



Strasbourg, le 20 décembre 2010

CDL-AD(2010)042

Avis n° 600 / 2010

Or. anglais

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

AVIS INTÉRIMAIRE

**RELATIF AU PROJET DE LOI
SUR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DES JUGES ET DES PROCUREURS
(DU 27 SEPTEMBRE 2010)**

DE LA TURQUIE

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 85^e session plénière
Venise (17-18 décembre 2010)**

Sur la base des observations de :

M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)
M^{me} Jacqueline de GUILLENCHMIDT (membre suppléant, France)
M. Harry GSTÖHL (membre, Liechtenstein)
M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM (membre, Allemagne)
M. Fredrik SEJERSTED (membre suppléant, Norvège)
**M. Bert MAAN (expert pour le Service du renforcement des capacités
en matière juridique et de droits de l'homme
de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques,
Pays-Bas)**

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	3
II.	OBSERVATIONS LIMINAIRES	3
III.	NORMES EUROPÉENNES.....	4
IV.	OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LE PROCESSUS DE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE LA TURQUIE	4
V.	PROJET DE LOI SUR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DES JUGES ET DES PROCUREURS	5
	A. <i>Système d'organisation du pouvoir judiciaire</i>	5
	B. <i>Observations générales sur la nouvelle réforme du HSYK</i>	7
	C. <i>Composition et élection du HSYK</i>	8
	D. <i>Rôle du ministre de la Justice au sein du HSYK</i>	10
	E. <i>Compétences du HSYK en matière d'inspection et de supervision</i>	12
	F. <i>Statut juridique des membres du HSYK</i>	15
	G. <i>Relation entre les juges et les procureurs au sein du HSYK</i>	16
	H. <i>Contrôle juridictionnel</i>	17
	I. <i>Autres aspects</i>	18
VI.	CONCLUSION.....	18

I. INTRODUCTION

1. Dans une lettre datée du 27 septembre 2010, M. Sadullah Ergin, ministre de la Justice de la Turquie, a demandé un avis sur les projets de lois portant application des amendements constitutionnels approuvés par référendum le 12 septembre 2010. La lettre mentionnait en particulier quatre projets de lois : 1) sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs ; 2) sur l'organisation du ministère de la Justice ; 3) sur l'organisation de la Cour constitutionnelle ; et 4) sur les juges et les procureurs. Le présent avis porte uniquement sur 1) le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs qui sera cependant analysé dans le contexte de l'ensemble de la réforme constitutionnelle.

2. Les 25 et 26 novembre 2010, les rapporteurs, MM. Harry Gstöhl, Wolfgang Hoffmann-Riem, Bert Maan et Fredrik Sejersted, accompagnés de M. Thomas Markert et de M^{me} Tanja Gerwien du Secrétariat de la Commission de Venise, se sont rendus à Ankara où ils ont rencontré le sous-secrétaire adjoint et le directeur général chargé des questions européennes du ministère de la Justice, le vice-Président de la Cour de cassation, le Président de la Cour constitutionnelle, le Président du Conseil d'Etat, le Président du Conseil supérieur des juges et des procureurs ainsi que des représentants du barreau turc et de partis politiques.

3. Le présent avis a été élaboré conjointement avec le Service du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'homme de la Direction de la coopération du Conseil de l'Europe sur la base des observations de M. Sergio Bartole (Italie), de M^{me} Jacqueline de Guillenchmidt (France), de MM. James Hamilton (Irlande), Wolfgang Hoffmann-Riem (Allemagne), Bert Maan (Pays-Bas) et de Fredrik Sejersted (Norvège), qui ont été invités par la Commission de Venise et, dans le cas de M. Maan, par le Service du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'homme à intervenir en qualité de rapporteurs. Leurs observations sont reproduites dans les documents CDL(2010)118, CDL(2010)119, CDL(2010)120, CDL(2010)121, DG-HL (2010)22 et CDL(2010)123 respectivement.

4. L'avis a été adopté sous forme d'avis intérimaire par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière les 17 et 18 décembre 2010.

II. OBSERVATIONS LIMINAIRES

5. La Commission de Venise a reçu une version préliminaire du projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs (ci-après dénommé le « projet de loi sur le HSYK ») datée du 27 septembre 2010 au début du mois d'octobre 2010. Le présent avis porte sur cette version. La Commission de Venise a été invitée à formuler des observations sur cette version qui a été révisée, à la suite notamment des observations individuelles des rapporteurs, transmises aux autorités turques à la mi-novembre 2010. La Commission de Venise a été informée que certaines observations avaient été prises en compte dans la version révisée. Le présent avis repose uniquement sur le projet de loi sur le HSYK. Les rapporteurs n'ont pas eu connaissance du texte de la loi qui a finalement été adopté par le parlement.

6. Les autorités turques n'ont demandé l'avis de la Commission de Venise que sur les projets de loi actuellement élaborés pour donner effet aux réformes constitutionnelles de 2010 et non sur les nouvelles dispositions constitutionnelles proprement dites. Cela étant, lorsque la Commission de Venise évalue dans quelle mesure la législation nationale correspond aux normes européennes, elle ne peut séparer le droit constitutionnel du pays du droit d'origine législative. Les règles nationales sont ou non conformes aux règles européennes, indépendamment du niveau juridique auquel elles sont fixées.

7. C'est aussi ce qui ressort clairement de la réforme turque du Conseil supérieur des juges et des procureurs, car l'article 159 révisé de la Constitution énonce désormais dans le détail les principes fondamentaux qui régissent cette institution. Le projet de loi est donc avant tout un texte qui reprend des principes consacrés dans la Constitution et les rend applicables.

8. Le présent avis doit donc nécessairement porter sur le nouvel article 159 et sur le projet de loi sur le HSYK. Cela dit, la Commission de Venise sait que la réforme constitutionnelle a déjà été adoptée et qu'aucune modification ne peut être apportée à la suite de ses observations. Le présent avis devrait toutefois être considéré comme une contribution au processus plus large et plus long de réforme constitutionnelle en Turquie qui, il faut l'espérer, se poursuivra dans les années à venir. C'est la raison pour laquelle la Commission de Venise saisit aussi l'occasion qui lui est offerte de formuler des observations plus générales sur le processus de réforme constitutionnelle en cours en Turquie.

III. NORMES EUROPÉENNES

9. L'analyse de la Commission de Venise, aux fins du présent avis, repose sur les normes européennes qui comprennent des documents et des normes (droit souple) notamment du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de la Commission de Venise et du Conseil consultatif des juges européens (ci-après le « CCJE »). Ces documents et normes comprennent la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, qui actualise et remplace la Recommandation n° R(94)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges ; l'Avis n° 1 (2001) du CCJE à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les normes relatives à l'indépendance et à l'inamovibilité des juges ; l'Avis n° 10 (2007) du CCJE à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la justice au service de la société, et le rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028).

10. Aux fins du présent avis, il conviendrait de prendre note des changements intervenus après 1989. Ces changements ont des effets à la fois sur les juges et sur les procureurs d'Europe centrale et occidentale et tiennent compte de la judiciarisation croissante de la société et de l'intérêt grandissant des médias pour le travail quotidien de la justice. Les nouvelles constitutions et les lois sur le système judiciaire adoptées par les nouvelles démocraties d'Europe¹ en témoignent. L'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à ce sujet est aussi à prendre en considération, tout comme les recommandations du Comité des Ministres.

IV. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LE PROCESSUS DE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE LA TURQUIE

11. Ces dernières années, la question de savoir si une réforme constitutionnelle complète était nécessaire pour remplacer la Constitution de 1982 par une nouvelle Constitution plus adaptée à la démocratie turque moderne a suscité de plus en plus de débats en Turquie. La Commission de Venise a fait savoir qu'elle appuyait l'idée d'une telle réforme dans son avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie (CDL-AD(2009)006) et qu'elle est prête à apporter son aide au cas où les autorités turques la lui demanderaient.

