

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

**AVIS SUR LE PROJET DE LOI PORTANT AMENDEMENT DE LA  
LOI SUR LE SYSTÈME JUDICIAIRE DE LA BULGARIE**

**adopté par la Commission à sa 51e réunion plénière  
(Venise 5-6 juillet 2002)**

**sur la base des commentaires de**

**M. J. Hamilton (membre suppléant, Irlande)**  
**M. J. Said Pullicino (membre, Malte)**  
**Mme H. Suchoka (membre, Pologne)**

1. *Par une lettre en date du 15 avril, M. Stankov, ministre de la justice de la Bulgarie, a prié la Commission de Venise de donner un avis sur le projet de loi bulgare portant amendements et additif à la loi sur le système judiciaire (CDL (2002) 105). Le projet de loi a été adopté par le conseil des ministres de la Bulgarie le 4 avril 2002. Le 10 avril, des objections ont été exprimées à une réunion du Conseil judiciaire suprême. Le document CDL (2002) 106 contient les motifs exposés à l'appui des amendements et les objections qui ont été exprimées.*
2. *La Commission de Venise a invité Mme Suchoka et MM. Hamilton et Said Pullicino, qui avaient déjà servi en 1999 comme rapporteurs du précédent projet sur la réforme du système judiciaire (CDL-INF (99) 5), à remplir une fois encore les mêmes fonctions pour l'examen du nouveau projet de loi. Le présent avis, auquel sont annexés les commentaires individuels (CDL (2002) 69, 62 et 63, respectivement), a été adopté par la Commission à sa 51e réunion plénière, les 5 et 6 juillet 2002 à Venise.*
3. Les principales modifications proposées dans le projet de loi sont les suivantes :
  - a) Des modifications des règles relatives au Conseil judiciaire suprême, en particulier pour régler le cas où un membre élu ne remplit pas les conditions prévues par la loi pour devenir membre du Conseil.
  - b) Un nouveau régime d'évaluation des juges, des procureurs et des enquêteurs durant la période de trois ans au terme de laquelle ils deviennent inamovibles.
  - c) Une procédure pour permettre la révocation de certains juges.
  - d) L'introduction d'une procédure de concours pour la nomination de certains juges et procureurs.
  - e) Des dispositions relatives à la formation des juges et à la création d'un Institut judiciaire national.
  - f) Des dispositions relatives à la qualification des juges.
  - g) L'administration du Conseil judiciaire suprême et des organes judiciaires.
4. *Après avoir examiné le projet de loi, la Commission conclut qu'il représente un code approfondi, cohérent et complet pour les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs. Un grand nombre des modifications proposées sont tout à fait positives. La Commission note avec satisfaction que le Conseil judiciaire suprême aura des pouvoirs étendus et que le rôle de l'exécutif, c'est-à-dire du ministre de la justice, dans l'administration de la justice reste limité.*
5. *Il y a cependant un certain nombre de sujets d'inquiétude qui ont essentiellement trait à l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Commission est d'avis que le projet devrait être modifié sur les points suivants :*
  - a) *Le ministre de la justice, en qualité de président du Conseil judiciaire suprême, ne devrait pas avoir la faculté de bloquer l'examen d'une question particulière par cet organe. Quand le conseil examine des propositions faites par le ministre, il serait préférable qu'une personne autre que le ministre exerce les fonctions de président.*
  - b) *Le rôle du corps d'inspection rattaché au ministère de la justice n'est pas très clair, étant donné l'élargissement des compétences du Conseil*

judiciaire suprême. Le ministère de la justice ne devrait pas avoir la latitude de décider quels renseignements recueillis par le corps d'inspection sont transmis au conseil.

- c) Les modifications des règles relatives au Conseil judiciaire suprême, en particulier dans la situation où un membre élu ne remplit pas les conditions prévues par la loi pour devenir membre. Le Conseil judiciaire suprême, spécialement sa composante parlementaire, ne devrait pas être en mesure de décider de la validité de l'élection d'un membre de la composante judiciaire du conseil.
- d) La composition du Conseil judiciaire suprême devrait être dépolitisée, moyennant l'exigence d'une majorité qualifiée pour l'élection de ses membres.
- e) L'évaluation des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs durant la période de trois ans au terme de laquelle ils deviennent inamovibles dans leurs fonctions ne devrait concerner que les tribunaux de première instance. L'évaluation annuelle des juges peut créer des difficultés du point de vue de l'indépendance des magistrats. Les critères de cette évaluation semblent être trop vagues.
- f) Les incitations prévues au bénéfice des magistrats par l'article 167a ne devraient être applicables qu'après le départ à la retraite.
- g) Le code de déontologie qui est envisagé devrait être approuvé par le Conseil judiciaire suprême mais ses dispositions devraient être du niveau de la loi. Il devrait énoncer précisément les conséquences d'une infraction à ses règles.
- h) Les règles de procédure en matière disciplinaire devraient comporter la garantie du respect d'une procédure régulière. En particulier, un membre du Conseil judiciaire suprême qui demande une mesure disciplinaire contre un magistrat (ou la levée de l'immunité) ne doit pas avoir le droit de voter sur sa propre proposition. Si la chambre disciplinaire du Conseil judiciaire suprême se prononce en faveur du juge, sa décision doit être définitive. Ni la mutation d'un magistrat dans une autre circonscription ni sa rétrogradation dans une juridiction de rang inférieur ne sont des mesures disciplinaires satisfaisantes.
- i) La procédure de levée de l'immunité des magistrats devrait être améliorée.
- j) Les motifs de révocation d'un juge (article 131 du projet de loi) ne peuvent pas aller au-delà des dispositions constitutionnelles pertinentes (article 129).
- k) La nomination de juges à la retraite en l'absence d'autres candidats paraît être incompatible avec l'indépendance du judiciaire car ces magistrats ne sont pas inamovibles et peuvent donc être soumis à des pressions abusives.
- l) Les dispositions relatives à la formation des juges et à la création d'un Institut judiciaire national. Ces dispositions devraient être plus détaillées et préciser la principale fonction de l'institut. L'institut devrait relever du Conseil judiciaire suprême plutôt que du ministère de la justice.
- m) La justice devrait conserver le droit à un budget autonome.

6. Pour une discussion détaillée de ces aspects et des autres questions soulevées par les rapporteurs, la Commission renvoie aux commentaires individuels des rapporteurs, joints en annexe au présent avis.

## **Annexe I**

### **Commentaires de M. J. Hamilton**

#### **Introduction**

7. Le ministre de la justice et de l'intégration juridique européenne de la Bulgarie a prié la Commission de Venise de lui soumettre une analyse du projet de loi bulgare portant amendements et additif à la loi sur le système judiciaire. Le projet de loi a été adopté par le Conseil des ministres de la Bulgarie le 4 avril 2002 et sera soumis au Parlement bulgare au mois de juin.

8. Mes commentaires se fondent uniquement sur un examen des textes et je n'ai pas été en contact avec les auteurs du projet de loi ni avec aucune autre des parties intéressées.

#### **Constitution et situation juridique**

9. La constitution de la République de Bulgarie a été adoptée par la Grande assemblée nationale le 12 juillet 1991. Elle prévoit que le pouvoir judiciaire est indépendant (article 117.2 de la constitution) et qu'il dispose d'un budget indépendant (article 117.3 de la constitution). Le pouvoir judiciaire a trois composantes : a) les tribunaux, b) les services du procureur et c) les organes d'instruction, chargés de l'instruction préliminaire en matière pénale.

10. La justice est administrée par la Cour suprême de cassation, la Cour suprême administrative, les cours d'appel, les cours d'assises, le tribunal militaire et les tribunaux d'arrondissement. Des tribunaux spécialisés peuvent être établis par l'effet d'une loi mais les tribunaux d'exception sont exclus (article 119 de la constitution).

11. Les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs sont élus, promus, rétrogradés, mutés et révoqués par le Conseil judiciaire suprême, qui compte 25 membres dont trois membres d'office : le président de la Cour suprême de cassation, le président de la Cour administrative suprême et le Procureur général. Onze membres du Conseil judiciaire suprême sont élus par l'Assemblée nationale et onze sont élus par les organes du pouvoir judiciaire. Tous les membres élus doivent être des juristes en exercice d'une haute intégrité professionnelle et morale, ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle. Les membres élus du Conseil judiciaire suprême exercent un mandat de cinq ans. Ils ne sont pas immédiatement rééligibles. Les séances du Conseil judiciaire suprême sont présidées par le ministre de la justice et de l'intégration juridique européenne, qui n'a pas le droit de vote (article 130 de la constitution).

12. Les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs deviennent inamovibles au terme de leur troisième année d'exercice de leurs fonctions. Ils ne peuvent être démis de leurs fonctions qu'à l'occasion de leur départ à la retraite, de leur démission, de leur condamnation à une peine d'emprisonnement pour infraction délibérée ou en cas d'incapacité permanente d'exercer leurs fonctions d'une durée supérieure à un an (article 129.3 de la constitution). Ils jouissent de la même immunité que les membres de l'Assemblée nationale (articles 132.1 et 70 de la constitution). Ils sont donc exempts de détention et de poursuites pénales mais peuvent être détenus en cas d'infraction grave flagrante. L'immunité d'un juge, d'un procureur ou d'un magistrat instructeur ne peut être levée par le Conseil judiciaire suprême que dans les conditions prévues par la loi (article 132.2 de la constitution).

