



Strasbourg, le 9 décembre 2024

CDL-AD(2024)041

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

TÜRKIYE

AVIS

SUR

**LA COMPOSITION DU CONSEIL DES JUGES ET PROCUREURS
ET LA PROCÉDURE D'ÉLECTION DE SES MEMBRES**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 141^e session plénière
(Venise, 6-7 décembre 2024)**

Sur la base des commentaires de

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
Mme Nina BETETTO (membre, Slovénie)
M. António GASPARGAS (membre, Portugal)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)**

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Contexte législatif	3
B.	Développements récents et éléments contextuels	4
III.	Champ d'application de l'avis	7
IV.	Analyse	7
A.	Composition du CJP et mode d'élection de ses membres	9
1.	Membres du CJP parmi les juges et les procureurs	11
2.	Membres non judiciaires (laïcs).....	14
3.	Membres de droit.....	15
a.	Le ministre de la Justice	15
b.	Le sous-secrétaire du ministre de la Justice	17
4.	Sécurité d'occupation et immunité fonctionnelle	18
5.	Absence de distinction entre les juges et les procureurs au sein du CJP	19
6.	Taille et représentativité du Conseil	21
B.	La fonction du CJP	21
1.	Le rôle du CJP en tant que garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire.....	21
2.	Contrôle juridictionnel des décisions du CJP	23
C.	Structure du CJP	24
1.	Président du CJP	25
2.	Secrétariat général	27
3.	Commission d'inspection	27
V.	Conclusion	29

I. Introduction

1. Par lettre du 18 avril 2024, la présidente de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, a demandé un avis à la Commission de Venise sur la composition du Conseil des juges et des procureurs (ci-après, « le CJP ») et la procédure d'élection de ses membres (voir la Constitution de Türkiye, [CDL-REF\(2024\)029](#) et la Loi sur le Conseil des juges et procureurs, [CDL-REF\(2024\)031](#), ci-après « Loi sur le CJP »).

2. M. Richard Barrett, Mme Nina Betetto, M. António Gaspar et Mme Regina Kiener ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Le 1^{er} octobre, la Secrétaire de la Commission de Venise, Mme Simona Granata-Menghini, accompagnée de Mme Martina Silvestri du Secrétariat, a participé à une réunion avec les représentants de la majorité et de l'opposition de la délégation turque à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

4. Les 3 et 4 octobre 2024, une délégation de la Commission composée de M. Barrett, Mme Betetto et M. Gaspar, accompagnés de Mme Silvestri, s'est rendue à Ankara et a rencontré des membres de l'Assemblée nationale, le vice-ministre de la Justice et d'autres fonctionnaires du ministère de la Justice, le président par intérim et d'autres représentants du Conseil des juges et des procureurs, le secrétaire général de la Cour de cassation, le vice-président et le secrétaire général de la Cour constitutionnelle. La Commission remercie les autorités turques pour l'excellente organisation de cette visite.

5. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la Constitution turque et de la loi sur le CJP. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 3 et 4 octobre 2024, ainsi que des commentaires soumis par les autorités le 21 novembre 2024. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion des sous-commissions sur le Pouvoir judiciaire et l'Etat de droit le 5 décembre 2024. Après un échange de vues avec M. Ozan Muzaffer Köstü, chef adjoint du département des droits humains au ministère de la Justice de Türkiye, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 141^e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2024).

II. Contexte

A. Contexte législatif

7. Le Haut Conseil des juges et procureurs ou *Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu* (ci-après le « HCJP ») a été créé en vertu de la Constitution de 1982 de Türkiye. Au départ, l'autorité de gestion et de supervision du système judiciaire et du ministère public était largement partagée entre le ministère de la Justice et le HCJP, le ministère étant responsable de nombreuses tâches. Le HCJP, composé de sept membres, était fortement influencé par le ministère de la Justice, le ministre en étant le président et détenant des pouvoirs étendus. En outre, le sous-secrétaire à la Justice était membre de droit, tandis que les cinq autres membres étaient nommés par les deux hautes juridictions ordinaires, trois par la Cour de cassation et deux par le Conseil d'État.

8. Les changements constitutionnels et législatifs de 2010 ont réformé de manière significative le HCJP. Le nombre de membres du HCJP est passé de sept à 22, et douze membres suppléants ont été ajoutés, ce qui a donné une composition beaucoup plus large et pluraliste. La plupart des pouvoirs pertinents qui relevaient auparavant du ministère de la Justice ont été transférés exclusivement au HCJP, ce qui en a fait une institution indépendante. Les pouvoirs et

la position du ministre de la Justice en tant que président du HCJP ont été considérablement réduits et les décisions prises par le président ont été soumises à un contrôle juridictionnel. Un système de recours interne a également été créé, permettant à la plénière du Conseil supérieur de la magistrature de réexaminer les décisions des chambres au sein du Conseil. Les projets d'amendements législatifs ont été évalués positivement par la Commission de Venise¹.

9. Cependant, en 2014, la loi n° 6524² a introduit des amendements juridiques qui ont considérablement réduit les compétences du HCJP, en transférant plusieurs responsabilités clés au ministère de la Justice et à d'autres organes, tels que le pouvoir de mener des enquêtes disciplinaires et des poursuites à l'encontre des membres élus du HCJP. En outre, la structure interne et les pouvoirs au sein du HCJP ont été réorganisés pour renforcer l'autorité du président du HCJP (qui était d'office le ministre de la Justice), affaiblissant ainsi les pouvoirs du HCJP dans son ensemble et de ses membres élus.

10. Après l'échec de la tentative de coup d'État de 2016, les amendements constitutionnels de 2017, ratifiés par un référendum constitutionnel, ont introduit un changement significatif dans la structure politique et gouvernementale du pays, passant d'un système parlementaire à un système présidentiel. Le président de Türkiye est devenu à la fois le chef de l'État et le chef du gouvernement, fusionnant de fait les pouvoirs exécutifs qui étaient auparavant divisés entre le président et le Premier ministre. La fonction de Premier ministre a été supprimée. Le président s'est vu accorder des pouvoirs exécutifs étendus, notamment celui de nommer et de révoquer les ministres, d'émettre des décrets ayant force de loi (sauf dans certains domaines) et de préparer le budget. Le président a également obtenu le pouvoir de nommer des hauts fonctionnaires, y compris des juges, sans l'approbation du parlement. Les amendements ont permis au président d'être membre ou même dirigeant d'un parti politique, ce qui était auparavant interdit. Le HCJP a été rebaptisée *Hâkimler ve Savcılar Kurulu* ou Conseil des juges et des procureurs (ci-après, le « CJP »). Le nombre de membres est réduit de 22 à 13. Quatre membres du CJP sont nommés par le Président de Türkiye, ainsi que deux membres de droit (le ministre de la Justice et le sous-secrétaire), tandis que sept membres sont élus par la Grande Assemblée Nationale de Türkiye.

11. Les amendements constitutionnels ont été suivis en 2018 par la loi n° 7078³ restructurant le CJP. L'un des changements les plus importants a été l'abolition de l'élection directe par les juges et les procureurs des membres du CJP, qui seront nommés par les pouvoirs exécutif et législatif.

12. En 2021, de nouvelles modifications ont été apportées à la loi sur le CJP, promulguée par la loi n° 7331⁴, portant sur la procédure de nomination des juges et des procureurs, ainsi que sur les dispositions relatives au contrôle disciplinaire des juges et des procureurs. Ces amendements soulignent l'importance du mérite dans les nominations judiciaires et améliorent la transparence du processus, tout en renforçant le pouvoir du conseil d'inspection.

B. Développements récents et éléments contextuels

13. En 2017, la Commission de Venise a adopté un avis sur les amendements à la Constitution, « l'avis de 2017 »⁵, dans lequel elle a estimé « que la composition proposée du CJP est extrêmement problématique. Près de la moitié de ses membres (4+2=6 sur 13) seront nommés

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)042](#), Avis intérimaire relatif au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs (du 27 septembre 2010) de la Turquie ; et [CDL-AD\(2011\)004](#), Avis relatif au projet de loi sur les juges et les procureurs de la Turquie.

² Loi omnibus adoptée le 15 février 2014, modifiant quatre lois, à savoir la loi n° 6087 sur le Haut Conseil des juges et des procureurs, la loi n° 2802 sur les juges et les procureurs, la loi n° 2992 sur l'organisation et les fonctions du ministère de la Justice et la loi n° 4954 sur l'Académie turque de la justice.

³ Loi n° 7078 publiée au Journal officiel le 8 mars 2018 pour convertir le décret-loi n° 694 publié le 25 août 2017.

⁴ Loi 7331 adoptée le 8 juillet 2021.

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)005](#) Turquie, Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au referendum national le 16 avril 2017.

par le Président. Il est important de souligner une fois de plus à cet égard que le président ne sera plus un *pouvoir neutre*, mais qu'il sera engagé dans la politique des partis : son choix des membres du CJP ne devra pas être politiquement neutre. Les sept autres membres seraient nommés par la Grande Assemblée nationale. Si le parti du président dispose d'une majorité des trois cinquièmes à l'Assemblée, il sera en mesure de pourvoir tous les postes du Conseil. S'il dispose, comme le garantit presque le système des élections simultanées, d'au moins deux cinquièmes des sièges, il pourra obtenir plusieurs sièges, formant une majorité avec les personnes nommées par le président. Cela mettrait gravement en péril l'indépendance du pouvoir judiciaire, car le CJP est le principal organe autonome chargé de superviser la nomination, la promotion, le transfert, les mesures disciplinaires et la révocation des juges et des procureurs. Prendre le contrôle de cet organe signifie donc prendre le contrôle des juges et des procureurs, en particulier dans un pays où la révocation des juges est devenue fréquente et où les transferts de juges sont une pratique courante. Dans ce contexte, il semble significatif que les projets d'amendements prévoient des élections au CJP dans les 30 jours suivant l'entrée en vigueur des amendements et que les forces politiques soutenant les amendements contrôlent plus de trois cinquièmes des sièges de la TGNA, ce qui leur permet de pourvoir tous les sièges du CJP »⁶.

14. En 2020, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, la « CourEDH ») a cité l'avis de 2017 de la Commission de Venise dans l'affaire *Selahattin Demirtaş (n° 2)*⁷, concernant l'arrestation et la détention provisoire d'un membre de l'Assemblée nationale et l'un des dirigeants du Parti démocratique des peuples (HDP, un parti d'opposition pro-kurde), ainsi que les poursuites pénales engagées à leur encontre. La CourEDH a reconnu que le climat politique tendu en Türkiye à la suite de la tentative de coup d'État manquée de 2016 a créé un environnement susceptible d'influencer certaines décisions des tribunaux nationaux, en particulier pendant l'état d'urgence, lorsque des centaines de juges ont été démis de leurs fonctions, et en particulier en ce qui concerne les procédures pénales engagées contre des dissidents⁸.

15. En mars 2022, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a conclu, dans son rapport de conformité intérimaire sur la Türkiye, que « le niveau actuel de conformité avec les recommandations reste globalement insatisfaisant » en ce qui concerne les juges et les procureurs. Le GRECO a également noté que « [...] l'exécutif a gardé une forte emprise sur un certain nombre de domaines clés concernant le fonctionnement du système judiciaire, notamment : le processus de sélection et de recrutement des candidats juges et procureurs ; la réaffectation des titulaires de fonctions judiciaires contre leur volonté ; les procédures disciplinaires ; et la formation des juges et des procureurs »⁹. En juin 2023, le GRECO a également conclu que « (...) des changements plus substantiels sont également nécessaires pour que les recommandations du GRECO soient pleinement mises en œuvre, notamment pour limiter le rôle et l'influence de l'exécutif sur un certain nombre de questions clés concernant le fonctionnement du système judiciaire »¹⁰.

16. En octobre 2022, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a noté que les amendements constitutionnels établissant un système présidentiel ne garantissaient pas la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en raison de la composition du Conseil des juges et des procureurs¹¹.

⁶ *Ibid*, paragraphe. 119.

⁷ CourEDH, GC, *Selahattin Demirtaş c. Turquie (n° 2)*, requête n° [14305/17](#), 22 décembre 2020.

⁸ *Ibid*, paragraphe. 434.

⁹ Troisième rapport intérimaire de conformité du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe sur la Türkiye, [GrecoRC4\(2022\)5](#), adopté le 25 mars 2022, paragraphe 94.

¹⁰ GRECO, quatrième rapport intermédiaire de conformité sur la Türkiye, [GrecoRC4\(2023\)12](#), adopté le 9 juin 2023, paragraphe 74.

¹¹ APCE, [Résolution 2459 \(2022\)](#), paragraphe 9 (1).

17. En mars 2024, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe de l'époque, Mme Dunja Mijatović, a souligné « la forte partialité du pouvoir judiciaire à l'égard des intérêts politiques et un manque systémique d'indépendance du pouvoir judiciaire turc » dans son « Mémoire sur la liberté d'expression et des médias, et sur la situation des défenseurs des droits humains et de la société civile en Türkiye »¹². Elle a conclu que « (...) la situation concernant l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire représentait un risque existentiel pour l'Etat de droit en Türkiye et, par extension, pour le respect de tous les droits humains garantis par la Convention européenne des droits de l'homme »¹³.

18. Jusqu'à présent (automne 2024), suite aux affaires *Kavala*¹⁴ et *Selahattin Demirtaş (n°2)*¹⁵, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe poursuit la surveillance de l'exécution de ces arrêts qui, en ce qui concerne les mesures générales, imposent aux autorités turques de prendre toutes les mesures législatives et autres pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en assurant l'indépendance structurelle du Conseil des juges et des procureurs par rapport à l'exécutif¹⁶.

19. Plus généralement, à la suite de la tentative de coup d'État de 2016 et des réformes de 2017/2018 qui ont suivi, de nombreux cas de licenciements, de transferts, de promotions et de nominations de juges et de procureurs ont été signalés et considérés comme ayant été mis en œuvre pour des raisons politiques stratégiques, au mépris de l'indépendance de la justice¹⁷. Sur les quelque 11 000 juges et procureurs en fonction au moment des réformes, environ un tiers a été démis de ses fonctions¹⁸. Cela aurait généré un climat généralisé de peur et de soumission dans le système judiciaire¹⁹. En outre, au cours des six dernières années, non seulement les juges révoqués ont dû être remplacés, mais le nombre total de juges a été porté à environ 25 000, ce qui a nécessité le recrutement de nombreux juges jeunes et souvent (perçus comme) inexpérimentés²⁰. La confiance du public dans le système judiciaire est donc fortement affectée²¹.