12. Les tentatives de lancer un processus complet de réforme constitutionnelle n'ont pas à ce jour bénéficié du soutien politique nécessaire. Le Gouvernement turc a présenté, en mars 2010, une réforme partielle au parlement qui a fait l'objet d'un vote en mai 2010. Il est apparu à l'issue de ce vote qu'aucune proposition d'amendement n'avait obtenu la majorité des deux tiers

1. Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 7.

nécessaire (367 voix) pour être adoptée directement, mais que toutes les propositions, à l'exception d'une, avaient dépassé le seuil des 60 % nécessaire (330 voix) pour être soumises à référendum. Seule la proposition tendant à modifier l'article 69 sur l'interdiction des partis politiques n'avait pas obtenu cette majorité.

13. Le reste de la réforme avait été approuvé par le Président en mai 2010, puis soumis à référendum le 12 septembre 2010. En juillet 2010, la Cour constitutionnelle avait rendu une décision annulant certains éléments de la réforme mais acceptant le reste. Le processus de réforme s'est poursuivi. Le 12 septembre 2010, les propositions ont été soumises en bloc aux électeurs qui ne pouvaient répondre que par oui ou par non. La participation électorale a été de 74 %, le pourcentage de voix pour a été de 58 % et celui de voix contre de 42 %. Les amendements constitutionnels sont par la suite entrés en vigueur même si certaines modifications devaient être mises en œuvre par voie législative pour devenir pleinement applicables.

14. La réforme constitutionnelle adoptée comprend un certain nombre d'éléments différents, dont la révision des 23 articles de la Constitution. Les principaux éléments sont les suivants : réforme du système judiciaire (civil et militaire), mise en place d'un médiateur, droits de négociation collective des fonctionnaires, discrimination positive pour les femmes, les enfants et les personnes âgées, et levée de la protection accordée aux anciens putschistes.

15. L'élément le plus discuté et controversé du programme de réforme de 2010 était la réforme du système judiciaire. Etaient visés un certain nombre d'articles de la Constitution portant notamment sur la Cour constitutionnelle, le HSYK, la relation entre les tribunaux militaires et les tribunaux civils et l'administration du système judiciaire (articles 144 à 149, 156, 157 et 159). Le présent avis ne porte que sur les modifications apportées à l'article 159, mais il est important de comprendre le contexte dans lequel cette disposition a été révisée.

16. D'une manière générale, la Commission de Venise est favorable au récent programme de réforme constitutionnelle de 2010, y voyant de toute évidence un pas dans la bonne direction. Elle a toutefois fait observer qu'une réforme constitutionnelle plus large s'imposait. Elle a aussi relevé que la question de la réforme constitutionnelle figurait au premier rang des priorités en Turquie depuis des années et qu'elle retenait toujours l'attention des politiques et du public. Elle estime que ce processus devrait se poursuivre et qu'il devrait être aussi large, ouvert et exhaustif que possible, et associer l'opposition, la société civile et l'opinion publique. La réforme actuelle du HSYK n'est pas isolée, mais est liée des points de vue politique et constitutionnel à celle de la Cour constitutionnelle et du système judiciaire ainsi qu'au processus plus vaste de réforme constitutionnelle et ne peut être comprise et analysée que dans cette perspective.

V. PROJET DE LOI SUR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DES JUGES ET DES PROCUREURS

A. *Système d'organisation du pouvoir judiciaire*

17. Pour comprendre la nouvelle réforme du HSYK, il faut connaître l'organisation générale du pouvoir judiciaire turc, en particulier le système des qualifications, des nominations, des réaffectations et des révocations des juges et des procureurs ainsi que le système de supervision et de plaintes, les mesures d'inspection et le régime disciplinaire².

2. Le projet de loi sur le HSYK semble suivre le modèle de l'Europe méridionale même s'il apparaît tenir compte tant du modèle de l'Europe méridionale que de celui de l'Europe du Nord. Actuellement, ce système est similaire au système français dans lequel le Président est le Président de la République, tandis que le vice-Président est le ministre de la Justice. Il en est de même de l'Italie où le vice-Président du Conseil est élu parmi les députés. En Espagne et au Portugal, le Président de la Cour suprême préside le Conseil supérieur. En Europe du Nord (Danemark, Suède), le Conseil supérieur a des tâches plus managériales et s'occupe de questions budgétaires et administratives. C'est la raison pour laquelle il a d'ordinaire à sa tête un directeur tandis que le système judiciaire est représenté au Conseil. Les différentes tâches des conseils supposent donc des responsabilités différentes,

18. Par rapport à la plupart des pays européens, le système d'organisation du pouvoir judiciaire en 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. A 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.

19. De nombreuses raisons expliquent à l'évidence les particularités de ce système d'organisation et de contrôle judiciaires. La première tient à la tradition turque : l'administration doit être centralisée et puissante et couvrir de nombreux secteurs, dont le système judiciaire. La deuxième est liée au fait que le système judiciaire turc, à l'exception peut-être des tribunaux administratifs, ne prévoit pas d'institution(s) judiciaire(s) habilitée à régler les problèmes administratifs quotidiens des tribunaux de manière relativement autonome, que ce soit par l'entremise d'un président ou d'une structure collégiale et n'envisage pas, comme solution possible, une décentralisation de certaines fonctions disciplinaires. En outre, il n'existe pas en Turquie de véritable système de cours d'appel pouvant, comme dans de nombreux autres pays, être saisies dans le cadre des procédures normales de plaintes contre les juges ou d'affaires.

20. Outre ces facteurs, il semble évident que le maintien d'un contrôle centralisé des juges et des procureurs intéresse vivement la classe politique et qu'à la différence des conseils de la magistrature de la plupart des autres pays européens, le HSYK a toujours joué un rôle plus politique. Il a donc pu exercer un contrôle sur la nomination des juges et des procureurs et également engager ou bloquer, ou encore influencer de quelque autre manière des enquêtes et des procédures judiciaires controversées.

21. Jusqu'à la réforme actuelle, les compétences pour administrer et superviser le système judiciaire et le ministère public étaient dans une large mesure réparties entre le HSYK et le ministère de la Justice, ce dernier étant chargé de bon nombre des tâches. Le HSYK, qui comptait sept membres, était sous l'influence du ministère de la Justice, d'autant qu'il était présidé par le ministre qui avait de larges compétences. Le sous-secrétaire était aussi membre d'office tandis que les cinq autres membres venaient de deux hautes juridictions ordinaires : la Cour de cassation pour trois d'entre eux et le Conseil d'Etat pour les deux autres. Ce système a été profondément remanié. Le nombre de membres du HSYK est passé de 7 à 22 (avec 12 suppléants) et la composition du Conseil est beaucoup plus large et pluraliste. Le HSYK est désormais une entité juridique de droit public indépendante et distincte qui a son propre budget, son personnel et ses locaux. La plupart des compétences qui étaient autrefois celles du ministère de la Justice ont été transférées au HSYK en tant qu'institution indépendante.

22. Pour comprendre ces changements, il importe de noter qu'il s'agit d'une réforme *institutionnelle* qui, pour l'essentiel, concerne la structure administrative judiciaire au plus haut niveau. La gestion de l'administration judiciaire est modifiée, elle ne relève plus du ministère de la Justice et de l'ancien HSYK, mais du nouveau HSYK qui est beaucoup plus indépendant et dont la composition est pluraliste. La structure administrative sous-jacente ne semble pas avoir été modifiée en profondeur si ce n'est qu'elle ne dépend plus officiellement et concrètement du ministère de la Justice mais du HSYK. Sont concernés les juges, la Commission d'inspection et le reste du personnel administratif.

comme l'indique la Recommandation n° R(94)12 selon laquelle les décisions concernant les juges indépendants devraient être prises par des pairs (voir le principe 1, paragraphe 2 ; voir également l'avis n° 1 du CCJE, paragraphe 37).