13. L'organisation et l'activité du Conseil judiciaire suprême, des tribunaux, des organes de poursuite et des organes d'instruction, le statut des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs, les conditions et la procédure de nomination et de révocation des juges, des assesseurs judiciaires, des procureurs et des magistrats instructeurs et l'engagement de leur responsabilité sont du ressort de la loi (article 133 de la constitution). La loi pertinente

est la loi sur le système judiciaire de la République de Bulgarie, adoptée en 1994 et modifiée en 1994, 1996, 1997 et 1998.

### **Le projet de loi**

14. Le projet de loi propose une série d'amendements et de modifications de la loi sur le système judiciaire. D'après l'exposé des motifs, l'objectif exprès est le suivant :

«Depuis les derniers amendements de fond, il est devenu évident que l'adoption d'une nouvelle loi d'amendement complétant la loi sur le système judiciaire est indispensable. La Stratégie de réforme du système judiciaire bulgare, les engagements pris par la Bulgarie dans son Programme national pour l'adoption des Acquis et les priorités énumérées dans le Partenariat d'accession nécessitent ensemble un renforcement du système judiciaire, le perfectionnement de la formation professionnelle des magistrats, l'amélioration du fonctionnement administratif du système judiciaire et celle du fonctionnement du Conseil judiciaire suprême. À ce compte, certains des critères politiques de l'accession à la qualité de membre de l'Union européenne seront satisfaits.»

15. Les principales modifications proposées sont les suivantes :

- h) Modifications des règles relatives au Conseil judiciaire suprême, en particulier pour régler le cas où un membre élu ne remplit pas les conditions prévues par la loi pour devenir membre du Conseil.
- i) Un nouveau régime d'évaluation des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs durant la période de trois ans au terme de laquelle ils deviennent inamovibles.
- j) Une procédure pour permettre la révocation de certains juges.
- k) L'introduction d'une procédure de concours pour la nomination de certains juges et procureurs.
- l) Des dispositions relatives à la formation des juges et à la création d'un Institut judiciaire national.
- m) Des dispositions relatives à la qualification des juges.
- n) L'administration du Conseil judiciaire suprême et des organes judiciaires.

16. Il est important, pour apprécier le projet de loi, de garder à tout moment présentes à l'esprit les dispositions de l'article 6(1) de la Convention européenne des Droits de l'Homme, suivant lequel la décision sur les droits et obligations civils ou sur les accusations en matière pénale doit être prise par un tribunal indépendant. Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des Droits de l'Homme, quatre critères s'appliquent pour apprécier si un tribunal est indépendant : premièrement le mode de nomination de ses membres, deuxièmement la durée de leur mandat, troisièmement l'existence de garanties contre les pressions extérieures et quatrièmement la question de savoir si le tribunal présente une apparence d'indépendance (*Findlay c. Royaume-Uni* [1997] 24 CEDH 221).

### **Le Conseil judiciaire suprême**

17. La composition du Conseil judiciaire suprême a été mentionnée précédemment. La Commission de Venise, dans son avis sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie (22-23 mars 1999, CDL-INF (99) 5), a conclu que la composition du conseil, présidé par le ministre de la justice et de l'intégration juridique européenne (qui n'a pas le droit de vote) et comprenant les présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour administrative suprême, le Procureur général, onze membres élus par le parlement et onze membres élus par les juges et les procureurs, n'était pas critiquable en soi. Toutefois, la Commission a souligné qu'il était important que l'élection de la composante parlementaire soit dépolitisée. Tel n'était pas le cas jusqu'en 1999. Je ne dispose d'aucune information sur ce qu'a été la pratique plus récente ni sur les mesures prises éventuellement pour répondre aux préoccupations exprimées par la Commission en 1999. La loi en vigueur est muette sur le sujet. Il convient de relever, cependant, que la composition du Conseil et le rôle du ministre de la justice et de l'intégration juridique européenne sont définis par la constitution. Les préoccupations exprimées par la Commission en 1999 avaient trait à des questions de culture politique davantage qu'au texte de la constitution ou de la loi.

18. Suivant le projet, le Conseil judiciaire suprême aura le droit de contester la légalité d'une élection par les assemblées de délégués chargées d'élire la composante judiciaire du conseil. En cas de contestation, le Conseil nommera une commission de cinq membres qui rédigera un avis sur la légalité de l'élection contestée. Le Conseil judiciaire suprême se prononcera ensuite sur la question. Jusqu'à ce qu'il rende sa décision, la personne dont l'élection est contestée ne participera pas aux réunions.

19. Cette disposition soulève des difficultés. Elle est asymétrique dans la mesure où elle ne s'applique qu'aux membres représentant les organes judiciaires et non pas à la composante parlementaire. Elle donnerait donc à la composante parlementaire la possibilité de se prononcer sur la validité de l'élection de la composante judiciaire, sans réciproque. Étant donné la vive controverse politique suscitée antérieurement par la question des élections au conseil par l'Assemblée nationale, une disposition dans ce sens m'apparaît fort peu judicieuse. D'autre part, je me demande si le conseil lui-même devrait se prononcer sur la validité de l'élection de ses membres futurs. Il serait plus approprié de confier cette tâche à un autre organe, par exemple à la Cour administrative suprême ou aux trois membres d'office du conseil ou encore à la Cour constitutionnelle. Enfin, rien ne semble interdire au conseil de traiter d'autres questions (par exemple, de procéder à des nominations aux fonctions judiciaires) alors que certains de ses membres ne peuvent pas participer aux délibérations parce que la légalité de leur élection fait l'objet d'une contestation. Dans ces circonstances, les membres du conseil chargés de prendre les décisions peuvent manquer d'impartialité.

20. Les dispositions de l'article 26 sur le rôle de la présidence ont été abolies et remplacées par les articles 34a, 34b et 34c. La seule modification de fond est apparemment l'introduction d'une règle selon laquelle l'ordre du jour doit être distribué d'avance, ce qui est justifié, avec l'ajout d'une disposition (articles 34b (2)) prévoyant que l'ordre du jour est approuvé par le président, c'est-à-dire par le ministre de la justice et de l'intégration juridique européenne. À mon avis, le président ne devrait pas avoir la faculté, par le biais du refus d'approuver l'inscription d'une question à l'ordre du jour (si tel est bien l'effet de la disposition), d'empêcher le conseil d'examiner une question qui relève de sa compétence et de prendre une décision à son sujet.

21. L'article 27 propose une série de modifications qui seraient apportées aux pouvoirs du conseil. L'article 27 (1) 6 concerne le pouvoir de lever l'immunité d'un juge, d'un procureur ou d'un magistrat instructeur ou de relever temporairement le magistrat de ses fonctions. À l'heure actuelle, l'initiative à cet égard appartient au Procureur général, aux présidents des deux cours suprêmes et au ministre de la justice et de l'intégration juridique européenne. L'amendement propose d'ajouter la formule suivante «et à la demande d'au moins un cinquième des membres du Conseil judiciaire suprême». Les

présidents, le Procureur général et le ministre devraient conserver le pouvoir d'initiative à ce sujet sans qu'il faille en outre convaincre un cinquième des membres avant de déposer une proposition. En d'autres termes, la disposition devrait lire «ou à la demande» et non pas «et à la demande». Mais peut-être s'agit-il seulement d'un problème de traduction.

22. Je crois déceler cependant une difficulté plus fondamentale dans le mécanisme d'exercice du pouvoir de révoquer ou de suspendre un juge ou de lever l'immunité d'un juge. Si le juge, dans ces circonstances, a droit aux sauvegardes de l'article 6 (1) de la Convention européenne des Droits de l'Homme, comme ce me semble être le cas, le Conseil judiciaire suprême doit préserver son statut de tribunal indépendant et impartial et la partie qui est l'auteur de la demande ne devrait pas participer à la prise de la décision. On pourrait, certes, soutenir que le cinquième des membres s'est borné à demander au conseil de prendre une décision et n'a donc pas préjugé de la décision mais, à mes yeux, un tel argument contredit la réalité. À mon avis, donc, il serait souhaitable d'ajouter une disposition à l'article 27 pour prévoir qu'un membre du conseil qui demande l'adoption d'une mesure disciplinaire à l'égard d'un juge, d'un procureur ou d'un magistrat enquêteur n'est pas habilité à participer au vote sur sa propre proposition.

23. Les autres modifications apportées à l'article 27 me semblent positives, notamment le pouvoir de demander et d'entendre des renseignements provenant des tribunaux, des procureurs et des magistrats enquêteurs, d'examiner les rapports annuels et d'adopter des codes de déontologie.

24. En vertu des révisions de l'article 30 qui sont envisagées, les propositions concernant le nombre des juges, des procureurs et des autres fonctionnaires ainsi que leur nomination, leur promotion, leur rétrogradation, leur mutation ou leur révocation, doivent être présentées par l'intermédiaire du ministre de la justice et de l'intégration juridique européenne, qui les soumet assortis d'un avis. Toutefois, les propositions doivent toujours émaner des chefs de juridiction ou de bureau compétents et il ne semble pas que le ministre possède un pouvoir de veto ni qu'il ait le droit de ne pas soumettre la proposition, sauf si la condition qu'il approuve l'ordre du jour peut être interprétée dans ce sens.

