Dans le cadre de l'état d'urgence, les juges de paix ont également été habilités à retirer à un avocat le droit d'exercer sa profession, en vertu de la loi-décret n° 667¹².

22. D'après les informations fournies par le ministère de la Justice, il y a 719 juges de paix en Turquie. Dans la ville d'Ankara, il y a neuf juges de paix pour 3 632 164 habitants, ce qui représente une population par juge égale à trois fois la moyenne nationale¹³.

23. La délégation de la Commission de Venise a pu obtenir davantage d'informations sur la situation des juges de paix du tribunal d'Ankara (chaque juge de paix est considéré comme une juridiction à part entière, mais tous ont leur bureau au tribunal d'Ankara). Ils disposent de bureaux adjacents dans les locaux du tribunal d'Ankara, que la Commission de Venise a pu visiter. Chaque juge de paix d'Ankara a cinq collaborateurs¹⁴. La quasi-totalité de leur travail s'effectue par écrit : ils ne procèdent à des auditions que dans les affaires de placement en détention, dans des salles spécialement prévues à cet effet, équipées de systèmes d'enregistrement vidéo.

24. Bien qu'il soit indéniable que les décisions relatives aux infractions routières prennent généralement moins de temps que les auditions relatives à des placements en détention, chaque dossier doit être traité individuellement (l'examen des clichés pris par les radars de vitesse, par exemple, prend du temps). Lors de la visite, les juges de paix eux-mêmes ont insisté sur le fait qu'ils réussissaient tout de même à venir à bout de leur importante charge de travail (avec l'aide de leurs collaborateurs). Là encore, il est probable que le nombre d'infractions routières soit bien plus élevé dans les grandes villes qu'à la campagne. Le traitement de ces affaires ne fait qu'accroître la charge de travail déjà excessive des juges de paix à Ankara.

25. En résumé, la compétence des juges de paix est double et comprend à la fois les mesures « conservatoires » et les décisions sur le fond. Cette distinction est également à prendre en considération lorsque l'on examine le mécanisme de recours contre leurs décisions.

¹¹ Articles 8A, 9 et 9A.

¹² Pour un exemple d'un tel cas, voir ci-après, partie 0.0

¹³ Pour une population de quelque 75 millions de personnes, la moyenne est de 100 000 habitants par juge. A Ankara, ce chiffre est de près de 360 000 (le calcul étant réalisé avec 10 juges de paix à Ankara sachant qu'un poste n'est actuellement pas pourvu ; ce chiffre serait de 400 000 avec les neuf juges actuels).

¹⁴ La délégation de la Commission de Venise a été informée qu'à Ankara, les collaborateurs de deux juges de paix (soit dix personnes) partagent un même bureau mais qu'ils travaillent pour les juges qui ne s'occupent pas des appels contre les décisions des autres juges de paix. Cela dit, les bureaux de tous les juges de paix et de leur personnel sont tous regroupés dans une même zone au sein du bâtiment.

2. Mécanisme de recours – opposition – et organisation du travail

26. Les décisions d'un juge de paix ne sont susceptibles d'appel que devant un autre juge de paix (mécanisme d'appel horizontal). Cette forme de recours est appelée « opposition » (article 268 du Code de procédure pénale). Le nombre de juges par province est très limité. Dans chaque région, les juges de paix se voient attribuer un numéro (en commençant par 1) et l'opposition est toujours traitée par le juge de paix portant le numéro suivant : ainsi, c'est le juge de paix numéro 2 qui statuera sur un éventuel recours contre une décision du juge numéro 1, et ainsi de suite. Les recours contre les décisions du juge de paix portant le numéro le plus élevé sont adressés au juge de paix portant le numéro 1.

27. À Ankara, les juges de paix se relaient pour assurer des permanences, y compris la nuit et les samedi et dimanche. Ce système a été mis en place par le Conseil judiciaire d'Ankara sur la base de l'article 54 de la loi n° 2802 sur les juges et les procureurs.

A. Jurisprudence de la Cour constitutionnelle turque

28. La Cour constitutionnelle de Turquie a été amenée à statuer sur plusieurs demandes contestant la création des formations de juges de paix en général, ainsi que des décisions individuelles prises par ces magistrats.

29. Dans sa décision n° 2015/12 du 14 janvier 2015 rendue dans le cadre d'une procédure abstraite engagée par le premier juge de paix d'Eskisehir statuant en matière pénale, la Cour constitutionnelle a conclu que la création des formations de juges de paix n'était pas contraire à la Constitution turque. Cette décision peut être résumée comme suit : les juges de paix sont nommés par le Haut Conseil des juges et des procureurs (HSYK) de la même manière que les juges de compétence générale ; ils bénéficient des mêmes garanties constitutionnelles d'indépendance. La création de formations de juges spécialisés pour la phase d'instruction n'est pas contraire au principe de l'état du droit. C'est une règle générale qui s'applique à toutes les enquêtes pénales et ne s'oppose pas au principe du juge naturel.

30. Rien dans la structure et le fonctionnement des formations de juges de paix ne semble indiquer qu'ils sont dans l'incapacité d'agir de manière indépendante. Si un juge de paix ne peut statuer en toute objectivité à la lumière de preuves matérielles et convaincantes, il existe des dispositions procédurales qui lui permettent de se dessaisir de l'affaire.

31. La Cour constitutionnelle a également conclu que le législateur avait toute latitude pour définir le système de recours contre les décisions des juges de paix. Le fait que les recours contre les décisions d'un juge de paix soient portés devant un autre juge de paix n'est contraire ni à la prééminence du droit, ni au droit à un procès équitable.

32. À la suite de cette décision, rendue dans le cadre d'une procédure abstraite, et de la décision similaire n° 2015/31 du 19 mars 2015 (recours de la Cour d'appel administrative régionale d'Izmir), la Cour constitutionnelle a examiné plusieurs requêtes individuelles contre des décisions de juges de paix¹⁵. Elle a dit que les juges de paix statuant en matière pénale exerçaient leurs fonctions sur la base de normes générales et ne pouvaient être accusés globalement de partialité. S'appuyant sur cet argument, la Cour a conclu à l'irrecevabilité de plusieurs autres requêtes¹⁶.

¹⁵ Voir Hikmet Kopar et autres, requête n° 2014/14061.

¹⁶ Requêtes individuelles Hidayet Karaca n° 2015/144, 14/7/2015 ; Mehmet Fatih Yiğit et autres n° 2014/16838, 9/9/2015 ; Mustafa Başer et Metin Özçelik n° 2015/7908, 20/1/2016 ; Mehmet Baransu n° 2015/7231, 17/5/2016.

B. Affaire en instance devant la Cour européenne des droits de l'homme

33. Une requête contre la Turquie relative aux juges de paix statuant en matière pénale, Hidayet Karaca c. Turquie (n° 25285/15), a été portée devant la Cour européenne des droits de l'homme. Elle a été enregistrée le 7 mai 2015 et communiquée par la Cour le 20 avril 2016¹⁷.

34. Le requérant affirmait notamment que les juges des tribunaux correctionnels qui avaient décidé de sa remise en liberté avaient été révoqués par le Haut Conseil des juges et des procureurs après que le président de la République, Recep Tayyip Erdoğan, a dit lors d'une conférence de presse le 27 avril 2015 qu'en l'espèce, certains tribunaux empiétaient sur les compétences d'autres juridictions¹⁸.