23. En conséquence, le nouveau HSYK est devenu une nouvelle institution forte et distincte non seulement juridiquement mais aussi concrètement. Il s'est développé, comptant 22 membres (dont 20 à plein temps), quelque 40 rapporteurs, approximativement 160 inspecteurs (juges de formation) au sein de la Commission d'inspection et 380 agents ordinaires environ. Cette institution, qui a son siège dans un bâtiment de 15 étages au centre d'Ankara, emploie en tout près de 600 personnes.

24. La Commission de Venise note que l'institutionnalisation du HSYK sera au moins aussi importante pour le rôle et les fonctions futurs que les règles formelles. La culture institutionnelle, la dynamique et le contexte, difficile à évaluer et à prévoir de l'extérieur, seront déterminants. Il faut espérer que le HSYK se développera de manière indépendante, impartiale, professionnelle et efficace.

25. Il semble que la récente réforme n'ait pas modifié l'administration du système judiciaire sur le fond, que les règles de désignation, de réaffectation et de révocation des juges et des procureurs ne soient pas modifiées en profondeur, pas plus que les procédures d'examen des plaintes ou les pouvoirs de supervision et d'inspection du système qui demeurent larges. L'interprétation et l'application de ces compétences peuvent naturellement changer sous la houlette du nouveau HSYK, en particulier avec le temps, mais elles ne s'inscrivent pas dans le cadre de la réforme officielle.

B. Observations générales sur la nouvelle réforme du HSYK

26. La nouvelle réforme du HSYK est régie par l'article 159 de la Constitution, lequel a été entièrement remanié en une disposition désormais relativement fournie régissant l'ensemble des principes fondamentaux de la nouvelle institution. Le projet de loi sur le HSYK met essentiellement en œuvre ces principes et vise à les rendre opérationnels. Il reste néanmoins un texte de loi très détaillé, avec 49 articles divisés en six parties.

27. A la lecture de l'article 159 de la Constitution et du projet de loi sur le HSYK, il est évident que les autorités turques connaissent les normes européennes établies par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ainsi que par la Commission de Venise dans ses rapports et avis antérieurs. Le projet de loi sur le HSYK reprend les critères de la Commission de Venise pour un certain nombre de points ; de manière générale, il mérite d'être salué comme un pas important et certain dans la bonne direction. En particulier, la Commission de Venise se félicite :

- de l'augmentation du nombre de membres du HSYK ;
- de la composition pluraliste du HSYK, dont 10 membres sont élus par leurs pairs ;
- de l'institutionnalisation du HSYK en tant qu'entité juridique distincte dotée d'un statut de droit public, d'une autonomie administrative, de son propre budget ainsi que de ses locaux et de son personnel ;
- de l'important transfert de compétences du ministère de la Justice au HSYK, que ce soit en matière juridique ou au niveau du personnel et des ressources ;
- de la réduction notable du pouvoir et du rôle du ministre de la Justice en tant que Président du HSYK ;
- de la création d'un système interne de recours et de l'introduction d'un contrôle juridictionnel des décisions qui restent à la discrétion du Président (ministre de la Justice).

28. Officiellement, le nouveau HSYK jouit d'une indépendance beaucoup plus grande que son prédécesseur, et le nouveau système satisfait à la plupart des normes européennes. Toutefois, la Commission de Venise a pris acte des vives controverses que suscite la question de savoir si la nouvelle structure se révélera de fait plus indépendante et impartiale que l'ancien Conseil. Les partisans de la réforme, qui dépassent le simple cercle des membres du parti au pouvoir, affirment que ce sera le cas. Pour les opposants à cette réforme en revanche, le système d'organisation et d'élection a été conçu et appliqué de manière à asseoir l'influence du parti au pouvoir sur le HSYK et, partant, en faire un organe subordonné. Il n'incombe pas à la Commission de Venise de juger du bien fondé de ces différents points de vue, ce qui, dans tous les cas, est difficile à évaluer de l'extérieur. Mais la Commission de Venise doit néanmoins être consciente des opinions et controverses sous-jacentes liées aux dispositions juridiques qu'elle doit examiner.

29. Si la majorité des nouvelles dispositions relatives au HSYK sont conformes aux normes européennes, certains aspects continuent de soulever des interrogations, ainsi que l'analysent les parties ci-après.

C. Composition et élection du HSYK

30. En vertu du nouveau système, le HSYK se compose désormais de 22 membres (avec 12 suppléants), dont le ministre de la Justice et son sous-secrétaire, qui y siègent d'office, et 20 autres membres dont le mandat les occupe à temps plein et qui n'ont donc plus aucun lien officiel avec leurs institutions d'origine. Sur ces 20 membres, quatre membres permanents sont nommés par le Président de la République, trois membres permanents et trois membres suppléants sont élus par la Cour de Cassation, deux membres permanents et deux membres suppléants sont élus par le Conseil d'Etat, un membre permanent et un membre suppléant sont élus par l'Académie de justice turque, sept membres permanents et quatre membres suppléants sont élus parmi les juges et les procureurs de première classe des juridictions civiles, et enfin, trois membres permanents et deux membres suppléants sont élus parmi les juges et les procureurs de première classe des juridictions administratives.

31. Ce système signifie que la composition d'origine du HSYK à sept membres est maintenue, avec deux représentants d'office du ministère de la Justice, ainsi que les trois membres de la Cour de Cassation et les deux membres du Conseil d'Etat. Cependant, s'y ajoutent désormais 15 autres membres, dont 10 (et six suppléants) sont directement élus par les juges et les procureurs de Turquie. Le projet de loi sur le HSYK s'inscrit donc dans le droit fil de la Recommandation CM/Rec(2010)12, selon laquelle :

« Au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire. » [...] « L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. Pour garantir son indépendance, au moins la moitié des membres de l'autorité devraient être des juges choisis par leurs pairs. »³

32. La Commission de Venise a adopté une approche plus nuancée, indiquant dans son Rapport de 2007 sur les nominations judiciaires que :

« S'agissant de la pratique actuelle en matière de composition des conseils de la magistrature, "une règle de base semble être qu'une grande proportion de ses membres se compose de membres de la magistrature et qu'un juste équilibre soit établi entre les membres de la magistrature et les autres membres de plein droit ou élus". Ainsi, une partie importante ou la majorité des membres du conseil de la magistrature devrait être

3. Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphes 27 et 46.

élue par les magistrats eux-mêmes. Afin d'assurer la légitimité démocratique du conseil de la magistrature, les autres membres devraient être élus par le Parlement parmi des personnes ayant les compétences juridiques appropriées, en tenant compte d'éventuels conflits d'intérêts. »⁴

33. Bien qu'il ait été suggéré que la présence, au sein du HSYK, de membres élus par le Parlement à la majorité qualifiée pourrait être un moyen de donner voix à la volonté du peuple⁵, l'article 159 de la Constitution a adopté une autre solution en confiant au Président de la République le soin de nommer quatre membres qui n'ont pas la qualité de juge. Le projet de loi sur le HSYK retient cette solution et établit que les membres concernés doivent avoir au moins 15 ans d'exercice « dans la discipline du droit dans les établissements d'enseignement supérieur » ou au moins 15 ans d'expérience en tant que conseiller juridique. S'il a peut-être été difficile d'adapter la disposition constitutionnelle dans une perspective plus pluraliste, compte tenu notamment de la nécessité d'éviter toute atteinte au pouvoir discrétionnaire du Président de la République, la solution retenue n'en établit pas pour autant un lien entre le HSYK et le Parlement, pas plus qu'elle ne garantit la représentation des différentes tendances politiques et culturelles, à l'image de la société turque. En conséquence, la relation entre le HSYK et le monde politique se fait par le biais du ministre de la Justice.

