



Bruxelles, le 19.5.2022  
COM(2022) 234 final

PART 2/2

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ  
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**Tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE**

### 3.3. Indépendance

L'indépendance de la justice, qui fait partie intégrante du processus décisionnel judiciaire, est une exigence découlant du principe de protection juridictionnelle effective établi à l'article 19 du TUE et du droit à un recours effectif devant une cour ou un tribunal énoncé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'UE <sup>(1)</sup>. Cette exigence présuppose:

a) **l'indépendance externe**, lorsque l'instance concernée exerce ses fonctions en toute autonomie, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit, étant ainsi protégée contre les interventions ou les pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions; et

b) **l'indépendance interne et l'impartialité**, lorsqu'une égale distance est maintenue par rapport aux parties au litige et à leurs intérêts respectifs au regard de l'objet de celui-ci <sup>(2)</sup>.

L'indépendance judiciaire est garante de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 du TUE, notamment la valeur de l'état de droit <sup>(3)</sup>. La préservation de l'ordre juridique de l'UE est fondamentale pour tous les citoyens et toutes les entreprises dont les droits et les libertés sont protégés en vertu du droit de l'UE.

Une justice perçue comme très indépendante joue un rôle capital dans la confiance qu'elle doit inspirer chez les citoyens dans une société régie par l'état de droit et contribue à un environnement des entreprises favorable à la croissance, tandis que la perception d'un manque d'indépendance peut décourager l'investissement <sup>(4)</sup>. Outre des indicateurs concernant la perception de l'indépendance de la justice, émanant de différentes sources, le tableau de bord présente un certain nombre d'indicateurs sur la façon dont les systèmes de justice sont organisés pour protéger l'indépendance de la justice dans certains types de situations où elle pourrait être menacée. En reprenant les contributions du réseau européen des conseils de la justice (RECJ), du réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE et du groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, le tableau de bord présente des indicateurs concernant les contrôles de sécurité à l'égard des juges, la possibilité offerte aux juridictions supérieures/Cours suprêmes de rendre des décisions sur la cohérence de la jurisprudence des juridictions inférieures de leur propre initiative, les garanties dans les situations de rétro-pantouflage au regard des juges et des procureurs, ainsi qu'un aperçu plus en profondeur de la possibilité d'exercer un contrôle sur la décision d'un procureur de ne pas engager de poursuites dans une affaire.

---

<sup>1</sup> Voir <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=FR>

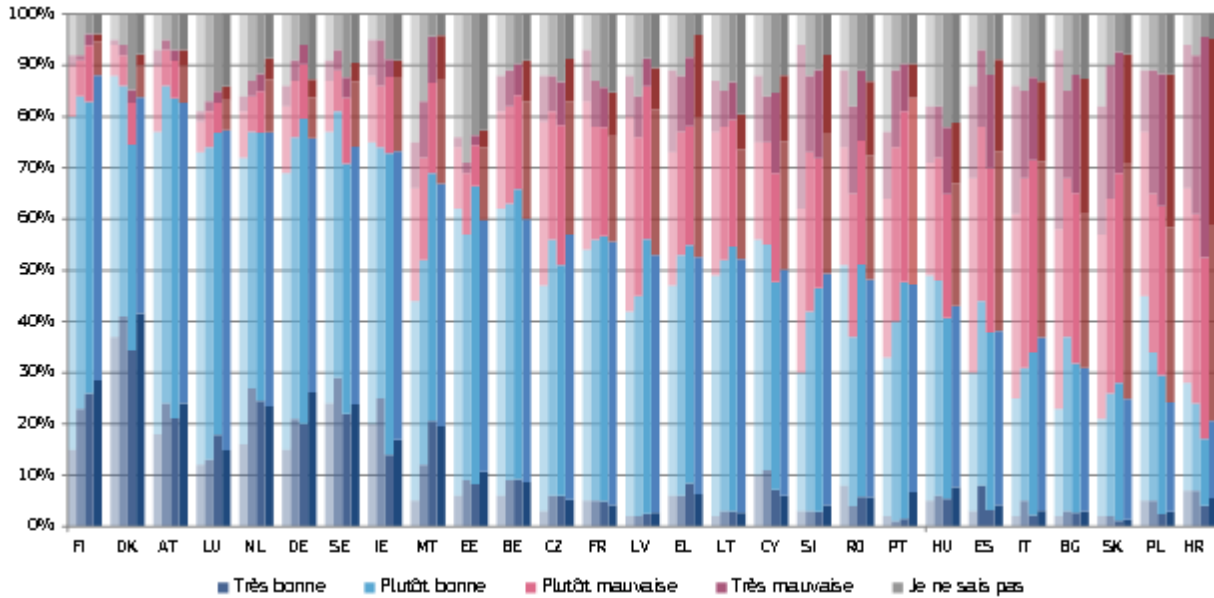
<sup>2</sup> Cour de justice, arrêt du 16 novembre 2021, *Procédures pénales contre WB e.a.*, affaires jointes C-748/19 à C-754/19; arrêt du 6 octobre 2021, *W. Z.*, C-487/19; arrêt du 15 juillet 2021, *Commission/Pologne*, C-791/13; arrêt du 2 mars 2021, *AB*, C-824/18; arrêt du 19 novembre 2019, *A. K. e.a.*, C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, points 121 et 122; arrêt du 5 novembre 2019, *Commission/Pologne*, C-192/18; arrêt du 24 juin 2019, *Commission/Pologne*, C-619/18, EU:C:2019:531, points 73 et 74; arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, point 44; et arrêt du 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 65.

<sup>3</sup> Cour de justice, arrêt du 24 juin 2019, *Commission/Pologne*, C-619/18, EU:C:2019:531, point 44.

<sup>4</sup> En 2020 et 2021, le Forum économique mondial n'a pas publié le classement de l'indice de la compétitivité mondiale (ICM).

### 3.3.1. Perception de l'indépendance du système de justice et de l'efficacité de la protection des investissements

**Graphique 50: perception de l'indépendance des tribunaux et des juges par l'opinion publique (\*) [source: Eurobaromètre <sup>(5)</sup> – en clair: 2016, 2020 et 2021, en foncé: 2022]**

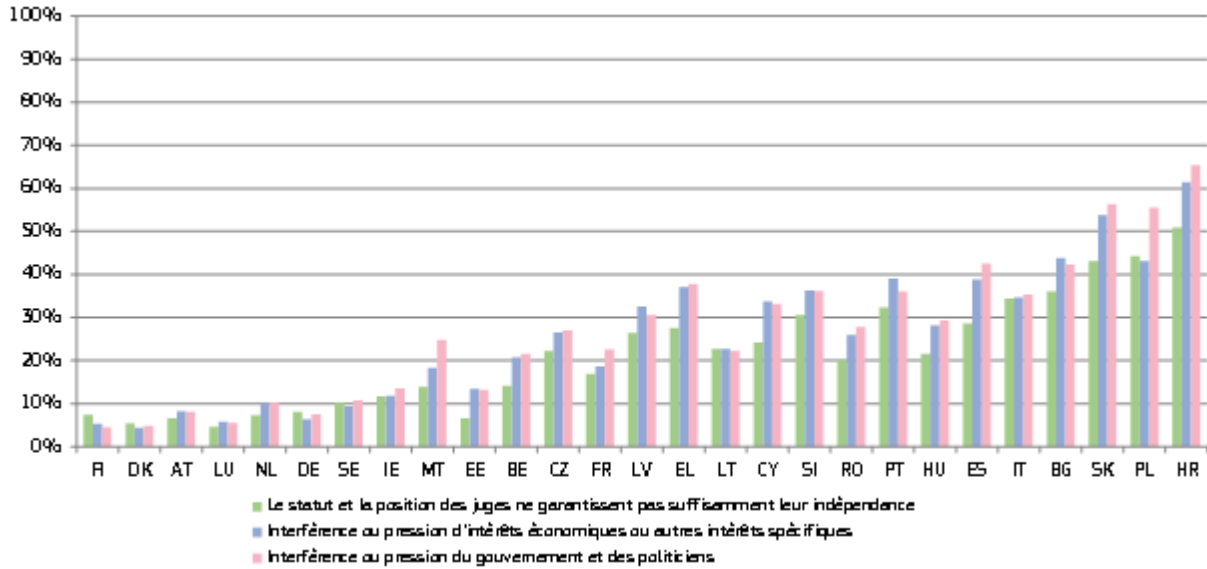


(\*) Les États membres sont classés en premier lieu selon le pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était très satisfaisante ou plutôt satisfaisante (totalité de la perception positive); lorsque, pour certains États membres, les pourcentages de la totalité de la perception positive sont identiques, ils sont alors classés en fonction du pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était plutôt mauvaise ou très mauvaise (totalité de la perception négative); lorsque, pour certains États membres, les pourcentages de la totalité de la perception positive et de la totalité de la perception négative sont identiques, ils sont alors classés en fonction du pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était très satisfaisante; lorsque, pour certains États membres, les pourcentages de la totalité de la perception positive, de la totalité de la perception négative et de la catégorie «très satisfaisante» sont identiques, ils sont alors classés en fonction du pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était très mauvaise.

