



Strasbourg, le 9 octobre 2020

CDL-AD(2020)029

Avis n° 991 / 2020

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

TURQUIE

AVIS CONJOINT

**DE LA COMMISSION DE VENISE
ET DE LA DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME
ET DE L'ETAT DE DROIT (DGI)
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR LES AMENDEMENTS DE JUILLET 2020
A LA LOI SUR LA PROFESSION D'AVOCAT DE 1969**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 124^e session plénière en ligne
(8-9 octobre 2020)**

sur la base des commentaires de

**M. Paolo CAROZZA (membre, États-Unis d'Amérique)
M. Nicolae EȘANU (membre suppléant, République de Moldova)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
M. Jeremy McBRIDE (expert, DGI)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Un aperçu général du cadre constitutionnel et juridique	3
B.	Organisation du barreau turc avant les amendements de 2020	4
C.	L'essentiel des amendements de 2020.....	5
III.	Analyse	7
A.	Normes internationales.....	7
1.	Traités internationaux sur les droits de l'homme	7
2.	Instruments internationaux de <i>soft law</i>	9
B.	Les effets des amendements de 2020 sur l'indépendance des avocats et le bon fonctionnement de la profession juridique	11
1.	Le processus législatif et la raison d'être de la réforme	11
2.	Possibilité de création de plusieurs barreaux dans les grandes villes	12
3.	Le nouveau système d'élection des délégués à l'AG de l'UBT est-il plus équitable que l'ancien ?	15
IV.	Conclusion	17

I. Introduction

1. Par lettre du 29 mai 2020, M. Michael Aastrup Jensen, Président de la Commission de suivi de l'APCE, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements à la loi sur la profession d'avocat (voir la version originale de la loi n° 1136 du 19 mars 1969, CDL-REF(2020)032). Le 11 juillet 2020, les amendements ont été adoptés par le Parlement turc (voir CDL-REF(2020)033, contenant les amendements du 11 juillet 2020, avec la note explicative du 30 juin 2020). Le présent avis portera essentiellement sur les amendements de juillet 2020 apportés à la loi originale sur la profession d'avocat (ci-après dénommés « les amendements de 2020 » ; voir la version consolidée de la loi sur la profession d'avocat après juillet 2020, CDL-REF(2020)064).

2. M. Paolo Carozza (membre, États-Unis), M. Nicolae Eșanu (membre suppléant, République de Moldova), Mme Regina Kiener (membre, Suisse) et M. Jørgen Steen Sørensen (membre, Danemark) ont exercé les fonctions de rapporteurs. M. Jeremy McBride a été nommé expert juridique de la DGI.

3. En raison de la pandémie de Covid-19, aucune visite à Ankara n'a été possible, mais plusieurs vidéoconférences ont eu lieu les 4, 9 et 10 septembre 2020. Les rapporteurs ont discuté des amendements avec les représentants de différents barreaux, de l'Union des barreaux turcs, du ministère de la justice, des partis politiques au Parlement et de la société civile. La Commission est reconnaissante au ministère turc de la Justice d'avoir facilité ces réunions virtuelles.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi originale et des amendements de 2020. Ces traductions ne reflètent pas toujours avec exactitude la version originale en turc sur tous les points. Par conséquent, certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.

5. Cet avis a été examiné par les membres de la Commission par le biais d'une procédure écrite en remplacement des réunions de la sous-commission et, après un échange de vues avec M. Hacı Ali Açıkgül, chef du Département des droits de l'homme du ministère de la Justice, et adopté par la Commission de Venise lors de sa 124^e session plénière en ligne (8-9 octobre 2020).

II. Contexte

A. Un aperçu général du cadre constitutionnel et juridique

6. En 1969, la Turquie a adopté la loi sur la profession d'avocat (ci-après dénommée « loi de 1969 »). Cette loi régissait le statut des avocats, l'accès à la profession d'avocat, les honoraires des avocats, l'aide juridictionnelle, les obligations professionnelles et la discipline des avocats, la radiation du barreau, etc. Elle a également défini les pouvoirs et la structure des associations professionnelles d'avocats - les barreaux provinciaux (ci-après – les barreaux)¹ et l'Union des barreaux turcs.

7. La Constitution de 1982 (telle que modifiée) ne contient pas de dispositions décrivant spécifiquement l'organisation de la profession d'avocat. Les barreaux et l'Union des barreaux turcs sont brièvement mentionnés à deux reprises : à l'article 146 et à l'article 18 provisoire, dans le cadre de l'élection des membres de la Cour constitutionnelle.

8. En outre, l'article 135 de la Constitution définit le statut des « organisations professionnelles publiques et de leurs organes supérieurs » comme étant « des personnes morales publiques

¹ Le terme utilisé dans le présent avis - barreaux - est tiré de la traduction de la loi sur la profession d'avocat. Dans certaines juridictions, des organismes similaires sont appelés simplement "le Barreau".

établies par la loi, ayant pour objectif de répondre aux besoins communs des membres d'une profession donnée ». En vertu de l'article 135, les organes des organisations professionnelles publiques "sont élus au scrutin secret par leurs membres selon la procédure prévue par la loi, et sous contrôle judiciaire" ².

9. L'article 135 de la Constitution ne mentionne pas explicitement les organisations professionnelles d'avocats. Toutefois, en vertu de l'article 76 de la loi de 1969, les barreaux sont définis comme des « organisations professionnelles » ayant « la nature d'organismes publics ». L'Union des barreaux turcs est également définie, dans l'article 109 de la loi de 1969, comme une « organisation professionnelle » ayant « la nature d'un organisme public ». Cette formulation implique que les barreaux et l'Union des barreaux turcs peuvent être considérés comme des « organisations professionnelles » et leur « organe supérieur » respectivement, régis par l'article 135 de la Constitution. Cette lecture de la loi a été confirmée aux rapporteurs par le ministère de la Justice lors de la réunion par vidéoconférence ³.

B. Organisation du barreau turc avant les amendements de 2020

10. En vertu de la loi de 1969, des barreaux sont établis dans chaque province ⁴. Les barreaux enregistrent tous les avocats travaillant dans leurs provinces respectives et peuvent décider de les radier. L'adhésion au barreau est obligatoire, en ce sens qu'elle est une condition préalable à la prestation de services juridiques et à la pratique du droit dans les tribunaux turcs (articles 63 et 66 de la loi de 1969). Si un avocat se déménage pour exercer dans une autre province, il doit se réinscrire auprès du barreau de cette province (article 68). Ainsi, en vertu de la loi telle qu'elle existait avant les amendements de 2020, l'adhésion aux barreaux était basée sur un principe purement géographique, sans aucune possibilité de subdivision au sein d'une province.

11. Les barreaux (par l'intermédiaire de leurs organes) exercent des fonctions importantes vis-à-vis des avocats : ils admettent les avocats au barreau (voir article 7), organisent des formations obligatoires pour les jeunes avocats (« apprentissage » - voir articles 15 et suivants), enregistrent les partenariats (article 44), statuent sur les affaires disciplinaires (voir articles 103 et suivants), conseillent les avocats sur les obligations déontologiques, servent de médiateur entre les avocats

² Le texte intégral de l'article 135 est le suivant :

"Les organisations professionnelles publiques et leurs organisations supérieures sont des personnes morales publiques établies par la loi, ayant pour objectifs de répondre aux besoins communs des membres d'une profession donnée, de faciliter leurs activités professionnelles, d'assurer le développement de la profession en fonction des intérêts communs, de sauvegarder la discipline et l'éthique professionnelles afin d'assurer l'intégrité et la confiance dans les relations entre ses membres et avec le public ; leurs organes sont élus au scrutin secret par leurs membres selon la procédure prévue par la loi, et sous contrôle judiciaire.

Les personnes employées régulièrement dans des institutions publiques ou dans des entreprises économiques d'État ne sont pas tenues de devenir membres d'organisations professionnelles publiques.

