



Strasbourg, le 11 octobre 2023

**CDL-AD(2023)029**

Or. angl.

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

**PAYS-BAS**

**AVIS CONJOINT**  
**DE LA COMMISSION DE VENISE**  
**ET LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DROITS HUMAINS**  
**ET DE L'ÉTAT DE DROIT (DGI) DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR**

**LES GARANTIES JURIDIQUES DE L'INDÉPENDANCE DU**  
**POUVOIR JUDICIAIRE PAR RAPPORT AU POUVOIR EXÉCUTIF**

**Adopté par la Commission de Venise**  
**lors de sa 136e session plénière**  
**(Venise, 6-7 octobre 2023)**

**sur la base des commentaires de**

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)**  
**Mme Renata DESKOSKA (membre, Macédoine du Nord)**  
**M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)**  
**M. Eirik HOLMØYVIK (membre, Norvège)**  
**M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)**  
**Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire)**  
**de la Commission de Venise)**  
**Mme Nina BETETTO (Expert DGI)**

---

*Traduction provisoire*

*Ce document ne sera pas distribué lors de la réunion. Veuillez apporter cette copie.*

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Champ d'application de l'avis .....	3
III.	L'analyse.....	4
A.	Remarques générales .....	4
B.	Le cadre constitutionnel et le principe général d'indépendance du pouvoir judiciaire ..	5
C.	La Cour suprême et le rôle du Parlement dans la désignation et la nomination de ses juges .....	6
D.	Le Conseil d'État .....	8
1.	Composition et double mandat .....	8
2.	Mesures disciplinaires concernant les conseillers de la section du contentieux ...	9
E.	Le rôle du ministre de la justice et de la sécurité .....	10
1.	En ce qui concerne le Conseil de la Justice.....	10
a.	Nomination des membres du Conseil de la Justice .....	12
b.	Révocation et mesures disciplinaires à l'encontre des membres du Conseil de la Justice .....	14
2.	Les conseils d'administration des tribunaux.....	15
a.	Nomination des membres des conseils d'administration des tribunaux .....	15
b.	Mesures disciplinaires à l'encontre des membres du conseil d'administration ..	16
3.	Instructions au ministère public .....	17
F.	Le double mandat des juges et des parlementaires.....	20
IV.	Conclusion .....	22

## **I. Introduction**

1. Par lettre du 2 juin 2023, la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé l'avis de la Commission de Venise sur la loi d'organisation judiciaire des Pays-Bas (ci-après : « la Loi judiciaire », CDL-REF(2023)038). Cette demande a été décidée par la Commission de suivi dans le cadre de la préparation de son rapport au titre de ses examens périodiques réguliers du respect des obligations contractées par les Etats membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe.

2. M. Richard Barrett, Mme Renata Deskoska, M. Christoph Grabenwarter, M. Eirik Holmøyvik, M. Cesare Pinelli, Mme Hanna Suchocka et Mme Nina Betetto ont été les rapporteurs de cet avis conjoint avec la Direction générale des droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe.

3. Les 11 et 12 septembre 2023, une délégation de la Commission composée de Mme Deskoska, M. Barrett, M. Holmøyvik, M. Pinelli et Mme Suchocka, accompagnée de Mme Martina Silvestri, du Secrétariat, s'est rendue à La Haye et a rencontré le président de la Cour suprême, le vice-président du Conseil d'État et le chef du service de la juridiction administrative, le président et d'autres représentants du Conseil de la Justice, le procureur général, le chef du service international du ministère public, des membres du Parlement de différents partis politiques ainsi que la commission de la justice et de la sécurité de la Chambre des représentants ; le directeur du département des affaires européennes et internationales (DEIA) et le directeur par intérim du département du système juridique du ministère de la justice et de la sécurité ; le président de l'association de la magistrature ainsi que des universitaires. La Commission remercie les autorités néerlandaises pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de l'Acte judiciaire et d'autres textes législatifs connexes. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs et des résultats des réunions tenues les 11 et 12 septembre 2023, ainsi que des observations soumises par les autorités néerlandaises le 4 octobre 2023. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion de la sous-commission du 5 octobre 2023. Après un échange de vues avec Mme Anneke Van Dijk, directrice générale de l'administration de la justice et de l'application des lois des Pays-Bas, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023).

## **II. Champ d'application de l'avis**

6. La commission de suivi a axé sa demande sur les garanties juridiques de l'indépendance judiciaire, notamment vis-à-vis du pouvoir exécutif. Le présent avis n'a ni l'ambition ni la prétention de procéder à un examen approfondi du système judiciaire néerlandais sous tous ses aspects, mais se limitera aux aspects suivants :

- le rôle du Parlement dans la désignation et la nomination des juges de la Cour suprême,
- le Conseil d'État, le double mandat des conseillers d'État et le régime disciplinaire de ses membres magistrats,
- le rôle du ministre de la justice et de la sécurité à l'égard du Conseil de la Justice et des conseils d'administration des tribunaux, en ce qui concerne les nominations et les pouvoirs disciplinaires à l'égard des membres respectifs, ainsi qu'à l'égard du ministère public,
- le double mandat des juges et des parlementaires.

La Commission de Venise souligne que le présent avis n'aborde que les sujets énumérés ci-dessus et que les remarques suivantes ne doivent pas être considérées comme une approbation de ce qui n'a pas été commenté.

### **III. Analyse**

#### **A. Remarques générales**

7. Selon la liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, « [l]a justice doit être indépendante. L'indépendance signifie qu'elle n'est soumise à aucune pression extérieure ni à aucune influence ou manipulation politique, surtout émanant de l'exécutif. Cette exigence fait partie intégrante du principe démocratique fondamental de la séparation des pouvoirs. Le juge doit échapper à toute influence ou manipulation politique »<sup>1</sup>.

8. En ce qui concerne les modalités de garantie de l'indépendance judiciaire, la Commission de Venise n'est pas favorable à un modèle unique. L'importance de la culture et des traditions juridiques d'un pays a été soulignée par la Commission à plusieurs reprises<sup>2</sup>.

9. Le système judiciaire néerlandais repose sur une combinaison de garanties formelles énoncées dans la constitution et les lois, et de garanties informelles ancrées dans la culture et la pratique politiques. La Commission de Venise et la DG I reconnaissent que les normes informelles sont essentielles au maintien de l'État de droit et que les États devraient s'efforcer d'établir de telles normes et pratiques informelles soutenant l'État de droit dans leurs cultures démocratiques et juridiques. L'existence de telles normes acceptées par toutes les institutions est la preuve d'une forte culture de l'État de droit aux Pays-Bas, comme l'a déjà noté l'avis de la Commission de Venise sur la protection juridique des citoyens (ci-après, l' « avis 2021 »<sup>3</sup>).

10. La Commission de Venise souligne que les normes informelles devraient compléter et soutenir les garanties formelles, et non les remplacer complètement. Une question générale à explorer dans le présent avis est celle de savoir comment certaines normes et pratiques informelles bien ancrées, particulièrement importantes pour l'indépendance du pouvoir judiciaire, devraient être formalisées dans le droit statutaire. L'expérience d'autres pays a montré que dans un contexte politique polarisé, les normes informelles soutenant l'État de droit offrent peu de résistance face à des forces puissantes déterminées à utiliser toutes les dispositions légales et constitutionnelles disponibles.

11. Par ailleurs, la Commission de Venise et la DGI reconnaissent que les attaques contre l'indépendance judiciaire peuvent également provenir de l'extérieur du cadre institutionnel national. La Commission et la DGI prennent note de l'augmentation signalée des menaces de sécurité liées à la criminalité organisée qui visent également le pouvoir judiciaire<sup>4</sup>. La sous-estimation de ces dangers peut entraîner des pressions excessives sans précédent sur le pouvoir judiciaire.

---

<sup>1</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste de contrôle sur l'état de droit, para. 74.

<sup>2</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *ibid*, paragraphe 82.

<sup>3</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)031, Avis sur la protection juridique des citoyens, paragraphe 32.

<sup>4</sup> Commission européenne, Rapport 2023 sur l'État de droit. Chapitre national sur la situation de l'État de droit aux Pays-Bas. SWD(2023) 819 final. Bruxelles, 5.7.2023, page 5. Cette question a également été soulevée lors des réunions avec les autorités nationales.

## **B. Le cadre constitutionnel et le principe général d'indépendance du pouvoir judiciaire**

12. Comme le rappelle la liste des critères sur l'État de droit, « [l]a Cour européenne des droits de l'homme dégage quatre composantes de l'indépendance de la justice : le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures (notamment budgétaires) et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance et d'impartialité<sup>5</sup>. »<sup>6</sup>

13. La Constitution des Pays-Bas établit l'autorité exclusive du pouvoir judiciaire pour rendre la justice<sup>7</sup> et fixe plusieurs principes et règles pour garantir l'indépendance du statut du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif. L'article 117 garantit l'inamovibilité des juges, interdit toute ingérence du gouvernement ou du pouvoir législatif dans les décisions de révocation ou de suspension des juges et oblige le pouvoir législatif à régler d'autres aspects du statut juridique des juges par une loi du Parlement. En outre, l'article 116 stipule que « [l]es tribunaux qui font partie du pouvoir judiciaire sont spécifiés par une loi du Parlement », qui réglemente également l'organisation, la composition et les pouvoirs du pouvoir judiciaire.

14. Dans le cadre constitutionnel, dont l'héritage historique remonte à 1814, date de l'instauration de la monarchie constitutionnelle, l'indépendance du pouvoir judiciaire repose essentiellement sur le rôle du Parlement en tant que rempart contre l'exécutif. De même, l'interdiction du contrôle juridictionnel de la législation, explicitement établie à l'article 120<sup>8</sup>, confirme l'intention initiale de maintenir la soumission du pouvoir judiciaire au pouvoir législatif.

15. Néanmoins, au cours des deux derniers siècles, un système de freins et de contrepoids a été développé, en partie par le biais du droit statutaire et, plus important encore, par le biais du système susmentionné de normes et de pratiques informelles. Une méthode de prise de décision par consensus entre les différentes parties prenantes institutionnelles, le « modèle des polders » ancré dans la tradition néerlandaise, semble conserver son efficacité dans la société moderne.

16. Au cours des réunions de La Haye, il est apparu clairement que l'obligation de protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire est (et est perçue comme) partagée entre le Conseil de la Justice, le Conseil d'État, le Ministère de la Justice et la Cour Suprême. Cette approche équilibrée semble bien fonctionner dans la pratique, mais il convient de souligner que le Conseil de la Justice n'est pas une institution inscrite dans la Constitution.