Le graphique 51 indique les principales raisons invoquées par les personnes interrogées pour expliquer la perception d'un manque d'indépendance des juridictions et des juges. Les personnes interrogées qui ont évalué l'indépendance du système judiciaire comme étant «plutôt mauvaise» ou «très mauvaise» pouvaient choisir entre trois raisons pour expliquer leur opinion. Les États membres sont classés dans le même ordre que dans le graphique 50.

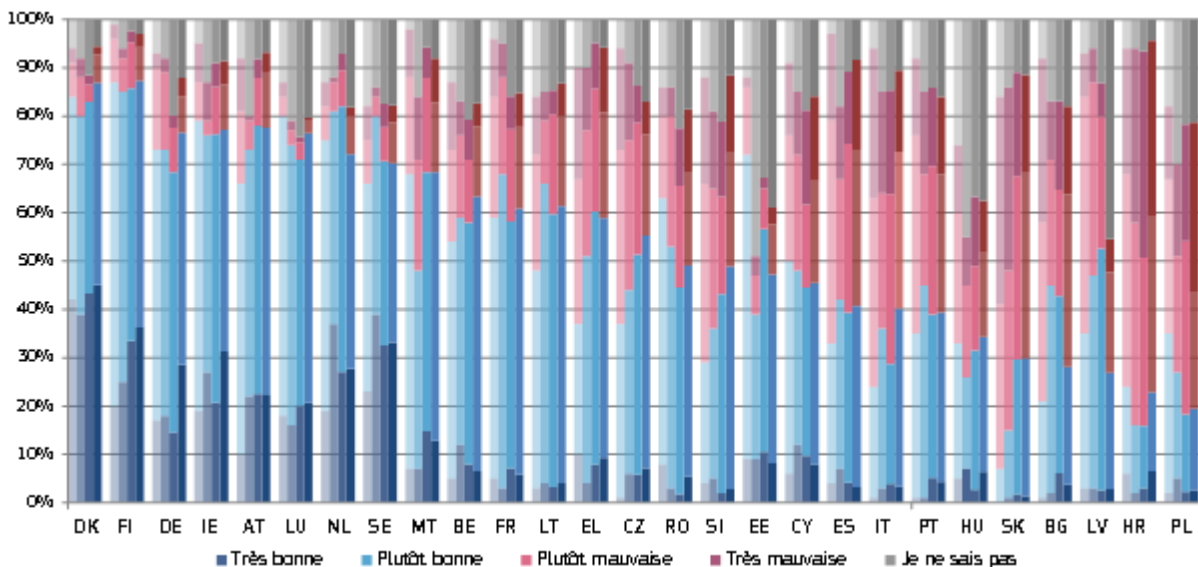
<sup>5</sup> Enquête Eurobaromètre FL503, menée entre le 17 et le 24 janvier 2022. Réponses à la question suivante: «Selon les informations dont vous disposez, comment qualifieriez-vous le système de justice (dans votre pays) du point de vue de l'indépendance des tribunaux et des juges? Très satisfaisant, plutôt satisfaisant, plutôt mauvais ou très mauvais?», voir: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_fr](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_fr)

**Graphique 51: principales raisons indiquées par le grand public pour justifier la perception d'un manque d'indépendance** (pourcentage de l'ensemble des personnes interrogées – plus la valeur est élevée, plus la raison est citée par les personnes interrogées) [source: Eurobaromètre (6)]



<sup>6</sup> Enquête Eurobaromètre FL503, réponses à la question suivante: «Pourriez-vous indiquer dans quelle mesure chacune des raisons suivantes explique votre appréciation de l'indépendance de la justice dans (votre pays): en grande partie, quelque peu, pas vraiment, pas du tout?» si la réponse à la question 1 était «plutôt mauvais» ou «très mauvais».

**Graphique 52: perception de l'indépendance des juridictions et des juges par les entreprises (\*)** [source: Eurobaromètre (7) – en clair: 2016, 2020 et 2021, en foncé: 2022]

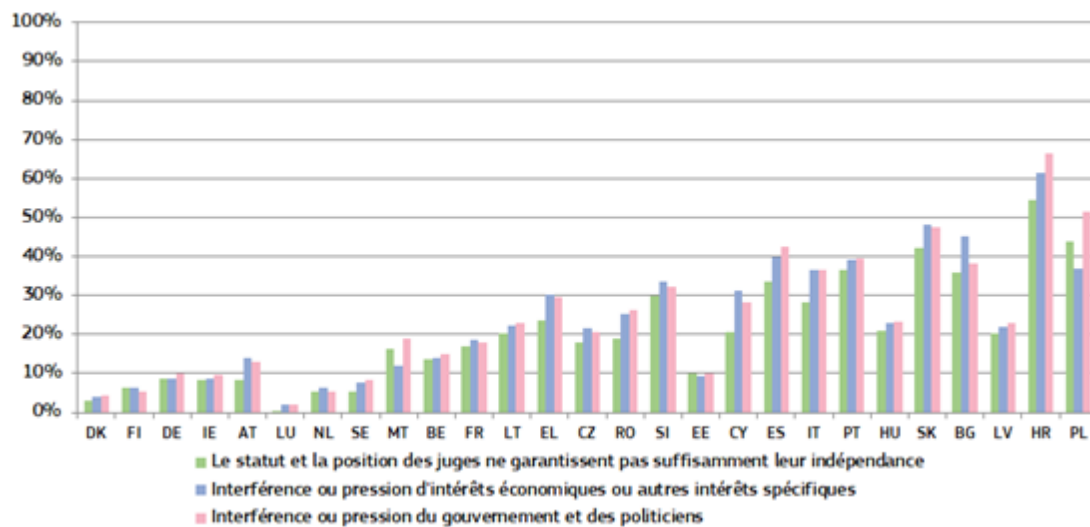


(\*) Les États membres sont classés en premier lieu selon le pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était très satisfaisante ou plutôt satisfaisante (totalité de la perception positive); lorsque, pour certains États membres, les pourcentages de la totalité de la perception positive sont identiques, ils sont alors classés en fonction du pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était plutôt mauvaise ou très mauvaise (totalité de la perception négative); lorsque, pour certains États membres, les pourcentages de la totalité de la perception positive et de la totalité de la perception négative sont identiques, ils sont alors classés en fonction du pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était très satisfaisante; lorsque, pour certains États membres, les pourcentages de la totalité de la perception positive, de la totalité de la perception négative et de la catégorie «très satisfaisante» sont identiques, ils sont alors classés en fonction du pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était très mauvaise.

Le graphique 53 indique les principales raisons invoquées par les personnes interrogées pour expliquer la perception d'un manque d'indépendance des juridictions et des juges. Les personnes interrogées dans les entreprises qui ont évalué l'indépendance du système de justice comme étant «plutôt mauvaise» ou «très mauvaise» pouvaient choisir entre trois raisons pour expliquer leur opinion. Les États membres sont classés dans le même ordre que dans le graphique 52.

<sup>7</sup> Enquête Eurobaromètre FL504, menée entre le 17 et le 24 janvier 2022. Réponses à la question suivante: «Selon les informations dont vous disposez, comment qualifieriez-vous le système judiciaire (dans notre pays) du point de vue de l'indépendance des tribunaux et des juges? Très satisfaisant, plutôt satisfaisant, plutôt mauvais ou très mauvais?», voir: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard\\_fr](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_fr); depuis 2021, la taille de l'échantillon d'entreprises étudiées a été augmentée pour passer à 500 pour tous les États membres, à l'exception de MT, CY et LU, dont l'échantillon en comportait 250. Les années précédentes, la taille de l'échantillon était de 200 entreprises pour tous les États membres, à l'exception de DE, ES, FR, PL et IT, dont l'échantillon en comportait 400.