35. Dans la communication, il était demandé si les procédures de détention provisoire étaient conformes à l'article 5.2 de la Convention, si les juges (de paix) ayant ordonné la détention de M. Karaca avaient été impartiaux et indépendants, s'il existait une garantie contre le manque d'impartialité des décisions, les juges (de paix) concernés s'étant déclarés exempts de toute récusation, en contradiction avec la décision d'un tribunal correctionnel et avec le code de procédure pénale. Il se posait également la question de savoir si M. Karaca avait été empêché de contester efficacement sa détention car il avait été privé d'accès à son dossier.

36. Cette requête avait été déclarée irrecevable par la Cour constitutionnelle turque le 14 juillet 2015¹⁹, avec deux opinions dissidentes²⁰.

IV. Analyse

A. Normes relatives à l'indépendance du système judiciaire

37. L'établissement et la réforme de la structure du système judiciaire national relèvent de la responsabilité des pouvoirs publics. Ceux-ci disposent en la matière d'une marge d'appréciation étendue, mais non illimitée. Les mesures qu'ils prennent doivent être conformes à la Constitution nationale et à leurs engagements internationaux. Les choix faits par le législateur national doivent assurer le respect de la prééminence du droit et garantir la mise en œuvre effective du droit à un procès équitable²¹.

38. Les normes relatives à l'indépendance du système judiciaire font l'objet de nombreux écrits au niveau européen et international. Il convient de rappeler ici la partie I du rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire intitulée « l'indépendance des juges » : « *L'indépendance du pouvoir judiciaire comporte une composante objective, à savoir qu'elle constitue une caractéristique dont le système judiciaire ne saurait faire l'économie, et une composante subjective, à savoir que toute personne a le droit de voir ses droits et ses*

¹⁷ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162979> (disponible en français seulement).

¹⁸ Sur cette affaire relative à la révocation de juges du fond, voir également les observations du Bureau du Conseil consultatif de juges européens, CCJE-BU(2015)5, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/Cooperation/Comments%20of%20the%20CCJE%20Bureau%20on%20Turkey_2015.pdf.

¹⁹ Requête individuelle Hidayet Karaca n° 2015/144 du 14/7/2015.

²⁰ Par les deux membres qui ont ensuite été révoqués par la Cour constitutionnelle après la tentative de coup d'État militaire.

²¹ CDL-AD(2007)028, Nominations judiciaires – Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007) ; CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire : Partie I : l'indépendance des juges, adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010) ; CDL-AD(2010)040, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010).

libertés établis par un juge indépendant. En l'absence de juges indépendants, il ne peut y avoir d'application correcte et légale des droits et des libertés. L'indépendance du pouvoir judiciaire n'est donc pas une fin en soi »²².

39. La Commission de Venise a recommandé que « [l]es principes fondamentaux relatifs à l'indépendance des juges [soient] inscrits dans la Constitution ou un texte équivalent », ce qui est conforme au point 7 de la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2010)12 et à l'avis n° 1 du CCJE.

40. L'article 138 de la Constitution turque donne des garanties d'indépendance : « *Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions; ils statuent conformément à la Constitution, à la loi et au droit et selon leur conviction intime. Nul organe, autorité, instance ou individu ne peut donner d'ordres ou de directives aux tribunaux ou aux juges, leur envoyer des circulaires, ou leur faire de recommandations ou suggestions concernant l'exercice de leur pouvoir juridictionnel [...] ».*

41. Cette protection constitutionnelle est nécessaire mais ne suffit pas à elle seule pour assurer le respect des obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'homme, des autres obligations internationales en matière de droits de l'homme et des traditions d'indépendance de la justice dans les démocraties européennes.

B. Réforme du système judiciaire

42. Les juges de paix statuant en matière pénale sont nommés de la même manière que les autres membres du corps judiciaire. Par conséquent, la création des formations de juges de paix doit être examinée dans le contexte plus vaste des réformes judiciaires intervenues en Turquie, et notamment celles de 2014.

43. Dans son avis intérimaire sur le projet de loi relative au Conseil supérieur des juges et des procureurs de Turquie (CDL-AD(2010)042), la Commission de Venise s'était félicitée des amendements constitutionnels de 2010 qui constituaient de son point de vue un pas dans la bonne direction, et avait porté un jugement globalement positif sur la réforme du Conseil supérieur, considérée comme « une amélioration majeure par rapport à la situation antérieure ». La Commission encourageait les autorités turques à poursuivre sur cette voie en continuant à modifier l'article 159 de la Constitution, notamment pour renforcer l'indépendance du Conseil supérieur à l'égard de l'exécutif.

44. L'article 159 de la Constitution, modifié en 2010, régit la composition du Haut Conseil des juges et des procureurs. Outre le ministre de la Justice et le sous-secrétaire du ministre, qui sont d'office président et membre du Conseil, quatre membres réguliers sont nommés par le président de la République, trois membres réguliers et trois suppléants sont nommés par l'Assemblée générale de la Cour d'appel parmi ses membres, deux membres réguliers et deux suppléants sont nommés par l'Assemblée générale du Conseil d'État parmi ses membres, et un membre régulier et un suppléant sont nommés par l'Assemblée générale de l'École de la magistrature de Turquie parmi ses membres. Sept membres réguliers et quatre suppléants sont élus par des juges civils et des procureurs parmi les juges de première catégorie, trois membres réguliers et deux suppléants sont élus par les juges administratifs et les procureurs parmi les juges de première catégorie²³.

45. Dans son avis intérimaire, la Commission de Venise affirmait au paragraphe 18 : « *Par rapport à la plupart des pays européens, le système d'organisation du pouvoir judiciaire en*

²² CDL-AD(2010)004, par. 6.

²³ Si le projet d'amendements constitutionnels venait à être adopté, l'exécutif aurait une influence encore plus grande sur le HSYK.

Turquie est très centralisé et relativement rigoureux, il prévoit de larges pouvoirs de supervision et d'inspection et s'inscrit dans un vaste cadre institutionnel. À cela s'ajoute une certaine tradition de politisation de l'administration et de contrôle du pouvoir judiciaire, ce qui explique pourquoi la question de la composition et des compétences du HSYK est aussi importante, non seulement pour le système judiciaire turc proprement dit, mais aussi pour la vie publique et politique en général. Dans ce système, la plupart des aspects de l'organisation des juges et des procureurs relèvent directement des autorités d'Ankara, y compris pour ce qui est des qualifications, des nominations, des réaffectations, des révocations, des plaintes, des mesures disciplinaires, etc. »

46. Dans son avis intérimaire sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs comme dans l'avis CDL-AD(2011)004 sur le projet de loi relatif aux juges et aux procureurs, la Commission de Venise a dit craindre que certains éléments de la réforme soient insuffisants pour garantir l'indépendance du système judiciaire. La conclusion de l'avis intérimaire est la suivante (par. 84) : « À terme, l'efficacité du nouveau HSYK dépendra non seulement des nouvelles dispositions juridiques, mais également de la manière dont celles-ci vont être mises en œuvre et appliquées dans les années à venir. Les pouvoirs considérables dont jouit le nouveau HSYK devraient être exercés de manière objective, impartiale et professionnelle afin de réduire à néant les critiques selon lesquelles le nouveau système demeure sous influence politique et de veiller à ce que le pouvoir judiciaire en Turquie soit un organe qui serve l'ensemble de la société et pas seulement l'État ». L'avis intérimaire n'a pas été suivi d'une demande d'avis final.