17. En outre, bien qu'aucune disposition formelle de la Constitution ne protège explicitement l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble, ni ne confie à un organe spécifique le devoir de la protéger, la perception de l'indépendance judiciaire est jugée « assez bonne ou très bonne » par 70% de la population néerlandaise<sup>9</sup>. Lors des réunions à La Haye, la plupart des interlocuteurs ont confirmé leur confiance dans l'indépendance du pouvoir judiciaire et ont fait référence à un rapport récent basé sur l'auto-évaluation des huissiers de justice qui évalue leur propre perception de l'indépendance à 95 %.

---

<sup>5</sup> Voir, en particulier, CourEDH, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 2014, requêtes n. 7819/77 et 7878/77, para. 78.

<sup>6</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, op. cit, para. 75.

<sup>7</sup> Articles 112 et 113 de la Constitution néerlandaise.

<sup>8</sup> L'article 120 de la Constitution stipule que « La constitutionnalité des lois du Parlement et des traités n'est pas contrôlée par les tribunaux. »

<sup>9</sup> Commission européenne, Rapport 2023 sur l'État de droit, op. cit. page 3.

18. En outre, l'article 17 a été inséré en 2022 dans la Constitution<sup>10</sup>, stipulant que « [t]oute personne a droit, pour la détermination de ses droits et obligations ou de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, à un procès équitable dans un délai raisonnable devant un tribunal indépendant et impartial », ainsi que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui a un effet direct dans le système juridique néerlandais, concourent à satisfaire de facto les normes européennes exigeant que « l'indépendance du pouvoir judiciaire soit inscrite dans la Constitution »<sup>11</sup>.

19. Toutefois, la Commission de Venise et la DG I réitèrent la conclusion de l'avis 2021 selon laquelle « il appartient aux autorités néerlandaises d'examiner si l'article 120 de la Constitution doit être modifié ou si d'autres mécanismes de contrôle constitutionnel sont nécessaires. En tout état de cause, l'introduction d'une révision constitutionnelle ne devrait pas être considérée comme une solution rapide, mais devrait être fondée sur une analyse approfondie de la protection des droits dans le système juridique néerlandais et ses institutions »<sup>12</sup>. La Commission de Venise et la DG I se félicitent du débat sur ce sujet.

### **C. La Cour suprême et le rôle du Parlement dans la désignation et la nomination de ses juges**

20. Selon l'article 118 de la Constitution, les juges de la Cour suprême sont nommés par décret royal à partir d'une liste de trois personnes établie par la Chambre basse des États généraux. Toutefois, cette disposition est complétée par une législation qui confère à la Cour suprême une influence substantielle sur la nomination. En vertu de l'article 5c(6) de la loi sur les magistrats, la Cour suprême recommandera six candidats parmi lesquels la Chambre basse des États généraux devra choisir ses trois candidats. Les membres sont nommés sur recommandation du ministre de la protection juridique<sup>13</sup>.

21. La tentative d'amendement de l'article 118 de la Constitution sur la nomination des membres de la Cour suprême, qui prévoyait d'abolir le droit de sélection de la Chambre des représentants (en donnant ce droit à un comité composé d'un membre nommé par la Chambre des représentants et d'un membre nommé par la Cour suprême), a été abandonnée en février 2023, suite à l'avis négatif de la section consultative du Conseil d'État.

22. L'argument de la section consultative du Conseil d'État contre une réforme du système actuel est qu'actuellement les pouvoirs ne sont pas dévolus à des individus mais à des institutions, ce qui atténue largement l'élément de dépendance à l'égard de la personne (en particulier en ce qui concerne la Chambre des représentants, qui est pluraliste). En outre, le droit de sélection de la Chambre des représentants confère un certain degré de légitimité démocratique à la Cour suprême. En réduisant le rôle de la Chambre des représentants à un seul membre de la commission, cet élément serait affaibli<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> L'exposé des motifs de cet amendement constitutionnel fait référence à l'indépendance « institutionnelle » du pouvoir judiciaire.

<sup>11</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, para. 22 ; Conseil consultatif de juges européens (CCJE), Avis n° 10 (2007) sur le Conseil de la Justice au service de la société, para. 11, et n° 24 (2021), L'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, para. 10 ; Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Annexe à la Recommandation CM/Rec (2010)12 adoptée le 17 novembre 2010, Chapitre 1, para. 7.

<sup>12</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)031, op. cit. paragraphe 29.

<sup>13</sup> Article 2 (a) de la loi sur les huissiers de justice.

<sup>14</sup> Conseil d'État, Avis W01.20.0485/I/K, Modification de la Constitution concernant la disposition relative à la nomination des membres de la Cour suprême des Pays-Bas, émis le 7 avril 2021, publié le 16 juin 2022, par. 2.a.

23. La Commission de Venise a déjà souligné qu'il n'existe pas de modèle unique de nomination des juges qui pourrait idéalement respecter le principe de la séparation des pouvoirs et garantir la pleine indépendance du pouvoir judiciaire<sup>15</sup>. Tous les systèmes devraient s'efforcer de dépolitiser les nominations judiciaires et de promouvoir les nominations en fonction des mérites objectifs des candidats<sup>16</sup>. Il convient d'éviter que les autres pouvoirs de l'État n'exercent une influence indue et/ou un pouvoir discrétionnaire illimité sur les nominations judiciaires<sup>17</sup>. Inversement, le fait de n'impliquer que des juges risque de donner l'impression d'une autoprotection, d'un intérêt personnel et d'un copinage<sup>18</sup>.

24. Bien qu'aucune norme européenne n'interdise la nomination des juges de la Cour suprême par le parlement, et que la participation parlementaire confère une légitimité démocratique à la plus haute juridiction, la Commission de Venise s'est méfié des dangers de politisation lorsque le pouvoir décisif dans la nomination des juges est confié à un organe politique et que la participation de cet organe n'est pas seulement formelle<sup>19</sup>. La Commission de Venise a précédemment exprimé l'avis que le pouvoir de nommer les juges de la Cour suprême pourrait - dans certaines circonstances - être confié à un organe indépendant, tel qu'un conseil de la magistrature<sup>20</sup>. Lorsque le parlement est l'organe de nomination ou qu'il est impliqué de manière décisive, la Commission de Venise a recommandé que la décision soit prise à la majorité qualifiée afin d'assurer le soutien politique le plus large possible<sup>21</sup>.

25. Les autorités néerlandaises ont fait valoir que le risque de politisation est considérablement réduit dans le système néerlandais, étant donné que la Cour suprême elle-même a une influence décisive sur le choix des candidats à examiner par la Chambre basse des États généraux. En outre, comme la Cour suprême est la plus haute juridiction dans les affaires pénales, fiscales et civiles et qu'elle a également des fonctions statutaires (constitutionnelles) spéciales, telles que la décision sur la révocation des juges<sup>22</sup>, l'implication des trois pouvoirs de l'État qui se contrôlent mutuellement et s'équilibrent est particulièrement importante. Lors de la visite à La Haye, la présidente de la Cour suprême a exprimé son appréciation de la procédure actuelle<sup>23</sup>, en tenant compte du fait que la Chambre des représentants suit habituellement la liste des recommandations de la Cour suprême, même si elle n'est pas liée par elle. Le gouvernement, quant à lui, est lié par la nomination de la Chambre des représentants, mais il peut choisir parmi les trois personnes<sup>24</sup>.

---

<sup>15</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2007)028, Rapport sur les nominations judiciaires de la Commission de Venise, para. 3.

<sup>16</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2018)028, Malte, Avis sur les dispositions constitutionnelles et la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre de Malte, para. 30 ; CDL-AD(2016)007, op. cit, para. 79.

<sup>17</sup> CourEDH (GC), *Grzęda c. Pologne*, arrêt du 12/03/2022 paras.308-309. Voir également la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

<sup>18</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2002)021, Avis complémentaire sur la révision de la Constitution de la Roumanie, paras. 21, 22.

<sup>19</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2002)026, Lettonie, Avis sur le projet de loi sur le pouvoir judiciaire et les amendements constitutionnels correspondants de la Lettonie, para. 13 et 21-23 ; CDL-AD(2015)008, Avis préliminaire sur le projet de loi portant modification de la loi sur le système judiciaire et le statut des juges de l'Ukraine, para. 50 et 51.

<sup>20</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2017)023, Géorgie, Avis sur le projet de Constitution révisée tel qu'adopté par le Parlement de Géorgie en deuxième lecture le 23 juin 2017, para. 45.

<sup>21</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2020)039, Ukraine, Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle, para. 72.

<sup>22</sup> Conseil d'État, avis W01.20.0485/I/K, op. cit. paragraphe 2.a.

<sup>23</sup> La présidente de la Cour suprême a réitéré la position qu'elle avait déjà exprimée dans le rapport 2023 de la Commission européenne sur l'État de droit, op. cit. page 4.

<sup>24</sup> La liste de recommandation de la Cour suprême est presque toujours suivie (sauf une fois depuis 1945). Le gouvernement nomme l'un des trois candidats. Dans la pratique, il s'agit toujours du numéro

26. La Commission de Venise note que, dans le système actuel, la Cour suprême joue un rôle crucial et qu'aucun de ses interlocuteurs n'a exprimé de critiques à l'égard de la procédure actuelle en termes d'indépendance judiciaire<sup>25</sup>. Néanmoins, le processus par lequel la Chambre des représentants désigne les juges de la Cour suprême pourrait être mené de manière plus ouverte et raisonnée.

## D. Le Conseil d'État

### 1. Composition et double mandat

27. Le Conseil d'État est un organe établi par la Constitution<sup>26</sup> et réglementé par la loi sur le Conseil d'État. Le Conseil d'État a deux missions principales, exercées par deux sections distinctes. La section consultative conseille le gouvernement et le Parlement en matière de législation et de gouvernance, tandis que la section du contentieux est la plus haute juridiction administrative générale du pays<sup>27</sup>. Le roi est le président du Conseil d'État, mais il s'agit d'une fonction purement symbolique. Le roi ne peut être membre ni de la section consultative ni de la section du contentieux. D'autres membres de la maison royale peuvent se voir accorder un siège à la section consultative du Conseil par décret royal lorsqu'ils ont atteint l'âge de la majorité. Ils peuvent participer aux délibérations mais doivent s'abstenir de voter<sup>28</sup>.