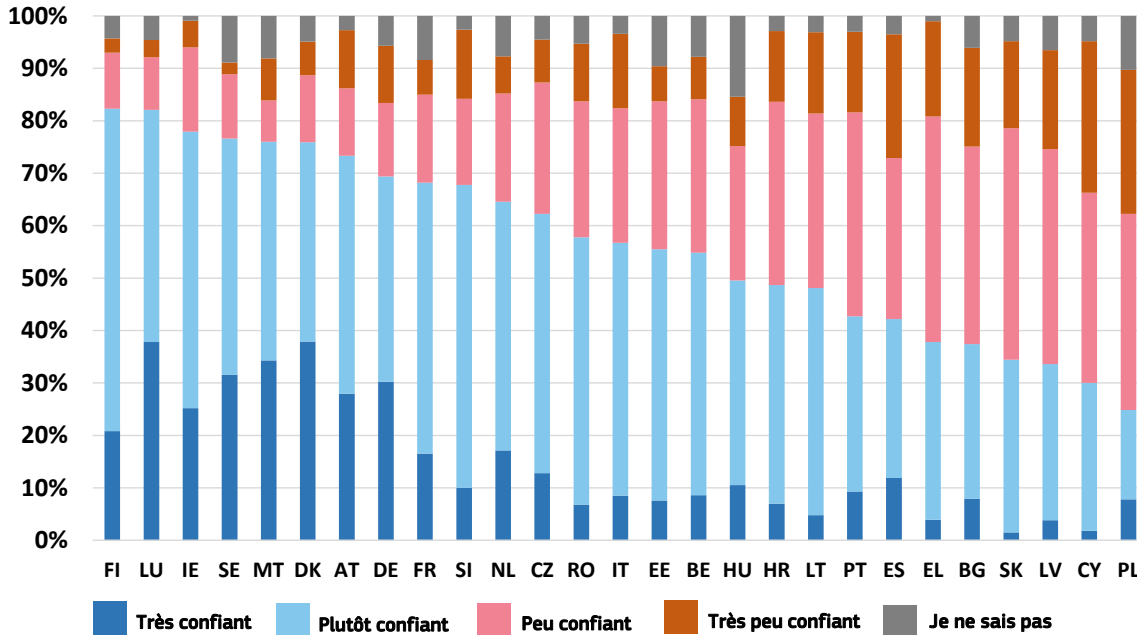
**Graphique 53: principales raisons indiquées par les entreprises pour justifier leur perception d'un manque d'indépendance** (pourcentage de l'ensemble des personnes interrogées – plus la valeur est élevée, plus la raison est citée par les personnes interrogées) [source: Eurobaromètre <sup>(8)</sup>]



<sup>8</sup> Enquête Eurobaromètre FL504, réponses à la question suivante: «Pourriez-vous indiquer dans quelle mesure chacune des raisons suivantes explique votre appréciation de l'indépendance de la justice dans (votre pays): en grande partie, quelque peu, pas vraiment, pas du tout?» si la réponse à la question 1 était «plutôt mauvais» ou «très mauvais».

Le graphique 54 présente un nouvel indicateur sur la manière dont les entreprises perçoivent l'efficacité de la protection des investissements par la loi et les juridictions en ce qui concerne des décisions, selon elles, injustifiées ou l'inaction de l'État.

**Graphique 54: perception qu'ont les entreprises de l'efficacité de la protection des investissements par la loi et les juridictions** [source: Eurobaromètre <sup>(9)</sup>]

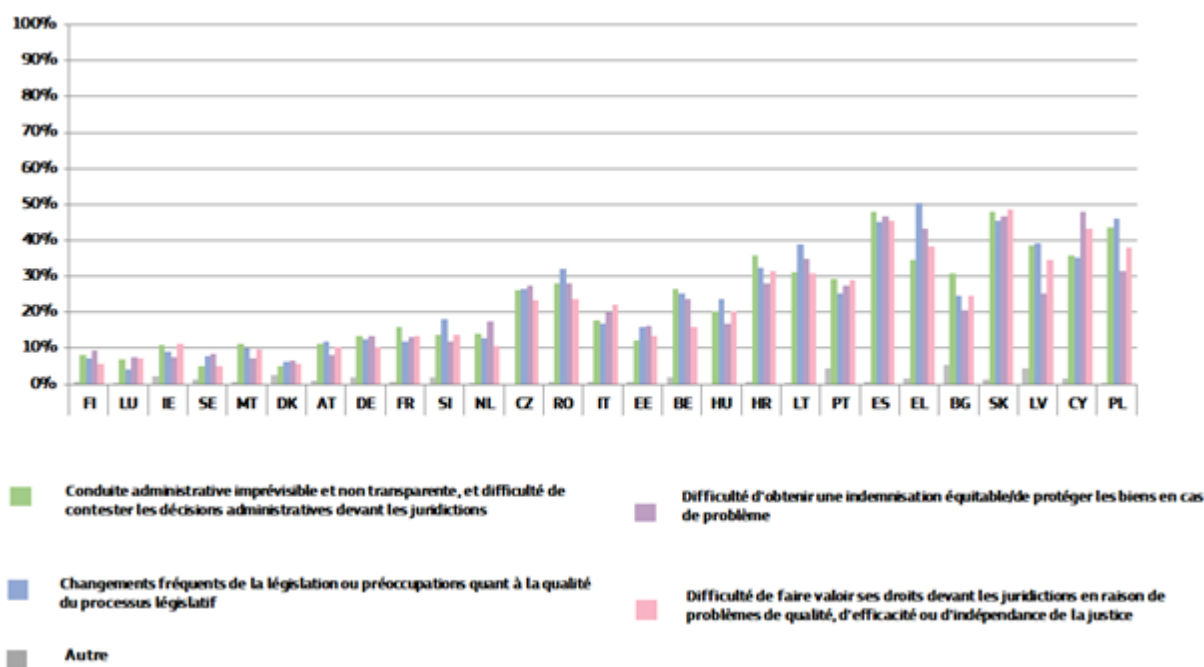


(\*) Les États membres sont classés en premier lieu en fonction du pourcentage combiné de personnes ayant répondu être très convaincues ou plutôt convaincues que les investissements étaient protégés par la loi et les juridictions (confiance totale).

<sup>9</sup> Enquête Eurobaromètre FL504, réponses à la question suivante: «Dans quelle mesure êtes-vous convaincu que vos investissements sont protégés par la loi et les juridictions de (votre pays) en cas de problème?». Aux fins de l'enquête, l'investissement a été défini comme incluant toutes sortes d'actifs possédés ou contrôlés par une entreprise et caractérisés par l'engagement d'un capital ou d'autres ressources, l'attente d'un gain ou d'un profit ou une prise de risques.

Le graphique 55 indique les principales raisons invoquées par les personnes interrogées pour expliquer la perception d'un manque d'efficacité de la protection des investissements. Les personnes interrogées dans les entreprises qui ont estimé être «plutôt pas convaincues» ou «pas du tout convaincues» pouvaient choisir quatre raisons pour expliquer leur opinion (et certaines ont indiqué «autre»). Les États membres sont classés dans le même ordre que dans le graphique 54.

**Graphique 55: principales raisons invoquées par les entreprises pour expliquer la perception d'un manque d'efficacité de la protection des investissements** [source: Eurobaromètre <sup>(10)</sup>]



<sup>10</sup> Enquête Eurobaromètre FL504, réponses à la question suivante: «Quelles sont les principales raisons pour lesquelles l'efficacité de la protection des investissements vous inquiète?» si la réponse à la question 3 était «plutôt pas convaincu» ou «pas du tout convaincu».



### 3.3.2. Indépendance structurelle

Les garanties d'indépendance structurelle postulent l'existence de règles, notamment en ce qui concerne la composition de la juridiction, la nomination, la durée des fonctions ainsi que les causes d'abstention, de récusation et de révocation de ses membres, qui permettent d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de la juridiction à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent<sup>(11)</sup>. De telles règles doivent, ainsi, en particulier, permettre d'exclure non seulement toute influence directe, sous forme d'instructions, mais également les formes d'influence plus indirecte susceptibles d'orienter les décisions des juges concernés<sup>(12)</sup>.

Des normes européennes ont été élaborées, en particulier par le Conseil de l'Europe, par exemple dans la *recommandation faite en 2010 par le Conseil de l'Europe, intitulée «Les juges: indépendance, efficacité et responsabilités»*<sup>(13)</sup>. Le tableau de bord de la justice dans l'UE présente certains indicateurs sur des questions pertinentes lors de l'évaluation de la manière dont les systèmes judiciaires sont organisés pour garantir l'indépendance de la justice.

Plus précisément, cette édition du tableau de bord contient de nouveaux indicateurs concernant: i) les autorités concernées et la fréquence des contrôles de sécurité potentiels des juges (graphique 56); ii) la possibilité pour les juridictions supérieures/Cours suprêmes de rendre des décisions sur la cohérence de la jurisprudence de leur propre initiative (graphique 57); et iii) les garanties en place à l'égard de l'occupation temporaire de postes politiques par des juges/procureurs (graphique 58)<sup>(14)</sup>. Elle présente aussi une vue d'ensemble plus détaillée de la

---

<sup>11</sup> Voir Cour de justice, arrêt du 16 novembre 2021, *Procédures pénales contre WB e.a.*, affaires jointes C-748/19 à C-754/19, point 67; arrêt du 6 octobre 2021, *W.Ż.*, C-487/19, point 109; arrêt du 15 juillet 2021, *Commission/Pologne*, C-791/19, point 59; arrêt du 2 mars 2021, *A.B.*, C-824/18, point 117; arrêt du 19 novembre 2019, *A. K. e.a.* (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, points 121 et 122; arrêt du 24 juin 2019, *Commission/Pologne*, C-619/18, EU:C:2019:531, points 73 et 74; arrêt du 25 juillet 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, point 66; arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, point 44. Voir également points 46 et 47 de la recommandation CM/Rec(2010)12, «Les juges: indépendance, efficacité et responsabilités» (adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010), et l'exposé des motifs, qui prévoient que l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. Pour garantir son indépendance, au moins la moitié des membres de l'autorité devraient être des juges choisis par leurs pairs. Toutefois, lorsque les dispositions constitutionnelles ou législatives prévoient que le chef de l'État, le gouvernement ou le pouvoir législatif prennent des décisions concernant la sélection et la carrière des juges, une autorité indépendante et compétente composée d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire (sous réserve des règles applicables aux conseils de la justice énoncées au chapitre IV) devrait être habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique.