47. En février 2014, une nouvelle réforme a conduit à un renforcement considérable du rôle du ministre de la Justice au sein du Haut Conseil des juges et des procureurs. Plusieurs aspects importants de cette réforme ont été jugés inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle le 10 avril 2014, car non conformes au principe de l'indépendance de la justice. La Cour a considéré que les amendements « transforment le [HSYK] en une direction générale affiliée de fait au ministère de la Justice et dépendant de ce dernier »²⁴.

48. Dans sa déclaration du 20 juin 2015, la Commission de Venise a noté que « le 15 février 2014, la loi sur le Haut Conseil des juges et des procureurs a été révisée, renforçant les pouvoirs du ministre de la Justice au sein du Haut Conseil. Cette mesure est revenue sur les acquis positifs de la réforme réalisée en 2010 à la suite du référendum constitutionnel. Dans un arrêt du 10 avril 2014, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelles beaucoup de ces modifications, mais le ministre de la Justice avait remplacé, avant même cette décision, les principaux membres du personnel administratif du Haut Conseil et muté des membres du Haut Conseil à d'autres chambres. Ces décisions n'ont pas été annulées, étant donné que l'arrêt de la Cour n'a pas d'effet rétroactif »²⁵.

49. Il a été dit au terme de cette réforme que la première chambre du Conseil supérieur en particulier était composée de membres proches de la majorité politique au Parlement²⁶. Cette chambre est compétente pour désigner notamment les nouveaux juges de paix statuant en matière pénale.

²⁴ Cour constitutionnelle, décision n°2014/81 du 10 avril 2014.

²⁵ <http://venice.coe.int/files/turkish%20declaration%20June%202015.pdf>.

²⁶ Note d'information de la Commission internationale de juristes : Turkey: the Judicial System in Peril follows (<https://www.icj.org/turkey-icj-raises-concerns-at-threats-to-the-independence-of-judges-prosecutors-and-lawyers/>); British Institute of International and Comparative Law, Human Rights and the Rule of Law in Turkey, A Scoping Report, http://www.biicl.org/documents/852_turkey_scoping_report_-_biicl_-_final.pdf?showdocument=1.

Report on the rule of law and respect for human rights in Turkey since December 2013 by the Rt. Woolf C.H. Sir Jeffrey Jowell KCMG QC Sir Edward Garnier QC MP Sarah Palin, juillet 2015 (http://www.onebrickcourt.com/files/report_combined_2_60576.pdf)

50. Les juges de paix d'Ankara qui ont rencontré la délégation de la Commission de Venise l'ont informée qu'ils n'avaient pas posé eux-mêmes leur candidature au poste de juge de paix, mais que le HSYK leur avait demandé d'exercer cette fonction.

51. Par ailleurs, en réponse à la question de savoir s'il avait été possible d'empêcher la nomination de personnes appartenant à « l'État parallèle » au sein du nouveau corps de juges de paix en 2014, à un moment où l'existence d'une telle structure agitait déjà l'opinion, la délégation de la Commission de Venise a été informée qu'un contrôle avait été effectué et qu'à une exception près, après la tentative de coup d'État, aucun juge de paix ne figurait parmi les personnes révoquées.

52. Associée au mécanisme d'appel horizontal et fermé, la méthode de sélection des juges de paix est préoccupante.

C. Mise en place des formations de juges de paix – spécialisation

53. D'après la Note du gouvernement, « *l'établissement des formations de juges de paix avait pour but leur spécialisation et l'uniformisation, au niveau national, des pratiques en matière d'instruction et de prise de décisions concernant les mesures conservatoires* ». L'un des principaux arguments avancés en faveur de la mise en place de formations de juges de paix était la nécessité d'assurer la spécialisation des juges.

54. La Convention européenne des droits de l'homme n'impose pas que les juges d'instruction fassent partie d'une juridiction distincte des juges du fond. Il n'est de prime abord pas incompatible avec les exigences d'impartialité qu'un même juge intervienne à deux stades différents de la procédure judiciaire. Dans *Warsicka c. Pologne* (requête n° 2065/03), la Cour européenne des droits de l'homme a observé au paragraphe 40 : « *[L]a Cour estime que les exigences d'un procès équitable prévues à l'article 6 § 1 de la Convention n'empêchent pas automatiquement un même juge d'exercer successivement différentes fonctions dans le cadre d'une même affaire civile. En particulier, il n'est pas à première vue incompatible avec les exigences de cette disposition que le même juge prenne part d'abord à une décision sur le fond d'une affaire et ensuite à une procédure portant sur la recevabilité d'un recours contre cette décision (Commission européenne des droits de l'homme, R.M.B. c. Royaume-Uni, n° 37120/97, décision du 9 septembre 1998). C'est au cas par cas qu'il faut rechercher si la participation du même juge aux différents stades d'une affaire civile a respecté l'exigence d'impartialité énoncée à l'article 6 § 1, et ce en fonction des circonstances propres à chaque affaire et notamment des caractéristiques des règles de procédure civile qui s'appliquent* ».

55. Dans *Hauschildt c. Danemark*²⁷, la Cour a affirmé au par. 49 : « *En l'occurrence, la crainte d'un manque d'impartialité tenait au fait que le juge ayant présidé le tribunal en première instance, puis les magistrats qui participèrent à l'examen final de la cause en appel, en avaient déjà connu à un stade antérieur et avaient pris avant le procès diverses décisions relatives au requérant (paragraphe 20-22 et 26 ci-dessus). Pareille situation peut susciter chez le prévenu des doutes sur l'impartialité du juge. Ils se comprennent, mais on ne saurait pour autant les considérer comme objectivement justifiés dans tous les cas : la réponse varie suivant les circonstances de la cause* ».

56. Les problèmes d'équité de la procédure qui pourraient se poser dans le cas où une affaire serait suivie par un même juge de l'instruction au procès peuvent être résolues – comme cela se fait dans d'autres pays – en confiant le procès à un autre juge.

²⁷ Requête n° 10486/83, (1990) 12 EHRR 266

57. Dans son avis sur les principes directeurs de la nouvelle Constitution de la République de Hongrie, la Commission de Venise a affirmé : « *De manière générale, la création de tribunaux spécialisés ne semble souffrir d'aucune objection; les tribunaux spécialisés sont une caractéristique commune des démocraties européennes dans des domaines tels que le droit administratif, le droit de l'immigration et de l'asile, le droit du travail et le droit foncier. Ils peuvent apporter de nombreux avantages et notamment une expertise dans des créneaux particuliers, améliorer la cohérence des jugements et augmenter l'efficacité de la procédure. Cela dit, la mise en place de tribunaux spécialisés s'accompagne d'un risque qu'ils deviennent trop institutionnalisés et que les caractéristiques d'indépendance et d'impartialité nécessaires pour respecter les obligations en matière de droits de l'homme leur fassent défaut* »²⁸.

58. Le fait d'avoir une vision plus large et une expérience étendue a pour avantage de favoriser une prise de décision plus nuancée et équilibrée. Cependant, les tribunaux spécialisés, principalement lorsqu'il s'agit de tribunaux à juge unique sans échange entre les juges, présentent un risque de cloisonnement de la pensée juridique et, en particulier dans des domaines controversés du droit aux répercussions potentiellement profondes sur les droits des individus, ne seront pas propices à instaurer un environnement qui assure une protection adéquate des droits de l'homme. Au contraire, il semble bénéfique que les juges restent généralistes et disposent d'une bonne connaissance de la procédure pénale, car cela améliorerait à n'en pas douter la prise de décisions au stade de l'instruction.