28. Les conseillers d'État sont nommés à vie par décret royal sur proposition du gouvernement et sur recommandation du Conseil lui-même<sup>29</sup>. Ils peuvent être affectés à la section consultative ou à la section du contentieux ou aux deux sections. Le nombre de membres nommés aux deux sections ne peut excéder dix<sup>30</sup>. Actuellement, seuls deux membres ont un « double » mandat. Il convient de noter que, lors de la visite à La Haye, certains interlocuteurs ont exprimé l'opinion que les nominations à la branche judiciaire du Conseil d'État concernent des personnes qui, bien que remplissant les conditions formelles de nomination<sup>31</sup>, n'ont aucune expérience judiciaire et sont nommées pour leur expérience administrative en tant qu'anciens maires ou administrateurs de haut niveau. Si cela peut apporter une expérience et une diversité précieuses à une haute juridiction administrative, cela peut, d'un autre côté, être perçu par certains comme un apport politique. Dans leurs observations présentées le 4 octobre 2023, les autorités néerlandaises ont souligné que les trois seuls conseillers d'État qui ont eu une remarquable carrière publique en

---

un de la liste. Strictement parlant, le gouvernement est autorisé à s'écarter de la liste lors de la nomination, mais cela ne s'est produit qu'une seule fois depuis 1945 (c'est-à-dire en 1946).

Voir également Conseil d'État, avis W01.20.0485/I/K, op. cit. 1.a avec d'autres références.

<sup>25</sup> Conseil d'État, avis W01.20.0485/I/K, op. cit. paragraphe 2.b.

<sup>26</sup> Les articles 73, 74 et 75 ainsi que l'art. 73, 74 et 75 ainsi que dans les articles 35, 38, 57 et 81 de la Constitution. 35, 38, 57 et 81 de la Constitution.

<sup>27</sup> Chapitres II et III de l'Acte du Conseil d'État.

<sup>28</sup> Article 1, paragraphe 4, de la loi sur le Conseil d'État.

<sup>29</sup> Article 2, paragraphes 1 et 2, de la loi sur le Conseil d'État.

<sup>30</sup> Article 2, paragraphe 3, de la loi sur le Conseil d'État.

<sup>31</sup> Un membre ne peut participer à la tâche d'administration de la justice que si :

a. il a obtenu le diplôme de Bachelor of Laws et de Master of Laws d'une université ou de l'Open University à laquelle s'applique la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche, pour avoir réussi l'examen final d'un cycle d'études universitaires ; ou

b. il a obtenu le droit de porter le titre de « meester » pour avoir réussi l'examen final d'un cycle universitaire de droit dans une université ou l'Open University à laquelle s'applique la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche. D'autres règles concernant les exigences professionnelles peuvent être fixées par décret.

5 Les diplômes délivrés par une université, l'Open University ou un établissement d'enseignement professionnel supérieur, tel que visé par la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche, ou les certificats équivalents peuvent être désignés par décret comme équivalents, aux fins du paragraphe 4, point a), au diplôme de bachelier en droit visé dans ce point. » Article 2, paragraphes 4 et 5, de la loi sur le Conseil d'État.

dehors de la magistrature n'ont jamais occupé de poste au sein d'un parti politique et leur sélection a suivi la même procédure que celle de tous les autres conseillers.

29. En janvier 2016, le gouvernement a proposé une scission formelle des branches judiciaire et consultative du Conseil d'État, afin de fusionner les deux autres juridictions administratives spécialisées avec la branche judiciaire du Conseil d'État. Cependant, le projet de loi « Organisation de la juridiction administrative suprême » n'a pas été adopté et a été retiré par le gouvernement par lettre datée du 16 novembre 2016<sup>32</sup> dans « l'intérêt de l'unité (constitutionnelle) du Conseil d'État »<sup>33</sup>.

30. Dans l'affaire *Kleyn et autres*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que ni le mode et les conditions de nomination des membres du Conseil d'État néerlandais<sup>34</sup> ni la séparation entre la section du contentieux et la section consultative, dont les fonctions sont distinctes, ne violaient la garantie d'un tribunal impartial aux fins de l'article 6 de la CEDH, tant que les mêmes conseillers n'exercent pas à la fois des fonctions consultatives et judiciaires dans la « même affaire » ou la « même décision »<sup>35</sup>.

31. Dans son avis 2021 sur les Pays-Bas<sup>36</sup>, la Commission a souligné qu'en réduisant à dix le nombre de membres du Conseil d'État pouvant siéger dans les deux sections, le législateur néerlandais a pris certaines mesures positives pour mieux séparer la fonction consultative de la fonction judiciaire. La Commission a estimé que le législateur pourrait envisager de supprimer la possibilité de double mandat ou de séparer les sections sur le plan institutionnel<sup>37</sup>.

32. Lors des réunions à La Haye, les autorités ont fait savoir que le double mandat était de facto en train de disparaître. La Commission de Venise et la DG I se félicitent de cette évolution.

## **2. Mesures disciplinaires concernant les conseillers de la section du contentieux**

33. En ce qui concerne les sanctions disciplinaires, le Conseil d'État peut révoquer ou suspendre le vice-président et les membres par une décision motivée ; le vice-président peut également adresser des blâmes aux membres<sup>38</sup>. Les conseillers de la section du contentieux sont soumis aux mêmes règles et garanties que les autres juges<sup>39</sup>. Conformément aux paramètres de la Commission de Venise<sup>40</sup>, les infractions sont clairement définies dans la loi : l'article 46c de la loi sur les magistrats énonce les motifs possibles de mesures disciplinaires<sup>41</sup>, tandis que l'article

---

<sup>32</sup> [Kamerstuk 34389, nr. 23 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#) (uniquement en néerlandais).

<sup>33</sup> Selon l'explication rapportée dans la lettre, un certain nombre de missions constitutionnelles du Conseil d'État transcendent les missions d'administration de la justice et de conseil. Selon le gouvernement, une séparation trop "stricte" du Conseil en deux départements met en péril l'unité du Conseil d'État. Les tâches constitutionnelles seraient alors confiées à la section consultative. La section du contentieux en serait séparée. En outre, une hiérarchie pourrait se créer entre les deux départements.

<sup>34</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Kleyn et autres c. Pays-Bas* [GC], 6 mars 2003, requête n° 39651/98 et autres, paragraphe 195.

<sup>35</sup> Ibid, paragraphe 200.

<sup>36</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)031, Pays-Bas, Avis sur la protection juridique des citoyens.

<sup>37</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)031, op. cit. 122-124.

<sup>38</sup> Article 3, paragraphe 2, de la loi sur le Conseil d'État, conformément au chapitre 6A de la loi sur les juges.

<sup>39</sup> Chapitre 6A de la loi sur les huissiers de justice.

<sup>40</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, op. cit, para. 78.

<sup>41</sup> L'article 46c de la loi sur les huissiers de justice prévoit que : « Une mesure disciplinaire peut être imposée à un huissier de justice s'il :

a. méconnaît la dignité de sa fonction, ses devoirs officiels ou ses obligations officielles ;

46ca stipule les mesures possibles<sup>42</sup>. Cependant, l'initiative d'engager une procédure disciplinaire est entre les mains du vice-président, qui n'est pas un membre du corps judiciaire. Il doit d'abord donner au conseiller l'occasion d'exprimer son point de vue, puis soumettre une demande écrite et motivée à la Cour suprême<sup>43</sup>. Cette dernière statue par un arrêt motivé<sup>44</sup>. En cas d'avertissement écrit du vice-président du Conseil d'État, le juge concerné peut s'y opposer, mais uniquement auprès du Conseil d'État lui-même.

34. La Commission de Venise et la DG I sont d'avis que la position des conseillers de la section du contentieux devrait être étroitement alignée sur celle des autres juges, y compris en ce qui concerne l'initiative d'engager des procédures disciplinaires, qui devrait donc être confiée au Procureur général<sup>45</sup>.

35. Le système disciplinaire ne prévoit pas de droit de recours pour contester la décision de la Cour suprême et la sanction qui s'ensuit<sup>46</sup>. Alors que la Commission de Venise et la Cour européenne ont constamment recommandé un droit de recours contre les décisions relatives aux sanctions disciplinaires<sup>47</sup>, cette garantie devrait être remplie lorsque la décision en première instance est prise par la Cour suprême en tant que plus haute juridiction, ce qui, même pour les affaires pénales au sens de l'article 6 de la CEDH, est accepté par l'article 2(2) du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme. 7 de la CEDH<sup>48</sup>. Toutefois, en ce qui concerne la possibilité pour le vice-président d'émettre un avertissement écrit, un recours devant une instance indépendante devrait également être prévu.

## **E. Le rôle du ministre de la justice et de la sécurité**

### **1. En ce qui concerne le Conseil de la Justice**

36. La Cour européenne des droits de l'homme a qualifié les conseils judiciaires de « rempart contre toute influence politique sur le pouvoir judiciaire » et a souligné la nécessité « de protéger l'autonomie des conseils de la magistrature de toute ingérence des pouvoirs législatif et exécutif »<sup>49</sup>. Il n'existe pas de modèle unique d'organisation du pouvoir judiciaire et de son administration. Les conseils judiciaires sont un modèle choisi par de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, bien qu'il faille noter que la composition, les fonctions et les pouvoirs des

---

b. enfreint les dispositions qui lui interdisent d'exercer une profession, qui désignent un lieu de résidence fixe et permanent, qui lui interdisent d'avoir des entretiens ou des conversations avec les parties, leurs avocats ou leurs représentants, ou d'accepter d'eux des informations particulières ou des documents écrits, ou qui lui imposent un devoir de confidentialité ou l'obligation d'informer le supérieur hiérarchique des fonctions qu'il exerce en dehors de son bureau ; ou

c. ses actes ou omissions nuisent gravement à la bonne administration de la justice ou à la confiance en celle-ci. »

<sup>42</sup> L'article 46ca (1) de la Loi sur les huissiers de justice stipule : « Les mesures disciplinaires qui peuvent être imposées à un huissier de justice sont : a. la réprimande écrite ;

b. une retenue de salaire ne dépassant pas la moitié d'un mois de salaire ;

c. une suspension de trois mois au maximum ; ou

d. décharge.

<sup>43</sup> Article 46o de la loi sur les huissiers de justice.

<sup>44</sup> Article 46p de la loi sur les huissiers de justice.

<sup>45</sup> Le procureur général est un organe indépendant au sein de la Cour suprême.

<sup>46</sup> L'article 47 de la loi sur les huissiers de justice, qui prévoyait un recours, a été abrogé le 1er janvier 2013.