### **Corps d'inspection**

25. Le projet de loi modifie la loi sur le Corps d'inspection du ministère de la justice et de l'intégration juridique européenne dont la fonction majeure est d'inspecter l'organisation des tâches administratives des tribunaux, des services des poursuites et des services d'instruction et d'inspecter l'organisation, l'ouverture, le traitement et la clôture des dossiers de jugement, de poursuites et d'instruction et de résumer ses constatations à ce sujet dans un rapport. Il ne peut pas inspecter l'activité des cours suprêmes ni celle des services du Procureur général ou des services des poursuites auprès des cours suprêmes. Le Corps d'inspection est placé sous l'autorité de l'Inspecteur en chef, nommé par le ministre de la justice et de l'intégration juridique européenne. L'indépendance des inspecteurs est renforcée par l'élimination de la limite applicable à la durée d'exercice de leurs fonctions (bien que rien n'indique clairement quelle sera la nouvelle durée de leur mandat ni si le mandat aura une durée indéterminée) et par l'introduction de procédures identiques à celles qui s'appliquent à la révocation d'un juge. Un inspecteur qui était précédemment juge peut reprendre ses fonctions antérieures. Dans l'ensemble, les amendements de ces dispositions paraissent positifs.

### **Tribunal régional, tribunal d'arrondissement et cour d'appel**

26. Les présidents de ces juridictions sont tenus d'établir des rapports annuels et de produire des statistiques. Le tribunal régional, le tribunal d'arrondissement et la cour d'appel doivent tenir des assemblées générales et chaque juridiction peut proposer une personne pour devenir président de la juridiction en la désignant au scrutin secret. Ces changements vont dans le bon sens.

### **Le Procureur général**

27. Le Procureur général est tenu d'établir un rapport annuel. C'est, là aussi, une évolution dans la bonne direction.

28. L'article 116 est modifié pour supprimer l'interdiction faite au procureur d'abandonner les poursuites pénales sans l'autorisation du tribunal. La disposition à cet effet remonte à 1998. La Commission, dans son rapport des 22 et 23 mars 1999, avait estimé qu'une telle mesure était une réponse proportionnée au soupçon que certains éléments des services chargés des poursuites agissaient en fraude. Cependant, les services du procureur en Bulgarie sont organisés de manière hiérarchique et le Procureur général devrait avoir un pouvoir de contrôle suffisant sur les activités de ses subordonnés sans qu'il ait besoin de solliciter l'autorisation d'un tribunal de justice pour décider de l'abandon des poursuites pénales. À mon avis, la modification qui est proposée aujourd'hui est opportune, pour autant que les problèmes qui pouvaient exister en 1998 ont été réglés.

### **Statut des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs**

29. Le projet de loi définit les fonctions nouvelles de «chef administratif» des organes de justice. Ces fonctions appartiennent aux présidents et vice-présidents des tribunaux, aux procureurs généraux et à leurs adjoints et aux directeurs et cadres des organes d'instruction. Sauf dans le cas des présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour administrative suprême, la nomination à ces fonctions confère à la personne un mandat à durée déterminée de cinq ans (renouvelable une fois) ou de sept ans (non renouvelable). Au terme de ce mandat, le juge conserve sa position et son statut de juge ainsi que son rang et son traitement (article 125a). C'est, à mon avis, une manière raisonnable de régler le problème des tâches administratives qui incombent aux présidents des tribunaux et aux responsables des services des poursuites et des organes d'instruction.

30. L'article 127 (4) introduit certains changements relatifs à la qualification exigée pour la nomination aux cours suprêmes ou dans les services des poursuites près les cours suprêmes. Le délai de qualification est réduit de 14 ans d'exercice à 12, dont au moins huit ans en qualité de juge, de procureur, de magistrat instructeur, d'avocat ou d'inspecteur. Le texte n'indique pas clairement s'il signifie qu'au moins huit ans d'expérience doivent avoir été acquis dans l'exercice de ces fonctions ou s'il permet seulement qu'une telle période soit prise en compte. Si la possession d'une telle expérience est une condition nécessaire, les juristes universitaires qui n'ont pas ce type d'expérience de la durée prévue pourraient être exclus. La règle applicable jusqu'à présent exigeait un total de 14 ans dont seulement cinq ans d'expérience comme juge, comme procureur ou comme magistrat instructeur.

31. Les articles 127a, 127b et 127c prévoient l'organisation de concours pour l'accès aux fonctions judiciaires, jusqu'au niveau de la cour d'appel compris, en l'absence de candidats diplômés de l'Institut judiciaire national. La régularité du concours peut être contestée devant le Conseil judiciaire suprême dont la décision est susceptible d'appel devant la Cour administrative suprême. La procédure de contestation est arrêtée par le Conseil. Une telle évolution me paraît positive.

### **Évaluation**

32. Les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs deviennent inamovibles après trois ans de service. Les dispositions à cet effet sont inscrites dans la constitution. L'article 129 propose d'introduire une procédure d'évaluation pour tous les juges avant l'expiration du délai de trois ans.

33. La procédure comporte un certain nombre de garanties. L'évaluation est faite par un comité nommé par le chef de la juridiction, du service des poursuites ou de l'organe d'instruction. Certains éléments doivent être pris en considération, notamment l'opinion du supérieur direct, tenu de faire une évaluation annuelle. La procédure d'évaluation est établie par le Conseil judiciaire suprême. Une évaluation négative équivaut à une proposition de révocation pour cause de manque des qualités nécessaires à l'exercice des fonctions professionnelles (article 131 (3)). Le dossier est ensuite soumis au Conseil judiciaire suprême dont la décision est susceptible d'appel devant la Cour administrative suprême.

34. La nomination de juges inamovibles à titre temporaire ou pour une période d'essai soulève de grandes difficultés. Une décision récente de la cour d'appel de la Cour suprême en matière pénale de l'Écosse (*Starrs v Ruxton*, [2000] H.R.L.R. 191 ; voir aussi *Millar v Dickson* [2001] H.R.L.R. 1401) illustre le type de difficultés à attendre. Dans cette affaire, la haute juridiction écossaise a considéré que la garantie d'un jugement devant un tribunal indépendant conformément à l'article 6 (1) de la Convention européenne des Droits de l'Homme n'était pas respectée par une procédure de jugement en matière pénale devant un juge nommé pour une durée d'un an et dont le renouvellement de la nomination relevait du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif. La décision ne va peut-être pas jusqu'à laisser entendre qu'un juge nommé à titre temporaire ou qui n'est pas inamovible ne pourrait en aucun cas constituer une juridiction indépendante au sens de la convention mais elle indique certainement qu'il est pour le moins souhaitable de faire en sorte qu'un juge nommé à titre provisoire ait la garantie d'une nomination permanente, sauf dans les circonstances qui justifieraient la révocation d'un juge permanent. En l'absence d'une telle condition, le juge ne peut pas être considéré comme véritablement indépendant. Bien que la situation du juge bulgare nommé à titre temporaire soumis à l'évaluation de ses collègues magistrats diffère largement de celle du juge écossais dont le renouvellement de la nomination dépend de l'exécutif, les extraits ci-dessous du jugement rendu par Lord Reed dans l'affaire *Starrs v Ruxton* sont particulièrement pertinents :

*«Attendu que les juges nommés à titre temporaire sont très souvent des personnes qui espèrent obtenir ensuite une nomination à titre permanent et, à tout le moins, le renouvellement de leur nomination à titre temporaire, la formule des nominations renouvelables de courte durée crée une situation dans laquelle le juge nommé à titre temporaire est susceptible de nourrir des espoirs et des craintes quant au sort que lui réservera l'exécutif au moment du renouvellement de sa nomination : en bref, il existe un rapport de dépendance.»* (p. 243).

*«Il ne peut y avoir aucun doute quant à l'importance de la sécurité de la fonction pour l'indépendance de la justice : il est raisonnable de dire que c'est l'un des piliers de l'indépendance de la justice.»* (p. 245).

35. La Commission européenne des Droits de l'Homme a jugé, dans l'affaire n° 28899/95, *Stieringer c. Allemagne*, le 25 novembre 1996, que les dispositions de l'article 6 (1) de la convention n'étaient pas enfreintes dans le cas d'une procédure de jugement pénal qui avait eu lieu en Allemagne devant trois juges, dont deux nommés pour une période probatoire, et deux assesseurs non-magistrats. Pendant toute la durée de la période probatoire, les juges ainsi nommés pouvaient être révoqués par les autorités judiciaires, sous réserve de leur droit de contester leur révocation devant une juridiction disciplinaire. Selon le droit allemand, leur participation à la procédure de jugement devait être justifiée par une nécessité impérieuse. Les tribunaux allemands avaient jugé qu'une telle nécessité n'existait pas en l'occurrence. La Commission a estimé, quant à elle, qu'il n'y avait pas infraction à l'article 6 (1). Dans ce cas, en effet, l'exécutif n'intervenait pas dans la procédure de révocation, qui relevait de la compétence du pouvoir judiciaire. Le régime prévu dans le projet de loi bulgare s'apparente à celui qui a été jugé acceptable par la Commission européenne dans l'affaire *Stieringer* davantage qu'à celui qui a été réprouvé par les tribunaux écossais dans l'affaire *Starrs v Ruxton*.