59. Les arguments en faveur de la spécialisation se font particulièrement rares lorsque l'on touche aux questions centrales de la compétence pénale. Les mesures prononcées contre les auteurs d'infraction présumés occupent une place importante dans la procédure pénale. Dans la plupart des pays, les juges qui statuent en matière pénale prennent de telles décisions lors de la phase d'instruction : en Turquie, ils continuent de le faire dans la phase des poursuites, et ce même depuis la mise en place des formations de juges de paix. Tous les juges statuant en matière pénale doivent être pleinement compétents pour prendre de telles décisions.

60. Dans beaucoup de démocraties européennes, l'existence d'une juridiction spécialisée chargée de la mise en état d'affaires en matière pénale ne semble pas faire partie de la tradition judiciaire. Les autorités turques affirment s'être basées sur le modèle français pour créer les formations de juges de paix.

61. En France, le juge des libertés et de la détention est un magistrat qui juge seul et décide du placement d'une personne en détention provisoire (ou de la prolongation de la détention provisoire) et statue sur les demandes de mise en liberté (article 137 du Code de procédure pénale). Cette décision intervient avant que l'affaire ne soit renvoyée devant une juridiction pour être jugée. Le juge des libertés et de la détention décide aussi de l'assignation à résidence avec surveillance électronique dans certains cas. Dans les autres cas, c'est le juge d'instruction chargé de l'affaire qui est compétent. Le juge des libertés et de la détention est également compétent pour diverses mesures de perquisitions, d'interceptions téléphoniques, de visites ou de saisies dans certains domaines (fisc, santé publique, armes à feu, etc.) ainsi que pour les inscriptions aux fichiers judiciaires (rectification ou effacement). Le juge des libertés et de la détention intervient dans d'autres domaines que la matière pénale, quand une liberté individuelle est en cause. Il statue notamment sur le contentieux de la rétention des étrangers et les soins psychiatriques sans consentement. Il est assisté d'un greffier. La chambre de l'instruction de la cour d'appel est compétente pour les appels contre les décisions du juge des libertés et de la détention²⁹.

²⁸ CDL-INF(1996)002, p. 34.

²⁹ <http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/lordre-judiciaire-10033/juge-des-libertes-et-de-la-detention-25302.html>.

62. Dans le système français, le juge des libertés et de la détention joue un rôle de contrôle du juge d'instruction, lequel exerce des fonctions qui, en Turquie, sont réservées au procureur. La mise en place d'un contrôle externe sur les décisions les plus importantes incombant au juge d'instruction se justifie. En Turquie, le système a complètement changé depuis la suppression du juge d'instruction. À la différence du système français, il ne prévoit pas de mécanisme de recours externe devant une juridiction supérieure. Il paraît donc inapproprié de vouloir le calquer sur celui-ci.

63. On voit mal dans quelle mesure la création de formations de juges de paix en Turquie serait une réponse nécessaire ou proportionnée aux difficultés rencontrées pour assurer la mise en état d'affaires conformément aux normes de droits de l'homme. Le choix qui a été fait de scinder les compétences sur une même question entre d'une part, les juges de paix statuant en matière pénale et d'autre part, le tribunal, n'est pas de nature à permettre la réalisation de cet objectif. Les motifs factuels et juridiques justifiant l'adoption de mesures et les critères applicables aux juges compétents sont plus ou moins similaires aux deux stades de la procédure. Il est difficile de prétendre qu'une spécialisation des juges serait nécessaire lors de la phase d'instruction mais ne le serait plus lors du procès.

64. Même en retenant l'argument de la spécialisation, on comprend difficilement pourquoi dans la pratique, la spécialisation des juges de paix en matière de mesures conservatoires n'est pas pleinement mise en oeuvre. D'importantes prérogatives ont été attribuées aux juges de paix en ce qui concerne les communications sur Internet. Or, il n'y a pas de corrélation entre l'expertise judiciaire nécessaire pour décider du retrait de certains éléments d'Internet et celle nécessaire pour instruire une affaire en matière pénale. La Commission de Venise a noté dans son avis sur la loi n° 5651 de réglementation des publications sur Internet et de lutte contre les infractions commises par le biais de ces publications (loi sur Internet) que les pouvoirs attribués aux juges de paix s'agissant des communications sur Internet sont distincts des décisions prises en matière d'instruction pénale³⁰.

65. La même remarque peut être faite concernant la charge de travail pesante que représentent pour les juges de paix les infractions routières de moyenne gravité, même s'il s'agit de questions plus simples à trancher que les décisions relatives aux « mesures conservatoires ». Encore une fois, si le but de la création de formations de juges de paix était de faire en sorte qu'ils puissent se consacrer pleinement à l'élaboration de raisonnements suffisamment étayés à l'appui de leurs décisions sur les questions de droits de l'homme, pourquoi leur avoir confié cette mission supplémentaire ?

66. Enfin, la Note souligne que les juges de paix statuant en matière pénale procèdent toujours à un examen complet des dossiers d'enquête. Ce sont eux qui décident des « mesures conservatoires » lors de la phase d'instruction, une compétence qui est transférée aux tribunaux lors de la phase de poursuites (qui commencent avec l'acceptation de la mise en examen) ou du procès. Mais contrairement aux parties au procès, les juges de paix ne sont pas informés de la fin de la phase d'instruction, moment à partir duquel le procureur n'adresse plus ses requêtes au juge de paix mais à la juridiction de jugement. Autrement dit, ce n'est pas le juge de paix qui assure le suivi des dossiers dans les affaires pénales : il ne fait que répondre aux demandes qui lui sont adressées par le procureur ou les parties. Il ne peut agir de sa propre initiative.

67. En résumé, l'argument de la spécialisation avancé pour justifier la création de formations de juges de paix ne semble pas convaincant et le fait qu'ils soient surchargés de travail non lié aux mesures conservatoires va à l'encontre de leur but premier, qui était de donner aux juges concernés suffisamment de temps pour rédiger les motifs des décisions dans les affaires sensibles sur le plan des droits de l'homme. Cette situation est préjudiciable à l'individualisation des argumentations, notamment dans les affaires de détention et de fermeture de sites Internet.

³⁰ CDL-AD(2016)011, par. 35.

Les juges de paix ne peuvent assurer une supervision globale de la phase d'instruction puisqu'ils n'interviennent que ponctuellement, suite aux demandes.

D. Procédures de recours –oppositions

68. Conformément à l'article 268 du Code de procédure pénale, les décisions d'un juge de paix statuant en matière pénale peuvent uniquement faire l'objet d'un recours horizontal en étant « opposées » à un autre juge de paix.

1. Détention

69. En ce qui concerne la détention, l'article 5.3 de la CEDH exige que toute personne arrêtée ou détenue lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci, soit aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires. Ce contrôle juridictionnel doit être rapide pour permettre un recours contre tout mauvais traitement et pour réduire au minimum toute atteinte injustifiée à la liberté individuelle³¹. Le « magistrat » visé à l'article 5 § 3 doit offrir des garanties appropriées aux fonctions « judiciaires » que la loi lui attribue³². La personne doit être entendue par le juge ou le magistrat avant que celui-ci prenne une décision sur la détention³³. L'article 5.3 de la CEDH a essentiellement pour objet d'imposer la mise en liberté provisoire dès que le maintien en détention cesse d'être raisonnable. Le fait qu'une personne arrêtée ait eu accès à une autorité judiciaire n'est pas suffisant pour assurer la conformité avec les premiers mots de l'article 5.3. Ceux-ci visent à imposer au magistrat devant lequel la personne arrêtée comparaît l'obligation d'examiner les circonstances militent pour ou contre la détention, de se prononcer selon des critères juridiques sur l'existence de raisons la justifiant et, en leur absence, d'ordonner l'élargissement³⁴. En d'autres termes, l'article 5 § 3 exige que le magistrat se penche sur le bien-fondé de la détention.