34. Si la Commission de Venise est dans l'ensemble favorable à la nouvelle composition du HSYK, elle regrette que le Parlement ne participe pas au processus de nomination des membres de cette structure. Il est souhaitable que les conseils de la magistrature accueillent en leur sein des membres qui n'appartiennent pas au pouvoir judiciaire. Néanmoins, il serait préférable que ce soit le pouvoir législatif, et non pas l'exécutif, qui nomme ces personnes.

35. La meilleure solution, que la Commission de Venise recommande, serait par conséquent de laisser le soin au Parlement d'élire, de préférence à la majorité qualifiée, au minimum les quatre membres qui sont aujourd'hui nommés par le Président, voire ceux qui représentent d'office l'exécutif (le sous-secrétaire), ce qui permettrait d'assurer la représentation des différents intérêts politiques, même si la présence du ministre de la Justice en tant que telle ne compromet pas l'indépendance du HSYK⁶.

36. La décision d'assurer une présence majoritaire au sein du HSYK de membres élus par le corps judiciaire mérite d'être saluée. Cependant, la formulation des dispositions relatives à l'échéance et aux principes des élections n'est pas tout à fait claire, notamment les deux premières phrases de l'article 19.2 du projet de loi. Si la première phrase ne semble rien apporter de nouveau, la deuxième semble octroyer à chaque juge et procureur le droit de voter

« pour la totalité des membres permanents et suppléants à élire ».

Si tel est le cas, la marge de manœuvre pour élire des candidats minoritaires (c'est-à-dire des candidats qui ne partagent pas le point de vue de la majorité) est restreinte, car les candidats qui recueillent la majorité des voix risquent d'occuper l'ensemble des sièges et d'exclure ceux qui bénéficient des voix d'une minorité. Il est vrai que les candidats se présentent à titre individuel et non pas dans le cadre de listes plurinominales (articles 20 et 21) et que la propagande électorale est interdite (article 25), mais ces règles n'excluent pas la possibilité de

4. Rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028), paragraphe 29.

5. Voir « A Judicial Conundrum: Opinions and Recommendations on Constitutional Reform in Turkey » (article, juillet 2010) écrit par Ozan Erözden, Ümit Kardaş, Ergun Özbudun et Serap Yazıcı, sous la direction de Serap Yazıcı, p. 17.

6. Voir le Rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028), paragraphe 33.

conclure des accords informels au sein de la majorité électorale afin d'éviter l'élection de candidats qui représentent des courants minoritaires ; or, si le HSYK se veut un organe représentatif de l'ensemble du corps judiciaire, ces candidats devraient, dans tous les cas, y siéger.

37. Dans la première proposition du Gouvernement concernant la révision de l'article 159, il était indiqué que chaque électeur ne voterait que pour un seul candidat, ce qui est une manière de promouvoir une composition pluraliste. Cependant, dans sa décision de juillet 2010, la Cour constitutionnelle a déclaré cette disposition inconstitutionnelle. Partant, les électeurs peuvent voter pour la totalité des candidats dans chaque catégorie. La Commission de Venise n'a pas vu les motifs de cette décision mais un simple résumé, qui est difficile à comprendre d'un point de vue constitutionnel extérieur. Or, au niveau des juges de rang inférieur, il semble que cette décision ait entraîné la constitution de plusieurs « listes » non officielles de candidats. Parmi celles-ci, ce serait la « liste » soutenue par le parti au pouvoir qui a gagné, avec 60 % des voix dans une élection à laquelle ont participé plus de 11 000 juges et procureurs. La composition de cette liste serait également relativement diversifiée, avec des personnes qui ne sont habituellement pas associées au parti au pouvoir, mais aussi d'anciens hauts responsables du ministère de la Justice (qui sont également des juges nommés).

38. Les électeurs ne devraient pas pouvoir voter pour la totalité des membres à élire. Cela permettrait de refléter tout l'éventail des intérêts divers et variés qui existent, conformément au principe de la démocratie. De plus, la possibilité d'être réélu en fin de mandat donne matière à critique, même si l'article correspondant dans le projet de loi sur le HSYK se fonde sur une disposition spécifique de la Constitution. La Commission de Venise note que le texte semble ne rien dire sur la manière de pourvoir les postes vacants.

39. Les dispositions relatives à la composition des chambres (article 8 du projet de loi) sont quelque peu complexes et, dans une certaine mesure, les juges et les procureurs sont affectés à une Chambre particulière selon qui les a élus. Ainsi, le membre élu par la Plénière de l'Académie de justice turque est affecté à la Première Chambre. La Cour de Cassation est représentée par un membre dans chacune des chambres. Les juges et les procureurs des juridictions civiles et pénales élisent deux membres pour la Première Chambre, trois membres pour la Deuxième Chambre et deux membres pour la Troisième Chambre. Les juges et les procureurs des juridictions administratives sont représentés par un membre dans chacune des chambres. Le Conseil d'Etat est représenté par un membre dans les Deuxième et Troisième chambres, tandis que le sous-secrétaire du ministre de la Justice siège à la Première Chambre. Sur les quatre membres nommés par le Président de la République, un membre est affecté à la Première Chambre, un membre à la Deuxième Chambre, et deux membres à la Troisième Chambre. Dans le cas du membre élu par l'Académie de justice turque, il est clair qu'il appartient à la Première Chambre de l'autoriser ou non à suivre une formation continue ; pour ce qui est des autres membres cependant, il conviendrait d'explicitier le raisonnement qui sous-tend le système de répartition.

D. Rôle du ministre de la Justice au sein du HSYK

40. La présence permanente du ministre de la Justice, en tant que Président d'office du HSYK, et de son sous-secrétaire, en tant que membre ordinaire du HSYK, est l'un des aspects les plus controversés de la réforme, même si les compétences et fonctions officielles du ministre en sa qualité de Président du HSYK ont été radicalement réduites et limitées par rapport au système antérieur. La Commission de Venise se félicite de ce rôle réduit, qui représente un progrès important.

41. En vertu des nouvelles dispositions, le Président (ministre de la Justice) semble, d'un point de vue juridique, avoir un rôle avant tout honorifique. Il conserve néanmoins des pouvoirs importants, notamment pour l'établissement de l'ordre du jour, la nomination du Secrétaire

Général et l'approbation des propositions d'enquête par la Chambre compétente du HSYK (la Troisième Chambre), ce qui, dans la réalité, lui donne un droit de veto sur les enquêtes visant des juges ou des procureurs. Le Président (ministre) ne peut assister aux réunions plénières sur les procédures disciplinaires, ni siéger à l'une ou l'autre des chambres, ni participer aux travaux de ces dernières. Néanmoins, il peut influencer d'autres décisions qui touchent des juges lorsque la Plénière examine les décisions des chambres.

42. La Commission de Venise estime qu'il serait préférable de limiter encore les pouvoirs du Président (ministre). En particulier, son droit de veto sur les enquêtes visant des juges ou des procureurs devrait être supprimé. Il est également nécessaire de réfléchir plus avant sur la question de savoir si le Président (ministre) devrait présider la Plénière ou si son rôle pourrait être restreint de telle sorte qu'il soit exclu des questions relatives à l'organisation interne et au fonctionnement du pouvoir judiciaire ou des décisions concernant des juges, telles que les nominations, les réaffectations, les promotions ou les classifications.

43. La responsabilité politique en matière judiciaire incombe au premier chef au ministre de la Justice. La Note d'information qui accompagne le projet de loi sur le HSYK explique que le ministère de la Justice est :

« le ministère associé pour le Conseil supérieur »

et que

« cette notion – de ministère associé – est utilisée pour des organes autonomes et est l'expression du lien le plus mince qui puisse exister avec le ministère compétent dans le droit public turc ».