<sup>47</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, op. cit. 43 ; CDL-AD(2016)007, op. cit, para. 78. Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres. Voir aussi, CourEDH, Bilgen c. Turquie, 09/03/2021, requête n° 1571/07, para. 96 ; voir aussi, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal, 06/11/2018, requêtes n° 55391/13, 57728/13 et 74041/13.

<sup>48</sup> Réseau européen des Conseils de la Justice (ENCJ), Rapport - Développement de normes judiciaires minimales V 2014-2015, page 39.

<sup>49</sup> CourEDH (GC), *Grzęda c. Pologne*, 12/03/2022, requête n° 43572/18, para.346.

conseils judiciaires varient considérablement entre les Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>50</sup>. En ce qui concerne la composition des conseils, les normes internationales et les avis de la Commission de Venise exigent une composition mixte et équilibrée, avec au moins une moitié de juges<sup>51</sup>. En ce qui concerne le mode de nomination, la politisation et le corporatisme doivent être évités<sup>52</sup>. En particulier, pour contrer le risque de corporatisme, la Commission de Venise a recommandé de « contrebalancer les membres judiciaires par des membres non judiciaires (laïcs), représentant d'autres « utilisateurs » du système judiciaire (par exemple des avocats, des notaires, des universitaires), ou une société civile plus large »<sup>53</sup>.

37. Aux Pays-Bas, le Conseil de la Justice a été fondé en 2002 et devait servir de tampon entre le puissant Ministère de la Justice et de la Sécurité et les différents tribunaux<sup>54</sup>, en effectuant un certain nombre de tâches opérationnelles telles que la préparation du budget pour le Conseil et les tribunaux conjointement, l'allocation du budget aux tribunaux, la supervision de la gestion financière, la politique du personnel, le soutien des opérations dans les tribunaux, les activités nationales relatives au recrutement, à la sélection, à la nomination et à la formation du personnel des tribunaux, etc. Il convient de noter qu'aux Pays-Bas, le Conseil de la Justice a moins de responsabilités en ce qui concerne la nomination des juges<sup>55</sup> que dans d'autres pays et n'a aucune compétence en matière disciplinaire.

38. Conformément à l'article 93 de la loi judiciaire, le ministre peut donner des instructions générales au Conseil concernant ses obligations légales énoncées à l'article 91 de la loi judiciaire. Ces instructions doivent être écrites et justifiées, et elles sont en outre publiées au Journal officiel. Cette exigence de transparence permet au public et à la chambre basse des États généraux de demander des comptes au ministre. Le ministre peut également proposer d'annuler une décision du Conseil de la Justice manifestement contraire à la loi ou préjudiciable au bon fonctionnement des tribunaux<sup>56</sup>. Toutefois, l'article 109 de la loi judiciaire prévoit une garantie claire, selon laquelle le ministre ne peut pas s'impliquer dans les aspects procéduraux ou l'évaluation matérielle d'une affaire ou d'une catégorie d'affaires spécifique, ni dans la décision qui s'y rapporte. Si le Conseil de la Justice estime qu'une certaine instruction donnée par le ministre enfreindrait l'article 109, cette instruction ne peut pas être donnée<sup>57</sup>. A la lumière du système néerlandais de responsabilité ministérielle, ainsi que du rôle défini du Conseil, la Commission de Venise considère que le pouvoir du ministre de donner des instructions générales au Conseil de la Justice est acceptable tant qu'il est limité à la « nécessité d'assurer le bon fonctionnement des tribunaux »<sup>58</sup>.

---

<sup>50</sup> Avis n° 24 du CCJE (2021), sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux.

<sup>51</sup> Avis n° 10 (2007) du CCJE, op. cit. 16 ; Avis n° 24 (2021) du CCJE, op. cit. 29 et 29 ; Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, op. cit. para. 32 ; Recommandation CM/Rec(2010)12, op. cit. par. 27 ; CourEDH, Oleksandr Volkov c. Ukraine, 9/01/2013, requête n° 21722/11, par. 109 ; Affaire Grzęda c. Pologne, 15/03/2022, requête n° 43572/18, para. 305

<sup>52</sup> Commission de Venise, République de Moldova, CDL-AD(2018)003, Avis sur la loi modifiant et complétant la Constitution (pouvoir judiciaire) de la République de Moldova, para. 56.

<sup>53</sup> Commission de Venise, Liban, CDL-AD(2022)020, Avis sur le projet de loi sur l'indépendance des juridictions judiciaires, para. 60.

<sup>54</sup> Geerten Boogaard, "Bipolar Constitutionalism in The Netherlands and Its Consequences for the Independence and Accountability of the Judiciary in Hirsch Ballin, Van der Schyff & Stremmer (eds.), European Yearbook of Constitutional Law 2019, European Yearbook of Constitutional Law 1, p. 109.

<sup>55</sup> Les candidats juges sont sélectionnés par le Comité national de sélection des juges, composé de six juges et de six membres non juges, dont au moins un procureur et un avocat, puis nommés à vie par le pouvoir exécutif sur proposition du ministre de la Justice.

<sup>56</sup> Article 106 de la loi judiciaire.

<sup>57</sup> Article 93, paragraphe 4, de l'Acte judiciaire.

<sup>58</sup> Article 93, paragraphe 1, de l'Acte judiciaire.

39. Le pouvoir du ministre en matière de nomination des membres du Conseil de la Justice et de mesures disciplinaires sera analysé dans les sections suivantes.

#### **a. Nomination des membres du Conseil de la Justice**

40. Le Conseil de la Justice est composé de cinq membres : trois juges et deux non-juges.

41. L'article 84 de la loi judiciaire prévoit que les membres sont nommés par décret royal sur recommandation du ministre de la justice pour une durée de six ans et que leur mandat peut être renouvelé une fois pour une durée de trois ans. L'un d'entre eux est également nommé président du Conseil judiciaire. L'article 85 de la loi judiciaire prévoit qu'avant de faire la recommandation, le ministre de la Justice doit établir, en accord avec le Conseil, une liste de six personnes au maximum qui semblent aptes à occuper le poste vacant en question. Lors des réunions à La Haye, les interlocuteurs nationaux ont expliqué que la liste est préparée en tenant compte des besoins du Conseil en termes de compétences techniques, à savoir que pour les membres judiciaires, il est important de couvrir les différentes branches du droit, et que pour les membres non judiciaires, il s'agit généralement d'un comptable et d'un spécialiste en informatique (mais ils pourraient également être spécialisés dans le logement ou dans d'autres domaines spécifiques). La liste doit être mise à la disposition d'un comité de recommandations composé d'un président de tribunal, d'un représentant de l'Association néerlandaise pour le pouvoir judiciaire, d'un membre du Conseil des délégués, d'un directeur des opérations d'un tribunal et d'une personne désignée par le ministre de la Justice. La commission doit recommander au maximum trois personnes figurant sur la liste.

42. En général, en ce qui concerne les membres du corps judiciaire, les normes européennes ne favorisent pas les systèmes qui impliquent le pouvoir exécutif à quelque stade que ce soit du processus de sélection des membres du conseil judiciaire<sup>59</sup>. En outre, une norme bien établie veut qu'ils soient élus par leurs pairs, ce qui garantit la représentation la plus large possible des tribunaux et des instances, ainsi que la diversité des sexes et des régions<sup>60</sup>. D'autre part, la Commission de Venise a estimé que « pour garantir la légitimité démocratique des [conseils judiciaires], les membres non professionnels peuvent être élus par le Parlement (de préférence à la majorité qualifiée ou par le biais d'un système proportionnel, afin d'éviter la politisation) ou, alternativement, nommés par le gouvernement sous le contrôle du Parlement, mais un certain nombre de membres non professionnels peuvent également être délégués au [conseil judiciaire] par des institutions externes indépendantes »<sup>61</sup>. Plus les responsabilités et les pouvoirs conférés à un conseil sont importants, plus il est important que son indépendance soit respectée par les autres pouvoirs de l'État<sup>62</sup>.

43. Dans le système néerlandais, l'exécutif procède à la nomination finale des membres du Conseil judiciaire, sur la base d'une liste de candidats sélectionnés par un comité indépendant composé d'une majorité de juges, ce qui limite l'empiètement du ministre. Il convient également de noter que la plupart des pouvoirs du Conseil judiciaire néerlandais sont de nature administrative<sup>63</sup> et, bien qu'il dispose d'un important pouvoir de nomination des candidats aux conseils de gestion des tribunaux<sup>64</sup>, il ne dispose pas non plus des pouvoirs étendus et autonomes relatifs aux nominations et à la carrière des juges, ainsi qu'aux questions disciplinaires, que l'on trouve dans d'autres pays.

---

<sup>59</sup> CCJE, Avis n° 10 (2007), op. cit. 31.

<sup>60</sup> CCJE, Avis n° 10 (2007) ; op. cit. 18, 25, 26, 27, 30 ; Recommandation CM/Rec(2010)12, op. cit. par. 27 ; Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : L'indépendance des juges, par. 32.

<sup>61</sup> Commission de Venise, Liban, CDL-AD(2022)020, op. cit. 60.

<sup>62</sup> CCJE, Avis n° 24 (2021), op. cit. paragraphe 25.

<sup>63</sup> Articles 91 et 92 de la loi judiciaire.

<sup>64</sup> Article 15, paragraphe 6, de l'Acte judiciaire.

44. Au cours des réunions, la plupart des interlocuteurs nationaux ont confirmé que le ministre de la Justice a toujours suivi la liste proposée, qu'il n'a jamais exercé de pression indue sur le Conseil de la Justice et que le système semble bien fonctionner. Néanmoins, la Commission de Venise et la DGI sont d'avis que le processus pourrait être mené de manière plus ouverte et raisonnée.

45. Le fait de circonscrire le pouvoir du ministre en ce qui concerne la procédure de nomination des candidats au Conseil de la Justice, mais aussi aux conseils d'administration des tribunaux (voir section ci-dessous), contribuerait à assouplir les relations entre le ministre de la Justice et le Conseil de la Justice, et entre le Conseil de la Justice et les conseils d'administration des tribunaux<sup>65</sup>. Cela devient particulièrement important si l'on considère qu'aux Pays-Bas, le ministre de la Justice, le Conseil de la Justice et les conseils d'administration des tribunaux s'accordent pour déterminer les décisions financières et opérationnelles affectant l'ensemble de l'administration judiciaire, le ministre ayant le dernier mot en la matière, avant la délibération au Parlement. Comme nous l'avons déjà mentionné<sup>66</sup>, l'existence de garanties contre les pressions extérieures sur les décisions en matière budgétaire est un élément de l'indépendance judiciaire<sup>67</sup>.

