



Doc. 14405

25 septembre 2017

Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les Etats membres du Conseil de l'Europe – exemples sélectionnés

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Bernd FABRITIUS, Allemagne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Le respect de l'État de droit est une des valeurs centrales du Conseil de l'Europe, ce dernier ayant élaboré plusieurs documents dans ce domaine. L'indépendance et l'impartialité de la justice est un élément clé dans ce contexte.

En se référant aux précédentes résolutions de l'Assemblée parlementaire, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme appelle de nouveau tous les États membres du Conseil de l'Europe à mettre pleinement en œuvre le principe de la prééminence du droit. Elle note que l'État de droit est menacé dans certains pays et met l'accent sur la situation en Bulgarie, République de Moldova, Pologne, Roumanie et Turquie. Elle est préoccupée par des tentatives de politisation des conseils de la magistrature et des tribunaux (Bulgarie, Pologne et Turquie), des révocations massives de juges (Turquie) ou des tentatives faites dans ce sens (Pologne) et de la corruption (Bulgarie, République de Moldova et Roumanie). Elle s'inquiète aussi des tendances visant à limiter le pouvoir législatif du parlement (République de Moldova, Roumanie et Turquie).

La commission propose des recommandations concrètes à l'égard de ces cinq pays et se montre particulièrement préoccupée par la situation en Turquie suite aux mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence et aux derniers amendements à la Constitution.

1. Renvoi en commission: [Doc. 13614](#), Renvoi 4087 du 17 novembre 2014 et [Doc. 14172](#), Renvoi 4255 du 25 novembre 2016



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Bernd Fabritius, rapporteur	5
1. Introduction	5
1.1. La procédure et la collecte d'informations	5
1.2. Les enjeux	5
2. L'État de droit en tant que pierre angulaire d'un État démocratique et l'acquis du Conseil de l'Europe	6
2.1. La définition de «l'État de droit»	6
2.2. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	7
2.3. Les travaux de la Commission de Venise	8
2.4. Les travaux du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe	9
2.5. Les travaux d'autres organes du Conseil de l'Europe	9
2.6. Récapitulatif des précédents travaux de l'Assemblée parlementaire sur le sujet	9
3. Exemples sélectionnés de nouvelles menaces contre l'État de droit dans les États membres du Conseil de l'Europe	10
3.1. Bulgarie	10
3.2. République de Moldova	12
3.3. Roumanie	15
3.4. Turquie	17
3.5. Pologne	20
4. Conclusions	22

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire rappelle ses précédentes résolutions relatives au maintien de l'État de droit dans les États membres du Conseil de l'Europe, en particulier les [Résolutions 1594 \(2007\)](#) sur l'expression «principe of the Rule of Law», [1685 \(2009\)](#) sur les allégations d'abus du système de justice pénale, motivée par des considérations politiques, dans les États membres du Conseil de l'Europe» et [2040 \(2015\)](#) «Menaces contre la prééminence du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe: affirmer l'autorité de l'Assemblée parlementaire», la [Résolution 1703 \(2010\)](#) et la [Recommandation 1896 \(2010\)](#) sur la corruption judiciaire, la [Résolution 1943 \(2013\)](#) et la [Recommandation 2019 \(2013\)](#) «La corruption: une menace à la prééminence du droit», ainsi que la [Résolution 2098 \(2016\)](#) et la [Recommandation 2087 \(2016\)](#) «La corruption judiciaire: nécessité de mettre en œuvre d'urgence les propositions de l'Assemblée».
2. L'Assemblée prend note avec inquiétude des graves problèmes relatifs à l'État de droit dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. Dans sa [Résolution 2040 \(2015\)](#), elle regrettait que plusieurs de ses recommandations relatives à la protection et au renforcement de l'État de droit n'aient toujours pas été appliquées dans certains États membres.
3. Pleinement consciente de la diversité des systèmes et cultures juridiques des États membres, l'Assemblée rappelle que le respect de l'État de droit est l'une des valeurs centrales de l'organisation et qu'il est étroitement lié à la démocratie et au respect des droits de l'homme. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) expose l'un des éléments essentiels de cette convention: le principe de l'indépendance et de l'impartialité de la justice. De plus, le Conseil de l'Europe est l'organisation internationale qui a élaboré le plus de documents juridiques et politiques dans ce domaine, dans le cadre des travaux de ses organes statutaires et de ses instances spécialisées telles que la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le Conseil consultatif des juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE).
4. L'Assemblée appelle une nouvelle fois tous les États membres du Conseil de l'Europe à mettre pleinement en œuvre le principe de la prééminence du droit, conformément aux instruments susmentionnés du Conseil de l'Europe et à poursuivre leur coopération avec les organes et instances de ce dernier compétents en la matière.
5. L'Assemblée a examiné de manière approfondie la situation dans cinq États membres: la Bulgarie, la République de Moldova, la Pologne, la Roumanie et la Turquie. Bien que la liste des problèmes constatés dans ces pays ne recouvre pas tous les problèmes relevés dans les États membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée est préoccupée par certains développements récents qui mettent en péril le respect de l'État de droit et, en particulier, l'indépendance de la justice et le principe de la séparation des pouvoirs. Ce risque tient essentiellement aux tendances à limiter l'indépendance de la justice par les tentatives faites pour politiser les conseils de la magistrature et les tribunaux (principalement en Bulgarie, en Pologne et en Turquie), aux révocations massives de juges et de procureurs (Turquie) ou aux tentatives faites en ce sens (Pologne) et aux tendances à limiter le pouvoir législatif du parlement (République de Moldova, Roumanie et Turquie). De plus, la corruption, qui est un problème majeur pour l'État de droit, reste un phénomène très répandu en Bulgarie, en République de Moldova et en Roumanie.
6. En conséquence, l'Assemblée appelle les autorités bulgares:
 - 6.1. à poursuivre la réforme du Conseil de la magistrature, de la justice et du ministère public conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe;
 - 6.2. à renforcer leurs efforts de lutte contre la corruption et, en particulier, à établir une agence de lutte contre la corruption.
7. L'Assemblée appelle les autorités de la République de Moldova:
 - 7.1. à poursuivre la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, de la justice et du ministère public conformément aux recommandations des organes du Conseil de l'Europe;
 - 7.2. à renforcer considérablement leurs efforts pour lutter contre la corruption et, en particulier, à garantir la pleine indépendance des principales institutions compétentes en la matière;
 - 7.3. à s'abstenir de prendre des mesures qui pourraient nuire à la séparation des pouvoirs.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 5 septembre 2017.

8. L'Assemblée appelle les autorités polonaises:
 - 8.1. à s'abstenir de procéder à toute réforme qui pourrait constituer un risque pour l'État de droit et, en particulier, pour l'indépendance de la justice;
 - 8.2. à veiller à ce que la réforme de la justice actuellement en cours soit conforme aux normes du Conseil de l'Europe relatives à l'État de droit, à la démocratie et aux droits de l'homme;
 - 8.3. à coopérer pleinement avec la Commission de Venise et à mettre en œuvre les recommandations de cette dernière, en particulier celles qui concernent la composition et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle.
9. L'Assemblée appelle les autorités roumaines:
 - 9.1. à soutenir un débat public adéquat sur les critères constitutionnels de la levée de l'immunité parlementaire;
 - 9.2. à revoir dès que possible la législation pénale, en exécutant les décisions rendues par la Cour constitutionnelle qui déclarent inconstitutionnels un nombre important d'articles du Code pénal et du Code de procédure pénale;
 - 9.3. à veiller à ce que le gouvernement et le pouvoir judiciaire respectent la séparation des pouvoirs à l'égard des compétences du parlement;
 - 9.4. à soutenir, politiquement et financièrement, l'action de la Direction nationale de lutte contre la corruption, cette dernière devant quant à elle respecter les droits de l'homme fondamentaux au cours des enquêtes criminelles;
 - 9.5. à veiller à ce que l'ensemble de la société roumaine respecte le rôle essentiel et l'autorité de la Cour constitutionnelle.
10. Rappelant sa [Résolution 2156 \(2017\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie, l'Assemblée réitère sa plus vive préoccupation face à l'ampleur des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence et aux amendements à la Constitution adoptés par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et approuvés lors du référendum national du 16 avril 2017. En conséquence, elle appelle les autorités turques:
 - 10.1. à lever l'état d'urgence dès que les circonstances et les menaces qui ont conduit à sa proclamation auront disparu;
 - 10.2. à reconsidérer les amendements à la Constitution approuvés lors du référendum du 16 avril 2017 conformément à l'avis n° 875/2017 de la Commission de Venise, afin que la séparation des pouvoirs soit à nouveau fonctionnelle, en particulier concernant le parlement et la Cour constitutionnelle;
 - 10.3. à s'assurer que tous les décrets-lois d'urgence adoptés par le gouvernement dans le cadre de l'état d'urgence soient approuvés par le parlement et que leur constitutionnalité puisse être contrôlée par la Cour constitutionnelle;
 - 10.4. à mettre fin immédiatement aux révocations collectives de juges et de procureurs par décrets-lois et à s'assurer que le cas de ceux qui ont déjà été révoqués sera révisé par un «tribunal» remplissant les critères de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.
11. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 2178 \(2017\)](#) relative à la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et appelle tous les États membres du Conseil de l'Europe à mettre pleinement en œuvre ces arrêts et à donner politiquement la priorité à ceux qui font apparaître un besoin pressant de procéder à de vastes réformes du système judiciaire.
12. L'Assemblée appelle tous les États membres à promouvoir une culture politique et juridique propice à la mise en œuvre de l'État de droit, conformément aux principes sous-jacents à l'ensemble des normes du Conseil de l'Europe.

B. Exposé des motifs, par M. Bernd Fabritius, rapporteur

1. Introduction

1.1. La procédure et la collecte d'informations

1. À la suite d'une proposition de résolution³ que j'ai déposée le 30 septembre 2014, j'ai été nommé rapporteur sur la question du renforcement de l'État de droit dans les pays d'Europe du Sud-Est grâce à des réformes ciblées du système judiciaire le 10 décembre 2014. À sa réunion d'Erevan (Arménie), la commission a tenu une audition sur la situation en Bulgarie et en Roumanie, à laquelle ont participé deux experts: M^{me} Zdravka Kalaydjieva, ancienne juge à la Cour européenne des droits de l'homme, Sofia (Bulgarie), et M^{me} Cristina Guseth, Directrice de l'organisation Freedom House à Bucarest (Roumanie). Le 19 avril 2016, la commission m'a autorisé à entreprendre des visites d'information en Bulgarie, en République de Moldova et en Roumanie. J'ai donc effectué ces visites à Bucarest (Roumanie) le 24 mai 2016 et à Chisinau (République de Moldova) les 25 et 26 mai 2016.

2. Au vu de développements inquiétants dans certains États membres du Conseil de l'Europe, j'ai déposé, en octobre 2016, une proposition de résolution intitulée «L'État de droit à nouveau menacé dans les États membres du Conseil de l'Europe»⁴, que la Commission permanente a décidé, le 25 novembre 2016, d'intégrer au rapport «Renforcer l'État de droit dans les pays d'Europe du Sud-Est grâce à des réformes ciblées du système judiciaire»⁵. En raison de l'extension de la portée de mon mandat, la commission m'a autorisé, à sa réunion du 24 janvier 2017, à effectuer des visites d'information en Turquie et en Pologne. Avec l'accord de la délégation turque auprès de l'Assemblée parlementaire, ma visite à Ankara a été programmée du 3 au 5 mai 2017. Mais le lendemain de l'adoption de la [Résolution 2156 \(2017\)](#) par l'Assemblée, par laquelle celle-ci a décidé de rouvrir la procédure de suivi à l'égard de la Turquie, nos interlocuteurs turcs ont annulé ma visite, bien que plusieurs rencontres à haut niveau aient déjà été programmées. En conséquence, je n'ai pas pu effectuer de visite d'information dans ce pays. En raison d'engagements électoraux dans mon propre pays, je n'ai malheureusement pas non plus pu me rendre en Bulgarie et en Pologne. Pour m'informer des développements récents dans ces pays, j'ai donc organisé des auditions avec des experts de ces pays devant la commission. Pour ce qui est de la situation en Pologne, la commission a organisé, à sa réunion du 27 avril 2017 à Strasbourg, une audition avec la participation de M. Ireneusz Kamiński (Chaire de droit européen et international, Professeur de droit, Institut d'études juridiques, Académie polonaise des sciences, Varsovie), M. Kamil Zaradkiewicz (Professeur de droit, Faculté de droit et d'administration, Université de Varsovie) et M. Jean-Claude Scholsem (membre suppléant de la Commission de Venise, Professeur émérite de l'Université de Liège, Belgique). Pour la Bulgarie, à sa réunion à Belgrade (Serbie), le 18 mai 2017, la commission a eu un échange de vues avec M. Hristo Ivanov, ancien ministre de la Justice de la Bulgarie, expert en réforme judiciaire et avocat, président du parti politique «Da», Bulgarie.

3. À la suite de la décision de la Commission permanente précitée, la commission a décidé, sur ma proposition, à sa réunion du 27 avril 2017, de modifier le titre du rapport en «Nouvelles menaces contre l'État de droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – exemples sélectionnés».