Dans cette perspective, qui n'est pas conforme à la culture juridique turque, le ministère peut être qualifié d'organe politique de l'Etat et, partant, l'indépendance du HSYK risque d'être compromise par les pouvoirs dévolus à l'Etat.

44. Sur cette base et sur le principe, la Commission de Venise ne se considère pas nécessairement, pour l'heure, contre la participation du ministre et du sous-secrétaire au HSYK. Elle ne pourra cependant juger du bien-fondé de ce dispositif qu'à l'aune de son fonctionnement dans la pratique. S'il s'avère que la position des deux membres du Gouvernement sert de moyen pour exercer des pressions et une influence indues sur le HSYK, il conviendra alors de réexaminer ce modèle et, le cas échéant, de le modifier lors de la prochaine phase de la réforme constitutionnelle.

45. Si l'intention des rédacteurs du projet de loi est d'octroyer au HSYK la plus grande indépendance possible, dans le cadre prévu par la Constitution, ils pourraient obliger le ministre et le Vice-président du HSYK à se concerter pour fixer l'ordre du jour de la Plénière. Ce pourrait être une solution qui s'inscrive dans les limites de l'autorité conférée au ministre par le projet de loi sur le HSYK, qui exige que le Président nomme le Secrétaire Général du Conseil parmi trois candidats désignés par la Plénière. La délégation de la Commission de Venise qui s'est rendue à Ankara a été informée que le projet de loi sur le HSYK serait probablement amendé dans ce sens avant son adoption.

46. Par ailleurs, la délégation de la Commission de Venise en visite à Ankara a été informée que les pouvoirs du ministre ne sont pas absolus, mais « non discrétionnaires ». Si cette expression signifie que le Président n'est pas entièrement libre pour exercer ses pouvoirs, on pourrait suivre le même raisonnement pour d'autres aspects qui posent problème dans le projet

de loi. Par exemple, la décision de conférer au HSYK une autonomie sur le plan budgétaire et administratif est une mesure louable : le Conseil disposera en effet de ses propres locaux, de son secrétariat et d'un budget indépendant, mais les articles 6 et 7 du projet de loi ne disent rien sur la manière dont ce budget sera adopté.

47. Le droit de veto du Président (ministre) sur les propositions d'enquête par l'organe compétent du HSYK (troisième Chambre) devrait être supprimé. En effet, il donne au ministre la possibilité d'abuser de ce pouvoir pour bloquer toute enquête légitime qui gêne le Gouvernement. Dans de nombreux pays, ce risque serait contrebalancé par des normes et traditions politiques tacites rendant politiquement impossible, pour un ministre, de s'ingérer dans des procédures judiciaires de ce type. En Turquie, on ne peut encore compter sur un tel système.

48. Il convient de noter également que le droit de veto du Président (ministre) peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Si cette compétence était attribuée au HSYK, la décision ne pourrait faire l'objet d'un recours, sauf s'il est question de relever un juge ou un procureur de ses fonctions (c'est-à-dire de révocation). Voir paragraphes 55-56 ainsi que la partie sur le contrôle juridictionnel, paragraphes 74-77 ci-dessous.

E. Compétences du HSYK en matière d'inspection et de supervision

49. A l'heure actuelle, la principale préoccupation de la Commission de Venise concernant le HSYK en Turquie ne porte pas tant sur le cadre institutionnel, qui a manifestement été amélioré, mais sur les compétences *fondamentales* en matière de supervision et de contrôle. Dans une large mesure, cette préoccupation trouve sa source dans les nouvelles dispositions de la Constitution. La Commission de Venise est consciente que le projet de loi sur le HSYK ne peut pas modifier la Constitution, et ses recommandations ont donc trait au processus de réforme en cours, et notamment à l'article 159 de la Constitution. Si la plupart des compétences fondamentales ne semblent pas avoir été modifiées par la réforme, elles seront désormais exercées par un Conseil plus représentatif et pluraliste, jouissant d'une plus grande légitimité.

50. Il existe souvent dans les pays européens une forme ou une autre d'organe d'inspection chargé de superviser, dans une certaine mesure, les juges et/ou les procureurs pour s'assurer qu'ils s'acquittent correctement de leurs fonctions. Certains pays ont mis en place des institutions pour ce faire, d'autres font sans. Cependant, si l'on se place dans une perspective comparative, il est clair que les compétences du HSYK turc en matière de supervision et de contrôle des juges et des procureurs non seulement sont plus importantes que dans la plupart des autres pays européens, mais ont jusqu'ici été interprétées et appliquées d'une manière qui a permis d'exercer une influence considérable – notamment politique, ce qui suscite maintes controverses – sur les compétences essentielles des juges et des procureurs.

51. S'agissant de l'indépendance, de l'efficacité et de la légitimité du pouvoir judiciaire turc à l'avenir, la question fondamentale qui se pose est de savoir si la récente réforme institutionnelle modifiera la manière dont les compétences fondamentales du HSYK sont exercées, ou si la tradition d'ingérence politique se perpétuera.

52. D'un point de vue juridique, la disposition centrale à cet égard semble être l'article 17 du projet de loi sur le HSYK, qui définit les « fonctions et compétences des inspecteurs du Conseil ». La compétence générale visée à l'article 17.1 est très large, prévoyant notamment que les inspecteurs ont le droit et le devoir de :

« contrôler si les juges et les procureurs s'acquittent de leurs fonctions conformément aux lois, réglementations, arrêtés et circulaires ».

Ce que vient limiter l'article 17.4, selon lequel les inspecteurs :

« conformément aux principes de l'indépendance de la justice et de l'inamovibilité des juges, ne peuvent porter atteinte au pouvoir judiciaire ni à la discrétion des juges... ».

53. La Commission de Venise estime que, même si les compétences très larges en matière de supervision prévues à l'article 17.1 sont en principe contrebalancées par l'article 17.4, il serait préférable de les réglementer d'une manière plus restreinte et détaillée, avec une plus grande précision et prévisibilité. Dans l'attente, il est capital d'interpréter et d'appliquer l'article 17 d'une manière restrictive qui ne porte atteinte, ni directement ni indirectement, à l'indépendance de la justice.

54. Sur cette base, la Commission de Venise recommande vivement de réviser l'article 17 du projet de loi sur le HSYK et de restreindre son champ d'application afin de se conformer aux normes européennes et d'éviter toute atteinte aux activités qui sont protégées par la garantie de l'indépendance de la justice. A cette fin, il convient de noter que la formulation du projet de loi diffère de celle de la Constitution (et est peut-être plus générale) (par exemple : « comportement et conduite » c. « attitudes et actes » ; « statut et fonctions » c. « compétences et fonctions »).

55. Le projet de loi sur le HSYK ne prévoit pas de voie de recours devant une juridiction de droit contre une décision disciplinaire qui viserait un juge ou un procureur, à l'exception des cas où il est question de révocation. Il existe évidemment une forme de recours interne dans le sens où la Plénière peut réexaminer la décision d'une Chambre. Dans d'autres avis, la Commission de Venise a exprimé le point de vue selon lequel les décisions disciplinaires devraient pouvoir être contestées ou réexaminées par un tribunal⁷.

56. De plus, si des juges ou des tribunaux commettent des erreurs dans l'application du droit, celles-ci peuvent être réparées par voie de recours, à l'initiative des parties intéressées et non pas par l'intervention de juges ou d'autres personnes ou instances de rang supérieur. Les juges bénéficient d'une immunité fonctionnelle. La réparation des erreurs judiciaires devrait se faire dans le cadre d'un système de recours approprié.

