



Strasbourg, le 29 mars 2011

Avis n°610 / 2011

CDL-AD(2011)004
Or. angl.

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

AVIS

**RELATIF AU PROJET DE LOI SUR LES JUGES ET LES
PROCUREURS DE LA TURQUIE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 86^e session plénière
(Venise, 25-26 mars 2011)**

sur la base des observations de

**M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM (membre, Allemagne)
M. Bert MAAN (Expert pour le Service du renforcement des capacités
en matière juridique et de droits de l'homme de la Direction générale
des droits de l'homme et des affaires juridiques, Pays-Bas)**

I. INTRODUCTION

1. Dans une lettre datée du 27 septembre 2010, M. Sadullah Ergin, ministre de la Justice de la Turquie, a demandé un avis sur les projets de lois portant application des amendements constitutionnels approuvés par référendum le 12 septembre 2010. La lettre mentionnait en particulier quatre projets de lois : (1) sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs, (2) sur l'organisation du ministère de la Justice, (3) sur l'organisation de la Cour constitutionnelle et (4) sur les juges et les procureurs. Le présent avis porte sur le projet de loi sur les juges et les procureurs (CDL-REF(2011)002). La Commission de Venise a adopté un avis intérimaire sur le projet de loi sur le Haut conseil des juges et des procureurs de Turquie (CDL-AD(2010)042). Cette loi a été promulguée le 11 décembre 2010, loi n°6087.

2. Les rapporteurs ci-après ont été invités par la Commission de Venise à formuler des observations au sujet de ce projet de loi : M. James Hamilton (Allemagne) et M. Wolfgang Hoffmann-Riem (Allemagne) auxquels s'est joint M. Bert Maan (Pays-Bas) qui a été invité par le Service du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'homme à intervenir en qualité de rapporteur. Leurs observations figurent respectivement dans les documents CDL(2011)001, CDL(2011)002 et DG-HL (2011) 3. Le présent avis repose sur leurs observations.

3. Au cours des discussions avec les autorités turques, celles-ci ont apporté quelques précisions sur le projet de loi sur les juges et les procureurs. L'avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 86^e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011).

II. REMARQUES GENERALES

A. Amendements

4. Le projet de loi sur les juges et les procureurs (ci-après dénommé le « projet de loi ») porte modification de nombreuses dispositions de la loi en vigueur sur les juges et les procureurs de février 1983 (ci-après dénommée la « loi de 1983 ») pour tenir compte des récentes modifications apportées à la Constitution ainsi que de celles apportées à la loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs. La loi de 1983 régit un certain nombre de questions importantes concernant les procureurs et les juges dont les qualifications exigées pour être nommés, la méthode de nomination, les droits et les devoirs des procureurs et des juges, leurs salaires et indemnités, leurs promotion et affectation à des postes et à des fonctions, les procédures disciplinaires et les sanctions, l'enquête et les poursuites en cas de plainte ou de violation de la loi sur les juges et les procureurs, la révocation et la formation continue.

5. Si la loi de 1983 fait l'objet de nombreux amendements, elle demeure pour l'essentiel inchangée et les amendements ne peuvent être considérés comme une réforme globale ou fondamentale. Le projet de loi sur les juges et les procureurs ne saurait donc être considéré comme une nouvelle codification, ni comme introduisant un nouveau type de « philosophie » en matière de réglementation et ne propose pas non plus de nouveaux moyens de protection de l'indépendance de la justice, du moins pas en ce qui concerne les nominations, les promotions, la supervision, l'inspection ou les sanctions disciplinaires.

6. La plupart des amendements font donc simplement suite à la restructuration du Conseil supérieur des juges et des procureurs (ci-après dénommé le « HSYK ») auquel certaines des fonctions du ministère de la Justice ont été transférées.

7. Des amendements de grande envergure concernent aussi les enquêtes et les poursuites pénales à l'endroit des juges et des procureurs, ce dont il faut, dans l'ensemble, se féliciter.

Cela étant, le système pose un certain nombre de problèmes fondamentaux liés essentiellement au rôle du ministère de la Justice et à ses rapports avec le pouvoir judiciaire, qui ne sont pas traités en profondeur dans les amendements.

8. Le projet de loi ne précise pas qu'il est un avant-projet et ne comporte pas non plus de dispositions expliquant les mesures qui seront prises une fois qu'il aura été adopté. Les remarques liminaires (« Guide de lecture ») expliquent que le projet peut encore faire l'objet de modifications ; en d'autres termes, il n'est pas encore définitif, car on ne sait pas au juste si le parlement nouvellement élu le modifiera encore.

9. Les recommandations formulées par la Commission de Venise dans son avis sur le HSYK¹, critiques à plusieurs égards, ne semblent pas avoir été prises en considération dans ce projet de loi.

B. Ajouts possibles

10. Il conviendrait de distinguer clairement la position juridique, le rang et la fonction des juges et des procureurs.

11. Le projet de loi fait une distinction entre le rôle du HSYK et celui du ministère de la Justice. Il s'applique aux juges et aux procureurs « en poste dans les services centraux et provinciaux du ministère » ainsi qu'à ceux qui travaillent pour des organisations internationales. Il est donc difficile à lire. On pourrait envisager de distinguer les juges et les procureurs ordinaires de ceux qui exercent leurs fonctions en dehors du système judiciaire, qui feraient l'objet d'un chapitre distinct par souci de clarté.

III. DISPOSITIONS GENERALES (Chapitre 1, articles 1 à 5)

12. La partie 1 comprend des dispositions générales, dont une définition de l'objet et du champ d'application de la législation et les définitions applicables.

13. La partie 2 énonce les grands principes concernant les droits et les devoirs des juges et des procureurs.

14. L'indépendance des juges et des tribunaux est garantie par la Constitution, en particulier par son article 138, ainsi que par son article 159 révisé. Dans son rapport général sur l'indépendance du système judiciaire (partie 1 : l'indépendance des juges) de mars 2010 (CDL-AD(2010)004), la Commission de Venise explique que l'indépendance du pouvoir judiciaire comporte une composante objective, à savoir qu'elle constitue une caractéristique dont le système judiciaire ne saurait faire l'économie, et une composante subjective, à savoir que toute personne a le droit de voir ses droits et ses libertés établis par un juge indépendant². Dans ce rapport, la Commission de Venise énonce les normes existantes ainsi que les aspects spécifiques de l'indépendance des juges en Europe. Elle souligne en particulier la nécessité de protéger les activités judiciaires contre les influences extérieures et également celle de protéger l'indépendance au sein de l'appareil judiciaire. Cette indépendance peut être mise à mal par des ingérences directes et par des actes qui portent indirectement atteinte aux activités judiciaires. Le besoin de protection ne se limite donc pas aux activités des juges et des tribunaux qui ont directement trait aux décisions judiciaires, mais recouvre aussi d'autres actions pouvant avoir un effet indirect sur les activités judiciaires.

¹ Avis intérimaire relatif au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs (du 27 septembre 2010) de la Turquie, (n°600/2010), CDL-AD(2010) 042.

² Rapport sur l'indépendance du système judiciaire (partie I : l'indépendance des juges), CDL-AD(2010)004, paragraphe 6.