20. Dans les observations soumises le 21 novembre 2024, les autorités turques ont indiqué que, dès l'élection du Conseil supérieur de la magistrature en 2010, l'opinion publique avait le sentiment que « des juges et des procureurs membres du FETÖ/PDY commençaient à diriger le

¹² [CommHR\(2024\)16](#), 5 mars 2024, paragraphe 51.

¹³ [CommHR\(2024\)16](#), 5 mars 2024, paragraphe 57.

¹⁴ CourEDH, *Kavala c. Turquie*, requête n° [28749/18](#), 10 décembre 2019. Voir également, [GC](#), pour la procédure d'infraction en vertu de l'article 46 (4) de la CEDH, 11 juillet 2022. Le requérant a été arrêté le 18 octobre 2017 et placé en détention provisoire, accusé d'avoir tenté de renverser le gouvernement dans le contexte des événements du parc Gezi en 2013 et de renverser l'ordre constitutionnel dans le contexte de la tentative de coup d'État de juillet 2016.

¹⁵ CourEDH, *GC, Selahattin Demirtaş c. Türkiye (n° 2)*, requête n° [14305/17](#), 22 décembre 2020.

¹⁶ [1507e réunion \(17-19 septembre 2024\) \(DH\) - H46-37 Kavala c. Türkiye \(Requête n° 28749/18\) \[CM/Del/Dec\(2024\)1507/H46-37\]](#) ; [1507e réunion \(17-19 septembre 2024\) \(DH\) - H46-36 Groupe Selahattin Demirtaş \(n° 2\) c. Turquie \(Requête n° 14305/17\) \[CM/Del/Dec\(2024\)1507/H46-36\]](#).

¹⁷ Comité des droits de l'homme des Nations unies, 7 novembre 2024, [CCPR/C/TUR/CO/2](#), paragraphe 41 ; [CommDH\(2020\)1](#), Rapport de pays, 19 février 2020, paragraphe 121 ; Commission européenne, Rapport Türkiye 2023, [SWD\(2023\) 696 final](#), 8 novembre 2023, page 24 ; [Mass Dismissals of Judges and Prosecutors in Turkey of Post-Coup Period - Turkey Tribunal](#).

¹⁸ [CommDH\(2020\)1](#), Rapport de pays, 19 février 2020, paragraphe 19.

¹⁹ [CommDH\(2020\)1](#), Rapport de pays, 19 février 2020, paragraphe 38. Commission européenne, [Rapport Türkiye 2024](#), [SWD\(2024\)696](#), Bruxelles, 30 octobre 2024, pages 25-26. Voir également <https://medelnet.eu/medel-at-the-side-event-revisiting-the-functioning-of-democratic-institutions-and-rule-of-law-in-turkey-role-of-judiciary-in-current-situation-of-turkey-in-honouring-the-obligations-deriving/>. Informations rapportées par plusieurs observateurs nationaux et internationaux.

²⁰ Informations fournies par les autorités nationales lors de la visite à Ankara. Voir aussi, Comité des droits de l'homme des Nations unies, 7 novembre 2024, [CCPR/C/TUR/CO/2](#), paragraphe 4 ; Commission européenne, [Rapport Türkiye 2023](#), [SWD\(2023\) 696 final](#), 8 novembre 2023, page 26.

²¹ Voir par exemple : [CommDH\(2020\)1](#), Rapport de pays, 19 février 2020, paragraphe 117 ; <https://turkeytribunal.org/actuality/distrust-in-the-judiciary-in-turkey/> ; <https://www.chathamhouse.org/2024/05/democracy-turkey>.

pouvoir judiciaire »²² et qu'après la tentative de coup d'État de 2016, « la révocation des juges et des procureurs qui, à la lumière de constatations concrètes, n'étaient pas loyaux envers l'ordre constitutionnel démocratique, est apparue comme le seul moyen de rétablir l'État de droit ». Les autorités turques ont mis en doute certaines des sources citées, les jugeant partiales et critiques à l'égard de leur système judiciaire.

III. Champ d'application de l'avis

21. Le présent avis aborde les questions soulevées par la commission de suivi de l'APCE, en particulier : la composition du Conseil des juges et procureurs (membres et structure) et la procédure d'élection de ses membres, à la lumière des normes européennes et internationales et dans le contexte social, historique et politique de la Türkiye.

22. Cet avis se réfère à des dispositions constitutionnelles et législatives en vigueur depuis un certain temps. En substance, la demande se réfère à l'article 159 de la Constitution de la République de Türkiye, telle qu'amendée le 12 septembre 2010 (loi n° 5982) et le 16 avril 2017 (loi n° 6771), et à la loi sur le Conseil des juges et des procureurs (loi n° 6087), adoptée le 11 décembre 2010, avec de nombreux amendements apportés au cours des années suivantes et résumés ci-dessus, en particulier aux dispositions suivantes : Partie 2, sections 1-3, articles 5-8, articles 10-11 et articles 14-15, et Partie 3, sections 1- 4, articles 18-28.

IV. Analyse

23. La composition, le mode d'élection et les fonctions du Conseil des juges et des procureurs sont définis à l'article 159 de la Constitution turque, qui, dans sa version modifiée, prévoit ce qui suit :

- (1) *Le Conseil des juges et des procureurs est créé et exerce ses fonctions conformément aux principes de l'indépendance des tribunaux et de l'inamovibilité des juges.*
- (2) *Le Conseil des juges et procureurs est composé de treize membres ; il comprend deux chambres.*
- (3) *Le président du Conseil est le ministre de la Justice. Le sous-secrétaire du ministère de la Justice est membre d'office du Conseil. Trois membres du Conseil sont nommés parmi les juges civils et les procureurs de première catégorie n'ayant pas perdu les qualifications requises pour être réservés dans la première catégorie et un membre est nommé parmi les juges administratifs et les procureurs de première catégorie n'ayant pas perdu les qualifications requises pour être réservés dans la première catégorie par le Président de la République ; trois membres sont élus parmi les membres de la Haute Cour d'appel ; un membre est élu parmi les membres du Conseil d'État et trois membres sont élus parmi le personnel enseignant travaillant dans le domaine du droit dans les établissements d'enseignement supérieur et les avocats, dont les qualifications sont spécifiées dans la loi par la Grande Assemblée nationale de Türkiye. Parmi les membres élus parmi le personnel enseignant et les avocats, au moins un membre doit être un enseignant et un membre doit être un avocat. Les demandes d'adhésion au Conseil élu par la Grande Assemblée nationale de Türkiye sont adressées au bureau du président de l'Assemblée. Les candidatures sont transmises par le bureau du président au comité mixte composé des membres de la commission de la Constitution et de la commission de la Justice. Pour chaque membre, la commission nomme trois candidats à la majorité des deux tiers du nombre total de ses membres. Si la commission ne parvient pas à conclure la nomination des candidats au premier tour de scrutin, une majorité des trois cinquièmes du nombre total de ses membres est requise au second tour. Si les candidats ne peuvent être désignés au second tour, la procédure de désignation est close par tirage au sort entre les deux*

²² Fetullahçı Terör Örgütü / Paralel Devlet Yapılanması (FETÖ/PDY) est une organisation que les autorités turques qualifient de terroriste et considèrent comme étant à l'origine de la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016.

candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix pour chaque membre. La Grande Assemblée nationale procède à des élections séparées au scrutin secret pour chaque circonscription entre les candidats désignés par le Comité. La majorité des deux tiers du nombre total des membres est requise au premier tour de scrutin ; au cas où l'élection ne peut être conclue, la majorité des trois cinquièmes du nombre total des membres est requise au second tour. Si le membre ne peut être élu au second tour, l'élection des membres se fait par tirage au sort entre les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix.

- (4) Les membres sont élus pour un mandat de quatre ans. Les membres sont rééligibles une fois à la fin de leur mandat.*
- (5) L'élection des membres du Conseil a lieu dans les trente jours précédant l'expiration de leur mandat. En cas de vacance au sein du Conseil avant l'expiration du mandat des membres élus, de nouveaux membres sont élus dans les trente jours suivant cette vacance.*
- (6) Les membres du Conseil autres que le ministre de la Justice et le sous-secrétaire au ministère de la Justice ne peuvent exercer d'autres fonctions que celles prévues par la loi, ni être nommés ou élus par le Conseil à une autre fonction pendant la durée de leur mandat.*
- (7) L'administration et la représentation du Conseil sont assurées par le président du Conseil. Le président du Conseil ne participe pas aux travaux des chambres. Le Conseil élit les présidents des chambres parmi ses membres et un vice-président parmi les présidents des chambres. Le président peut déléguer certains de ses pouvoirs au vice-président.*
- (8) Le Conseil dirige les procédures relatives à l'admission à la profession des juges et des procureurs des juridictions civiles et administratives, à la nomination, au transfert à d'autres postes, à la délégation de pouvoirs temporaires, à la promotion et à la réservation à la première catégorie, aux décisions concernant ceux dont le maintien dans la profession est jugé inapte, à l'imposition de sanctions disciplinaires et à la révocation ; le Conseil prend des décisions définitives sur les propositions du ministère de la Justice concernant la suppression d'une juridiction ou la modification de la compétence territoriale d'une juridiction ; il exerce également les autres fonctions qui lui sont attribuées par la Constitution et les lois.*
- (9) Le contrôle de l'exercice des fonctions des juges et des procureurs conformément aux lois et autres règlements (circulaires administratives, dans le cas des juges) ; la recherche des infractions commises dans le cadre ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, la conformité de leur comportement et de leur conduite avec les exigences de leur statut et de leurs fonctions et, le cas échéant, les enquêtes et investigations les concernant sont confiées aux inspecteurs du Conseil, sur proposition des chambres concernées et avec l'autorisation du président du Conseil des juges et des procureurs. Les enquêtes et les investigations peuvent également être confiées à un juge ou à un procureur général plus ancien que le juge ou le procureur général faisant l'objet de l'enquête.*
- (10) Les décisions du Conseil, autres que la radiation de la profession, ne peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel.*
- (11) Un secrétariat général est institué auprès du Conseil. Le secrétaire général est nommé par le président du Conseil parmi trois candidats proposés par le Conseil parmi les juges et procureurs de première catégorie. Le Conseil est habilité à nommer, avec leur consentement, les inspecteurs du Conseil, ainsi que les juges et procureurs affectés temporairement ou définitivement au Conseil.*
- (12) Le ministre de la Justice est habilité à nommer des juges, des procureurs, des inspecteurs judiciaires et des auditeurs internes exerçant la profession de juge ou de procureur, avec leur consentement, à des fonctions temporaires ou permanentes dans les institutions centrales, subordonnées ou affiliées du ministère de la Justice.*
- (13) L'élection des membres du Conseil, la constitution des chambres et la répartition des tâches entre les chambres, les fonctions du Conseil et de ses chambres, le quorum pour les réunions et les décisions, les procédures et principes de fonctionnement, les objections à formuler contre les décisions et les procédures des chambres et la procédure d'examen*

de ces objections, ainsi que l'établissement et les fonctions du Secrétariat général sont fixés par la loi.

24. La loi sur le CJP reprend les dispositions constitutionnelles et apporte des précisions sur la composition du CJP et l'élection de ses membres.

25. Les tâches assignées au CJP reflètent celles d'un conseil judiciaire classique, à savoir les nominations et la carrière, ainsi que la discipline des juges et des procureurs. Il s'agit de questions essentielles pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire.

A. Composition du CJP et mode d'élection de ses membres

26. De nombreuses démocraties européennes ont intégré un conseil judiciaire, ou un organe politiquement neutre équivalent, dans leur système juridique - parfois dans la Constitution - en tant qu'instrument permettant de garantir efficacement le respect des principes essentiels de l'État de droit relatifs au système judiciaire. Il s'agit notamment de l'indépendance du pouvoir judiciaire, de l'autonomie du ministère public et du rôle du pouvoir judiciaire dans la sauvegarde des droits et libertés fondamentaux. L'indépendance du pouvoir judiciaire est un élément essentiel de la séparation des pouvoirs de l'État, ainsi que de l'équilibre des pouvoirs, qui sont indispensables au fonctionnement démocratique du gouvernement²³. Les conseils judiciaires devraient avoir une influence décisive sur la nomination et la promotion des juges et (éventuellement par l'intermédiaire d'un conseil de discipline créé au sein du conseil) sur les mesures disciplinaires concernant les juges²⁴. L'inamovibilité de tous leurs membres devrait être garantie²⁵.

27. Selon les normes internationales actuelles, il n'y a pas de modèle unique qu'un pays démocratique est tenu de suivre pour mettre en place son conseil judiciaire, pour autant que la fonction d'un tel conseil s'inscrive dans l'objectif d'assurer le bon fonctionnement d'un pouvoir judiciaire indépendant au sein d'un État démocratique²⁶.

28. Afin d'évaluer si le CJP peut remplir une telle fonction, il est nécessaire d'examiner sa composition, le mode d'élection de ses membres et les garanties de leur indépendance (inamovibilité et immunité).

29. La composition du Conseil doit être de nature à garantir les conditions d'indépendance et d'impartialité pour l'exercice de ses compétences. A cette fin, la Commission de Venise a identifié quelques paramètres clés concernant les conseils de juges et de procureurs²⁷ :

- Au moins la moitié des membres des conseils judiciaires devraient être des *juges élus ou nommés par leurs pairs*²⁸.

²³ Voir, entre autres, Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'état de droit, II.E accès à la justice ; [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire - Partie II : Le ministère public ; [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire - Partie I : l'indépendance des juges, en particulier le paragraphe 32.

²⁴ CCJE, [Avis n° 24 \(2021\)](#) sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux ; Commission de Venise, [CDL-PI\(2022\)005](#) « Une nouvelle conception des conseils supérieurs de la magistrature face aux défis contemporains », Conférence de Rome, 2022, « Conclusions générales ».

²⁵ CCJE, [Avis 24 \(2021\)](#), *op. cit.* paragraphes 37-38.

²⁶ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)042](#), Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », paragraphe 61.

²⁷ Voir la Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)009](#) Bosnie-Herzégovine, Avis intérimaire de suivi des avis précédents sur le Haut Conseil de la magistrature, paragraphe 28.