Ces organisations professionnelles ne doivent pas exercer d'activités en dehors des objectifs pour lesquels elles ont été créées.

Les partis politiques ne doivent pas présenter de candidats aux élections des organes de ces organisations professionnelles ou de leurs instances supérieures.

Les règles concernant le contrôle administratif et financier de ces organisations professionnelles par l'État sont prescrites par la loi.

Les organes responsables des organisations professionnelles qui exercent des activités dépassant leurs objectifs sont dissous par décision de justice à la demande de l'autorité désignée par la loi ou du procureur, et de nouveaux organes sont élus à leur place.

Toutefois, dans les cas où un retard met en danger la sécurité nationale, l'ordre public et dans les cas où il est nécessaire pour empêcher la perpétration ou la poursuite d'un crime ou pour procéder à une arrestation, une autorité désignée par la loi peut être investie du pouvoir de suspendre l'activité des organisations professionnelles. La décision de ladite autorité est soumise à l'approbation du juge compétent dans les vingt-quatre heures. Si le juge ne se prononce pas dans les quarante-huit heures, cette décision administrative est annulée de plein droit".

³ Voir également la réponse de la Turquie au questionnaire du rapporteur spécial des Nations unies <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Judiciary/BarAssociations/Turkey.docx>.

⁴ Selon les informations reçues par les rapporteurs, des barreaux sont actuellement établis dans 80 des 81 provinces de Turquie.

et entre les avocats et leurs clients (article 95), et peuvent imposer des sanctions disciplinaires aux avocats, y compris des interdictions temporaires d'exercer ou des radiations définitives du barreau (article 136).

12. En vertu de l'article 76, les barreaux « fonctionnent sur la base de principes démocratiques ». Cela signifie que les avocats participent à l'assemblée générale du barreau qui élit les organes du barreau (le président, le conseil d'administration, le conseil de discipline, etc. - voir articles 89, 90 et 104), par vote secret, et décide de certaines autres questions (par exemple, décide du montant des droits d'admission au barreau - voir article 81). Tout avocat doit payer des cotisations pour soutenir le fonctionnement de son barreau (article 65 de la loi de 1969). Les décisions de l'assemblée générale de chaque barreau sont prises par « le plus grand nombre de voix » (article 87). Cette règle s'applique également pour l'élection des délégués de l'Union des barreaux turcs (article 81 (1) et article 87 (4) de la loi de 1969).

13. Au niveau national, la loi de 1969 a créé l'Union des barreaux turc (l'UBT). L'UBT est l'organisation qui chapeaute les barreaux provinciaux. Elle représente les barreaux devant les autorités de l'État (voir article 110 p. 7). Elle a également des compétences vis-à-vis des avocats individuels. Ainsi, l'UBT peut réviser certaines décisions des barreaux provinciaux en matière d'admission au barreau, de sanctions disciplinaires, de radiation du barreau, etc. Les décisions de l'UBT sont soumises à l'examen du ministère de la justice mais, sauf le cas de renvoi, elles deviennent définitives si elles sont approuvées par le ministère ou si le ministère ne prend aucune décision dans les deux mois. Les décisions de l'UBT renvoyées par le ministère à l'UBT sont réputées approuvées si elles sont soutenues par une majorité des deux tiers du conseil d'administration de l'UBT, mais dans le cas contraire, elles ne seront pas approuvées. Toutes les décisions sont susceptibles d'être contestées devant les tribunaux administratifs (voir articles 8, 9, 142, 157, etc.). L'UBT a d'autres fonctions importantes. Par exemple, elle établit des règles de conduite professionnelle (voir article 34) et détermine le montant des cotisations que les avocats doivent payer à l'UBT (article 117).

14. Le principal organe de l'UBT est l'Assemblée générale (AG), qui est composée de délégués représentant les barreaux. Avant les amendements de 2020, le nombre de délégués de chaque barreau à l'UBT était approximativement proportionnel au nombre d'avocats inscrits dans le barreau respectif. L'article 114 de la loi de 1969 prévoyait que chaque barreau envoie à l'Assemblée générale deux délégués plus le président du barreau qui est le délégué d'office. En outre, les barreaux ayant plus de 100 membres étaient autorisés à envoyer un délégué supplémentaire pour 300 avocats. Cette règle signifiait que les barreaux établis à Ankara et dans les grands centres provinciaux, comme Istanbul ou Izmir, où le nombre d'avocats inscrits est très élevé, enverraient à l'AG de l'UBT beaucoup plus de délégués que les barreaux des petits centres provinciaux.

C. L'essentiel des amendements de 2020

15. Les amendements de 2020 ont été introduits devant le Parlement par un groupe de députés appartenant à la majorité au pouvoir, sans aucune proposition des barreaux et sans les avoir consultés au préalable. Diverses sources⁵, ainsi que la plupart des interlocuteurs auxquels les rapporteurs se sont adressés, ont affirmé que la plupart des AB n'ont pas été consultés dans le processus de préparation des projets d'amendements ou lors des débats au Parlement. Les autorités et le président de l'UBT ont affirmé, au contraire, que les dirigeants des plus grands barreaux avaient été invités à participer aux discussions, mais qu'ils avaient refusé de dialoguer et avaient préféré organiser des manifestations dans les rues pour protester contre la réforme.

16. Les amendements de 2020 ont apporté deux changements majeurs à l'organisation du barreau turc. Le premier a introduit la possibilité d'avoir plusieurs barreaux dans les grandes

⁵ *Entre autres*, Human Rights Watch et la Commission internationale des juristes.

villes, comme Ankara, Istanbul et Izmir. Le nouvel article 77 prévoit que dans les provinces comptant plus de 5 000 avocats, un minimum de 2 000 avocats peuvent établir un barreau supplémentaire à tout barreau déjà existant. Si le nombre d'avocats dans un barreau tombe en dessous de 2000, ils doivent rejoindre l'une des barreaux existants dans leur province ayant 2000 membres ou plus.

17. Le deuxième changement majeur concerne le nombre de délégués que chaque barreau envoie à l'AG de l'UBT. Au lieu du modèle précédent, où chaque barreau envoyait un délégué supplémentaire pour 300 membres (en plus du minimum de 3 délégués), le nouvel article 114 prévoit que chaque barreau enverra à l'UBT un minimum de quatre délégués (trois élus et un d'office) plus un délégué supplémentaire pour 5000 membres. Il s'ensuit que le nombre de délégués représentant les grands barreaux sera réduit de manière drastique.

18. Auparavant, les délégués représentant les grands centres provinciaux dominaient l'AG de l'UBT. Ainsi, au 31 décembre 2019, il y avait 127 691 avocats enregistrés en Turquie. 46 052 avocats étaient enregistrés à Istanbul, 17 598 à Ankara et 9 612 à Izmir. Dans le cadre du système précédent, le barreau d'Izmir était autorisé à envoyer environ 35 délégués à l'AG de l'UBT. En vertu des amendements de 2020, le barreau d'Izmir aura droit à cinq délégués (quatre délégués réguliers plus un délégué supplémentaire pour 5000 membres).⁶ Le nombre de délégués envoyés au nom de la plus grande barreau - celle d'Istanbul - passera d'environ 136⁷ à 13. En comparaison, même le plus petit barreau (dont certains comptent moins de 100 membres) aura le droit d'envoyer quatre délégués.

19. En substance, ce deuxième amendement modifie le *rapport de force* au sein de l'UBT. Le principe antérieur de représentation à peu près proportionnelle des avocats au sein de l'UBT a ainsi été remplacé par un principe de représentation presque égale de tous les barreaux au sein de l'UBT.