1.2. Les enjeux

4. La proposition de résolution «Renforcer l'État de droit dans les pays d'Europe du Sud-Est grâce à des réformes ciblées du système judiciaire» rappelle que le bon fonctionnement du système judiciaire et l'indépendance des tribunaux sont des conditions essentielles de l'État de droit. Une justice véritablement indépendante des influences politiques est un élément indispensable de la séparation des pouvoirs dans un État démocratique. La séparation des pouvoirs est plus ou moins solidement établie selon les traditions et les caractéristiques sociales et politiques des différents États. Pour les signataires de cette proposition, dans certains pays, en particulier dans le sud-est de l'Europe, «le bon fonctionnement du système judiciaire prévu par la Constitution est menacé par des évolutions extrajuridiques». Les menaces pour l'État de droit et le principe de la séparation des pouvoirs pourraient découler notamment des larges pouvoirs reconnus au ministère public et des changements apportés à la composition des instances judiciaires autonomes, au sein desquelles l'influence de l'exécutif ou de la majorité parlementaire s'est accrue.

3. [Doc. 13614](#), Renvoi 4087 du 17 novembre 2014.

4. [Doc. 14172](#).

5. Renvoi 4255 du 25 novembre 2016.

5. J'avais initialement envisagé de me concentrer sur la situation dans certains pays d'Europe du Sud-Est, qui faisaient partie de l'Union soviétique ou du bloc communiste avant la chute du rideau de fer et qui sont maintenant membres de l'Union européenne (Bulgarie et Roumanie) ou bénéficient d'une étroite coopération avec cette dernière (République de Moldova). Par la suite, une autre proposition de résolution sur «l'État de droit à nouveau menacé dans les États membres du Conseil de l'Europe», qui porte sur le risque de paralysie des cours constitutionnelles dans certains pays et des mesures d'urgence, dont la révocation d'un grand nombre de juges et de procureurs en Turquie, a été déposée après le coup d'État avorté du 15 juillet 2016 dans ce pays. La commission a été invitée à la prendre en compte pour le présent rapport. D'autres développements ont montré que cette décision était la bonne: au-delà des purges lancées après la tentative de coup d'État, la situation en Turquie s'est révélée encore plus inquiétante, les changements constitutionnels proposés – et approuvés lors d'un référendum controversé le 16 avril 2017 – menaçant la séparation et l'équilibre des pouvoirs dans ce pays. Un autre problème à analyser plus soigneusement est le fonctionnement de la Cour constitutionnelle polonaise. Les récents développements survenus en Pologne au sujet d'une réforme controversée et précipitée du système judiciaire dans son ensemble requièrent aussi une attention urgente.

6. Pour toutes ces raisons, le présent rapport portera sur les cinq États membres du Conseil de l'Europe susmentionnés, à savoir, par ordre alphabétique, la Bulgarie, la République de Moldova, la Pologne, la Roumanie et la Turquie. Je m'efforcerai d'identifier et d'analyser les menaces pour l'État de droit, en particulier pour la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice, notamment à l'aune des éléments suivants: 1) les compétences et le régime de responsabilité des procureurs, y compris du procureur général, et la mesure dans laquelle ils sont protégés de toute influence indue; 2) la situation et les réformes récentes des systèmes judiciaires, et en particulier des conseils autonomes de la magistrature; 3) les autres menaces pour l'indépendance de la justice, dont la corruption; 4) les transferts de compétences, en particulier entre l'exécutif et le législatif, qui limitent la séparation des pouvoirs; et 5) le niveau de respect et de mise en œuvre des normes et recommandations relatives au respect de l'État de droit émises par les organes compétents du Conseil de l'Europe et, pour les pays concernés, par l'Union européenne.

7. Je m'efforcerai aussi de proposer des mesures pratiques et concrètes que l'Assemblée et les États membres concernés devraient envisager afin d'apporter une réponse effective aux menaces à l'État de droit énumérées ci-dessus. Le Conseil de l'Europe et l'Assemblée elle-même ont mené des travaux considérables pour définir «l'État de droit» et fixer et appliquer des normes européennes communes en la matière (voir ci-dessous).

2. L'État de droit en tant que pierre angulaire d'un État démocratique et l'acquis du Conseil de l'Europe

2.1. La définition de «l'État de droit»

8. Selon l'article 3 du [Statut du Conseil de l'Europe](#) (STE n° 1) tout État membre du Conseil de l'Europe doit reconnaître les principes de prééminence du droit, des droits de l'homme et de la démocratie. Ces trois valeurs centrales sont étroitement liées les unes aux autres. «L'État de droit» – encore désigné, en français, par les expressions «primauté du droit» ou «prééminence du droit» (*rule of law* en anglais et *Rechtsstaat* en allemand) – est ou, à tout le moins, devrait être un pilier de tout ordre juridique national et de toute organisation internationale, y compris du Conseil de l'Europe, et figure dans les grands textes politiques et juridiques internationaux⁶. Cependant, aucun texte juridiquement contraignant ne le définit. L'Union européenne a récemment cherché à établir un mécanisme à ce sujet pour ses États membres⁷. Plusieurs documents internationaux contiennent un certain nombre d'indicateurs destinés à aider les acteurs intéressés à évaluer le respect de l'État de droit dans un pays donné⁸. Depuis l'an dernier, le Conseil de l'Europe peut aussi utiliser les indicateurs établis par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), qui seront examinés ci-après.

6. Voir, par exemple, le Document final du Sommet mondial de 2005 des Nations Unies, paragraphe 134, le Préambule du Statut du Conseil de l'Europe et l'article 2 du Traité sur l'Union européenne.

7. Communication de la Commission européenne du 11 mars 2014, [Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit](#), COM(2014)158 final. Voir aussi la [Résolution 2041 \(2015\)](#) et la [Recommandation 2065 \(2015\)](#) de l'Assemblée sur les institutions européennes et les droits de l'homme en Europe.

8. Pour les Nations Unies, voir la publication de 2011 sur les [Indicateurs de l'État de droit](#) et la [déclaration](#) de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale de 2012 sur l'État de droit aux niveaux national et international. Ces indicateurs se concentrent sur trois institutions: la police, l'appareil judiciaire et l'administration pénitentiaire. Pour chaque indicateur, il y a un système de note ou de pourcentage.

2.2. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

9. La Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») a établi que la prééminence du droit est une notion inhérente à tous les articles de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») ⁹. Dans sa jurisprudence, elle fait souvent référence à cette notion par le biais de différentes expressions telles que «la prééminence du droit dans une société démocratique» ¹⁰ ou «l'impératif général de respect de l'État de droit» ¹¹.

10. L'article 6 de la Convention garantit le droit d'accès à des tribunaux indépendants et impartiaux. La Cour a développé une abondante jurisprudence sur cette disposition ¹². Certains de ses arrêts les plus récents, dont l'exécution est actuellement supervisée par le Comité des Ministres, sont intéressants dans le contexte des réformes des systèmes judiciaires et du respect de la prééminence du droit.

11. Dans l'affaire *Oleksandr Volkov c. Ukraine* ¹³, la Cour a constaté quatre violations du droit du requérant à un procès équitable à la suite de sa révocation illégale de son poste de juge à la Cour suprême de l'Ukraine en juin 2010 (article 6.1). La Cour a ordonné, dans le dispositif de son arrêt, que le requérant soit réintégré dans son ancien poste de juge à la Cour suprême dans les plus brefs délais, ce qui a finalement été fait en février 2015. Dans l'intervalle, la réforme constitutionnelle du système judiciaire attendue depuis longtemps a été adoptée.

12. Dans l'arrêt *Báka c. Hongrie* ¹⁴, la Cour a conclu à la violation de l'article 6.1 de la Convention au motif qu'il a été mis fin au mandat du président de la Cour suprême de Hongrie avant sa date normale d'expiration du fait de l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, qui prévoyait la création d'une juridiction suprême, la Kúria, en lieu et place de la Cour suprême. Le requérant n'a pas bénéficié du droit d'être entendu par un tribunal car la cessation de son mandat résultait des dispositions transitoires du nouveau texte constitutionnel, qui ne pouvait faire l'objet d'aucun contrôle juridictionnel. Dans l'affaire *Erményi c. Hongrie* ¹⁵, relative à la cessation prématurée du mandat de vice-président de la Cour suprême du requérant sur la même base légale, il est intéressant de noter que la Cour a conclu qu'il y avait violation du droit au respect de la vie privée, qui inclut aussi l'établissement de relations de nature professionnelle (article 8 de la Convention).

13. Dans plusieurs affaires contre «l'ex-République yougoslave de Macédoine» ¹⁶, la Cour a examiné les requêtes de juges qui avaient été révoqués pour faute professionnelle. Elle a conclu à la violation de l'article 6.1 de la Convention au motif que les instances qui avaient examiné leurs cas (le Conseil suprême de la magistrature ou un collège d'appel de la Cour suprême) n'avaient pas fait preuve de l'indépendance et de l'impartialité requises.

14. Il est déjà arrivé que des doutes quant à l'efficacité des enquêtes au vu du manque d'indépendance et d'impartialité des autorités concernées soient soulevés dans des affaires portées devant la Cour, notamment dans l'affaire *Kolevi c. Bulgarie* ¹⁷, qui portait sur l'impossibilité de mener des poursuites et sur le fait que l'enquête avait été supervisée par un procureur général soupçonné par la famille de la victime d'avoir commandité le meurtre de cette dernière et dans laquelle la Cour a conclu à une violation procédurale de l'article 2 de la Convention (droit à la vie). Dans l'arrêt *S.Z. c. Bulgarie* ¹⁸, la Cour a dit que l'inefficacité des enquêtes était un problème structurel et a appelé les autorités bulgares à prendre les mesures générales nécessaires pour résoudre ce problème.

9. *Stafford c. Royaume-Uni*, Requête n° 46295/99, arrêt du 28 mai 2002, paragraphe 63.

10. Voir, par exemple, *Centro Europa 7 et di Stefano c. Italie*, Requête n° 38433/09, arrêt du 7 juin 2012, paragraphe 156.

11. *Sylvester c. Autriche*, Requêtes nos 36812/97 et 40104/98, arrêt du 24 avril 2003, paragraphe 63, et *P.P. c. Pologne*, Requête n° 8677/03, arrêt du 8 janvier 2008, paragraphe 88.

12. Voir les guides sur la jurisprudence relative à l'article 6 (volets civil et pénal) à l'adresse suivante: www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/guides&c=fr et le rapport de la Division de la recherche du greffe de la Cour «The role of public prosecutor outside the criminal law field in the case law of the European Court of Human Rights».

13. Requête n° 21722/11, arrêt du 9 janvier 2013.

14. Requête n° 20261/12, arrêt du 23 juin 2016. Dans cette affaire, la Cour a également conclu à la violation de l'article 10.

15. Requête n° 22254/14, arrêt du 22 novembre 2016.

16. Arrêts du 7 janvier 2016: *Gerovska Popčevska c. «L'ex-République yougoslave de Macédoine»*, Requête n° 48783/07; *Jakšovski et Trifunovski c. «L'ex-République yougoslave de Macédoine»*, Requêtes nos 56381/09 et 58738/09, et *Poposki et Duma c. «L'ex-République yougoslave de Macédoine»*, Requêtes nos 69916/10 et 36531/11.

17. *Kolevi c. Bulgarie*, Requête n° 1108/02, arrêt du 5 novembre 2009, voir en particulier les paragraphes 201 à 215.

18. *S.Z. c. Bulgarie*, Requête n° 29263/12, arrêt du 3 mars 2015, paragraphes 54-58.

2.3. Les travaux de la Commission de Venise

15. La Commission de Venise s'est employée à aider les États membres à élaborer leur législation relative à l'indépendance de la magistrature et à rendre des avis sur les projets de lois relatifs à la magistrature qui lui étaient soumis. Les avis les plus récents rendus par la Commission de Venise en la matière concernent l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la République de Moldova, le Monténégro, la Serbie et l'Ukraine¹⁹. En 2013, la Commission de Venise a rendu un avis important sur les réformes constitutionnelles controversées en Hongrie²⁰. Elle a aussi publié des études thématiques sur les critères garantissant l'indépendance de la justice (voir, en particulier, le Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I: l'indépendance des juges²¹ et le rapport Nominations judiciaires²²), ainsi que sur le rôle des procureurs (Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire: partie II – le ministère public²³ et la Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Prosecutors²⁴).

16. À la suite de la [Résolution 1594 \(2007\)](#) sur l'expression «principle of the Rule of Law»²⁵, la Commission de Venise a été invitée à mener une réflexion approfondie sur le concept de «*rule of law*» et la notion française de «prééminence du droit», très souvent remplacée par «État de droit». L'ancien président de la commission Serhiy Holovaty (Ukraine/ADLE) a mis en garde à de multiples reprises l'Assemblée contre les risques de méprise dans les anciens pays communistes, où la notion de *rule of law* est interprétée dans le sens de «dictature de la loi». En conséquence, en mars 2011, la Commission de Venise entreprenait une étude sur la notion de prééminence du droit. Elle constatait que «la prééminence du droit au sens propre fait partie intégrante de la société démocratique» et qu'elle «impose aux décideurs de traiter toute personne de manière digne, égale et rationnelle, dans le respect du droit et en mettant à sa disposition des voies de recours pour contester la légalité d'une décision devant des juridictions indépendantes et impartiales, selon une procédure équitable». La Commission de Venise ne défend pas une vision purement formaliste de la prééminence du droit, qui se contenterait d'imposer que tout acte d'un agent public soit autorisé par la loi. Elle relève aussi que la notion de prééminence du droit apparaissait rarement «dans les anciens pays socialistes où régnait autrefois la notion de *légalité socialiste*»²⁶.