46. Les Pays-Bas ont adopté de nombreux aspects de la NGP (nouvelle gestion publique) dans leur gestion judiciaire. Malgré l'implication active d'un certain nombre de juges dans le processus, les développements semblent avoir été contestés par de nombreux juges. Ceci est particulièrement évident dans un manifeste de sept juges de cours d'appel de décembre 2012, signé par 700 juges : « Nous sommes profondément préoccupés par l'organisation du pouvoir judiciaire et les conséquences néfastes pour l'indépendance interne des juges et la qualité de l'administration des juges. [...] De plus en plus, les tribunaux sont gérés comme de grandes entreprises, dans lesquelles les chiffres de production sont prépondérants, le Conseil de la Justice agit comme un 'conseil d'administration' et les directeurs de tribunaux comme des 'conseils de division'. »

47. Bien qu'il n'y ait rien à redire aux conseils d'administration en tant que tels et que le fonctionnement efficace des tribunaux soit un aspect important de l'administration des tribunaux, le fait que les décisions opérationnelles soient étroitement liées à la disponibilité des ressources financières rend la décision sur le budget et le financement des tribunaux cruciale pour le bon fonctionnement des tribunaux et les conditions de travail des juges. La Commission de Venise et la DGI notent qu'il faut veiller à ce que les décisions financières prises par les conseils d'administration n'interfèrent pas de manière déraisonnable avec l'indépendance interne des juges et leur responsabilité de décider des questions judiciaires dans les affaires spécifiques des tribunaux en fonction des spécificités de chaque affaire.

48. Il a également été rapporté que la majorité des juges perçoivent une certaine distance à l'égard du Conseil de la Justice. Afin de combler cette distance, certains mécanismes informels<sup>68</sup> sont en cours de développement afin d'assurer une participation plus large de tous les juges à la sélection des candidats pour la liste soumise au ministre de la Justice et de la Sécurité.

---

<sup>65</sup> Bovend'Eert, *Indépendance judiciaire et séparation des pouvoirs : A Case Study in Modern Court Management*, *European Public Law* 22, n. 2 (2016), p. 350.

<sup>66</sup> Voir la section sur le cadre constitutionnel ci-dessus.

<sup>67</sup> CourEDH, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 2014, requêtes n. 7819/77 et 7878/77, para. 78 ; Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, op. cit, para. 75.

<sup>68</sup> Comme indiqué dans la prise de position du Conseil de la Justice publiée le 16 mai 2023, « une proposition est en cours d'élaboration dans laquelle un comité de juges conseille le Conseil et/ou le Comité des recommandations (qui sélectionne les candidats) au sujet des candidats (sur la base d'une sélection de lettres de candidature et d'entretiens avec les candidats) ».

49. La Commission de Venise et la DG I encouragent la mise en place de tels mécanismes et leur intégration dans les règlements internes, ce qui constituerait une étape positive pour assurer une représentation plus large de tous les niveaux et types de tribunaux au sein du Conseil de la Justice, conformément aux normes européennes.

#### **b. Révocation et mesures disciplinaires à l'encontre des membres du Conseil de la Justice**

50. L'article 107 de la loi judiciaire prévoit que le ministre de la Justice peut recommander la révocation d'un ou de plusieurs membres du Conseil en raison de leur inaptitude, sauf pour des raisons de santé. Un membre peut également être suspendu s'il existe de bonnes raisons de soupçonner son inaptitude. La suspension ou la révocation se fait par arrêté royal.

51. Conformément à l'article 108 de la loi judiciaire, une partie intéressée peut se pourvoir en cassation contre le décret de suspension ou de révocation. La Cour suprême peut contrôler le comportement du ministre et apprécier si le ministère public aurait pu raisonnablement conclure à l'existence d'un soupçon sérieux d'inaptitude et si le ministre, en procédant à sa nomination, a agi en violation de l'article 109 de la loi judiciaire<sup>69</sup>.

52. La Commission de Venise a déjà exprimé sa préférence pour une description spécifique et détaillée des motifs d'infraction<sup>70</sup>, tout en reconnaissant que, dans une certaine mesure, il est inévitable qu'un législateur utilise des formules ouvertes afin de garantir la flexibilité nécessaire<sup>71</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a également estimé que : « l'absence tant d'un ensemble de lignes directrices et d'une pratique établissant une interprétation cohérente et restrictive de [l'infraction...] que de garanties juridiques appropriées ont eu pour effet que les dispositions pertinentes du droit interne étaient imprévisibles quant à leurs effets »<sup>72</sup>. Le CCJE a également déclaré que « les membres ne peuvent être démis de leurs fonctions que sur la base d'une faute grave avérée, dans le cadre d'une procédure garantissant leurs droits à un procès équitable. Il peut être mis fin à leurs fonctions en cas d'incapacité ou de perte de la qualité sur la base de laquelle ils ont été élus ou nommés au Conseil. Si le Conseil lui-même ou un organe spécial en son sein sont responsables de cette décision, il faut garantir les droits à un recours du membre révoqué »<sup>73</sup>.

53. Bien que le terme « inaptitude » soit assez large et que cette disposition n'ait apparemment jamais été appliquée dans la pratique, la note explicative de l'acte juridique montre, comme l'a noté le Conseil d'État, qu'il s'agit d'un *ultimum remedium* en cas de négligence grave des devoirs (par exemple, faute de gestion grave ou abus de pouvoir délibéré)<sup>74</sup>. La Commission de Venise

---

<sup>69</sup> Article 109 de la loi judiciaire : Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la présente loi ou en vertu de celle-ci, notre ministre ne peut s'immiscer dans les aspects procéduraux ou dans l'appréciation du fond d'une affaire ou d'une catégorie d'affaires déterminée, ni dans la décision qui s'y rapporte. Voir aussi Conseil d'État, avis W16.20.0045/II, op. cit. par. 2.4.

<sup>70</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2014)006, République de Moldova, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits humains (DHR) de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe, et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le projet de loi sur la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova, para. 15.

<sup>71</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, Bulgarie, Avis sur la loi relative au système judiciaire, para. 108 ; et Commission de Venise, CDL-AD(2019)024, Arménie, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits humains (DHR) de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI), sur les amendements au Code judiciaire et à certaines autres lois, para. 40. Voir également CourEDH, Oleksandr Volkov c. Ukraine, 9.01.2013, requête n° 21722/11, para. 175 et seq.

<sup>72</sup> Cour européenne des droits de l'homme, Oleksandr Volkov c. Ukraine, op. cit. 185.

<sup>73</sup> CCJE, Avis n° 24 (2021), op. cit. 37 et 38.

<sup>74</sup> Conseil d'État, avis W16.20.0045/II, op. cit. par. 2.2.

et la DG I recommandent néanmoins de définir de manière plus concrète et plus précise le concept d'« inaptitude ». En outre, bien que la décision du ministre soit soumise au contrôle de la Cour suprême, le « soupçon sérieux » d'inaptitude ne peut être considéré comme une preuve d'une quelconque faute et la formulation devrait donc être reformulée en référence à des éléments de preuve concrets. Comme cela a également été confirmé lors des réunions avec les autorités nationales à La Haye, la suspension ou la révocation d'un membre judiciaire du Conseil judiciaire n'affecte pas la fonction judiciaire de ce membre.

54. Quant aux membres non judiciaires du Conseil, ils peuvent faire l'objet d'une sanction disciplinaire, être suspendus ou démis de leurs fonctions par arrêté royal sur recommandation du ministre de la Justice (article 86, paragraphe 5, de la loi sur la magistrature).

55. La Commission de Venise et la DG I rappellent l'importance de l'inamovibilité de tous les membres du Conseil en tant que condition préalable essentielle à l'indépendance du Conseil : « Les juges nommés au Conseil de la Justice devraient bénéficier des mêmes garanties que celles qui sont accordées aux juges exerçant des fonctions juridictionnelles, y compris les conditions de service et de titularisation et le droit à un procès équitable en cas de mesures disciplinaires, de suspension et de révocation. Il convient que les membres non-juges bénéficient d'une protection équivalente<sup>75</sup>.

56. La différence de traitement (bien qu'elle n'ait jamais été appliquée dans la pratique) entre les membres judiciaires et non judiciaires ne peut être justifiée. Par conséquent, la Commission de Venise et la DG I recommandent aux autorités néerlandaises de modifier la loi en conséquence.

## **2. Les comités de gestion des tribunaux**

### **a. Nomination des membres des conseils d'administration des tribunaux**

57. Conformément à l'article 15 de la loi judiciaire, le conseil d'administration d'un tribunal est composé de deux juges et d'un membre non juge. Le ministre de la Justice et de la Sécurité joue un rôle crucial dans la procédure de nomination puisqu'il désigne les candidats à la nomination par décret royal. Toutefois, le ministre n'a pas toute latitude pour procéder aux nominations, puisqu'il doit choisir parmi une liste de trois candidats proposée par le Conseil de la Justice après avoir entendu le conseil d'administration de la juridiction concernée<sup>76</sup>. En ce qui concerne la résiliation de l'affiliation, l'article 16 de la loi sur la magistrature stipule que si le membre accepte un poste incompatible avec son affiliation, la nomination est résiliée par décret royal sur recommandation du ministre. De même, l'affiliation du président (de secteur) est résiliée ou suspendue si la nomination du membre en tant qu'officier judiciaire responsable de l'administration de la justice est résiliée ou suspendue.

58. Dans le passé, cette procédure de nomination aux conseils d'administration des tribunaux a été fortement critiquée, notamment par les juges nationaux, car elle donnait au ministre trop de pouvoir sur les nominations judiciaires<sup>77</sup>. Toutefois, un accord entre les parties prenantes concernées a été conclu en mars 2021 afin de rendre la procédure de nomination des administrateurs judiciaires plus transparente et d'accroître l'influence des juges à tous les

<sup>75</sup> CCJE, Avis n° 24 (2021), op. cit. 37 et 38.

<sup>76</sup> Article 15, paragraphes 5 et 6, de l'Acte judiciaire.