20. Ces deux amendements majeurs - l'introduction de la possibilité d'établir des barreaux multiples et la suppression de la représentation proportionnelle des barreaux dans l'AG de l'UBT - ont été au cœur des amendements de 2020 et ont suscité un débat animé en Turquie⁸ ainsi qu'au niveau international.⁹ Alors que le gouvernement considère ces amendements comme nécessaires au vu du nombre croissant d'avocats en Turquie et du mauvais fonctionnement des barreaux, les critiques les considèrent comme un instrument pour faire taire les grands barreaux qui critiquent la situation avec le respect pour les principes de l'État de droit et des droits de l'homme en Turquie. Le présent avis sera essentiellement axé sur ces deux modifications majeures de la loi de 1969. Quant aux autres modifications, elles étaient soit techniques, soit n'ont pas soulevé de controverse, de sorte que la Commission de Venise ne les commentera pas.

21. Le présent avis sera essentiellement axé sur ces deux amendements majeurs de la loi de 1969. Quant aux autres amendements, ils étaient soit techniques, soit n'ont pas soulevé de controverse, de sorte que la Commission de Venise ne les commentera pas.

⁶ Même si le barreau d'Izmir se scinde en quatre nouveaux Barreaux (suite à l'amendement autorisant les barreaux multiples), les avocats d'Izmir seront représentés à l'UBT par 16 délégués.

⁷ Source : <https://www.barobirlik.org.tr/tbb-delegeleri>

⁸ Voir <https://www.arabnews.com/node/1673261/middle-east>.

⁹ Voir <https://www.icj.org/turkey-plan-to-divide-undermine-legal-profession/>

III. Analyse

A. Normes internationales

1. Traités internationaux sur les droits de l'homme

22. Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par la Turquie ne précisent pas comment un barreau doit être organisé. Comme l'a observé M. Diego García-Sayán, le rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, « modes de rassemblement et d'association des avocats varient selon les juridictions ».¹⁰ Cela ne signifie pas pour autant que les normes internationales dans ce domaine sont inexistantes.

23. L'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) exige des parties contractantes qu'elles « garantissent » les droits et libertés inclus dans la Convention. De même, l'article 2 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP) dispose que les parties au Pacte s'engagent à « respecter et à garantir » les droits reconnus dans le Pacte. Ces dispositions ont été interprétées comme imposant aux États des obligations à la fois négatives et positives¹¹. Si certaines obligations positives des États sont explicitement mentionnées dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, d'autres sont implicites.

24. Ainsi, le droit à un procès équitable comprend le droit à l'assistance d'un avocat en matière pénale (voir l'article 6, paragraphe 3, point c), de la Convention et l'article 14, paragraphe 3, point d), du PIDCP). Il est raisonnable de supposer que le droit à l'assistance d'un avocat implique un certain degré d'*indépendance* des avocats de la défense par rapport à l'État¹². Sans cette indépendance, les avocats de la défense ne peuvent pas exercer leur fonction principale, à savoir être les opposants procéduraux de l'accusation et servir les intérêts de leurs clients et les intérêts de l'administration de la justice en général.¹³

25. Une autre exigence implicite de l'article 6 § 3 (c) de la Convention est que l'assistance juridique doit être pratique et efficace.¹⁴ L'« efficacité » de l'assistance juridique implique un certain niveau de professionnalisme de l'avocat de la défense. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré à plusieurs reprises que le choix de l'avocat de la défense n'est pas entièrement libre et que l'accusé peut être tenu de choisir parmi des personnes ayant certaines qualifications¹⁵. Par implication négative, l'assistance juridique gratuite fournie aux défendeurs sans moyens aux frais de l'État devrait être au moins minimalement *professionnelle*. Cela étant dit, il ne s'agit pas d'une règle très exigeante : par exemple, l'assistance juridique fournie par un avocat stagiaire n'ayant pas le statut d'avocat agréé a été jugée « efficace » aux fins de l'article 6, § 3 (c)¹⁶.

26. L'obligation de garantir une assistance juridique indépendante et professionnelle est également implicite dans d'autres normes internationales relatives aux droits de l'homme. Ainsi, pour la Cour européenne des droits de l'homme, l'accès à un avocat est l'une des garanties

¹⁰ Rapport du rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats, p. 32 : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/ReportGAOnBarAssociations.aspx>

¹¹ Dans le droit actuel des droits de l'homme, une typologie tripartite est établie, qui distingue les devoirs ou obligations de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme, le devoir de respecter étant une obligation négative, et les devoirs de protéger et de réaliser étant des obligations positives - voir, entre autres, Harris, O'Boyle, Bates et Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, 3^e édition, 2014, p. 21 et 22.

¹² Voir, par exemple, l'arrêt *Faig Mammadov c. Azerbaïdjan*, n° 60802/09, § 32, 26 janvier 2017, qui mentionne expressément le principe de "l'indépendance de la profession juridique par rapport à l'État".

¹³ Certains éléments du droit à l'assistance juridique - par exemple, la confidentialité des contacts avocat-client - vont également dans le même sens.

¹⁴ Voir, par exemple, *Güveç c. Turquie*, no. 70337/01, §§ 119 – 133, CEDH 2009 (extraits).

¹⁵ Voir *Zagorodnyy c. Ukraine*, no. 27004/06, § 53, 24 novembre 2011, avec d'autres références à la jurisprudence.

¹⁶ Voir *Dmitrijevs c. Lettonie* (déc.), n° 62390/00, 7 novembre 2002, avec d'autres références à la jurisprudence.

procédurales fondamentales en matière de privation de liberté en vertu de l'article 5 de la Convention¹⁷. En outre, le droit à un avocat occupe une place importante dans d'autres instruments des droits de l'homme plus spécifiques, à savoir ceux qui réglementent la détention, le traitement des prisonniers, la protection des victimes de crimes, la protection contre la torture, etc.¹⁸. Un point commun de ces instruments des droits de l'homme est que l'avocat n'agit pas seulement dans l'intérêt de son client dans une affaire spécifique, mais qu'il joue également un rôle important dans la défense des droits de l'homme et de l'État de droit en général.

27. La question de savoir comment l'*indépendance* et le *professionnalisme* des avocats de la défense doivent être garantis dans la pratique est difficile. Ni la Convention ni le PIDCP ne prescrivent un système de gouvernance pour la profession d'avocat. On peut soutenir que la création d'un ordre des avocats indépendant peut renforcer l'indépendance des avocats individuels. Cependant, s'il existe une jurisprudence considérable sur l'indépendance des juges en fonction de la manière dont ils sont nommés ou révoqués¹⁹, l'indépendance des avocats de la défense n'a pas encore été examinée sous cet angle « institutionnel »²⁰, du moins pas dans le droit européen des droits de l'homme. Dans l'évaluation de la Commission de Venise, les États semblent donc disposer d'une grande marge d'appréciation en la matière.

28. Enfin, la Commission note que l'article 11 de la CEDH, qui garantit la liberté d'association, peut être pertinent pour certaines associations professionnelles (voir également l'article 22 du PIDCP). Toutefois, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les institutions de droit public ne sont pas des « associations » au sens de l'article 11. L'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a conclu que les barreaux espagnols créés par la loi dans l'intérêt public, avec une adhésion obligatoire et des fonctions réglementaires, ne sont pas des « associations » au sens de l'article 11 § 1.²¹ Cette approche a été confirmée par la suite par la Cour européenne des droits de l'homme dans une affaire concernant la Roumanie.²² En Turquie, la loi de 1969 décrit les barreaux et l'UBT comme des organisations professionnelles ayant les caractéristiques des institutions publiques. Elles sont créées par la loi elle-même, dans l'intérêt général, elles sont basées sur une adhésion obligatoire et elles ont des fonctions réglementaires. Il s'ensuit que l'article 11 de la Convention n'est pas applicable à l'UBT et aux barreaux.²³

¹⁷ CEDH, *Salduz c. Turquie* [GC], [GC], no. 36391/02, §§ 54-55, CEDH 2008; *Ibrahim et autres c. Royaume-Uni* [GC], nos. 50541/08 and 3 autres, §§ 256 and 272, 13 septembre 2016.