36. Quoi qu'il en soit, les difficultés de principe soulevées par les mécanismes d'évaluation des juges nommés à titre temporaire sont évidentes, dans les systèmes de droit civil comme dans les systèmes de *common law*. La Charte européenne sur le statut des juges, adoptée par le Conseil de l'Europe en juillet 1998, dispose, dans son paragraphe 3.3, que, si les juges sont nommés pour une période d'essai, qui devrait nécessairement être brève, la décision éventuelle de ne pas renouveler leur nomination devrait être prise par un organe indépendant de l'exécutif et du législatif, composé au moins pour moitié de collègues du juge, ou sur l'avis ou la recommandation ou avec l'accord d'un tel organe. Étant donné que le Conseil judiciaire suprême comprend une forte composante élue par le législatif, il semble douteux que les dispositions proposées respectent la charte.

Le mémorandum explicatif de la charte contient les observations suivantes :

*«Il est évident que l'existence de périodes probatoires ou de conditions de renouvellement présente des difficultés, voire des dangers, du point de vue de l'indépendance et de l'impartialité du juge en question qui espère être confirmé dans ses fonctions ou obtenir le renouvellement de son contrat.»*

La charte n'est toutefois pas juridiquement contraignante.

37. La Déclaration universelle sur l'indépendance de la justice, adoptée à Montréal en juin 1983 par la Conférence mondiale sur l'indépendance de la justice (document de l'ONU E/CN.4/Subs.2/1985/18/Add.6, Annexe 6) déclare :

*«La nomination de juges à titre temporaire et la nomination de juges pour des périodes d'essai sont incompatibles avec l'indépendance de la justice. Là où de tels modes de nomination existent, ils devraient être éliminés progressivement.»*

38. Malgré les sauvegardes prévues dans le projet de loi, la proposition ne me paraît pas satisfaisante. À mon avis, elle nuit à l'indépendance du juge durant la période de trois ans où il n'est pas inamovible. Malgré le but louable d'assurer le respect de normes exigeantes au moyen de mécanismes d'évaluation, il est bien connu qu'il est difficile de concilier l'indépendance du juge et un régime d'appréciation de son comportement professionnel. S'il faut choisir entre les deux, l'indépendance de la justice est la valeur qui l'emporte.

39. Je reconnais cependant que, dans une certaine mesure, les doutes au sujet de l'évaluation se justifient peut-être davantage dans un système de *common law*, où les juges sont nommés assez tard dans leur carrière, alors qu'ils ont déjà acquis une longue expérience de l'exercice du droit. Les

systèmes d'évaluation des juges sont plus difficiles à légitimer dans un tel cas. Au contraire, quand la magistrature est une carrière à vie pour laquelle ont recruté de jeunes juristes, l'existence d'une certaine forme d'évaluation, surtout au début de la carrière du juge, peut être plus défendable. Dans ce cas, il peut être tout à fait légitime d'exercer un contrôle sur la nature des affaires dont le juge peut connaître. Dans l'affaire *Stieringer*, les juges nommés à l'essai n'étaient pas habilités à rendre à la justice en matière pénale, sauf nécessité impérieuse.

40. S'il doit y avoir un système d'évaluation, il est essentiel, premièrement, que la fonction d'évaluation appartienne au pouvoir judiciaire et non pas à l'exécutif. Il semble que la loi bulgare réponde à cette condition. Deuxièmement, les critères d'évaluation doivent être définis clairement. À mon avis, les critères mentionnés dans le projet sont trop vagues à certains égards. L'un des critères d'évaluation du juge est «la qualité du déroulement de la procédure sous sa direction et celle des décisions qu'il rédige» (article 129 (4)). À mon avis, une fois qu'un juge est nommé, on crée inévitablement un mécanisme qui exerce un contrôle sur le juge et qui nuit à l'indépendance de la justice si un motif quelconque, autre que la faute ou l'incompétence professionnelle, peut justifier la révocation. Certains des critères énumérés à l'article 129 (4) se prêtent à une évaluation hautement subjective. Comment, en effet, mesure-t-on la motivation dans le travail ou l'intégration en équipe? Comment applique-t-on des «incitations et des sanctions» tout en respectant l'indépendance du juge?

41. Je dois préciser que mes commentaires portent principalement sur la situation des juges et des magistrats instructeurs, dont l'indépendance individuelle doit être protégée. Des considérations différentes interviendront éventuellement dans le cas des procureurs, qui exercent leurs fonctions dans une structure hiérarchique. C'est alors, en effet, l'indépendance des services du procureur dans leur ensemble qui doit être sauvegardée, davantage que l'indépendance de chaque procureur à l'égard de ses collègues procureurs situés plus haut dans la hiérarchie.

42. L'article 129 (6) prévoit la possibilité de nommer des juges retraités aux fonctions de juge en l'absence d'autres candidats. Une telle formule me paraît être incompatible avec l'indépendance de la justice car ces magistrats ne sont pas inamovibles et peuvent donc être exposés à des pressions abusives.

43. L'article 131a établit un nouveau régime de rétrogradation des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs dans la limite maximum de deux niveaux dans la hiérarchie judiciaire. Le motif de rétrogradation est que le juge, le procureur ou le magistrat instructeur ne possède plus les capacités nécessaires pour remplir ses obligations professionnelles. La procédure relève du Conseil judiciaire suprême dont la décision est ensuite susceptible d'appel devant la Cour administrative suprême. La difficulté que je discerne à ce sujet vient de ce qu'un juge qui n'a pas la capacité de remplir ses obligations à un niveau risque de n'avoir cette capacité à aucun niveau. S'il est rétrogradé, comment le justiciable en première instance aura-t-il confiance dans la décision du même juge?

44. En cas de révocation abusive, un juge a droit à la réintégration et à une indemnisation d'un montant maximum équivalant à neuf mois de traitement (article 139e). Je ne vois pas clairement quel principe peut fonder une telle limitation.

45. Les juges ne peuvent obtenir une promotion dans la hiérarchie, avec augmentation de leur traitement, qu'après avoir fait l'objet d'une évaluation (article 142 (3)) conformément à la procédure prévue à l'article 129 qui comprend une évaluation annuelle par le supérieur direct. Il s'ensuit qu'un juge qui souhaite être promu ou obtenir une augmentation de traitement doit être évalué annuellement. Il en résulte de nouveau des difficultés tenant à la compatibilité avec l'indépendance nécessaire du juge, pour les motifs déjà indiqués plus haut.

### **Formation**

46. L'article 146a du projet de loi propose la création d'un Institut judiciaire national qui relèvera du ministère de la justice et de l'intégration juridique européenne. Il sera dirigé par un conseil de gestion composé de quatre représentants du Conseil judiciaire suprême et de trois représentants du ministère de la justice et de l'intégration juridique européenne. Le conseil de gestion élira le directeur de l'institut. Le ministre de la justice et de l'intégration juridique européenne arrêtera le règlement et «fixera la constitution du conseil de gestion» (ce qui semble incompatible avec la disposition déjà mentionnée qui précise la composition du conseil).

47. L'Institut national a pour tâche principale d'améliorer les connaissances et les compétences des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs et de former les individus en leur donnant les qualifications nécessaires pour devenir juge, procureur ou magistrat instructeur. Les personnes diplômées de l'institut seront prioritaires pour la nomination, le niveau de rémunération et la promotion. L'article 163 fait même de la formation à l'institut une condition de la nomination dans le corps judiciaire.

48. À mon avis, étant donné que l'obtention d'un diplôme d'études est une condition nécessaire de la nomination dans le corps judiciaire dans la majorité des cas, les organes judiciaires eux-mêmes devraient exercer le contrôle du conseil de gestion. Dans le cas contraire, on court le risque de compromettre l'indépendance des organes judiciaires. À mon sens, le conseil ne devrait comprendre que des représentants des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs.

### **Incitations**

49. L'article 167a propose que le Conseil judiciaire suprême décerne des prix et des médailles d'honneur, qu'il désigne un «Meilleur juge de l'année», un «Meilleur procureur de l'année» et un «Meilleur magistrat instructeur de l'année» et prévoit même qu'il attribue des incitations de promotion.

50. Il est de la nature de l'indépendance des juges et des procureurs que des décisions difficiles et impopulaires doivent être prises de temps à autre. Ces décisions n'ont aucune chance de recevoir l'approbation, même d'un organe aussi éminent que le Conseil judiciaire suprême (dont il faut rappeler que onze membres sur vingt-cinq sont élus par le parlement). Il faut craindre, me semble-t-il, que l'attribution de semblables distinctions à certains juges ou procureurs réfère l'exercice de l'indépendance judiciaire au lieu de l'encourager. Les juges ne doivent pas se préoccuper de leur cote de popularité, pas même parmi leurs collègues magistrats. Il peut aussi y avoir un risque d'encourager une conception stakhanoviste de l'activité judiciaire ou de l'exercice de l'action publique.

### **Responsabilité disciplinaire**

51. Comme on l'a déjà vu, le Conseil judiciaire suprême est habilité à adopter des codes de déontologie des juges, des procureurs et des magistrats

instructeurs.