15. C'est la raison pour laquelle il convient de se féliciter de l'article 4, qui n'est pas modifié par le projet de loi. Cet article dispose que les juges s'acquittent de leurs fonctions conformément aux principes de l'indépendance des tribunaux et de l'inamovibilité des juges et interdit à toute personne ou institution de donner des ordres ou des instructions aux tribunaux ou aux juges ou de leur envoyer des circulaires, de leur faire des recommandations ou des suggestions. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et doivent se prononcer en respectant la Constitution, le droit et leur intime conviction, conformément à la loi.

16. Cela étant, ce principe ne suffit pas en soi à protéger l'indépendance des tribunaux et des juges, car il ne traite pas des influences indirectes et/ou subtiles exercées au moment de la prise de décisions judiciaires. Il conviendrait donc d'examiner le projet de loi pour voir si ses règles précises, par exemple, en matière de promotion, de supervision, d'inspection ou de sanctions disciplinaires, prévoient des garanties d'indépendance suffisantes ou si elles créent un climat de contrôle et prévoient des sanctions positives et négatives, d'où le risque pour les juges d'être tentés de se prononcer en tenant compte des attentes d'autres « acteurs », voire d'y être incités. Si le HSYK est devenu un organe indépendant dont le pluralisme a été renforcé, ses activités, notamment celles de ses inspecteurs, risquent de créer un climat de répression pesant sur la capacité des juges de se prononcer, conformément à leur intime conviction, sur la teneur des lois et sur les faits.

17. Il ne faut pas oublier lorsque l'on analyse le projet de loi que la structure globale des promotions, des évaluations, des inspections, des enquêtes etc. ne sera pas modifiée. Dans son avis intérimaire (n°600/2010), la Commission de Venise a déclaré :

« par rapport à la plupart des pays européens, le système d'organisation du pouvoir judiciaire en Turquie est très centralisé et relativement rigoureux, il prévoit de larges pouvoirs de supervision et d'inspection et s'inscrit dans un vaste cadre institutionnel. »³

La Commission de Venise évoque :

« une certaine tradition de politisation de l'administration et de contrôle du pouvoir judiciaire »⁴

Elle ajoute :

« dans ce système, la plupart des aspects relatifs à l'organisation des juges et des procureurs relèvent directement des autorités d'Ankara, y compris pour ce qui est des qualifications, des nominations, des réaffectations, des révocations, des plaintes, des mesures disciplinaires, etc. »⁵

18. La réforme du HSYK est un pas dans la bonne direction, mais ne garantit pas la suppression de la tradition voulant que l'administration soit politisée et le pouvoir judiciaire contrôlé. Elle ne constitue pas en soi une garantie suffisante contre les tentations de simplification des attitudes et des activités judiciaires des juges dans un système centralisé. Les risques sont sérieux, car la structure globale du contrôle et de la supervision des juges n'a pas été modifiée.

³ Avis intérimaire sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs (du 27 septembre 2010) de la Turquie (n°600/2010), CDL-AD(2010) 042, paragraphe 18.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

19. L'article 5 (et d'autres dispositions) sont essentiels compte tenu des risques pour la protection de l'indépendance des cours et des juges. Il est difficile de distinguer les différentes compétences en matière de supervision évoquées à l'article 5.1 et à l'article 5.2 de la supervision du HSYK dont il est question à l'article 5.3. Conformément à l'article 5, la Cour de cassation a le droit de superviser et de contrôler toutes les juridictions civiles, le Conseil d'Etat dispose de ce même droit par rapport à tous les tribunaux administratifs et les divers procureurs généraux ont ce droit par rapport aux jeunes procureurs. Les présidents de tribunaux auraient un droit de supervision sur les juges pour ce qui est du bon fonctionnement de la justice. Une proposition d'amendement de cet article ajoutera une disposition de manière que le HSYK soit compétent pour ce qui est de la supervision des juges et des procureurs sauf pour ce qui concerne les compétences judiciaires propres de ceux-ci.

20. Il est courant que les juridictions supérieures, telles que celles mentionnées à l'article 5.1, soient autorisées à intervenir en cas de recours contre une décision d'une juridiction inférieure et qu'elles n'interviennent qu'en pareil cas, mais dans la plupart des pays européens, elles n'ont pas de « droit de supervision et de contrôle » sur les juridictions inférieures. Les décisions judiciaires ne devraient faire l'objet d'aucune sorte de supervision ou de contrôle, ni même de révision en dehors des procédures de recours. Dans son avis intérimaire (n°600/2010), la Commission de Venise a encouragé les autorités turques à accélérer le processus de réforme judiciaire en général :

« y compris par la mise en place de cours d'appel régionales qui pourraient servir à renforcer la qualité des procédures judiciaires et des résultats. Dans un tel système, la nécessité d'une inspection centralisée sera moindre et toute contestation d'une décision rendue fera plus généralement l'objet de recours dans le cadre du système ordinaire et non de plaintes devant une autorité centrale de la capitale »⁶.

21. Le projet de loi devrait donc préciser que le droit de supervision et de contrôle par la Cour de cassation ne devrait pas être exercé par rapport à la procédure et la teneur des décisions judiciaires en dehors de procédures de recours.

22. Le droit de supervision que les présidents de tribunaux ont sur les juges (article 5.2) devrait aussi être limité. Il faut indiquer clairement que l'expression « bon fonctionnement de la justice » ne s'applique qu'aux problèmes qui ne sont pas liés directement ou indirectement à la procédure et la teneur des décisions judiciaires.

23. La supervision, dans un souci d'autoréglementation des tribunaux (qui n'incombe pas nécessairement aux seuls présidents), est cependant en principe un bon moyen de veiller à ce que les fonctions officielles soient exercées comme il se doit et rapidement. Une autoréglementation efficace, dans l'exercice des fonctions officielles, semble préférable à un système faisant une large place à une supervision externe et à des sanctions disciplinaires. Dans le système judiciaire turc, cette autoréglementation semble faire défaut, ce qui est sans doute dû, entre autres choses, au fait que le système turc compte de nombreuses petites juridictions et que dans la plupart des tribunaux, chaque juge est son propre « président ». Il pourrait être envisagé de prévoir des tribunaux (plus importants) comptant de « véritables » présidents et des structures d'autoréglementation interne.

24. L'article 5 pourrait fort utilement être revu pour préciser la portée de la supervision et du contrôle pouvant être exercé par des juges de haut rang sur un juge individuel et le lien entre le droit d'inspection et la supervision (voir l'article 99 par exemple). Il est de toute évidence essentiel de protéger l'indépendance du juge qui prend des décisions et il

⁶ Avis intérimaire relatif au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs (du 27 septembre 2010) de la Turquie, (n°600/2010), CD L-AD(2010) 042, paragraphe 86.

semblerait souhaitable d'indiquer clairement que cet article n'entend pas affaiblir ce principe énoncé très clairement à l'article 4.

25. Le texte n'indique pas du tout clairement ce que la fonction de supervision et de contrôle recouvre pour les procureurs.

26. La première phrase de l'article 5.3 tente de définir la compétence de supervision en excluant celle exercée dans le cadre du pouvoir judiciaire. Le libellé n'est pas clair, sans doute en raison de la traduction anglaise. Le Secrétaire de la Commission de Venise a été informé par le ministère turc de la Justice que la supervision est exclue dans l'exercice des compétences judiciaires, à savoir lors du procès, de l'examen du dossier, du prononcé d'une décision, etc. Il faut protéger ces fonctions judiciaires essentielles contre toute intervention directe ou indirecte à l'intérieur du tribunal ou en dehors. L'expression « compétences judiciaires » ou, dans l'ancienne version de la loi « fonctions juridictionnelles » doit être interprétée de manière à englober toutes les activités pouvant avoir un effet sur la procédure et sur le résultat de la décision concrète rendue dans une affaire précise. Cette protection devrait aussi valoir pour les activités de supervision prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article 5.