17. En mars 2016, la Commission de Venise a adopté la [Liste des critères de l'État de droit](#), qui a déjà été approuvée par le Comité des Ministres et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et devrait l'être prochainement par l'Assemblée²⁷. La Commission de Venise estime qu'il y a consensus sur les éléments centraux couverts par les expressions *Rule of Law*, *Rechtsstaat* et *État de droit* (bien qu'elles aient des origines historiques différentes²⁸); ces éléments sont la légalité, la sécurité juridique, l'interdiction de l'arbitraire, l'accès à la justice, le respect des droits de l'homme, la non-discrimination et l'égalité devant la loi. Elle traduit ces principes de base en questions concrètes. De plus, elle donne deux exemples concrets de dangers pour la prééminence du droit: 1) la corruption et les conflits d'intérêts; et 2) la collecte de données et la surveillance. La Liste des critères de l'État de droit définit donc celui-ci par son contenu. C'est un outil qui peut être utilisé par toute personne ou instance intéressée (autorités nationales, organisations internationales, organisations non gouvernementales (ONG), universitaires ou simples citoyens). La Commission de Venise précise toutefois que l'État de droit ne doit pas être appliqué de la même manière dans tous les pays au

19. Voir, en particulier, Moldova: Projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges, [CDL-AD\(2014\)006](#), Law on professional integrity Testing No. 325 of 23 December 2013 (Lustration Law), [CDL-REF\(2014\)041](#) (anglais uniquement); Ukraine: Projet de loi sur l'indépendance des juges, [CDL-AD\(2013\)034](#); Arménie: Projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire, [CDL-AD\(2014\)021](#); Bosnie-Herzégovine: Projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs, [CDL-AD\(2014\)008](#); Géorgie: Draft Law on Disciplinary Liability and Disciplinary Proceedings of Judges; [CDL\(2014\)045](#) (anglais uniquement); Serbie: Projets d'amendements à la Loi relative au Haut Conseil Judiciaire [CDL\(2014\)041](#); Monténégro: Draft Law on the Rights and Duties of Judges and on the Judicial Council, [CDL-REF\(2014\)044](#) (anglais uniquement).

20. [CDL-AD\(2013\)012](#), Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, adopté par la Commission de Venise à sa 95^e session plénière, Venise, 14-15 juin 2013. Voir aussi les travaux de l'Assemblée à ce sujet: [Doc. 13229](#) (2013) de la commission de suivi et [Résolution 1941 \(2013\)](#).

21. [CDL-AD\(2010\)004](#), adopté lors de la 82^e session plénière, Venise, 12-13 mars 2010.

22. [CDL-AD\(2007\)028](#), adopté lors de la 70^e session plénière, Venise 16-17 mars 2007.

23. [CDL-AD\(2010\)040](#), adopté à la 85^e session plénière, Venise, 17-18 décembre 2010.

24. [CDL-PI\(2015\)009](#), Strasbourg, 30 juin 2015.

25. Voir le rapport de M. Erik Jurgens (Pays-Bas, SOC), [Doc. 11343](#).

26. [CDL-AD\(2011\)003rev](#), «Rapport sur la prééminence du droit», Étude n° 512/2009, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 86^e session plénière, 25 et 26 mars 2011, paragraphes 15-16 et 33.

27. Voir le rapport de M. Philippe Mahoux (Belgique, SOC), [Doc. 14387](#).

28. Le concept de «*rule of law*» est le produit de la culture juridique anglaise, tandis que les expressions françaises et allemandes ont leur origine sur le continent.

mépris des contextes juridiques, historiques, politiques, sociaux et géographiques. Si les principaux «ingrédients» sont constants, leur application peut varier d'un pays à l'autre (voir paragraphe 34 de la Liste des critères de l'État de droit).

2.4. Les travaux du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

18. Bien que le Commissaire aux droits de l'homme se concentre principalement, dans ses travaux, sur les questions relatives aux droits de l'homme, il a attiré, à plusieurs occasions, l'attention sur l'indépendance ou la bonne administration de la justice, en particulier en ce qui concerne l'Albanie, la Géorgie, la Hongrie, la Pologne, la République de Moldova, la Fédération de Russie, la Turquie et l'Ukraine²⁹.

2.5. Les travaux d'autres organes du Conseil de l'Europe

19. Bien qu'il n'y ait pas de mécanisme spécifique chargé de surveiller le respect de l'État de droit dans les États membres du Conseil de l'Europe en dehors des avis de la Commission de Venise mentionnés plus haut, il existe plusieurs outils et mécanismes visant à aider les États membres à réformer leur système juridique, dont le [Conseil consultatif des juges européens \(CCJE\)](#), le [Conseil consultatif des procureurs européens \(CCPE\)](#), le [Groupe d'États contre la corruption \(GRECO\)](#) et la [Commission européenne pour l'efficacité de la justice \(CEPEJ\)](#).

20. De plus, le Comité des Ministres a également fait plusieurs recommandations concernant le fonctionnement de la justice et du ministère public, dont la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12](#) sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités, la [Recommandation CM/Rec\(2012\)11](#) sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale et la [Recommandation \(2000\)19](#) sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale. Il a aussi publié un document intitulé «Le Conseil de l'Europe et la prééminence du droit: un aperçu» ([CM\(2008\)170](#)).

21. En avril 2016, le Comité des Ministres a adopté le [Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire](#), qui a pour but de guider et de soutenir les États membres dans la mise en œuvre des mesures concrètes nécessaires pour renforcer l'indépendance et l'impartialité de la justice, tout en reconnaissant la diversité de leurs systèmes juridiques.

22. Les questions relatives au fonctionnement de la justice et des autres institutions démocratiques des États membres sont également examinées dans les rapports annuels du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, notamment dans le quatrième et plus récent de ces rapports, publié en 2017 et intitulé «[Populisme – Le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe?](#)».

2.6. Récapitulatif des précédents travaux de l'Assemblée parlementaire sur le sujet

23. Parallèlement aux travaux de l'Assemblée sur la notion de prééminence du droit (voir plus haut), une série de résolutions et de recommandations sur le renforcement de l'État de droit et de l'indépendance des juges et procureurs a été adoptée, en particulier les Résolutions [1685 \(2009\)](#), [1645 \(2009\)](#), [1950 \(2013\)](#), [2040 \(2015\)](#), [1703 \(2010\)](#), [2098 \(2016\)](#) et [1943 \(2013\)](#) et les Recommandations [1856 \(2009\)](#), [1896 \(2010\)](#), [2087 \(2016\)](#) et [2019 \(2013\)](#).

24. Dans la [Résolution 1685 \(2009\)](#) sur les allégations d'abus du système de justice pénale, motivée par des considérations politiques, dans les États membres du Conseil de l'Europe³⁰, l'Assemblée a recommandé de permettre aux procureurs d'exercer leurs fonctions sans ingérence des milieux politiques et de les protéger

29. Voir par exemple, [CommDH\(2014\)1](#), [La corruption et les ingérences politiques affaiblissent le système judiciaire albanais](#), 16 janvier 2014; [La Géorgie devrait continuer à renforcer l'indépendance et l'impartialité des juges](#), Observations de visite, 12 janvier 2016; [Hongrie: les modifications de la législation menacent la démocratie et les droits de l'homme](#), 12 janvier 2012; [Il faut accélérer la réforme judiciaire en République de Moldova](#), 30 septembre 2013; [Poland has a duty to preserve judicial independence](#), article paru dans *Open Democracy*, 17 juillet 2017; [As long as the judicial system of the Russian Federation does not become more independent, doubts about its effectiveness remain](#), article paru dans *Kommersant*, 25 février 2016; [La Russie doit renforcer l'indépendance et l'impartialité de la justice](#), 12 novembre 2013; [Memorandum on the human rights implications of the measures taken under the state of emergency in Turkey](#), [CommDH\(2016\)39](#), 7 octobre 2016; [L'Ukraine doit poursuivre les réformes de la police et de la justice et répondre aux besoins des personnes déplacées](#), 20 juin 2014; [Ukraine: la lutte contre l'impunité et la mise en œuvre de réformes judiciaires sont nécessaires pour améliorer la protection des droits de l'homme](#), 4 mars 2014. Voir aussi [Le Carnet des droits de l'homme: «L'ingérence des responsables gouvernementaux dans les affaires judiciaires fausse la justice](#) », 20 mars 2012.

contre les instructions qui peuvent leur être données au sujet d'une affaire précise, tout au moins lorsque ces instructions visent à empêcher qu'une enquête aboutisse à la tenue d'un procès. Le rôle des conseils de la magistrature en matière de recrutement, de promotion et de régime disciplinaire des juges et procureurs a également été souligné. L'Assemblée faisait remarquer que les systèmes de justice pénale de tous les États membres sont potentiellement exposés aux ingérences motivées par des considérations politiques, bien qu'à des degrés très divers, et appelait à la prise de mesures supplémentaires pour renforcer l'indépendance de la magistrature. Deux autres rapports de M^{me} Leutheusser-Schnarrenberger, «Les circonstances entourant l'arrestation et l'inculpation de hauts dirigeants de Loukos» ([Résolution 1418 \(2005\)](#) et [Doc. 10368](#)) «Enquêtes sur les crimes qui auraient été commis par de hauts responsables sous le régime Koutchma en Ukraine: l'affaire Gongadze, un exemple emblématique» ([Résolution 1645 \(2009\)](#), [Recommandation 1856 \(2009\)](#) et [Doc. 11686](#)), ont exposé et condamné des cas précis d'ingérence politique. Un rapport intitulé «Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale» et approuvé par l'Assemblée le 28 juin 2013 (rapporteur: M. Pieter Omtzigt, Pays-Bas, PPE/DC) établissait plusieurs principes permettant de distinguer décisions politiques et actes ou omissions délictueux, à la lumière d'un avis que notre commission avait demandé à la Commission de Venise ([Doc. 13214](#) et [Résolution 1950 \(2013\)](#)).

25. La mise en œuvre des recommandations adressées par l'Assemblée sur la base des rapports susmentionnés a fait l'objet d'un suivi dans le rapport de M^{me} Marieluise Beck (Allemagne, ADLE) intitulé «Menaces contre la prééminence du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe: affirmer l'autorité de l'Assemblée parlementaire». Constatant que plusieurs pays (à savoir l'Allemagne, la France, la Fédération de Russie et l'Ukraine) n'avaient toujours pas mis en œuvre ces recommandations pertinentes, l'Assemblée a invité instamment les États membres à faire en sorte que la justice soit totalement indépendante, de manière à ce qu'elle puisse résister aux poursuites engagées pour des raisons politiques à l'encontre d'opposants, de journalistes et de militants de la société civile (voir [Doc. 13713](#) et [Résolution 2040 \(2015\)](#)).

26. Dans sa [Résolution 1703 \(2010\)](#) et sa [Recommandation 1896 \(2010\)](#) sur la corruption judiciaire³¹, l'Assemblée a souligné la nécessité d'assurer les plus hauts niveaux de professionnalisme et d'intégrité dans l'institution judiciaire et de restaurer la confiance du public dans la justice. Elle y appelait les États membres à mettre en place des garanties qui permettent d'engager la responsabilité (y compris pénale) des juges, sans compromettre leur indépendance et leur impartialité. Elle a réexaminé la même question dans un autre rapport intitulé «La corruption judiciaire: nécessité de mettre en œuvre d'urgence les propositions de l'Assemblée» (rapporteur: M. Kimmo Sasi, Finlande, PPE/DC); voir [Doc. 13824](#), [Résolution 2098 \(2016\)](#) et [Recommandation 2087 \(2016\)](#)).

27. Dans sa [Résolution 1943 \(2013\)](#) et sa [Recommandation 2019 \(2013\)](#) sur «La corruption: une menace à la prééminence du droit»³², l'Assemblée appelait les parlements nationaux à contribuer à la mise en œuvre des recommandations faites par le GRECO, en particulier celles résultant de son quatrième cycle d'évaluation, consacré à la corruption des juges et procureurs et des parlementaires.

3. Exemples sélectionnés de nouvelles menaces contre l'État de droit dans les États membres du Conseil de l'Europe

3.1. Bulgarie

28. L'Assemblée poursuit son dialogue postsuivi avec la Bulgarie; sa dernière évaluation des réformes dans ce pays date de janvier 2013 ([Résolution 1915 \(2013\)](#))³³. Depuis, les corapporteurs de la commission de suivi ont effectué plusieurs visites d'information en Bulgarie (la dernière remonte à juin 2016)³⁴. La Bulgarie fait par ailleurs toujours l'objet d'une procédure de suivi lancée lors de son adhésion à l'Union européenne en 2007 – le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) – qui porte sur l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire, l'intégrité et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée (six critères de référence).

30. Doc. 11993 (rapporteuse: M^{me} Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Allemagne, ADLE).

31. Voir également [Doc. 12058](#) (rapporteur: M. Kimmo Sasi, Finlande, PPE/DC).

32. Voir également [Doc. 13228](#) (rapporteuse: M^{me} Mailis Reps, Estonie, ADLE).

33. Rapport de la commission de suivi, Dialogue postsuivi avec la Bulgarie, [Doc. 13085](#) (rapporteur: M. Luca Volontè (Italie, PPE/DC)).

34. Voir leur dernière note d'information de la commission de suivi, Dialogue postsuivi avec la Bulgarie, Note d'information sur une visite d'information à Sofia (8-9 juin 2016), AS/Mon (2016) 28, document déclassifié (corapporteurs: M. Frank Schwabe (Allemagne, SOC) et M. Zsolt Németh (Hongrie, PPE/DC)).