<sup>12</sup> Voir Cour de justice, arrêt du 2 mars 2021, *A.B.*, C-824/18, point 119; arrêt du 19 novembre 2019, *A. K. e.a.* (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, point 123; et arrêt du 24 juin 2019, *Commission/Pologne*, C-619/18, EU:C:2019:531, point 112.

<sup>13</sup> Voir recommandation CM/Rec(2010)12, «Les juges: indépendance, efficacité et responsabilités», adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010, et exposé des motifs (la «recommandation CM/Rec(2010)12»).

<sup>14</sup> Ces graphiques sont fondés sur les réponses à un questionnaire actualisé qui a été élaboré par la Commission en étroite association avec le RE CJ. Pour les États membres non dotés de conseils de la justice, non membres du RE CJ ou dont l'adhésion au RE CJ a été suspendue (CZ, DE, EE, CY, LU, AT et PL), les réponses au questionnaire actualisé ont été obtenues en coopération avec le réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE. Les garanties relatives aux procureurs figurant dans le graphique 57 sont

possibilité de faire réviser une décision d'un procureur de ne pas engager de poursuites dans une affaire concernant des crimes avec une victime ou une affaire portant sur des «crimes sans victime» (par exemple, corruption ou blanchiment de capitaux) (graphique 59), et montre les instances compétentes pour mener des enquêtes pénales (graphique 60) <sup>(15)</sup>. Ces graphiques présentent les cadres nationaux en place au mois de décembre 2021.

Les graphiques du tableau de bord ne présentent pas d'évaluation ni de données quantitatives concernant l'efficacité des garanties. Ils ne visent pas à refléter la complexité et les modalités des procédures et des garanties qui les accompagnent. Il convient également de noter que la mise en œuvre de politiques et de pratiques visant à promouvoir l'intégrité et à empêcher la corruption au sein de l'appareil judiciaire est également indispensable pour garantir l'indépendance de la justice. Enfin, la protection effective de l'indépendance de la justice exige aussi, au-delà des éventuelles normes requises, une culture d'intégrité et d'impartialité, partagée par les magistrats et respectée par la société dans son ensemble.

La place particulière du pouvoir judiciaire dans le système de séparation des pouvoirs et l'accent mis sur l'indépendance et l'impartialité de la justice exigent que la législation applicable à l'appréciation ou à l'évaluation des obligations professionnelles des juges soit libellée et appliquée avec beaucoup d'attention et que le rôle du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif dans ce processus soit limité à ce qui est absolument indispensable <sup>(16)</sup>.

Le graphique 56 montre si, dans les États membres, le service national de sécurité participe à la réalisation des contrôles de sécurité des juges – qu'il s'agisse de candidats à la fonction de juge ou de juges existants – et à quelle fréquence ces contrôles sont effectués.

La participation des services nationaux de sécurité faisant partie de l'exécutif à la nomination et au statut des juges est particulièrement sensible du point de vue de l'indépendance de la justice. Bien qu'il puisse exister un intérêt légitime, en particulier pour certains postes judiciaires spécifiques, à procéder à une vérification de la sécurité <sup>(17)</sup>, cela doit se faire dans le plein respect de l'indépendance de la justice. Selon les normes européennes, «[l']indépendance signifie qu[e la justice] n'est soumise à aucune pression extérieure ni à aucune influence ou manipulation politique, surtout émanant de l'exécutif» <sup>(18)</sup>. Le contrôle de sécurité des juges, en particulier lorsqu'il est effectué par un organe exécutif, peut constituer une telle «pression

---

fondées sur les réponses à un questionnaire actualisé qui a été élaboré par la Commission en étroite coopération avec le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

<sup>15</sup> Ces graphiques sont fondés sur les réponses à un questionnaire actualisé qui a été élaboré par la Commission en étroite coopération avec le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

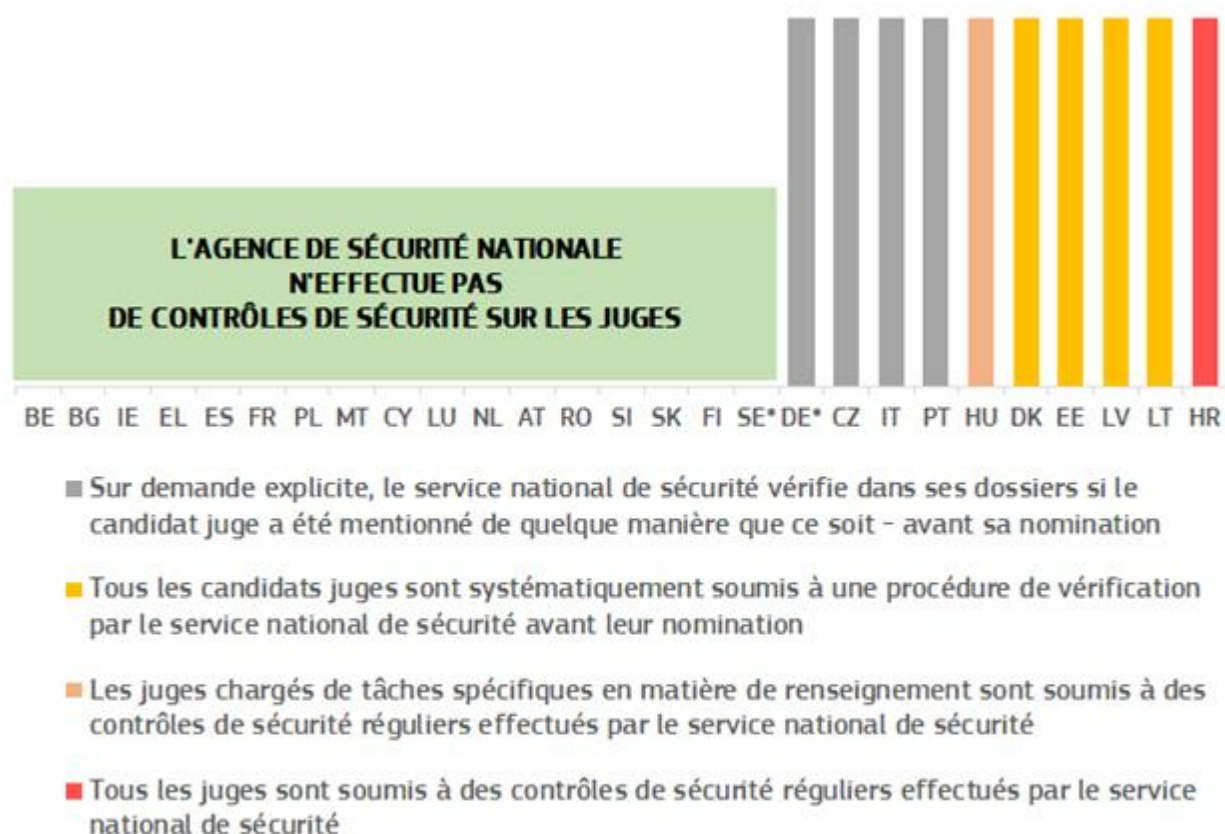
<sup>16</sup> Commission de Venise, avis n° 819/2015 sur le projet de loi relative aux vérifications d'intégrité de l'Ukraine, CDL-AD(2015)031, 25 octobre 2015, paragraphe 40, et Commission de Venise, avis n° 789/2014, Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de Moldova sur les dispositions de la loi sur le test d'intégrité professionnelle, CDL-AD(2014)039-e, 15 décembre 2014, paragraphe 14.

<sup>17</sup> «[L']autorité d'un pouvoir judiciaire ne peut être maintenue que si (a) le système juridique met en place des mécanismes adéquats pour garantir que les candidats ne sont pas nommés juges s'ils ne possèdent pas les compétences requises ou ne répondent pas aux normes d'intégrité les plus élevées; et (b) le pouvoir judiciaire est débarrassé de ceux qui sont jugés incompétents, corrompus ou liés au crime organisé», Commission de Venise, avis n° 1073/2021 sur l'introduction de la procédure de renouvellement de l'habilitation de sécurité par le biais d'amendements à la loi sur les tribunaux, CDL(2022)002, 18 mars 2022, paragraphe 14.