52. Les articles 168 à 185 de la loi sur le système judiciaire portent sur la responsabilité disciplinaire. Ils prévoient une série de sanctions en cas de faute ou d'omission, de retard injustifié ou de violation du serment professionnel de la part des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs. Les sanctions comprennent la réprimande, la réduction du traitement, la rétrogradation, la mutation et la révocation. Elles ne peuvent être imposées qu'après la tenue d'une audience d'une chambre disciplinaire du Conseil judiciaire suprême dont la décision est susceptible d'appel devant la Cour administrative suprême. Dans le cas d'un juge inamovible, la révocation n'est encourue que pour cause de violation du serment.

53. Le projet de loi prévoit d'ajouter à la liste des motifs qui justifient l'engagement de la responsabilité disciplinaire «des faits relevant du domaine de leurs obligations officielles et étrangers à ce domaine qui enfreignent le code de déontologie» (article 168 (1)).

54. Étant donné les conséquences graves qui peuvent résulter d'une infraction au code de déontologie pour les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs, il serait souhaitable, à mon avis, que ces codes aient valeur de loi bien qu'ils soient adoptés par le Conseil judiciaire suprême et que les conséquences disciplinaires précises des différents types d'infraction soient énoncées.

#### **Administration**

55. Le projet de loi propose de renforcer l'administration du Conseil judiciaire suprême et des autres juridictions par la création des fonctions nouvelles de secrétaire général du conseil et d'administrateur des tribunaux. L'administration des cours suprêmes, des services du Procureur général et du Service national de l'instruction reste soumise aux règles qui doivent être établies par les chefs de ces différents organes. Ces dispositions me semblent justifiées.

#### **Budget**

56. Le projet de loi propose d'abolir la disposition en vertu de laquelle le système judiciaire dispose d'un budget autonome (article 196). Or, l'existence d'un budget autonome pour la justice résulte de l'article 117 (3) de la Constitution bulgare. J'ai peine à comprendre si l'article 196 est aboli parce qu'il est considéré comme superflu eu égard au texte de la constitution ou s'il s'agit de modifier véritablement le régime budgétaire. Je ne trouve nulle part la moindre disposition nouvelle qui correspondrait aux dispositions abolies de l'article 196. Si l'intention était effectivement de supprimer le droit du pouvoir judiciaire à un budget autonome, nous serions en présence d'une grave diminution de l'indépendance du système judiciaire.

#### **Questions diverses**

57. Une disposition nouvelle inscrite dans le projet (article 12 (4)) fait obligation aux juges, aux procureurs et aux magistrats instructeurs de déclarer annuellement leurs revenus et leurs biens à la Cour des comptes. Cette mesure est une bonne protection contre les risques de corruption.

58. Deux autres aspects soulevés par la Commission dans son avis des 22-23 mars 1999 ne sont pas pris en considération dans le projet de loi. Ce sont notamment, outre les questions déjà mentionnées en rapport avec la composition du Conseil judiciaire suprême :

- a) le besoin de préciser que l'article 172 ne vise que les irrégularités administratives, afin d'éviter tout abus d'influence du pouvoir exécutif sur les tribunaux;
- b) le maintien de la mesure de mutation d'un juge, d'un procureur ou d'un magistrat instructeur dans une autre circonscription à titre de sanction disciplinaire, mesure jugée contestable par la Commission.

#### **Conclusion**

59. Le projet de loi propose un code approfondi, cohérent et complet applicable aux juges, aux procureurs et aux magistrats instructeurs. Un grand nombre des modifications proposées sont très positives. Le projet suscite cependant certaines inquiétudes qui ont trait essentiellement à l'indépendance de la justice et, plus spécialement, à l'indispensable indépendance de chaque magistrat. J'ai la conviction qu'il est à la fois possible et nécessaire de modifier encore le projet de loi de manière à renforcer cette indépendance. Mes principales préoccupations concernent : a) la procédure de contestation de la légalité des élections de la composante judiciaire du Conseil judiciaire suprême, b) le régime d'évaluation des juges durant la période probatoire de trois ans, puis chaque année, c) la possibilité de nommer juges des magistrats retraités, d) les dispositions qui permettent la rétrogradation des juges, e) le contrôle de la formation des magistrats qui, à mon avis, devrait appartenir aux organes judiciaires et f) le contrôle du budget du système judiciaire.

#### **Annexe II**

#### **Commentaires de M. J. Said Pullicino**

##### **Le Conseil judiciaire suprême et l'indépendance de la justice**

60. Le Conseil judiciaire suprême joue un rôle important en tant qu'administrateur de la branche judiciaire. Il a été créé pour doter le pouvoir judiciaire d'un organe indépendant, capable d'exercer en grande partie de manière indépendante les pouvoirs traditionnellement dévolus au gouvernement. Néanmoins, le ministère de la justice semble posséder de vastes pouvoirs administratifs et de supervision et conserve des pouvoirs considérables en matière de personnel et de ressources matérielles pour l'administration de la justice. Alors que les pouvoirs du conseil sont définis clairement (article 27), ceux du ministère ne le sont pas. Dans le Rapport ordinaire sur les progrès de la Bulgarie vers l'accession (2001), la Commission des Communautés européennes a relevé avec préoccupation que la répartition mal définie des rôles et des responsabilités entre le Conseil judiciaire suprême et le ministère de la justice contribue au mauvais fonctionnement du système judiciaire.

61. Un avis de la Commission de Venise sur les aspects constitutionnels de la réforme du système judiciaire en Bulgarie contient la phrase suivante : «La commission de Venise ne considère pas qu'il puisse y avoir en soi la moindre objection à ce qu'une composante substantielle du Conseil judiciaire supérieure soit élue par le parlement». Bien que le Conseil judiciaire suprême soit censé représenter et administrer le pouvoir judiciaire, cet organe n'est pas composé uniquement de juges. La majorité de ses membres est désignée par le parlement (onze membres) ou représente des fonctions non judiciaires. Cette situation reflète, dans une certaine mesure, l'influence des branches politiques sur la justice. À ce jour, aucune disposition ne figure, ni dans la constitution ni dans la loi sur le système judiciaire, au sujet de la majorité requise pour l'élection des membres du Conseil élus par le parlement. Apparemment donc, une majorité simple suffirait. Dans ces conditions, un parti qui dispose de la majorité parlementaire au moment de l'élection peut s'imposer dans la composition du conseil. Aucun parti ne devrait être autorisé à exercer une influence décisive sur le choix des membres.

62. Le fait que le ministre de la justice préside le Conseil (sans droit de vote) confirme bien les vastes pouvoirs administratifs directs et indirects que le ministre continue d'exercer. Le ministre semble avoir un double rôle au Conseil judiciaire suprême : comme membre du gouvernement et comme président des séances. On peut considérer que cette circonstance compromet la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice. Dans une démocratie bien établie, où l'administration de la justice est essentiellement au-dessus de la politique des partis et où l'indépendance de la justice est bien affirmée, ces mêmes caractéristiques ne seraient guère préoccupantes. En Italie, par exemple, l'organe désigné par la constitution pour garantir l'indépendance de la justice est le *Consiglio Superiore della Magistratura*. Il est présidé par le président de la république. La loi qui régit le fonctionnement du *Consiglio* donne au ministre de la justice la faculté de formuler des demandes et des observations dans les matières à l'égard desquelles le *Consiglio* est expressément compétent. Le ministre peut aussi participer aux séances de cet organe à l'invitation du président ou si le ministre le juge nécessaire pour faire des communications ou donner des éclaircissements. Au contraire, dans les démocraties d'origine récente, une telle influence pourrait bien exprimer une méfiance ou un manque de confiance largement répandus à l'égard du pouvoir judiciaire.

63. La disposition suivant laquelle l'ordre du jour des séances du Conseil judiciaire suprême doit être *«approuvé par la présidence»* (article 34b[3]) est également cause de préoccupation. De même, d'après l'article 34a, le président *«organise et modère les séances du Conseil»*. Cet exemple met à son tour en évidence l'intervention de l'exécutif. Des considérations analogues s'appliquent au sujet du pouvoir reconnu au ministre de convoquer les séances du Conseil judiciaire suprême (article 34b[1]).

64. Force est de constater que les amendements proposés ne tiennent pas compte de l'avis exprimé par la Commission Venise en 1999 sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie dans les termes suivants : *«il faut toutefois mentionner que lorsque le Conseil examine des propositions faites par le ministre, il serait préférable qu'une autre personne que ce dernier en assure la présidence»*. Par ailleurs, l'article 172 confère toujours au ministre la possibilité d'intervenir dans une procédure judiciaire, même s'il n'y est pas partie. Je partage l'opinion exprimée par M. Luis Lopez Guerra dans ses commentaires sur la réforme de la loi sur le système judiciaire (1999) : *«s'il y a ou s'il semble y avoir des 'irrégularités' dans le traitement d'une affaire par un tribunal, il appartient aux parties à la procédure, y compris le ministère public, de dénoncer ces irrégularités devant le tribunal compétent en utilisant les voies de recours pertinentes prévues par la loi. L'intervention du pouvoir exécutif représenterait donc une influence anormale dans la procédure judiciaire»*.

65. L'auteur des présents commentaires possède aucun renseignement sur les effectifs employés par le Conseil judiciaire suprême ni sur la fréquence des réunions de cet organe. En cas d'insuffisances à cet égard, il sera hautement probable que le Conseil judiciaire suprême ne soit pas une administration efficace et la porte restera ouverte à la poursuite des interventions politiques dans l'administration et la supervision de la justice.