²⁸ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 27. CourEDH, *Grzęda c. Pologne* [GC], requête n° [43572/18](#), 15 mars 2022, paragraphe 305. Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), Bulgarie, Avis sur le projet de loi

- La composante judiciaire d'un conseil doit représenter l'ensemble du pouvoir judiciaire et respecter le pluralisme au sein du pouvoir judiciaire²⁹. Il devrait donc y avoir une représentation équilibrée des juges de tous les niveaux et de toutes les juridictions, ainsi que la plus grande diversité et la plus grande représentation possible des sexes et des régions³⁰.
- Le risque de corporatisme au sein du pouvoir judiciaire devrait être contrebalancé par la *participation de membres non judiciaires (laïcs)* appartenant à d'autres professions juridiques, comme les avocats, les notaires, les universitaires et la société civile³¹.
- Les membres non judiciaires devraient bénéficier de la même protection que les membres judiciaires, notamment en ce qui concerne l'inamovibilité et le droit à un procès équitable en cas de mesures disciplinaires, de suspension et de révocation, ce qui constitue une condition préalable essentielle à l'indépendance du Conseil³². Toute différence de traitement entre les membres judiciaires et non judiciaires doit être dûment justifiée³³.
- Si les membres non judiciaires sont élus par le Parlement, cela devrait se faire avec l'accord le plus large, en principe par un vote à la majorité qualifiée qui implique l'opposition, à la suite d'une compétition ouverte et transparente. Des mécanismes efficaces antiblocage devraient être prévus³⁴.
- L'appartenance d'office est en général déconseillée ; elle est considérée comme particulièrement problématique lorsqu'il s'agit de membres ou de représentants du

modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie, paragraphe 39 ; [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgarie, Avis sur la loi relative au système judiciaire, paragraphe 14 ; [CDL-AD\(2019\)031](#), Bulgarie, Avis sur le projet d'amendements au Code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire, en ce qui concerne les enquêtes pénales visant les magistrats de rang supérieur, paragraphe 69 ; et [CDL-AD\(2020\)035](#), Bulgarie, Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, paragraphe 44 ; [CDL-AD\(2021\)032](#), Serbie, Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire et projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels, paragraphe 64 ; [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbie, Avis sur trois projets de lois mettant en œuvre les amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire, paragraphe 71 ; [CDL-AD\(2023\)015](#), France, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des Droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, paragraphes 23-25.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)010](#) Monténégro, Avis sur le projet d'amendement de la Constitution du Monténégro et sur les projets d'amendement de la loi sur les tribunaux, de la loi sur le ministère public et de la loi sur le conseil de la magistrature du Monténégro, paragraphes 20-22 ; [CDL-AD\(2023\)029](#) Pays-Bas, Avis conjoint sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphe 42 ; [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgarie, Avis sur les projets d'amendements à la Constitution, paragraphe 48.

³¹ Voir, par exemple, la Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)003](#), République de Moldova, Avis sur la loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova (système judiciaire), paragraphe 56. Voir également la Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)015](#), République de Moldova, Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale Droits de l'homme (DDH) de la Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit (DG I) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi n° 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature. Voir également, Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges, paragraphe 32.

³² CCJE, [Avis n° 24 \(2021\)](#), *op. cit.* paragraphes 37 et 38.

³³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), *op. cit.* paragraphes 55-56.

³⁴ Commission de Venise, [CDL-PI\(2022\)005](#), *op. cit.*, Conclusions générales. Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#) Rapport sur les nominations judiciaires, paragraphes 29 et 50. Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, paragraphe 66.

pouvoir législatif ou exécutif, même s'il ne s'agit que d'une présence passive, en particulier dans les affaires disciplinaires³⁵.

- Les membres des conseils judiciaires devraient bénéficier de l'inamovibilité³⁶ et de l'immunité fonctionnelle comme garanties essentielles de leur indépendance³⁷.
- En ce qui concerne les conseils de procureurs, les normes internationales sont rares, mais une autonomie suffisante doit être garantie pour protéger les autorités chargées des poursuites de toute influence politique indue, ainsi qu'à l'intérieur du service des poursuites. Les préoccupations relatives au pouvoir judiciaire s'appliquent, *mutatis mutandis*, au ministère public³⁸. Cela est particulièrement vrai dans les systèmes caractérisés par l'unité de la magistrature en un seul corps, englobant à la fois les juges et les procureurs³⁹.

30. Conformément à l'article 159, paragraphes 2 et 3, de la Constitution, l'article 3 de la loi sur le CJP établit que le CJP est composé de 13 membres, comme suit :

- *Quatre membres nommés par le Président de la République* parmi les juges civils et les procureurs de première catégorie (trois) et les juges administratifs et les procureurs de première catégorie (un) ;
- *Quatre membres élus par la Grande Assemblée nationale turque*, trois parmi les membres de la Haute Cour d'appel (Cour de cassation) et un membre du Conseil d'État⁴⁰ ;
- *Trois membres élus par la Grande Assemblée nationale turque* parmi les professeurs de droit des établissements d'enseignement supérieur et/ou les avocats ;
- *Deux membres de droit* : le ministre de la Justice (qui est également le président du CJP) et le sous-secrétaire du ministère de la Justice.

1. Membres du CJP parmi les juges et les procureurs

31. La Commission de Venise rappelle que, selon les normes européennes, la moitié au moins des membres du conseil judiciaire doivent être des juges « élus par leurs pairs ». La raison de ce mode d'élection est de mettre la composante judiciaire à l'abri des interférences politiques.

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)015](#), *op. cit.* paragraphe 16 ; [CDL-AD\(2014\)042](#) Monténégro, Avis intérimaire sur le projet de loi sur le parquet du Monténégro, paragraphe 38 ; [CDL-AD\(2015\)005](#), République de Moldova, Avis conjoint sur le projet de loi sur le ministère public de la République de Moldova, paragraphe 131. CCJE, [Avis n°10 \(2007\)](#) sur le Conseil de la Justice au service de la société, paragraphes 23 et 26 ; CCJE, [Avis n° 24 \(2021\)](#), *op. cit.* paragraphe 28. CourEDH, *Catana c. République de Moldova*, requête n° [43237/13](#), 21 février 2023, paragraphe 75.

³⁶ Commission de Venise, Finlande, [CDL-AD\(2008\)010](#), Avis sur la Constitution de la Finlande, paragraphe 13. Voir aussi, Commission de Venise, Serbie, [CDL-AD\(2018\)011](#), Avis sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire de la Serbie, paragraphe 46 ; Albanie, [CDL-AD\(2016\)009](#), Avis final sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, paragraphe 35 ; Arménie, [CDL-AD\(2015\)037](#), Premier avis sur le projet d'amendements à la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, paragraphe 156 ; Monténégro, [CDL-AD\(2011\)010](#), Avis sur le projet d'amendements à la Constitution du Monténégro, ainsi que sur les projets d'amendements à la loi sur les tribunaux, à la loi sur le ministère public et à la loi sur le Conseil judiciaire du Monténégro, paragraphe 10 ; Géorgie, [CDL-AD\(2005\)003](#), Avis conjoint sur une proposition de loi constitutionnelle sur les changements et les amendements à la Constitution de Géorgie par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, paragraphe 105 ; Kirghizistan, [CDL-AD\(2002\)033](#), Avis sur le projet d'amendements à la Constitution du Kirghizistan, paragraphe 11.

³⁷ Commission de Venise, République de Moldova, [CDL-AD\(2022\)019](#), Avis sur le projet de loi portant modification de certains actes normatifs (pouvoir judiciaire) de Moldova, paragraphe 34. Commission de Venise, Serbie, [CDL-AD\(2008\)006](#), Avis sur le projet de loi sur le Conseil supérieur de la magistrature de la République de Serbie, paragraphe 26.

³⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle de l'état de droit, paragraphes. 91-93 ; [CDL-AD\(2010\)040](#), *op. cit.* paragraphe 32.

³⁹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)015](#), *op. cit.* paragraphes 45 et 51.

⁴⁰ Voir également l'article 1 (5) et l'article 18 (1) de la loi sur le CJP.

Les membres judiciaires du conseil judiciaire devraient représenter uniquement le point de vue de la communauté des juges et des procureurs.

32. Si huit membres du CJP turc sont des juges ou des procureurs, ils ne sont pas élus par leurs pairs, c'est-à-dire par les autres juges et procureurs, mais sont soit nommés par l'exécutif, soit élus par le parlement. En effet, quatre d'entre eux sont nommés par le Président de la République de manière discrétionnaire, car ni la constitution ni la loi ne fixent de critères d'éligibilité ou d'inéligibilité autres que l'appartenance formelle à une catégorie spécifique⁴¹. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont fait état des critères généraux que la loi énonce pour que les juges et les procureurs soient désignés comme étant de première classe, critères qui ne comprennent aucun critère d'inéligibilité lié à l'affiliation politique. Les autorités ont également déclaré que « la législation stipule que la personne concernée doit satisfaire à un certain nombre d'exigences professionnelles de haut niveau dans le cadre de l'éligibilité à la sélection en tant que membre du CJP et prescrit que les membres du CJP sélectionnés doivent avoir un certain degré de mérite ». La Commission rappelle à cet égard qu'à la suite de la réforme constitutionnelle de 2017, la Türkiye est passée d'un système parlementaire à un système présidentiel dans lequel le président cumule les fonctions de chef d'État et de chef de gouvernement, incarnant le pouvoir exécutif et s'engageant activement dans la politique partisane. Les quatre membres du CJP nommés par le Président de la République doivent donc être considérés comme des personnes nommées pour des raisons politiques et ne peuvent pas être considérés comme des « membres judiciaires élus par leurs pairs » selon les normes internationales. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques contestent que ces membres soient considérés comme des « personnes nommées pour des raisons politiques » et font valoir « qu'il serait plus approprié de prendre en considération la carrière professionnelle de ces membres et leur capacité à exercer leurs fonctions de manière impartiale et indépendante, plutôt que l'autorité ou l'organe par lequel ils ont été élus ».

33. De même, les quatre autres juges ou procureurs membres du CJP sont élus par la Grande Assemblée nationale turque, et non par leurs pairs. Les candidats⁴² s'adressent directement à la présidence de l'Assemblée nationale et sont élus à la majorité qualifiée (trois cinquièmes)⁴³, parmi trois candidats présélectionnés par un comité mixte (ou par tirage au sort entre les deux candidats ayant obtenu le plus de voix, si aucun consensus n'est atteint)⁴⁴. La Commission de Venise note qu'un vote parlementaire suivra inévitablement la logique des partis, même si la majorité qualifiée est censée limiter la partialité politique. Lors de la visite à Ankara, les autorités turques ont souligné que la majorité des membres est élue par l'Assemblée nationale (sept sur treize), ce qui garantit une légitimation démocratique de l'organe. Cependant, la majorité à l'Assemblée nationale est susceptible de correspondre à l'alignement politique du Président de la République, surtout si l'on considère que les élections parlementaires se déroulent en même temps que les élections présidentielles. Avec des majorités élargies, s'il n'y a pas de mécanisme de compensation, il y a un risque élevé de fourre-tout, sans représentation équilibrée des minorités. En fait, la forte influence politique du Président de la République sur le pouvoir judiciaire s'en trouve exacerbée. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont contesté que les membres du CJP élus par l'Assemblée nationale agissent pour des motifs politiques.

⁴¹ En vertu de l'article 18, paragraphe 4, de la loi sur le CJP, le président reçoit une liste des juges et des procureurs qui sont affectés à la première classe et qui possèdent toujours les qualifications requises pour l'affectation à la première classe, ainsi que des juges et des procureurs administratifs qui sont affectés à la première classe et qui possèdent toujours les qualifications requises pour l'affectation à la première classe.

⁴² Article 18 (1) (b) de la loi sur le CJP.

⁴³ Article 20 de la loi sur le CJP. L'Assemblée nationale se prononce sur les candidats désignés par un vote à bulletin secret. Dans les deux phases (Comité mixte et Assemblée), la nomination requiert une majorité des deux tiers au premier tour, réduite à une majorité des trois cinquièmes si le seuil initial n'est pas atteint. Si aucun consensus n'est atteint, la nomination est finalisée par un tirage au sort entre les deux candidats ayant obtenu le plus de voix.

⁴⁴ Composé de membres de la commission de la Constitution et de la commission de la Justice.

34. La Commission de Venise réitère ce qu'elle avait exprimé dans l'avis de 2017 : le président de la République (chef de l'exécutif) est en mesure de nommer près de la moitié des membres du CJP (deux *ex officio* plus quatre juges et procureurs sur 13), tandis que plusieurs autres membres (trois ou quatre) sont choisis par le parti du président à l'Assemblée nationale. Cela donne à l'exécutif un contrôle total sur l'organe qui est censé garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette dernière est inévitablement compromise⁴⁵.

35. Cette politisation objective évidente du CJP entraîne un fort manque de confiance du public dans le système judiciaire et le climat de peur et de soumission signalé parmi les juges et les procureurs témoins de ce qui est perçu comme un licenciement, un transfert ou une promotion stratégique de leurs collègues⁴⁶.

36. La Commission de Venise souligne que le processus de sélection doit être transparent et exempt de toute influence politique afin de préserver la confiance du public. La nomination formelle des membres du CJP par le Président de la République pourrait être maintenue, à condition que la sélection effective soit effectuée selon des critères à définir dans la loi, conformément aux normes européennes mentionnées ci-dessus, c'est-à-dire qu'au moins la moitié des membres des conseils judiciaires devraient être des juges élus par leurs pairs⁴⁷, et devraient respecter le pluralisme au sein du pouvoir judiciaire⁴⁸. A cet égard, la Commission note que la Türkiye est une exception en Europe : une analyse comparative montre que presque tous les conseils judiciaires comprennent une forte proportion de juges et de procureurs élus par leurs pairs⁴⁹. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont estimé que cette constatation était erronée.

37. Les rapporteurs ont été informés, lors de leur visite à Ankara, des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle de 2010 qui a introduit l'élection des juges et des procureurs par leurs pairs. Le processus électoral aurait déclenché une tendance des candidats à exprimer une affiliation politique, factionnelle ou religieuse et déterminé une forme de politisation du pouvoir judiciaire. Dans leurs observations écrites du 21 novembre 2024, les autorités turques ont réitéré ces préoccupations.