27. Un amendement à l'article 5 supprime la disposition existante relative au droit de supervision que le ministre de la Justice a sur les juges et les procureurs, qui se limitait jusqu'à présent aux fonctions autres que les fonctions juridictionnelles. L'amendement précise le texte pour indiquer clairement que la supervision ministérielle se limite aux tâches administratives des procureurs, aux travaux et au fonctionnement des commissions de justice civile et administrative et aux juges et aux procureurs exerçant des fonctions administratives au ministère de la Justice et dans les institutions qui lui sont associées ou rattachées ainsi que dans des organisations et des juridictions internationales ou à ceux nommés temporairement ou détachés dans d'autres institutions, conseils ou organisations. Cela étant, on ne sait pas clairement ce qu'il faut entendre par commissions de justice civile et administrative. En outre, la supervision du ministère ne devrait pas couvrir les juges travaillant dans des cours internationales.

28. L'article 3 c) du projet de loi donne une définition large du mot « juge ». En ce qui concerne l'application de ce projet, ce mot ne se limite pas aux personnes qui occupent la fonction de juge, mais recouvre aussi celles qui ont été nommées juges mais occupent des postes administratifs au HSYK, dans des services du ministère de la Justice, des organisations et des juridictions internationales, etc. Une définition aussi large pourrait servir à régler le statut de ces personnes, mais n'est guère utile pour distinguer les fonctions judiciaires exigeant une protection absolue pour garantir l'indépendance des autres fonctions (en particulier administratives). A l'exception de la deuxième phrase de l'article 5.3, une telle distinction n'est pas reprise dans les dispositions relatives à la supervision, à l'inspection, aux sanctions disciplinaires etc.

29. D'une manière générale, il semble que dans les cas où les juges et les procureurs occupent des fonctions administratives au ministère de la Justice, la distinction entre le pouvoir judiciaire ou les procureurs et le pouvoir exécutif tend à s'estomper. De plus, le fait que les juges et les procureurs puissent se voir confier de telles tâches risque de les rendre étatistes et éventuellement de les pousser à rechercher les faveurs du pouvoir exécutif.

IV. RECRUTEMENT ET FORMATION

30. Le projet de loi reprend les dispositions de la loi de 1983 relatives au recrutement, à la nomination et à la promotion avec certains amendements. Point positif, il définit les conditions de recrutement, de nomination et de promotion. Il est cependant important que ces règles ne servent pas indirectement à réduire l'indépendance du pouvoir judiciaire.

31. Le chapitre 2 traite du recrutement des juges et des procureurs et la partie 1 porte sur la période de stage. L'article 8 énonce les qualifications des stagiaires. Parmi les qualités exigées d'un juge ou d'un procureur stagiaire figurent les suivantes (article 8 g) :

« ne pas présenter de problème de santé physique ou mentale ni de handicap s'opposant à l'exercice de la profession de juge ou de procureur dans le pays, et ne pas présenter de handicap tel que des difficultés inhabituelles d'élocution ou de coordination des mouvements pouvant être considérées comme étranges par d'autres personnes ».

Cette disposition est beaucoup trop vaste et ne serait pas jugée acceptable au regard des normes européennes en raison de la manière dont elle traite les personnes présentant un handicap physique ou mental. Le critère de l'étrangeté ne semble pas approprié.

32. L'article 8 h) interdit aux personnes condamnées à une peine de prison de plus de six mois pour un délit intentionnel d'exercer ces fonctions. Il semble inapproprié que toute personne ayant commis intentionnellement une infraction suffisamment grave pour être condamnée à une peine de prison, quelle que soit sa durée, soit jugée apte à être nommée juge ou procureur. Cependant, selon des explications fournies par les autorités turques, il semble qu'elles cherchent à évaluer la nature et la qualité de l'infraction en question.

33. L'article 8 j) exige d'un stagiaire :

« qu'il ne se comporte pas de manière inconvenante dans l'exercice de la profession de juge ou de procureur ».

La difficulté tient sans doute simplement à la traduction, mais en anglais le critère de l'inconvenance qui ferait qu'une personne ne peut exercer la fonction de juge ou de procureur semble totalement inapproprié.

34. Etant donné que dans le système actuel, il n'est possible de devenir juge ou procureur qu'après la période de formation initiale prévue au chapitre 2, il pourrait être envisagé de supprimer la limite d'âge fixée à l'article 8 k).

35. L'article 9 a) porte, de manière très détaillée, sur les examens écrits et les entretiens auxquels les juges et les procureurs stagiaires sont soumis. Une longue liste de sujets d'examen est dressée. Elle n'inclut pas la protection garantie par la Constitution et la loi aux suspects, aux victimes et aux témoins ni les droits de l'homme, comme le recommande le paragraphe 7 de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans le cas des procureurs⁷. Lors de l'entretien, le jury doit évaluer les candidats de plusieurs points de vue dont le suivant :

⁷ « 7. La formation constitue à la fois un devoir et un droit pour les membres du ministère public, tant avant la prise de leurs fonctions que de manière permanente. En conséquence, les Etats doivent prendre toutes les mesures appropriées pour assurer aux membres du ministère public une formation adéquate, tant avant la prise de leurs fonctions que dans le cours de leur exercice. Il convient notamment que ceux-ci aient été dûment informés sur :

...

b. la protection garantie par la Constitution et la loi aux suspects, aux victimes et aux témoins ;

c. les droits de l'homme et les libertés tels que définis par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et notamment les droits énoncés aux articles 5 et 6 de cette Convention ;

... ».

« l'adéquation des candidats à la profession du point de vue de leur apparence physique, de leur comportement et de leurs réactions ».

De nouveau, il semble curieux que l'apparence physique soit un critère valable de nomination à la fonction de juge ou de procureur. En ce qui concerne le comportement et les réactions, il convient de préciser ce qui est sous-entendu et le type de comportement ou de réaction qui disqualifierait un candidat.

36. En vertu d'un amendement à l'article 9, les personnes qui ont échoué à l'entretien à trois reprises peuvent ne pas être autorisées à passer les examens écrits. Cette interdiction se justifie probablement d'un point de vue pratique pour éviter de devoir évaluer constamment un candidat jugé inapte à trois reprises.

37. Comme le nombre de stagiaires doit correspondre à la charge de travail des juges, il pourrait être opportun que le ministre de la Justice demande au préalable conseil au HSYK avant de le fixer (voir également l'article 9).

38. Dans ce projet de loi, non seulement les candidats à l'entretien ne sont pas jugés par leurs pairs, mais le jury se compose de sept membres dont cinq sont de hauts fonctionnaires du ministère et deux sont choisis par le Conseil exécutif de l'Académie de justice (ce seront probablement des juges comme la partie ci-après semble le laisser entendre). Il se peut fort bien que ces fonctionnaires du ministère de la Justice soient aussi juges, mais la recommandation susmentionnée ne semble pas aller dans ce sens.