¹⁸ Ainsi, l'*Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement* prévoit qu'une personne détenue a le droit d'être assistée d'un avocat, de communiquer avec lui et de le consulter (AG des Nations unies, A/RES/43/173, 9 décembre 1988). L'*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus*, qui recommande, en particulier, que l'assistance juridique et la communication confidentielle avec un avocat soient garanties aux détenus non jugés (AG des Nations unies, 30 août 1955). Les *Garanties pour la protection des personnes passibles de la peine de mort* réaffirment le droit de toute personne suspectée ou accusée d'un crime passible de la peine de mort à une assistance juridique adéquate à tous les stades de la procédure (Conseil Économique et Social des Nations unies, 25 mai 1984). La *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir* recommande des mesures à prendre aux niveaux international et national pour améliorer l'accès à la justice et le traitement équitable, la restitution, l'indemnisation et l'assistance aux victimes de la criminalité (AG des Nations unies, A/RES/40/34, 29 novembre 1985).

¹⁹ Voir *Langborger c. Suède*, 22 juin 1989, § 32, série A n° 155 ; *Kleyn et autres c. Pays-Bas* [GC], n° 39343/98 et 3 autres, § 190, CEDH 2003-VI.

²⁰ L'Association internationale du barreau (IBA) développe cette approche comme suit : « L'indépendance d'un avocat exige également que la procédure d'admission au barreau, la discipline professionnelle et la supervision professionnelle en général soient organisées et exécutées de manière à garantir que l'administration de la profession d'avocat est libre de toute influence indue ou inappropriée, qu'elle soit gouvernementale, judiciaire ou autre ». (Commentaire sur les principes internationaux de l'IBA sur la conduite de la profession juridique, 28 mai 2011, p. 13).

²¹ *A. et autres c. Espagne* (requête n° 13750/88, décision de recevabilité du 2 juillet 1990).

²² *Pompiliu Bota c. Roumanie* (déc.), n° 24057/03, 12 octobre 2004.

²³ Paradoxalement, les amendements de 2020 rapprochent les barreaux des organismes de droit privé, en ce sens que les avocats des grandes villes pourront désormais décider à quel barreau ils souhaitent appartenir. Cependant, il est fort probable que ce changement ne soit pas suffisant pour faire entrer les barreaux turcs dans le champ d'application de l'article 11.

29. En résumé, si les traités internationaux sur les droits de l'homme ne prescrivent pas de modèle particulier de gouvernance de la profession d'avocat, l'obligation positive des États de garantir les droits de l'homme peut être interprétée comme exigeant un *solide degré d'indépendance* et de *professionnalisme* des avocats. Dans la section suivante, la Commission de Venise examinera comment ces principes sont interprétés dans les instruments non contraignants dites de *soft law*.

2. Instruments internationaux de *soft law*

30. Contrairement aux traités internationaux sur les droits de l'homme, les instruments internationaux de *soft law* examinent l'indépendance et le professionnalisme du barreau sous un angle institutionnel et sont plus spécifiques sur la manière dont la profession d'avocat devrait être organisée. Ainsi, la Recommandation Rec(2000)21 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (voir principe V/1)²⁴ et les Principes de base des Nations Unies relatifs au rôle du barreau (voir p. 24)²⁵ reposent tous deux sur l'idée que l'indépendance et le professionnalisme des avocats sont mieux assurés par *la création d'ordres d'avocats indépendants*.

31. La recommandation Rec(2000)21 et les principes de base des Nations Unies préconisent la création des barreaux ; toutefois, ces instruments n'excluent pas la possibilité d'avoir plus d'un organisme de ce type dans une zone géographique donnée²⁶. En outre, l'analyse comparative de la Banque Mondiale semble confirmer qu'il existe une grande variété dans le nombre d'ordres des avocats dans les juridictions européennes sélectionnées²⁷. Il ressort de l'analyse de la Banque Mondiale que lorsqu'un pays compte plusieurs barreaux, ceux-ci sont généralement organisés selon le principe géographique (niveaux local, régional et national). Toutefois, les instruments internationaux n'excluent pas la possibilité d'avoir plusieurs barreaux au même niveau, sur la base d'une adhésion volontaire, du moins pas expressément.

32. Le deuxième volet de la réforme a affecté le caractère représentatif de l'UBT vis-à-vis des avocats individuels, puisque dans le nouveau système, le nombre relatif de délégués que les barreaux ayant le plus grand nombre de membres et ceux ayant le moins de membres peuvent envoyer à l'UBT sera sensiblement disproportionné. Un délégué supplémentaire pour 5 000 membres d'un BA ne modifie pas l'orientation générale de cette analyse. Ainsi, dans l'exemple ci-dessus (voir paragraphe 18), un délégué d'un petit barreau représenterait moins de 25 avocats, tandis qu'un délégué d'Izmir en représenterait environ 1900. Cette différence sera encore plus spectaculaire si l'on compare un très petit barreau avec le plus grand, ce d'Istanbul.

33. L'exigence selon laquelle les barreaux doivent être représentatifs de leurs membres (c'est-à-dire des avocats individuels) découle de la recommandation Rec(2000)21, qui précise que les barreaux « doivent être des organes autonomes »²⁸. L'idée d'autonomie implique le caractère représentatif des organes du barreau. Cette exigence est plus clairement formulée dans les principes de base des Nations Unies, qui stipulent que « les avocats sont habilités à former des *associations professionnelles autonomes* et à y adhérer [...]. L'organe exécutif des associations professionnelles est *élu par ses membres* [...] » (soulignement ajouté)²⁹.

²⁴Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)21 aux États membres sur la "Liberté d'exercice de la profession d'avocat", 25 octobre 2000, disponible sur https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804d0fc8..

²⁵ Nations unies, Principes de base relatifs au rôle du barreau, 7 septembre 1990 (disponible à l'adresse suivante <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfLawyers.aspx>)

²⁶ Par exemple, le principe V de la Rec(2000)21 ou p. 24 des principes de base des Nations unies, mentionnés ci-dessus.

²⁷ Voir p. 74 et suivantes.

²⁸ Voir Comité des Ministres Rec(2000)21, Principe V/2.²⁹ Nations unies, Principes de base relatifs au barreau, Pp. 24-25.

²⁹ Nations unies, Principes de base relatifs au barreau, Pp. 24-25.

34. L'idée d' « autonomie » ou d' « autorégulation » de la profession d'avocat est également mentionnée dans les documents d'associations professionnelles internationales faisant autorité – l'Association internationale du barreau (AIB) et le Conseil des barreaux d'Europe (CCBE, qui réunit les barreaux de 45 pays européens). Ainsi, selon le CCBE, les barreaux devraient chercher à maintenir et à protéger, dans l'intérêt public, des principes fondamentaux tels que, *entre autres*, l'indépendance de l'avocat et la liberté de l'avocat de défendre le client, le respect de l'État de droit et de l'administration équitable de la justice, et l'autorégulation de la profession d'avocat³⁰. Le principe 17 des normes de l'AIB prévoit qu' « il doit être établi dans chaque juridiction une ou plusieurs associations indépendantes et autonomes d'avocats reconnues par la loi, dont le conseil ou tout autre organe exécutif est librement élu par tous les membres, sans ingérence d'aucune sorte de la part d'un autre organe ou d'une autre personne. Cela ne porte pas atteinte à leur droit de former d'autres associations professionnelles d'avocats et de juristes ou d'y adhérer ».³¹

35. Un rapport sur les barreaux, préparé par le rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats³², développe plus en détail le concept d' « autogestion » des associations professionnelles d'avocats. Les deux recommandations suivantes présentent un intérêt particulier pour le présent avis :

« La majorité des membres de l'organe exécutif du barreau doivent être des avocats élus par leurs pairs ; [...].