57. En outre, les pouvoirs de sanction devraient être restreints aux cas de manquement grave. A cet égard, le projet de loi sur le HSYK va trop loin lorsqu'il étend les pouvoirs disciplinaires en général aux « attitudes » et aux « actes »⁸ des membres du corps judiciaire afin de vérifier qu'ils soient « conformes aux obligations liées à leurs compétences et leurs fonctions »⁹.

58. D'après l'Avis n° 10 du CCJE :

« Un juge qui ne traite pas les dossiers qui lui sont confiés par paresse ou qui fait preuve d'incompétence grossière et manifeste dans l'accomplissement de ses tâches doit être soumis à une procédure disciplinaire. Mais là encore, comme l'Avis n°3(2002) du CCJE l'a déjà souligné, il importe que le juge soit protégé par une procédure disciplinaire

7. Par exemple, Avis sur la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et les procédures disciplinaires à leur égard CDL-AD(2007)009, paragraphes 8, 9, 23 et 29 ; Avis conjoint sur la loi relative au système judiciaire et au statut des juges d'Ukraine CDL-AD(2010)026, paragraphes 77 et 90.

8. La Commission de Venise a été informée que les « actes » et « attitudes » (l'expression « comportement éthique » serait une meilleure traduction) renvoient uniquement aux comportements qui constituent un manquement à la discipline. Cependant, il est indispensable de clarifier ce point dans des termes juridiques qui excluent toute interprétation large de ce que constitue un comportement éthique.

9. Voir article 9.2.c et 9.3.c du projet de loi sur le HSYK.

garantissant le respect du principe de l'indépendance judiciaire, menée par un organe dégagé de toute influence politique statuant sur des fautes disciplinaires clairement définies : le Chef de l'Etat, le ministre de la justice ou tout autre représentant des autorités politiques ne doivent pas faire partie de l'instance disciplinaire. »¹⁰

59. Une autre question sur laquelle il convient de se pencher concerne les tâches qui incombent au HSYK et leur répartition entre les différentes chambres. A cet égard, il convient de noter que le projet de loi sur le HSYK charge deux organes différents de superviser les activités judiciaires, à savoir (1) la Commission d'inspection du HSYK (voir article 14) et (2) le bureau des inspecteurs judiciaires au sein du ministère de la Justice (Commission d'inspection du ministère, voir article 15.2). Il semble que la compétence de ce dernier se limite aux tâches administratives des services judiciaires et des procureurs ; or, la Commission d'inspection du HSYK devra également contrôler le respect, par les juges, des circulaires administratives. On pourrait envisager de fusionner ces deux organes pour créer un organe unique d'inspection.

60. En vertu de l'article 9, la Troisième Chambre est en charge de l'inspection (à travers la Commission d'inspection) des juges et des procureurs pour vérifier qu'ils s'acquittent de leurs fonctions conformément aux lois, réglementations, arrêtés et circulaires ; elle doit examiner les notes et les réclamations concernant des juges ou des procureurs – et prendre les mesures qui s'imposent – et contrôler si les juges et les procureurs commettent des infractions en relation avec ou dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions¹¹ ou :

« si leurs attitudes et leurs actes sont conformes aux obligations liées à leurs compétences et leurs fonctions ».

61. Il faudrait définir de manière très restrictive ce que l'on entend par « attitudes » et « actes ».

62. En outre, cette disposition est problématique en ce qui concerne la relation entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. D'un côté, il est clair que la marge de manœuvre dont dispose le HSYK en matière disciplinaire est restreinte par l'obligation d'obtenir l'autorisation du ministre de la Justice avant de mener une enquête préliminaire ou une instruction concernant un juge ou un procureur. D'un autre côté, les modalités de coexistence entre cette disposition (qui se fonde sur l'article 159 de la Constitution) et l'article 144 de la Constitution ne sont pas claires. A vrai dire, ce dernier dispose que :

« Le ministère de la Justice, par le biais de ses inspecteurs judiciaires et inspecteurs internes, est chargé des procédures en matière de supervision, d'instruction, d'inspection et d'enquête préliminaire visant des services judiciaires et des procureurs pour ce qui est de leurs obligations administratives ».

63. Bien qu'il soit parfois difficile de faire la distinction entre ces différentes fonctions, l'expression « obligations administratives » doit être interprétée au sens strict afin de s'assurer que l'inspection effectuée par le ministère de la Justice ne porte pas atteinte à la garantie de l'indépendance de la justice.

64. La logique qui sous-tend la répartition des tâches entre la Première et la Deuxième Chambre du HSYK semble obscure. Ainsi, la Première Chambre est chargée des « nominations et réaffectations » tandis que la Deuxième Chambre s'occupe des « réaffectations » vers une autre localité sur la base d'une autorisation temporaire ou des révocations à la suite d'enquêtes disciplinaires ou pénales. La Première Chambre se charge donc des nominations et de la « répartition » (on ne sait pas vraiment ce qui est entendu par ce terme) ainsi que de l'octroi des autorisations permanentes ; la Deuxième Chambre est, elle,

10. Avis n° 10 du CCJE, paragraphe 63.

11. Voir également l'article 159 de la Constitution.

chargée d'admettre les juges candidats dans la profession, de prendre des décisions concernant les demandes de réaffectations des juges ou des procureurs ou les demandes de membres d'autres professions souhaitant servir en tant que juge ou procureur. Ces dispositions semblent quelque peu se chevaucher.

65. De plus, il ne semble pas logique que, puisque la Troisième Chambre est chargée de l'inspection et des questions relatives à la commission d'infractions par des juges et des procureurs en relation avec ou dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, il incombe à la Deuxième Chambre de relever un juge de ses fonctions à la suite d'une enquête disciplinaire ou pénale. On ne comprend pas vraiment si la Troisième Chambre est censée examiner les rapports pour les transmettre à la Deuxième Chambre, qui doit prendre une décision puis la renvoyer devant la Plénière. Le raisonnement sur lequel s'appuie le système d'attribution des fonctions n'est pas clair.

66. Enfin, la question de la participation du ministre de la Justice aux procédures d'inspection mérite examen. Si le projet de loi sur le HSYK n'y fait aucune référence, l'article 144 de la Constitution dispose que « l'inspecteur judiciaire » s'acquitte de ses fonctions « au sein du ministère de la Justice ». Il serait utile de préciser comme cet article se rapporte à l'article 14 et seq.

F. Statut juridique des membres du HSYK

67. Vu de l'extérieur, les dispositions du projet de loi relatives aux enquêtes et aux sanctions visant des membres du HSYK semblent étranges car le HSYK est composé de membres qui sont sélectionnés et élus de manière officielle, avec de nombreuses garanties quant à leurs compétences. En règle générale, ils n'agissent donc pas à titre individuel mais font partie du HSYK, qui est composé de 22 membres, et relèvent d'une des trois chambres du Conseil, chacune comptant sept membres permanents. Les méthodes de travail sont définies aux articles 29-33 du projet de loi sur le HSYK. Dans un tel contexte, le risque de manquement, d'infraction pénale, etc., peut exister mais devrait être très faible.

68. En cas d'allégation de comportement répréhensible, les membres du HSYK sont assujettis aux procédures normales d'enquête et de poursuites. Cette disposition est vraisemblablement destinée à protéger les membres du HSYK contre toute accusation arbitraire ou injustifiée. Cependant, il semble à vrai dire excessif de subordonner, comme le fait l'article 38.1, l'ouverture d'une enquête et de poursuites en cas d'infraction commise par un membre élu du Conseil à l'autorisation de la Plénière du HSYK, même lorsqu'il s'agit d'une infraction privée qui n'a rien à voir avec l'exercice des fonctions de membre du HSYK. Dans d'autres avis, la Commission de Venise s'est montrée critique à l'égard de l'octroi d'immunités trop importantes aux juges¹². En l'espèce, on a du mal à comprendre pourquoi les membres du HSYK devraient bénéficier d'une immunité – que seul le HSYK peut lever – concernant l'ouverture d'enquêtes et de poursuites. La seule exception à cette règle semble être pour les cas de flagrant délit (article 38.9).