<sup>77</sup> L'un des juges de la Cour suprême, Marc Fierstra, a noté que - même si cela n'a pas été le cas jusqu'à présent - « des politiciens néerlandais moins réticents à ce poste pourraient, tout comme en Pologne ou aux États-Unis, se faire des amis politiques et ainsi influencer le processus juridique" (en néerlandais : <https://www.mr-online.nl/marc-fierstra-hoge-raad-het-systeem-hangt-van-plakband-aan-elkaar/>), ainsi que des universitaires et des journalistes déclarant que le processus de nomination n'est pas si différent de celui de la Pologne et de la Hongrie, par exemple (en néerlandais : <https://decorrespondent.nl/12166/de-benoeming-van-rechters-in-nederland-is-niet-onafhankelijker-dan-in-polen-of-hongarije/1e8402e1-638a-0dc8-1cdf-be8b55d69177>).

niveaux. Cette nouvelle procédure informelle prévoit que, sur la base du profil établi par le Conseil et de la sélection des lettres de candidature par le Conseil, des comités de sélection confidentiels sont mis en place, composés de quatre juges, deux administrateurs et deux membres du personnel des tribunaux, qui mènent les entretiens et proposent une personne au Conseil (les quatre juges ayant une voix prépondérante en cas d'égalité), qui à son tour recommande cette personne au ministre. Si le Conseil rejette la proposition du comité, ce dernier recommande un autre candidat ou le poste sera rouvert. Lors de la réunion de La Haye, les interlocuteurs nationaux ont confirmé que la nouvelle procédure fonctionne bien. La Commission de Venise et la DG I se félicitent donc des progrès réalisés à cet égard et recommandent d'intégrer la nouvelle procédure dans le droit statutaire et d'en améliorer la transparence.

#### **b. Mesures disciplinaires à l'encontre des membres du conseil d'administration**

59. Le Conseil de la Justice peut proposer au Ministre de recommander soit la révocation d'un membre du conseil d'administration pour cause d'inaptitude, soit sa suspension s'il y a de bonnes raisons de soupçonner l'inaptitude (dans les deux cas, sauf pour cause de maladie). La révocation ou la suspension est effectuée par arrêté royal sur recommandation du ministre<sup>78</sup>.

60. Les mêmes considérations que pour le Conseil de la Justice s'appliquent. En effet, la marge de manœuvre du ministre est particulièrement limitée par le fait que la suspension et la révocation ne peuvent intervenir qu'en cas de manquement grave aux devoirs<sup>79</sup>, mais le « soupçon sérieux » d'inaptitude ne peut être considéré comme la preuve d'une quelconque faute et la formulation devrait donc être reformulée en référence à des éléments de preuve concrets. En outre, l'initiative de l'action appartient au Conseil de la Justice, ce qui constitue une garantie importante contre l'influence du pouvoir exécutif. Enfin, la suspension ou la révocation d'un membre judiciaire du conseil de la juridiction n'affecte pas la fonction judiciaire de ce membre<sup>80</sup>.

61. Conformément à l'article 39 de la loi judiciaire, une partie intéressée peut introduire un recours contre la suspension ou la révocation d'un membre du conseil d'administration auprès de la Cour suprême. La Cour peut procéder au même examen que pour la suspension ou la révocation d'un membre du Conseil de la Justice (voir la section sur le Conseil de la Justice ci-dessus). Elle évalue si la conclusion d'inaptitude était raisonnable et si le ministre a agi en violation de l'article 109 lors de sa nomination<sup>81</sup>.

62. Quant au membre non-magistrat du conseil (« directeur des opérations »), il peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire, ou sa nomination peut être suspendue ou résiliée par arrêté royal sur recommandation du ministre et sur proposition du Conseil<sup>82</sup>. En outre, les membres non judiciaires se trouvent dans une situation encore plus vulnérable car il n'est pas nécessaire qu'il y ait un soupçon sérieux d'incompétence. Cette différence de traitement entre les membres judiciaires et non judiciaires (bien qu'elle n'ait jamais été signalée dans la pratique) ne peut être justifiée, c'est pourquoi la Commission de Venise et la DG I recommandent aux autorités néerlandaises de modifier la loi en conséquence.

---

<sup>78</sup> Article 38 de la loi judiciaire.

<sup>79</sup> Conseil d'État, avis W16.20.0045/II, op. cit. 2.2 et 2.4.

<sup>80</sup> Conseil d'État, avis W16.20.0045/II, op. cit. 2.2., 2.4., 3.3.

<sup>81</sup> Article 109 : Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la présente loi ou en vertu de celle-ci, notre ministre ne peut s'immiscer dans les aspects procéduraux ou l'appréciation du fond d'une affaire ou d'une catégorie d'affaires déterminée, ni dans la décision qui s'y rapporte. Voir également Conseil d'État, avis W16.20.0045/II, op. cit. 2.2 et 2.4.

<sup>82</sup> Article 16 (5) en liaison avec l'article 15 (4) de l'Acte judiciaire.

### 3. Instructions au ministère public

63. Aux Pays-Bas, le ministère public fait partie de l'autorité judiciaire et est régi par le chapitre 4 de la loi judiciaire, mais son indépendance est moins stricte que celle des juges. Le ministère public est organisé selon le principe de la subordination. Les chefs des parquets sont subordonnés au Conseil des procureurs généraux dans l'exercice de leurs fonctions. Les autres fonctionnaires travaillant au sein d'un parquet sont subordonnés au chef de parquet dans l'exercice de leurs fonctions<sup>83</sup>.

64. En outre, conformément à l'article 127 de la loi judiciaire, le ministre de la justice peut donner des instructions générales et spécifiques concernant l'exécution des tâches et l'exercice des pouvoirs du ministère public. Ainsi, le ministère public est régi par le principe de la hiérarchie sous l'autorité du pouvoir exécutif. Cependant, plusieurs garanties sont prévues pour limiter le pouvoir du ministre. En effet, l'article 128 de la loi judiciaire prévoit que le ministre de la Justice doit donner au Conseil des procureurs généraux la possibilité de faire connaître son point de vue avant qu'il n'émette une instruction concernant l'enquête ou la poursuite d'infractions pénales dans une affaire spécifique. Le ministre doit notifier par écrit au Conseil la proposition d'instruction et les raisons qui la motivent et peut lui fixer un délai pour faire connaître son point de vue. L'avis de la Commission doit être donné par écrit et motivé. Une instruction ne peut être donnée oralement que si elle ne peut l'être par écrit en raison de contraintes de temps. Dans ce cas, elle doit être consignée par écrit le plus rapidement possible et, en tout état de cause, dans un délai d'une semaine. Si le ministre donne l'instruction de ne pas enquêter ou de ne pas poursuivre une affaire, ou de mettre fin à une enquête ou à des poursuites, il doit notifier l'instruction, l'instruction proposée et l'avis du Conseil aux deux chambres des États généraux le plus rapidement possible, dans la mesure où la fourniture des documents pertinents n'est pas incompatible avec les intérêts de l'État.

65. Dans la pratique, le droit du ministre d'utiliser des instructions dans des cas individuels est utilisé avec beaucoup de parcimonie. Selon les informations, confirmées par tous les interlocuteurs lors des réunions à La Haye, ce droit n'a jamais été utilisé pour suspendre les poursuites ou s'en abstenir depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1999. Les affaires sont examinées lors de réunions régulières entre le ministre et le Conseil des procureurs généraux et, si nécessaire, une instruction est donnée par le Conseil<sup>84</sup>. Comme les autorités néerlandaises l'ont fait remarquer dans leurs observations du 4 octobre 2023, si le ministre doit donner une instruction, la procédure prévue à l'article 128 de la loi judiciaire s'applique.

66. En 2013, le GRECO a conclu que les « garanties entourant l'utilisation par le ministre de la Sécurité du droit d'instruction dans des cas spécifiques » ne « semblent pas être en contradiction avec les exigences de la Recommandation Rec(2000)19 »<sup>85</sup>, du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Néanmoins, en juin 2022, un membre du parlement a initié une proposition législative visant à supprimer la possibilité pour le ministre de la justice de donner des instructions dans des cas concrets (en proposant notamment de supprimer « et spécifiques » de l'article 127 de la loi judiciaire et de reformuler l'article 128 comme suit : « l'exercice des fonctions et des pouvoirs du ministère public dans un cas spécifique est sans subordination à notre ministre »). Lors des consultations qui ont suivi, le Conseil d'État a souligné dans son avis de janvier 2023<sup>86</sup> que la proposition n'était pas étayée par des arguments suffisants pour justifier la nécessité de modifier l'équilibre actuel entre l'indépendance du ministère public et la responsabilité politique du ministre<sup>87</sup>, et a fait valoir que, compte tenu notamment de la nature juridiquement non contraignante des recommandations internationales en la matière, les pouvoirs du ministre

---

<sup>83</sup> Conformément à l'article 139 de la loi judiciaire.

<sup>84</sup> GRECO, Rapport d'évaluation du quatrième cycle sur les Pays-Bas (juin 2013), para. 136f.

<sup>85</sup> GRECO, Rapport 2013, op. cit. 135-138.

<sup>86</sup> Conseil d'Etat, Document parlementaire 36125, Nr. 4.

<sup>87</sup> Conseil d'Etat, Document parlementaire 36125, Nr. 4, Avis para. 2.

n'étaient pas contraires au droit international<sup>88</sup>. Le barreau néerlandais aurait été favorable à la proposition législative<sup>89</sup>, de même que l'association néerlandaise pour le pouvoir judiciaire<sup>90</sup>. Le Conseil des procureurs généraux était contre<sup>91</sup>.

67. Il n'existe pas de modèle européen commun pour l'organisation du ministère public et, dans certains pays, le ministère public fait partie de l'exécutif et est hiérarchiquement subordonné au ministère de la justice (par exemple, en Autriche, au Danemark, en Allemagne et aux Pays-Bas)<sup>92</sup>. Dans ces pays, la subordination à l'exécutif implique également le pouvoir pour le ministre de donner des instructions. Les principaux documents de référence prévoient que le ministère public peut faire partie de l'exécutif tout en étant indépendant. Les normes du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale soulignent l'importance de l'indépendance interne et externe du ministère public<sup>93</sup>. Toutefois, elles n'interdisent pas catégoriquement les instructions de l'exécutif dans des cas individuels, pour autant que certaines garanties soient en place. La CM/Rec(2000)19 stipule que lorsque le procureur « estime qu'une instruction est soit illégale, soit contraire à sa conscience, une procédure interne adéquate doit être mise en place, qui peut conduire à son remplacement éventuel »<sup>94</sup>. En outre, le document CM/Rec(2000)19 établit une distinction entre les instructions de l'exécutif de ne pas poursuivre, qui « doivent être interdites » ou « doivent rester exceptionnelles », et les instructions de poursuivre, qui « doivent être assorties de garanties adéquates quant au respect de la transparence et de l'équité conformément au droit national » ; le gouvernement a, par exemple, le devoir de demander l'avis écrit du procureur et de donner des instructions et des justifications écrites, ainsi que de joindre l'ensemble de ces avis au dossier<sup>95</sup>. Dans le même ordre d'idées, le Conseil consultatif des procureurs européens (ci-après, CCPE) déclare : « Les instructions de l'exécutif concernant des affaires particulières sont, de manière générale, non souhaitables. Dans ce cadre, les instructions de non poursuite doivent être prohibées et les instructions de poursuites doivent être strictement encadrées conformément à la Recommandation Rec(2000)19 »<sup>96</sup>. La liste des critères sur l'État de droit de la Commission de Venise suggère également que si l'exécutif est autorisé à donner des instructions spécifiques au ministère public dans des cas particuliers, ces instructions doivent être « motivées, communiquées par écrit, et publiquement consultables »<sup>97</sup>.