102. Le processus de sélection des membres de l'organe exécutif d'un barreau doit être transparent et participatif afin d'éviter le corporatisme ou la politisation du processus. [...] . »

36. En Turquie, les organes exécutifs des barreaux et de l'UBT sont composés exclusivement d'avocats. La Commission de Venise ne pense pas que, dans les circonstances actuelles, cela devrait être modifié. Ce qui est important dans cette citation, c'est que la notion d'autonomie implique l'exigence que les organes des barreaux soient *représentatifs* des membres de la profession juridique.

37. Cela dit, la condition selon laquelle les barreaux doivent être « autonomes » et leurs organes doivent être composés d' « avocats élus par leurs pairs » n'est pas applicable dans la même mesure à tous les types de barreaux. La recommandation Rec(2000)21 (principe V/2) et les principes de base des Nations Unies (p. 24) semblent développer l'idée d' « autonomie » essentiellement en référence aux barreaux qui reposent sur une adhésion volontaire et jouent un rôle représentatif. Les barreaux de ce type sont plus proches des associations de droit privé (ONG) et, à ce titre, devraient être autonomes et représentatifs de leurs membres. Toutefois, ce n'est pas le seul modèle possible d'organisation du barreau. Comme l'a reconnu le rapporteur spécial des Nations unies, « l'implication de l'État dans la réglementation de la profession juridique varie considérablement »³³. L'AIB note, dans le même ordre d'idées, qu' « il y a un débat en cours sur la mesure dans laquelle l'ingérence gouvernementale et législative dans l'administration et la conduite de la profession juridique peut être justifiée »³⁴. Il est difficile

³⁰ Voir Conseil des Barreaux d'Europe (CCBE), Charte des principes fondamentaux de la profession d'avocat européen & Code de conduite des avocats européens, 17 mai 2019, disponible sur https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/DEONTOLOGY/DEON_CoC/EN_DEON_CoC.pdf#:~:text=The%20more%20recent%20one%20is%20the%20Charter%20of,member%2C%20associate%20and%20observer%20states%20of%20the%20CCBE.

³¹ Les normes de l'IBA de 1990 pour l'indépendance de la profession juridique : https://www.ibanet.org/publications/publications_iba_guides_and_free_materials.aspx#collapse18.

³² Cité ci-dessus.

³³ *Ibid*, p. 24.

³⁴ Association internationale du barreau (IBA), Commentaire des "Principes internationaux de conduite pour la profession juridique", adoptés par l'IBA le 28 mai 2011, page 14 : Voir https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/IBA_International_Principles_on_Conduct_for_the_legal_prof.pdf.

d'insister pour que l'exigence d'autonomie soit applicable dans la même mesure aux barreaux qui ont le statut d'organisme public, qui sont fondés sur l'adhésion obligatoire et qui ont des fonctions réglementaires importantes, comme c'est le cas des barreaux en Turquie ³⁵. La Commission de Venise, dans un avis sur l'Ukraine, n'a pas remis en cause un dispositif dans lequel les qualifications et les commissions disciplinaires comprenaient des membres qui n'étaient pas avocats ³⁶. L'autonomie totale des barreaux qui sont des organismes de droit public ayant des fonctions réglementaires peut être considérée comme un modèle optimal, mais pas comme une norme stricte ³⁷.

B. Les effets des amendements de 2020 sur l'indépendance des avocats et le bon fonctionnement de la profession juridique

38. Comme démontré ci-dessus, les traités internationaux sur les droits de l'homme impliquent que les avocats doivent être indépendants et professionnels. Les instruments non contraignants recommandent que les barreaux soient représentatifs des avocats (sans toutefois prescrire un modèle particulier d'organisation des barreaux). Le respect de ces principes est également important du point de vue de l'État de droit. Ainsi, dans sa liste de contrôle sur l'État de droit, la Commission de Venise a souligné qu'« il est [...] crucial que [le barreau] soit organisé de manière à garantir son indépendance et son bon fonctionnement ».³⁸ Dans un avis sur l'Ukraine, la Commission de Venise a noté ce qui suit : « Les principaux arguments en faveur de l'autorégulation de la profession juridique sont qu'il est nécessaire de préserver l'indépendance du barreau, l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'État de droit [...] ».³⁹ Par conséquent, dans cette section, la Commission de Venise évaluera si les amendements de 2020 vont dans le sens de ces principes.

1. Le processus législatif et la raison d'être de la réforme

39. La Commission de Venise a toujours soutenu que le public devrait avoir une possibilité réelle de contribuer au processus législatif ⁴⁰. C'est *a fortiori* le cas des consultations avec les principales parties prenantes - en l'occurrence, les avocats ⁴¹. Les critiques et les partisans des amendements de 2020 n'étaient pas d'accord sur la question de savoir si les barreaux avaient eu l'occasion significative d'influencer le contenu des amendements. Ce qui est évident, en revanche, c'est que cette réforme des barreaux n'a jamais été recherchée par les barreaux eux-mêmes et que la majorité des avocats turcs se sont opposés aux amendements de 2020 ⁴².

³⁵ Par exemple, la recommandation n'insiste pas sur le fait que les barreaux doivent avoir tous les pouvoirs dont disposent les barreaux turcs. La Recommandation Rec(2000)21 du Comité des Ministres stipule que les barreaux "devraient être responsables de" ... ou, le cas échéant, "avoir le droit de participer à la conduite des procédures disciplinaires" concernant les avocats (Principe VI (2)).

³⁶ Voir CDL-AD(2011)039, Avis conjoint sur le projet de loi sur le barreau et la pratique du droit de l'Ukraine par la Commission de Venise et la Direction de la justice et de la dignité humaine au sein de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe, § 95.

³⁷ En outre, il n'est pas clair dans quelle mesure le principe d'autonomie doit s'appliquer à l'UBT. La Commission de Venise considère que l'UBN, en vertu de ses pouvoirs et de ses relations avec les barreaux provinciales, joue le rôle d'une instance supérieure dans un système à deux niveaux organisé verticalement (voir l'analyse au paragraphe 62 ci-dessous). Toutefois, elle présente également certaines caractéristiques d'une confédération des barreaux provinciaux ; on peut avancer que l'UBN devrait être représentative des barreaux, et non des avocats individuels.

³⁸ CDL-AD(2016)007, Liste de contrôle sur l'État de droit, §§ 97 et 98

³⁹ Voir CDL-AD(2011)039, cité ci-dessus, § 11.

⁴⁰ Voir la liste des critères de l'État de droit, section 5 (iv).

⁴¹ Voir CDL-AD(2020)017, Pologne -. Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois, para 18.

⁴² Ainsi, 78 des 80 barreaux de Turquie ont signé une déclaration publique s'opposant aux amendements. Voir également Barreau d'Istanbul, Lettre à M. Jérôme C. Roth, Président, Union Internationale des Avocats, 24 juin 2020 (disponible sur : <https://www.istanbulbarosu.org.tr/files/docs/UIA-MrJeromeCRoth24082020.pdf>).

40. Cette situation n'est guère compatible avec les principes d'autorégulation et d'autogestion de la profession d'avocat, analysés dans la section précédente. Normalement, ces réformes devraient être menées par la communauté juridique elle-même, ou du moins par une partie importante de celle-ci, à moins qu'il n'existe un intérêt public impérieux d'agir autrement et d'imposer la réforme de l'extérieur.

41. La Commission de Venise ne voit aucune raison aussi impérieuse dans ce cas. Elle rappelle qu'un autre élément important de la procédure législative est que les projets de loi doivent être justifiés de manière adéquate et que l'impact de tout projet de loi doit être soigneusement évalué, en particulier du point de vue des droits de l'homme⁴³. L'un des arguments centraux des partisans de la réforme était qu'elle améliorerait la qualité de la gouvernance au sein de la profession juridique. Cette hypothèse n'a toutefois été étayée par aucune preuve tangible. Aucun effort n'a été fait pour collecter des données ou obtenir l'avis des barreaux au préalable, pour mener une évaluation d'impact appropriée, etc. Pour lancer une réforme, il faut démontrer qu'il existe un problème réel nécessitant une solution, et que la solution proposée sera au moins quelque peu efficace. Toutefois, cela n'a pas été démontré de manière convaincante dans le cas présent.

