



Strasbourg, le 21 mars 2022

CDL-AD(2022)005

Avis n° 1073/2021

Or. angl.

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

**CROATIE**

**AVIS**

**SUR L'INTRODUCTION DE LA PROCÉDURE DE RENOUVELLEMENT  
DES HABILITATIONS DE SÉCURITÉ PAR LE BIAIS  
D'AMENDEMENTS À LA LOI SUR LES TRIBUNAUX**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 130<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 18-19 mars 2022)**

**sur la base des commentaires de**

**M. Iain CAMERON (membre, Suède)  
M. António Henriques GASPAR (membre, Portugal)  
M. Martin KUIJER (membre suppléant, Pays-Bas)**

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte et procédure.....	3
III.	Analyse du projet de loi .....	5
A.	Remarques générales .....	5
B.	La nécessité de soumettre tous les juges à une habilitation de sécurité périodique.....	7
C.	Questions spécifiques .....	9
1.	Le cadre institutionnel.....	9
2.	La procédure de contrôle de sécurité et les possibilités de recours .....	11
IV.	Conclusion .....	14

## I. Introduction

1. Par lettre du 14 décembre 2021, M. Ivan Malenica, ministre de la Justice et de l'Administration publique de Croatie, a sollicité un avis de la Commission de Venise sur l'introduction de la procédure de renouvellement des habilitations de sécurité par le biais d'amendements à la loi sur les tribunaux (CDL-REF(2022)001). Il a précisé que cette demande était faite conformément à l'encouragement du Commissaire européen à la Justice M. Didier Reynders. Le ministre a indiqué qu'il souhaitait recevoir l'avis de la Commission par le biais de la procédure d'urgence au plus tard le 15 janvier 2022. La Présidente de la Commission a toutefois répondu le 21 décembre 2022 qu'il ne serait pas possible de préparer un avis aussi complexe dans un délai aussi court et sans bénéficier d'échanges de vues approfondis avec les parties prenantes concernées. Elle a donc proposé de procéder à un avis ordinaire qui serait soumis à la 130<sup>ème</sup> session plénière en mars 2022.
2. M. Iain Cameron, M. António Henriques Gaspar et M. Martin Kuijer ont été les rapporteurs de cet avis. Les 2 et 3 février 2022, une délégation de la Commission de Venise composée de MM. Gaspar et Kuijer, accompagnée de M. Michael Janssen (Secrétariat de la Commission), a tenu des réunions à Zagreb avec des représentants du ministère de la Justice et de l'Administration publique, de la Cour suprême, du Conseil judiciaire de l'État, du Conseil des procureurs de l'État, du Bureau du procureur de l'État, de l'Association des juges croates, ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La Commission est reconnaissante aux autorités croates pour l'excellente organisation de ces réunions.
3. Les amendements proposés ont été adoptés par le Parlement le 11 février 2022 dans le cadre d'une réforme plus vaste de l'organisation judiciaire ("Amendements à la loi sur les tribunaux").
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi fournie par les autorités de Croatie. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points, par conséquent, certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.
5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions. Il a été examiné par la sous-commission sur le pouvoir judiciaire le 17 mars 2022. Suite à un échange de vues avec le ministre de la Justice et de l'Administration publique de Croatie, M. Ivan Malenica, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 130<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 18-19 mars 2022).

## II. Contexte et procédure

6. Le système judiciaire croate a une histoire récente mouvementée dans laquelle les interférences politiques avec l'indépendance judiciaire n'étaient pas rares au milieu des années 1990 et l'influence politique dans les procédures de révocation et de nomination s'est poursuivie jusqu'en 2000.<sup>1</sup> À la suite de l'adhésion de la Croatie à l'UE en 2013, les activités de réforme judiciaire ont été fondées sur la mise en œuvre de la stratégie de développement judiciaire 2013-2018, et ont visé à améliorer la transparence et la responsabilité du pouvoir judiciaire ainsi qu'à renforcer son autonomie et son indépendance.<sup>2</sup> À cette fin, des amendements à la loi de 2018 sur

---

<sup>1</sup> Voir Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption à l'égard des membres du parlement, des juges et des procureurs, Rapport d'évaluation Croatie, 2013, paragraphe 82, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/croatia>.

<sup>2</sup> Voir [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020\\_rule\\_of\\_law\\_report\\_-\\_input\\_from\\_member\\_states\\_-\\_croatia.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020_rule_of_law_report_-_input_from_member_states_-_croatia.pdf). Par exemple, le pouvoir du ministre de la Justice de donner des avis sur les candidats dans les procédures de nomination des présidents de tribunaux et des procureurs d'État a été supprimé, ainsi que son rôle dans le processus de nomination des juges chargés

le Conseil judiciaire de l'État ont été introduits, qui ont réformé, entre autres, le système de dépôt, de conservation, de contrôle et de publication des déclarations de patrimoine des fonctionnaires judiciaires.

7. En outre, en vertu du cadre législatif existant, les juges travaillant dans les services des tribunaux spécialisés dans les affaires de corruption et de criminalité organisée ont été soumis à une enquête de sécurité, tandis que les juges des tribunaux de première instance et les juges de la Cour suprême ont été soumis à une enquête de sécurité de base avant leur nomination.<sup>3</sup> Les modifications proposées prévoient, d'une part, le renouvellement périodique de l'habilitation de sécurité (tous les cinq ans) et, d'autre part, l'obligation pour tous les juges de se soumettre à une enquête de sécurité (projet d'article 86a de la loi sur les tribunaux).<sup>4</sup> Ces exigences seront opérationnelles dans un délai précis à compter de l'entrée en vigueur des amendements.<sup>5</sup> Selon la loi sur l'habilitation de sécurité, l'habilitation de sécurité est la procédure par laquelle l'agence de sécurité et de renseignement compétente vérifie l'existence d'obstacles à la sécurité pour des personnes déterminées ; dans le cas de l'habilitation de sécurité de base, les obstacles à la sécurité sont des faits qui indiquent un abus ou un risque d'abus d'une position ou d'une fonction officielle, c'est-à-dire l'exercice de droits et de pouvoirs officiels au détriment de la sécurité nationale ou des intérêts de la Croatie.<sup>6</sup>

8. Dans sa demande d'avis, le ministre de la Justice a expliqué que les raisons de cette réforme étaient un niveau continuellement élevé de perception négative de la corruption dans le système judiciaire par le public. En outre, il y a eu plusieurs cas individuels très médiatisés dans lesquels des juges ont eu des contacts fréquents et inappropriés ou se sont comportés de manière inappropriée. Ces incidents ont donné lieu à des procédures d'établissement de violations du Code d'éthique judiciaire ainsi qu'à des procédures disciplinaires et pénales. Selon les autorités, ces types de procédures se sont avérés avoir un effet dissuasif insuffisant, et des mesures supplémentaires étaient nécessaires pour renforcer l'intégrité du système judiciaire. Elles ont en outre indiqué que, lors de l'élaboration de la solution retenue dans le projet de loi, elles s'étaient inspirées, entre autres, d'un avis pertinent de la Commission de Venise concernant l'Albanie.<sup>7</sup>