38. Si la Commission de Venise comprend les défis posés par cette expérience et ne néglige pas le risque inhérent de politisation, elle rappelle également que si les juges doivent s'abstenir d'activités politiques susceptibles de compromettre leur indépendance ou de mettre en péril l'apparence d'impartialité, ils doivent être autorisés à participer à certains débats concernant la politique judiciaire nationale⁵⁰. Ils devraient prendre une part active à la préparation de la législation concernant leur statut et, plus généralement, le fonctionnement du système judiciaire⁵¹. Dans le même ordre d'idées, la CourEDH a estimé que « le droit général à la liberté

⁴⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)005](#), *op. cit.*, paragraphe 119.

⁴⁶ Voir, par exemple, [CommDH\(2020\)1](#), rapport de pays, 19 février 2020, paragraphes 117 et 121 ; [Rapport Türkiye 2024](#), SWD(2024)696, Bruxelles, 30 octobre 2024, pages 25-26 ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, 7 novembre 2024, [CCPR/C/TUR/CO/2](#), paragraphe 4.

⁴⁷ Voir les normes internationales mentionnées ci-dessus dans la section correspondante.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ CCJE, [Aperçu comparatif des Conseils de la magistrature en Europe](#), DG I - DCJ (2022)1, 14 mars 2022, page. 6 et 7. L'étude indique que « les juges (et les procureurs) sont généralement élus par leurs pairs, et peuvent être nommés par des juges, des associations de juges, des tribunaux, la conférence des juges ou par les différentes instances ou tribunaux qu'ils représentent. Dans ce processus, on peut viser non seulement la diversité des tribunaux et des instances, mais aussi le sexe, la langue et la région. En Pologne, en Espagne et en Turquie, les juges ne sont pas élus par leurs pairs mais par le parlement et/ou le président. » (accentuation ajoutée). Il convient de noter que la Pologne réforme actuellement son système pour introduire une majorité de membres élus par la communauté judiciaire, et qu'en Espagne, tous les membres sont élus par le parlement à la majorité qualifiée (trois cinquièmes) sur une liste de candidats votés par les juges.

⁵⁰ CCJE, Avis n° 3 (2002) sur les principes et règles régissant la conduite professionnelle des juges, notamment l'éthique, les comportements incompatibles et l'impartialité, paragraphes 33 et 34.

⁵¹ CCJE, Avis n° 3 (2002) sur les principes et règles régissant la conduite professionnelle des juges, en particulier l'éthique, les comportements incompatibles et l'impartialité, paragraphes 33 et 34.

d'expression des juges pour traiter de questions concernant le fonctionnement du système judiciaire peut se transformer en un devoir correspondant de s'exprimer pour défendre l'État de droit et l'indépendance judiciaire lorsque ces valeurs fondamentales sont menacées »⁵².

39. En outre, le système actuel n'est pas exempt de risques de politisation similaires, étant donné que pour quatre postes, les juges et procureurs peuvent soumettre leur candidature directement à l'Assemblée parlementaire, ce qui risque d'introduire des signes de faction ou de connotation partisane (même si ce n'est que de manière objective ou en apparence). Ceci est encore plus problématique en ce qui concerne les juges de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

40. Un autre argument avancé contre l'élection par les pairs est qu'elle entraverait les activités judiciaires pendant les périodes électorales. Toutefois, cette préoccupation semble être de nature purement organisationnelle et pourrait être résolue par une planification et une gestion appropriées du processus électoral, sans constituer un argument convaincant contre le principe même de l'élection par les pairs.

41. En conclusion, la Commission de Venise recommande vivement de modifier la composition du CJP de manière à ce qu'au moins la moitié des membres du CJP soient des juges et des procureurs élus par leurs pairs, par les différents niveaux du système judiciaire et en assurant un niveau approprié de diversité en termes de genre, de minorités et de couverture géographique.

2. Membres non judiciaires (laïcs)

42. L'article 159 (3) de la Constitution stipule que trois membres du CJP « sont élus parmi le personnel enseignant travaillant dans le domaine du droit dans les établissements d'enseignement supérieur et les avocats, dont les qualifications sont spécifiées dans la loi par la Grande Assemblée nationale de Türkiye. Parmi les membres élus parmi le personnel enseignant et les avocats, au moins un membre doit être un enseignant et un membre doit être un avocat ».

43. Selon l'article 18 (1) (b) de la loi sur le CJP, les avocats doivent avoir accompli 15 ans de service dans la profession et les membres de la faculté de droit doivent être qualifiés pour un poste de juge. Parmi les trois membres non judiciaires, il doit y avoir au moins un avocat et un membre de la faculté.

44. La procédure d'élection est la même que celle décrite ci-dessus pour les juges et les procureurs élus par la Grande Assemblée nationale de Türkiye⁵³.

45. La Commission de Venise rappelle que l'objectif de l'élection de membres non professionnels au sein d'un conseil judiciaire est d'obtenir une composition plurielle, démocratiquement légitimée, qui peut contribuer à renforcer la légitimité externe du conseil et à réduire les aspects négatifs (et les déviations) du corporatisme. La Commission a conclu ci-dessus qu'aucun des membres élus ou nommés parmi les juges et les procureurs n'est élu par ses pairs et que, par conséquent, ces membres ne sont pas représentatifs de la communauté judiciaire. Ils sont l'expression des pouvoirs exécutif et législatif, et il est donc probable que les alliances au sein du CJP s'agrègent en fonction des opinions politiques (avec une forte influence de l'exécutif, comme cela a déjà été souligné plus haut). Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques contestent que ces membres soient considérés comme des « nommés politiques » et « estiment qu'il serait plus approprié de prendre en compte la carrière professionnelle de ces membres et leur capacité à exercer leurs fonctions de manière impartiale et indépendante, plutôt que l'autorité ou l'organe par lequel ils ont été élus ».

⁵² CourEDH, *Affaire Żurek c. Pologne*, Requête n° [39650/18](#), 25 octobre 2011, paragraphe 222.

⁵³ Article 20 (5) de la loi sur le CJP.

46. La Commission rappelle en premier lieu que pour que les membres non professionnels puissent exercer leur rôle de contrôle externe et contrebalancer le risque de corporatisme, les autres membres doivent être des représentants *élus* de la communauté judiciaire, et la proportion entre les deux catégories doit être telle que les membres non professionnels puissent avoir une influence significative sur le processus décisionnel.

47. Au cours de la visite à Ankara, plusieurs interlocuteurs ont insisté sur l'importance de confier à l'Assemblée nationale le processus de sélection de la majorité des membres du CJP. En principe, confier à l'Assemblée nationale l'élection des membres non professionnels est une manière courante et efficace de conférer une légitimité démocratique à cet organe. Cependant, toute élection au sein d'un parlement ne peut échapper à la logique du compromis politique et à la prévalence des forces majoritaires, même si elle est tempérée par l'exigence d'une majorité qualifiée. Afin de réduire ce facteur, les autorités turques pourraient envisager d'introduire certains amendements législatifs, prévoyant que d'autres organes, tels que l'ordre des avocats et les universités, procèdent à une présélection des candidats qui seront élus par le comité mixte, puis par l'assemblée nationale. De même, si les qualifications professionnelles et l'expérience requises pour être candidat semblent adaptées aux tâches que l'on attend d'eux, il est opportun d'introduire certains critères d'inéligibilité⁵⁴, excluant les membres des pouvoirs exécutif et législatif ainsi que les candidats ayant une affiliation politique claire. En outre, dans le but de garantir et de préserver la légitimité tout en évitant la polarisation, la politisation et l'érosion de la confiance dans l'organe qui garantit l'impartialité et l'indépendance du système judiciaire, le nombre de membres non professionnels devrait être augmenté : l'Assemblée nationale pourrait être autorisée à élire une proportion significative des membres du CJP, qui ne devraient pas être des juges et des procureurs et ne devraient pas être des politiciens actifs.

3. Membres de droit

a. Le ministre de la Justice

48. L'article 159 (3) de la Constitution, tout comme l'article 1 (3) de la loi sur le CJP, prévoit que : « Le président du Conseil est le ministre de la Justice ».

49. En ce qui concerne la présence du ministre de la justice au sein du conseil judiciaire, la CourEDH, se référant aux préoccupations déjà exprimées par la Commission de Venise⁵⁵ et le Conseil consultatif de juges européens (CCJE)⁵⁶, a déclaré que « la présence, même passive, d'un membre du gouvernement au sein d'un organe habilité à infliger des sanctions disciplinaires aux membres du pouvoir judiciaire est, en soi, extrêmement problématique au regard des exigences de l'article 6 de la Convention et, en particulier, de l'exigence d'indépendance de l'organe disciplinaire »⁵⁷. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ne sont pas d'accord avec l'évaluation faite dans ce paragraphe et considèrent que la présence du ministre de la Justice au sein du Conseil n'entrave pas la capacité du Conseil à exercer ses fonctions de manière impartiale et indépendante.

⁵⁴ Commission de Venise, République de Moldova, [CDL-AD\(2020\)001](#), Avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, paragraphe 54.

⁵⁵ Commission de Venise, Avis sur les récents amendements à la loi sur les dispositions constitutionnelles majeures de la République d'Albanie, [CDL-INF\(1998\)09](#), paragraphe 16 ; Rapport sur les nominations judiciaires, [CDL-AD\(2007\)028](#), paragraphe 33 ; Avis conjoint sur le projet de loi relative au système judiciaire et au statut des juges d'Ukraine par la Commission de Venise et la Direction de la coopération de la Direction générale des Droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2010\)026](#), paragraphe 97 ; et Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'homme de la Direction générale des Droits de l'homme et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi n° 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature de la République de Moldova, [CDL-AD\(2020\)015](#), paragraphe 21 ; voir aussi, Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)015](#), *op. cit.* paragraphe 16 ; [CDL-AD\(2014\)042](#), *op. cit.* paragraphe 38 ; [CDL-AD\(2015\)005](#), *op. cit.* paragraphe 131.

⁵⁶ CCJE, [Avis n° 10 \(2007\)](#), *op. cit.* paragraphes 23 et 26 ; CCJE, [Avis n° 24 \(2021\)](#), *op. cit.* paragraphe 28.

⁵⁷ *Catana c. République de Moldova*, *op. cit.* paragraphe 75.

50. La Commission de Venise observe que la Constitution de Türkiye prévoit que le président du CJP ne participe pas aux travaux des chambres⁵⁸, et qu'il ne prend donc pas part aux décisions relatives à la nomination des juges et des procureurs ou aux questions disciplinaires.

51. Cependant, l'article 159 (12) de la Constitution confère au ministre de la Justice le pouvoir de nommer des juges, des procureurs, des inspecteurs judiciaires et des auditeurs internes, qui sont également juges ou procureurs, à des fonctions temporaires ou permanentes au sein des institutions centrales, subordonnées ou affiliées du ministère de la Justice, avec leur consentement. La portée exacte de cette disposition constitutionnelle n'est pas claire. Il est important de noter que, conformément aux normes internationales, l'autorité chargée de prendre les décisions concernant la sélection et la progression de la carrière des juges doit être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. « Lorsque les dispositions constitutionnelles ou d'autres dispositions légales prescrivent que le chef de l'État, le gouvernement ou le pouvoir législatif prennent des décisions concernant la sélection et la carrière des juges, une autorité indépendante et compétente issue en grande partie du pouvoir judiciaire [...] devrait être autorisée à formuler des recommandations ou à exprimer des avis que l'autorité de nomination concernée suit dans la pratique »⁵⁹.

52. En outre, le rôle du président qui consent à des inspections et des enquêtes sur les juges et les procureurs, soulève des inquiétudes importantes quant à une éventuelle ingérence de l'exécutif dans les mécanismes de responsabilité judiciaire⁶⁰. Bien que le président (ministre de la Justice) ne puisse pas participer aux décisions sur les questions disciplinaires⁶¹, la combinaison des rôles crée une ingérence injustifiée dans l'exercice indépendant des fonctions du CJP. En autorisant ou en rejetant les demandes d'inspection et d'enquête, le Président/Ministre se prononce déjà sur la gravité de l'accusation. Il est peu probable que le CJP statuant sur des questions disciplinaires ne soit pas partial. En outre, il est particulièrement inquiétant que le Président/Ministre puisse refuser son accord pour enquêter sur certaines affaires. Les inspections et les enquêtes sont des phases préliminaires qui pourraient conduire à l'ouverture d'une procédure disciplinaire, voire de poursuites pénales. La Commission de Venise rappelle qu'il existe une tendance européenne à rendre le ministère public indépendant de l'exécutif⁶². Si les instructions de poursuivre dans des cas individuels sont découragées, les normes européennes sont particulièrement strictes en ce qui concerne les instructions de ne pas poursuivre, et de telles instructions doivent être interdites ou rester exceptionnelles. D'autre part, les instructions de poursuivre doivent être accompagnées de garanties adéquates de transparence et d'équité conformément au droit national⁶³. Si les mêmes normes relatives aux poursuites ne peuvent être appliquées telles quelles aux inspections et aux enquêtes, certaines considérations peuvent être transposées, notamment en ce qui concerne l'instruction de ne pas inspecter ou enquêter, qui entraverait la collecte d'éléments de preuve pertinents et empêcherait *de facto* les poursuites pénales ou l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Si cette instruction émane du président du CJP, qui est également le ministre de la Justice, le risque d'ingérence

⁵⁸ Article 159, paragraphe 7, de la Constitution.

⁵⁹ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, [CM/Rec\(2010\)12](#), *op. cit.* paragraphes 46-47. Plus précisément, les récentes [Recommandations de Varsovie](#) du BIDDH (paragraphe 3), concernant le transfert des juges (à un autre tribunal ou à un autre organe), stipulent ce qui suit : « Il ne devrait y avoir aucun membre du pouvoir exécutif ou législatif au sein des conseils judiciaires. Lorsque de tels membres sont déjà en place, ils ne devraient pas avoir le droit de voter ou de participer aux processus de prise de décision concernant les questions d'indépendance judiciaire, y compris la responsabilité disciplinaire, l'évaluation, le transfert, la sélection ou la nomination des juges [...] ».

⁶⁰ De même, l'article 6 (2) (ç) de la loi sur le CJP.

⁶¹ Article 6 (3/a, 3/b) de la loi sur le CJP.

⁶² Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)028](#), Pologne - Avis sur la loi relative au ministère public, paragraphe 27 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), *op. cit.* paragraphe 70.