2. Possibilité de création de plusieurs barreaux dans les grandes villes

42. Les autres arguments en faveur des amendements de 2020 étaient des arguments de principe. Ainsi, les autorités ont fait référence à l'aliénation croissante des avocats turcs par rapport aux organes de direction de leurs barreaux. Par exemple, seule une fraction des membres du barreau d'Istanbul a participé aux dernières élections de ses organes exécutifs. Cela a fait que les organes exécutifs des grands barreaux sont moins représentatifs des communautés juridiques respectives. Les petits barreaux créés après la réforme seraient plus démocratiques dans le sens où ils donneraient une voix plus forte aux avocats individuels.

43. La Commission est prête à admettre que, peut-être, les organes exécutifs des petits barreaux sont plus proches des avocats de base, et que ces derniers ont plus de poids dans la définition de la politique de leurs barreaux. Si cette hypothèse est correcte, il est raisonnable de diviser les grands barreaux en plus petits. La question est cependant de savoir comment créer des barreaux plus petits sans affecter la qualité de l'administration et l'indépendance des avocats individuels - qui est l'une des conditions préalables pour garantir les droits des parties dans les procédures judiciaires. Lors des réunions avec les rapporteurs, les critiques de la réforme ont souligné les nombreux inconvénients du modèle basé sur l'adhésion volontaire⁴⁴ aux barreaux. La Commission de Venise abordera ces contre-arguments un par un.

a. Le risque de politisation

44. La principale préoccupation des critiques de la réforme est que la création de plusieurs barreaux alternatifs conduira à une *politisation* de la profession de l'avocat. Elle pourrait priver de leur pouvoir les grands barreaux - ceux qui sont les plus critiques par rapport au gouvernement sur les questions des droits de l'homme et de l'État de droit - car leur taille serait réduite par l'établissement de nouveaux barreaux. Cette réforme encouragerait la profession juridique à se diviser selon des lignes politiques, de sorte que les positions exprimées par certains barreaux seraient contestées par d'autres associations, ce qui entraînerait la désintégration de la « voix publique » des avocats en Turquie.

⁴³ Liste des critères de l'État de droit, *ibid*.

⁴⁴ « Volontaire » dans le sens où un avocat peut choisir à quel barreau il veut appartenir ; sinon, l'appartenance à un barreau reste obligatoire.

45. La politisation potentielle de la profession juridique a également été admise par les représentants de la majorité au Parlement lors de la discussion avec les rapporteurs. Ils ont noté que même avant la réforme, les avocats turcs étaient déjà très politisés, ce qui est démontré par leur participation active à certains débats politiques. Pour la Commission de Venise, il est probable que les amendements inciteraient les avocats qui partagent les mêmes idées politiques à créer leur propre barreau.

46. La Commission de Venise rappelle que les avocats ont le droit d'avoir des opinions politiques et même de participer à la vie politique. Toutefois, les barreaux ne doivent pas devenir des acteurs politiques. Le mandat des barreaux est défini à l'article 76 de la loi de 1969 : « assurer l'honnêteté et la confiance dans les relations mutuelles entre les membres de la profession et leurs relations avec les clients ; défendre et sauvegarder l'ordre, l'éthique et la respectabilité de la profession, la suprématie du droit et les droits de l'homme ; et satisfaire les besoins communs des avocats ». Les associations ne peuvent pas « exercer d'autres activités que celles qui correspondent à leur but d'établissement ». Ce mandat est bien conforme aux mandats des associations d'avocats dans de nombreux autres pays européens ⁴⁵.

47. De nombreux interlocuteurs, et en particulier les avocats eux-mêmes, craignaient que les préférences politiques des avocats ne deviennent évidentes à partir du barreau auquel ils appartiennent. De l'avis de la Commission de Venise, cela peut potentiellement affecter la manière dont ces avocats sont traités par les tribunaux et les organes administratifs et poussera en fin de compte les avocats à rejoindre des associations d'avocats « loyalistes ». Cela peut avoir un impact négatif sur l'indépendance de la profession juridique en général.

48. La Commission de Venise rappelle que dans le système existant précédemment, l'affiliation à un barreau était basée sur des critères purement géographiques. En conséquence, les barreaux étaient inévitablement inclusifs ; ils rassemblaient un large éventail d'opinions politiques, de croyances religieuses, d'origines ethniques, de groupes d'âge ou de spécialisations professionnelles. En raison de cette forme d'organisation, les barreaux représentaient auparavant la profession juridique en tant que telle, et non les opinions, croyances, attitudes ou préférences professionnelles spécifiques de leurs membres. La réforme de 2020, notamment dans le contexte des tensions politiques actuelles en Turquie (voir à ce sujet ci-dessous), risque de transformer les barreaux en clubs politiques et de mettre en danger la neutralité de ces organismes.

b. L'affaiblissement de la capacité du barreau à s'impliquer dans le travail sur les droits de l'homme

49. Les amendements de 2020 doivent notamment être considérés dans le contexte plus large de la pression croissante exercée sur le système judiciaire, les procureurs et les avocats en Turquie, au lendemain du coup d'État manqué de 2016, et de la déclaration de l'état d'urgence qui a suivi ⁴⁶. En vertu des décrets-lois d'urgence, des milliers de juges travaillant à tous les niveaux de juridiction ont été licenciés ⁴⁷. Des licenciements massifs ont également eu lieu dans le ministère public et dans d'autres organes chargés de l'application des lois. Dans une situation aussi extraordinaire, où le pouvoir judiciaire et le ministère public sont affaiblis, une profession

⁴⁵ Voir, par exemple, la *Rechtsanwaltsordnung*, une loi autrichienne réglementant la profession d'avocat, qui définit le mandat du barreau comme la sauvegarde, la promotion et la représentation des intérêts des avocats et la protection de l'honneur, de la réputation et de l'*indépendance* (c'est nous qui soulignons) des avocats, ainsi que la protection de leurs droits et le contrôle de leurs devoirs (§ 23 (2), voir <https://www.ccbe.eu/documents/professional-regulations/>). Voir, plus généralement, le Code de conduite du CCBE pour les avocats européens.

⁴⁶ Une description détaillée de ces mesures se trouve dans l'avis CDL-AD(2016)037 de la Commission de Venise sur les décrets-lois d'urgence n° 667-676 adoptés à la suite du coup d'État manqué du 15 juillet 2016.

⁴⁷ Avis CDL-AD(2016)037, au § 147. Voir également Conseil des droits de l'homme, trente-septième session, 26 février - 23 mars 2018, Rapport du rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sur sa mission en Turquie, Doc A/HRC/37/50/Add.1, au paragraphe 24.

juridique indépendante, qui constitue le *troisième pilier* de tout système judiciaire moderne, est indispensable pour garantir l'équité des procédures. Cependant, la profession juridique a également été affaiblie. Ainsi, selon l'Initiative des avocats arrêtés, la Turquie a poursuivi plus de 1 500 avocats, en arrêtant 599 d'entre eux pour terrorisme, depuis le coup d'État manqué de 2016. Au 1er septembre 2019, 1 321 avocats avaient été condamnés pour appartenance à un groupe terroriste ou diffusion de propagande terroriste. Les rapporteurs comprennent que les plus grands barreaux ont, au sein de leurs structures, des unités spécialisées qui s'occupent des questions de droits de l'homme. Le fait de diviser les grands barreaux en plus petits peut nuire à la capacité des barreaux de fournir ce type de services à la société ou de défendre les droits des membres de la profession juridique, ce qui est une tâche très importante dans le contexte actuel.

c. Instabilité administrative

50. La possibilité de créer plusieurs barreaux dans la même zone géographique a d'autres inconvénients. Ainsi, il pourrait être plus difficile de garantir une pratique uniforme dans l'exécution de leurs mandats, par exemple dans l'octroi de l'aide juridictionnelle et même les procédures disciplinaires à l'encontre des avocats individuels. Les clivages politiques entre les différents barreaux (voir ci-dessus) peuvent conduire à une polarisation des pratiques.