68. Aux Pays-Bas, en ce qui concerne les instructions de poursuivre dans des cas spécifiques, il ne semble pas y avoir de disposition permettant le remplacement d'un procureur qui considère que les poursuites dans une affaire donnée sont illégales ou contraires à sa conscience mais, dans leurs observations du 4 octobre 2023, les autorités néerlandaises ont signalé qu'il existe un système de conseillers confidentiels qui s'occupent par exemple des atteintes à l'intégrité. Par ailleurs, le pouvoir d'instruction du ministre est limité par un système de notification et de justification assez élaboré, décrit à l'article 128 de la loi judiciaire. Le ministre est tenu de donner des instructions écrites et motivées concernant l'enquête ou la poursuite d'infractions pénales dans des cas spécifiques et il doit demander l'avis écrit et motivé préalable du Conseil des

---

<sup>88</sup> Conseil d'Etat, Document parlementaire 36125, Nr. 4, Avis para. 3.

<sup>89</sup> Des conseils sont disponibles à l'adresse suivante (en néerlandais) : [Informatie over Bijlage 1069095 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](https://overheid.nl/overheid/bekendmakingen)

<sup>90</sup> Des conseils sont disponibles à l'adresse suivante (en néerlandais) : [Informatie over Bijlage 1069096 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](https://overheid.nl/overheid/bekendmakingen)

<sup>91</sup> Les conseils sont disponibles à l'adresse suivante (en néerlandais) : <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1069097.pdf>

<sup>92</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)040, op. cit. paragraphe 26.

<sup>93</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation (2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, paragraphes. 9-14-17-19-36

<sup>94</sup> Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation (2000)19, op. cit. 10.

<sup>95</sup> Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation (2000)19, op. cit. 13. Voir également, CCPE, Avis n° 13(2018), op. cit. par. 36.

<sup>96</sup> CCPE, Avis n° 13(2018), Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs, para. 36.

<sup>97</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, op. cit, E.1.d.ii.

procureurs généraux sur la question. En fait, le droit du ministre est toujours soumis à un contrôle - soit par les tribunaux (instruction de poursuivre), soit par le Parlement (instruction de suspendre les poursuites ou de s'abstenir de poursuivre).

69. Même si le ministre pouvait être tenu pour politiquement responsable, il aurait toujours le pouvoir légal de donner des instructions dans des cas individuels, quelle qu'en soit la raison, puisque la loi ne limite pas le pouvoir d'instruction à des situations spécifiques. Dans l'état actuel des choses, les garanties contre les poursuites ou les non-poursuites à motivation politique reposent sur des normes informelles d'autolimitation dans la culture politique néerlandaise. Comme indiqué ci-dessus, le droit d'instruire est rarement utilisé et ne l'a jamais été pour suspendre ou s'abstenir de poursuivre depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1999. En effet, cette pratique confirme à nouveau l'existence de solides normes informelles d'autolimitation dans la culture politique et juridique néerlandaise, qui complètent les normes formelles. Si ces normes informelles, soutenues par les exigences de transparence de l'article 128 de la loi judiciaire, peuvent être efficaces dans des conditions politiques normales aux Pays-Bas, elles ne rendent pas illégales les poursuites ou l'absence de poursuites pour des motifs politiques. Si le contrôle exercé par les tribunaux peut être considéré comme une garantie solide contre les instructions de poursuivre pour des raisons politiques, il n'en va pas nécessairement de même pour le contrôle exercé par le Parlement sur les instructions de ne pas poursuivre. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'expérience d'autres pays a montré que dans un contexte politique polarisé, les normes informelles soutenant l'État de droit offrent peu de résistance face à des hommes politiques déterminés à utiliser pleinement leurs pouvoirs légaux et constitutionnels<sup>98</sup>.

70. La Commission de Venise a précédemment fait remarquer qu'il y a une tendance généralisée en Europe à rendre le ministère public plus indépendant de l'exécutif plutôt que de le subordonner à l'exécutif<sup>99</sup>. La Commission de Venise a souligné que « l'élément principal de cette indépendance « externe » du bureau du procureur, ou du procureur général, réside dans l'impossibilité pour l'exécutif de donner des instructions au procureur général dans des cas individuels »<sup>100</sup>. Outre cette tendance<sup>101</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après, la « CJUE ») a souligné dans plusieurs décisions, notamment dans l'affaire C-510/19 concernant les Pays-Bas, que pour qu'un ministère public puisse être qualifié d'« autorité judiciaire émettrice » dans le cadre du mandat d'arrêt européen, il doit exister des garanties formelles contre les instructions de l'exécutif<sup>102</sup>. Le mandat formel de cette décision est limité aux décisions prises dans le cadre du mandat d'arrêt européen fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle et ne s'étend pas à l'ensemble des activités du ministère public. Il convient de noter qu'à la suite des décisions de la CJUE sur le mandat d'arrêt européen, d'autres États qui avaient des règles d'instruction similaires à celles des Pays-Bas ont interdit les instructions de l'exécutif de poursuivre dans des cas individuels (indépendance fonctionnelle), tout en maintenant le service des poursuites comme faisant partie de l'exécutif et lui étant hiérarchiquement subordonné, et en le soumettant à des instructions générales<sup>103</sup>.

---

<sup>98</sup> Pour une discussion sur l'importance et l'effet des normes informelles soutenant l'État de droit et la démocratie, voir Gretchen Helmke et Steven Levitsky, « Informal Institutions and Comparative Politics : A Research Agenda », *Perspectives on Politics*. 2004/2 (04), p. 725-740.

<sup>99</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2017)028, Pologne - Avis sur la loi relative au ministère public, paragraphe 27.

<sup>100</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)040, op. cit. 30.

<sup>101</sup> Voir aussi France, suite à la réforme de 2013, le ministre de la Justice ne peut plus donner d'instructions dans les cas individuels. Commission de Venise, 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, para. 47.

<sup>102</sup> Voir CJUE, C-510/19, paras. 44, 64, 69. Voir également C-508/18, C-509/18, affaires jointes C-566/19 et C-626/19, C625/129 et C-627/19.

<sup>103</sup> C'est le cas de la Norvège, où la loi de procédure pénale de 1981 a été modifiée en 2019 à la suite des décisions C-508/18 et C-509/18 de la CJUE. Une nouvelle disposition a été introduite disant que

71. La Commission de Venise et la DG I reconnaissent l'importance de la culture d'autolimitation existant aux Pays-Bas mais considèrent néanmoins que les garanties inscrites dans la loi, en particulier en ce qui concerne les instructions de ne pas poursuivre, pourraient ne pas être assez fortes dans le cas d'une majorité d'un gouvernement au Parlement qui s'affranchit de ces règles d'autolimitation. Les garanties de l'Etat de droit devraient être là précisément pour intervenir lorsque la culture politique, sociétale et juridique change et que les règles non écrites ne sont plus valables. La Commission de Venise a déjà mis en garde contre le fait de soumettre les cas individuels de poursuite ou de non-poursuite au contrôle et à la responsabilité d'organes politiques tels qu'un ministre ou le parlement<sup>104</sup>. Dans son rapport de 2010 sur les normes européennes en matière d'indépendance du ministère public, la Commission de Venise a déclaré : « L'élément crucial semble être le suivant : la décision d'engager ou non des poursuites devrait incomber au seul ministère public et non au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif. Toutefois, l'élaboration de la politique en matière de poursuite (par exemple priorité donnée à certains types d'affaires, délais, coopération plus étroite avec d'autres organes, etc.) semble être un domaine dans lequel le Parlement et le ministère de la Justice ou le gouvernement peuvent, à juste titre, jouer un rôle décisif »<sup>105</sup>. Même dans des avis récents concernant des démocraties bien établies, comme l'avis 2023 sur la France, où il existe une forte culture d'autolimitation de la part du pouvoir exécutif<sup>106</sup>, la Commission a estimé qu'il fallait privilégier l'indépendance fonctionnelle.

72. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise et la DG I recommandent de supprimer le pouvoir du ministre de donner des instructions de ne pas poursuivre dans des cas spécifiques, ou du moins de limiter cette prérogative à des circonstances exceptionnelles clairement définies. En outre, si le système de conseillers confidentiels mentionné par les autorités néerlandaises dans leurs observations du 4 octobre 2023 traite des cas dans lesquels un procureur considère une instruction illégale ou contraire à sa conscience, il est important que les règles qui prévoient l'adoption des mesures pertinentes, telles que la possibilité de remplacer un procureur souhaitant s'abstenir de poursuivre une affaire, soient formalisées dans le droit statutaire.

## **F. Le double mandat des juges et des parlementaires**

73. Dans le système néerlandais, à quelques exceptions près, il n'y a pas d'incompatibilité juridique entre la fonction de juge et celle de membre de l'une ou l'autre chambre du Parlement. Les exceptions comprennent les juges de la Cour suprême<sup>107</sup>, la fonction de vice-président et de membre du Conseil d'État, les membres des conseils d'administration<sup>108</sup> et les membres du Conseil de la Justice<sup>109</sup>.

---

le ministère public est indépendant dans les affaires pénales individuelles et ne peut pas être instruit dans des affaires individuelles.

<sup>104</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, op. cit, para. 91. CDL-AD(2021)032, Serbie - Avis sur les projets d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels », para. 79 ; CDL-AD(2017)028, op. cit, paras. 91, 95 et 99 ; CDL-AD(2018)029, Géorgie - Avis sur les dispositions relatives au Conseil du procureur dans le projet de loi organique sur les tribunaux généraux et sur les dispositions relatives au Haut Conseil de la justice dans la loi organique existante sur les tribunaux généraux, para. 19 ; CDL-AD(2022)020, Liban - Avis sur le projet de loi sur l'indépendance des juridictions judiciaires, para. 38.