39. L'article 10 comprend une disposition selon laquelle les stagiaires doivent, à un certain moment de la formation qui leur est dispensée avant d'entrer en fonctions, être orientés vers la charge de juge ou vers celle de procureur par le ministère de la Justice. S'il semble approprié que ce ministère fixe le nombre total de personnes devant être nommées dans chaque corps, il serait préférable que ce soit le HSYK qui oriente les stagiaires. De plus, du projet de loi, on ne connaît pas vraiment la durée de la formation initiale, qu'il s'agisse de la formation dispensée avant la prise de fonctions ou de la formation continue. Les autorités turques ont informé la Commission de Venise que la formation dispensée avant la prise de fonctions est de deux ans.

40. L'article 12 porte sur la révocation pendant la période de stage. Le premier motif pour lequel un stagiaire peut être remercié alors qu'il a commencé son stage est le suivant : on se rend compte par la suite qu'il ne répond pas à certains des critères de recrutement. Il serait fâcheux qu'une personne qui ne répond pas à certains des critères de recrutement puisse commencer un stage et soit par la suite remerciée en l'absence de toute escroquerie ou abus de confiance.

V. PERFORMANCES PROFESSIONNELLES, PROMOTION ET NOMINATION

41. La loi turque établit, pour les fonctions de juge et de procureur, un système de classes et d'échelons ainsi que différents échelons et grades de promotion qui permettent d'évaluer de manière permanente l'activité des juges et des procureurs. Le Chapitre 2, Partie 2, du projet de loi traite des classes et échelons ; la Partie 3, des échelons et grades de promotion. L'article 21 fixe les conditions de promotion d'un échelon à l'autre. La notion de « qualités morales » en tant que critère de promotion a été supprimée de la liste, ce dont on peut se féliciter. La nouvelle liste de critères comporte un certain nombre d'éléments nouveaux, parmi lesquels le respect des règles déontologiques et le remplacement de l'ancien système d'appréciation par un système révisé d'évaluation et de développement des performances. Les nouveaux critères semblent dans l'ensemble plus appropriés que les anciens critères, et, pour ce qui est des procureurs, contribuent dans une certaine mesure à mettre en œuvre le paragraphe 7 de la Recommandation Rec(2000)19.

42. L'article 23 contient des dispositions révisées qui prévoient des formulaires d'évaluation des performances (pour les juges de rang inférieur à la première classe) et des formulaires de réussite professionnelle (pour les juges de première classe). Il incombe aux différents présidents de tribunaux ou procureurs généraux de remplir ces documents, selon les critères définis à l'article 21. Il semble n'y avoir aucune obligation à ce que les résultats des évaluations effectuées par les juges supérieurs et les procureurs généraux soient examinés avec l'intéressé avant finalisation du formulaire. Ce serait pourtant considéré comme une bonne pratique. La question tout entière de l'évaluation des performances des juges et des procureurs, et des juges en particulier, est une question délicate qui doit être traitée avec une grande prudence, à défaut de quoi elle risque de porter atteinte à l'indépendance du juge concerné. Ces dispositions ne visent apparemment pas les stagiaires, mais plutôt les procureurs et les juges titulaires d'un poste.

43. Outre l'évaluation des performances par des confrères de rang supérieur, un système d'évaluation et de développement des performances par les inspecteurs du HSYK et les inspecteurs judiciaires est également prévu à l'article 24. Le projet de loi est très détaillé, mais il n'explique pas vraiment comment ces évaluations se déroulent ; l'article 24 donne néanmoins à penser qu'il s'agirait notamment d'examiner les données collectées par le système informatique du Réseau judiciaire national. Les formulaires d'évaluation sont apparemment intégrés aux dossiers personnels confidentiels. L'article conclut en indiquant que les procédures et les caractéristiques des formulaires d'évaluation et de développement des performances sont déterminées par règlement.

44. Le projet de loi propose de supprimer l'article 28 de la loi de 1983. Celui-ci prévoit que, dans le cadre d'une procédure de recours donnée, la juridiction d'appel évalue la performance des juges de tribunaux de rang inférieur en leur attribuant une note (excellente, bonne, moyenne ou médiocre). La suppression de cet article semble positive car l'idée de faire entrer l'évaluation des juges de tribunaux de rang inférieur dans le champ de compétence des juridictions d'appel semble quelque peu insolite. Les juridictions d'appel ne devraient pas avoir à évaluer les performances d'un juge exerçant auprès d'un tribunal de rang inférieur. Leur fonction est de connaître de l'application du droit et de statuer au cas par cas.

45. Même si aucune modification n'a été proposée concernant l'article 30, la question se pose de savoir si un juge qui, en raison de la médiocrité de ses performances, se retrouve à deux reprises non éligible pour une promotion devrait être relevé de ses fonctions. Le deuxième paragraphe de cet article ne précise pas quelle chambre du HSYK prend la décision en la matière ni si cette décision est prise par l'ensemble des membres du HSYK.

46. Le Chapitre 2, Partie 4, porte sur l'octroi du statut de première classe et sur l'évaluation de l'activité des juges et procureurs de ce rang. L'article 33, qui est profondément modifié dans le projet de loi, prévoit que, tous les trois ans, le HSYK évalue si les juges de première classe s'acquittent de manière satisfaisante de leur tâche, en prenant en considération les formulaires d'évaluation et de développement de leurs performances remplis par les inspecteurs, leur bilan professionnel, leurs décisions qui ont fait l'objet d'un recours ainsi que d'autres informations relatives à leur activité professionnelle et universitaire. Un tel système risque fortement d'amener les juges à chercher à simplifier leurs décisions judiciaires afin d'obtenir une promotion ou autre gratification, en s'efforçant de satisfaire aux attentes des inspecteurs et de la majorité des membres du HSYK, et ce même pour ce qui est du contenu de ces décisions.

47. Le Chapitre 2, Partie 5, concerne l'affectation des juges et des procureurs. L'article 34 dispose que les juges et procureurs occupant un poste administratif au sein du HSYK ou du ministère de la Justice sont considérés comme exerçant des fonctions de juge ou de procureur. Il peut être peu souhaitable de transférer ainsi des personnes de l'exécutif au corps judiciaire ou au ministère public. Certains pays ont une pratique qui donne la possibilité à ces personnes

en leur qualité de juges ou de procureurs d'acquérir une expérience du processus législatif en travaillant au ministère de la Justice pendant une certaine période. Toutefois, il est essentiel qu'il y ait une délimitation claire dans leurs droits et devoirs lorsqu'ils exercent des fonctions très différentes, d'une part en tant que fonctionnaires au sein d'une hiérarchie et d'autre part en tant que procureurs ou juges indépendants.

48. L'article 35 a trait à l'affectation dans une région différente. En vertu d'une de ses dispositions (qui n'est pas modifiée par le projet de loi), les juges et les procureurs dont les résultats ne sont pas satisfaisants dans une région peuvent être nommés dans une autre région. Là encore, on voit comment cette possibilité peut ouvrir la voie à l'exercice de pressions sur le juge ou le procureur concerné. Il importerait de définir dans la loi les garanties procédurales dont bénéficient les juges et les procureurs assujettis à une réaffectation et d'énoncer clairement les critères d'une telle mutation ainsi que la possibilité, pour le juge ou le procureur, d'être entendu et d'introduire un recours devant un tribunal contre toute décision en la matière.