<sup>18</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'État de droit, paragraphe 74.

extérieure»<sup>(19)</sup>. Lorsque les contrôles de sécurité/d'intégrité ne sont pas effectués par des organes autonomes du pouvoir judiciaire eux-mêmes, mais par un organe externe, il convient d'accorder la plus grande attention au respect des principes de séparation des pouvoirs et d'équilibre des pouvoirs<sup>(20)</sup>.

**Graphique 56: Contrôles nationaux de sécurité des juges: autorités concernées et calendrier (\*)<sup>(21)</sup>**



(\*) **DE:** Dans tous les États fédéraux, le service national de sécurité peut, sur demande expresse, vérifier les antécédents d'un candidat à la fonction de juge avant sa nomination. Dans deux États fédéraux, le service national de sécurité contrôle les antécédents de tous les candidats à la fonction de juge avant leur nomination: en Bavière (si

<sup>19</sup> Commission de Venise, avis n° 1073/2021 sur l'introduction de la procédure de renouvellement de l'habilitation de sécurité par le biais d'amendements à la loi sur les tribunaux, CDL(2022)002, 18 mars 2022, paragraphe 13.

<sup>20</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)046, République de Moldova - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits de l'homme et de l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et la modification de certains actes normatifs, paragraphe 16.

<sup>21</sup> Données recueillies au moyen d'un questionnaire actualisé, élaboré par la Commission en étroite association avec le RECJ. Pour les États membres non dotés de conseils de la justice, non membres du RECJ ou dont l'adhésion au RECJ a été suspendue, les réponses au questionnaire actualisé ont été obtenues en coopération avec le réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE.

un candidat à la fonction de juge ne donne pas son consentement pour la vérification de ses antécédents, il ne peut être nommé); depuis 2021, dans le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale (sans demande de consentement). En vertu de la loi, le service national de sécurité ou les services des Länder ne procèdent à des vérifications que s'il est prévu de confier aux juges des tâches au sein de l'administration judiciaire et s'ils doivent avoir accès à des informations classifiées à cette fin. Mis à part cela, les juges sont légalement exemptés des contrôles de sécurité lorsqu'ils ont accès à des informations classifiées, car ces procédures pourraient influencer l'indépendance de la justice. **EE**: le service de sécurité intérieure effectue le contrôle de sécurité d'un candidat à une fonction judiciaire, sauf si le candidat dispose d'une autorisation d'accès valable lui permettant d'accéder à des secrets d'État classifiés comme étant très secrets ou si le candidat occupe un poste qui lui donne le droit, de par sa fonction, d'accéder à tous les niveaux de secrets d'État. Le service de sécurité intérieure présente les informations recueillies à la suite de la vérification de sécurité au comité d'examen des juges et émet un avis sur la question de savoir si la personne qui a présenté la demande remplit les conditions pour obtenir une autorisation d'accès aux secrets d'État. **HR**: l'Agence de sécurité et de renseignement effectue des contrôles de sécurité concernant tous les candidats à des postes de juges et tous les juges existants tous les cinq ans (ainsi que concernant les procureurs). Conformément à la loi, pour les juges existants, l'Agence de sécurité et de renseignement, après avoir procédé à un contrôle incluant un entretien, envoie son rapport au président de la Cour suprême, qui le confie ensuite à un groupe de cinq juges de la Cour suprême, qui doit décider s'il y a un problème de sécurité. Si ce dernier constate un problème de sécurité, il en informe le ministre de la justice, le président et le conseil des juges de la Cour ainsi que le président de la juridiction supérieure à laquelle siège le juge en question. Le ministre de la justice élabore les règlements régissant la procédure de réalisation des contrôles de sécurité. **FR**: comme tous les fonctionnaires de l'État, tous les candidats à la fonction de juge font l'objet d'un contrôle du casier judiciaire/d'une enquête administrative menée par la police nationale sous l'autorité du procureur général (vérification de ses antécédents, informations classifiées, bonnes mœurs, etc.). **IT**: le graphique présente la situation des juges des juridictions civiles et pénales. Les services nationaux de sécurité ne participent pas à la procédure de nomination des juges administratifs. **HU**: tous les présidents, vice-présidents et juges de juridictions régionales qui autorisent la collecte de données de renseignement ou qui traitent des affaires liées à des informations classifiées doivent faire l'objet d'un contrôle de sécurité par le service national de sécurité. Le contrôle de sécurité est effectué avant qu'ils commencent à assumer leurs responsabilités, puis tous les cinq ans (article 71/C, paragraphe 7, de la loi CXXV de 1995 sur la sécurité nationale et articles 42/A à 42/C de la loi CLXII de 2011 sur le statut et la rémunération des juges). **NL**: un certificat de bonnes vie et mœurs (VOG) doit être remis avant qu'un candidat à la fonction de juge puisse être nommé. Cette démarche ne doit être réalisée que lors de la première nomination ou lorsqu'un juge devient président d'une juridiction. L'organisation qui délivre les VOG est dénommée Justis - l'autorité de contrôle, qui est un service faisant des bénéfices et des dépenses doté d'une gestion indépendante, qui relève officiellement du ministère de la justice et de la sécurité. Cette autorité vérifie si les antécédents (judiciaires) d'un candidat s'opposent à ce qu'il exerce les fonctions du nouveau poste. Justis n'est pas le service national de sécurité (AIVD). C'est Justis qui décide de délivrer ou non un certificat de bonnes vie et mœurs. Si quelqu'un souhaite faire appel de cette décision, il peut porter l'affaire devant un juge administratif. **PL**: lorsqu'une personne postule pour la première fois un poste judiciaire, le président de la juridiction compétente (au sein de laquelle le poste vacant existe) demande des informations sur le candidat au chef de la police régionale. **RO**: les juges déclarent officiellement chaque année qu'ils ne sont pas des agents opérationnels, y compris des agents secrets, des informateurs ou des collaborateurs des services de renseignement. **SE\***: le Conseil des nominations de juges, un organe judiciaire indépendant, mène la procédure de vérification pour tous les niveaux de sécurité pour les présidents des juridictions, sur la base d'un questionnaire. Chaque juridiction exécute la procédure de vérification pour tous les niveaux de sécurité pour les juges de première et de deuxième instance. Le service de sécurité suédois procède à un contrôle des antécédents (pour voir si le candidat a été mentionné d'une façon ou d'une autre), qui est effectué avant qu'une personne puisse participer à des activités sensibles sur le plan de la sécurité (le service ne recueille pas d'informations par l'intermédiaire d'un questionnaire, cette tâche incombant au Conseil des nominations de juges). Pour les présidents de juridictions, le gouvernement décide quels postes doivent être classifiés à des fins de sécurité au plus haut niveau de sécurité et le bureau du gouvernement décide quels postes doivent être classifiés à des fins de sécurité aux niveaux de sécurité inférieurs. Pour les juges de première et de deuxième instances, le gouvernement décide quels postes doivent être classifiés à des fins de sécurité au plus haut niveau de sécurité et la juridiction décide quels postes doivent être classifiés à des fins de sécurité au niveau de sécurité inférieur.

Le graphique 57 montre si les juridictions ou les juges ont la possibilité de rendre des décisions sur la cohérence de la jurisprudence des juridictions inférieures de leur propre initiative. Ces

décisions peuvent être soit consultatives, soit obligatoires, et ne s'appliquent qu'à une affaire particulière ou à toutes les affaires similaires. Le graphique ci-dessous présente quatre situations différentes dans les États membres: les juridictions/juges d'instances supérieures i) ne peuvent pas rendre une telle décision de leur propre initiative; ii) peuvent rendre des décisions consultatives (non contraignantes) d'application générale qui s'appliquent à l'ensemble des juridictions/juges dans des types d'affaires particuliers (ex.: déclarations pratiques); iii) peuvent rendre des décisions obligatoires d'application concrète qui ne s'appliquent qu'à une décision judiciaire spécifique (ex.: une décision qui oblige un juge/une formation de juges à adapter le projet de jugement); ou iv) peuvent rendre des décisions obligatoires d'application générale qui s'appliquent à l'ensemble des juridictions/juges dans des types d'affaires particuliers.

Les Cours suprêmes, en tant que juridictions de dernière instance, et les juridictions supérieures/d'appel en général, sont essentielles pour garantir l'application uniforme du droit dans les États membres. Néanmoins, l'organisation hiérarchique des juridictions ne devrait pas porter atteinte à l'indépendance individuelle<sup>(22)</sup>. Les tribunaux supérieurs ne devraient pas adresser d'instructions aux juges sur la manière dont ces derniers doivent statuer sur une affaire donnée, sauf dans le cadre des procédures préjudicielles nationales ou par le biais de l'exercice de voies de recours, dans les conditions prévues par la loi<sup>(23)</sup>. Selon la Commission de Venise, une organisation hiérarchique de la magistrature dans laquelle les juges seraient subordonnés à des instances supérieures dans l'exercice de leur activité juridictionnelle porterait manifestement atteinte au principe de l'indépendance interne<sup>(24)</sup>. Toute procédure d'unification de la jurisprudence doit respecter les principes fondamentaux de séparation des pouvoirs et, même après une telle décision d'une juridiction supérieure/Cour suprême, toutes les juridictions et tous les juges doivent rester compétents pour apprécier leurs affaires de manière indépendante et impartiale, et pour distinguer les affaires nouvelles de l'interprétation précédemment unifiée par une juridiction supérieure/Cour suprême.