---

d'exercer les fonctions d'administration judiciaire (présidents de tribunaux par intérim), sauf pour les tribunaux en cours de création. En outre, les amendements à la loi sur le Conseil judiciaire de l'État ont introduit des critères plus stricts pour la nomination des juges aux tribunaux supérieurs (promotion des juges), exigeant au moins dix ans de service judiciaire pour être nommé aux tribunaux de comté (au lieu de huit ans auparavant), et au moins douze ans de service judiciaire pour être nommé aux tribunaux supérieurs (au lieu de dix ans auparavant). Afin de renforcer encore le professionnalisme et la responsabilité des juges, les modifications apportées à la loi sur les tribunaux à partir de 2018 ont clarifié les critères d'évaluation (qualité, quantité, régularité des fonctions judiciaires, expérience professionnelle et autres activités), et ont introduit des cadres de notation pour évaluer certains critères d'évaluation des juges.

<sup>3</sup> Ces vérifications ne sont pas requises pour les candidats aux tribunaux de comté, ni pour les candidats aux tribunaux de grande instance, car ces candidatures ne sont ouvertes qu'aux fonctionnaires judiciaires qui sont déjà dans le système et qui ont donc passé le contrôle de sécurité lors de leur première nomination. Cependant, étant donné que les candidatures à la Cour suprême sont ouvertes aux personnes qualifiées qui ne sont pas nécessairement des fonctionnaires judiciaires (avocats, notaires, professeurs de droit, juristes éminents), un contrôle de sécurité est requis pour tous les candidats de manière uniforme.

<sup>4</sup> Lors des réunions à Zagreb, les rapporteurs ont été informés que des amendements législatifs similaires introduiraient des enquêtes de sécurité périodiques pour les procureurs de l'État, mais cela ne fait pas l'objet du présent avis.

<sup>5</sup> Voir les articles 15 et 34 du projet de loi.

<sup>6</sup> Voir les articles 2 et 3, paragraphe 2, de la loi sur l'habilitation de sécurité.

<sup>7</sup> À savoir, Commission de Venise, CDL-AD(2016)036, Albanie - Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle relatif à la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (la loi sur la réévaluation).

9. En vertu du projet de loi, les présidents des tribunaux sont tenus d'envoyer les demandes d'habilitation de sécurité des juges à l'Agence de renseignement de sécurité (SOA) par l'intermédiaire du ministère de la Justice et de l'Administration publique. La SOA effectue l'enquête de sécurité conformément aux dispositions de la loi sur l'habilitation de sécurité, vérifie les données saisies par les juges dans un questionnaire et soumet un rapport d'enquête de sécurité au président de la Cour suprême. Ensuite, un organe spécial, un panel de cinq juges de la Cour suprême nommés par l'Assemblée générale de la Cour, procède à l'évaluation finale de l'existence d'un obstacle à la sécurité. S'il s'avère qu'un obstacle à la sécurité a été établi, le président de la Cour suprême communique ce fait aux autorités compétentes pour engager une procédure disciplinaire contre les juges. Cela signifie que tout comportement inapproprié ne peut être sanctionné que dans le cadre d'une procédure disciplinaire devant le Conseil judiciaire de l'État et, le cas échéant, d'une procédure pénale. Alors que l'enquête de sécurité prévue par la loi sur l'habilitation de sécurité nécessite un consentement écrit de la personne concernée,<sup>8</sup> les autorités ont expliqué qu'elles envisageaient de faire du refus d'un juge de donner un tel consentement une infraction disciplinaire.<sup>9</sup>

10. La Commission de Venise regrette que le projet de loi ait déjà été adopté peu après les réunions des rapporteurs à Zagreb, le 11 février 2022, pendant la préparation de l'avis. Il aurait été préférable de faire une pause dans le processus afin que les résultats de l'analyse de la Commission puissent être pris en compte. Les autorités ont indiqué à cet égard qu'elles considéraient l'adoption des "Amendements à la loi sur les tribunaux" comme une priorité dans le cadre de réformes judiciaires plus larges (notamment l'introduction de départements de droit de la famille) et qu'il était impossible de retirer certaines dispositions du projet de loi à ce stade, étant donné qu'il avait déjà passé la première lecture au Parlement. La Commission de Venise prend bonne note de l'assurance des autorités qu'après l'adoption du présent avis, les dispositions de la loi sur les tribunaux concernant les habilitations de sécurité des juges seraient modifiées, si nécessaire.

### **III. Analyse du projet de loi**

#### **A. Remarques générales**

11. La Commission de Venise a noté à plusieurs reprises - en termes généraux, pas spécifiquement pour les juges - que "les procédures de vérification et de contrôle de l'intégrité ne sont pas expressément prévues ou réglementées par les instruments internationaux. Elles font toutefois l'objet de dispositions de certains instruments juridiques non contraignants et donnent lieu à des commentaires dans la jurisprudence. La plupart de ces derniers ont trait aux processus de vérification classiques de type lustration [...]".<sup>10</sup> Cela dit, "plus récemment, les processus de vérification et de contrôle de l'intégrité ont pris une forme différente, visant à écarter des fonctions publiques les personnes impliquées dans des faits de corruption de grande ampleur ou dans la

---

<sup>8</sup> Voir l'article 5 de la loi sur l'habilitation de sécurité.

<sup>9</sup> En ajoutant une telle infraction à la liste des infractions disciplinaires en vertu de l'article 62, paragraphe 2, de la loi sur le Conseil judiciaire de l'État.

<sup>10</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2018)034, Avis sur le projet d'amendement de la Constitution en vue d'introduire la vérification de l'intégrité des responsables politiques, paragraphe 40. Selon le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH), le filtrage peut être défini comme l'évaluation de l'intégrité pour déterminer l'aptitude à occuper un emploi public (voir HCDH, Rule-of-law tools for post-conflict states, Vetting : an operational framework, 2006, page 4). Voir également le rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur le rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit (S/2004/616), 2004, paragraphe 52 : Le filtrage implique généralement un processus formel d'identification et de retrait des individus responsables d'abus, en particulier au sein de la police, des services pénitentiaires, de l'armée et du système judiciaire.

criminalité organisée. La Commission de Venise a là aussi procédé à des évaluations de certaines de ces initiatives."<sup>11</sup>

12. Jusqu'à présent, la Commission a traité trois sous-catégories de mesures nationales : (i) le "pré-vetting" des candidats à un poste particulier ;<sup>12</sup> (ii) les contrôles d'intégrité effectués sur une base plus régulière (par exemple l'obligation de soumettre annuellement une déclaration de patrimoine) ;<sup>13</sup> (iii) les procédures de vérification complètes telles que la vérification des juges albanais ;<sup>14</sup> la Commission de Venise a toujours déclaré que ce type de vérification pouvait être justifié, mais uniquement en cas de circonstances exceptionnelles.<sup>15</sup> L'expérience a montré que chaque cas est différent et doit être évalué selon ses propres mérites.