49. L'article 36 envisage la mobilité des juges et des procureurs d'une branche à l'autre, ce qui ne soulève aucune objection de principe, mais voir paragraphe 47 ci-dessus. L'article 37 porte sur la nomination des juges et des procureurs auprès du ministère de la Justice par le ministre lui-même. Cette procédure semble donner latitude à l'exécutif pour exercer une influence et un contrôle sur le pouvoir judiciaire ou, tout du moins, lui permettre de porter atteinte à l'indépendance de certains juges. Le dernier paragraphe de cet article dispose que :

« À l'exception de ceux qui ne sont pas affectés ou temporairement détachés auprès d'institutions et juridictions internationales, il convient d'obtenir le consentement des personnes qui occupent des postes judiciaires et qui sont affectées aux unités centrales, provinciales et étrangères du ministère. »

Cette disposition est difficile à comprendre, mais ce peut être dû à la traduction. La condition fixée en début de phrase semble particulièrement difficile à comprendre ou à interpréter. Littéralement, elle semble signifier que le consentement est requis uniquement pour la réaffectation de personnes en poste au sein d'organes internationaux vers le ministère de la Justice et non pour les juges et procureurs en exercice. Si tel est le cas, la syntaxe, dans la traduction anglaise, est inutilement compliquée.

VI. MANDAT

50. Le Chapitre 3 concerne le mandat des juges et des procureurs. L'article 44 dispose que ceux-ci ne peuvent être révoqués ni privés de leurs salaires et traitements ainsi que d'autres droits à caractère essentiel, ni être forcés à prendre leur retraite avant l'âge de 65 ans. Les exceptions à ces dispositions sont réservées aux cas où une personne est reconnue coupable d'une infraction exigeant la révocation, est indéniablement incapable de s'acquitter de ses fonctions en raison de son état de santé ou dont on décide qu'elle ne convient pas pour la profession. Ce dernier critère semble quelque peu vague et la notion d'adéquation est une notion très générale.

51. L'article 46 interdit la nomination des époux ou de certains proches parents à la même chambre d'un tribunal. Le troisième paragraphe de cet article est quelque peu étrange, ce qui peut là encore être dû à la traduction :

« Les personnes dont on décide qu'elles ne sont pas à même d'exercer dans leur lieu de travail actuel car il a été déterminé, à l'issue d'une procédure ou de l'examen de faits documentés permettant de conclure qu'il n'y a pas eu faute, qu'elles ne sont pas en mesure de faire preuve de dignité et d'impartialité ou que leur présence dans ce lieu porte atteinte à

l'influence et au prestige de la profession, seront réaffectées sans leur consentement dans la même région. »

On a du mal à comprendre comment une personne qui n'est pas à même de se comporter avec dignité ou impartialité ou dont la fonction porte atteinte à l'influence et au prestige de la profession de juge ou de procureur peut être considérée comme susceptible d'être réaffectée ailleurs et non pas relevée de ses fonctions.

52. Le Chapitre 3, Partie 2, traite des compétences et mandats temporaires, et notamment de la formation et des affectations à l'étranger. Les dispositions relatives à l'envoi de personnes à l'étranger pour formation et aux modalités financières y relatives sont nombreuses et particulièrement détaillées. Les affectations à l'étranger font l'objet de dispositions similaires.

53. Le Chapitre 3, Partie 3, porte sur la fin des mandats de juge ou de procureur. L'article 51 contient des dispositions relatives à la démission. Les juges et les procureurs ont le droit de démissionner sous réserve d'un préavis de un mois. Les magistrats qui quittent leur emploi sans permission ni excuse pendant plus de 10 jours ou qui ne se présentent pas à leur poste pendant un maximum de 30 jours dans l'année sont considérés comme démissionnaires. Il ne semble pas y avoir d'exception dans cette dernière disposition pour les personnes qui sont malades, ce à quoi il conviendrait de remédier. Les juges et les procureurs ne peuvent pas être membres de partis politiques et ceux qui le deviennent sont considérés comme démissionnaires. La question de l'adhésion des juges et des procureurs à des partis politiques est une question qui prête parfois à controverse et il est probablement raisonnable, compte tenu du développement de la Turquie, d'imposer une telle condition.

54. L'article 53 (a) prévoit qu'il est mis fin au mandat d'un juge ou d'un procureur qui fait l'objet d'une décision de révocation ou dont le maintien dans la profession est considéré comme dérangeant. S'il est fort probable que ce dernier critère soit le résultat d'une erreur de traduction, la notion de dérangement comme motif de révocation semble totalement inappropriée.

55. Le Chapitre 4 concerne les horaires de travail et le lieu de résidence (Partie I) ainsi que les congés (Partie 2).

VII. DOSSIERS PERSONNELS ET EVALUATIONS

56. Le Chapitre 5 a trait aux dossiers personnels et d'évaluation ainsi qu'aux cartes d'identité professionnelles. L'article 59 prévoit la tenue d'un dossier confidentiel contenant notamment les formulaires d'évaluation des performances et les formulaires d'évaluation et de développement des performances.

57. Il conviendrait de fixer des règles concernant les dossiers relatifs aux activités professionnelles du personnel judiciaire. Il semble que si l'on prévoit de conserver les formulaires d'évaluation des performances et les formulaires d'évaluation et de développement des performances des juges et des procureurs, ceux-ci devraient avoir le droit de consulter ces documents, d'être informés de leur contenu et de faire des observations en la matière au moment de leur élaboration.

58. En ce qui concerne l'article 60, le terme « dossiers ouverts » devrait être clarifié. Le droit à la protection de la personnalité doit être protégé. Par conséquent, il n'est peut-être pas souhaitable d'inclure des rapports médicaux dans ces dossiers non confidentiels, pas plus que les résultats d'enquêtes disciplinaires et de poursuites pénales, du moins si ces procédures n'ont conduit à aucune sanction. Si des sanctions ont été prononcées, seules les sanctions pour violation grave devraient figurer dans les dossiers non confidentiels. Dans tous les cas,

l'accès aux dossiers personnels devrait être réglementé, c'est-à-dire autorisé pour un certain public seulement.

VIII. DISCIPLINE ET RÉVOCATION

59. Le Chapitre 6 traite des sanctions disciplinaires et des circonstances dans lesquelles de telles sanctions ainsi que la révocation sont autorisées. Le projet de loi n'a pas modifié les conditions requises pour imposer des sanctions disciplinaires. Si certaines de ces conditions manquent de précision, d'autres sont trop générales (par exemple, conduite répréhensible, atteinte au respect et à la confiance qu'inspire la fonction officielle, tenue vestimentaire inappropriée, atteinte à l'harmonie du service, etc.). Ces dispositions peuvent être utilisées à mauvais escient, ne serait-ce que pour sanctionner indirectement des activités judiciaires. A défaut d'être révisées, elles devraient au moins être interprétées strictement de façon à ne pas compromettre la protection de l'indépendance de la justice. Bien qu'aucune référence ne soit faite à l'utilisation de pouvoirs judiciaires dans les dispositions relatives aux sanctions disciplinaires, il pourrait exister des risques d'ingérence indirecte, car les termes qui précisent les conditions requises pour l'imposition de sanctions disciplinaires sont très généraux et souvent vagues. Il en découle un risque que le pouvoir disciplinaire soit utilisé pour sanctionner un juge dont les décisions judiciaires ne sont pas appréciées, sans qu'un tel motif ne soit toutefois invoqué.

60. L'article 62 envisage l'imposition des sanctions disciplinaires suivantes, qui peuvent être prononcées par le HSYK à l'encontre de juges et de procureurs s'il a été établi que leur comportement est incompatible avec les obligations liées à la profession et au poste en question, en tenant compte des circonstances et de la gravité de la situation :

- (a) avertissement ;
- (b) retenue sur salaire ;
- (c) condamnation ;
- (d) suspension de l'avancement à un grade supérieur ;
- (e) suspension de l'avancement à un échelon supérieur ;
- (f) réaffectation;
- (g) révocation.