51. Les modifications de 2020 ne précisent pas ce qu'il advient des biens d'un barreau existant si une partie de ses membres forment un nouveau barreau. Il est entendu qu'actuellement les barreaux existants possèdent des biens immobiliers et d'autres biens, acquis au fil des ans avec les contributions des avocats. Les amendements de 2020 ne précisent pas comment les questions de propriété doivent être décidées lorsqu'un nouveau barreau est formé, ou lorsque les avocats passent d'un barreau à un autre. Le ministère de la justice a toutefois indiqué que les barreaux existants conserveront leur propriété au cas où certains des avocats qui lui appartiennent créeraient un nouveau barreau.

52. Enfin, les barreaux du nouveau système pourraient devenir très instables. Selon le nouvel article 77 de la loi de 1969, si le nombre de membres d'un barreau nouvellement créé passe en dessous de 2000, il doit être liquidé. Les avocats sont libres d'aller rejoindre d'autres barreaux s'ils le souhaitent. Un barreau qui compte un peu plus de 2000 membres sera dans une position très fragile, et si le vent politique change et qu'un groupe d'avocats décide de partir, l'existence même de ce barreau peut être mise en danger.

53. À l'exception de la liquidation en cas de baisse du nombre de membres en dessous d'un seuil minimum, ces risques étaient inconnus dans l'ancien système, où chaque avocat appartenait à une association dans le lieu de son cabinet, et où il n'avait pas le droit d'aller et venir. La disposition de liquidation appliquée précédemment à une chute du nombre de membres en dessous de 30 est sensiblement différente de la liquidation d'un barreau qui compte presque mais pas tout à fait 2000 membres.

d. Le nouveau système offrira-t-il de meilleurs services aux avocats ?

54. Les partisans de la réforme ont fait valoir que les petits barreaux fourniraient de meilleurs services administratifs à leurs membres et amélioreraient ainsi la qualité de l'assistance juridique en général. En particulier, les petits barreaux assureraient une meilleure formation aux jeunes avocats pendant la période d'apprentissage obligatoire.

55. Ces hypothèses peuvent être correctes, mais, comme souligné plus haut, les rapporteurs n'ont pas reçu de preuves appuyant ces hypothèses, et aucune tentative de vérifier ces hypothèses n'a été faite lors de la préparation de la loi. En outre, s'il existait une corrélation aussi directe entre la qualité de l'apprentissage et la taille du barreau comme le postulent les autorités, on pourrait supposer que les avocats les mieux formés travailleraient dans les plus petits

barreaux, et non dans les grandes villes. On ne voit pas non plus pourquoi d'autres services administratifs devraient s'améliorer si la taille des barreaux est réduite à 2000 membres.

e. Inégalité de traitement des avocats dans les grandes villes et les petites villes

56. Il est important que la « démocratisation » des barreaux provinciaux introduite par la réforme de 2020 ne touche qu'une partie des avocats turcs. Le système des barreaux multiples n'existera probablement que dans les trois grandes villes, car c'est là où le nombre d'avocats dépasse les 5000. On ne sait pas très bien pourquoi les avocats de trois grandes villes auront le droit d'adhérer à un barreau de leur choix, alors que les avocats de 77 autres provinces seront toujours obligés d'appartenir au seul et unique barreau. Si le souci des rédacteurs de l'amendement était de promouvoir les principes démocratiques, ces principes devraient être étendus à tout le territoire turc.

f. Solutions possibles

57. Comme démontré ci-dessus, le nouveau modèle de barreaux multiples basé sur l'adhésion volontaire présente de nombreux inconvénients. Plus important encore, il peut conduire à une politisation des barreaux, qui pourrait mettre en danger l'indépendance des avocats et la neutralité politique de la profession juridique. Il peut également entraîner une instabilité administrative. Les avantages supposés de ce modèle pour la qualité des services administratifs ne sont pas clairs. Enfin, il crée une distinction injustifiée entre les avocats des trois grandes villes et les autres avocats.

58. La Commission de Venise estime que les problèmes dont les autorités turques ont laissé entendre qu'ils existaient auraient pu être réglés par d'autres moyens. Par exemple, on aurait pu envisager de créer des circonscriptions plus petites qui respecteraient le principe géographique, comme auparavant (c'est-à-dire que chaque avocat appartiendrait à son district, par exemple), mais qui couvriraient un territoire plus petit et donc un nombre d'avocats plus restreint. Cela rendrait les barreaux plus petits et plus « gérables », tout en évitant le risque de politisation et les autres inconvénients administratifs mentionnés ci-dessus.

3. Le nouveau système d'élection des délégués à l'Assemblée Générale de l'UBT est-il plus équitable que l'ancien ?

59. Les partisans de la réforme ont soutenu que le nouveau modèle de représentation presque égale de tous les barreaux dans l'AG de l'UBT est plus équitable, puisqu'il supprime la domination des trois plus grands barreaux et donne plus de voix aux plus petits barreaux. Il se rapproche de l'équilibre entre les petits et les grands barreaux qui existait en 1969, lorsque l'écart entre eux n'était pas si important (à l'époque, il y avait nettement moins d'avocats dans les trois grandes villes qu'aujourd'hui).

60. En soi, le législateur n'est pas empêché de modifier les principes de l'élection afin de revenir à la proportion initiale entre les délégués des grands et des petits barreaux au sein de l'AG de l'UBT, ou d'établir toute autre proportion. Toutefois, la modification de la proportion ne doit pas être un objectif en soi - la réforme doit promouvoir un intérêt public vital. La Commission de Venise ne voit pas clairement comment ce nouveau système améliore la qualité des services fournis par l'UBT aux avocats ou par les avocats au grand public. Bien au contraire, la Commission de Venise considère que le nouveau système réduit le caractère représentatif de l'UBT, ce qui, à terme, peut avoir des conséquences négatives sur l'indépendance des avocats.

61. De l'avis de la Commission de Venise, le mode d'élection de l'AG de l'UBT devrait être analysé à la lumière du rôle que cet organe joue dans le système de gouvernance de la profession juridique. D'un point de vue fonctionnel, l'UBT n'est pas seulement une union d'avocats, elle dispose de pouvoirs importants vis-à-vis des avocats individuels. Ainsi, l'UBT peut

annuler les décisions prises par les barreaux en ce qui concerne les avocats dans la sphère disciplinaire, et en ce qui concerne l'admission à la profession d'avocat. L'UBT développe des normes éthiques qui doivent être appliquées aux avocats par les organes disciplinaires des barreaux. Enfin, l'UBT collecte les cotisations des avocats individuels. En substance, l'UBT interagit directement avec les avocats individuels, et pas seulement avec les barreaux. La loi de 1969 a établi un système de gouvernance à deux niveaux de la profession juridique, avec l'UBT en tête. L'UBT est également un « organe supérieur » des barreaux au sens de l'article 135 de la Constitution turque (voir paragraphe 9 ci-dessus).

62. L'article 76 de la loi de 1969 prévoit le mode d'élection « démocratique » des organes directeurs des AB. Il ne serait pas logique et cohérent de garantir des élections démocratiques uniquement au niveau des AB, si l' « organe supérieur » n'est pas composé d'une manière largement similaire. Compte tenu de ses fonctions, l'UBT devrait avoir une légitimité démocratique vis-à-vis des membres de la profession juridique, être *représentative des avocats individuels*.