13. L'indépendance judiciaire fait partie intégrante des principes démocratiques fondamentaux de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit,<sup>16</sup> et est garantie notamment par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ainsi que par l'article 115 de la Constitution croate. Selon les critères internationaux, l'indépendance signifie que la justice "n'est soumise à

---

<sup>11</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2018)034, Avis sur le projet d'amendement de la Constitution en vue d'introduire la vérification de l'intégrité des responsables politiques, paragraphe 45, qui contient des références à d'autres avis de la Commission.

<sup>12</sup> Voir par exemple Commission de Venise, CDL-AD(2021)046, République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits de l'homme et de l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et la modification de certains actes normatifs.

Le Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) a estimé qu'il fallait faire une distinction entre les candidats juges entrant dans la carrière et les juges déjà en fonction : "La lutte contre la corruption des juges ne doit en aucun cas conduire à l'ingérence des services secrets dans l'administration de la justice. La corruption des juges est un délit et devrait donc être combattue dans le cadre de la législation en vigueur." Le CCJE a en outre mis en garde contre le fait que le dépistage de la corruption chez les juges pourrait être utilisé à mauvais escient pour éliminer des juges politiquement "indésirables". Voir l'Avis n° 21 du CCJE, Prévenir la corruption parmi les juges, paragraphes 27 et suivant, <https://www.coe.int/fr/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>.

<sup>13</sup> Voir par exemple Commission de Venise, CDL-AD(2020)038, Ukraine - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur la situation législative concernant les mécanismes de lutte contre la corruption, suite à l'arrêt n° 13-r/2020 de la Cour constitutionnelle d'Ukraine.

<sup>14</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2016)009, Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, et autres avis connexes.

<sup>15</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2015)045, avis intérimaire sur le projet d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie, paragraphe 100 : La Commission a fondé ses recommandations sur l'hypothèse qu'une vérification aussi complète de la justice et du ministère public jouissait d'un large soutien au sein de la classe politique et du public, que c'était une mesure d'exception et strictement temporaire, qui serait déconseillée à d'autres pays où le problème de la corruption de la justice n'aurait pas atteint une telle ampleur.

Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2021)046, République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits de l'homme et de l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et la modification de certains actes normatifs, paragraphe 13 : La Commission de Venise a rappelé son opinion précédemment exprimée selon laquelle les situations critiques dans le domaine de la justice, comme des niveaux de corruption extrêmement élevés, peuvent justifier des solutions tout aussi radicales, comme un processus de filtrage des juges en exercice.

<sup>16</sup> Voir par exemple la Recommandation Rec (2010) 12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805cde9f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cde9f) ; Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit, CDL-AD(2016)007, paragraphe 74. Voir également Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, CDL-AD(2010)004.

aucune pression extérieure ni à aucune influence ou manipulation politique, surtout émanant de l'exécutif."<sup>17</sup> La vérification des juges, en particulier lorsqu'elle est effectuée par un organe exécutif, peut constituer une telle "pression extérieure".

14. Dans le même temps, il convient de souligner que l'autorité d'un pouvoir judiciaire ne peut être maintenue que si (a) le système juridique met en place des mécanismes adéquats pour garantir que les candidats ne sont pas nommés juges s'ils ne possèdent pas les compétences requises ou ne répondent pas aux normes d'intégrité les plus élevées ; et (b) le pouvoir judiciaire est débarrassé de ceux qui sont jugés incompétents, corrompus ou liés au crime organisé.<sup>18</sup> Cela est essentiel non seulement en raison du rôle que joue le pouvoir judiciaire dans un État de droit, mais aussi parce qu'un juge - une fois nommé à vie - sera en principe inamovible, sauf pour des motifs limités de révocation.<sup>19</sup>

15. Le filtrage implique une ingérence dans le droit à la vie privée, qui est protégé, entre autres, par l'article 8 de la CEDH. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la collecte et le stockage d'informations personnelles par une agence gouvernementale, ainsi que le transfert de données entre agences, relèvent de l'article 8 de la CEDH.<sup>20</sup> La Cour a précisé<sup>21</sup> qu'une personne licenciée, mutée, etc. d'un emploi public, peut se plaindre d'une violation de l'article 8 de la CEDH<sup>22</sup> si cette mesure a été prise sur la base d'un fichier d'État. Une ingérence dans le droit à la vie privée n'est acceptable que si elle est couverte par les limitations contenues dans l'article 8 § 2 de la CEDH<sup>23</sup> et si elle est proportionnée au but poursuivi.

#### **B. La nécessité de soumettre tous les juges à une habilitation de sécurité périodique.**

16. Le projet de loi envisage un mécanisme par lequel les contrôles de sécurité sont effectués par la SOA (c'est-à-dire un organe exécutif) et non comme une mesure temporaire. Si la Commission de Venise reconnaît le fait que le projet de loi prévoit plusieurs garanties procédurales,<sup>24</sup> elle

---

<sup>17</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'Etat de droit, paragraphe 74.

<sup>18</sup> Cf. Commission de Venise, CDL-AD(2016)009, Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, paragraphe 52 : "de telles mesures sont non seulement justifiées mais aussi nécessaires pour que l'Albanie se protège du fléau de la corruption, qui, s'il n'est pas combattu, pourrait détruire totalement son système judiciaire."

<sup>19</sup> Cf. Commission de Venise, CDL-AD(2018)034, Avis sur le projet d'amendement de la Constitution en vue d'introduire la vérification de l'intégrité des responsables politiques, paragraphe 48 : "Le pouvoir judiciaire présente des spécificités (les juges sont en règle générale nommés à vie, ils doivent être indépendants et impartiaux, ils ne sont pas directement responsables devant les autres composantes du pouvoir, leur poste ne peut être contesté par les électeurs lors d'élections générales, leurs décisions ne peuvent être annulées par quiconque en dehors du système judiciaire, etc.) qui justifient un traitement différencié."

<sup>20</sup> Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Amann c. Suisse*, n° 27798/95, 16 février 2000 ; *Chare née Jullien c. France*, n° 14461/88, 9 juillet 1991 ; *M.S. c. Suède*, n° 20837/92, 27 août 1997.

<sup>21</sup> Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Amann c. Suisse*, n° 27798/95, 16 février 2000 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Segerstedt-Wiberg c. Suède*, n° 62332/00, 6 juin 2006.

<sup>22</sup> Ou de l'article 10 de la CEDH, si cette mesure était fondée sur une opinion qu'il ou elle avait précédemment exprimée. Voir CEDH, *Wille c. Liechtenstein*, n° 28396/95, 28 octobre 1999.