29. Si le dernier rapport³⁵ du MCV de l'Union européenne, publié le 25 janvier 2017, soit dix ans après l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne, note que le pays a fait des progrès importants en 2016 pour mettre en œuvre la stratégie de réforme judiciaire, il souligne également que sur ces dix dernières années le rythme global des réformes n'a pas été aussi rapide que prévu, en raison notamment de périodes d'instabilité politique. Pendant cette décennie, la Bulgarie a modifié sa Constitution à deux reprises; la première fois, peu après son adhésion à l'Union européenne, le 2 février 2007, afin d'octroyer davantage de pouvoirs au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et de mettre en place une Inspection du Conseil supérieur de la magistrature (ICSM), chargée de veiller au respect des normes d'intégrité dans la magistrature; la seconde fois, le 16 décembre 2015, pour réformer ces deux institutions³⁶.

30. La révision constitutionnelle de 2015 visait à améliorer le fonctionnement de l'appareil judiciaire et du CSM, mais n'a pas mis en œuvre de nombreuses recommandations figurant dans l'avis de la Commission de Venise³⁷. En conséquence, l'ancien ministre de la Justice, M. Hristo Ivanov, a remis sa démission, estimant que la réforme n'était pas allée assez loin. Le CSM, dont la composition est régie par l'article 130 de la Constitution, a été divisé en deux chambres, l'une pour les procureurs et l'autre pour les juges; le principe «un magistrat, un vote» a été introduit pour les élections au CSM et la transparence du processus décisionnel a été améliorée. Toutefois, les tensions persistantes entre les membres du CSM et les allégations de manque d'objectivité restent un problème, et le CSM «n'a pas été en mesure ni désireux» de mener les réformes dans des domaines sensibles tels que la restructuration des tribunaux et des parquets, ce qui a entraîné un déséquilibre de la charge de travail pour les juridictions les plus importantes du pays; par ailleurs, peu de progrès ont été accomplis afin de faire en sorte que les procédures disciplinaires du CSM soient équitables et transparentes³⁸. Comme l'a récemment souligné le GRECO, les représentants élus par l'Assemblée nationale sont membres des deux chambres, leur nombre égalant celui des juges et des procureurs élus (on compte 11 membres élus par l'Assemblée nationale, six élus par les juges, quatre élus par les procureurs, un élu par les magistrats instructeurs et trois membres de droit: les présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative ainsi que le Procureur général). D'où un risque de politisation des décisions concernant la carrière des juges et des procureurs³⁹ (même si, depuis les modifications apportées en 2016 à la loi sur le système judiciaire, ils sont élus à la majorité des deux tiers des députés).

31. Deux séries de modifications de la loi sur le système judiciaire ont été adoptées les 31 mars et 26 juillet 2016; elles sont actuellement examinées par la Commission de Venise (qui a été saisie pour avis par la commission de suivi). Ces modifications visent à améliorer la législation concernant le CSM, la gouvernance interne des tribunaux et la décentralisation du parquet⁴⁰.

32. Il convient de rappeler que dans de nombreuses affaires contre la Bulgarie, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une durée excessive de la procédure devant les tribunaux bulgares. Le Comité des Ministres continue ainsi d'examiner l'exécution de tels arrêts dans le cadre du groupe d'affaires *Kitov et Djangozov*⁴¹. Ce problème a déjà été soulevé par l'Assemblée dans les travaux de ses rapporteurs sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour (voir en particulier [Résolution 2178 \(2017\)](#)).

33. D'après la Commission européenne, la réforme du ministère public s'est également révélée particulièrement sensible. Alors que le parquet fait partie du système judiciaire et ne dépend donc pas du pouvoir exécutif, il joue un rôle important dans le contrôle de l'administration, ce qui suscite des soupçons d'ingérence politique et d'absence générale d'obligation de rendre des comptes. Il est au cœur des discussions sur l'absence de bilan convaincant en matière de condamnations pour corruption à haut niveau et formes graves de criminalité organisée⁴². Le procureur général, qui exerce une influence sur l'ensemble du parquet, ne serait pas soumis au système d'équilibre des pouvoirs⁴³, bien qu'il soit désormais tenu de rendre

35. Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification («Rapport du MCV»), COM(2017)43 final, 25 janvier 2017, p. 2.

36. Commission européenne, Commission Staff Working Document. Bulgaria: Technical Report, SWD(2017)24 final, 25 janvier 2017, p. 4-5.

37. Commission de Venise, Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie, adopté à la 104^e session plénière, 23-24 octobre 2015, [CDL-AD\(2015\)022](#) (anglais uniquement).

38. Commission européenne, Rapport du MCV, *op. cit.*, p. 4-6.

39. Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Rapport de conformité Bulgarie, Quatrième Cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, adopté lors de la 76^e réunion plénière, 19-23 juin 2017, paragraphes 28, 73 et 106.

40. Commission de suivi, AS/Mon (2016) 28, *op. cit.*, paragraphe 32.

41. Voir l'[état de l'exécution](#) des arrêts dans HUDOC-EXEC.

42. Commission européenne, Rapport du MCV, *op. cit.*, p. 6.

compte annuellement de ses activités à l'Assemblée nationale et au CSM⁴⁴. En 2016, la Bulgarie a demandé l'assistance du Service d'appui à la réforme structurelle (SARS) de la Commission européenne; en décembre de la même année, un groupe de procureurs indépendants et expérimentés de certains États membres de l'Union européenne a remis une analyse indépendante du ministère public bulgare. D'après cette étude, il faudrait que la hiérarchie supervise mieux les affaires en interne afin de garantir la transparence des décisions adoptées; il conviendrait aussi d'adopter de nouveaux mécanismes en vue de contraindre l'ensemble du parquet à rendre des comptes au public, par exemple en créant une commission parlementaire spécialisée et un système d'inspections externes⁴⁵. Comme indiqué plus haut (chapitre 2.2), la Cour européenne des droits de l'homme a également identifié l'ineffectivité des enquêtes pénales dans les affaires sensibles comme un problème systémique, actuellement examiné par le Comité des Ministres⁴⁶.

34. En juillet 2017, l'Assemblée nationale a commencé à examiner une proposition visant à modifier la loi sur le système judiciaire, qui aurait eu pour effet de limiter le financement des organisations professionnelles de juges et de magistrats aux sources internes et d'interdire la participation de ces derniers à des activités scientifiques et universitaires financées par un État étranger ou une organisation étrangère⁴⁷. La proposition a été retirée à la suite de critiques publiques; le 11 août 2017, de nouvelles modifications de la loi sur le système judiciaire ont été promulguées, qui obligent notamment le CSM à démettre automatiquement de ses fonctions tout magistrat inculqué d'une infraction pénale, sans aucun examen judiciaire.

35. La corruption est un problème de longue date en Bulgarie. Le pays est toujours considéré comme celui qui a le plus haut niveau de corruption parmi les États membres de l'Union européenne et se classe 75^e sur 176 dans le monde⁴⁸. La corruption reste perçue comme un problème majeur par les citoyens et les entreprises. Le Centre bulgare pour l'étude de la démocratie parle ouvertement de «captation de l'État» au vu du degré élevé de corruption politique et administrative⁴⁹. Selon la Commission européenne, il y a eu très peu de condamnations définitives devant les tribunaux dans des affaires de corruption à haut niveau et les progrès restent limités dans ce domaine. En 2015 et 2016, le gouvernement a commencé à mettre en œuvre une stratégie nationale anticorruption prévoyant notamment la création d'une agence unifiée chargée de lutter contre la corruption, dotée des compétences nécessaires pour mener des enquêtes administratives et vérifier l'absence de conflits d'intérêts. Cependant, le parlement n'est toujours pas parvenu à un accord sur la loi portant création de cet organisme⁵⁰.

36. Dans son rapport de conformité 2017, le GRECO a conclu que la Bulgarie avait mis en œuvre de façon satisfaisante 12 des 19 recommandations formulées lors du quatrième cycle d'évaluation consacré à la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Il a salué notamment la création d'un Conseil public, au sein de l'Assemblée nationale, pour faire participer la société civile au processus législatif; la mise en place d'une procédure pour lutter contre la violation des règles d'éthique par les députés; l'obligation pour les membres du pouvoir judiciaire de présenter régulièrement des déclarations de patrimoine; le principe d'attribution aléatoire des affaires aux juges et aux procureurs, ainsi que l'octroi de pouvoirs supplémentaires à l'ICSJ. Cela étant, il a relevé que «des progrès supplémentaires [devaient] encore être marqués dans les 18 prochains mois pour démontrer un niveau acceptable de conformité avec les recommandations»⁵¹.

3.2. République de Moldova

37. Les 25 et 26 mai 2016, j'ai effectué une visite d'information à Chisinau où j'ai rencontré le Premier ministre, l'ancien Premier ministre Iurie Leanca, le ministre de la Justice, Aurel Baiesu, juge à la Cour constitutionnelle, la Présidente de la commission permanente des affaires juridiques, des nominations et des immunités, la délégation moldave auprès de l'Assemblée parlementaire et des représentants d'ONG. À l'issue de ma visite, dans une [déclaration datée du 27 mai 2016](#), j'ai exprimé de vives inquiétudes au sujet de la corruption, ainsi que du manque d'indépendance de la justice et de l'absence de séparation effective des pouvoirs.

43. Commission de suivi, AS/Mon (2016) 28, *op. cit.*, paragraphe 33.

44. Commission européenne, Rapport du MCV, *op. cit.*, p. 14.

45. *Ibid.*, p. 14 et 24- 25.

46. *Kolevi c. Bulgarie*, *op. cit.*, et *S.Z. c. Bulgarie*, *op. cit.* Voir l'état de l'exécution des arrêts dans HUDOC-EXEC.

47. www.bghelsinki.org/en/news/press/single/joint-statement-proposed-amendment-judicial-system-act/.

48. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2016*.

49. Centre pour l'étude de la démocratie, *State Capture Unplugged: Countering Administrative and Political Corruption in Bulgaria*, 2016.

50. Commission européenne, Rapport du MCV, *op. cit.*, p. 6-7.

51. GRECO, Rapport de conformité Bulgarie, *op. cit.*, paragraphes 102-107.

38. La République de Moldova fait l'objet d'une procédure de suivi de l'Assemblée (voir la [Résolution 1955 \(2013\)](#) du 2 octobre 2013). L'accord d'association entre l'Union européenne et la Moldova est entré pleinement en vigueur le 1^{er} juillet 2016 après avoir été appliqué à titre provisoire depuis septembre 2014. Aux termes de cet accord, le pays s'engage à entreprendre d'ambitieuses réformes dans un certain nombre de domaines clés comme la justice et la lutte contre la corruption.

39. La lutte contre la corruption demeure l'un des défis majeurs auxquels est confronté ce pays. Malgré certaines mesures positives, la corruption reste largement répandue et la perception de ce phénomène élevée⁵², l'appareil judiciaire étant considéré comme la branche la plus touchée⁵³. La politisation excessive des institutions de l'État ainsi que les liens étroits entre la politique et le milieu des affaires constituent d'importants sujets de préoccupation dans ce contexte.

40. Avant les élections législatives de novembre 2014, un milliard de dollars US a «disparu» de trois des principales banques du pays dans le cadre d'un important scandale de fraude bancaire, provoquant des manifestations pour demander la démission du gouvernement, du procureur général et du chef du Centre national de lutte contre la corruption. Le 29 octobre 2015, le parlement a adopté une motion de censure contre le gouvernement et un nouveau gouvernement de coalition a été formé en janvier 2016. Malgré la condamnation de l'ancien Premier ministre Vlad Filat et les poursuites pénales engagées à l'encontre de certaines autres personnes, le scandale bancaire n'a pas encore fait l'objet d'une enquête. Après l'aide d'urgence accordée par la Banque centrale nationale afin de remplacer l'argent «volé» dans les réserves de devises des trois banques, le gouvernement a décidé, en juin 2016, l'émission de bons spéciaux du trésor, une décision largement perçue comme de nature à faire porter la charge financière aux citoyens⁵⁴.

41. Lors de ma visite à Chisinau, certains de mes interlocuteurs, pour l'essentiel des représentants d'ONG, ont évoqué la notion de «captation de l'État», en raison de la présumée influence illégale exercée par des intérêts privés sur des instances gouvernementales. Cette influence serait apparemment due à la concentration des pouvoirs dans les mains d'un homme d'affaires, Vladimir Plahotniuc, dont le volume des actifs est estimé à \$US2-2,5 milliards, soit près de 30 % du PIB national, et qui détient la majeure partie des médias moldaves. Il semblerait que M. Plahotniuc, qui n'occupe aucune fonction publique élevée, soit proche de nombreux membres du gouvernement et exerce une influence sur les responsables d'instances judiciaires et répressives⁵⁵. Ces allégations concordent avec les conclusions du GRECO selon lesquelles «en l'absence de financement public, les partis sont eux-mêmes faibles et soumis à l'influence d'un cercle étroit de personnes privées»⁵⁶.

42. Dans son dernier rapport, le GRECO a recensé un certain nombre de problèmes dans le domaine de la lutte contre la corruption, notamment l'application incohérente du cadre législatif et des politiques de lutte contre la corruption en place, ainsi que les capacités insuffisantes et le manque d'indépendance des principales institutions chargées de combattre ce phénomène, dont le Procureur général, le Centre national de lutte contre la corruption et la Commission nationale pour l'intégrité. Les sanctions prononcées en cas de corruption sont clémentes et l'impunité est largement répandue. Peu de progrès ont été réalisés à cet égard malgré certaines mesures prises par les autorités comme la [Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2011-2015](#), qui a été prolongée à 2016 puis 2017⁵⁷.