63. La Commission de Venise estime également que le caractère représentatif de l'AG de l'UBT implique que les avocats individuels devraient avoir un pouvoir de vote à peu près égal pour l'élection de ses organes. Le principe de « l'égalité du pouvoir de vote » est l'un des principes fondamentaux de la loi électorale et de la démocratie en général ⁴⁸. Il peut être impossible de parvenir à une égalité parfaite de pouvoir de vote dans tous les types d'élections. Par exemple, dans les organes fédérés, certaines circonscriptions (territoires, groupes professionnels, etc.) peuvent être mieux représentées que d'autres, pour des raisons historiques ou politiques. Même dans l'ancien système, les avocats individuels n'avaient qu'un pouvoir de vote à peu près égal par rapport à l'UBT. Toutefois, le remplacement d'un système relativement équilibré par un système clairement déséquilibré, où la différence de pouvoir de vote peut être multipliée par cent, nécessite une justification très solide, que la Commission ne peut pas trouver dans le cas présent.

64. Il convient de noter qu'en 2002, dans l'affaire n° 2002/31, la Cour Constitutionnelle de Turquie a déjà abordé la question de l'égalité des droits de vote.⁴⁹ Cette affaire concernait la méthode d'élection du Grand Congrès de l'Association médicale, une organisation nationale de médecins turcs. Le Grand Congrès était composé de délégués sélectionnés par les assemblées générales des chambres médicales. La loi de l'époque prévoyait que les chambres comptant jusqu'à 300 membres enverraient au Grand Congrès 3 délégués ; les chambres comptant jusqu'à 500 membres en auraient 5, et les chambres comptant plus de 500 membres en auraient 7 au maximum. La Cour Constitutionnelle a jugé que la limitation du nombre maximum de délégués à 7 était incompatible avec le principe de la représentation équitable, qui est la pierre angulaire de toute démocratie.

65. Cet arrêt soutient l'analyse de la Commission de Venise ci-dessus : l'évolution récente d'un système de représentation des avocats de différents barreaux à un système clairement disproportionné, où les avocats de différents barreaux ont des droits de vote très différents, n'est pas justifiée.

66. Cette conclusion ne signifie pas que le système qui existait auparavant était parfait. Les autorités ont affirmé que les délégués de l'AG de l'UBT élus au nom du barreau d'Istanbul ne représentent pas tous les avocats mais seulement une majorité insignifiante d'entre eux. Lors des élections au niveau des barreaux provinciaux, les avocats choisissent parmi plusieurs listes de candidats. Chaque liste contient des candidats à tous les postes de direction, y compris les délégués à l'UBT. En conséquence, les candidats de la liste qui a reçu une majorité relative de

⁴⁸ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, p. 2.2.

⁴⁹ Voir (en turc) : <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2002/31?KaranNo=2002%2F31>.

votes (c'était le cas d'Istanbul), ont rempli *tous* les postes vacants. Étant donné le très faible taux de participation à ces élections, cela signifie que les organes directeurs du barreau d'Istanbul et les délégués de l'UBT ne sont peut-être pas très représentatifs de la communauté juridique d'Istanbul.

67. De l'avis de la Commission de Venise, ce problème serait mieux traité par d'autres moyens, et non en abandonnant le principe de la représentation à peu près proportionnelle des barreaux dans l'AG de l'UBT. La solution la plus évidente consisterait à remanier le système électoral au niveau des barreaux provinciales. Par exemple, on pourrait envisager d'augmenter le quorum et/ou d'introduire un système de vote proportionnel. Cela garantirait que les délégués de chaque barreau à l'UBT représentent mieux les différents courants de la profession juridique et ne soient plus aussi homogènes qu'auparavant. Cela augmenterait également le rôle des délégués des petits barreaux, qui pourront joindre leurs forces à celles des délégués « dissidents » des grands barreaux. En même temps, cette solution éviterait de créer une énorme disparité dans le pouvoir de vote des avocats individuels. La Commission de Venise souligne que toute réforme de ce type devrait impliquer une participation significative de la communauté juridique dans le processus de son développement.

IV. Conclusion

68. Les modifications apportées en 2020 à la loi sur la profession d'avocat de 1969 ont introduit deux changements majeurs dans le système de gouvernance de la profession juridique en Turquie. Premièrement, elles ont permis de créer plusieurs barreaux dans les grands centres provinciaux (au lieu d'un seul comme auparavant). Deuxièmement, ils ont modifié le pouvoir de vote relatif des barreaux au sein de l'Union des barreaux turcs (UBT), réduisant ainsi l'influence des grands barreaux et augmentant celle des petits barreaux.

69. Les traités internationaux sur les droits de l'homme ne précisent pas comment la profession juridique doit être régie. Toutefois, ils doivent être interprétés comme exigeant un solide degré d'indépendance et de professionnalisme des avocats. Les instruments internationaux de *soft law* développent davantage ces principes. Ils contiennent l'idée que l'indépendance et le professionnalisme des avocats sont mieux garantis par la création de barreaux indépendants. Ils proclament également le principe d'« autogestion » de la profession juridique, qui implique que les organes des barreaux soient représentatifs de leurs membres, c'est-à-dire des avocats individuels.

70. Les autorités turques ont identifié certaines failles dans le système qui existait auparavant. Toutefois, la Commission de Venise ne voit pas clairement comment le nouveau système améliorera la qualité des services fournis par l'UBT ou les barreaux aux avocats et, à terme, par les avocats au grand public.

71. Les autorités turques ont également affirmé que les barreaux existant actuellement dans les grandes villes ne sont pas vraiment représentatifs de leurs membres, et que les grands barreaux dominant injustement l'assemblée générale de l'UBT. La Commission de Venise admet qu'il peut être nécessaire de traiter cette question, mais les solutions proposées par les amendements de 2020 semblent présenter de nombreux inconvénients.

72. Plus important encore, il existe un risque réel que la création de plusieurs barreaux dans la même ville, sur la base d'une adhésion volontaire, conduise à une politisation accrue de la profession d'avocat. Cela est incompatible avec le rôle neutre que les avocats devraient normalement jouer. Cela mettra également en danger l'indépendance des avocats, qui est implicitement requise par les traités internationaux sur les droits de l'homme, par les normes de *soft law*, et qui est l'une des exigences de l'État de droit.

73. En outre, la création d'autres barreaux peut entraîner une pratique incohérente en matière disciplinaire et créer une instabilité administrative. Il n'est pas clair comment elle améliorera la qualité de la formation ou des autres services fournis par les barreaux à leurs membres. Enfin, la possibilité d'adhérer à des barreaux alternatifs ne sera ouverte qu'aux avocats des grandes villes, et non à tous les avocats turcs.

74. La Commission de Venise estime que les problèmes identifiés par les autorités turques peuvent être résolus par d'autres moyens. Par exemple, les autorités turques peuvent explorer l'idée de créer des barreaux plus petits tout en respectant le principe géographique. Cette solution est exempte des inconvénients identifiés ci-dessus et, en même temps, rendra le système plus « démocratique ».

75. Une recommandation similaire est faite en ce qui concerne le deuxième volet de la réforme. Le nouveau modèle (où tous les barreaux envoient un nombre presque égal de délégués à l'AG de l'UBT) fausse le caractère représentatif de cet organe. Cependant, il devrait être possible de revoir le système d'élection des délégués par les barreaux provinciaux afin de le rendre proportionnel et de garantir ainsi que ces délégués représentent différents courants au sein de la profession juridique et ne soient pas aussi homogènes qu'auparavant.

76. La Commission de Venise invite les autorités turques à envisager ces solutions alternatives. Elle encourage également les autorités à assurer une participation significative de la communauté des avocats turcs aux discussions sur toute nouvelle réforme de la profession juridique. La Commission reste à la disposition des autorités turques et de l'Assemblée parlementaire pour une assistance supplémentaire dans ce domaine.