<sup>23</sup> Cette disposition se lit comme suit : "2) Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

<sup>24</sup> C'est-à-dire, un organe judiciaire (un panel spécial composé de juges de la Cour suprême) se prononçant sur l'existence d'obstacles à la sécurité, dont la constatation ne peut être sanctionnée que dans le cadre d'une procédure disciplinaire ou pénale ; des voies de recours ; et la confidentialité des informations (les autorités ont indiqué que les informations stockées dans la SOA ne peuvent être

souligne que la nécessité d'une réforme d'une telle ampleur doit être bien étayée. A cet égard, la Commission de Venise soulève les préoccupations suivantes.

17. La législation actuelle prévoit déjà un large éventail de mécanismes visant à garantir l'intégrité du corpus judiciaire : (i) les déclarations annuelles de patrimoine qui sont vérifiées par le Conseil judiciaire de l'État ; (ii) les évaluations annuelles par les présidents des tribunaux (concernant le rendement minimum et le comportement du juge concerné) ; (iii) la possibilité d'engager des procédures disciplinaires ; (iv) la possibilité d'engager la responsabilité pénale (les juges ne jouissent que d'une immunité fonctionnelle) ; et (v) les possibilités existantes d'habilitation de sécurité qui semblent être généralement acceptées (c'est-à-dire pour l'accès au pouvoir judiciaire et la nomination à la Cour suprême et à l'Office pour la répression de la corruption et du crime organisé, USKOK). Au cours des réunions, les autorités ont déclaré que les outils existants étaient insuffisants, car les cas de corruption impliquant des juges qui font actuellement l'objet de procédures disciplinaires et pénales n'ont été détectés qu'après une longue période ; d'autres cas possibles pourraient ne pas être révélés et il conviendrait de les prévenir efficacement. Une série d'acteurs - le gouvernement, différents partis politiques, des représentants du bureau du procureur et de la société civile - ont convenu de la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour garantir l'intégrité des juges. Certains des interlocuteurs judiciaires ont reconnu que des procédures disciplinaires n'étaient pas toujours engagées alors qu'elles devraient clairement l'être. Toutefois, cela ne démontre pas clairement la nécessité d'un *nouveau* mécanisme tel qu'envisagé dans le projet de loi (notamment parce qu'en fin de compte, ce seront les mêmes acteurs institutionnels qu'actuellement qui décideront de l'ouverture d'une procédure disciplinaire).

18. Dans la mesure où les autorités font référence à de récents cas individuels, très médiatisés, de contacts et de comportements inappropriés fréquents de la part de juges, il semble que cela concerne un nombre assez limité de cas qui font actuellement l'objet de procédures disciplinaires et pénales.<sup>25</sup> Cette situation doit être considérée comme un fonctionnement normal du système. Il ne semble pas y avoir de preuve évidente que la corruption au sein du système judiciaire croate ait atteint une telle ampleur pour justifier l'introduction d'une mesure si ambitieuse. Le simple fait que la *perception* publique de la corruption dans le système judiciaire soit très élevée<sup>26</sup> ne peut justifier en soi une telle mesure. En outre, le manque de confiance des citoyens à l'égard du pouvoir judiciaire en raison notamment de la corruption semble être lié à la perception d'un manque d'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en raison de prétendues interférences ou pressions de la part du gouvernement et des politiciens.<sup>27</sup> Ces perceptions risquent même d'être aggravées si le contrôle de sécurité des juges par un organe exécutif était introduit.

---

consultées que par une personne autorisée de la SOA qui (i) détient le certificat de sécurité approprié, (ii) a besoin d'accéder aux informations pour pouvoir effectuer certaines tâches, et (iii) a reçu l'approbation d'un supérieur suite à une demande d'accès motivée).

<sup>25</sup> De plus amples détails sont fournis dans le Rapport 2021 sur l'Etat de droit de la Commission européenne, page 6 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0713>). La Commission de Venise fait référence aux rapports de l'UE parmi d'autres documents de référence qu'elle a utilisés comme source d'information factuelle.

<sup>26</sup> Voir, par exemple, Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs, Rapport d'évaluation Croatie, paragraphe 83 qui contient d'autres références (<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/croatia> ). Voir également, plus récemment, le tableau de bord de la justice de l'UE 2021, figure 48, selon lequel le niveau de perception de l'indépendance de la justice par le grand public s'est détérioré en 2021 et reste le plus bas de l'UE ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_21\\_3523](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_3523)).

<sup>27</sup> Le GRECO notait déjà en 2013 qu' "une recherche systématique sur les causes de la défiance du public à l'égard de la magistrature fait défaut, même s'il n'existe pas d'éléments prouvant un phénomène structurel de corruption dans le milieu judiciaire." Voir le rapport du Quatrième cycle d'évaluation du GRECO, paragraphe 4. Dans son rapport de conformité correspondant de 2016 (paragraphe 19), le GRECO a indiqué que, selon les recherches, "le public estime que le niveau élevé de corruption perçue est dû à la durée excessive des procédures [...] et à la possibilité d'une influence politique induite [...] sur

19. Lors des réunions à Zagreb, la délégation a été informée de l'intention du législateur croate de reconsidérer la nécessité d'un contrôle périodique de sécurité de tous les juges tous les cinq ans *après* l'entrée en vigueur de la proposition législative actuelle. Toutefois, la nécessité de cette réforme devrait être démontrée de manière convaincante *avant* l'introduction du mécanisme proposé.

20. De l'avis de la Commission de Venise, le renforcement et l'amélioration des mécanismes déjà existants - par exemple, en ce qui concerne la transparence/accessibilité des déclarations de patrimoine qui, selon certains des interlocuteurs des rapporteurs, n'était pas satisfaisante, et l'ouverture de procédures disciplinaires - sembleraient nettement préférables en tant que voie de réforme plus proportionnée. En conséquence, la Commission recommande aux autorités croates de reconsidérer leur approche consistant à prescrire des habilitations de sécurité périodiques pour tous les juges et de développer une stratégie alternative pour garantir l'intégrité des juges, basée sur d'autres mécanismes existants.

21. Compte tenu de cette conclusion principale de la Commission de Venise, les recommandations qui suivent ne sont données qu'à titre subsidiaire et ne sont destinées qu'au cas où les autorités s'en tiendraient néanmoins à leur approche fondée sur le contrôle périodique de sécurité.

### **C. Questions spécifiques**

#### **1. Le cadre institutionnel**

22. Comme la Commission de Venise l'a déjà souligné, lorsque les contrôles d'intégrité ne sont pas effectués par les organes autonomes du pouvoir judiciaire eux-mêmes, mais par un organe externe, il faut accorder la plus grande attention au respect des principes de séparation des pouvoirs et d'équilibre des pouvoirs.<sup>28</sup> L'ensemble du processus de contrôle peut être compromis s'il est mené ou contrôlé par l'exécutif, et l'implication de l'exécutif, en droit et en pratique, doit être limitée à la mesure strictement nécessaire au fonctionnement des organes de contrôle.<sup>29</sup>

23. Dans cette perspective, il convient de saluer l'implication, en vertu du projet de loi, du panel spécial de la Cour suprême (qui procède à l'évaluation finale de l'existence d'obstacles à la sécurité) et la compétence exclusive des organes disciplinaires et des tribunaux pénaux pour sanctionner toute conduite inappropriée détectée. Dans le même temps, il pourrait être difficile pour ces organes judiciaires d'évaluer la fiabilité des informations soumises par la SOA. Les autorités ont indiqué aux rapporteurs que toutes les informations recueillies par la SOA - c'est-à-

---

les praticiens de l'appareil judiciaire", ainsi que - à un moindre degré - la "le risque d'un manque d'objectivité et de positions biaisées de la part de ces derniers".