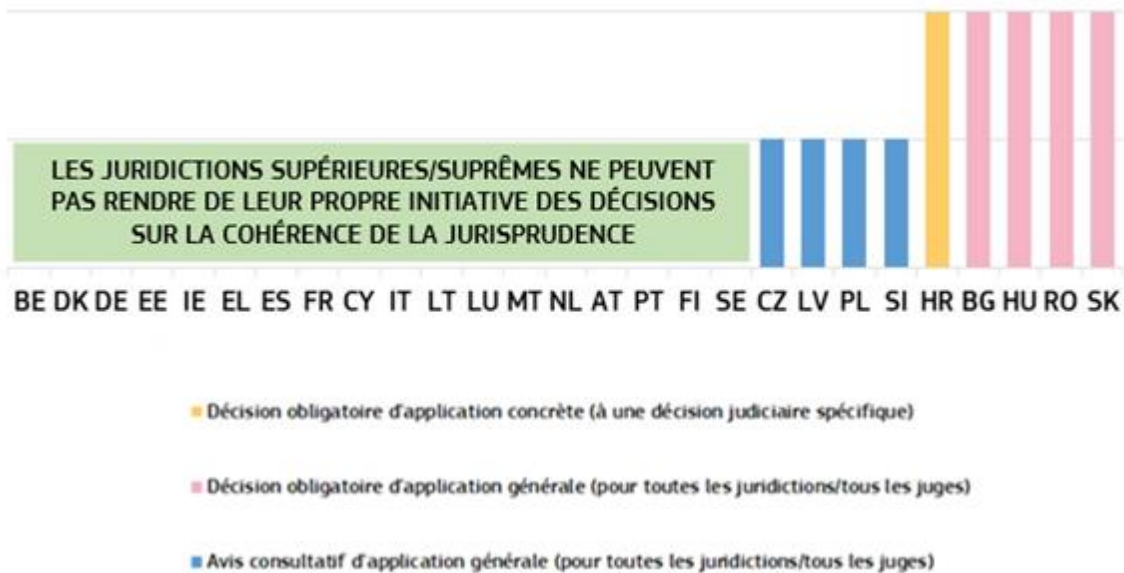
---

<sup>22</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 22.

<sup>23</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 23.

<sup>24</sup> Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I: l'indépendance des juges, étude n° 494/2008, 16 mars 2010, CDL-AD(2010)004, paragraphes 68 à 72.

**Graphique 57: possibilité pour les juridictions supérieures/Cours suprêmes de rendre des décisions sur la cohérence de la jurisprudence des juridictions inférieures de leur propre initiative (\*)**

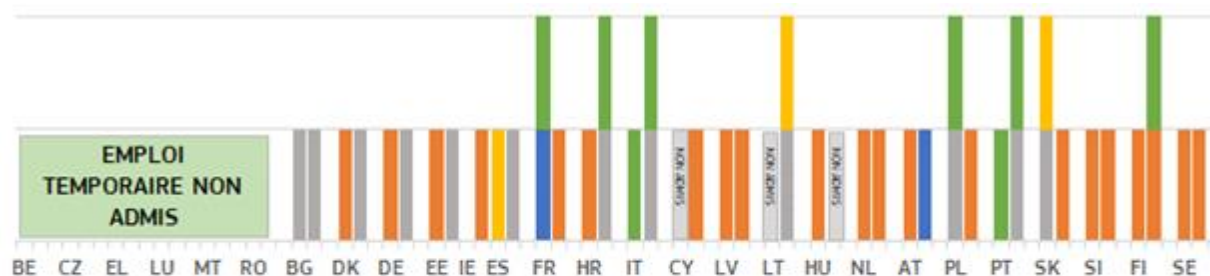


(\*) **BG**: pas après la prise en considération de la décision obligatoire ou d'une instruction générale pour certains types d'affaires lors de l'évaluation des magistrats, qui est une appréciation objective de leurs qualités professionnelles, commerciales et morales, démontrées dans l'exercice de leur fonction. **CZ**: la Cour suprême et la Cour administrative suprême peuvent émettre des avis sur l'unification, qui ne sont pas formellement contraignants pour les juridictions de niveau inférieur. Le caractère contraignant de ces avis repose non pas sur leur statut formel, mais sur l'autorité des Cours suprêmes et le caractère convaincant de leur raisonnement. La Cour suprême utilise des avis sur l'unification pour les questions juridiques qui, selon elle, revêtent une importance particulière. En ce qui concerne la possibilité de s'en écarter, un juge n'est tenu que par la loi dans sa prise de décision. Un écart est donc possible, mais cette décision doit être dûment justifiée. **HR**: dans chaque tribunal de district, au tribunal de commerce de grande instance, au tribunal correctionnel de grande instance, au tribunal administratif de grande instance, à la Haute cour pénale et à la Cour suprême, il existe des juges chargés de l'enregistrement qui enregistrent chaque jugement, afin qu'il puisse être notifié aux parties, qui peuvent alerter un juge/une chambre lorsqu'un projet de jugement diverge d'une jurisprudence antérieure, et qui peuvent proposer d'examiner la divergence à l'occasion d'une réunion de section, conformément à l'article 40 de la loi sur les tribunaux, en vue de la publication de la décision de la section, qui lie tous les juges de la juridiction. **LV**: la session plénière (l'assemblée de tous les juges de la Cour suprême) et l'assemblée générale des juges des différentes sections de la Cour suprême peuvent adopter des avis concernant les problèmes d'interprétation et l'application des règles de droit sous la forme d'une décision publiée sur le site web. **HU**: un juge ne peut s'écarter de la décision obligatoire «que si les faits de l'espèce diffèrent des faits de la décision obligatoire ou en motivant la divergence concernant les points de droit». **PL**: entre autres, le premier président de la Cour suprême ou les présidents des chambres de la Cour suprême ou encore le président de la Cour administrative suprême peuvent proposer de leur propre initiative qu'une «question juridique abstraite» soit clarifiée par une formation de sept juges de la Cour suprême/Cour administrative suprême en l'absence d'uniformité entre les décisions judiciaires/les jugements rendus par les tribunaux. La résolution abstraite adoptée par les sept juges, présentant une interprétation de la loi, ne lie pas les juridictions inférieures et n'exerce une influence sur ces dernières qu'en raison de l'autorité de la Cour suprême/Cour administrative suprême et du caractère persuasif de son raisonnement. Ce type de résolution abstraite ne lie la Cour suprême que si la formation de sept juges le décide, à moins qu'elle ne soit cassée par un plus grand ensemble de juges (ex.: une résolution adoptée par la totalité d'une chambre de la Cour suprême ou par l'ensemble de la Cour suprême; art. 88 de la loi sur la Cour suprême). **RO**: afin de garantir une interprétation et

*une mise en œuvre cohérentes de la loi par toutes les juridictions, la Haute Cour de justice et de cassation, dans la procédure de «recours dans l'intérêt de la loi», statue, d'office ou à la demande des parties, sur des questions juridiques qui ont été réglées différemment par les juridictions. Ces décisions n'ont aucune incidence sur les décisions de justice examinées ni sur le statut des parties dans ces affaires. Conformément à l'article 99 de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, le non-respect des recours dans l'intérêt de la loi de la Haute Cour de justice et de cassation constitue une faute disciplinaire. Cela signifie qu'une procédure disciplinaire peut être engagée à l'encontre du juge concerné. **SI**: les avis juridiques de principe sur des questions importantes pour l'application uniforme des lois sont, par nature, des actes juridiques individuels normatifs dont le champ d'application va au-delà d'une affaire spécifique. Ils sont contraignants pour toutes les chambres de la Cour suprême et, uniquement par la force de la motivation, pour les juridictions inférieures, pour lesquelles il est constitutionnellement acceptable de s'écarter de l'avis juridique de principe adopté, comme en cas d'écart par rapport à la jurisprudence constante, si cet écart est étayé par une motivation. **SK**: une juridiction/un juge est tenu(e) par la décision obligatoire de la juridiction supérieure dans la hiérarchie. Dans certains cas, la juridiction inférieure a le droit de s'écarter de la décision obligatoire des juridictions/juges supérieurs dans la hiérarchie. Elle a trois raisons principales de le faire: i) la modification des faits; ii) un avis juridique différent exprimé dans un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne; et iii) une modification des lois. Pour certaines procédures, un juge peut faire l'objet d'une procédure disciplinaire devant la Cour suprême.*

Le graphique 58 présente les garanties en place lorsque des juges ou des procureurs décident d'occuper temporairement des postes politiquement exposés, notamment des postes de responsables politiques, de ministres, de fonctionnaires, de membres de cabinet ou des postes dans d'autres fonctions politiques. Ce graphique montre si les juges et les procureurs peuvent ou non accepter de tels postes, puis revenir au poste de juge ou de procureur, ou si des règles spécifiques sont en place pour garantir leur impartialité.