⁶³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), *op. cit.* paragraphes 67-72. Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2000\)19](#) sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, paragraphe 9 - 10 - 13 - 14 - 17 - 19 - 36.

politique pour étouffer des affaires sensibles est élevé. De même, une instruction d'inspecter et d'enquêter peut être un outil puissant pour exercer une pression sur les juges et les procureurs. Les enquêtes concernant les juges peuvent être menées dans le but d'exercer des pressions et d'avoir un effet dissuasif susceptible d'influencer le contenu des décisions judiciaires que ces juges sont appelés à rendre. La simple perspective de l'ouverture de telles enquêtes disciplinaires est, en tant que telle, susceptible d'exercer une pression sur ceux qui ont la charge de statuer sur un litige⁶⁴. Dans le même ordre d'idées, la CourEDH a estimé que l'imposition ou la menace d'imposition d'une responsabilité disciplinaire dans le cadre de l'adoption d'une décision judiciaire doit être considérée comme une mesure exceptionnelle et faire l'objet d'une interprétation restrictive, eu égard au principe de l'indépendance judiciaire⁶⁵. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont souligné que le président du Conseil « n'a que le pouvoir de donner son « consentement » à la décision de la chambre concernée, qui a le pouvoir de décider des affaires et procédures disciplinaires concernant les juges et les procureurs, et n'a pas le pouvoir de prendre des décisions directement en termes de droit disciplinaire concernant les membres du corps judiciaire ».

53. De même, le pouvoir du Président relatif aux enquêtes pénales et aux enquêtes et poursuites disciplinaires concernant les membres du CJP⁶⁶ peut avoir un effet dissuasif sur les membres du CJP (voir la section sur l'immunité ci-dessous), car ils doivent craindre que le non-respect de la politique du Président/Ministre n'entraîne l'ouverture d'une procédure pénale et/ou disciplinaire. Compte tenu de ces pouvoirs, le fait que le Président/Ministre ne puisse pas participer aux sessions plénières relatives aux procédures disciplinaires et aux travaux des Chambres est d'une importance secondaire⁶⁷. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont soutenu que « le président du Conseil ne dispose pas d'une autorité substantielle en ce qui concerne la responsabilité disciplinaire des membres du Conseil, et l'action entreprise par le président consiste à « filtrer » les notifications et les plaintes dans une certaine mesure. Ainsi, la pratique en question est considérée comme nécessaire et importante pour éviter que les membres du Conseil ne fassent l'objet d'examens et d'enquêtes disciplinaires inutiles ».

54. L'implication importante du ministre de la Justice dans les opérations du CJP, en particulier dans les domaines affectant directement la carrière des juges et des procureurs, ainsi que dans les relations avec les inspections et les enquêtes sur les juges, les procureurs et les membres du CJP, pose un risque substantiel à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cela affecte également de manière significative les apparences d'indépendance du CJP.

55. Lors de la visite à Ankara, les rapporteurs ont été informés que le ministre de la Justice n'avait jamais assisté à aucune des réunions et délibérations du CJP en 2023. La Commission de Venise note positivement que l'article 159 (7) de la Constitution prévoit que le vice-président, à qui le président peut déléguer certains pouvoirs, est élu par le CJP lui-même. Cependant, tout en appréciant la conduite appropriée du ministre de la Justice de s'abstenir de participer aux travaux du CJP, la Commission recommande vivement de modifier les dispositions pertinentes de la Constitution et de la loi sur le CJP afin d'écartier le ministre de la Justice du CJP.

b. Le sous-secrétaire du ministre de la Justice

56. Comme le prévoient l'article 159, paragraphe 3, de la Constitution et l'article 3, paragraphe 5, de la loi sur le CJP, le Sous-secrétaire du ministère de la Justice (c'est-à-dire le vice-ministre

⁶⁴ CJUE, [affaire C-791/19](#), Commission c. Pologne (Régime disciplinaire des juges), 15 juillet 2021 paragraphes 156 et 229-236 ; ainsi que l'arrêt *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' et autres*, paragraphe 199.

⁶⁵ CourEDH, [Tuleya c. Pologne](#), requêtes n° [21181/19](#) et [51751/20](#), 6 juillet 2023, paragraphe 437.

⁶⁶ Article 6 (2) (e) de la loi sur le CJP.

⁶⁷ Article 6 (3) (a) et (b) de la loi sur le CJP.

de la Justice) est membre de droit du Conseil. La loi sur le CJP prévoit qu'il/elle est membre de la première chambre du CJP (voir les compétences pertinentes ci-dessous, relatives aux nominations et à la carrière des juges)⁶⁸. Comme la plénière « détermine par vote la répartition des membres réguliers et supplémentaires entre les chambres selon les principes énoncés ci-dessus »⁶⁹, il n'est pas exclu que le vice-ministre de la Justice agisse également en tant que membre supplémentaire dans la deuxième chambre du CJP (avec des compétences en matière disciplinaire).

57. Le sous-secrétaire, de par son rôle, est susceptible d'introduire les priorités et les perspectives du ministère de la Justice dans les délibérations du CJP. La présence du Sous-secrétaire, en particulier avec voix délibérative, soulève d'autres inquiétudes quant à l'interférence avec l'indépendance judiciaire. L'inclusion du sous-secrétaire au sein du CJP permet au pouvoir exécutif d'avoir un rôle direct dans les décisions relatives à la nomination, à la promotion et à la discipline des juges et des procureurs. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ne sont pas d'accord avec l'évaluation faite dans ce paragraphe et considèrent que la présence du sous-secrétaire au ministère de la Justice au sein du Conseil n'entrave pas la capacité du Conseil à exercer ses fonctions de manière impartiale et indépendante.

58. La Commission de Venise rappelle que les normes européennes découragent l'appartenance d'office aux conseils judiciaires⁷⁰. En outre, les membres de droit qui font partie de l'exécutif sont extrêmement problématiques. Comme pour le ministre de la Justice, la Commission de Venise recommande vivement d'écarter le sous-secrétaire à la Justice du CJP.

4. Sécurité d'occupation et immunité fonctionnelle

59. Les membres des conseils judiciaires devraient bénéficier de l'inaévolabilité et de l'immunité fonctionnelle en tant que garanties essentielles de leur indépendance. À la lumière du principe d'inaévolabilité, il est essentiel de préciser les motifs substantiels de cessation des fonctions et d'introduire des garanties procédurales adéquates dans les procédures engagées à l'encontre des membres du CJP. L'octroi de l'immunité aux membres du CJP leur permet d'effectuer leur travail sans avoir à se défendre contre, par exemple, des accusations non fondées et vexatoires⁷¹. Il est essentiel de veiller à ce que les membres individuels bénéficient de garanties d'indépendance appropriées pour assurer l'indépendance du Conseil en tant que tel. Seul un conseil indépendant peut être le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

60. La Commission de Venise observe que les membres du CJP sont élus pour un mandat de quatre ans⁷². Leur mandat est assez court. De plus, ils peuvent être réélus (une fois), ce qui pourrait les rendre dépendants de l'autorité de nomination/élection.

61. Bien que l'article 3 (7) de la loi sur le CJP énonce le principe de l'inaévolabilité des juges et des procureurs en général, ni la Constitution ni la loi ne prévoient le principe et les garanties de l'inaévolabilité et de l'immunité fonctionnelle des membres du CJP. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont déclaré que ce paragraphe ne reflétait pas la vérité et ont énuméré une série de dispositions constitutionnelles et législatives qui prévoient

⁶⁸ Article 8 (1) (a) de la loi sur le CJP.

⁶⁹ Article 8 (2) de la loi sur le CJP.

⁷⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)015](#), *op. cit.* paragraphe 16 ; [CDL-AD\(2014\)042](#), Monténégro, Avis intérimaire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro, paragraphe 38 ; [CDL-AD\(2015\)005](#), République de Moldova, Avis conjoint sur le projet de loi sur le ministère public de la République de Moldova, paragraphe 131. CCJE, [Avis n°10 \(2007\)](#) sur le Conseil de la Justice au service de la société, paragraphes 23 et 26 ; CCJE, [Avis n° 24 \(2021\)](#), *op. cit.* paragraphe 28. CourEDH, *Catana c. République de Moldova*, requête n° [43237/13](#), 21 février 2023, paragraphe 75.

⁷¹ Commission de Venise, République de Moldova, [CDL-AD\(2022\)019](#), Avis sur le projet de loi portant modification de certains actes normatifs (pouvoir judiciaire) de Moldova, paragraphe 34.

⁷² Article 18 de la loi sur le CJP.

l'inamovibilité des juges en général (mais pas spécifiquement des membres du CJP) et certains droits spécifiques des membres du CJP (bien qu'ils n'englobent pas explicitement l'inamovibilité et l'immunité).

62. En outre, la Commission de Venise fait remarquer que les membres élus du CJP peuvent faire l'objet d'une enquête disciplinaire et de poursuites⁷³, qui pourraient conduire à la révocation⁷⁴. En revanche, le président du CJP est exempté par cette disposition. La Commission de Venise exprime de sérieux doutes quant à la disposition établissant que « les membres élus du Conseil sont avertis ou invités à se retirer du Conseil en fonction de la nature et de la gravité des actes s'il est établi que leurs actes et leurs manières ont causé des retards dans le service ou ont été incompatibles avec la dignité et l'honneur de la qualité de membre du Conseil »⁷⁵. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont fait valoir que le fait que la plénière, qui est composée de tous les membres du Conseil, dispose d'un droit d'appréciation quant à la sanction à infliger au membre du Conseil concerné constituerait une garantie pour ce dernier.

63. En raison de leur rôle primordial en tant que garants de l'indépendance de l'ensemble du pouvoir judiciaire, l'inamovibilité et l'immunité fonctionnelle des membres du CJP devraient être définies dans la Constitution. La Constitution devrait renvoyer à la loi pour l'établissement de motifs clairs et limités d'actions disciplinaires et éventuellement de révocation⁷⁶, qui ne devraient pas être liés à l'exercice de leurs fonctions en tant que membres du CJP. La législation devrait également garantir toutes les garanties procédurales appropriées/nécessaires, conformément à la Constitution.

64. L'absence de garanties constitutionnelles combinée à des dispositions légales larges et vagues (« leurs actes et comportements ont entraîné des retards dans le service ou ont été incompatibles avec la dignité et l'honneur des membres du Conseil »), applicables à des actes commis dans l'exercice de la fonction des membres et entraînant des conséquences extrêmes (démission ou révocation), constitue une violation manifeste du principe de l'inamovibilité et de la garantie de l'immunité fonctionnelle.

65. Par conséquent, la Commission de Venise recommande d'établir clairement, au niveau constitutionnel et législatif, que les membres du CJP devraient bénéficier de l'inamovibilité, ainsi que de garanties solides établissant des motifs clairs et limités de sanction et de révocation.

5. Absence de distinction entre les juges et les procureurs au sein du CJP

66. La Constitution et la législation n'indiquent pas la proportion de juges et de procureurs. En outre, les juges et les procureurs sont des magistrats ayant le même statut dans le système judiciaire turc. La loi ne semble pas faire de distinction entre les deux catégories, il n'y a donc pas de disposition spécifique pour l'un ou l'autre groupe et le *ratio* pour la composition du CJP n'est pas spécifié.

67. Lors de la visite à Ankara, les autorités turques ont expliqué que les juges et les procureurs reçoivent la même formation juridique et sont ensuite nommés dans l'une ou l'autre catégorie par le CJP en fonction des besoins du système, et non sur la base du choix individuel du magistrat, qui peut alors demander à changer de voie professionnelle. Les autorités ont également indiqué qu'il est extrêmement rare qu'un magistrat change de catégorie au cours de sa carrière

⁷³ Article 36 (1) de la loi sur le CJP.

⁷⁴ Article 37 de la loi sur le CJP.

⁷⁵ Article 37 (1) de la loi sur le CJP.

⁷⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)010](#), *op. cit.* paragraphe 113. Voir également, Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)011](#), *op. cit.* paragraphe 46 ; [CDL-AD\(2016\)009](#), *op. cit.* paragraphe 35 ; [CDL-AD\(2015\)037](#), *op. cit.* paragraphe 156 ; [CDL-AD\(2011\)010](#), *op. cit.* paragraphe 10 ; [CDL-AD\(2005\)003](#), *op. cit.* paragraphe 105 ; [CDL-AD\(2002\)033](#), *op. cit.* paragraphe 1.

professionnelle et que, ces dernières années, les programmes de formation ont été progressivement différenciés entre les professions judiciaires et les professions du ministère public ; la préférence individuelle du candidat magistrat est également prise en compte lors de sa nomination.

68. Les normes européennes contemporaines tendent à opter pour une approche bifurquée de la gouvernance des juges et des procureurs. Cela implique la mise en place de deux conseils distincts : l'un consacré aux questions judiciaires et l'autre aux questions de poursuites, mais éventuellement dans un cadre commun. Ce système de double conseil est conçu pour garantir que les points de vue des juges et des procureurs sont représentés et gérés de manière appropriée dans leurs sphères respectives⁷⁷. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont rappelé que « la structure des conseils supérieurs de la magistrature varie en fonction du système juridique de chaque pays, et qu'il n'existe pas de modèle type ou standardisé pour les conseils supérieurs de la magistrature ».

69. Des comités sectoriels au sein d'un conseil peuvent également être créés pour remplir les fonctions de contrôle judiciaire et de poursuite. C'est le cas en France⁷⁸ par exemple, ou en Bosnie-Herzégovine⁷⁹. Ces comités poursuivent un objectif similaire mais sont adaptés aux besoins spécifiques de leur secteur. Chaque conseil ou comité devrait être principalement composé de membres élus par leurs pairs au sein de ce secteur - les juges élisant les juges et les procureurs élisant les procureurs. Cette structure garantit que les décisions affectant la carrière et la conduite professionnelle des juges sont prises par une majorité de leurs pairs, ce qui renforce la crédibilité et l'équité du conseil dans le traitement des affaires judiciaires⁸⁰.