Des conclusions similaires figurent dans le rapport "Évaluation de la qualité de certains services de justice en République de Croatie en 2016" préparé par Ipsos pour le ministère de la Justice, 29 juin 2016.

Selon le tableau de bord de la justice de l'UE 2021, la principale raison invoquée par le grand public pour expliquer le manque d'indépendance des tribunaux et des juges est la perception d'une ingérence ou d'une pression de la part du gouvernement et des politiciens. Voir également le rapport 2021 de la Commission européenne sur l'État de droit.

<sup>28</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)046, République de Moldova - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits de l'homme et de l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et la modification de certains actes normatifs, paragraphe 16.

<sup>29</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)036, Albanie - Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle relatif à la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (la loi sur la réévaluation), paragraphe 28.

dire y compris les informations classifiées, les sources d'information et les indications sur le moment et la manière dont elles ont été recueillies - seraient rendues accessibles à ces organes et aux juges concernés.<sup>30</sup> Toutefois, ils n'ont pas fourni la base juridique de cette affirmation, et le projet de loi ne régleme nte pas ce point. La Commission de Venise recommande de régleme nter explicitement l'accès aux informations détaillées et aux résultats des habilitations de sécurité par - exclusivement - les organes disciplinaires, les juges concernés et le juge pénal.<sup>31</sup> Bien que l'accès à absolument toutes les informations soit assez vaste et inhabituel, surtout lorsqu'il s'agit de sources secrètes, il faut s'assurer que l'accès à l'information ne peut être limité que si cela est nécessaire pour des raisons de sécurité et conformément aux exigences d'un procès équitable.

24. La Commission souligne en outre la nécessité d'un organe de contrôle indépendant doté de pouvoirs étendus pour vérifier les informations recueillies par la SOA. Elle note que la SOA est soumis au contrôle de divers organes, dont le Parlement,<sup>32</sup> mais elle n'est pas en mesure d'évaluer le fonctionnement de ces mécanismes dans la pratique. En tout état de cause, il est crucial qu'il y ait des contrôles internes et externes efficaces sur tous les aspects du travail de la SOA, en particulier les banques de données qu'il gère, qui sont au cœur du travail de toute agence de sécurité. La Commission de Venise a déjà souligné que les agences de sécurité sont censées collecter autant d'informations que possible sur les menaces pour l'État, ce qui implique la collecte de données sur les individus et empiète sur les droits des individus.<sup>33</sup> Il est donc essentiel que leurs activités soient soumises à des limites internes et externes et que les garanties et les recours soient effectifs non seulement sur le papier mais aussi dans la pratique.<sup>34</sup> En ce qui concerne le contrôle judiciaire, il faut s'assurer que les juges sont indépendants et possèdent l'expertise nécessaire.<sup>35</sup>

25. En ce qui concerne plus spécifiquement le panel spécial de la Cour suprême, le projet de loi prévoit seulement que ce panel est composé de cinq juges de la Cour suprême nommés par l'Assemblée générale de la Cour, et qu'il procède à l'évaluation finale de l'existence d'obstacles à la sécurité. Selon le projet, la procédure de sélection des membres et le fonctionnement du panel sont régis par le règlement intérieur de la Cour suprême. Les autorités ont indiqué que des amendements au règlement intérieur à cet effet devraient être promulgués par le président de la Cour suprême sur avis de son Assemblée générale.<sup>36</sup> Ces amendements n'ont pas encore été rédigés. Étant donné le rôle important de ce panel et l'impact possible du processus de filtrage de sécurité sur la vie des juges et sur le système judiciaire dans son ensemble, la Commission de Venise recommande de régleme nter plus de détails dans la loi, à savoir la durée du mandat des

---

<sup>30</sup> Les autorités ont déclaré qu'il s'agissait d'une amélioration en comparaison avec la situation actuelle concernant les enquêtes de sécurité déjà existantes pour les juges. À cet égard, une décision de la Cour constitutionnelle du 18 décembre 2018 (U-III-1709/2018) a été portée à l'attention des rapporteurs, qui concernait les enquêtes de sécurité selon le droit actuel en vue de la nomination à la Cour suprême. La Cour constitutionnelle a conclu à une violation de l'article 54.2 de la Constitution en relation avec le droit à un procès équitable garanti par l'article 29.1 de la Constitution et l'article 6(1) de la CEDH qui inclut le principe de protection juridique efficace, étant donné que le requérant n'a pas eu accès aux résultats de l'enquête de sécurité ; le Conseil judiciaire de l'État n'a pas présenté les raisons de son évaluation finale sur l'existence d'obstacles à la sécurité et n'a pas expliqué pourquoi il était nécessaire dans les circonstances d'empêcher le requérant d'avoir un accès quelconque aux résultats de l'enquête de sécurité. Voir <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

<sup>31</sup> A cet égard, voir également (en ce qui concerne les contrôles d'intégrité des candidats à la magistrature) l'Avis n° 21 du CCJE, Prévenir la corruption parmi les juges, paragraphe 26.

<sup>32</sup> Cf. l'article 2 de la loi sur le système de renseignement de sécurité.

<sup>33</sup> Cf. Commission de Venise, CDL-AD(2015)010, Rapport sur le contrôle démocratique des Services de Sécurité, paragraphe 2.

<sup>34</sup> Voir également à cet égard la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment l'arrêt *Segerstedt-Wiberg c. Suède*, n° 62332/00, 6 juin 2006, paragraphe 120.

<sup>35</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2015)010, Rapport sur le contrôle démocratique des Services de Sécurité, paragraphe 30.

<sup>36</sup> Conformément à l'article 43(10) de la loi sur les tribunaux.

membres du panel spécial de la Cour suprême, les pouvoirs de ce panel, les garanties d'un procès équitable, les règles de prise de décision, et la question de savoir comment les membres du panel eux-mêmes seraient contrôlés.

26. La procédure proposée, selon laquelle les demandes d'enquête de sécurité sont déposées par les présidents des tribunaux et les rapports d'enquête de sécurité sont soumis au président de la Cour suprême, semble incompatible avec la règle générale de l'article 35 de la loi sur l'habilitation de sécurité, selon laquelle l'agence de sécurité et de renseignement soumet le rapport d'enquête de sécurité à l'autorité requérante. En outre, la proposition selon laquelle l'évaluation finale de l'existence d'obstacles à la sécurité est faite par un panel spécial de la Cour suprême s'écarte de la règle générale de l'article 40 de la loi sur l'habilitation de la sécurité, selon laquelle cette évaluation est faite par l'autorité requérante. En outre, il n'est pas clair quelle procédure sera appliquée pour l'habilitation de sécurité des présidents de tribunaux. Il convient de remédier à ces lacunes du projet de loi, y compris, si nécessaire, par une modification de la loi sur l'habilitation de sécurité.