43. Selon le GRECO, s'agissant des parlementaires, d'autres mesures s'imposent pour assurer un débat parlementaire adéquat, permettre une véritable consultation publique et définir les modalités d'interaction des députés avec des tiers cherchant à influencer le processus législatif. Dans son rapport, le GRECO a également recommandé l'adoption d'un code de conduite pour les parlementaires et de mesures afin de garantir que les procédures de levée de l'immunité parlementaire n'empêchent pas la conduite d'enquêtes liées à des infractions de corruption⁵⁸.

52. La République de Moldova figure à la 123^e place sur 176 pays dans l'Indice de perception de la corruption de Transparency International pour 2016.

53. GRECO, Rapport d'évaluation sur la République de Moldova, Quatrième cycle d'évaluation, prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, adopté le 1^{er} juillet 2016, paragraphe 16.

54. Commission de suivi, Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Chisinau et Tiraspol (27-29 juin 2016) (corapporteurs: M^{me} Valentina Leskaj (Albanie, SOC) et M. Ögmundur Jónasson (Islande, GUE)), document déclassifié AS/Mon (2016) 27, paragraphes 7-9.

55. The Captured State: Politically Motivated Prosecution in Moldova And Usurpation of Power de Vladimir Plahotniuc, Open Dialog, 22 mai 2017, p. 4-5.

56. GRECO, Rapport d'évaluation sur la République de Moldova, *op. cit.*, paragraphe 15.

57. *Ibid.* Voir également la Commission européenne, Document de travail conjoint. Association Implementation Report on the Republic of Moldova, 10 mars 2017, p. 6 (en anglais).

58. GRECO, Rapport d'évaluation sur la République de Moldova, *op. cit.*, paragraphes 15, 32, 77 et 83.

44. D'après le rapport du GRECO, les hauts postes au sein des institutions chargées de la lutte contre la corruption, comme le Procureur général, le Centre national de lutte contre la corruption et la Commission nationale pour l'intégrité, étaient «répartis en fonction de l'allégeance politique, après accord entre les partis politiques». Il convenait en particulier de renforcer sensiblement la Commission nationale pour l'intégrité afin de garantir un contrôle indépendant et efficace du respect des normes relatives aux conflits d'intérêts par les députés, les juges et les procureurs ainsi que leur intégrité.

45. L'appareil judiciaire moldave souffre d'une image négative auprès du public et «l'ingérence politique observée au niveau de la justice et de l'application de la loi constitue une entrave systémique au développement social et économique»⁵⁹. Certains juges ont été poursuivis pour leurs décisions (par exemple la juge Domnica Manole, qui a annulé la décision de la Commission électorale centrale rejetant le projet de référendum visant à modifier la Constitution sollicité par un parti politique), au même titre que des avocats intervenant dans des affaires hautement médiatisées (voir par exemple celles d'Ana Ursachi, Veaceslav Turcan et Maxim Belinschi)⁶⁰.

46. Le GRECO a recommandé de modifier la composition et le fonctionnement du CSM, notamment en supprimant la participation de droit du ministre de la Justice et du Procureur général, en autorisant l'inclusion de profils plus divers parmi les membres non professionnels et en veillant à ce que les membres judiciaires et non judiciaires du CSM soient élus au terme de procédures transparentes⁶¹. Il a également conclu que les décisions du CSM devaient être davantage motivées et faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (à la fois sur des motifs procéduraux et sur le fond), en ce qui concerne en particulier le recrutement, la promotion et la responsabilité disciplinaire des juges. Le GRECO a par ailleurs recommandé de prendre des mesures afin de mieux informer les juges des règles d'éthique et d'intégrité et des dispositions relatives aux cadeaux et aux autres avantages, ainsi que de réviser le cadre juridique et opérationnel de responsabilité disciplinaire des juges.

47. Le gouvernement continue de mettre en œuvre la [Stratégie de réforme du secteur de la justice 2011-2016](#), tout en s'employant à préparer une nouvelle stratégie dans ce domaine. Une nouvelle loi sur le ministère public est entrée en vigueur le 1^{er} août 2016, conformément aux recommandations du GRECO. Elle prévoit la création du Bureau du procureur spécial anticorruption et du Bureau contre la criminalité organisée et le blanchiment de capitaux et vise à améliorer le professionnalisme et l'indépendance des procureurs, à établir des critères clairs pour leur nomination et leur promotion ainsi qu'à renforcer les capacités du Conseil supérieur des procureurs. Il reste cependant à voir comment la loi sera appliquée dans la pratique. Dans son rapport, le GRECO a également appelé à l'adoption de mesures supplémentaires concernant la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur des procureurs et la sensibilisation de ces derniers aux règles d'éthique et d'intégrité⁶².

48. Plus récemment, des préoccupations ont été exprimées concernant la proposition du Gouvernement moldave de modifier le système électoral du pays en vue de passer d'un système proportionnel à un système mixte à l'approche des élections législatives de 2018. La réforme prévoit l'élection de 50 députés à la proportionnelle à scrutin de liste bloquée dans une circonscription unique, et de 51 au scrutin majoritaire dans des circonscriptions uninominales. Selon l'avis rendu par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la réforme proposée suscite «des préoccupations majeures», avec un risque potentiel d'influence du monde des affaires sur les candidats et d'imposition de seuils excessifs de représentation parlementaire pour la composante proportionnelle. Si le choix d'un système électoral est une décision souveraine d'un État, un tel changement fondamental «n'est pas recommandé actuellement»⁶³. La

59. Commission européenne, *op. cit.*, p. 3.

60. *The Captured State: Politically Motivated Prosecution in Moldova And Usurpation of Power* de Vladimir Plahotniuc, Open Dialog, *op. cit.*, p. 9-10 et 16-17, et commission de suivi, document déclassifié AS/Mon (2016) 27, *op. cit.*, paragraphe 29.

61. GRECO, Rapport d'évaluation sur la République de Moldova, *op. cit.*, paragraphes 89, 92-93, 115, 119 et 135. Le CSM est composé de 12 membres, dont le président de la Cour suprême, le ministre de la Justice, le procureur général, trois membres non professionnels – obligatoirement professeurs de droit – élus par le parlement et six autres membres élus par l'Assemblée générale des juges.

62. GRECO, Rapport d'évaluation sur la République de Moldova, *op. cit.*, paragraphes 141, 148 et 164, et Commission européenne, *op. cit.*, p. 5.

63. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, République de Moldova, Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement, adopté à sa 111^e session plénière, 16-17 juin 2017, [CDL-AD\(2017\)012](#), paragraphes 14-15 et 29.

loi a été adoptée par le parlement le 21 juillet 2017. Elle viserait à favoriser les intérêts du Parti démocrate (PDM) dirigé par M. Plahotniuc et du Parti socialiste (PSRM), deux partis dominants au sein de l'actuel parlement⁶⁴.

49. Le Président de la République, M. Igor Dodon, a également proposé de modifier l'article 85 de la Constitution afin d'étendre les pouvoirs de dissolution du parlement dont dispose le Président. La Commission de Venise a estimé qu'il serait «peu judicieux» de conférer au Président un large pouvoir discrétionnaire en matière de dissolution du parlement. Cela risquerait en effet de provoquer des conflits constitutionnels et politiques inutiles et pourrait être interprété comme habilitant le Président à recourir à la dissolution comme un instrument de «politique partisane», ce qui irait à l'encontre du rôle de pouvoir neutre qui est le sien dans un régime parlementaire⁶⁵.

3.3. Roumanie

50. Le 24 mai 2016, je me suis rendu à Bucarest, où j'ai rencontré le ministre de la Justice, le président de la Cour de justice, le président de la Cour constitutionnelle, le procureur en chef de la Direction nationale anticorruption (DNA), le conseiller présidentiel sur les réformes des institutions et de la Constitution, la délégation roumaine auprès de l'Assemblée et des représentants d'ONG. À la suite de ma visite, j'ai salué le travail de la DNA et souligné que le gouvernement adoptait trop d'ordonnances d'urgence, d'où une séparation des pouvoirs qui n'est plus très nette (voir ma [déclaration du 27 mai 2016](#)).

51. Comme la Bulgarie, la Roumanie fait l'objet d'un suivi dans le cadre du MCV depuis son adhésion à l'Union européenne. Le MCV porte sur quatre critères de référence liés à l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire, à l'intégrité et à la lutte contre la corruption. Si le dernier rapport du MCV, publié le 25 janvier 2017, reconnaît que des progrès importants ont été faits dans les domaines de l'indépendance judiciaire et de la lutte contre la corruption au cours de la décennie écoulée depuis l'adhésion du pays à l'Union européenne, un certain nombre de questions majeures restent en suspens.

52. Le rapport du MCV indique que, dans l'ensemble, il y a eu des progrès considérables dans les domaines concernant l'indépendance, l'impartialité, la transparence et la responsabilité du système judiciaire. Cela s'explique par l'engagement dont font preuve de nombreux juges et procureurs, par le travail réalisé par les ministres de la Justice aux fins de mise en œuvre, par la coopération fructueuse entre les autorités roumaines et la Commission européenne ainsi que par l'implication étroite de la société civile⁶⁶. Depuis 2012, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) «lui-même gère le système judiciaire» et continue de jouer son rôle constitutionnel pour ce qui est de défendre l'indépendance du système judiciaire; la perception, par le public, de l'indépendance de la justice et sa confiance dans le pouvoir judiciaire restent fortes, mais certains magistrats et institutions judiciaires ont subi de nouvelles attaques politiques et médiatiques. Les progrès affichent par contre une certaine lenteur en ce qui concerne l'équilibre de la charge de travail entre et dans les juridictions, ainsi que la mise en œuvre complète des décisions de justice⁶⁷. Le rapport du MCV⁶⁸ et le rapport 2016 du GRECO⁶⁹ critiquent également l'absence de procédure ouverte et transparente pour nommer les procureurs occupant les plus hauts postes (qui forment un corps unique de magistrats, avec les juges).

53. Ces dernières années, de nouveaux codes civils et pénaux ont été adoptés. Le Code civil est entré en vigueur en 2011, le Code de procédure civile en 2013 et les nouveaux codes pénaux en 2014; la transition a été progressive. Bien que leur mise en œuvre ait permis de réduire quelque peu la durée des procédures (voir aussi l'état d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans le groupe *Nicolau c.*

64. Electoral reform in Moldova likely to benefit larger parties and reduce government instability, HIS Global Insight Daily Analysis/UK, 25 juillet 2017.

65. Commission de Venise, République de Moldova – Avis sur la proposition du Président de la République d'élargir les pouvoirs du Président en matière de dissolution du parlement, adopté à sa 111^e session plénière, 16-17 juin 2017, [CDL-AD\(2017\)014](#), paragraphe 58.

66. Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, COM(2017)44 final, 25 janvier 2017, p. 2 et 6.

67. *Ibid.*, p.4. Voir aussi Commission européenne, Commission Staff Working Document. Romania: Technical report, SWD(2017) 25 final, 25 janvier 2017, p. 14. Le CSM est composé de 19 membres: 9 juges et 5 procureurs élus par les assemblées générales des juges et des procureurs, 2 représentants de la société civile et 3 membres de droit – le président de la Haute Cour de cassation et de justice (HCCJ), le ministre de la Justice et le procureur général.

68. Commission européenne, Rapport du MCV sur la Roumanie, *op. cit.*, p. 5 et 9, et son rapport technique, *op. cit.*, p. 6.

69. GRECO, Quatrième Cycle d'évaluation. Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Rapport d'évaluation Roumanie, adopté lors de la 70^e réunion plénière, 30 novembre – 4 décembre 2015, paragraphes 3 et 130.

Romania⁷⁰), il s'est avéré difficile de faire aboutir ces réformes dans la pratique. En ce qui concerne le Code civil, les dispositions exigeant de nouvelles infrastructures ont été reportées. Le Code pénal et le Code de procédure pénale ont dû être modifiés à la suite de nombreux arrêts de la Cour constitutionnelle se référant à la Cour européenne des droits de l'homme et au principe d'équilibre des pouvoirs (pour la seule année 2016, la Cour constitutionnelle a pris 12 décisions de ce type) ou d'autres événements urgents. Dans de nombreux cas, le gouvernement a adopté des ordonnances d'urgence mais le parlement a tardé à donner son approbation⁷¹. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a souvent critiqué la Roumanie pour l'inefficacité du mécanisme mis en place pour restituer les biens nationalisés pendant le régime communiste ou pour verser une indemnisation et, malgré l'adoption d'une nouvelle loi en 2013, les autorités administratives et les tribunaux du pays ont toujours un arriéré d'affaires inacceptable concernant d'anciens propriétaires⁷².