70. Dans le système de Türkiye, les deux chambres du CJP ne sont pas divisées en fonction de l'opposition entre juges et procureurs, mais plutôt par rapport à leur fonction : une chambre s'occupe des nominations et de l'évolution de la carrière, tandis que l'autre traite des questions disciplinaires, tant pour les juges que pour les procureurs (voir la section correspondante ci-dessous). La Commission de Venise recommande d'envisager, au moins au niveau législatif, la création de deux sections distinctes au sein de chaque chambre (ainsi qu'au sein du Conseil d'inspection), statuant respectivement sur les questions de justice et de poursuites, où la majorité des membres est représentée par la catégorie concernée. Un nombre minimum de juges et de procureurs devrait être indiqué. Une augmentation de la taille globale du CJP, avec un nombre plus élevé de juges et de procureurs, faciliterait une telle restructuration. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont noté que dans leur système judiciaire, les juges et les procureurs reçoivent la même formation (ou une formation similaire) et peuvent être affectés à l'une ou l'autre catégorie (ou passer de l'une à l'autre). Les juges et les procureurs sont soumis à la loi sur les juges et les procureurs (loi n° 2802) et bénéficient des mêmes garanties constitutionnelles.

71. En ce qui concerne la plénière du CJP, « trois membres sont élus parmi les membres de la Haute Cour d'appel » et « un membre est élu parmi les membres du Conseil d'État », qui est une juridiction en vertu de la Constitution de Türkiye⁸¹. On peut donc en déduire qu'*au moins* quatre membres du CJP seront des juges, mais il n'est pas exclu que *seuls* quatre des treize membres du CJP soient en fait des juges. Cela peut sembler problématique à la lumière des normes internationales rappelées ci-dessus, qui exigent qu'au moins la moitié des membres d'un conseil

⁷⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)015](#), *op. cit.* paragraphe 31.

⁷⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)015](#), *op. cit.* paragraphes 19-22.

⁷⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)009](#), *op. cit.* paragraphe 32.

⁸⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)015](#), Bosnie-Herzégovine, Avis sur le projet de loi portant modification de la loi relative au Conseil supérieur des juges et des procureurs, paragraphe 13.

⁸¹ Selon l'article 55 de la Constitution, « le Conseil d'Etat examine en dernier ressort les décisions et jugements rendus par les juridictions administratives et qui ne sont pas déferés par la loi à d'autres juridictions administratives ».

prenant des décisions sur des questions judiciaires soient des juges⁸². Si l'on considère que les juges et les procureurs peuvent être considérés comme un corps unitaire, dans la mesure où ils reçoivent la même formation (ou une formation similaire) et peuvent être affectés à l'une ou l'autre catégorie (ou passer de l'une à l'autre), cette solution peut être considérée comme acceptable (sans être idéale), mais seulement si des garanties solides de sécurité dans l'exercice de leurs fonctions sont fournies aux procureurs, à l'instar de celles fournies aux juges. Dans leurs commentaires du 21 novembre 2024, les autorités turques ont réitéré que les membres du CJP ne devaient pas être considérés comme des « personnes nommées pour des raisons politiques ».

6. Taille et représentativité du Conseil

72. Il est important que la composition du Conseil, en nombre et en catégories de membres, soit adaptée à la nature, au statut, à la dimension et à la pertinence du système judiciaire dans un Etat donné. A cet égard, il convient de rappeler le principe susmentionné selon lequel la composante judiciaire d'un conseil devrait représenter l'ensemble du pouvoir judiciaire et respecter le pluralisme au sein du pouvoir judiciaire. Par conséquent, il devrait y avoir une représentation équilibrée des juges de tous les niveaux et de toutes les juridictions, ainsi que la plus grande diversité et représentation possible des sexes et des régions (voir les normes mentionnées ci-dessus). En outre, comme indiqué ci-dessus, un nombre minimum de juges et de procureurs devrait être indiqué pour que les deux catégories puissent décider séparément des questions judiciaires et des questions relatives aux poursuites.

73. En ce qui concerne le système turc, le nombre de membres du Conseil (13) semble difficilement assurer une représentation équilibrée du grand nombre de juges et de procureurs (environ 25 000) dans les différents tribunaux à tous les niveaux ainsi que sur l'ensemble du territoire. La Commission de Venise recommande d'envisager une augmentation de la taille du CJP, comme cela a été tenté à la suite de la réforme constitutionnelle de 2010. Cela permettrait une composition beaucoup plus large et pluraliste qui garantirait une meilleure représentation des deux catégories de magistrats (juges et procureurs), ainsi qu'une plus grande diversité en termes de genre, de minorités, de régions géographiques et de différents niveaux du pouvoir judiciaire.

B. La fonction du CJP

1. Le rôle du CJP en tant que garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire

74. En vertu de l'article 159 de la Constitution, le CJP « exerce ses fonctions dans le respect des principes de l'indépendance des tribunaux et de l'inamovibilité des juges »⁸³. Ce principe est réitéré à l'article 3 (6) de la loi sur le CJP, qui stipule que « le Conseil est indépendant dans l'accomplissement de ses devoirs et l'exercice de ses pouvoirs. Aucun organe, autorité, bureau ou individu ne peut donner d'ordres ou d'instructions au Conseil ». Ceci est en accord avec le principe constitutionnel primordial inscrit dans l'article 9 de la Constitution, qui stipule que « le pouvoir judiciaire est exercé par des tribunaux indépendants et impartiaux au nom de la nation turque ».

75. La Commission de Venise reconnaît que le cadre constitutionnel et juridique de la Türkiye proclame clairement le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire et exige du CJP qu'il fonctionne en conséquence.

76. La Commission de Venise note toutefois que le terme « superviser » figurant à l'article 159 (9) de la Constitution peut susciter des inquiétudes quant au rôle du CJP. La tâche d'un conseil

⁸² Voir la section sur les normes internationales ci-dessus.

⁸³ Article 159 (1) de la Constitution.

judiciaire ne devrait pas être de superviser les juges et les procureurs mais de « protéger l'indépendance du système judiciaire et des juges individuels et de garantir en même temps l'efficacité et la qualité de la justice telles que définies à l'article 6 de la CEDH afin de renforcer la confiance du public dans le système judiciaire »⁸⁴. Même si le contrôle est une fonction essentielle du Conseil, dans le but de garantir la responsabilité du pouvoir judiciaire, il serait souhaitable d'utiliser un terme qui n'implique pas un éventuel contrôle du CJP sur les juges et les procureurs. Les juges ne devraient pas être soumis au contrôle de leurs collègues juges ou des organes d'autogestion judiciaire, car un tel contrôle contreviendrait à leur indépendance individuelle⁸⁵. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont déclaré que le terme « supervision » dans le texte de l'article ne peut être interprété comme un moyen de contrôle du CJP sur les juges et les procureurs et qu'il se réfère à « une activité qui se concentre sur l'information et le travail professionnels ». Les autorités turques ont également soutenu que « l'objectif du CJP est de veiller à ce que les membres du pouvoir judiciaire exercent leurs fonctions de manière impartiale et indépendante » et que « la supervision des juges et des procureurs par des inspecteurs qui sont également juges/procureurs constitue une garantie pour eux-mêmes ».

77. La Constitution et la loi sur le CJP confient au Conseil des tâches concernant l'administration des tribunaux, la nomination, le transfert, la promotion des juges et des procureurs, ainsi que les questions disciplinaires⁸⁶. En outre, le CJP supervise⁸⁷ les performances, la conduite et les actions des juges et des procureurs, vérifie s'ils ont commis des infractions et, s'il le juge nécessaire, procède à un examen ou à une enquête⁸⁸.

78. Le CJP est responsable de l'élection des membres de la Cour de cassation et du Conseil d'État⁸⁹. Le CJP joue donc un rôle important dans la définition de la direction et de l'orientation du pouvoir judiciaire à ses plus hauts niveaux.

79. Le CJP est également habilité à émettre des circulaires qui contribuent à normaliser les procédures et à assurer la cohérence dans l'ensemble du corps judiciaire et décide, entre autres, des personnes dont le maintien dans la profession est jugé gênant⁹⁰.

80. Le terme « inopportun » à cet égard est problématique car il contredit les principes de sécurité du mandat et de l'inamovibilité des juges. En effet, le critère - ou le fondement - de l'inconvenance dans la permanence de la profession ne peut, en tant que tel, être appliqué au statut des juges. La « convenance » est un concept typique du droit administratif relatif à l'exercice de pouvoirs discrétionnaires par l'administration publique en vue de la réalisation d'un certain intérêt public. Il ne s'agit pas d'une catégorie ou d'un concept compatible avec la nature et l'exercice des fonctions judiciaires, que les juges doivent exercer uniquement en conformité avec la loi et les principes normatifs, sans faire de jugements d'opportunité ou de convenance. Les principes de l'État de droit qui s'appliquent au statut des juges ne peuvent pas permettre la révocation des juges pour des raisons de convenance.

81. Néanmoins, lors de la visite à Ankara, certains interlocuteurs ont expliqué que le terme se réfère aux personnes incapables de travailler pour des raisons objectives (par exemple, handicap physique ou psychologique, etc.) et qu'il est régulièrement interprété et appliqué de cette manière. La Commission de Venise comprend donc qu'il s'agit soit d'un problème de traduction,

⁸⁴ CCJE, [Avis n°10 \(2007\)](#), *op. cit.* Résumé des recommandations. Points (A) (b).

⁸⁵ Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), *op. cit.* paragraphe 87.

⁸⁶ Article 159 (8) de la Constitution et article 4 (1) (a) et (b) de la loi sur le CJP.

⁸⁷ Article 159 (9) de la Constitution. L'article 4 (1) (c) de la loi sur le CJP, dans la traduction anglaise, utilise le terme « inspect ». Cependant, dans leurs commentaires du 21 novembre 2024, les autorités turques ont précisé que la Constitution et la loi sur le CJP utilisent le même terme en langue turque.

⁸⁸ Article 159 (9) de la Constitution et article 4 (1) (c) de la loi sur le CJP.

⁸⁹ Article 4 (1) (d) de la loi sur le CJP.

⁹⁰ Article 4 (1) (ç) de la loi sur le CJP.

soit que le terme est de toute façon compris dans le sens où il ne peut être mis fin à l'exercice des fonctions judiciaires, ainsi qu'à la permanence d'un juge dans un poste auquel il/elle a été dûment nommé(e), pour des raisons ou des motifs d'opportunité ou de convenance, mais uniquement en cas d'impossibilité objective d'exercer les fonctions judiciaires ou de sanction disciplinaire pour faute très grave, et ce conformément à une procédure juste et équitable. La Commission de Venise recommande de clarifier ce terme et son applicabilité. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont déclaré qu'il est « naturel que les juges et les procureurs soient démis de leurs fonctions s'ils ne possèdent plus les qualifications qu'ils possédaient lorsqu'ils ont été admis dans la profession » et ont énuméré une série de dispositions constitutionnelles et législatives qui permettent au CJP de procéder à une telle démobilisation.

82. Enfin, lors de la visite à Ankara, les autorités nationales ont fait référence au fait que le CJP est un organe administratif, ce qui justifie le rôle du ministre de la Justice en tant que président du CJP, la présence du sous-secrétaire au ministère de la Justice en tant que membre à part entière du CJP et le niveau élevé d'influence de l'exécutif sur le CJP (voir les sections pertinentes ci-dessus), ainsi que la promiscuité entre le personnel administratif et les inspecteurs du ministère de la Justice et du CJP (voir les sections pertinentes ci-dessous).

83. La Commission de Venise rappelle et souligne que seul un conseil judiciaire indépendant, dont le fonctionnement est protégé des interférences des pouvoirs exécutif et législatif, peut être le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui est un pilier de la séparation des pouvoirs et se trouve au cœur de l'Etat de droit. Le respect de l'État de droit est une condition préalable à la protection des droits et libertés des citoyens dans un pays démocratique⁹¹.

2. Contrôle juridictionnel des décisions du CJP

84. L'article 159 (10) de la Constitution prévoit que les décisions du CJP, autres que la révocation de la profession, ne peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Dans le même ordre d'idées, l'article 33 (5) de la loi sur le CJP stipule que : « Les décisions définitives de révocation prises par l'Assemblée plénière ou les Chambres peuvent être contestées devant le tribunal ; toutefois, les autres décisions ne peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Le Conseil d'État examine en première instance les affaires de licenciement. Ces affaires sont considérées comme des affaires urgentes ». Toutes les autres décisions peuvent être réexaminées par l'auteur de la décision initiale ou, dans le cas des chambres, par l'assemblée plénière. Les décisions de réexamen sont définitives⁹².

85. Lors de la visite à Ankara, les autorités nationales ont souligné à plusieurs reprises la nature administrative du CJP, ce qui a été utilisé comme argument pour justifier cette disposition.

86. Selon les normes européennes, les décisions d'un conseil judiciaire devraient faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, permettant à un organe indépendant d'évaluer l'équité et la légalité des décisions du conseil ; cela vaut pour les décisions disciplinaires⁹³ ainsi que pour toutes les questions concernant la carrière d'un juge et d'un procureur, y compris leur recrutement/nomination⁹⁴. Dans un précédent avis sur la Türkiye, la Commission a estimé que

⁹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), *op. cit.*, paragraphe 21.

⁹² Voir par exemple, pour les sanctions disciplinaires, l'article 37 de la loi sur le CJP.

⁹³ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#), *op. cit.* paragraphe 69.

⁹⁴ Article 6 (1) de la Convention européenne des droits de l'homme. CourEDH, GC, *Denisov c. Ukraine*, requête n° [76639/11](#), 25 septembre 2018, paragraphe 51 ; *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, requête n° [49868/19 et 57511/19](#), 8 novembre 2021, paragraphes 222 et 224. Selon la jurisprudence de la CourEDH, bien que le pouvoir judiciaire ne fasse pas partie de la fonction publique ordinaire, il est considéré comme faisant partie du « service public typique ». Voir également CourEDH, GC, *Grzęda c. Pologne*, requête n° [43572/18](#), *op. cit.* paragraphes 262-263 ; *Oktay Alkan c. Türkiye*, requête n. [24492/21](#), 20 juin 2023 ; *Juričić c. Croatie*, requête n. [54711/15](#), 26 juillet 2011. Voir également Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#),

« la nécessité de dispositions introduisant un recours devant une juridiction ne devrait pas se limiter aux sanctions disciplinaires mais devrait également couvrir d'autres actes ayant des effets négatifs sur le statut ou les activités des juges, par exemple : le refus d'une promotion, l'ajout de commentaires (négatifs) aux dossiers, l'attribution des classes, les changements de lieu de travail, etc. [...] »⁹⁵. La Commission de Venise recommande donc l'introduction d'un contrôle judiciaire de toutes les décisions du CJP. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont déclaré qu'un système d'objection à deux niveaux a été introduit contre les décisions du CJP (réexamen par la plénière) et ont soutenu que « puisque les autres questions relatives au personnel des juges et des procureurs [autres que les révocations] sont décidées par deux chambres, dont la majorité est composée de membres du corps judiciaire, selon les procédures stipulées par la législation, aucun contrôle judiciaire séparé n'est envisagé ».