27. Le projet de loi prévoit que la demande d'enquête de sécurité de base des présidents de tribunaux auprès de l'agence de renseignement de sécurité compétente se fera par l'intermédiaire du ministère de la justice et de l'administration publique.<sup>37</sup> Les autorités ont indiqué que le rôle du ministère serait purement intermédiaire, "étant donné la capacité limitée de l'agence compétente", et qu'il n'entrerait en contact avec aucune donnée provenant des demandes d'habilitation de sécurité. Néanmoins, la Commission de Venise ne voit pas comment une telle participation réduirait de manière significative la charge administrative de la SOA et serait strictement nécessaire. La Commission est également préoccupée par le fait que même une participation aussi limitée du ministère pourrait être perçue par le public comme une ingérence indue dans le processus et réduire davantage la confiance des citoyens dans l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Commission de Venise recommande de supprimer de la loi le rôle du ministère en tant qu'intermédiaire dans le processus de contrôle.

## **2. La procédure de contrôle de sécurité et les possibilités de recours**

28. Selon le projet de loi, les juges sont soumis à une enquête de sécurité de base en vertu de la loi sur l'habilitation de sécurité, qui vise à identifier les obstacles à la sécurité, c'est-à-dire les faits qui indiquent un abus ou un risque d'abus d'une position ou d'une fonction officielle. Les articles 16 et suivants de cette loi distinguent trois degrés d'enquêtes de sécurité. Les autorités ont expliqué qu'en principe, le degré II de sécurité - qui se réfère aux informations classées SECRET - s'applique aux juges.<sup>38</sup> Cette habilitation est effectuée sur la base d'un questionnaire de sécurité à remplir par la personne (le juge) concernée et en appliquant des procédures spécifiques, à savoir la consultation de sources publiques, de dossiers officiels et de fichiers de données des agences de sécurité et de renseignement compétentes et d'autres autorités publiques ; la consultation de dossiers et de fichiers de données personnelles, de documents commerciaux et d'autres documents officiels que les personnes morales doivent conserver ; l'entretien avec la personne habilitée et d'autres personnes, selon l'évaluation de l'agence de sécurité et de renseignement.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Cela concerne le renouvellement de l'enquête de sécurité des juges et l'enquête de sécurité de ceux qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi, n'ont pas subi d'enquête de sécurité jusqu'à présent ou depuis plus de cinq ans. La procédure d'habilitation existante des candidats à la magistrature, des juges chargés des affaires de l'USKOK, etc. ne prévoit pas une telle participation du ministère.

<sup>38</sup> Cf. l'article 13, paragraphe 2, lu en liaison avec l'article 23, paragraphe 5, de la loi sur l'habilitation de sécurité. En revanche, le degré de sécurité I - qui se réfère à des informations classées TOP SECRET - s'applique aux juges travaillant sur des dossiers USKOK.

<sup>39</sup> Voir l'article 21 de la loi sur l'habilitation de sécurité.

29. Les détails concernant le questionnaire sont déterminés par un règlement gouvernemental. L'article 2, paragraphe 1, de l'actuel règlement 2008 prévoit que le questionnaire relatif aux enquêtes de sécurité des degrés I et II contient des données d'identification, des informations sur l'éducation et l'emploi, des informations sur les biens, les membres de la famille et les cohabitants, l'état civil, les crimes et les délits mineurs, des informations sur la sécurité et d'autres informations nécessaires à l'enquête de sécurité, ainsi que le consentement à l'enquête de sécurité. Les rapporteurs ont noté que la plupart des questions actuellement applicables aux enquêtes de sécurité du IIe degré sont assez basiques, à l'exception de la question relative aux biens mobiliers qui n'indique pas de seuil financier de divulgation et fait peser une charge disproportionnée sur les juges.<sup>40</sup> Si les autorités ont indiqué qu'un seuil financier minimum était appliqué *de facto*, la Commission de Venise recommande de le rendre explicite dans le questionnaire. Une préoccupation plus générale concerne le fait que le contenu du questionnaire peut être modifié par décret gouvernemental. Étant donné que le degré d'ingérence dans la vie privée et familiale du juge qu'impliquent les questions posées est un facteur très important pour évaluer la proportionnalité du régime, la Commission de Venise recommande de veiller à ce que les modifications du contenu du questionnaire de contrôle de sécurité soient soumises au contrôle du Parlement.

30. Le fait que les juges seraient pratiquement obligés de remplir le questionnaire<sup>41</sup> de contrôle de sécurité conduit à la question de savoir si cela est compatible avec le droit de garder le silence et de ne pas s'incriminer soi-même, contenu dans l'article 6 § 2 de la CEDH. Dans le cas de l'Albanie, la Commission de Venise a noté qu'une garantie importante contre la violation du privilège contre l'auto-incrimination était que les déclarations d'antécédents des juges ne pouvaient être utilisées qu'aux fins de l'évaluation et ne pouvaient pas être utilisées dans une procédure pénale.<sup>42</sup> Dans le cas présent de la Croatie, tout obstacle à la sécurité établi pourrait être sanctionné dans le cadre de procédures disciplinaires et pénales. Étant donné que l'article 6 § 2 de la CEDH n'est en principe pas applicable aux procédures disciplinaires,<sup>43</sup> la question est de savoir si les informations fournies par les juges dans le questionnaire pourraient être utilisées comme preuves dans une procédure pénale. Plusieurs interlocuteurs des rapporteurs ont répondu à cette question par la négative, mais la base juridique de cette appréciation reste incertaine et devrait donc être clarifiée.

---

<sup>40</sup> Cf. Commission de Venise, CDL-AD(2019)024, Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) et de la Direction générale des Droits de l'Homme et état de droit du Conseil de l'Europe, relatif aux modifications apportées au Code judiciaire et à d'autres textes législatifs, paragraphe 42 : "La Commission de Venise souligne toutefois que l'évolution constatée de la situation financière du juge devrait être d'une certaine importance pour qu'elle soit concernée par l'obligation prévue au paragraphe 16. Le juge ne peut être tenu d'expliquer toutes les dépenses qui pourraient être occasionnées, mais seulement celles qui sont manifestement disproportionnées par rapport à ses revenus officiels. En outre, il est important que les exigences relatives au contenu des déclarations soient raisonnables, qu'elles n'imposent pas aux juges et à leurs proches des contraintes impossibles à tenir et qu'elles ne dévoilent pas leur vie privée plus que nécessaire pour prévenir la corruption."