<sup>105</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)040, op. cit. 43.

<sup>106</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2023)015, op. cit. 51 et 71.

<sup>107</sup> Article 57 de la Constitution.

<sup>108</sup> Article 8 de l'Acte judiciaire. Un membre du conseil d'administration ne peut pas être a) membre des États généraux.

<sup>109</sup> Article 84, paragraphe 7, point a), de la loi judiciaire (Conseil de la Justice) : Les membres ne peuvent pas être également membres des États généraux.

74. Dans son rapport de 2013, le GRECO a indiqué qu'il y avait eu quelques cas de membres du Sénat conservant leur fonction de juge. Cependant, la pratique habituelle, confirmée également lors des réunions avec les autorités à La Haye, est que les juges élus à la Chambre des représentants sont mis en congé spécial pour la durée de leur mandat. Dans le contexte de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, le GRECO a recommandé qu'une restriction sur l'exercice simultané des fonctions mentionnées soit inscrite dans la loi<sup>110</sup>.

75. Les autorités néerlandaises ont répondu que les Pays-Bas restent fermement convaincus que les juges doivent participer activement à la société et que le fait d'avoir des activités secondaires est un complément utile à l'exercice de la fonction judiciaire. Elles ont toutefois ajouté que le fait d'être un juge actif et d'occuper en même temps un siège dans l'une des deux chambres du Parlement est généralement considéré comme incompatible par les membres du corps judiciaire et qu'un tel cumul de fonctions est déconseillé dans les lignes directrices et les codes de conduite, élaborés par les membres du corps judiciaire, qui énumèrent les activités incompatibles avec la fonction de juge. Les autorités néerlandaises ont également noté que l'exercice simultané de fonctions judiciaires et parlementaires n'a pas été rencontré dans la pratique au cours des dernières années<sup>111</sup>.

76. Il convient de rappeler qu'en vertu de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne, certains des principaux critères permettant de déterminer l'indépendance judiciaire sont l'existence de garanties contre les pressions extérieures et le fait que le pouvoir judiciaire apparaisse comme indépendant et impartial<sup>112</sup>. La Commission de Venise a déclaré que « les juges ne devraient pas se retrouver dans une situation où leur indépendance ou leur impartialité puissent être mises en doute. C'est ce qui justifie les règles nationales concernant l'incompatibilité de la fonction judiciaire avec d'autres fonctions. C'est aussi pourquoi de nombreux Etats restreignent les activités politiques des juges »<sup>113</sup>.

77. Néanmoins, dans certains pays, les juges peuvent également exercer simultanément un mandat parlementaire<sup>114</sup>. En Norvège, seuls les juges de la Cour suprême n'ont pas le droit de se présenter aux élections législatives<sup>115</sup>, tandis que les juges des cours d'appel et des tribunaux de première instance peuvent se présenter aux élections législatives. Toutefois, s'ils sont élus, ils se verront accorder un congé de la magistrature pour la durée du mandat. En Autriche, c'est le cas pour les juges ordinaires<sup>116</sup> en ce qui concerne les mandats du Conseil national ou fédéral, d'un parlement d'État ou du Parlement européen. Toutefois, pour la durée de ce mandat, ils doivent être déclassés sans rémunération<sup>117</sup>. La Constitution interdit le cumul des mandats pour les juges de la Cour suprême (en matière civile et pénale), des tribunaux administratifs de première instance, de la Cour administrative suprême et de la Cour constitutionnelle<sup>118</sup>.

---

<sup>110</sup> GRECO, Rapport 2013, op. cit. 96.

<sup>111</sup> GRECO, Rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation, RC-IV (2015) 6E, juin 2015, para. 36.

<sup>112</sup> Voir, en particulier, CourEDH, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 2014, requêtes n. 7819/77 et 7878/77, para. 78. Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, op. cit, para. 75

<sup>113</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2012)027, Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité des fonctions politiques, para. 76f ; CDL-AD(2010)004, op. cit, para. 62.

<sup>114</sup> Commission de Venise, CDL-REF(2012)027, Possibilité de cumuler des mandats à différents niveaux de pouvoir - Tableau comparatif.

<sup>115</sup> Article 62 de la Constitution norvégienne.

<sup>116</sup> Les tribunaux des *Länder* ainsi que les deux tribunaux administratifs fédéraux, voir l'article 134(5) de la loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche.

<sup>117</sup> Article 79, paragraphe 1, de la loi sur le service des juges et des procureurs d'Autriche.

<sup>118</sup> Pour la Cour suprême, les tribunaux administratifs et la Cour administrative suprême, voir la loi constitutionnelle fédérale, respectivement l'article 92, paragraphe 2, et l'article 134, paragraphe 5 ; pour la Cour constitutionnelle, voir l'article 147, paragraphe 4.

78. La Commission de Venise et la DGI recommandent aux autorités néerlandaises d'introduire l'obligation pour les juges de prendre un congé spécial pour la durée du mandat. Dans leurs observations du 4 octobre 2023, les autorités néerlandaises ont informé la Commission qu'un projet de loi a été soumis, prévoyant l'incompatibilité entre la fonction de juge et celle de membre du Parlement, tant national qu'europpéen<sup>119</sup>. La Commission de Venise se félicite de cette proposition.

#### IV. Conclusion

79. Par lettre du 2 juin 2023, le Président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise d'émettre un avis sur les garanties juridiques de l'indépendance judiciaire, notamment à l'égard du pouvoir exécutif. Le présent avis n'a ni l'ambition ni la prétention de procéder à un examen approfondi du système judiciaire néerlandais sous tous ses aspects, mais aborde uniquement les aspects suivants :

- le rôle du Parlement dans la nomination des juges de la Cour suprême,
- le Conseil d'État, le double mandat des conseillers d'État et le régime disciplinaire de ses membres magistrats,
- le rôle du ministre de la justice et de la sécurité à l'égard du Conseil de la Justice et des conseils d'administration des tribunaux, en ce qui concerne les nominations et les pouvoirs disciplinaires à l'égard des membres respectifs, ainsi qu'à l'égard du ministère public,
- le double mandat des juges et des parlementaires.

80. La Commission de Venise et la DGI rappellent la conclusion selon laquelle : « En général, la Commission de Venise est d'avis que les Pays-Bas sont un Etat qui fonctionne bien, avec des institutions démocratiques fortes et des garanties pour l'Etat de droit »<sup>120</sup>.

81. La Commission de Venise et la DG I se félicitent également :

- que la possibilité pour les membres du Conseil d'État de siéger dans les deux sections (juridiction consultative et administrative) est de facto progressivement supprimée ;
- les progrès réalisés pour rendre la procédure de nomination des administrateurs judiciaires plus transparente et accroître l'influence des juges à tous les niveaux ;
- la proposition législative pendante prévoyant l'incompatibilité entre la fonction de juge et celle de membre du Parlement, tant national qu'europpéen.

82. La Commission de Venise souligne que le présent avis n'aborde que les sujets énumérés ci-dessus et que toutes les autres remarques ne doivent pas être considérées comme une approbation de ce qui n'a pas été commenté.

83. Le système judiciaire néerlandais repose sur une combinaison de garanties formelles énoncées dans la constitution et les lois, et de garanties informelles ancrées dans la culture et la pratique politiques. La Commission de Venise et la DG I reconnaissent que les normes informelles sont essentielles au maintien de l'État de droit et que les États devraient s'efforcer d'établir de telles normes et pratiques informelles soutenant l'État de droit dans leurs cultures démocratiques et juridiques. L'existence de telles normes acceptées par toutes les institutions est la preuve d'une forte culture de l'État de droit aux Pays-Bas.

84. Toutefois, les normes informelles ne devraient pas se substituer totalement aux garanties formelles. Dans le présent avis, la Commission de Venise et la DGI fournissent aux autorités

---

<sup>119</sup> Kamerstukken II 2022/23, nr. 36243.

<sup>120</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)031, op. cit. 32.

néerlandaises des propositions et des conseils concernant les garanties de l'État de droit qui devraient être intégrées dans la législation, principalement à titre préventif, afin de la protéger contre d'éventuelles menaces politiques pour l'indépendance des institutions examinées dans l'avis, qui pourraient survenir à l'avenir si la culture politique, sociétale et juridique actuelle venait à changer.

85. La Commission de Venise et la DG I recommandent donc de :

- réexaminer la transparence du processus par lequel la Chambre des représentants désigne les juges de la Cour suprême, ainsi que le processus par lequel le ministre nomme les membres du Conseil de la Justice ;
- l'alignement de la position des conseillers de la section du contentieux du Conseil d'État sur celle des autres juges en matière disciplinaire ; et, en ce qui concerne la possibilité pour le vice-président d'émettre un avertissement écrit à l'encontre d'un conseiller, la mise en place d'un recours devant une instance indépendante ;
- intégrer dans le droit statutaire la nouvelle procédure de nomination des administrateurs judiciaires et les mécanismes (à élaborer et à mettre en œuvre) visant à assurer une représentation plus large de tous les niveaux et types de tribunaux au sein du Conseil de la Justice ;
- définir de manière plus concrète et plus précise la notion d' « inaptitude » et reformuler la formulation « soupçon sérieux » d'inaptitude requis pour la suspension ou la révocation d'un membre du Conseil de la Justice et des conseils d'administration des tribunaux en incluant une référence à des éléments de preuve concrets, ainsi que supprimer les différences de traitement entre les membres judiciaires et non judiciaires en matière disciplinaire ;
- supprimer le pouvoir du ministre de donner des instructions de ne pas poursuivre dans des cas spécifiques, ou du moins de limiter cette prérogative à des circonstances exceptionnelles clairement définies. En outre, si le système de conseillers confidentiels mentionné par les autorités néerlandaises dans leurs observations du 4 octobre 2023 traite des cas dans lesquels un procureur considère une instruction illégale ou contraire à sa conscience, il est important que les règles qui prévoient l'adoption des mesures pertinentes, telles que la possibilité de remplacer un procureur souhaitant s'abstenir de poursuivre une affaire, soient formalisées dans la loi statutaire ;
- introduire l'obligation pour les juges qui deviennent membres du Parlement national ou européen de prendre un congé spécial pour la durée du mandat.

86. La Commission de Venise et la DG I restent à la disposition des autorités néerlandaises et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.