54. Sur les questions d'intégrité et de lutte contre la corruption, le rapport du MCV souligne également les avancées enregistrées en matière de recouvrement d'avoirs afin de combattre la corruption, notant la mise en place de la nouvelle agence nationale de gestion des avoirs saisis (ANABI), en janvier 2017, et l'adoption par le gouvernement de la nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption pour la période 2016-2020⁷³. La corruption reste un grave problème en Roumanie⁷⁴, malgré le bon bilan des institutions chargées des enquêtes, des poursuites et des jugements (la DNA, les procureurs et la Haute Cour de cassation). En 2016, la DNA a renvoyé devant le tribunal 403 affaires concernant 1 271 accusés, parmi lesquels de nombreux hauts responsables, députés et sénateurs. Les tribunaux ont prononcé 339 condamnations contre 879 accusés. Bien que la durée des peines d'emprisonnement ait augmenté, dans les deux tiers des condamnations environ la peine a été assortie du sursis. Le manque de progrès réels dans l'éradication de la corruption est dû essentiellement aux attaques médiatiques et politiques contre la DNA (qui ont été particulièrement intenses en 2016 et émanaient de hauts responsables et de personnalités), aux tentatives permanentes d'assouplir les lois criminalisant la corruption (y compris le Code pénal)⁷⁵ et au refus systématique de lever l'immunité parlementaire pour permettre d'enquêter sur des parlementaires. À ce propos, il convient de souligner que les critères sur lesquels se base le parlement pour accepter ou rejeter la levée de l'immunité parlementaire restent flous ou ne sont pas communiqués au public ni au parquet⁷⁶. Cette situation provient d'une mauvaise interprétation de l'article 72 de la Constitution roumaine, qui peut donner l'impression, à tort, que les parlementaires jouissent d'une immunité absolue. Dans son rapport d'évaluation 2015, le GRECO a recommandé de revoir le dispositif d'immunité des parlementaires, d'accroître la transparence du processus législatif et d'élaborer un code de conduite pour les membres du parlement (paragraphe 155, points i), ii) et viii)). De plus, la Commission de Venise a publié des recommandations claires sur la levée de l'immunité⁷⁷.

55. L'utilisation abusive des ordonnances gouvernementales d'urgence, qui permettent à l'exécutif de légiférer en faisant abstraction du parlement, est un problème de longue date en Roumanie. La Commission de Venise a examiné la question en 2012⁷⁸ et le GRECO a récemment formulé des critiques⁷⁹. En vertu de l'article 115-4 de la Constitution roumaine, ces ordonnances ne peuvent être adoptées que dans des

70. Requête n° 1295/02, arrêt du 12 janvier 2006, [état de l'exécution](#) dans HUDOC-EXEC.

71. Commission européenne, Rapport du MCV sur la Roumanie, *op. cit.*, p. 6, et son rapport technique, *op. cit.*, p. 16.

72. Voir l'état de l'exécution du groupe d'affaires [Strain et autres et Maria Atanasiu](#) (anglais uniquement) dans HUDOC-EXEC.

73. Commission européenne, Rapport du MCV sur la Roumanie, *op. cit.*, p. 9-10.

74. Selon Transparency International, la Roumanie se classe 57^e sur 176 dans l'[indice 2016 de perception de la corruption](#).

75. D'après le GRECO, «la Roumanie a tendance à adopter et "empiler" des lois et règles sur l'intégrité et la prévention de la corruption qui manquent souvent de cohésion ou sont redondantes», *supra* note 69, paragraphe 1.

76. Commission européenne, Romania: Technical Report, *op. cit.*, p. 11 et 37-38. Pour ouvrir une enquête sur un ancien ministre qui ne siège plus au parlement, il faut obtenir le consentement du président de la République; jusqu'à présent, tous les présidents ont donné leur accord dans de tels cas. Il en va différemment pour les anciens ministres qui siègent toujours au parlement: un tiers des demandes d'enquête ont été rejetées par la chambre compétente du parlement.

77. [CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, adopté lors de la 98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014).

78. Commission de Venise, Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'État de droit des mesures adoptées par le gouvernement et le parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'État et l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 93^e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2012), [CDL-AD\(2012\)026](#).

79. GRECO, Troisième Cycle d'évaluation. Addendum au deuxième rapport de conformité sur la Roumanie, adopté lors de la 75^e réunion plénière, 20-24 mars 2017.

«situations extraordinaires» dont la réglementation ne peut être ajournée; le gouvernement est tenu de motiver l'urgence. À mon avis, les ordonnances gouvernementales d'urgence devraient être considérées comme des documents administratifs et respecter la loi. Malheureusement, le gouvernement se comporte de plus en plus comme un organe législatif. Le recours aux ordonnances gouvernementales d'urgence devrait être interdit au moins pendant quelque temps afin de permettre au parlement d'exercer ses fonctions. Il faudrait également fixer un délai en ce qui concerne le contrôle de ces ordonnances par le parlement.

56. Un exemple récent d'utilisation abusive est lié à deux projets d'ordonnance d'urgence – l'un portant sur la grâce, l'autre modifiant le Code pénal et le Code de procédure pénale – soumis à la consultation le 18 janvier 2017 par le nouveau gouvernement élu. Tandis que l'ordonnance sur la grâce a été transmise au parlement⁸⁰, l'autre (OUG 13/2017)⁸¹ a été approuvée par le cabinet du Premier ministre Sorin Grindeanu le 31 janvier 2017. Cette seconde ordonnance d'urgence redéfinissait et, dans les faits, dépénalisait certaines infractions de corruption de bas niveau, comme l'abus de fonction causant un préjudice inférieur à 200 000 lei (€44 000)⁸². Selon le gouvernement, les deux ordonnances étaient nécessaires pour lutter contre le problème de la surpopulation carcérale, relevé par la Cour européenne des droits de l'homme dans de nombreux arrêts. Il s'en est suivi une levée de boucliers à l'échelle internationale⁸³ et des manifestations dans toute la Roumanie. La seconde ordonnance a été abrogée par le gouvernement le 5 février 2017⁸⁴ et le ministre de la Justice, Florian Iordache, a annoncé sa démission. En ce qui concerne le projet de loi élaboré à partir de l'ordonnance d'urgence sur la grâce, la Commission juridique du Sénat a proposé des amendements controversés permettant de gracier les auteurs d'un certain nombre d'infractions de corruption. À la suite de nouvelles manifestations dans tout le pays, elle est revenue sur sa décision. Néanmoins, le 8 mai 2017, le Sénat a refusé d'adopter le projet, qu'il a renvoyé à la Commission juridique⁸⁵. Le 21 juin 2017, le PSD au pouvoir a adopté une motion de censure contre son propre gouvernement; le Premier ministre Sorin Grindeanu a été remplacé par Mihai Tudose. Il semblerait que le départ de M. Grindeanu soit dû à son incapacité à assouplir les lois anticorruption⁸⁶.

3.4. Turquie

57. Sur la base de sa [Résolution 2156 \(2017\)](#), l'Assemblée a décidé de rouvrir la procédure de suivi à l'égard de la Turquie. Il n'est pas dans mon intention de réitérer les conclusions de la commission de suivi mais plutôt de mettre l'accent sur les principales menaces posées à l'État de droit dans ce pays, concernant notamment la situation du système judiciaire, les décrets-lois d'urgence et les modifications de la Constitution approuvées par le référendum tenu le 16 avril 2017. Je regrette sincèrement l'annulation de ma visite d'information à Ankara par les autorités turques.

58. À la suite du coup d'État manqué du 15 juillet 2016, le Président Erdoğan a, le 20 juillet 2016, proclamé l'état d'urgence pour une durée de trois mois (décision approuvée le même jour par le parlement, en dépit de la pause estivale), conférant ainsi des pouvoirs extraordinaires au gouvernement. L'état d'urgence a depuis lors été prolongé à quatre reprises, dont dernièrement le 18 juillet 2017. Le 21 juillet 2016, les autorités turques ont notifié au Conseil de l'Europe leur dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme au titre de l'article 15 de cet instrument (ce point est actuellement en cours d'examen par notre collègue de la commission, M. Raphaël Comte (Suisse, ADLE))⁸⁷. Les autorités turques ont imputé la tentative de coup d'État au «mouvement Güleniste» et lancé une vaste purge de personnes apparemment liées à la conspiration, procédant notamment à des révocations collectives et à l'arrestation de nombreux fonctionnaires, juges, procureurs, militaires et universitaires, à la fermeture d'associations et de médias, à la confiscation de biens, etc⁸⁸.

80. Voir www.romania-insider.com/govt-passes-pardoning-parliament-may-approve-penal-code-changes-emergency-ordinance/.

81. www.dreptonline.ro/legislatie/oug_13_2017_modificare_lege_286_2009_codul_penal_lege_135_2010_codul_procedura_penala.php (en roumain).

82. Elle aurait permis d'annuler les condamnations pénales de nombreux responsables politiques, dont celle de Liviu Dragnea, le chef du Parti social-démocrate (PSD) au pouvoir; voir <https://www.theguardian.com/world/2017/jan/27/european-commission-criticises-romania-prisoner-pardon-plan>.

83. Au motif qu'une telle ordonnance porte clairement atteinte à la prééminence du droit et à la lutte contre la corruption; voir par exemple Commission européenne, Joint Statement of President Juncker and First Vice-President Timmermans on the fight against corruption in Romania, Bruxelles, 1^{er} février 2017. Voir aussi ma [déclaration du 2 février 2017](#).

84. <http://gov.ro/en/news/the-government-emergency-ordinance-no-13-2017-has-been-abrogated>.

85. www.balkaninsight.com/en/article/romanian-senators-approve-toned-down-pardon-bill-05-08-2017-1.

86. www.euronews.com/2017/06/26/romania-s-ruling-social-democrats-have-chosen-mihai-tudose-as-prime-minister.

87. Voir *AS/Jur (2017) 03*, État d'urgence: questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, Note d'information du 27 février 2017.

88. Selon de nombreuses sources, près de 50 000 personnes ont été arrêtées et 150 000 révoquées.

59. Depuis la déclaration d'état d'urgence, le gouvernement turc est en mesure de légiférer au moyen de décrets-lois d'urgence, sans autorisation préalable du parlement, dans les «matières qui rendent l'état d'urgence nécessaire» (article 121 de la Constitution). Depuis lors, 21 décrets d'urgence «ayant force de loi» ont été promulgués. La procédure relative au régime d'exception est régie par la loi sur l'état d'urgence de 1983. Ces décrets-lois d'urgence doivent être approuvés par le parlement (la Grande Assemblée nationale), mais selon la Commission de Venise, compte tenu des délais, le contrôle parlementaire a perdu de son efficacité. Le gouvernement a ainsi légiféré pendant plus de deux mois en l'absence de tout contrôle du parlement et de la Cour constitutionnelle⁸⁹.

60. De l'avis de la Commission de Venise, en promulguant des décrets-lois d'urgence, le gouvernement «a interprété ses pouvoirs extraordinaires de manière trop large» et adopté des mesures «allant au-delà de ce que permet la Constitution turque et le droit international». Ces mesures à caractère permanent «s'étendent au-delà d'un état d'urgence temporaire et le gouvernement a apporté à la législation plusieurs modifications structurelles qui devraient normalement être entreprises dans le cadre du processus législatif ordinaire, en dehors de la période d'état d'urgence». La Commission de Venise a recommandé que la Cour constitutionnelle se prononce sur la constitutionnalité des décrets-lois d'urgence, une fois ces derniers approuvés par le parlement, *in abstracto* et *in concreto*. Elle a également exprimé ses craintes quant à l'absence apparente d'accès à la justice pour les fonctionnaires qui ont été limogés sur la base des décrets-lois et a soutenu la proposition du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de créer un organe indépendant ad hoc chargé d'examiner ces cas⁹⁰. En vertu du décret-loi n° 685 du 23 janvier 2017, une Commission d'enquête sur les mesures de l'état d'urgence a été établie le 17 juillet 2017 et saisie de premières requêtes depuis. L'exécutif nomme cinq des sept membres de la commission, dont les décisions font l'objet d'un contrôle judiciaire⁹¹.

61. Le système judiciaire est considéré comme l'une des institutions de l'État les plus «infiltrées». Le 16 juillet 2016, le Conseil supérieur des juges et des procureurs (HSYK) a tenu une réunion extraordinaire et décidé de relever de leurs fonctions 2 745 juges et de révoquer cinq de ses propres membres⁹². D'autres renvois ont été décidés en vertu de l'article 3 du décret-loi n° 667 du 23 juillet 2016. Deux juges de la Cour constitutionnelle, M. Alparslan Altan et M. Erdal Tercan, ont été démis de leurs fonctions sur cette base (après avoir été placés en détention le 16 juillet 2016), au même titre que de nombreux autres juges travaillant à tous les niveaux de juridiction. Selon les estimations, plus de 4 000 juges et procureurs, c'est-à-dire un quart de leurs effectifs, ont été révoqués et quelque 2 400 arrêtés; certains d'entre eux sont désormais détenus dans des prisons surpeuplées ou placés à l'isolement⁹³. L'Association des juges et des procureurs (YARSAV, membre de l'Association européenne et de l'Union internationale des magistrats) a également été dissoute par décision du gouvernement et plusieurs des membres de son conseil ont été arrêtés, notamment son président, M. Murat Arslan, placé en détention le 19 octobre 2016. En décembre 2016, l'Assemblée générale du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) a suspendu le statut d'observateur du HSYK. Selon certaines sources, 800 à 900 juges nouvellement nommés ont des liens directs avec le Parti de la justice et du développement (AKP), au pouvoir⁹⁴.

62. Les révocations et arrestations massives de juges ont souvent eu lieu en l'absence de toute accusation individualisée. De nombreux juges ont été démis de leurs fonctions puis placés en détention sur décision des juges de paix statuant en matière pénale qui sont uniquement habilités à superviser les mesures conservatoires prises au stade de l'enquête et ne sont pas compétents pour prendre des mesures de privation de liberté à l'égard d'autres juges⁹⁵. Comme l'a souligné la Commission de Venise, toute révocation au sein du système judiciaire ou des organes de régulation de celui-ci «devrait faire l'objet d'un examen particulièrement rigoureux, même en période de grave danger public», car «les juges représentent une

89. Commission de Venise, Opinion on Emergency Decree Laws Nos. 667-676 Adopted Following the Failed Coup of 15 July 2016 (anglais seulement), adopté lors de sa 109^e session plénière, 9-10 décembre 2016, [CDL-AD\(2016\)037](#), paragraphes 51 et 53-54.