61. Les dispositions relatives aux sanctions disciplinaires et à la révocation posent un problème fondamental, à savoir qu'aucune voie de recours n'est prévue pour contester la décision devant une juridiction de droit. Il faudrait y remédier en modifiant l'article 159 de la Constitution.

62. L'article 63 précise qu'un avertissement est une notification écrite appelant l'intéressé à être plus attentif dans l'exercice de ses fonctions. Cette sanction peut être imposée pour divers manquements, notamment l'indiscipline, l'inattention dans son travail, une conduite inappropriée à l'égard de ses collègues et des membres du personnel, ainsi qu'à l'égard des personnes avec lesquelles le juge ou le procureur est en contact dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, un manque de ponctualité, la négligence ou l'exercice partiel de ses fonctions.

63. L'article 64 prévoit une retenue sur salaire en cas d'absence non autorisée. La condamnation est une notification écrite de faute qui peut être imposée en cas de comportement portant atteinte au respect et à la confiance qu'inspire la fonction officielle, discréditant le service par le port de tenues inadaptées, utilisant des instruments appartenant à l'État à des fins personnelles, traitant ses collègues et d'autres personnes de manière inappropriée. Le risque d'abus de pouvoir disciplinaire a été réduit en conférant au HSYK le pouvoir de prendre la décision finale de sanction, mais il demeure. Il est donc fortement recommandé de réviser les règles relatives aux sanctions disciplinaires afin de réduire la liste

des motifs justifiant de telles sanctions, de garantir la proportionnalité et de limiter les sanctions disciplinaires aux violations graves des obligations liées aux fonctions de juge ou de procureur.⁸

64. L'article 65 (e) contient une disposition qui est inintelligible :

« Non notification au Conseil d'activités commerciales ou lucratives de son époux/se, d'enfants mineurs ou de "interdicted children" dans un délai de 15 jours. »

Cette disposition pose manifestement un problème de traduction.

65. En outre, les juges et les procureurs peuvent être condamnés pour non-respect des instructions données par le ministère de la Justice en vertu de la législation pertinente et défaut de supervision sur des bureaux et administrations. L'article 65 (g), qui prévoit comme motif « toute conduite qui porte atteinte à l'harmonie du service » manque quelque peu de précision.

66. En vertu de l'article 66, l'avancement à un grade supérieur peut être reporté d'une année pour les personnes qui manquent régulièrement de ponctualité, contractent une dette dont elles sont incapables de s'acquitter, s'abstiennent de déclarer des biens ou ne se présentent pas au travail pendant quatre à neuf jours consécutifs.

67. L'article 67 permet la suspension de l'avancement à un échelon supérieur durant deux années pour absence, sans autorisation ou excuse recevable, d'une durée totale de 15 jours maximum au cours de l'année calendaire, exercice d'activités interdites aux membres de la profession ou d'activités commerciales incompatibles avec les obligations liées à la profession.

68. Au titre de l'article 68, un juge ou un procureur peut être sanctionné par une mesure de réaffectation dans le cas suivant :

« conduite et activités répréhensibles ou inappropriées entraînant une atteinte à l'honneur et à l'autorité de la profession ou à l'honneur et à la dignité personnels ».

69. Il peut l'être également s'il :

« donne l'impression, par ses performances professionnelles et son comportement, qu'il n'est pas en mesure de s'acquitter correctement, et d'une manière impartiale, de ses fonctions ».

70. Enfin, la sanction de réaffectation peut lui être imposée s'il :

« donne l'impression qu'il s'acquitte de ses fonctions en prenant des décisions fondées sur l'affectif ou pour favoriser une partie tierce ».

71. Donner l'impression de faire quelque chose, et non pas le faire réellement, ne semble pas être un critère approprié pour imposer une sanction sévère à un juge ou un procureur. En effet, la perception peut être totalement erronée et il devrait être nécessaire de prouver l'inconduite du juge ou du procureur concerné, plutôt que de s'en tenir au sentiment de certaines personnes. A l'article 68 (e), cette vision est poussée à l'extrême en autorisant la réaffectation d'un juge dont on considère qu'il a :

« donné l'impression qu'il s'est livré à des actes de corruption ou d'extorsion, malgré l'absence de preuve matérielle ».

⁸ Avis intérimaire relatif au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et les procureurs (du 27 septembre 2010) de la Turquie, (n°600/2010), CDL-AD(2010) 042, paragraphe 57.

72. On peut opposer ce dernier article à l'article 68 (f), qui prévoit également la réaffectation d'un juge qui :

« sollicite un cadeau directement ou par un intermédiaire, ou accepte un cadeau offert en vue d'obtenir une faveur même en dehors du cadre professionnel, ou exige ou reçoit une rétribution d'une partie à la procédure ».

73. Un tel comportement, s'il est avéré, devrait plutôt être sanctionné par la révocation et non par une simple réaffectation, d'autant plus que le simple fait de donner l'impression d'avoir été soudoyé, même en l'absence de preuve, est déjà passible de la même sanction.

74. L'article 69 porte sur la révocation, dont le premier motif concerne les personnes qui ont été visées à deux reprises par une sanction de réaffectation. Etant donné que celle-ci peut être imposée à un juge qui a donné l'impression de faire quelque chose sans toutefois qu'il n'y ait de preuve en la matière, il semble inacceptable d'autoriser la révocation d'une personne soumise par deux fois à une sanction de réaffectation. Hormis cela, la révocation ne semble s'appliquer qu'aux juges et procureurs qui ont commis une infraction pénale, à moins que leur comportement, sans toutefois faire l'objet d'une condamnation, porte atteinte à l'honneur et à la dignité de la profession ou à l'autorité et à l'honneur des fonctions occupées.

75. L'article 71 (que le projet de loi remanie entièrement) énonce le droit à la défense des juges et des procureurs visés par une procédure disciplinaire. En vertu de cet article, la personne concernée doit être informée d'une manière qui indique séparément et clairement les actions qui lui sont reprochées, l'objet de l'enquête ainsi que les lieux, date, heure et caractéristiques des actions présumées. L'intéressé a le droit de demander la déposition du témoin et de réunir les éléments nécessaires à sa défense. Il a le droit d'examiner les dossiers le concernant en personne ou par le biais de son représentant légal, et d'en recevoir copie. Il peut également se défendre oralement ou par écrit devant le HSYK ou par le biais de son représentant légal. Ces dispositions semblent claires et appropriées et les modifications apportées améliorent considérablement le texte. Le droit à la défense sera réglementé de manière plus détaillée, renforçant ainsi la protection des juges et des procureurs concernés. Néanmoins, ces garanties procédurales dans le cadre d'une procédure disciplinaire ne constituent pas un substitut suffisant aux voies de recours judiciaire contre des décisions portant atteinte aux droits subjectifs des juges, et l'absence de tout droit de recours devant une juridiction de droit est une insuffisance majeure du projet de loi.

76. La nécessité d'introduire des dispositions qui prévoient un recours devant un tribunal ne devrait pas se limiter aux sanctions disciplinaires, mais devrait également couvrir d'autres actes susceptibles de porter atteinte au statut ou à l'activité des juges et des procureurs, tels que le refus d'accorder une promotion, l'insertion d'observations (négatives) dans les dossiers personnels, l'attribution à une classe, la réaffectation, etc. Ces aspects pourraient être réglementés dans d'autres textes de loi. Dans un État de droit, il convient d'adopter des dispositions qui prévoient, pour ces cas-là, des voies de recours judiciaire.