**Graphique 58: garanties relatives à l'emploi temporaire de juges/procureurs en tant que responsables politiques/ministres/fonctionnaires/membres de cabinet/dans d'autres fonctions politiques (\*)**



Pour chaque État membre, les deux colonnes représentent les règles en vigueur pour:

1. les juges

2. les procureurs

- Autorisation d'un organe nécessaire pour que le juge/procureur quitte temporairement sa fonction
- Période de réflexion requise avant que la personne puisse reprendre son poste de juge/procureur
- Notification/déclaration du nouvel emploi temporaire à un organisme spécifique par le juge/procureur
- Pas de règles spécifiques, mais les normes éthiques générales s'appliquent.
- Autres règles



(\*) **BG**: les magistrats peuvent être nommés temporairement à ces postes. Pour le renouvellement de leur nomination en tant que juges/procureurs/juges d'instruction, des règles de procédure spéciales sont en place. Celles-ci exigent qu'une demande soit soumise à la commission compétente du Conseil supérieur de la magistrature dans un délai de 14 jours à compter de la date de leur révocation de l'autre poste (temporaire) en vue de leur réintégration. **DE**: si un procureur est élu au Parlement fédéral/nommé membre du gouvernement fédéral, les droits et les devoirs découlant de l'emploi public sont suspendus pour toute la période du mandat (à l'exception des devoirs liés au secret professionnel et de l'interdiction d'accepter des récompenses ou des gratifications); lorsque le mandat au Bundestag a pris fin, l'agent public concerné peut demander (dans les trois mois qui suivent la fin du mandat) sa réinsertion dans son ancien service, qui doit avoir lieu dans les trois mois suivant la demande et à un niveau identique ou équivalent à celui de l'ancien poste occupé (si la réinsertion n'est pas demandée, les droits et les devoirs découlant de l'emploi public restent suspendus). En cas de retour d'un agent public à l'issue d'une période d'activité en tant que membre du gouvernement, ce qui, normalement, est possible avec l'assentiment des deux parties (faute de quoi un statut de retrait d'emploi s'applique), les règles spécifiques (obligations statutaires de publicité ou possibilités liées d'interdiction temporaire d'exercer certaines activités) ne s'appliquent pas (ces obligations ne s'appliquant que si l'ancien membre du gouvernement prévoit d'exercer ultérieurement des activités dans le secteur privé). **DK**: il est indispensable qu'à son retour au ministère public, le procureur puisse être approuvé et conserver l'agrément de sécurité fourni. **EE**: juges: Bien qu'il n'existe pas de réglementation spécifique limitant les domaines dans lesquels le juge pourrait travailler, à son retour dans la magistrature, il existe une condition importante: un juge peut revenir à un poste vacant de juge au sein de la même juridiction pour autant qu'il en informe le président de la juridiction concernée au moins un mois à l'avance. Si, après avoir quitté le service de l'État, un juge n'a pas la possibilité de retrouver un poste vacant de juge au sein de la même juridiction et s'il ne souhaite pas être transféré vers une autre juridiction, le juge est libéré de ses fonctions et reçoit une indemnité d'un montant équivalant à six mois de salaire. Procureurs: un procureur ne peut être membre d'un parti politique. **ES**: juges: les juges qui deviennent membres du Parlement ou du gouvernement peuvent retrouver la même juridiction ou le même poste judiciaire à l'issue de leur mandat politique. La seule exception à ces règles s'applique aux juges de la Cour suprême, qui perdent leur poste judiciaire à la Cour suprême une fois redevenus juges et qui doivent siéger dans une juridiction inférieure. De plus, les règles générales en matière de dessaisissement et de récusation s'appliquent si le juge doit statuer sur une affaire concernant des responsables politiques ou des intérêts politiques, une fois redevenu juge. Procureurs: les personnes revenant au ministère public doivent s'abstenir d'intervenir dans toutes les affaires impliquant des partis ou groupes politiques, ou dans les affaires de leurs membres qui exercent ou ont exercé des fonctions publiques, et, le cas échéant, ils peuvent être poursuivis. **FR**: Pour revenir dans la magistrature, un juge qui a été précédemment responsable politique/ministre/fonctionnaire/membre de cabinet est tenu de présenter sa candidature à un nouveau poste et le Conseil doit approuver officiellement sa nomination. Avant d'exercer à nouveau une fonction de juge, la personne doit laisser s'écouler un délai de «viduité» de cinq ans si elle exerçait un mandat public, ou de trois ans dans le cas d'un mandat du Parlement européen. **HR**: il existe des règles spécifiques concernant les postes auxquels les procureurs peuvent être temporairement détachés ainsi que la procédure à suivre. **IT**: le graphique présente la situation des juridictions civiles et pénales. Le Conseil supérieur de la magistrature doit donner l'autorisation aux juges des juridictions civiles et pénales. Les juges administratifs peuvent travailler dans des chambres consultatives du Conseil d'État ou dans des chambres juridictionnelles qui ne sont pas compétentes pour des questions liées à l'activité antérieure du juge. Les procureurs qui se présentent aux élections législatives ne peuvent retourner au ministère public que pour travailler dans un autre district que celui où ils se présentent aux élections (qu'ils aient été élus ou non). Les procureurs ne peuvent pas se présenter aux élections législatives dans le district dans lequel ils ont exercé leurs fonctions au cours des six derniers mois précédant leur candidature. Pour les élections régionales et municipales, les procureurs ne peuvent pas se présenter aux élections dans la région dans laquelle ils exercent leurs fonctions. **LV**: les juges ne peuvent être associés à quelque titre que ce soit à la vie politique (pas même en tant que membres d'un parti politique). **AT**: en ce qui concerne les procureurs, avant de revenir à un poste de procureur occupant une fonction de direction (à savoir chef d'un parquet, d'un parquet supérieur, du bureau du procureur général), la personne doit laisser s'écouler un délai de «viduité» de cinq ans. **PL**: en ce qui concerne la nomination à des postes politiques, le juge élu doit renoncer à son mandat judiciaire mais conserve le droit de reprendre des fonctions judiciaires (au poste occupé avant la nomination) si la durée de l'exercice de la fonction politique n'excède pas neuf ans. L'autorisation du Conseil national de la magistrature est requise. **PT**: les juges et les procureurs ont besoin de recevoir l'autorisation préalable respectivement du Conseil supérieur de la justice ou du Conseil supérieur du ministère public **SK**: après son retour dans la magistrature, le juge ne peut pas se porter candidat à un poste de président ou de vice-président de juridiction. Une notification est adressée au ministère de la justice 60 jours avant le retour dans la magistrature.

– Garanties relatives au fonctionnement des ministères publics nationaux au sein de l’UE –

Le ministère public joue un rôle majeur dans le système judiciaire pénal, ainsi que dans la coopération entre États membres en matière pénale. Le bon fonctionnement du ministère public national est essentiel pour lutter efficacement contre la criminalité, y compris la criminalité économique et financière, telle que le blanchiment de capitaux et la corruption. Selon la jurisprudence de la Cour de justice ayant trait à la décision-cadre relative au mandat d’arrêt européen<sup>(25)</sup>, le parquet peut être considéré comme une «autorité judiciaire» d’un État membre aux fins de l’émission ou de l’exécution d’un mandat d’arrêt européen lorsqu’il agit de manière indépendante dans l’exercice de ses fonctions inhérentes sans être soumis, directement ou indirectement, à des ordres ou à des instructions individuels de la part du pouvoir exécutif, tel qu’un ministre de la justice<sup>(26)</sup>.

L’organisation du ministère public national varie dans l’ensemble de l’Union et il n’existe pas de modèle uniforme pour tous les États membres. Toutefois, le Conseil de l’Europe a noté une tendance générale à un ministère public plus indépendant plutôt qu’à un ministère public subordonné ou lié à l’exécutif<sup>(27)</sup>. D’après le Conseil consultatif de procureurs européens, un ministère public efficace et autonome déterminé à faire respecter l’état de droit et les droits de l’homme dans l’administration de la justice est l’un des piliers d’un État démocratique<sup>(28)</sup>. En outre, dans une société démocratique, tant les juridictions que les autorités d’enquête doivent rester exemptes de toute pression politique. Le concept d’indépendance signifie que les procureurs sont exempts de toute ingérence illégale dans l’exercice de leurs fonctions – de manière à garantir le plein respect et l’application de la loi, ainsi que l’adhésion au principe de l’état de droit – et ne sont soumis à aucune pression politique ou influence illicite<sup>(29)</sup>. L’indépendance concerne non seulement le ministère public dans son ensemble, mais aussi ses

---

<sup>25</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil relative au mandat d’arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO L 190 du 18.7.2002, p. 1).