#### **Élection d'un membre du Conseil judiciaire suprême et contestation**

66. L'article 19 du projet de loi donne au Conseil judiciaire suprême la possibilité de contester lui-même la légalité d'une élection. Il serait cependant préférable que le projet de loi indique expressément à qui appartient le pouvoir de contester la légalité d'une élection. Tout membre siégeant au Conseil judiciaire suprême peut-il contester la légalité d'une élection ou la contestation dépend-elle d'une décision prise par le Conseil judiciaire suprême conformément à l'article 34c de la loi (c'est-à-dire à condition qu'au moins les deux tiers des membres du Conseil judiciaire suprême ayant le droit de vote soient présents et que la décision soit adoptée à la majorité simple des voix des membres présents)? De plus, idéalement, si la validité de l'élection est contestée à l'initiative du Conseil judiciaire suprême, l'affaire ne devrait pas être examinée par le Conseil.

67. Je propose aussi qu'à la suite de l'avis consultatif émis en octobre 1999 par la Cour constitutionnelle, qui a estimé que la réélection des membres du conseil au terme de l'accomplissement d'un mandat de cinq ans était inconstitutionnelle (quelle que soit la durée du mandat ou le motif de sa cessation), la constitution soit modifiée dans le sens de cet avis.

#### **Nomination et promotion des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs**

68. D'après l'article 30 du projet de loi, il semble que les candidats à la nomination soient choisis et proposés par les responsables des tribunaux, des services des poursuites et des services d'instruction. Ils n'existent apparemment pas de critères nationaux ni de procédures coordonnées en matière de recrutement et il pourrait en résulter une subjectivité inopportune. On peut voir là un défaut à corriger. Une liste de critères faciliterait une autoévaluation de la part des candidats, tout en offrant des références structurées pour l'appréciation. Pour des motifs évidents, le principe dominant au stade de la sélection devrait être que la nomination se fonde sur le mérite, sans considération de l'origine ethnique, du sexe, de la situation conjugale, de l'orientation sexuelle, de l'affiliation politique, de la religion ou de l'existence d'une infirmité, sauf si l'infirmité empêche de répondre aux exigences physiques de la fonction. La lecture de la loi ne permet pas de comprendre clairement quels mécanismes le conseil adopte pour apprécier les qualités des candidats sélectionnés et il semble que sa décision repose sur l'évaluation faite par la personne qui propose le candidat. On pourrait envisager d'introduire des moyens exprès aux fins de l'évaluation.

#### **Code de déontologie des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs**

69. L'article 27 du projet de loi prévoit que le Conseil judiciaire suprême *«adopte un code de déontologie des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs»*. La définition de règles déontologiques est le premier moyen de lutter contre la corruption. La contamination de la justice et de ses organes par la corruption signifierait l'effondrement des mécanismes conçus pour protéger la société des conséquences néfastes des différentes formes de corruption. L'introduction de règles déontologiques cherche à empêcher concrètement que les juges se servent de leurs fonctions pour obtenir des avantages personnels, à garantir l'impartialité des juges et à réglementer la manière dont les juges exercent leurs fonctions. Un moyen efficace de faire respecter les règles déontologiques est indispensable et le corps judiciaire est l'organe approprié pour remplir ce rôle. L'attribution à une autre branche de l'État d'un rôle dans l'instruction et la poursuite des manquements à la déontologie judiciaire risquerait d'empiéter sur l'indépendance de la justice.

70. L'introduction de l'article 12, en vertu duquel les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs ont l'obligation de déclarer leurs revenus et leur patrimoine au moment de leur nomination puis annuellement va, elle aussi, dans le bon sens car c'est un moyen supplémentaire de prévenir la corruption. Parmi ses nombreux autres avantages, la divulgation de la source des biens contribue à dissiper la méfiance que le public peut nourrir lorsque la richesse d'un juge semble avoir une origine obscure. Il faut cependant insister sur le fait que ce type d'information ne doit, en aucun cas, servir comme un moyen de restreindre l'indépendance des juges.



### **Le corps d'inspection**

71. L'article 35 de la loi sur le système judiciaire prévoit la création d'un corps d'inspection placé sous l'autorité du ministre de la justice. Il confère ainsi un pouvoir de supervision supplémentaire au ministère puisqu'il permet au corps d'inspection de s'immiscer, par ses enquêtes, dans le fonctionnement des tribunaux et dans l'activité des différents juges. Bien que le corps d'inspection ne dispose apparemment d'aucun pouvoir de décision direct sur la branche judiciaire, il est néanmoins chargé d'examiner l'organisation des activités administratives des tribunaux d'arrondissement, des tribunaux régionaux et des cours d'appel.

72. L'inspecteur en chef et les inspecteurs sont nommés par le ministre de la justice et de l'intégration juridique européenne (articles 36 et 36a), sous réserve de l'avis du Conseil judiciaire suprême. Les dispositions à cet effet devraient garantir, dans une certaine mesure, un minimum d'impartialité. De plus, le corps d'inspection ne peut apparemment communiquer de renseignements au Conseil judiciaire suprême que par l'intermédiaire du ministre de la justice, sauf dans les cas qui ne relèvent pas de l'article 35(1) à (5). Dans l'état actuel du droit, le corps d'inspection soumet ses rapports directement au Conseil judiciaire suprême. Selon moi, l'exécutif possède ainsi un vaste pouvoir d'intervention qui risque de restreindre l'indépendance et l'impartialité des tribunaux. À lire les amendements proposés, il pourrait sembler que le ministère de la justice puisse décider discrétionnairement quels renseignements sont transmis au Conseil judiciaire suprême. Les amendements devraient faire en sorte d'éliminer tout danger potentiel de cette nature.

### **Évaluation des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs**

73. L'article 129 porte sur l'évaluation des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs avant l'échéance de la période initiale de trois ans de service dans leurs fonctions. Il est un fait que les juges sont censés respecter des normes exigeantes de comportement professionnel. Il n'est pas rare de rencontrer, dans différents systèmes juridiques, des mécanismes d'évaluation du comportement professionnel des juges dans l'exercice de leurs fonctions. Mais ce moyen de veiller à ce que les juges nouvellement recrutés possèdent les qualifications nécessaires peut aussi peser sur l'indépendance du magistrat.

74. Le projet de loi ne semble pas limiter aux tribunaux de première instance cette procédure d'évaluation aux fins de la confirmation de la nomination. La disposition précitée vise aussi l'évaluation des juges siégeant à la Cour de cassation suprême et à la Cour administrative suprême (article 129[3]). À mon avis, l'évaluation à ce niveau pourrait être considérée comme un moyen de restreindre la sécurité de la fonction et risque de nuire à l'impartialité des juges. Je propose que les procédures d'évaluation aux fins de conférer l'inamovibilité ne s'appliquent qu'aux tribunaux de première instance. Du côté positif, il faut relever que la procédure d'évaluation est définie par le Conseil judiciaire suprême.

75. L'évaluation sert aussi aux fins de la promotion d'un juge, d'un procureur ou d'un magistrat instructeur dans la hiérarchie (article 142). La promotion n'est donc pas automatique. L'amendement tend à combler une lacune du droit en vigueur car, dans son état actuel, la loi n'énonce aucun critère précis pour l'évaluation des juges susceptibles d'être promus.

### **Durée du mandat**

76. L'article 129 de la constitution dispose que le président de la Cour suprême de cassation, le président de la Cour administrative suprême et le Procureur général sont nommés pour une durée de sept ans et ne peuvent pas prétendre à un second mandat. Le projet de loi prévoit des mandats d'une durée définie pour les autres chefs de juridiction et d'organe judiciaire (article 125a). Certains peuvent remplir deux mandats de suite (par exemple, les présidents de section à la Cour suprême de cassation, le président et le vice président d'une cour d'appel). On pourrait soutenir que l'indépendance sera plus grande, en principe, si le titulaire n'a pas à se préoccuper d'une nouvelle nomination au bout de quelques années.

77. Le projet de loi ne comporte aucune disposition sur la durée du mandat du président de la Cour suprême de cassation, du vice président de la Cour administrative suprême, du Procureur général et du Directeur du Service national de l'instruction. Je ne comprends pas pour quelle raison les membres du Conseil judiciaire suprême ont exprimé un doute au sujet de l'introduction d'un mandat d'une durée précise pour les présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour administrative suprême, attendu que cet aspect est réglementé par la constitution.

### **Responsabilité disciplinaire et incitations pour les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs**

78. Il y a deux types de responsabilité judiciaire. Le premier correspond à la responsabilité qui résulte de l'obligation, pour tout officier de justice, d'exposer les motifs de ses décisions. L'exposé de ces motifs permet aux parties et aux personnes intéressées de savoir pourquoi une décision particulière a été rendue. Ces motifs sont aussi nécessaires pour qu'une cour d'appel sache pourquoi une décision particulière a été prononcée et décide des mesures de redressement éventuelles. Le second type de responsabilité a un rapport avec la sécurité de la fonction et, plus spécialement, avec les circonstances qui donnent lieu à des mesures disciplinaires, dont la révocation.