77. L'article 72 dispose qu'il n'est pas nécessaire de mener une enquête disciplinaire en sus d'une procédure judiciaire engagée pour le même motif. Cependant, la condamnation ou l'acquiescement de la personne inculpée n'empêche pas l'imposition de sanctions disciplinaires. Ces dispositions semblent appropriées. Une limite de trois ans est prévue pour ouvrir une enquête disciplinaire et une limite de cinq ans pour imposer des sanctions disciplinaires.

78. L'article 73 de la loi de 1983 doit être supprimé. Il donnait au ministre de la Justice le droit d'exiger le réexamen d'une décision disciplinaire. Le HSYK était alors chargé de prendre une décision après avoir procédé à l'examen nécessaire. La suppression de cet article est une évolution positive.

79. En vertu de l'article 74, les sanctions disciplinaires deviennent exécutoires à la date de leur prononcé. Les personnes dont on demande la révocation peuvent être suspendues durant le cours de la procédure et reçoivent alors la moitié de leur salaire. Lorsqu'une sanction disciplinaire moins sévère que la révocation est imposée, son inscription dans le dossier personnel est supprimée à l'issue d'une période de quatre ans. La rémunération ne devrait pas être réduite dans le cadre de ce type de procédure. Il faudrait à cet égard appliquer comme règle générale le maintien de la rémunération jusqu'à la fin du mandat.

80. Le Chapitre 6, Partie 2, concerne la suspension des fonctions, qui peut intervenir lorsqu'une enquête est en cours et qu'il est décidé que le maintien en poste du juge ou du procureur risque de compromettre l'enquête ou le prestige du pouvoir judiciaire. La décision en la matière appartient au HSYK. La personne suspendue reçoit deux tiers de son salaire.

81. En vertu de l'article 80, la suspension est levée lorsqu'une procédure pénale est abandonnée ou qu'une sanction disciplinaire autre que la révocation est imposée, ou lorsqu'un acquittement ou une décision de ne pas engager de poursuites pénales est prononcé(e), ou encore lorsqu'une sanction de nature moins sévère que la révocation est imposée à ce stade. Conformément à l'article 81, la durée de la suspension ne peut excéder 18 mois.

IX. ENQUETE ET POURSUITES

82. La Partie 1 du Chapitre 7 porte sur les enquêtes et la Partie 2, sur les poursuites pénales. Le projet de loi remanie en profondeur les dispositions y relatives.

83. L'article 82 supprime l'obligation d'obtenir l'autorisation du ministre de la Justice pour ouvrir une enquête pénale. En vertu de la nouvelle disposition, il incombe aux inspecteurs du HSYK, sur approbation de ce dernier, de mener les enquêtes pénales visant à déterminer si un juge ou un procureur a commis une infraction pénale en relation avec ou dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, ou en relation avec une conduite jugée incompatible avec les obligations liées à son statut et à ses fonctions. L'enquête peut également être confiée à un juge ou à un procureur d'un rang supérieur à celui de la personne concernée. Dans le cas des juges et des procureurs engagés au ministère de la Justice, l'enquête peut être conduite par les inspecteurs judiciaires, sous réserve d'autorisation du ministre, mais aussi par un juge ou un procureur de rang supérieur.

84. Cela étant, en vertu de l'article 82, qui est conforme à l'article 159 de la Constitution, l'autorisation du ministre de la Justice, en sa qualité de Président du Conseil, reste nécessaire, même si la chambre compétente du HSYK doit d'abord faire une proposition. Par conséquent, il faudrait peut-être envisager de transférer les compétences du ministre au HSYK et à ses inspecteurs dans les passages soulignés dans la disposition suivante :

« L'enquête préliminaire et, le cas échéant, l'instruction et l'examen de la question de savoir si des juges et des procureurs ont commis une infraction en relation avec ou dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions ou si leur conduite est compatible avec les obligations liées à leur statut et leurs fonctions est menée par les inspecteurs du Conseil, sur approbation du Président du Conseil et sur proposition de la chambre compétente. »
(premier paragraphe de l'article 82)

et :

« L'enquête préliminaire, l'instruction et l'examen concernant des juges et des procureurs exerçant dans les unités centrales, provinciales et étrangères du ministère de la Justice et les institutions qui lui sont rattachées et associées, des juges et des procureurs exerçant dans des institutions ou des juridictions internationales, des juges et des procureurs exerçant dans d'autres institutions, conseils ou organisations au titre d'une

autorisation ou d'un détachement temporaires, les procureurs pour ce qui est de l'exercice de leurs fonctions administratives, le Président et les membres de la commission de justice pour ce qui est de leurs fonctions liées à cette dernière, sont menés par les inspecteurs judiciaires, sur autorisation du ministre. L'instruction et l'examen peuvent également être menés par un juge ou un procureur de rang supérieur. Les juges et les procureurs chargés de l'examen et de l'instruction ont les compétences d'un inspecteur judiciaire. » (troisième paragraphe de l'article 82)

La Commission de Venise recommande que l'article 159 de la Constitution soit modifié afin d'autoriser un recours juridictionnel.

85. L'article 84 du projet de loi définit les droits à la défense des juges et des procureurs. Ces droits semblent très formels et limités. À l'heure actuelle, avec toutes les possibilités dont on dispose en matière de communication et de déplacement, la défense pourrait être améliorée. Ainsi, le juge pourrait protester et demander un réexamen par le président ou vice-président du HSYK ou – dans le cas des inspecteurs judiciaires – ou par le président de la chambre compétente du Conseil d'État.

86. En vertu de l'article 85, l'autorité qui a compétence pour engager des poursuites décide des demandes d'arrestation.

87. Le projet de loi propose de supprimer l'actuel article 86, selon lequel les personnes qui ne sont ni juges ni procureurs mais qui sont complices de ces derniers dans la commission d'infractions font l'objet des mêmes procédures. On ne peut que se féliciter de cette suppression. Il est proposé de modifier l'article 87 de sorte que les enquêtes closes soient transmises non pas au ministère de la Justice, mais au HSYK. La chambre compétente de ce dernier prend la décision d'ouvrir ou non une enquête au vu du dossier préliminaire et d'engager ou non une procédure disciplinaire lorsqu'il n'est pas jugé nécessaire d'intenter une action au pénal. Elle décide d'imposer ou non une sanction après avoir entendu la défense de la personne concernée. Elle peut décider de transmettre le dossier à l'autorité judiciaire compétente s'il est jugé nécessaire d'engager des poursuites pénales. Elle peut transmettre le dossier au ministère en relation avec des sanctions disciplinaires contre des juges ou des procureurs exerçant au ministère.

88. L'article 88 dispose que les juges et les procureurs dont on présume qu'ils ont commis une infraction ne peuvent être arrêtés, fouillés ni interrogés, ni voir leur domicile faire l'objet de perquisitions, à moins d'être pris en flagrant délit. Dans ses avis précédents, la Commission de Venise a critiqué l'exclusion des juges et des procureurs des dispositions relatives à l'arrestation, la fouille ou l'interrogatoire, sauf dans les cas où l'arrestation ou d'autres procédures entraveraient directement le fonctionnement de la justice.