71. Aux termes de l'article 5.4 de la CEDH, toute personne privée de liberté par détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin qu'il statue sur la légalité de sa détention. Cette disposition donne le droit de faire promptement contrôler sa détention par un juge³⁵. L'article 5 § 4 permet à tout détenu de demander à un « tribunal » compétent de statuer « à bref délai » sur le point de savoir si sa privation de liberté est devenue ou non « irrégulière » à la lumière de nouveaux éléments apparus consécutivement à la décision initiale ordonnant cette mesure³⁶. Le fait qu'un même magistrat puisse statuer à plusieurs reprises sur une demande de mise en liberté n'est pas incompatible avec la Convention. L'article 5.4 de la CEDH n'oblige pas l'État à établir un second degré de juridiction pour l'examen de la légalité de la détention mais

³¹ Cour européenne des droits de l'homme, *De Jong, Baljet et Van den Brink c. Pays-Bas*, n° 8805/79, 8806/79, 9242/81 du 22.05.1984, par. 51 ; *Aquilina c. Malte* [GC], n° 25642/94 du 29.04.1999, par. 48-49.

³² Cour européenne des droits de l'homme, *Schiesser c. Suisse*, n° 7710/76 du 04.12.1979, par. 29.

³³ Cour européenne des droits de l'homme, *Schiesser c. Suisse*, n° 7710/76 du 04.12.1979, par. 31 ; *De Jong, Baljet et Van den Brink c. Pays-Bas*, n° 8805/79, 8806/79, 9242/81 du 22.05.1984, par. 51 ; *Nikolova c. Bulgarie* [GC], par. 49 ; *Aquilina c. Malte* [GC], n° 31195/96 du 25.03.1999, par. 50.

³⁴ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *De Jong, Baljet et Van den Brink c. Pays-Bas*, n° 8805/79, 8806/79, 9242/81 du 22.05.1984, par. 44, 47 et 51.

³⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Mooren c. Allemagne* [GC], n° 11364/03 du 09.07.2009, par. 106 ; *Rakevich c. Russie*, 58973/00 du 28.10.2003, par. 43.

³⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Abdulhanov c. Russie*, n° 22782/06 du 03.10.2013, par. 208 ; *Azimov c. Russie*, n° 67474/011 du 18.04.2013, par. 151-52.

s'il y a un double degré de juridiction, il doit en principe accorder aux détenus les mêmes garanties procédurales aussi bien en appel qu'en première instance³⁷.

72. Les juges de paix statuant en matière pénale sont des organes judiciaires qui doivent satisfaire aux exigences des articles 5.3 et 5.4 de la CEDH. Le mécanisme d'appel horizontal contre leurs décisions pose toutefois problème. Lorsque la juridiction qui statue en appel est « supérieure », elle a les pouvoirs et l'expérience nécessaires pour renverser la décision initiale. « Supérieur » ne signifie pas nécessairement ici « de degré supérieur », mais plutôt « ayant une autorité supérieure » : il peut s'agir par exemple d'une formation supérieure ou spécialisée au sein d'un tribunal, mais non d'une formation de juge unique du même niveau. Pour la Commission de Venise, le système turc « d'opposition » à un juge de paix unique de même niveau ne présente pas de garanties suffisantes que le recours sera examiné de manière impartiale. Les juges de paix statuant en matière pénale sont des juges d'expérience et de qualifications équivalentes, qui travaillent ensemble, partagent les mêmes bureaux et statuent les uns et les autres sur les recours formés contre leurs décisions respectives : ils fonctionnent donc en circuit fermé. On peut imaginer dès lors qu'ils se font mutuellement confiance et respectent les décisions de leurs collègues. Par conséquent, il est fort probable qu'ils défendront naturellement la réputation de compétence de ces derniers, leur propre réputation et celle de l'institution dans son ensemble. Ce système n'offre pas suffisamment de garanties qu'il sera procédé à un examen impartial et effectif des recours portant sur des demandes de contrôle de la légalité d'une détention.

73. Le droit de plaider une cause devant une juridiction d'appel ne fait pas partie des droits de l'homme généraux. Cela dit, l'absence de voie de recours devant une juridiction supérieure de compétence générale aggrave encore les difficultés précitées liées à la spécialisation ; elle supprime également le filet de sécurité que constitue le recours devant une juridiction supérieure indépendante, présent dans la plupart des systèmes européens. Dans son avis sur les articles 216, 299, 301 et 314 du Code pénal turc³⁸, la Commission de Venise a souligné que les orientations données par les juridictions supérieures sont essentielles pour permettre aux juridictions inférieures d'interpréter et d'appliquer les normes de droits de l'homme dans leur jurisprudence. Il est évident qu'une procédure d'appel devant une juridiction supérieure apporterait aux parties intéressées de meilleures garanties qu'une procédure d'appel devant un juge de même niveau.

74. La note du gouvernement explique que la création des formations de juges de paix avait notamment pour objet « d'harmoniser la prise de décisions relatives aux mesures conservatoires dans le pays ». On voit mal comment le mécanisme d'appel horizontal pourrait contribuer à cet objectif. Au contraire, il semble poser problème du point de vue de l'unification de la jurisprudence.

75. La délégation de la Commission de Venise a été informée que les juges de paix suivent régulièrement des formations axées sur ces questions. Cela dit, l'absence de hiérarchie judiciaire donnera probablement lieu à des interprétations et des évaluations différentes des normes juridiques et des des faits posant problème au regard de l'article 5 de la CEDH. Pour la Cour européenne des droits de l'homme, de telles divergences sont inévitables. Néanmoins, l'État a la responsabilité d'organiser son système judiciaire de manière à assurer l'uniformité de l'interprétation et de l'application de la loi. Le mécanisme d'appel horizontal entre des juges de paix établis dans de nombreuses régions différentes ne répond pas à ce critère.

³⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Kučera c. Slovaquie*, n° 48666/99 du 17.07.2007, par. 107 ; *Navarra c. France*, n° 48666/99 du 17.07.2007, par. 28 ; *Toth c. Autriche*, n° 48666/99 du 17.07.2007, par. 84.

³⁸ CDL-AD(2016)002, par. 31.

76. Aux termes de l'article 6.1.1 du décret-loi n° 667 pris dans le cadre de l'état d'urgence³⁹ « *il est statué sur le contrôle de la détention, les objections à la détention et les demandes de remise en liberté sur la base du dossier* ». Autrement dit, aucune audition n'est requise, ce qui pose un problème manifeste du point de vue de l'article 5 de la Convention : en effet, d'après la jurisprudence, toute personne détenue au sens de l'article 5.1.c de la CEDH doit être entendue soit en personne, soit en étant représentée⁴⁰. Ce droit constitue l'une des garanties fondamentales de la procédure dans des affaires de privation de liberté⁴¹. Or, le 21 juillet 2016, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a été informé par les autorités turques en application de l'article 15 de la CEDH que les mesures contenues entre autres dans le décret-loi n° 667 pris dans le cadre de l'état d'urgence étaient susceptibles de déroger aux obligations découlant de la CEDH. Il appartiendra à la Cour européenne des droits de l'homme de déterminer si la suppression du droit d'être entendu dans le cadre de demandes de contrôle de la légalité d'une détention peut se justifier dans le contexte de l'état d'urgence.