69. L'explication réside dans le fait que dans le système juridique turc, il existe plusieurs procédures spéciales d'enquête pour les agents publics. Ainsi, les universitaires, les militaires, les bureaucrates de haut rang et les membres du Parlement relèvent tous de procédures spéciales d'enquête. Celles-ci sont destinées à protéger tant les victimes que les agents publics dont on présume qu'ils ont commis une infraction. L'introduction d'une procédure spéciale d'enquête pour les membres du HSYK trouve son fondement dans le système juridique turc. En particulier, les membres de la Cour de Cassation et ceux du Conseil d'Etat, qui siègent

12. Par exemple, Avis sur les projets d'amendements à la Loi constitutionnelle sur le statut des juges du Kirghizistan CDL-AD(2008)039, paragraphes 21-22, 24, 60 et 64.6 ; Avis conjoint sur le projet de loi relative au système judiciaire et au statut des juges d'Ukraine CDL-AD(2010)003, paragraphes 27-28 et 123.3.

également au HSYK, relèvent d'une procédure spéciale d'enquête en vertu des réglementations respectives de ces institutions. Les rédacteurs du projet de loi ont donc jugé important d'instaurer une seule et unique procédure d'enquête pour l'ensemble des membres du HSYK, qui proviennent de différentes institutions et de différents niveaux du système judiciaire, dans le but de garantir le bon fonctionnement du HSYK. La Commission de Venise comprend que l'objectif poursuivi consiste à harmoniser les règles applicables aux membres du HSYK, mais se demande s'il ne serait pas préférable de simplifier et de réduire le nombre de ces règles dans le système juridique turc.

G. Relation entre les juges et les procureurs au sein du HSYK

70. Dans les pays européens qui avaient jusqu'ici tendance à réglementer les activités des juges et des procureurs de la même manière, on observe ces dernières décennies une distinction de plus en plus nette entre les deux professions. Le projet de loi sur le HSYK soumet toutefois les juges et les procureurs – qu'il considère comme une seule catégorie – aux mêmes règles. Néanmoins, l'évolution récente des choses en Turquie montrent qu'une distinction entre les deux professions commence à s'opérer.

71. Dans le système turc, le ministère public fait partie du pouvoir judiciaire, et le HSYK supervise tant les juges que les procureurs. Le problème de la relation entre le ministère public et le ministère de la Justice n'est pas résolu et soulève la question de savoir si l'exécutif est autorisé à adopter des circulaires sur les activités du ministère public. L'article 4.1.c.2 autorise le HSYK à diffuser des circulaires sur « les tâches judiciaires des procureurs autres que celles qui sont liées au pouvoir d'évaluer les éléments de preuve et de déterminer l'infraction ». Il conviendrait peut-être de clarifier cette disposition ; elle fait en effet référence à des tâches judiciaires qui devraient être mieux définies afin de préserver l'indépendance des activités du ministère public. Mais, le fait que même cette disposition fasse la distinction entre les fonctions administratives des juges (article 4.1.c.1) et les fonctions judiciaires des procureurs donne l'impression que le statut constitutionnel des procureurs n'est pas comparable à celui des juges ; il faudrait donc le définir plus précisément.

72. Il convient de noter que les juges et les procureurs des juridictions civiles et pénales ont conjointement le droit d'élire sept membres permanents et quatre membres suppléants et que les juges et les procureurs des juridictions administratives élisent conjointement trois membres permanents et deux membres suppléants. La Commission de Venise ne dispose d'aucune information concernant le nombre total respectif de juges et de procureurs élus, mais il pourrait très bien arriver que ne soient élus que des juges ou que des procureurs, ou du moins que les uns ou les autres soient majoritaires. Or, il semblerait souhaitable de distinguer les deux professions. La Commission de Venise, dans des avis précédents, a fait part de ses préoccupations quant à des systèmes qui mélangent juges et procureurs dans les conseils supérieurs de la magistrature et entraînent une situation dans laquelle, notamment, des procureurs se retrouvent en position de juger des juges lorsqu'il est question de discipline, voire de suspension des fonctions¹³. Dans d'autres avis, la Commission de Venise a exprimé le point de vue selon lequel une telle situation ne devrait pas se produire et, lorsque le conseil de la magistrature est composé à la fois de procureurs et de juges, les tâches devraient être réparties entre les chambres de manière à garantir que l'indépendance de la justice ne soit pas compromise en permettant à des procureurs d'exercer un contrôle sur des juges¹⁴. Ces avis ont souligné la différence importante qui existe entre les fonctions de juge et celles de procureur, et ce même dans les juridictions où les procureurs sont considérés comme des membres de la magistrature.

13. Avis sur la loi albanaise relative à l'organisation judiciaire (Chapitre VI de la Constitution transitoire de l'Albanie) CDL(1995)074 ; Avis sur le projet de loi relatif au Haut Conseil judiciaire de la République de Serbie CDL-AD(2008)006, paragraphes 19 et 21.

14. Avis sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie CDL-INF(1999)005, paragraphe 28.

73. L'article 159 de la Constitution ne fait aucune distinction entre les juges et les procureurs. L'article 159.1 dispose que leurs fonctions se distinguent dans la mesure où elles doivent être exercées conformément, d'une part, au principe de l'indépendance de la justice, d'autre part, au principe de l'inamovibilité des juges. La garantie de l'indépendance concerne-t-elle uniquement les tribunaux, c'est-à-dire les organes qui statuent ? Qu'en est-il de l'inamovibilité ? Faudrait-il la distinguer de l'indépendance de la justice et concerne-t-elle également les procureurs ? Si tel est le cas, la garantie du statut personnel des procureurs n'est pas liée aux garanties respectives de chaque fonction. Des problèmes peuvent surgir tant pour ce qui est de la composition du HSYK et des chambres que pour ce qui est des procédures et des activités fondamentales de l'institution. Même dans les systèmes juridiques où le ministère public relève du pouvoir judiciaire, ces deux fonctions sont différenciées et ne devraient donc pas être réglementées de la même manière. Le système turc actuel ne reflète pas ces différences et devrait être réexaminé afin de les prendre en compte, que ce soit au niveau des règles organisationnelles ou des règles relatives aux activités fondamentales.

H. Contrôle juridictionnel

74. L'article 7.2.c du projet de loi sur le HSYK donne compétence à la Plénière du HSYK pour « examiner les objections soulevées contre les décisions prises par les chambres et rendre des décisions en la matière ».

75. L'article 33 ajoute que le réexamen par la Plénière de ses décisions « initiales » et des décisions des chambres peut être demandé par le Président ou par « les personnes intéressées » dans les 10 jours suivant la notification des décisions en question ; des recours peuvent également être introduits concernant des décisions d'ordre disciplinaire ; les décisions de la Plénière concernant ces recours sont définitives et ne peuvent être contestées devant les autorités judiciaires, à moins qu'il ne s'agisse de révocation, auquel cas c'est le Conseil d'Etat qui procède au réexamen, en tant que juridiction de première instance. Il faudrait qu'il y ait un contrôle juridictionnel des actes du HSYK qui concernent les juges selon des modalités et des procédures définies par la loi.

76. Par ailleurs, en ce qui concerne les questions disciplinaires, on pourrait considérer que le HSYK est un organe judiciaire supérieur et que, par conséquent, les dispositions du projet de loi sur le HSYK sont conformes aux normes européennes, telles qu'énoncées au Principe VI.3 de la Recommandation n° R(94)12. Cependant, dans les informations transmises par les autorités turques à la Commission de Venise, le HSYK est couramment qualifié d'organe administratif. La Commission de Venise estime qu'il convient de prévoir une voie de recours devant une juridiction de droit à titre de garantie supplémentaire de l'indépendance de la justice et afin de protéger les personnes concernées. Cela devrait s'appliquer non seulement aux décisions disciplinaires, mais aussi aux autres décisions qui ont une incidence sur les intérêts et les droits des juges et des procureurs.