89. Le Chapitre 7, Partie 2, porte sur les poursuites à l'encontre des juges et des procureurs, et le projet de loi propose là encore nombre d'amendements en la matière. En vertu des nouvelles dispositions proposées, lorsque le HSYK, ou le ministère de la Justice dans les cas où le juge ou le procureur concerné y exerce, estiment qu'une action publique est nécessaire, le dossier est transmis au parquet compétent.

90. L'article 90 a trait aux poursuites menées par des procureurs d'un rang supérieur à celui du juge ou du procureur inculpé.

91. Le Chapitre 7, Partie 3, traite des infractions privées (c'est-à-dire des infractions commises par des juges et des procureurs qui ne sont pas directement liées à l'exercice de leurs fonctions). Il dispose que les enquêtes et les poursuites en la matière sont menées par des procureurs de rang supérieur et par des juridictions supérieures. L'article 95 exige que les affaires impliquant des juges et des procureurs soient considérées comme des affaires

urgentes et précise que les procédures y relatives ne doivent pas durer plus de trois mois, à moins qu'il n'existe des obstacles découlant d'obligations légales. La règle principale qui devrait être appliquée en la matière est celle du procès équitable, et non pas celle de la célérité à tout prix.

92. Dans le projet de loi, il est fait référence aux juridictions d'appel régionales ; or, elles n'existent pas encore, bien que la législation qui les établit ait été adoptée. Il est impératif que ces juridictions soient opérationnelles à la date d'entrée en vigueur du projet de loi, à défaut de quoi il n'y aura aucune juridiction compétente pour connaître de ce type d'affaires (voir articles 89 et 90).

X. AUTRES QUESTIONS

93. Le Chapitre 8 a trait à l'inspection des juges et des procureurs. Il a pour effet de transférer cette fonction des inspecteurs judiciaires nommés par le ministre de la Justice aux inspecteurs du Conseil nommés par le HSYK, qui exerce un contrôle sur eux, à l'exception des juges et des procureurs engagés au ministère de la Justice. Là encore, cette réforme mérite d'être saluée.

94. Néanmoins, le chapitre 8 ne définit pas clairement la portée de l'inspection par rapport à l'ensemble des autres compétences en matière de supervision et de contrôle prévues dans le projet de loi. L'article 99, qui attribue aux inspecteurs du Conseil la tâche de superviser les juges pour ce qui est de l'exercice de leurs fonctions conformément aux lois, réglementations, arrêtés et circulaires, etc., est lié à l'article 159 de la Constitution. La Commission de Venise a déjà critiqué le contenu de telles dispositions dans son Avis intérimaire (n° 600/2010), en relation avec l'article 17 du projet de loi relatif au HSYK. Elle a indiqué qu'il serait préférable de réglementer les compétences en matière d'inspection d'une manière plus restreinte et détaillée, avec une plus grande précision et prévisibilité, ce qu'autorise l'article 159 de la Constitution, qui se contente d'énoncer la compétence générale du HSYK sans en réglementer les caractéristiques spécifiques.

95. Même si l'article 99 doit être interprété à la lumière de l'article 5.3, les garanties contre les ingérences dans l'indépendance de la justice semblent faire défaut. Il devrait être expressément énoncé que les procédures d'inspection relatives aux juges pour ce qui est de l'exercice de leurs fonctions conformément aux lois, réglementations, arrêtés et circulaires, ne font pas référence aux lois, réglementations, etc., portant sur les décisions de justice mêmes, mais simplement à des dispositions générales relatives au bon fonctionnement de la justice. La même restriction devrait s'appliquer concernant la question de savoir si le « comportement et la conduite » des juges et des procureurs est « compatible avec les obligations liées à leur profession et leur statut ».

96. Dans son Avis intérimaire (n° 600/2010), la Commission de Venise a déjà critiqué l'absence de disposition, dans le projet de loi relatif au HSYK, sur le droit de recours devant une juridiction de droit contre une décision disciplinaire visant un juge (ou un procureur), à l'exception des cas où il est question de révocation.⁹ Ce problème se trouve à l'article 159 de la Constitution, qui devrait donc être modifié.

97. Le Chapitre 9 concerne les droits financiers et sociaux ainsi que les prestations dont bénéficient les juges et les procureurs. Le projet de loi ne propose aucun amendement en la matière.

⁹ Voir paragraphe 55. Voir également le Rapport sur l'indépendance du système judiciaire (partie I : l'indépendance des juges) de mars 2010 (CDL-AD(2010)004), paragraphes 43 et 82.6.

98. Le Chapitre 10 porte sur la création et les fonctions des commissions de justice. Le projet de loi ne modifie pas ce chapitre, à l'exception d'une modification mineure à l'article 114.

99. Le Chapitre 11 contient des dispositions diverses. Le seul amendement proposé, dont on peut se féliciter, concerne la disposition sur l'adoption d'arrêtés relatifs à la formation continue des juges et des procureurs, tâche confiée conjointement au HSYK et à l'Académie de justice turque, et non plus au ministère de la Justice et à l'Académie.

XI. CONCLUSIONS

100. Le projet de loi est un texte complet et très détaillé qui couvre la plupart des aspects de la vie professionnelle des juges et des procureurs. Il modifie un nombre important de dispositions de la loi de 1983. Si certains des amendements sont relativement simples ou d'ordre technique, d'autres sont plus importants. Cependant, ils ne modifient pas systématiquement et fondamentalement la loi.

101. D'une manière générale, il convient de se féliciter des amendements. Un élément important concerne le transfert des compétences de supervision du ministère de la Justice au HSYK. Ces amendements sont à saluer car ils représentent un pas dans la bonne direction, même si celui-ci est relativement modeste.

102. Un autre amendement positif vise à renforcer les droits de la défense des juges et des procureurs visés par des procédures et des plaintes disciplinaires.

103. Le projet de loi devrait plus encore préciser les conditions préalables aux sanctions disciplinaires, car celles-ci peuvent être détournées pour sanctionner indirectement des activités judiciaires.

104. L'absence de voie de recours contre une sanction disciplinaire est une lacune importante dans l'article 159 de la Constitution, ainsi que dans le projet de loi.

105. Il pourrait également être envisagé de prévoir des tribunaux plus importants comptant de « véritables » présidents et des structures d'autoréglementation interne.

106. Dans l'ensemble, la plupart des dispositions de la loi de 1983 ainsi que les amendements proposés ne suscitent aucune critique. Parmi les questions préoccupantes, cependant, figure la relation entre l'exécutif, sous la forme du ministère de la Justice, et le corps judiciaire et les procureurs, qui, par certains aspects, semble trop étroite et susceptible de compromettre l'indépendance de la justice, en particulier en permettant l'affectation de juges et de procureurs au ministère de la Justice.

107. Certains aspects du système d'évaluation des performances sont également source de préoccupation, ce à quoi il conviendrait de répondre. La fonction de supervision et de contrôle des juges n'est pas clairement définie et sa portée est floue ; on peut se demander si cette fonction ne risque pas d'être utilisée pour mettre à mal l'indépendance des juges et des procureurs. En particulier, le projet de loi devrait préciser que le droit de la Cour de cassation de supervision et de contrôle des juges ne devrait pas être utilisé en relation avec la procédure et la teneur des décisions de justice en dehors d'un processus de recours ; de plus, le droit de supervision des juges par les présidents des tribunaux ne s'applique qu'aux problèmes qui ne sont pas directement ou indirectement liés à la procédure et à la teneur des décisions de justice.

108. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités turques pour toute autre aide dont elles pourraient avoir besoin.