C. Structure du CJP

87. L'article 3 de la loi sur le CJP, conformément à la Constitution, prévoit que le Conseil travaille et délibère en sessions plénières et en deux chambres.

88. L'article 8 (1) (a) de la loi sur le CJP prévoit que la première chambre est composée de six membres, dont le sous-secrétaire compétent du ministère de la Justice, un membre élu parmi les membres de la Cour de cassation, deux membres élus parmi les juges et procureurs des juridictions civiles et pénales, un membre élu parmi les juges et procureurs de la juridiction administrative et un membre élu parmi les membres de la faculté ou les avocats.

89. Selon l'article 8 (1) (b) de la loi sur le CJP, la deuxième chambre est composée de six membres dont deux élus parmi les membres de la Cour de cassation, un élu parmi les membres du Conseil d'État, un élu parmi les juges et procureurs civils et pénaux, et deux élus parmi les membres de la faculté ou les avocats.

90. La première chambre se concentre sur les aspects opérationnels tels que les nominations, les transferts, les autorisations et les inspections, en veillant à ce que le système judiciaire fonctionne sans heurts au quotidien⁹⁶.

91. La deuxième chambre s'occupe principalement des décisions relatives à la carrière, telles que les promotions, les actions disciplinaires et les admissions (aux professions judiciaires et de procureur), en se concentrant sur l'intégrité et la qualité à long terme du pouvoir judiciaire⁹⁷.

92. L'organisation institutionnelle des conseils de justice, qu'il s'agisse d'un organe unique ou de différentes formations, dépend des conditions et des choix de chaque système. Plusieurs solutions sont possibles - les expériences comparatives sont plurielles - et chaque système adopte celle qui est la mieux adaptée à sa situation.

93. Dans le cas du Conseil de Türkiye, la répartition équilibrée des pouvoirs entre l'Assemblée plénière et les chambres constitue certainement un moyen de mieux répondre aux exigences élevées d'un système judiciaire (et de poursuites) d'une taille et d'une complexité énormes. Dans ce régime organisationnel et opérationnel, le CJP, dans sa formation plénière, a ses propres compétences⁹⁸, comme les chambres⁹⁹, mais la Plénière a le pouvoir de réexaminer les décisions des chambres et de trancher les conflits de compétence entre les chambres¹⁰⁰. La

op. cit., paragraphe 48, CCJE, [Avis n° 21 \(2018\)](#), Prévenir la corruption parmi les juges, paragraphe 25 ; CCJE, [Avis 24 \(2021\)](#), paragraphes 15 et 21.

⁹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)004](#), *op. cit.*, paragraphe 76.

⁹⁶ Article 9 (1) de la loi sur le CJP.

⁹⁷ Article 9 (2) de la loi sur le CJP.

⁹⁸ Article 7 de la loi sur le CJP.

⁹⁹ Article 9 de la loi sur le CJP.

¹⁰⁰ Article 7 (2) (b) et (c) de la loi sur le CJP.

Commission de Venise recommande d'envisager la possibilité d'augmenter le nombre de membres du CJP, et donc le nombre de membres de chaque chambre. En outre, la Commission de Venise note que les chambres composées d'un nombre pair de membres (six chacune) ne sont pas idéales pour prendre des décisions et recommande de modifier la composition de chaque chambre pour qu'elle ait un nombre impair de membres ou de mettre en place un mécanisme antiblocage.

1. Président du CJP

94. L'article 6 de la loi sur le CJP confie au président du CJP, qui est également le ministre de la Justice, les pouvoirs suivants :

- Administrer et représenter le CJP, ainsi que présider les travaux de la plénière et voter avec les exceptions prévues par la loi¹⁰¹.
- Nomination du secrétaire général (SG)¹⁰² et de ses adjoints¹⁰³. En ce qui concerne la nomination du SG (prévue également au niveau constitutionnel) et plus encore celle des SG adjoints (voir la section correspondante ci-dessous), le président du CJP semble disposer d'un large pouvoir discrétionnaire et n'a apparemment pas à motiver ses choix. L'article 12 de la loi sur le CJP lui confie également le pouvoir d'assigner des tâches aux juges rapporteurs.
- Consentir à des inspections, des examens et des enquêtes, ainsi qu'à l'absence d'examen et de poursuites à l'encontre des juges et des procureurs (également prévu au niveau constitutionnel)¹⁰⁴. En outre, l'article 14, paragraphe 4, point a), dispose que la commission d'inspection (voir la section correspondante ci-dessous) agit sous le contrôle du président du Conseil.
- Exercer les fonctions assignées par la loi sur le CJP en ce qui concerne les enquêtes criminelles et les enquêtes et poursuites disciplinaires relatives aux membres du Conseil¹⁰⁵. En outre, l'article 38, paragraphe 2, de la loi sur le CJP dispose que le président peut confier à l'un des chefs de chambre la tâche de procéder à l'examen préliminaire des avis et des plaintes déposés contre les membres élus du Conseil avant de porter l'affaire devant l'assemblée plénière.

95. Les pouvoirs attribués au président à l'article 6 de la loi sur le CJP sont très larges et le deviennent encore plus lorsqu'ils sont lus en conjonction avec d'autres dispositions. Comme la plénière comprend tous les membres du Conseil¹⁰⁶, le président participe généralement aux sessions plénières, à l'exception des sessions sur les procédures disciplinaires¹⁰⁷, et décide donc d'un grand nombre de questions. Par exemple, la plénière élit les membres de la Cour de cassation et du Conseil d'État¹⁰⁸. Comme les membres de ces juridictions sont également membres du CJP, la question de l'indépendance interne peut se poser.

96. En outre, conformément à l'article 7 (2) (i) de la loi sur le CJP, la plénière (y compris le président, avec les exceptions mentionnées ci-dessus) émet des règlements et des circulaires exclusivement pour l'admission, la nomination et le transfert, l'octroi d'autorisations temporaires, la promotion et l'attribution de la première classe, la répartition des cadres, la prise de décisions

¹⁰¹ Article 6, (2/a, 2/b). Article 7 (1) de la loi sur le CJP.

¹⁰² Article 159 (11) de la Constitution et articles 6 (2) (c) et 11 (1) de la loi sur le CJP.

¹⁰³ Article 6 (2) (d) et article 11 (4) de la Loi sur le CJP.

¹⁰⁴ Article 159 (9) de la Constitution et article 6(2)(ç) de la loi sur le CJP.

¹⁰⁵ Article 6 (2) (e) de la loi sur le CJP.

¹⁰⁶ Article 7 (1) de la loi sur le CJP.

¹⁰⁷ Article 6(3)(a) de la loi sur le CJP.

¹⁰⁸ Article 7 (2) (g) de la loi sur le CJP.

concernant les personnes dont le maintien dans la profession est jugé inapproprié, l'imposition de sanctions disciplinaires, la suspension de la fonction et les inspections, les examens et les enquêtes sur les juges et les procureurs des juridictions civiles, pénales et administratives¹⁰⁹.

97. Dans le même ordre d'idées, l'article 33, paragraphes 2 et 3, de la loi sur le CJP dispose que si le président s'oppose à une décision prise par le CJP, il (et les parties concernées) peut demander un réexamen à la plénière dans un délai de dix jours à compter de la date de notification de ces décisions ; les décisions prises après le réexamen sont définitives¹¹⁰. De même, le Président (ou les parties concernées) peut demander aux chambres un réexamen de leurs décisions et peut déposer une objection auprès de la plénière contre les décisions rendues par les chambres à la suite d'une demande de réexamen ; les décisions prises à la suite d'une objection sont définitives¹¹¹. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont fait valoir qu' « en introduisant un système d'opposition à deux niveaux contre lesdites décisions, il est envisagé que les membres du corps judiciaire, en particulier, puissent être en mesure de former effectivement une opposition contre les décisions les concernant ».

98. La concentration des pouvoirs en une seule personne, le président du CJP, est problématique en soi. En outre, comme indiqué ci-dessus, le président du CJP étant également le ministre de la Justice, la combinaison des rôles aggrave la concentration des pouvoirs en une seule personne, qui est également un membre du gouvernement. Par exemple, en ce qui concerne les dispositions constitutionnelles et législatives selon lesquelles le CJP prend la décision finale sur les propositions du ministère concernant la suppression d'un tribunal ou la modification de la compétence d'un tribunal¹¹², on peut se demander si le CJP sera indépendant dans sa décision, étant présidé par un président qui, en sa qualité de ministre de la Justice, a fait la proposition.

99. Selon le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), « il est nécessaire de veiller à ce que la présidence du Conseil de la Justice soit assurée par une personne impartiale qui ne soit pas proche des partis politiques. Par conséquent, dans les systèmes parlementaires où le président/chef d'Etat n'a que des pouvoirs formels, il n'y a pas d'opposition à nommer le chef d'Etat à la présidence du Conseil de la Justice, alors que dans d'autres systèmes, le président devrait être élu par le Conseil lui-même et devrait être un juge »¹¹³. Cette exigence devient cruciale dans le système de Türkiye, compte tenu des pouvoirs étendus et substantiels conférés au président du CJP, combinés à son rôle de ministre de la Justice. La combinaison des rôles aggrave l'interférence du pouvoir exécutif avec l'indépendance du pouvoir judiciaire.

100. En outre, comme indiqué ci-dessus (voir la section relative au ministre de la Justice en tant que membre de droit), bien que le président du CJP ne participe pas aux travaux des chambres¹¹⁴, et ne prenne donc pas part aux décisions relatives à la nomination des juges et des procureurs ou aux questions disciplinaires, il/elle joue un rôle clé en approuvant les inspections et les enquêtes sur les juges et les procureurs¹¹⁵ ainsi que les enquêtes criminelles et les enquêtes et poursuites disciplinaires concernant les membres du CJP¹¹⁶. La Commission de Venise recommande donc que le Président du CJP soit une personnalité neutre, élue par ses membres ; que les pouvoirs généraux du Président du CJP soient réduits, quelle que soit la personne qui devient Président ; et en particulier que le pouvoir de consentir aux inspections et enquêtes des juges et des procureurs, ainsi que le pouvoir relatif aux enquêtes pénales et aux

¹⁰⁹ Article 7 (2) (i) de la loi sur le CJP.

¹¹⁰ Article 33 (1) de la loi sur le CJP.

¹¹¹ Article 33, paragraphes 2 et 3, de la loi sur le CJP.

¹¹² Article 159 (8) de la Constitution et article 4 (1) (a) de la loi sur le CJP.

¹¹³ Conseil consultatif de juges européens (CCJE), [Avis n°10\(2007\)](#) sur le Conseil de la Justice au service de la société, paragraphe 33.

¹¹⁴ Article 159, paragraphe 7, de la Constitution.

¹¹⁵ Article 6 (2) (ç) de la loi sur le CJP.

¹¹⁶ Article 6 (2) (e) de la loi sur le CJP.

enquêtes et poursuites disciplinaires concernant les membres du CJP soient supprimés. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont réitéré que le président du Conseil « n'a pas d'autorité substantielle en ce qui concerne la responsabilité disciplinaire des membres du Conseil, et l'action du président consiste à « filtrer » les notifications et les plaintes dans une certaine mesure ».

2. Secrétariat général

101. Le secrétariat général est chargé du secrétariat, de l'administration et des finances du CJP. Il est composé du secrétaire général, de cinq secrétaires généraux adjoints (dont un issu du pouvoir judiciaire administratif) et d'un nombre suffisant de juges rapporteurs et de bureaux¹¹⁷.

102. Le secrétariat général est chargé de toutes les tâches administratives, y compris la gestion des documents et des communications pour le CJP. Le secrétariat général représente le CJP dans les affaires juridiques, en traitant les affaires civiles, pénales et administratives, ainsi que les procédures d'exécution des dettes. Les opérations juridiques sont ainsi centralisées, ce qui garantit la cohérence de la représentation juridique.

103. Le Secrétariat général gère les archives et les dossiers des juges et des procureurs, ce qui reflète son rôle dans la supervision de la carrière et de l'histoire professionnelle des magistrats.

104. Le secrétaire général est nommé par le président du Conseil parmi trois juges et procureurs de première classe proposés par l'assemblée plénière¹¹⁸. Les secrétaires généraux adjoints sont nommés par le président du CJP parmi les juges et procureurs de première classe, sans autre condition de sélection¹¹⁹.

105. Une disposition prévoit également la nomination de juges rapporteurs¹²⁰. Ils sont nommés par la plénière, sur la base d'une sélection au mérite de juges et de procureurs expérimentés. Ces juges exercent les fonctions qui leur sont confiées par le président, le chef de chambre concerné et le secrétaire général.

106. L'organisation du secrétariat général semble adaptée aux tâches qui lui sont confiées. Le président du CJP dispose de pouvoirs importants en ce qui concerne la nomination des postes de direction et l'attribution de tâches aux juges rapporteurs. Cela ne poserait pas de problème en soi si le président du CJP était une personnalité neutre. Dans le cas du CJP turque, cependant, le président est le ministre de la Justice et le pouvoir exécutif peut donc interférer avec le fonctionnement du CJP ; cette interférence va de pair avec l'échange de personnel non judiciaire entre les deux institutions. La Commission de Venise recommande donc que ce rôle soit confié à un juge élu par ses pairs ou à un autre poste neutre au sein du CJP, et que le CJP et le ministère de la Justice soient deux entités totalement séparées.

3. Commission d'inspection

107. Le rôle principal du Conseil d'inspection est de vérifier si les juges et les procureurs exercent leurs fonctions conformément aux lois et aux règlements, y compris les circulaires administratives. Cela implique d'évaluer leur conformité aux exigences légales et aux normes professionnelles. Le Conseil est habilité à enquêter sur les infractions potentielles commises par les juges et les procureurs dans le cadre de leurs fonctions, ainsi que sur tout comportement incompatible avec leur rôle. Le Conseil est également chargé d'identifier les lacunes juridiques observées dans la pratique et de proposer les mesures nécessaires au CJP, jouant ainsi un rôle

¹¹⁷ Article 10 (1) de la loi sur le CJP.