79. De manière générale, les mesures disciplinaires visent à assurer l'impartialité des juges et ne semblent pas menacer leur indépendance. J'approuve totalement l'article 179 du projet de loi qui garantit un droit de recours contre les décisions défavorables en matière disciplinaire. L'élimination du droit de recours du juge contre les décisions qui imposent des sanctions disciplinaires limiterait à coup sûr la protection des juges contre les sanctions disciplinaires abusives. Toutefois, à mon avis, ce droit de recours devrait appartenir exclusivement au juge ou autre magistrat qui est l'objet de l'action disciplinaire. Si la chambre disciplinaire du Conseil judiciaire suprême se prononce en faveur du juge, la décision doit être définitive.

80. Un autre amendement proposé dans le projet de loi prévoit l'engagement de la procédure disciplinaire à la demande «du ministre de la justice et de l'intégration juridique européenne et d'un cinquième des membres du Conseil judiciaire suprême» (article 171[2]). J'en conclus que l'engagement de la procédure disciplinaire à la demande du ministre n'est plus possible, sauf avec l'avis conforme d'un cinquième des membres du Conseil judiciaire suprême. Cependant, il faut se rappeler que le conseil comprend onze membres élus parmi les membres du Parlement. Dans ces conditions, il faut s'attendre à ce que toute initiative du ministre de la justice en matière disciplinaire dirigée contre un membre de la magistrature ait toutes chances de recueillir l'assentiment requis d'une grande partie des membres du Conseil. Il est, en outre, préoccupant de constater que, dans certains cas, les partis d'opposition n'ont pas participé aux élections de la composante parlementaire du Conseil judiciaire suprême, si bien qu'à chaque occasion, le contingent parlementaire a été élu exclusivement par les partis au pouvoir.

81. Le projet de loi semble bien accorder au magistrat poursuivi disciplinairement le droit d'assurer sa défense mais il ne précise pas les règles de procédure à suivre pour recueillir et apprécier les moyens de preuve. Cet aspect devrait être réglementé expressément, conformément au droit à une

procédure régulière qui est garanti par la constitution.

82. D'après l'article 169, l'une des sanctions disciplinaires applicables est la «mutation dans un autre ressort judiciaire régional pour une durée maximale de trois ans». Une telle mesure est sujette à controverse car elle risque fort de nuire à l'impartialité des juges.

83. Je n'approuve pas l'article 167a dans la forme proposée. Les incitations visées ne devraient être applicables qu'après qu'un juge, un procureur ou un magistrat instructeur est parti à la retraite.

#### **Révocation des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs**

84. Selon la constitution bulgare, la cessation des fonctions d'un juge, d'un procureur ou d'un magistrat instructeur ne peut intervenir que pour cause de départ à la retraite, de démission, d'exécution d'une peine de prison en cas d'infraction délibérée ou d'incapacité effective durable d'exercer ses fonctions pendant plus d'une année (article 129). La question de la cessation des fonctions est aussi réglementée dans le projet de loi (article 131) qui élargit la définition des circonstances dans lesquelles un juge peut cesser ses fonctions. Cette disposition devrait correspondre rigoureusement au contenu de l'article 129 de la constitution. Dans l'état actuel des textes, le projet de loi contredit la constitution dans la mesure où cette dernière limite les circonstances dans lesquelles un juge, un procureur ou un magistrat instructeur peut perdre ses fonctions. Bien que le projet de loi n'ajoute pas les motifs pour lesquels un magistrat peut être révoqué, je suggère que le départ à la retraite ne soit pas mentionné parmi les motifs de révocation. Le projet de loi ne prévoit pas d'âge obligatoire de départ à la retraite mais l'on peut présumer qu'il s'agira de l'âge de la retraite communément applicable.

85. L'impossibilité de priver un magistrat de ses fonctions en l'absence d'une décision du Conseil judiciaire suprême est censée être une protection importante pour les magistrats. Elle signifie qu'un magistrat ne peut pas être privé de ses fonctions sans que le Conseil judiciaire suprême estime, après la tenue d'une audience, qu'il existe des motifs justifiant le retrait des fonctions.

#### **Incompatibilité entre les fonctions de juge, de procureur et de magistrat instructeur et les autres fonctions**

86. L'article 132 permet apparemment aux juges de passer du pouvoir judiciaire à l'exécutif et au législatif et inversement. Une telle possibilité affaiblit inutilement la distinction importante entre les trois différentes branches du pouvoir et pourrait nuire à l'indépendance des juges. Toutefois, le projet de loi prévoit la réintégration dans les quatorze jours du dépôt d'une demande auprès du Conseil judiciaire suprême. L'amendement proposé va dans le bon sens dans la mesure où il précise la procédure applicable à la réintégration. Il ne me paraît cependant pas suffisant pour éliminer la crainte exprimée plus haut et il est évident que le Conseil n'a pas le pouvoir de refuser une demande de réintégration.

#### **Immunité**

87. L'article 134 de la loi sur le système judiciaire attribue aux juges, aux procureurs et aux magistrats instructeurs la même immunité qu'aux membres du Parlement. Il semblerait que les amendements proposés ne tiennent pas compte de l'avis exprimé par la Commission des Communautés européennes dans son rapport (2001), selon lequel : «*Le fait que les agents chargés de l'instruction en matière pénale, exerçant les fonctions qui sont les leurs en Bulgarie (dont certaines relèvent ailleurs de la police), ont la qualité de magistrat est inhabituel. Les demandes de levée de l'immunité adressées au Conseil judiciaire suprême sont rares. À cause de ces dispositions sur l'immunité, il est difficile de connaître l'étendue potentielle de la corruption ou de l'activité criminelle dans la branche judiciaire*». Les amendements législatifs sont justifiés pour améliorer la procédure de levée éventuelle de l'immunité des poursuites pénales.

#### **Rémunération des magistrats**

88. Le projet de loi améliore aussi les règles en matière de rémunération des magistrats (articles 139b à 139g). Ces mesures ne peuvent pas suffire à elles seules pour prévenir la corruption des magistrats mais il faut néanmoins que les juges perçoivent une rémunération suffisante qui les mette normalement à l'abri des tentations de la corruption.

#### **Institut judiciaire national**

89. Le projet de loi prévoit la création de l'Institut judiciaire national (article 146a). Il est normal et légitime que les gouvernements d'aujourd'hui prennent davantage d'intérêt à la formation et à l'éducation continue des magistrats, cherchant à améliorer ainsi l'efficacité individuelle et collective des juges et des autres agents de justice. Dans une société dynamique en cours de transformation, il faut que le pouvoir judiciaire renouvelle constamment ses ressources intellectuelles. Autrement, l'apprentissage du métier de juge aurait été considéré comme l'aveu d'un manque de confiance en soi ou d'une incapacité. Aujourd'hui, la formation à la magistrature est la norme. Il est incontesté que les membres de la magistrature sont très pris par l'exercice de leurs fonctions et il n'est pas réaliste de croire qu'ils se chargeront eux-mêmes de leur propre perfectionnement professionnel. La nécessité de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire n'est pas un argument valide à opposer à la conviction qu'il est souhaitable d'améliorer l'information des juges.

90. Tant que la formation et l'éducation des magistrats restent entre les mains du Conseil judiciaire suprême, des juges ou d'une institution autonome et indépendante de l'exécutif, il ne devrait y avoir aucune crainte que les programmes d'enseignement puissent compromettre l'indépendance de la justice. Il faut que le Conseil judiciaire suprême ait un rôle d'initiative et encourage l'éducation continue des juges. Une autre formule peut consister à créer un centre de formation judiciaire géré par une organisation non gouvernementale, dans lequel le ministère de la justice pourrait, par exemple, être représenté au conseil d'administration. Il est incontestable que l'administration de la justice entraîne des dépenses substantielles pour l'État et les gouvernements ont le droit de veiller à ce que les ressources procurées au système judiciaire soient utilisées efficacement et effectivement. L'objection exprimée par le Conseil judiciaire suprême, le 10 avril 2002, au sujet de la création d'un Institut judiciaire national qui relève de l'autorité du ministère de la justice me semble justifiée et mérite de retenir l'attention.

91. Je suis pleinement d'accord avec la proposition tendant à ce que la formation soit ouverte aussi aux procureurs, aux magistrats instructeurs et au personnel administratif. D'après la constitution bulgare, les procureurs et les magistrats instructeurs font partie de la branche judiciaire et les décisions qui prévoient d'améliorer l'administration de la justice doivent s'appliquer aussi à ces catégories d'agents.

### **Annexe III**

92. Les principes fondamentaux de l'organisation du pouvoir judiciaire sont énoncés par la constitution depuis 1991. La constitution établit les règles générales au sujet du pouvoir judiciaire, à savoir l'indépendance des tribunaux et des juges, l'organisation des juridictions et des services des poursuites et le rôle du Conseil judiciaire suprême. Les dispositions constitutionnelles sur le Conseil judiciaire suprême ont une grande importance parce qu'elles modifient totalement le système judiciaire qui existait précédemment. L'article 129, qui établit un organe spécial doté de vastes compétences à l'égard des tribunaux et des juges, a changé radicalement la position du ministre de la justice. Les conseils judiciaires à compétence nationale ont endossé les attributions exercées précédemment par l'exécutif. La constitution a créé le cadre et la base nécessaires à la législation ordinaire en la matière. La loi sur le système judiciaire a été adoptée en 1994. Elle a été profondément remaniée en 1998. Le projet actuellement à l'examen propose de nouveaux amendements de cette loi, principalement dans trois domaines : les compétences du Conseil judiciaire suprême, certains aspects en rapport avec l'inamovibilité des juges et la formation des magistrats, spécialement la création d'un Institut judiciaire national.