90. *Ibid.*, paragraphes 226, 228 et 277. Voir également [la déclaration](#) que j'ai faite à cet égard conjointement avec M. Comte, 24 mai 2017.

91. Commission de suivi, Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie, [Doc. 14282](#) (corapporteuses: M^{me} Ingebjørg Godskesen (Norvège, CE) et M^{me} Marianne Mikko (Estonie, SOC)), paragraphes 54-55.

92. Commission de suivi, Le dialogue post-suivi avec la Turquie, Le coup d'État avorté du 15 juillet 2016 en Turquie: quelques faits et chiffres (corapporteuses: M^{me} Ingebjørg Godskesen (Norvège, CE) et M^{me} Marianne Mikko (Estonie, SOC)), [AS/Mon/Inf \(2016\) 14 rev 3](#), paragraphe 4.

93. D'après un courrier adressé à l'Assemblée par l'Association européenne des juges le 17 juillet 2017.

94. www.theglobepost.com/2017/05/11/top-judge-defends-purge-state-of-emergency-measures/.

95. Voir la Commission de Venise, Avis sur la mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale, adopté lors de sa 110^e session plénière, 10-11 mars 2017, [CDL-AD\(2017\)004](#), paragraphes 16-18 et 100.

catégorie spéciale de fonctionnaires dont l'indépendance est garantie aux niveaux constitutionnel et international». Ces révocations peuvent affaiblir le système judiciaire dans son ensemble, tout en ayant un 'effet dissuasif' chez les autres juges qui pourraient alors se montrer «réticents à l'idée d'abroger des mesures adoptées en vertu des décrets-lois d'urgence, de crainte de faire eux-mêmes l'objet de mesures semblables»⁹⁶.

63. Dans sa décision rendue le 10 mars 2017 dans l'affaire *Çatal c. Turquie*⁹⁷ concernant la révocation par le HSYK de la requérante, une ancienne juge, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que la requérante aurait dû contester sa révocation devant le Conseil d'État (sur la base du décret-loi n° 685 du 2 janvier 2017) et le cas échéant, devant la Cour constitutionnelle. Par conséquent, la Cour a déclaré la requête irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes. Il sera intéressant de suivre la future jurisprudence de la Cour dans des affaires similaires.

64. Le 21 janvier 2017, la Grande Assemblée nationale turque a adopté le texte des amendements constitutionnels soumis au peuple par référendum le 16 avril 2017. Les résultats du scrutin ont été vivement contestés. Auparavant déjà, la Commission de Venise avait exprimé ses préoccupations quant aux circonstances dans lesquelles les modifications de la Constitution ont été adoptées par le parlement: le président et huit autres députés du deuxième parti d'opposition par la taille, le HDP, étaient en détention préventive, l'immunité de nombreux parlementaires avait été levée en mai 2016, la règle du vote à bulletin secret n'a pas été parfaitement respectée au cours du vote et malgré des débats extrêmement longs, la procédure a été bouclée très rapidement, les amendements ayant été adoptés en 12 jours. Par ailleurs, l'adoption de la révision de la Constitution et le référendum lui-même ont eu lieu au cours de la prolongation de l'état d'urgence. La Commission de Venise a estimé «extrêmement douteux que le référendum constitutionnel prévu pour le 16 avril 2017 puisse satisfaire aux principes démocratiques de la tradition démocratique européenne»⁹⁸.

65. Les modifications, dont la plupart prendront effet après la prochaine élection présidentielle prévue en 2019, engendrent une réforme constitutionnelle extrêmement vaste, passant d'un régime parlementaire à ce que les autorités turques ont elles-mêmes qualifié de système présidentiel «à la turque». Selon la Commission de Venise, la révision «ne s'inscrit pas dans la logique de la séparation des pouvoirs qui caractérise les régimes présidentiels démocratiques» et conduit à «une concentration excessive des pouvoirs exécutifs sur la fonction présidentielle et à l'affaiblissement du contrôle exercé sur cette dernière par le parlement»⁹⁹. La Commission de Venise énumère un certain nombre de préoccupations à cet égard, en particulier¹⁰⁰:

- le Président pourra nommer et révoquer les ministres ainsi que les hauts représentants de l'État sur la base de critères qu'il sera seul à fixer (il n'y aura ni Premier ministre, ni gouvernement collégial);
- il pourra choisir un ou plusieurs vice-présidents;
- le Président, les vice-présidents et les ministres ne pourront être amenés à rendre des comptes que par la procédure de destitution (il n'y aura pas de possibilité d'interpellation; seules les questions écrites seront autorisées);
- les élections présidentielles et législatives seront obligatoirement synchronisées;
- le Président pourra dissoudre le parlement pour quelque raison que ce soit;
- le Président aura la possibilité d'obtenir un troisième mandat, sous certaines conditions;
- il pourra promulguer des décrets présidentiels sur des questions liées au pouvoir exécutif, sans que l'approbation du parlement soit requise, et sera seul à déclarer l'état d'urgence.

66. Les modifications apportées à la Constitution renforcent aussi le contrôle exercé par l'exécutif sur la justice, en conférant au Président le pouvoir de nommer six des 13 membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs, dont le ministre de la Justice et son sous-secrétaire. Les sept autres membres seront nommés par le parlement. Ainsi, plus aucun membre du Conseil ne sera élu par ses pairs. La Commission de

96. Commission de Venise, Opinion on Emergency Decree Laws Nos. 667-676 Adopted Following the Failed Coup of 15 July 2016 (anglais seulement), *op. cit.*, paragraphe 148.

97. Requête n° 2873/17.

98. Commission de Venise, Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017, adopté lors de sa 110^e session plénière, 10-11 mars 2017, [CDL-AD\(2017\)005](#), paragraphes 21-26, 29 et 41.

99. *Ibid.*, paragraphes 126 et 47.

100. *Ibid.*, paragraphe 127.

Venise a rappelé que «un conseil de la magistrature doit contenir une proportion substantielle de juges désignés par leurs pairs». Suite aux modifications, «si le parti du Président (...) possède une majorité d'au moins trois cinquièmes des sièges [de la Grande Assemblée nationale], il sera en mesure de pourvoir tous les sièges du Conseil» Cela «compromettra[it] gravement» l'indépendance de la justice, du fait que le HSYK est le «principal organe de gestion autonome de la justice, chargé des nominations, des promotions, des transferts, des mesures disciplinaires et de la révocation des juges et des procureurs»¹⁰¹. Les modifications prévoient l'élection du HSYK dans les trente jours suivant leur entrée en vigueur. Dès lors, le 7 juin 2017, les nouveaux membres du HSYK – quatre désignés par le Président et sept par le parlement – ont prêté serment¹⁰².

3.5. Pologne

67. À l'issue des élections générales tenues le 25 octobre 2015, le parti «Droit et justice» (PiS) a recueilli 37,6 % des voix, obtenant ainsi 235 sièges sur 460 au sein du Sejm (la chambre basse du Parlement polonais), et 61 sièges sur 100 au Sénat. Depuis le début de la transformation démocratique en 1989, c'est la première fois qu'un parti obtient en Pologne la majorité absolue au Sejm. Les élections générales ont été précédées en mai 2015 par une élection présidentielle qui a vu la victoire du candidat du PiS, M. Andrzej Duda. Le PiS a considéré que cette victoire électorale lui conférait un mandat clair pour réformer le système politique ainsi que le système judiciaire. Très rapidement, certaines des réformes engagées par la nouvelle majorité ont suscité les préoccupations de l'Union européenne, à laquelle la Pologne a adhéré en mai 2004, et du Conseil de l'Europe. La commission de suivi de l'Assemblée examine actuellement la situation de la Pologne et ses corapporteurs préparent un rapport sur «Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne». Sans vouloir faire double emploi avec leurs travaux, il me faut souligner un certain nombre de points qui, à mon sens, ne sont pas conformes aux principes de l'État de droit dans un État démocratique. J'évoquerai par conséquent la «crise constitutionnelle» et la réforme du système judiciaire.

68. Peu de temps après le scrutin législatif, le PiS a contesté l'élection de cinq juges (sur 15) du Tribunal constitutionnel le 8 octobre 2015 par le précédent Sejm, à la suite d'un amendement adopté par l'ancienne majorité parlementaire dirigée par le parti Plateforme Civique (PO). Le parlement sortant a ainsi pu remplacer les juges du Tribunal constitutionnel dont le mandat venait à expiration en novembre et décembre 2015. Ceci a donné lieu à ladite «crise constitutionnelle», dont les détails ont été expliqués de manière approfondie dans la note d'information des rapporteurs de la commission de suivi¹⁰³ et dans le rapport de notre collègue de la commission, M. Philippe Mahoux (Belgique, SOC), relatif à la «Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise»¹⁰⁴. À deux occasions, la Commission de Venise a émis des avis sur les modifications consécutives de la loi sur le Tribunal constitutionnel votées par le nouveau parlement¹⁰⁵. Les recommandations de la Commission de Venise n'ont pas été intégralement suivies par le Sejm, qui a modifié la loi sur le Tribunal constitutionnel à trois reprises entre novembre 2015 et juillet 2016. Au cours de cette «crise», la Première ministre a refusé de publier deux décisions du Tribunal constitutionnel (du 9 mars et du 11 août 2016), bien que l'article 190, paragraphe 2, de la Constitution polonaise prévoit la publication de ces décisions au *Journal officiel*. Finalement, la nouvelle législation relative au Tribunal constitutionnel (la loi sur l'organisation et la procédure devant le Tribunal constitutionnel et la loi sur le statut des juges du Tribunal constitutionnel du 30 novembre ainsi que la loi sur les dispositions transitoires du 13 décembre 2016) est entrée en vigueur le 13 décembre 2016; elle n'a pas été évaluée par la Commission de Venise. La crise constitutionnelle a engendré une situation dans laquelle les cinq juges élus par le Sejm précédent («les juges d'octobre») ont été remplacés par des juges élus par le nouveau Sejm («les juges de décembre»). Alors que le Sejm avait également invalidé l'élection des «juges d'octobre», le Tribunal constitutionnel a estimé que seuls deux d'entre eux avaient été élus en violation de la Constitution. Néanmoins, les trois autres «juges d'octobre» n'ont pas été habilités à prendre leurs fonctions, en raison principalement du refus du Président de la République de les assermenter, et ce malgré les critiques de la Commission de Venise¹⁰⁶. Trois «juges de décembre» ont été autorisés à statuer en décembre 2016 par la nouvelle Présidente du Tribunal constitutionnel, M^{me} Julia Przyłębska, dont l'élection avait été boycottée par sept juges. De ce fait, la

101. *Ibid.*, paragraphes 94, 116 et 119.

102. Voir la [déclaration du Commissaire aux droits de l'homme \(en anglais\)](#), 7 juin 2017.

103. Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Varsovie (3-5 avril 2017) (corapporteurs: M. Yves Cruchten, Luxembourg, SOC) et M. Thierry Mariani (France, PPE/DC)), document déclassifié AS/Mon (2017) 14, section III.

104. [Doc. 14387](#), section 4.1.

105. Commission de Venise, Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, adopté lors de sa 106^e session plénière les 11-12 mars 2016, [CDL-AD\(2016\)001](#), et Pologne, Avis sur la loi relative au Tribunal constitutionnel, adopté lors de sa 108^e session les 14-15 octobre 2016, [CDL-AD\(2016\)026](#).

106. [CDL-AD\(2016\)001](#), *ibid.*, paragraphes 108-109.

composition actuelle du Tribunal constitutionnel soulève un problème quant à la validité de ses décisions et au principe de sécurité juridique. Depuis le début de la crise, le nombre de questions juridiques soumises par les juridictions ordinaires au Tribunal constitutionnel a considérablement diminué et le Conseil national de la magistrature (*Krajowa Rada Sądownictwa* – KRS) a décidé de ne pas recourir à cette voie de droit¹⁰⁷.

69. Il convient de souligner que selon l'actuelle Constitution polonaise de 1997 (article 194, paragraphe 1) les juges du Tribunal constitutionnel sont élus par le Sejm à la majorité simple, ce qui, dans une situation où un parti détient la majorité, fait naître un risque de politisation de ces élections. La Commission de Venise a recommandé «de modifier à plus longue échéance la Constitution, afin d'y inscrire l'obligation de majorité qualifiée pour l'élection des juges au Tribunal constitutionnel par le Sejm, en l'assortissant d'un mécanisme qui permettra d'éviter efficacement les situations d'impasse»¹⁰⁸. Comme l'a souligné lors de l'audition du 27 avril 2017 M. Jean-Claude Scholsem, membre suppléant de la Commission de Venise, qui a pris part à la rédaction des deux avis, le travail sur ce dossier a été d'une complexité extrême du point de vue juridique, politique et humain. En raison de la crise constitutionnelle en Pologne, la Commission européenne a déclenché pour la première fois son nouveau mécanisme au titre du «cadre de l'État de droit» et a conclu, dans ses recommandations du 27 juillet 2016 et du 21 décembre 2016, à une «menace systémique envers l'État de droit»¹⁰⁹.