77. La durée de la détention provisoire reste un problème grave en Turquie⁴². Le ministère de la Justice a mis à disposition des statistiques montrant que le rapport entre le nombre de personnes détenues et le nombre de personnes condamnées a été réduit de 50 % à 14 % entre 2007 et 2014, avant la création des juges de paix. Ce taux est resté stable jusqu'au coup d'État⁴³. Il ressort de ces données que les formations de juges de paix et le mécanisme d'appel horizontal entre juges de paix de même niveau n'ont pas résolu la question de la durée de la détention provisoire⁴⁴.

78. En principe, un recours devant la Cour constitutionnelle est possible contre les décisions des juges de paix. La question qui se pose est de savoir si ce recours est suffisant dans le cadre de l'article 5 de la CEDH (voir les exigences relatives au contrôle de la détention ci-dessus). Dans son arrêt *Sabeur Ben Ali c. Malte*, la Cour a rappelé « [...] *qu'une voie de recours interne doit exister avec un degré suffisant de certitude, sans quoi lui manque l'accessibilité et l'efficacité requises par l'article 5 § 4 (voir l'arrêt Sakik et autres c. Turquie du 26 novembre 1997, Rapports 1997-VII, p. 2625, § 53). Par ailleurs, la Cour rappelle que le but de l'article 5 § 4 est d'assurer un contrôle « à bref délai » de la légalité de la détention. Elle a considéré, par exemple, qu'à première vue, une période d'environ huit semaines entre le dépôt de la requête et le jugement s'accorde mal avec la notion de « bref délai » (arrêt E c. Norvège du 29 août 1990, série A n° 181 A, p. 27, § 64). [...] 40. La Cour s'est également penchée sur les affaires invoquées par les parties, dans lesquelles des requêtes constitutionnelles avaient été introduites sur la base de l'article 5 § 4 de la Convention, élément du droit interne. La Cour prend note des informations fournies par le gouvernement selon lesquelles toute requête constitutionnelle doit être déposée devant une juridiction civile dont la décision est susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle. Cette procédure est lourde, d'autant plus que dans les faits, la Cour constitutionnelle est systématiquement saisie. Dans la pratique récente, la procédure ne remplissait pas les conditions requises pour être qualifiée de « rapide » au sens de l'article 5 § 4 (voir § 24 ci-dessus) Le dépôt d'une requête constitutionnelle n'aurait donc pas assuré un examen à bref délai de la légalité de la détention du requérant » (traduction non officielle). L'exigence de « célérité »⁴⁵ découlant de l'article 5 de la CEDH étant très stricte, un*

³⁹ Voir CDL-REF(2016)061.

⁴⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Nikolova c. Bulgarie* [GC], n° 31195/96 du 25.03.1999, par. 58.

⁴¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Kampanis c. Grèce*, n° 17977/91 du 13.07.1995, par. 47.

⁴² M. Luca Perilli, Rapport « Criminal Justice », http://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-11/Criminal_Justice_report_final_January_2015.pdf, p. 34 et suivantes.

⁴³ CDL-REF(2017)004, Annexe XII.

⁴⁴ Les mêmes statistiques montrent que le nombre total de personnes détenues est resté relativement stable entre 2000 et 2016, autour de 25 000 personnes. Ce chiffre a beaucoup augmenté (jusqu'à atteindre un maximum de 40 000 personnes) en 2008 et 2009. Quant au nombre de personnes condamnées, il est passé de quelque 40 000 à 190 000 personnes par an entre 2000 et 2016.

⁴⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Sabeur Ben Ali c. Malte*, n° 35892/97 du 29/06/2000.

appel ordinaire devant la Cour constitutionnelle ne peut être considéré comme « rapide » au sens de l'article 5 de la CEDH. Cela est d'autant plus vrai qu'il y a aujourd'hui 80 000 affaires en instance devant la Cour constitutionnelle depuis le coup d'État militaire⁴⁶.

79. En résumé, les détentions ordonnées par des juges de paix posent problème en raison du mécanisme d'appel horizontal. En outre, les personnes qui ont été placées en détention provisoire par des juges de paix sur la base de décisions insuffisamment motivées (voir également ci-dessous, partie IV.E) devraient être remises en liberté dans les meilleurs délais.

2. Blocage de sites Internet

80. La Commission de Venise s'était déjà penchée sur les prérogatives des juges de paix en matière de blocage de sites Internet dans son avis sur la Loi n° 5651 de réglementation des publications sur Internet et de lutte contre les infractions commises par le biais de ces publications (« loi sur Internet ») : « l'article 8.2 dispose qu'il est possible de contester, en vertu du Code de procédure pénale, une décision de blocage constituant une mesure de précaution (c'est-à-dire prise par un juge ou par un procureur, par opposition à une mesure administrative prise par la Direction (article 8.4)). En vertu de l'article 268 (3)a du CPP (modifié le 18 juin 2014), la décision d'une justice de paix peut être contestée, là où il existe plusieurs juridictions de ce type, devant la justice de paix portant le numéro suivant. Là où il n'existe qu'une seule justice de paix, la juridiction de recours est la justice de paix se trouvant dans la zone de compétence de la cour d'assises la plus proche. La décision rendue par une justice de paix en appel est définitive. Ainsi, comme pour les autres procédures de blocage prévues par la loi n° 5651 (aux articles 8 A, 9 et 9 A – voir plus loin), une mesure de blocage d'accès décidée par une justice de paix ne peut être contestée devant la Cour de cassation, mais uniquement devant une autre justice de paix, et le seul recours restant consiste en une requête individuelle devant la Cour constitutionnelle » (par. 50).

81. La Commission a critiqué le fait que le tribunal ne puisse lever une mesure conservatoire prise par le juge de paix au stade de l'instruction, celle-ci devenant de fait une décision définitive : « l'article 8.8, qui affirme que la décision de blocage d'accès doit être invalidée « si les poursuites aboutissent à l'acquittement », semble exclure l'éventualité que le juge du fond réexamine la nécessité de la mesure de blocage et la lève avant la fin du procès pénal. Il n'est pas acceptable qu'une décision prise par une justice de paix en tant que « mesure de précaution » s'impose au juge du fond pendant la procédure pénale »⁴⁷.

82. Tandis que certaines procédures de blocage d'accès prévues par la Loi n° 5651 sont des « mesures conservatoires » ou des « mesures interlocutoires » prises dans le cadre d'une procédure pénale⁴⁸, d'autres « constituent des procédures entièrement indépendantes permettant d'imposer un blocage d'accès »⁴⁹.

83. La Commission réaffirme son inquiétude quant à l'absence de procédures de recours devant une juridiction supérieure lorsque les mesures concernées vont au-delà de mesures préalables au procès ou de mesures provisoires et deviennent des décisions définitives non susceptibles de révision par un tribunal.

⁴⁶ <http://www.haberler.com/15-temmuz-sonrasi-aym-ye-60-bin-basvuru-oldu-9077770-haberi/> (en turc).