<sup>41</sup> En vertu de l'article 5 de la loi sur l'habilitation de sécurité, l'intéressé doit donner son consentement écrit, mais les autorités ont expliqué qu'il était prévu de faire du refus d'un juge de donner ce consentement une infraction disciplinaire.

<sup>42</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2016)036, Albanie - Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle relatif à la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (la loi sur la réévaluation), paragraphe 52. Voir également pour les candidats au poste de membres du Conseil supérieur de la magistrature : Commission de Venise, CDL-AD(2021)046, République de Moldova - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et l'amendement de certains actes normatifs, paragraphe 31.

<sup>43</sup> Cf. la jurisprudence de la CEDH, par exemple, en ce qui concerne les juges, CEDH, *Kamenos c. Chypre*, n° 147/07, 31 octobre 2017, paragraphes 50-53.

31. Une autre question est de savoir si l'enquête de sécurité est compatible avec le droit à la vie privée garanti par l'article 8 de la CEDH. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la collecte et le stockage d'informations personnelles par une agence gouvernementale, ainsi que le transfert de données entre agences, relèvent de l'article 8 de la CEDH.<sup>44</sup> La question se pose de savoir si l'on peut renoncer à ses droits en vertu de l'article 8, en consentant au filtrage. La Convention autorise la renonciation à certains droits, dans certaines circonstances (par exemple, l'accès à un tribunal, lorsqu'une clause d'arbitrage a été librement convenue au préalable). Toutefois, selon la Commission, il serait erroné d'autoriser la renonciation en ce qui concerne le filtrage, car la renonciation est forcée : les candidats qui n'acceptent pas le contrôle de sécurité n'ont aucune chance d'obtenir le poste, et les juges en exercice qui ne consentent pas au contrôle de sécurité commettent, selon la proposition du gouvernement, une faute disciplinaire.

32. En vertu de l'article 8 § 2 de la CEDH,<sup>45</sup> une ingérence dans le droit à la vie privée peut être justifiée si elle est nécessaire dans l'intérêt d'un but légitime et proportionnée au but poursuivi.<sup>46</sup> La sécurité nationale est l'un des motifs énoncés à l'article 8 § 2, de sorte que le filtrage est en principe possible. Cependant, comme mentionné ci-dessus (sous III.B.), la Commission de Venise est d'avis que la nécessité de contrôler tous les juges - c'est-à-dire même ceux qui ne sont en aucune façon impliqués dans des affaires de sécurité ou de criminalité organisée - n'a pas été démontrée de manière convaincante par les autorités croates. En outre, les mesures proposées semblent disproportionnées, étant donné que le questionnaire relatif à l'enquête de sécurité de degré II couvre un large éventail de données<sup>47</sup> et que la loi sur le système de renseignement de sécurité confère au SOA des pouvoirs étendus.<sup>48</sup> Dans ce contexte, la Commission est également préoccupée par les informations fournies par les autorités selon lesquelles la période de conservation des données soumises en relation avec la documentation produite dans le cadre des procédures d'habilitation de sécurité est de 70 ans<sup>49</sup> et que la suppression de certaines informations avant l'expiration des périodes de conservation prescrites est impossible selon les réglementations applicables. De telles règles semblent disproportionnées dans le contexte du contrôle périodique de sécurité des juges, qui est effectué indépendamment de tout soupçon concret à l'encontre des juges concernés. La Commission de Venise recommande de veiller à ce que les informations collectées par la SOA soient supprimées et ne soient pas conservées pendant

---

<sup>44</sup> Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Amann c. Suisse*, n° 27798/95, 16 février 2000 ; *Chare néé Jullien c. France*, n° 14461/88, 9 juillet 1991 ; *M.S. c. Suède*, n° 20837/92, 27 août 1997.

<sup>45</sup> Cette disposition se lit comme suit : "2) Il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique ou au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

<sup>46</sup> Dans un arrêt récent concernant l'utilisation d'informations recueillies secrètement dans le cadre d'une procédure disciplinaire, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas constaté de violation de l'article 8 de la CEDH, voir Cour européenne des droits de l'homme, *Adomaitis c. Lituanie*, n° 14833/18, 18 janvier 2022. Cela dit, il existe plusieurs différences entre cette affaire et la proposition croate (*entre autres*, l'arrêt de la Cour concernait un simple fonctionnaire et non un juge, et il y avait un soupçon concret - lié à la corruption).

<sup>47</sup> Y compris, par exemple, des informations sur la santé, la famille et la sécurité (par exemple, les contacts avec des personnes impliquées dans des activités criminelles).

<sup>48</sup> Y compris, par exemple, le recours à l'assistance de collaborateurs secrets et les mesures de collecte d'informations secrètes qui restreignent temporairement certains droits de l'homme constitutionnels et certaines libertés fondamentales. Cela dit, ces mesures nécessitent un mandat écrit et justifié par un juge de la Cour suprême, voir l'article 36(1) de la loi sur le système de renseignement de sécurité.

<sup>49</sup> Conformément à l'ordonnance sur la protection des archives et du matériel d'enregistrement de l'Agence de renseignement de sécurité, adoptée sur la base de la loi sur les archives et le matériel d'enregistrement (NN 61/18, 98/19).

70 ans (sauf si cela est nécessaire dans l'intérêt de la sécurité nationale), en particulier dans le cas des juges pour lesquels le panel de la Cour suprême n'a pas trouvé d'obstacle à la sécurité.

33. La Commission de Venise note en outre que ni le projet de loi ni les actes juridiques et règlements existants ne semblent préciser clairement les critères d'évaluation de l'existence d'obstacles à la sécurité. Comme mentionné ci-dessus, le questionnaire couvre un large éventail de données et il n'est pas clair a) quel type d'information justifierait la conclusion qu'il y a abus ou risque d'abus de position ou de fonction officielle par un juge et b) quels sont les critères pour conclure que l'existence d'obstacles à la sécurité constitue une infraction disciplinaire. La Commission de Venise recommande que les critères d'évaluation permettant de conclure à l'existence d'obstacles à la sécurité et, sur cette base, d'une infraction disciplinaire soient précisés dans la loi. En outre, la loi devrait prévoir une présomption explicite en faveur du juge soumis au contrôle de sécurité : si les informations ne sont pas suffisantes pour établir clairement un obstacle à la sécurité, le processus de contrôle de sécurité ne devrait pas avoir de conséquences pour lui.