70. La durée excessive des procédures est un problème chronique en Pologne depuis près de deux décennies, qui a donné lieu à plus de 400 conclusions similaires de la Cour européenne des droits de l'homme depuis 1998¹¹⁰. Les mesures prises par les autorités polonaises pour le résoudre ont fait l'objet d'une surveillance constante de la part du Comité des Ministres au titre de l'article 46.2 de la Convention¹¹¹. Cependant, la réforme du système judiciaire récemment proposée, initiée par le parti au pouvoir et prétendument nécessaire pour améliorer l'efficacité des tribunaux et renforcer la confiance de la population dans la justice, qui n'a pas été réformée en profondeur depuis la chute du régime communiste, a suscité de nombreuses controverses. Le 12 juillet 2017, le parlement a adopté deux lois – l'une modifiant la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun et l'autre portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature. Le 20 juillet 2017, à l'initiative d'un groupe de députés du PiS, il a adopté une nouvelle loi sur la Cour suprême. Ces mesures ont déclenché de nombreuses critiques tant au plan national¹¹² qu'international¹¹³ et provoqué des manifestations d'envergure à Varsovie et dans de nombreuses villes polonaises. Le Président Duda a signé la première loi le 25 juillet 2017, mais a annoncé le lendemain qu'il opposerait son veto aux deux autres. Les deux lois ont pour l'heure été renvoyées devant le Sejm et le processus législatif est suspendu, dans l'attente des propositions du Président, qui s'est donné un délai de deux mois.

71. Plusieurs raisons peuvent expliquer les critiques formulées à l'encontre des lois auxquelles le Président a opposé son veto. Les amendements à la loi sur le Conseil national de la magistrature, sont, avant toute chose, jugés contraires à la Constitution. L'article 187 de la Constitution régit clairement la composition de ce Conseil, disposant que sur ses 25 membres, 15 sont élus par les juges. Selon la nouvelle loi, le pouvoir de nommer les 15 juges membres du Conseil sera transféré du système judiciaire au Sejm. Le nouveau Conseil national de la magistrature serait formé de deux assemblées, l'une composée de juges et l'autre de personnes nommées par le pouvoir politique; toute décision concernant la nomination d'un juge nécessiterait l'accord des deux assemblées et aucun mécanisme destiné à éviter les blocages n'a été envisagé. Par ailleurs, la loi prévoit également de mettre fin aux mandats de l'ensemble des juges siégeant actuellement au sein du Conseil national de la magistrature.

72. La nouvelle loi sur la Cour suprême, qui vise principalement à restructurer cette juridiction et à établir une chambre disciplinaire pour les juges, contient une disposition sur la base de laquelle tous les juges siégeant actuellement à la Cour suprême seraient mis d'office à la retraite le lendemain de l'entrée en vigueur de la loi, à l'exception de certains, désignés arbitrairement par le ministre de la Justice.

107. Article de Małgorzata Kryszkiewicz, Temida radzi sobie bez TK, «Dziennik Gazeta Prawna», 27 juin 2017, p. B6.

108. CDL-AD (2016) 001, *op. cit.*, paragraphe 140.

109. Commission européenne, Recommandations (UE) 2016/1374 du 27 juillet 2016 et 2017/146 du 21 décembre 2016.

110. *Podbielski c. Pologne*, Requête n° 27916/95, arrêt du 30 octobre 1998.

111. Voir *État d'exécution, Majewski c. Pologne*, HUDOC-EXEC.

112. Voir, par exemple, l'*avis du Conseil national de la magistrature du 30 janvier 2017* (en polonais).

113. Voir, en particulier, *OSCE/BIDDH, Final Opinion on Draft Amendments to the Act on the National Council of the Judiciary of Poland*; *Avis du Bureau du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) du 7 avril 2017*; *Avis du Bureau du CCJE du 17 juillet 2017* (anglais uniquement); *déclaration du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats du 26 juillet 2017*; *déclaration du président de la Commission de Venise du 18 juillet 2017*; *déclaration du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe du 18 juillet 2017*, *déclaration des corapporteurs de la commission de suivi et ma déclaration du 17 juillet 2017*.

73. La loi modifiant la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, entrée en vigueur le 12 août 2017¹¹⁴, contient quant à elle des dispositions relatives aux sanctions disciplinaires à l'encontre des juges, régissant leur retraite et l'introduction d'une procédure d'attribution aléatoire des affaires. Elle permet au ministre de la Justice de désigner les présidents et vice-présidents de l'ensemble des tribunaux ordinaires sans que les assemblées générales de ces tribunaux n'aient à se prononcer sur les candidats. Par ailleurs, le ministre de la Justice sera habilité à les démettre de leurs fonctions pour un nouveau motif, en l'occurrence «le constat que le président s'acquitte de façon particulièrement inefficace de sa mission de supervision administrative ou d'organisation des travaux au sein du tribunal qu'il préside ou des juridictions subordonnées à ce dernier» (selon l'article 27.1.3 de la loi amendée); toute démission devrait être fondée sur un avis du Conseil national de la magistrature, sachant que celui-ci n'aura de caractère contraignant qu'à condition d'avoir été adopté à une majorité des deux tiers. Cependant, dans les six mois après l'entrée en vigueur de la loi, le ministre de la Justice pourra démettre de leurs fonctions les présidents et vice-présidents des tribunaux sans consulter le Conseil national de la magistrature¹¹⁵. Ces nouvelles dispositions ont également fait l'objet de nombreuses critiques, car le ministre de la Justice est également procureur général selon la nouvelle loi relative au ministère public du 28 janvier 2016, actuellement en cours d'évaluation par la Commission de Venise. De plus, la nouvelle loi prévoyant un âge de retraite différent pour les juges femmes (60 ans) et les juges hommes (65 ans), le 29 juillet 2017, la Commission européenne a entamé une procédure d'infraction à l'encontre de la Pologne¹¹⁶.

74. Cette initiative vient compléter le Dialogue sur l'État de droit, mentionné précédemment et engagé par la Commission européenne en janvier 2016, y compris la toute dernière recommandation concernant l'État de droit du 26 juillet 2017, adoptée par la Commission européenne en réaction à la réforme prévue du système judiciaire. La Commission européenne a été particulièrement préoccupée par la révocation prévue de l'ensemble des juges de la Cour suprême, a estimé que cette réforme «accroît la menace systémique pesant sur l'État de droit» et demandé aux autorités polonaises de remédier à ces problèmes dans un délai d'un mois¹¹⁷.

4. Conclusions

75. Bien que le Conseil de l'Europe ait élaboré maintes recommandations concernant le respect de l'État de droit et plus particulièrement l'indépendance de la justice, ses organes ont toujours pris en compte la diversité des systèmes et des approches juridiques de la séparation des pouvoirs. Il est souligné dans la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, que «les éléments contextuels de l'État de droit ne se limitent pas à la dimension juridique» et qu'il convient de prendre en considération des facteurs tels que la présence (ou l'absence) d'une culture politique et juridique commune au sein d'une société¹¹⁸. Ainsi, il n'est pas toujours évident de conclure à la violation ou non du principe d'État de droit dans un pays donné. Cela étant, les exemples examinés dans ce rapport illustrent quelques faits nouveaux intervenus dans certains États membres du Conseil de l'Europe qui confirment l'aggravation des menaces pesant sur l'État de droit et l'exposition particulière au risque de ses composantes telles que la légalité, la sécurité juridique, l'interdiction de l'arbitraire et l'accès à la justice. Cette évolution est principalement due à la tendance à limiter l'indépendance du système judiciaire par le biais de tentatives de politisation des conseils de la magistrature et des tribunaux (principalement en Bulgarie, Pologne et Turquie), de révocations massives de juges et de procureurs (Turquie) ou de démarches en ce sens (Pologne). On relève également certaines tendances visant à restreindre le pouvoir législatif du parlement (République de Moldova, Roumanie et Turquie) ainsi qu'à la corruption, qui pose un défi majeur à l'État de droit et reste un phénomène largement répandu en Bulgarie, en République de Moldova et en Roumanie.

76. J'aimerais rappeler certains principes de base découlant des activités des organes du Conseil de l'Europe. Dans son avis sur «Nominations judiciaires», la Commission de Venise a relevé que dans certaines démocraties plus anciennes, on trouve des systèmes dans lesquels le pouvoir exécutif a une forte influence sur les nominations judiciaires; ces systèmes fonctionnent parce que l'exécutif est limité par la culture et les traditions juridiques, qui se sont développées au fil des décennies. Dans les nouvelles démocraties, des dispositions constitutionnelles explicites sont nécessaires pour empêcher les abus politiques qui pourraient être commis par les autres pouvoirs de l'État à l'occasion de la nomination des juges. Beaucoup de pays européens ont instauré un conseil de la magistrature jouant un rôle dans la nomination des magistrats. Bien

114. Publiée le 28 juillet 2017, *Journal officiel (Dziennik Ustaw)* de 2017, point 1452.

115. Article 17 de la loi modifiant la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun.

116. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2205_fr.htm.

117. Recommandation de la Commission du 26 juillet 2017 concernant l'État de droit en Pologne, C(2017)5320 final.

118. Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, paragraphe 42.

qu'il n'existe pas de modèle normalisé pour ces organes, la Commission de Venise a souligné «qu'une partie importante ou la majorité des membres du Conseil de la magistrature devrait être élue par les magistrats eux-mêmes». Dans sa Recommandation CM/Rec(2010)12, le Comité des Ministres est allé encore plus loin, estimant qu'«[a]u moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire (...)» (paragraphe 27). La Commission de Venise a également recommandé que les membres d'un conseil de la magistrature ne soient pas des parlementaires actifs et s'est déclarée fermement favorable à une majorité qualifiée pour l'élection de sa composante parlementaire¹¹⁹.

77. Concernant la révocation des juges, la Recommandation CM/Rec(2010)12 a rappelé, dans ses paragraphes 49 et 50, que «[l']inamovibilité constitue un des éléments clés de l'indépendance des juges» et que «les juges devraient être inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite»; «leur terme de fonctions devrait être établi par la loi» et «il ne devrait être mis fin à une nomination définitive qu'en cas de manquement grave d'ordre disciplinaire ou pénal établi par la loi, ou lorsque le juge ne peut plus accomplir ses fonctions judiciaires», ou encore en cas de départ anticipé à la retraite, décidé sous certaines conditions.

78. Concernant les procureurs, leur «indépendance» est d'une nature différente de celle des juges et il n'existe aucune norme commune qui l'exige; cependant, dans son rapport de 2010 sur le ministère public, la Commission de Venise a donné certaines indications sur la façon de protéger les services de poursuite des influences externes¹²⁰.

79. Je suis particulièrement préoccupé par la situation en Turquie, où les développements récents menacent non seulement le principe d'État de droit, mais nuisent aussi à la démocratie et violent les droits de l'homme de nombreuses personnes. Cette évolution témoigne d'une incompatibilité flagrante avec les valeurs du Conseil de l'Europe. J'exhorte les autorités turques à se conformer aux normes du Conseil de l'Europe à cet égard, et notamment à reconsidérer les derniers amendements constitutionnels, à lever l'état d'urgence, à veiller à l'approbation des décrets-lois par le parlement, à réexaminer la révocation des juges et des procureurs conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et aux recommandations susmentionnées de la Commission de Venise et à la Recommandation CM/Rec(2010)12 (voir paragraphes 75-76 ci-dessus), à remettre en liberté les parlementaires de l'opposition et à poursuivre leur coopération avec le Conseil de l'Europe au travers de ses organes statutaires et ses instances spécialisées.

80. Concernant la Pologne, j'appelle les autorités polonaises à s'abstenir de toute réforme susceptible de menacer le respect de l'État de droit, et notamment le fonctionnement du Conseil national de la magistrature et l'indépendance du système judiciaire et des procureurs. Je les encourage par ailleurs à tirer parti des normes pertinentes du Conseil de l'Europe et à coopérer pleinement avec ses organes, notamment à respecter la Recommandation CM/Rec (2010)12 et à mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise. La situation actuelle du Tribunal constitutionnel devrait également être revue à la lumière des recommandations des organes internationaux afin de garantir le respect plein et entier des principes de légalité et de sécurité juridique. J'invite également le Parlement polonais et l'ensemble des forces politiques du pays à se pencher plus avant sur la révision de la Constitution de 1997, actuellement en vigueur.

81. S'agissant de la Bulgarie, de la République de Moldova et de la Roumanie, j'invite les autorités à redoubler d'efforts pour combattre la corruption, garantir la séparation des pouvoirs et renforcer l'indépendance du système judiciaire à la lumière des recommandations susmentionnées de la Commission de Venise et de la Recommandation CM/Rec(2010)12. Elles devraient continuer de faire appel à l'expertise des organes pertinents du Conseil de l'Europe, notamment le GRECO et la Commission de Venise. La Bulgarie et la Roumanie ont fait des efforts considérables pour se conformer aux normes du Conseil de l'Europe et aux critères fixés par l'Union européenne dans le cadre du MCV et devraient persévérer dans cette voie. De même, la République de Moldova devrait poursuivre la mise en œuvre des réformes globales résultant des exigences liées à son adhésion à notre Organisation et à son Accord d'association avec l'Union européenne. Un «État capté», par définition, ne respecte pas les principes d'État de droit et de démocratie.

82. L'Assemblée devrait faire preuve de vigilance face à toute nouvelle menace posée à l'État de droit dans les États membres du Conseil de l'Europe et réagir rapidement, au besoin, en recourant à la procédure de suivi ou à toute autre procédure jugée appropriée. Elle devrait également encourager tous les États membres du Conseil de l'Europe à promouvoir une culture politique et juridique favorisant la mise en œuvre du concept d'État de droit.

119. CDL-AD(2007)028, *op. cit.*, paragraphes 6, 49 et 31. Voir aussi CDL-AD(2010)004, *op. cit.*, paragraphe 82.

120. CDL-AD(2010)040, *op. cit.*, paragraphes 84-86.