⁴⁷ CDL-AD(2016)011, par. 52.

⁴⁸ Article 8.

⁴⁹ Articles 8A, 9 et 9A.

3. Autres mesures

84. Outre la prise de décisions en matière de détention ou de blocage d'Internet, les juges de paix ont d'autres prérogatives : ainsi, ils peuvent, sur demande du procureur public, restreindre le droit d'un avocat de la défense d'examiner un dossier et d'en extraire des copies de documents, si cela risquait de compromettre la finalité de l'enquête. Un juge de paix peut également désigner des administrateurs dans le cadre d'une procédure pénale pour financement du terrorisme, en vue de la saisie de biens privés.

85. En pareil cas, le mécanisme d'appel horizontal pose également problème sous l'angle de l'article 6 de la CEDH comme cela a été noté précédemment, car bien qu'il n'y ait aucune obligation de prévoir une voie de recours, lorsqu'il en existe une, elle doit être conforme aux exigences de l'article 6 de la CEDH. Les arguments développés précédemment sur l'insuffisance de l'opposition dans les affaires de détention s'appliquent de la même manière ici.

86. Ce point est particulièrement important dans les nombreuses enquêtes pénales qui ont été ouvertes après le coup d'État. Sans possibilité de recours devant un tribunal généraliste ayant une perspective plus large qu'un autre juge de paix de même niveau, cette juridiction risque de devenir un instrument d'oppression.

4. Conclusion sur les procédures de recours

87. Le mécanisme d'appels horizontal contre les décisions des juges de paix statuant en matière pénale n'offre pas suffisamment de garanties qu'il sera procédé à un examen impartial et effectif des recours.

88. Par ailleurs, l'absence de recours devant une instance extérieure concentre des pouvoirs judiciaires importants dans les mains d'un nombre relativement faible de juges de paix, notamment dans les grandes villes. Cela les éloigne du reste du corps judiciaire et rend leur sélection par la première chambre du HSYK particulièrement problématique, la réforme inconstitutionnelle de 2014 ayant eu des incidences négatives sur cette dernière (voir ci-dessus). Si la réforme constitutionnelle en cours venait à être mise en œuvre, ces craintes ne feraient que s'accroître.

89. En résumé, le mécanisme d'appel horizontal faisant intervenir quelques juges de paix dans chaque région ou tribunal pose de graves problèmes en l'état et ne peut se justifier par la nécessité d'une spécialisation des juges. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise recommande vivement de conférer à une juridiction différente, qui pourrait être un tribunal pénal de première instance ou une juridiction supérieure, par exemple (des cours d'appel étant en train d'être créées en Turquie), le pouvoir de statuer sur les recours contre les décisions des juges de paix en matière pénale.

E. Motifs et raisonnement des décisions des juges de paix

90. Les motifs d'une décision relative à la détention doivent être communiqués de manière adéquate aux parties concernées. D'après l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *A. et autres c. Royaume-Uni* du 19 février 2009 : « *[En cas de détention provisoire], le suspect privé de liberté doit se voir offrir une véritable occasion de contester les éléments à l'origine des accusations portées contre lui car la persistance de soupçons raisonnables qu'il a commis une infraction est une condition sine qua non de la légalité de son maintien en détention (voir *Becciev c. Moldova*, n°9190/03, §§ 68-72, 4 octobre 2005). [...] Cette exigence peut imposer au tribunal compétent d'entendre les témoins dont les dépositions semblent, de prime abord, susceptibles d'influer de manière décisive sur la légalité du maintien en détention de l'intéressé (*ibid.*, §§ 72-76, et *Turcan c. Moldova*, n° 39835/05, §§ 67-70, 23 octobre 2007). Elle peut aussi commander que celui-ci – ou son représentant – puisse*

accéder aux pièces du dossier d'instruction sur lesquelles sont fondées les poursuites dirigées contre lui (voir Włoch, précité, § 127 ; Nikolova, précité, § 58 ; Lamy c. Belgique, 30 mars 1989, § 29, Série A n° 151 ; et Fodale c. Italie, n° 70148/01, CEDH 2006-VII) »⁵⁰.

91. Dans le cas d'un placement en détention provisoire, les arguments en faveur de la remise en liberté et contre cette dernière ne doivent pas être « généraux et abstraits »⁵¹ mais mentionner des faits précis concernant l'affaire et la personne privée de liberté⁵². Des motifs sont requis pour permettre un contrôle public de la décision⁵³. Quatre éléments peuvent justifier la détention⁵⁴ : (a) le risque que l'accusé ne comparaisse pas à son procès ; (b) le risque que l'accusé, s'il était remis en liberté, entreprenne une action préjudiciable à l'administration de la justice ou (c) commette de nouvelles infractions ou (d) trouble l'ordre public. La décision de placement en détention doit préciser comment ces critères s'appliquent au cas d'espèce.

92. L'exigence de motivation d'une décision est implicite dans l'exigence d'un procès équitable. Dans l'affaire Van de Hurk c. Pays-Bas⁵⁵, il a été noté que l'article 6.1 de la CEDH oblige les tribunaux à motiver leurs décisions, mais n'exige pas une réponse détaillée à chaque argument. La garantie d'un procès équitable passe par une décision qui répond aux questions de fond et de forme qui ont été soulevées. Tout manquement à cette obligation constitue une violation de l'article 6 de la CEDH.

93. Dans son avis sur la Loi n° 5651 de réglementation des publications sur Internet et de lutte contre les infractions pénales commises par le biais de ces publications (« loi sur Internet ») déjà, la Commission de Venise avait affirmé que « [c]ertaines des décisions de justices de paix que la Commission de Venise a pu consulter lors de réunions à Ankara ne fournissent ni motif ni raisonnement à l'appui de l'ingérence dans le droit à la liberté d'expression. La Commission de Venise ne dispose pas de suffisamment d'exemples de décisions de ces juridictions. Cependant, elle réitère qu'il est crucial que les décisions des tribunaux soient motivées, non seulement pour respecter le principe de proportionnalité en vertu de l'article 10 de la CEDH, mais aussi pour satisfaire aux exigences d'un procès équitable en vertu de l'article 6 de la CEDH »⁵⁶.

94. Dans d'autres affaires en appel, les motivations font défaut⁵⁷ ou sont insuffisantes pour justifier des atteintes graves aux droits de l'homme⁵⁸. Bien souvent, des modèles standard sont utilisés, affirmant simplement que la justification de la première décision n'était pas contraire à la loi.

⁵⁰ Cour européenne des droits de l'homme, A et autres c. Royaume-Uni, n° 3455/05 du 19.02.2009, par. 204.

⁵¹ Cour européenne des droits de l'homme, Boicenco c. Moldova, n° 41088/05 du 11.07.2006, par. 142 ; Khudoyorov c. Russie, n° 6847/02 du 08.11.2005, par. 173.

⁵² Cour européenne des droits de l'homme, Aleksanyan c. Russie, n° 46468/06 du 22.12.2008, par. 179.

⁵³ Cour européenne des droits de l'homme, Tase c. Roumanie, n° 29761/02 du 10.06.2008, par. 41

⁵⁴ Cour européenne des droits de l'homme, Tiron c. Roumanie, n° 17689/03 du 07.04.2009, par. 37 ; Smirnova c. Russie, n° 46133/99, 48183/99 du 24.07.2003, par. 59 ; Piruzyan c. Arménie, n° 33376/07 du 26.02.2012, par. 94 ; voir également http://www.echr.coe.int/documents/guide_art_5_eng.pdf.