34. D'un point de vue procédural, et comme l'ont souligné les rédacteurs de la loi, la SOA ne prend aucune décision et toute conduite inappropriée établie par le panel spécial de la Cour suprême sur la base des résultats du contrôle de sécurité ne peut être sanctionnée que dans le cadre d'une procédure disciplinaire devant le Conseil judiciaire de l'État et, le cas échéant, d'une procédure pénale. Dans le cadre de ces procédures, les juges concernés jouissent du droit de participation, de représentation par un avocat de la défense et de recours juridique. Les dispositions de la loi sur le Conseil judiciaire de l'État précisent également que le principe de proportionnalité s'applique au régime disciplinaire<sup>50</sup> et que le juge a le droit de faire appel de la décision de révocation ou de responsabilité disciplinaire, qui a un effet suspensif.<sup>51</sup> Le recours doit être soumis à la Cour constitutionnelle. Ces garanties procédurales sont conformes aux normes internationales<sup>52</sup> et doivent être saluées. Cela dit, l'attention est attirée sur les difficultés particulières qui surgissent lorsque des organes qui ne sont pas familiarisés avec l'évaluation des renseignements reçoivent des documents de renseignement et doivent prendre des décisions qui peuvent avoir une influence décisive sur la carrière d'une personne.<sup>53</sup> Ceci est particulièrement pertinent dans le cas présent. S'il appartient à chaque pays de trouver une solution adéquate à ces difficultés, il convient de noter que certains pays ont créé des mécanismes spéciaux pour contrôler la divulgation de renseignements dans les cas de filtrage.<sup>54</sup>

#### IV. Conclusion

35. La Commission de Venise a été invitée par le ministre de la Justice et de l'Administration publique de Croatie, conformément à l'encouragement du Commissaire européen à la Justice, à préparer un avis sur l'introduction de la procédure de renouvellement des habilitations de sécurité des juges par le biais d'amendements à la loi sur les tribunaux. Même si le ministre avait initialement demandé que la procédure d'urgence soit suivie tandis que la Commission suivait la procédure ordinaire, la Commission regrette que les projets d'amendements aient déjà été adoptés entre-temps, le 11 février 2022, dans le cadre de réformes judiciaires plus larges. Il aurait été préférable de faire une pause dans le processus afin que les résultats de l'analyse de la

---

<sup>50</sup> Voir l'article 63(6) de la loi sur le Conseil judiciaire de l'État, selon lequel la gravité de la violation et de ses conséquences, le degré de responsabilité, etc. doivent être pris en compte.

<sup>51</sup> Voir l'article 71 de la loi sur le Conseil judiciaire de l'État.

<sup>52</sup> Voir par exemple la Recommandation Rec (2010) 12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 69.

<sup>53</sup> Cf. Commission de Venise, CDL-AD(2015)010, Rapport sur le contrôle démocratique des Services de Sécurité, paragraphes 89 et 90.

<sup>54</sup> Voir, par exemple, la Commission suédoise de protection de la sécurité et de l'intégrité, délégation de vérification des dossiers, qui agit comme un "filtre" sur la divulgation de renseignements dans les cas de contrôle. <https://www.sakint.se/the-swedish-commission-on-security-and-integrity-protection/the-records-checks-delegation/>.

Commission puissent être pris en compte. La Commission de Venise prend bonne note des assurances des autorités qu'après l'adoption du présent avis, les dispositions de la loi sur les tribunaux concernant les habilitations de sécurité des juges seraient modifiées, si nécessaire.

36. La législation actuelle prévoit déjà un large éventail de mécanismes visant à garantir l'intégrité du corpus judiciaire : (i) les déclarations annuelles de patrimoine qui sont vérifiées par le Conseil judiciaire de l'État ; (ii) les évaluations annuelles par les présidents des tribunaux (concernant le rendement minimum et le comportement du juge concerné) ; (iii) la possibilité d'engager des procédures disciplinaires ; (iv) la possibilité d'engager la responsabilité pénale (les juges ne jouissent que d'une immunité fonctionnelle) ; et (v) les possibilités existantes d'habilitation de sécurité qui semblent être généralement acceptées (c'est-à-dire pour l'accès au pouvoir judiciaire et la nomination à la Cour suprême et à l'Office pour la répression de la corruption et du crime organisé, USKOK). La Commission n'est pas convaincue de la nécessité d'introduire un nouveau mécanisme supplémentaire tel qu'envisagé dans le projet de loi (notamment parce qu'en fin de compte, ce seront les mêmes acteurs institutionnels qu'actuellement qui décideront de l'ouverture d'une procédure disciplinaire). On peut se demander si les raisons invoquées pour la réforme, à savoir les niveaux élevés de perception de la corruption dans le système judiciaire et certains cas individuels de comportement inapproprié de juges - à l'encontre desquels des procédures disciplinaires et pénales sont en cours - peuvent justifier une mesure aussi ambitieuse que le contrôle périodique de sécurité de tous les juges par les services de sécurité. La Commission est préoccupée par le fait qu'une telle mesure risque de contribuer au manque de confiance des citoyens dans le système judiciaire et dans son indépendance. Par conséquent, la Commission de Venise recommande aux autorités croates de reconsidérer leur approche consistant à prescrire des habilitations de sécurité périodiques pour tous les juges et de développer une stratégie alternative pour garantir l'intégrité des juges, basée sur d'autres mécanismes existants.

37. Les autres recommandations incluses dans le présent avis sont uniquement destinées au cas où les autorités s'en tiendraient néanmoins à leur approche fondée sur le contrôle périodique de sécurité. Parmi ces recommandations, la Commission de Venise souhaite souligner les suivantes :

- de réglementer explicitement que les juges concernés et l'organe disciplinaire (ainsi que le tribunal pénal, dans un cas donné) - mais aucun autre organe - se voient garantir l'accès aux informations détaillées et aux résultats des habilitations de sécurité. Il faut s'assurer que cet accès ne peut être limité que si cela est nécessaire pour des raisons de sécurité, et conformément aux exigences d'un procès équitable ;
- de garantir que les informations collectées par l'Agence de renseignement de sécurité soient supprimées et ne soient pas conservées pendant 70 ans (sauf si cela est nécessaire dans l'intérêt de la sécurité nationale), en particulier dans le cas des juges pour lesquels le panel de la Cour suprême n'a pas trouvé d'obstacle de sécurité ;
- de réglementer plus de détails concernant le panel spécial de la Cour suprême dans la loi, à savoir la durée du mandat des membres du panel, les pouvoirs de ce panel, les garanties d'un procès équitable, les règles de prise de décision, et la question de savoir comment les membres du panel eux-mêmes seraient contrôlés ;
- de supprimer de la loi le rôle du ministère en tant qu'intermédiaire dans le processus de contrôle de sécurité ;
- d'inclure dans le questionnaire de contrôle de sécurité un seuil financier minimum pour les biens mobiliers que les juges doivent divulguer, et de veiller à ce que les modifications du contenu du questionnaire de contrôle de sécurité soient soumises au contrôle du Parlement ;
- de préciser dans la loi les critères d'évaluation permettant de conclure à l'existence d'obstacles à la sécurité et, sur cette base, d'une infraction disciplinaire. En outre, la loi devrait prévoir une présomption explicite en faveur du juge soumis au contrôle de sécurité :

si les informations ne sont pas suffisantes pour établir clairement un obstacle à la sécurité, le processus de contrôle de sécurité ne devrait pas avoir de conséquences pour lui.

38. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités croates pour toute assistance supplémentaire.