77. L'article 159 de la Constitution et le projet de loi sur le HSYK disposent que la décision du Président (ministre) d'approuver ou de rejeter l'ouverture d'une enquête peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Aucune mention n'est faite de la manière dont ce contrôle sera effectué, mais la délégation de la Commission de Venise qui s'est rendue à Ankara a été informée que la décision en question sera traitée comme toute autre décision administrative ordinaire et relèvera du tribunal administratif de première instance, selon les critères généraux habituels qui s'appliquent dans ce cas. Il appartiendra probablement à l'intéressé d'introduire le recours. La manière dont ce système fonctionnera dans la pratique est difficile à évaluer de l'extérieur, mais on peut d'ores et déjà se demander si un tel dispositif sera réellement suffisant pour garantir un contrôle et un examen effectifs de ce qui est en réalité une décision ministérielle de ne pas ouvrir une enquête malgré la proposition de la Chambre compétente du HSYK.

I. *Autres aspects*

78. Une brève clarification s'impose en ce qui concerne l'article 2 du projet de loi sur le HSYK, qui contient des définitions de différents termes, mais pas de celui de « juridiction ». La situation en Turquie suggère qu'une juridiction ordinaire, que ce soit en matière civile ou pénale, est composée de un ou trois juge(s) et dispose de son propre greffe et personnel. Néanmoins, dans un tribunal, on peut trouver différentes juridictions qui traitent du même genre d'affaires, lesquelles leur sont attribuées selon un système automatisé. Dans d'autres pays, on définirait une juridiction comme une autorité judiciaire dans une région donnée chargée d'examiner les affaires pénales et civiles selon un système géré au plus haut niveau de l'organisation judiciaire. Il semble que les juridictions administratives en Turquie soient organisées selon ce dernier système. Il est donc important, à des fins d'interprétation du projet de loi sur le HSYK, de définir clairement le terme « juridiction ». Celui-ci est en effet souvent utilisé en relation avec les tribunaux administratifs, mais également dans d'autres contextes, auquel cas il serait bon de le clarifier.

79. L'article 11 du projet de loi sur le HSYK, qui porte sur le rôle du Secrétaire Général, constitue une amélioration majeure par rapport à la situation antérieure. Les activités du HSYK sont importantes et concernent environ 11 000 juges et procureurs. Il convient donc de mettre en place une organisation d'appui, qui soit de préférence indépendante du ministère de la Justice et jouisse d'une autonomie suffisante. L'idée semble être que seuls les juges peuvent assumer de telles fonctions (voir également l'article 12), et que le rôle de Secrétaire Général relève de la gestion, avec néanmoins d'importantes responsabilités. L'argument peut néanmoins être avancé que, de manière générale, les juges font rarement de bons managers ; aussi serait-il peut-être nécessaire de revoir la condition qui veut que ce poste soit attribué à un juge.

80. Il serait peut-être également utile de renvoyer aux conclusions du Rapport de la CEPEJ sur les conseils de la magistrature dans les pays de l'Union européenne, qui suggère d'adopter, de manière très générale, des réglementations en matière de description des fonctions de ces conseils. La formulation d'avis ne devrait pas porter sur les seuls textes adoptés officiellement par les pouvoirs publics des autres pays, mais aussi sur le comportement politique de ces pouvoirs et la manière dont ils expriment leurs idées et leurs intentions, dans la mesure où cela peut avoir une incidence sur le statut constitutionnel du corps judiciaire. Le Conseil supérieur de la magistrature italien, par exemple, a établi un précédent intéressant à cet égard lorsqu'il a réagi à des déclarations de responsables politiques qui compromettaient l'indépendance de la justice ainsi que sa dignité.

VI. CONCLUSION

81. La Commission de Venise se félicite du processus de réforme constitutionnelle de 2010, qu'elle considère comme un pas dans la bonne direction sur la voie de la modernisation de la Constitution turque. La Commission de Venise tient à encourager les autorités turques à poursuivre sur cette voie et, ce faisant, à élargir le processus en invitant les partis de l'opposition, la société civile, les organisations non-gouvernementales et l'ensemble de la population à participer activement à un processus qui devrait être aussi inclusif et transparent que possible.

82. En ce qui concerne la réforme du HSYK, la Commission de Venise estime qu'elle améliore considérablement la situation, en particulier en transférant les compétences du ministère de la Justice au HSYK, en diversifiant la composition du HSYK, en accroissant l'indépendance de la structure tant dans la législation qu'en lui affectant des ressources suffisantes, ainsi qu'à travers d'autres mesures.

83. Cependant, il y a encore matière à amélioration par le biais de révisions futures de la loi et, dans l'idéal, de l'article 159 de la Constitution. Mentionnons notamment la nécessité de :

- revoir la composition du HSYK en remplaçant en particulier le sous-secrétaire et les membres nommés par le Président, éventuellement par des membres nommés par le pouvoir législatif à la majorité qualifiée ;
- revoir les pouvoirs très étendus en matière d'inspection et de supervision prévus à l'article 159 de la Constitution et à l'article 17 du projet de loi sur le HSYK, afin de s'assurer qu'ils ne portent pas atteinte à l'indépendance de la justice, et de préférence dans le cadre d'une réforme générale du système judiciaire (voir paragraphes 85 et 86) ;
- revoir la relation entre les juges et les procureurs, en tenant compte de leurs fonctions respectives et de la nécessité de les distinguer sur le plan procédural ainsi que de veiller à ce que les deux catégories soient représentées. A cet égard, la relation entre l'Académie de justice turque et le HSYK doit être réexaminée ;
- revoir les règles et les pratiques en matière d'élection des membres du HSYK, qui devraient être conçues de sorte à garantir une représentation diversifiée et pluraliste.

84. A 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'Etat.

85. La Commission de Venise tient à encourager les autorités turques et le législateur à ne pas s'arrêter à une simple réforme institutionnelle mais à réviser et réformer l'essence même du système de supervision et de contrôle judiciaire, qui est aujourd'hui strict et centralisé. En particulier, il conviendrait de réexaminer si les compétences très larges en matière d'inspection sont véritablement nécessaires et de prendre des mesures afin de garantir que ce contrôle ne porte, ni directement ni indirectement, atteinte à l'indépendance de la justice. En outre, on pourrait se pencher sur la question de savoir dans quelle mesure ce système très centralisé pourrait en partie être décentralisé et assoupli, en confiant certaines tâches de supervision aux juridictions elles-mêmes, dans le cadre de leur activité ordinaire. En particulier, on pourrait envisager d'introduire un système dans lequel des juridictions régionales seraient compétentes pour régler les problèmes administratifs quotidiens des tribunaux de manière relativement autonome, par le biais d'un président de tribunal ou d'une structure collégiale, et étudier les moyens de déléguer l'exercice de certaines fonctions en matière disciplinaire.

86. La Commission de Venise tient également à encourager les autorités turques à accélérer le processus de réforme judiciaire en général, y compris par la mise en place de cours d'appel régionales, qui devraient servir à renforcer la qualité des procédures et des décisions judiciaires. La réforme judiciaire devrait avoir pour objectif général d'instaurer un système que l'ensemble des parties concernées estime légitime et qui prononce des décisions de qualité. Dans un tel système, la nécessité d'une inspection centralisée sera moindre et la contestation des décisions rendues sera plus généralement orientée vers le système ordinaire de recours et non pas vers une autorité centrale de la capitale.

87. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités turques pour toute autre aide dont elles pourraient avoir besoin.