¹¹⁸ Article 11 (1) de la loi sur le CJP et article 159 (11) de la Constitution.

¹¹⁹ Article 11 (4) de la loi sur le CJP.

¹²⁰ Article 12 de la loi sur le CJP.

crucial dans les réformes juridiques et administratives au sein du système judiciaire. Le Conseil remplit d'autres fonctions spécifiées par la loi ou assignées par le CJP, ce qui lui permet de s'adapter à l'évolution des besoins juridiques et administratifs¹²¹.

108. Les inspecteurs du CJP sont nommés par l'Assemblée plénière parmi ceux qui ont exercé la fonction de juge et de procureur pendant au moins cinq ans et qui sont considérés comme utiles au CJP en raison de leur dépassement. Ils ne sont pas membres du CJP lui-même et sont chargés de veiller à ce que les juges et les procureurs exercent leurs fonctions dans le respect des lois et des règlements. Ils enquêtent également pour déterminer si des infractions ont été commises dans le cadre de leurs fonctions judiciaires ou si leur comportement est incompatible avec les responsabilités liées à leur poste. Les inspecteurs du CJP disposent de pouvoirs étendus pour rassembler des preuves, recueillir des déclarations sous serment et collecter les informations nécessaires auprès des institutions publiques au cours de leurs enquêtes. Ces pouvoirs, qui s'apparentent à ceux accordés aux procureurs en vertu du code de procédure pénale, permettent aux inspecteurs de mener des enquêtes approfondies et efficaces¹²².

109. Les inspecteurs du CJP, les inspecteurs judiciaires et les auditeurs internes du ministère peuvent facilement être déplacés d'un poste à l'autre¹²³. Malgré les avantages pratiques, la question semble problématique car elle soulève des questions sur l'équilibre entre l'indépendance judiciaire et le contrôle de l'exécutif. Le mouvement des inspecteurs et des auditeurs entre le pouvoir judiciaire et le ministère de la Justice pourrait potentiellement brouiller les lignes d'indépendance entre ces institutions. Les inspecteurs qui passent fréquemment d'un rôle à l'autre risquent de subir l'influence ou les priorités du ministère, ce qui pourrait avoir une incidence sur leur objectivité lorsqu'ils inspectent des affaires judiciaires. En plaçant stratégiquement des inspecteurs plus en phase avec les politiques de l'exécutif, le ministère pourrait subtilement influencer les résultats des inspections judiciaires et le fonctionnement administratif général du système judiciaire. Le mandat des inspecteurs et des auditeurs est maintenu pour toutes les fonctions, ce qui garantit que leur progression de carrière n'est pas interrompue lorsqu'ils se déplacent entre le système judiciaire et le ministère. Les inspecteurs peuvent être incités à aligner leurs actions et leurs décisions sur les attentes du pouvoir exécutif, sachant que leurs futures opportunités de carrière - y compris la promotion ou le renouvellement de leur mandat - peuvent dépendre de la loyauté ou de l'efficacité qu'ils perçoivent dans leurs fonctions au sein du ministère. Cela pourrait conduire les inspecteurs à privilégier les préférences de l'exécutif lorsqu'ils effectuent des inspections ou des audits au sein du système judiciaire. La Commission de Venise recommande de séparer plus clairement les institutions judiciaires et ministérielles en ce qui concerne la mobilité des inspecteurs, sauf lorsque cela est nécessaire pour des questions d'organisation judiciaire. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques soutiennent qu'« il n'est pas possible qu'un inspecteur judiciaire ou un auditeur interne soit affecté en tant qu'inspecteur du CJP ou qu'un inspecteur du CJP soit affecté en tant qu'inspecteur judiciaire ou auditeur interne sans l'approbation de l'assemblée plénière du CJP. Il ne faut pas perdre de vue que le ministre de la Justice ne dispose que d'une seule voix au sein de l'assemblée plénière du CJP. Une affectation entre auditeurs internes et inspecteurs judiciaires a lieu au sein du ministère de la Justice et n'a rien à voir avec le CJP ».

110. Bien que les inspecteurs disposent de pouvoirs d'enquête importants, il leur est explicitement interdit d'interférer avec des questions qui relèvent du pouvoir discrétionnaire des juges¹²⁴. Si la Commission est dotée de pouvoirs importants pour enquêter et veiller au respect des règles, le cadre juridique vise à protéger le pouvoir discrétionnaire des juges contre toute ingérence indue, ce qui est essentiel pour préserver l'indépendance et l'intégrité du pouvoir judiciaire.

¹²¹ Article 14 de la loi sur le CJP.

¹²² Article 17 de la loi sur le CJP.

¹²³ Article 15 (3) de la loi sur le CJP.

¹²⁴ Article 17 (4) de la loi sur le CJP.

111. Le Conseil d'inspection est composé d'un président, de trois adjoints, d'un nombre suffisant d'inspecteurs en chef, d'inspecteurs et de bureaux d'appui¹²⁵. Le Conseil d'inspection agit au nom du Conseil et fonctionne sous la supervision du président du Conseil¹²⁶. Les inspecteurs sont responsables devant le président de la commission d'inspection, qui est lui-même responsable devant le Conseil¹²⁷. L'assemblée plénière du Conseil est chargée d'élire le président et les vice-présidents du Conseil d'inspection parmi les juges et les procureurs de première classe¹²⁸.

112. Dans l'ensemble, l'organisation du conseil d'inspection semble adaptée à sa fonction. Cependant, L'article 14(2) de la loi sur le CJP, en prévoyant la supervision du Conseil d'inspection par le Président du Conseil, implique *de facto* un contrôle de l'exécutif dans l'enquête sur les juges et les procureurs. La Commission de Venise recommande de confier ce rôle à une personnalité différente et neutre au sein du CJP, compte tenu notamment de la position dominante du ministre de la Justice au sein du CJP, comme décrit dans la section correspondante ci-dessus. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont réitéré leur point de vue concernant la « supervision » des juges et des procureurs et ont soutenu que le « ministre de la Justice en tant que président du CJP n'a pas le pouvoir d'interférer avec les rapports et les rapports d'évaluation établis par le conseil d'inspection » et que « le pouvoir d'inspection du ministre de la Justice sur le conseil d'inspection est un pouvoir symbolique découlant de sa capacité en tant que président du Conseil ».

V. Conclusion

113. La Commission de suivi de l'APCE a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur la composition du Conseil des juges et procureurs de Türkiye et sur la procédure d'élection de ses membres.

114. L'avis a examiné les différentes catégories de membres du CJP, à savoir les juges et les procureurs, les membres non judiciaires ou laïcs et les membres d'*office* (le ministre de la Justice et son sous-secrétaire), en tenant compte de la manière dont ils sont élus ou nommés, de leur inamovibilité et de leur immunité fonctionnelle. Il a également examiné la taille et la représentativité du Conseil, son rôle dans le système global et sa structure : les deux chambres, le secrétariat général et le conseil d'inspection.

115. La Commission de Venise a fait le point sur les réformes législatives et constitutionnelles passées ayant une incidence sur le CJP, ainsi que sur ses précédents avis traitant de ces changements. Elle a accordé une attention particulière à la modification majeure de la forme de gouvernement turc, qui est passée d'un système parlementaire à un système présidentiel, à la suite de la tentative de coup d'État de 2016, et à son impact significatif sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et la séparation des pouvoirs, qui nécessitent des contrôles et des contrepoids très stricts.

116. La Commission a évalué les dispositions de la constitution et des lois de Türkiye relatives au CJP au regard des normes européennes et internationales ainsi qu'à la lumière du contexte social, historique et politique de Türkiye, en tenant compte du fait que les pouvoirs de discipline et de révocation du CJP ont été utilisés dans une très large mesure depuis la tentative de coup d'État de 2016.

¹²⁵ Article 14 (1) de la loi sur le CJP.

¹²⁶ Article 14 (2) de la loi sur le CJP.

¹²⁷ Article 14 (3) de la loi sur le CJP.

¹²⁸ Article 15 (1) de la loi sur le CJP.

117. La Commission de Venise rappelle que, selon les normes européennes, la moitié au moins des membres du conseil judiciaire devraient être des juges « élus par leurs pairs ». La raison de ce mode d'élection est de mettre la composante judiciaire à l'abri des interférences politiques. Les membres judiciaires du conseil judiciaire doivent représenter uniquement le point de vue de la communauté des juges et des procureurs. Inversement, l'élection de membres non professionnels au sein d'un conseil judiciaire a pour but d'obtenir une composition plurielle, démocratiquement légitimée, qui peut contribuer à renforcer la légitimité externe du conseil et à réduire les aspects négatifs (et les déviations) du corporatisme.

118. La Commission note que si huit membres du CJP turque sont des juges ou des procureurs, ils ne sont pas élus par leurs pairs, c'est-à-dire par les autres juges et procureurs, mais sont soit nommés par l'exécutif, soit élus par le parlement. En effet, quatre d'entre eux sont nommés par le Président de la République de manière discrétionnaire, car ni la constitution ni la loi ne fixent de critères d'éligibilité ou d'inéligibilité autres que l'appartenance formelle à une catégorie spécifique. La Commission rappelle à cet égard qu'à la suite de la réforme constitutionnelle de 2017, la Türkiye est passée d'un système parlementaire à un système présidentiel dans lequel le président cumule les fonctions de chef d'État et de chef de gouvernement, incarnant le pouvoir exécutif et s'engageant activement dans la politique partisane. Les quatre membres du CJP nommés par le Président de la République doivent donc être considérés comme des personnes nommées pour des raisons politiques et ne peuvent être considérés comme des « membres judiciaires » au sens des normes internationales. En outre, la majorité des sept membres élus par l'Assemblée nationale sont susceptibles d'être du même bord politique que le Président de la République, d'autant plus que les élections législatives ont lieu en même temps que les élections présidentielles. Enfin, comme le Président de la République nomme également les deux membres de droit, l'exécutif peut *de facto* choisir au moins dix des treize membres du CJP, exerçant ainsi une forte influence politique sur le pouvoir judiciaire. Dans leurs observations du 21 novembre 2024, les autorités turques ont fait valoir « qu'il serait plus approprié de prendre en considération la carrière professionnelle de ces membres et leur capacité à exercer leurs fonctions de manière impartiale et indépendante, plutôt que l'autorité ou l'organe par lequel ils ont été élus ». Les autorités ont souligné le fait qu'un nombre substantiel de membres nommés par le Parlement bénéficiaient d'un large soutien.

119. La Commission rappelle que seul un conseil judiciaire indépendant, dont le fonctionnement est protégé des interférences des pouvoirs exécutif et législatif, peut garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui est un pilier de la séparation des pouvoirs et se trouve au cœur de l'État de droit. Le respect de l'État de droit est une condition préalable à la protection des droits et libertés des citoyens dans un pays démocratique.

120. La Commission de Venise formule donc les recommandations clés suivantes :

- Modifier les dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes afin d'établir un système dans lequel au moins la moitié des membres du CJP sont des juges et des procureurs élus par les différents niveaux du système judiciaire et garantissant un niveau approprié de diversité en termes de genre, de minorités et de couverture géographique, en excluant le Président de la République de la procédure de sélection, sauf pour un rôle purement formel de nomination, ainsi que l'Assemblée nationale, en ce qui concerne les membres du corps judiciaire (et des procureurs).
- Retirer le ministre de la Justice et le sous-secrétaire à la Justice du CJP.
- Augmenter la taille du CJP et le nombre de membres non judiciaires élus par l'Assemblée nationale, en excluant les membres des pouvoirs exécutif et législatif ainsi que les candidats ayant une affiliation politique claire, et introduire certains amendements législatifs, prévoyant que d'autres organismes, tels que le Barreau et les universités,

procèdent à une présélection des candidats qui seront sélectionnés par le Comité mixte, avant l'Assemblée nationale.

- Établir clairement, au niveau constitutionnel et législatif, que les membres du CJP doivent bénéficier de l'inamovibilité et de l'immunité fonctionnelle. Il convient de prévoir des garanties solides en fixant des motifs clairs et limités de sanction et de révocation, en évitant les motifs de discipline et de révocation qui ne sont pas liés à l'exercice de leurs fonctions.
- Prévoir que le président du CJP soit une personnalité neutre, élue par ses membres ; réduire les pouvoirs généraux du président du CJP, quelle que soit la personne qui devient président ; et supprimer en particulier le pouvoir de consentir à des inspections et à des enquêtes sur les juges et les procureurs, ainsi que le pouvoir relatif aux enquêtes criminelles et aux enquêtes et poursuites disciplinaires concernant les membres du CJP.
- Instaurer un contrôle juridictionnel de toutes les décisions du juge de paix.

121. La Commission recommande également :

- Envisager, au moins au niveau législatif, la possibilité de créer deux sections distinctes au sein de chaque chambre (ainsi qu'au sein du collège des inspecteurs), statuant respectivement sur les questions liées aux juges et les questions liées aux procureurs, où la majorité des membres est représentée par la catégorie concernée, ainsi que modifier la composition de chaque chambre pour qu'elle compte un nombre impair de membres, ou prévoir d'autres mécanismes antiblocages. Un nombre minimum de juges et de procureurs devrait être indiqué.
- Séparer clairement le CJP du ministère de la Justice, notamment en ce qui concerne la mobilité des inspecteurs. Attribuer à un juge ou à une autre position neutre au sein du CJP le rôle de nommer les postes supérieurs du Secrétariat général et d'assigner des tâches aux juges rapporteurs, ainsi que de superviser le Conseil d'inspection.
- Remplacer le terme « superviser » à l'article 159 (9) de la Constitution (ou « inspecter » dans la loi sur le CJP) par un terme qui n'implique pas un éventuel contrôle du CJP sur les juges et les procureurs, et préciser que le terme « inopportun » à l'article 4 (1) (ç) de la loi sur le CJP est compris dans le sens que l'exercice des fonctions judiciaires, ainsi que la permanence d'un juge dans un poste auquel il/elle a été dûment nommé(e), ne peuvent être résiliés pour des raisons ou des motifs d'opportunité ou de convenance, mais uniquement en cas d'impossibilité objective d'exercer la fonction judiciaire ou de sanction disciplinaire pour faute très grave, et conformément à une procédure juste et équitable.

122. La Commission invite les autorités turques à tenir compte des recommandations susmentionnées au cours des « pourparlers constitutionnels » qui devraient avoir lieu en Türkiye dans les prochains mois.

123. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités turques et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.