⁵⁵ Cour européenne des droits de l'homme, Van de Hurk c. Pays-Bas, n° 16034/90 du 19/04/1994.

⁵⁶ CDL-AD(2016)011, par. 38.

⁵⁷ Voir également Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, note du 15 février 2017 sur la liberté d'expression et la liberté des médias en Turquie (CommDH(2017)5), <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2961658&SecMode=1&DocId=2397056&Usage=2> (les paragraphes 19, 66, 69-71, 85-89, 102, 106-107 et 129 ont trait au rôle des juges de paix).

⁵⁸ Voir ci-après, par exemple, en ce qui concerne le pouvoir d'interdire l'exercice du droit de la défense dans le cadre de l'état d'urgence.

95. En résumé, les exemples sont nombreux dans lesquels les juges de paix n'ont pas suffisamment motivé des décisions ayant un impact considérable sur les droits de l'homme des individus, et n'auraient probablement même pas pu le faire en raison de leur charge de travail.

F. Problèmes spécifiques liés au fonctionnement des juges de paix dans le contexte de l'état d'urgence

96. À la suite de la tentative de coup d'État militaire, les juges de paix ont statué sur la détention de milliers de gülenistes présumés. Le décret-loi n° 667 pris dans le cadre de l'état d'urgence autorise le placement d'une personne en détention sur la simple base du dossier, sans qu'elle soit entendue⁵⁹. Cette mesure, associée au pouvoir de restreindre le droit de l'avocat de la défense de prendre connaissance du dossier, ne fait qu'exacerber les craintes déjà exprimées précédemment.

97. Le problème du pouvoir instauré par l'article 6.1.g du décret-loi n° 667 pris dans le cadre de l'état d'urgence, d'interdire aux avocats d'exercer leur droit à la défense, se pose de manière encore plus cruciale dans la pratique des juges de paix. D'après cette disposition : « *dans le cadre de l'instruction, le représentant de la défense choisi en vertu de l'article 149 du Code de procédure pénale n° 5271 du 4 décembre 2004 ou commis d'office en vertu de l'article 50 de ce même Code peut se voir interdire l'exercice de ses fonctions si une enquête ou des poursuites sont ouvertes contre lui du fait des infractions énumérées dans le présent article. Le juge du bureau des magistrats statuera dans les meilleurs délais sur la demande d'interdiction présentée par le procureur public. La décision d'interdiction sera immédiatement notifiée au suspect et à la présidence du barreau compétent en vue de la nomination d'un nouveau défenseur* ». « Juge du bureau des magistrats » est une traduction inexacte du terme « juge de paix ».

98. Par exemple, dans l'affaire 2016/5120 M., le juge de paix statuant en matière pénale n° 2 d'Istanbul a décidé que M. Ömer Kavili n'aurait plus le droit d'exercer en tant qu'avocat. Cette décision est proprement inouïe. Elle commence par expliquer que M. Kavili était l'avocat de cinq personnes accusées d'être « *membres de l'organisation terroriste armée FETÖ/PYD* ». L'interdiction d'exercer se fonde sur « *l'existence des dossiers d'instruction portant les numéros 2014/104753 et 2016/7933 au sein du ministère public* », sans préciser contre qui sont dirigés ces dossiers, ni quel est leur contenu. Le simple fait que le procureur ait affirmé qu'il existe un dossier a été utilisé pour justifier la décision sur le fond. Par ailleurs, au lieu d'interdire à l'avocat d'intervenir en tant que défenseur dans une affaire précise comme le prévoit l'article 6.1.g, le juge de paix a imposé une interdiction générale et permanente d'exercer la profession d'avocat. Le raisonnement ne contient pas un seul argument justifiant une telle mesure drastique.

99. Parmi les dizaines de milliers d'affaires de détention traitées par les juges de paix en matière pénale après le coup d'État, les nombreuses détentions de juges soulèvent une question de droit importante car les juges de paix ne sont pas compétents pour prendre des mesures de privation de liberté à l'égard d'autres juges. Les juges ne peuvent être placés en détention que sur décision des tribunaux ordinaires, selon leur rang⁶⁰. Or, après la tentative de coup d'État, de nombreux juges ont été révoqués avant d'être placés en détention en qualité de simples citoyens sur décision des juges de paix. Cette approche, éludant les garanties spécifiques applicables aux juges, constitue un abus de procédure.

⁵⁹ CDL-AD(2016)037, par. 151.

⁶⁰ Articles 85, 90 et 91 de la Loi n° 2802 du 24/02/1983 sur les juges et les procureurs.

V. Conclusion

100. Les formations de juges de paix sont des instances conformes à la loi, nommées par un conseil judiciaire. Un examen plus approfondi de leurs compétences et de leurs pratiques suscite toutefois des inquiétudes.

101. Le but premier de la création des formations de juges de paix était de donner aux juges concernés suffisamment de temps pour rédiger les motifs des décisions dans les affaires sensibles sur le plan des droits de l'homme. Dans la situation actuelle, ils ne peuvent le faire car ils sont surchargés de travail non lié aux « mesures conservatoires ».

102. La création des juges de paix devait également permettre d'éviter qu'un même juge ne statue d'abord sur les mesures conservatoires, puis sur le fond. On peut néanmoins s'interroger sur l'utilité d'un juge de paix durant la phase d'instruction puisque l'on observe, au stade des poursuites (procès), qu'il est possible pour un même juge de prendre des mesures conservatoires puis de statuer sur le fond sans que son impartialité soit mise en cause.

103. Le mécanisme d'appel horizontal entre quelques juges de paix au sein de chaque région ou tribunal ne peut se justifier par la nécessité d'une spécialisation du juge et pose problème : il empêche l'harmonisation de la jurisprudence et crée un système fermé.

104. Il existe de nombreux cas dans lesquels les juges de paix n'ont pas suffisamment motivé des décisions ayant eu un impact considérable sur les droits de l'homme des individus. Leur charge de travail est telle qu'ils manquent de temps pour apporter des arguments suffisamment individualisés, notamment dans des affaires de placement en détention et de fermeture de sites Internet.

105. C'est pourquoi la Commission de Venise recommande :

1. de supprimer la compétence des juges de paix statuant en matière pénale d'ordonner des mesures conservatoires durant la phase d'instruction. Les juges normalement compétents devraient être chargés de décider des mesures conservatoires au stade de l'enquête et des poursuites.
2. Si l'on veut conserver le système des juges de paix aux fins d'une spécialisation, il faudra les décharger de toutes leurs missions non liées aux « mesures conservatoires », notamment le blocage de sites Internet et les infractions routières, qui leur prennent énormément de temps. Sur toutes ces questions, et notamment le blocage de sites Internet, les juges de paix ne devraient plus avoir à statuer au fond, et des recours en bonne et due forme devraient être introduits.
3. Le mécanisme d'appel horizontal entre les juges de paix devrait être remplacé par un mécanisme vertical où les recours seraient dirigés soit vers les juridictions pénales de première instance, soit vers les cours d'appel.
4. Les personnes détenues du fait de décisions insuffisamment motivées prises par des juges de paix devraient être remises en liberté dans les meilleurs délais, à moins que la décision de placement en détention ait été confirmée par un tribunal du fond.

106. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités turques et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dont ils pourraient avoir besoin sur ces questions.