93. Comme l'indique l'exposé des motifs de la loi portant amendement de la loi sur le système judiciaire, les engagements pris par la Bulgarie dans son Programme national pour l'adoption des acquis et les priorités mentionnées dans le Partenariat d'accès rendent nécessaire un renforcement du système judiciaire et spécialement de la formation professionnelle des magistrats ainsi qu'un meilleur fonctionnement du Conseil judiciaire suprême. Je voudrais concentrer essentiellement mes commentaires sur ces deux aspects.

#### 1. Dispositions concernant le rôle du Conseil judiciaire suprême

94. Les amendements nouveaux ne modifient pas substantiellement le rôle du Conseil. Comme je l'ai dit plus haut, la position du Conseil est décrite clairement dans la constitution qui lui attribue des compétences définies largement et la loi ordinaire ne peut pas modifier cette situation<sup>[1]</sup>. Les amendements proposés aujourd'hui ont un caractère plutôt technique. (L'article 20, par.2, 5) concerne, par exemple, le cas de l'élection d'un membre qui ne remplit pas les conditions prévues par la loi.) L'article 27 attribue au conseil des compétences nouvelles qui n'appellent aucune objection (par. 10 à 15). Il est la conséquence logique de la position très forte donnée au conseil. Étant donné le libellé de l'article 27 (1) par. 3, le Conseil judiciaire suprême détermine les effectifs non seulement des juges mais aussi des procureurs, des magistrats instructeurs, des huissiers de justice, des juges de l'enregistrement et des agents de justice de tous les tribunaux, des services des poursuites et des services de l'instruction, tandis que le ministre (article 30, par. 6) peut seulement faire des propositions et émettre des avis sur la légalité des propositions émanant du Conseil judiciaire suprême. On peut se demander quel est exactement le rôle du ministre de la justice<sup>[2]</sup>. Afin de renforcer sa capacité institutionnelle et ses moyens d'assumer ses tâches de gestion, le Conseil judiciaire suprême crée et étoffe progressivement sa propre administration. Attendu que le Conseil judiciaire suprême se compose non seulement de juges mais aussi de procureurs et de magistrats instructeurs, il est évident qu'il se substituera au ministère de la justice, devenant un organe doté de toutes les compétences administratives et de toutes les structures organisationnelles caractéristiques d'un ministère de la justice. C'est ce qui ressort très clairement du chapitre 16 sur l'administration des organes du pouvoir judiciaire. L'article 187, par. 2, déclare que l'administration des organes du pouvoir judiciaire est l'administration du Conseil judiciaire suprême, de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative, du Procureur général, du Service des poursuites près la Cour suprême de cassation, du Service des poursuites près la Cour suprême administrative, du Service national de l'instruction, des tribunaux, des services des poursuites et des services de l'instruction. Dans le domaine de l'administration des organes du pouvoir judiciaire, le ministre de la justice agit en coordination rigoureuse avec le Conseil judiciaire suprême (article 188, par. 2). L'administration du Conseil judiciaire suprême est dirigée par le titulaire de la nouvelle fonction administrative de secrétaire général. Ce mode d'organisation va très loin pour créer un conseil fort, possédant de très solides compétences en matière d'administration et de prise des décisions, tandis que le ministre a plutôt une fonction de donneur d'avis. Ce modèle n'est pas fréquent dans les pays de l'UE.

95. Il s'apparente plutôt à celui qui existe actuellement en Hongrie. La formule hongroise n'est pas exempte de critiques. Pour certains, le fonctionnement du Conseil est plutôt bureaucratique et alourdit les tâches administratives imposées aux juges<sup>[3]</sup>. Pour d'autres, c'est en fait l'administration du conseil, composée de fonctionnaires, qui détient le pouvoir véritable et non pas le conseil lui-même. Un grand nombre des agents de cette administration travaillaient, avant la réforme, dans le service correspondant du ministère de la justice et leur état d'esprit est toujours celui d'autrefois, c'est-à-dire de l'époque où les tribunaux étaient clairement subordonnés à l'administration du ministère.

96. Cependant, dans le modèle bulgare, il subsiste au ministère de la justice, une structure, le *corps d'inspection* (chapitre 4), qui inspecte les activités administratives des tribunaux et fait rapport à leur sujet conformément aux dispositions pertinentes. Bien que le corps d'inspection n'ait aucun pouvoir de supervision ni aucune autorité administrative à l'égard de la branche judiciaire, il procède à des inspections régulières des tribunaux pour suivre le cours des affaires civiles et pénales devant les juridictions inférieures et pour veiller au respect des normes applicables au déroulement des affaires devant les tribunaux. Le corps d'inspection analyse et résume les affaires et les décisions des juges et fait rapport au Conseil judiciaire suprême sur les sujets susceptibles d'influer sur la promotion ou de justifier des mesures disciplinaires.

97. Le rôle du corps d'inspection qui relève du ministère de la justice n'est pas très clair si l'on considère l'élargissement des compétences du Conseil judiciaire suprême.

#### 2. Formation des juges

98. L'article 146a introduit dans le système judiciaire bulgare une institution nouvelle chargée de la formation de tous les magistrats, l'Institut judiciaire national. C'est une solution très positive. Il est, à mon avis, très judicieux de prévoir que l'institut, qui est un organe dépendant du second niveau dans la structure du ministère de la justice, sera financé par le budget du ministère des finances et par des programmes et des projets internationaux. Certains doutes existent cependant au sujet du rôle de l'institut. Dans la plupart des pays, l'autorité judiciaire se compose *exclusivement de juges* au sens strict et l'école spéciale a seulement pour fonction de former les juges. En Bulgarie, la branche judiciaire comprend *les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs*, qui ont tous le titre de magistrat. Dans ces conditions, il pourrait être difficile, en pratique, qu'un institut commun organise la formation de toutes les catégories. Il me semble que la disposition à cet effet a une portée très générale, alors qu'elle devrait être beaucoup plus détaillée et décrire précisément le fonctionnement de l'institution au lieu d'énoncer seulement une solution théorique.

[1] Le rapport sur la justice bulgare qui figure dans l'ouvrage intitulé «Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence», publié par Central European

University Press, Budapest 2001, déclare : «Le Conseil judiciaire suprême a de vastes compétences : il fixe l'effectif des juges, établit le projet de budget de la justice et le soumet au gouvernement, propose au président de la République les candidatures aux fonctions de président de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême et exerce en outre le pouvoir disciplinaire. Une caractéristique assez exceptionnelle est la compétence en matière de nomination et de révocation des juges qui est reconnue au conseil. En tant qu'organe doté du pouvoir de nomination, le conseil possède aussi le pouvoir de lever l'immunité des juges à la demande du Procureur général. Il faut rappeler néanmoins que le conseil est l'organe représentatif des trois catégories qui constituent la magistrature (les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs) et que ces trois catégories n'élisent que onze membres du Conseil. Onze autres membres sont élus par le parlement, tandis que le président de la Cour suprême, le président de la Cour administrative suprême et les procureurs généraux sont membres d'office du conseil.

En Bulgarie, le projet de budget de la branche judiciaire est établi et soumis au gouvernement par le Conseil judiciaire suprême. La Cour constitutionnelle bulgare a jugé que l'exécutif n'exerce aucun pouvoir dans la procédure d'établissement du budget de la justice et qu'il a l'obligation d'incorporer la proposition du conseil au projet de budget de l'État pour la soumettre à l'Assemblée nationale. Le gouvernement peut formuler ses propres propositions et ses propres objections mais il ne peut pas modifier le projet de budget dressé par le conseil.»

[2] Il est utile de rappeler ici que l'étendue des compétences du ministre de la justice a donné lieu à un débat en 1998/1999. Les amendements de la loi sur le système judiciaire introduits en novembre 1998 ont élargi la participation du ministre aux activités opérationnelles du Conseil judiciaire suprême en donnant au ministre le pouvoir de faire des propositions concernant la nomination, la promotion, la rétrogradation, la mutation et la révocation des juges, la levée de l'immunité des juges et leur suspension et l'engagement de poursuites disciplinaires contre un membre de la magistrature. Ces amendements ont aussi reconnu au ministre le pouvoir «d'attirer l'attention des juges [sauf les juges des deux cours suprêmes] sur ce qui apparaît au ministre comme des irrégularités» dans le traitement des affaires et d'en informer dûment le Conseil judiciaire suprême. Même des compétences aussi limitées ont été perçues par beaucoup comme une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, voire comme une atteinte à l'indépendance de la justice. La Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la constitutionnalité des compétences élargies du ministre et a reconnu leur légalité dans son arrêt du 14 janvier 1999, déclarant notamment que le droit du ministre de la justice de soumettre une motion à l'effet de la nomination, de la promotion, de la rétrogradation, de la mutation et de la révocation des juges ne viole pas les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice, attendu que le [Conseil judiciaire suprême] est le seul organe habilité à prendre les décisions dans ces matières. Le ministre n'a pas le droit de vote pour la prise de ces décisions.

[3] En ce qui concerne la notation des juges, par exemple, le conseil fixe les critères mais l'évaluation proprement dite, qui exige énormément de temps, incombe aux juges.