<sup>26</sup> Cour de justice, arrêt du 27 mai 2019, *OG et PI (parquet de Lübeck et Zwickau)*, affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456, points 73, 74 et 88; arrêt du 27 mai 2019, C-509/18, ECLI:EU:C:2019:457, point 52; voir également arrêts du 12 décembre 2019, *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg et Openbaar Ministerie (Ministère public de Lyon et Tours)*, affaires jointes C-566/19 PPU et C-626/19, ECLI:EU:C:2019:1077; *Openbaar Ministerie (parquet suédois)*, C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, et *Openbaar Ministerie (parquet de Bruxelles)*, C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079; arrêt du 24 novembre 2020, *AZ*, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953, point 54. Voir également arrêt du 10 novembre 2016, *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, points 34 et 36; et arrêt du 10 novembre 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, point 35, concernant le terme «judiciaire», «qui doit [...] être distingué, conformément au principe de séparation des pouvoirs qui caractérise le fonctionnement d’un État de droit, du pouvoir exécutif». Voir également avis n° 13(2018) intitulé «Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs», adopté par le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), recommandation n° xii.

<sup>27</sup> CDL-AD(2010)040-e, Rapport sur les normes européennes relatives à l’indépendance du système judiciaire: partie II – le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), paragraphe 26.

<sup>28</sup> Avis n° 15 du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) (2020) sur le rôle des procureurs dans les situations d’urgence, notamment face à une pandémie.

<sup>29</sup> Avis n° 16 du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) (2021) sur les implications des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités concernant l’indépendance pratique des procureurs, paragraphe 13.

organes spécifiques et chaque procureur considéré individuellement <sup>(30)</sup>. Quel que soit le modèle de système judiciaire national ou la tradition juridique dans laquelle il s'inscrit, les normes européennes exigent que les États membres prennent toutes mesures utiles pour permettre aux membres du ministère public d'accomplir leurs devoirs et responsabilités professionnelles dans des conditions de statut et d'organisation appropriées <sup>(31)</sup> et sans ingérence injustifiée <sup>(32)</sup>. En particulier, toute instruction à caractère général émanant du gouvernement, par exemple sur la politique pénale, doit revêtir une forme écrite et être publiée selon des modalités appropriées <sup>(33)</sup>. Lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes <sup>(34)</sup>. D'après la recommandation de 2000 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, les instructions individuelles de non-poursuite doivent en principe être prohibées ou être exceptionnelles et faire l'objet de garanties spécifiques <sup>(35)</sup>. Les parties intéressées à l'affaire, y compris les victimes, doivent avoir la possibilité de contester la décision prise par le ministère public de ne pas engager de poursuites dans une affaire <sup>(36)</sup>, ce qui implique également une forme de responsabilisation des procureurs <sup>(37)</sup>.

La décision de ne pas engager de poursuites peut poser un problème en termes de responsabilité des procureurs, d'où l'importance d'un recours juridique <sup>(38)</sup>. Le graphique ci-dessous donne un aperçu plus détaillé de la possibilité de faire réviser une décision d'un procureur de ne pas engager de poursuites dans une affaire. Ces graphiques n'évaluent pas le bon fonctionnement des ministères publics, ce qui nécessite une évaluation qualitative prenant en considération les circonstances spécifiques de chaque État membre.

Le graphique 59 présente les autorités qui statuent sur une demande de révision d'une décision d'un procureur de ne pas engager de poursuites dans une affaire particulière pour les crimes sans victime (par exemple, le blanchiment de capitaux, la corruption) et pour les crimes avec une

---

<sup>30</sup> Avis n° 16 du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) (2021) sur les implications des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités concernant l'indépendance pratique des procureurs, paragraphe 13.

<sup>31</sup> Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système judiciaire pénal, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 6 octobre 2000 (ci-après la «recommandation de 2000»), paragraphe 4.

<sup>32</sup> Recommandation de 2000, paragraphes 11 et 13. Voir également: avis n° 13(2018) intitulé «Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs», adopté par le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), recommandations n° i et n° iii; Groupe d'États contre la corruption (GRECO), quatrième cycle d'évaluation «Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs», un grand nombre de recommandations demandent l'introduction de dispositions visant à protéger le parquet contre les influences et interférences indues dans les enquêtes sur les affaires pénales.

<sup>33</sup> Recommandation de 2000, point 13 c).

<sup>34</sup> Recommandation de 2000, point 13 d).

<sup>35</sup> Recommandation de 2000, point 13 f). Voir également avis n° 13(2018) intitulé «Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs», adopté par le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), recommandation n° iv.

<sup>36</sup> Recommandation de 2000, point 34.

<sup>37</sup> CDL-AD(2010)040-e, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire: partie II – le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), paragraphe 45.

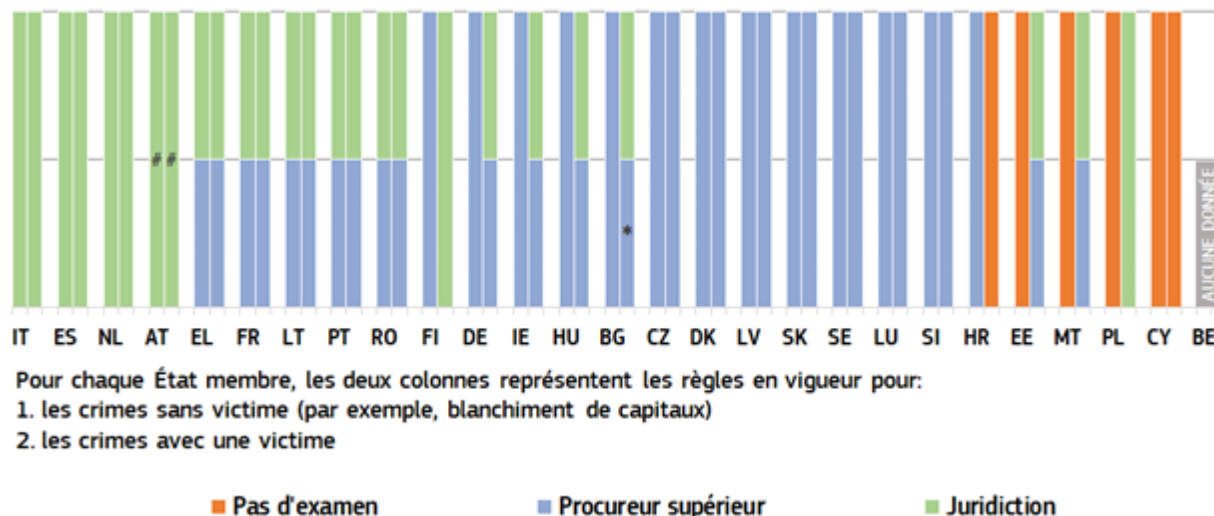
<sup>38</sup> CDL-AD(2010)040-e, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire: partie II – le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), paragraphe 45.

victime (par exemple, des lésions corporelles)<sup>(39)</sup>. Il montre qui effectue un contrôle sur le travail des différents procureurs, ce qui a une incidence sur le fonctionnement du parquet. Dans certains États membres, la décision de ne pas engager de poursuites est examinée par différentes autorités: soit des procureurs supérieurs (y compris, le cas échéant, le procureur général), soit une juridiction. Dans certains États membres, la décision est d'abord révisée par les procureurs supérieurs, puis peut être contestée devant une juridiction (pays où la colonne est en deux couleurs). Lorsque la colonne est d'une seule couleur, soit seul le procureur supérieur, soit seule la juridiction révisé la décision de ne pas engager de poursuites. Dans certains États membres, la décision ne peut pas être revue.

---

<sup>39</sup> On entend par «victime», selon la définition donnée à l'article 2 de la directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, toute personne physique ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique, mentale, ou émotionnelle ou une perte matérielle, qui a été directement causé par une infraction pénale, ou les membres de la famille d'une personne dont le décès résulte directement d'une infraction pénale et qui ont subi un préjudice du fait du décès de cette personne.

**Graphique 59: autorité révisant la décision d'un procureur de ne pas engager de poursuites (\*)** (Source: Commission européenne avec le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme)



(\*) Pour tous les États membres: Lorsqu'une telle révision existe, dans le cas des crimes sans victime, la décision de ne pas engager de poursuites peut être contestée/cassée par le procureur supérieur (BG, CZ, DE, ES, FR, LV, LU, PL, PT et RO), par le plaignant qui a notifié l'infraction pénale présumée [DE (au moyen d'une plainte disciplinaire), IE (service national de police), FR (y compris les organes administratifs), PL (en ce qui concerne les institutions de l'État et les institutions du gouvernement local, et des parties privées dans des affaires spécifiques), HR, IT, LV, HU, NL, SI et SK] ou être contestée par d'autres personnes, comme les personnes ayant un intérêt présumé/légitime (DK, DE, RO), le commissaire à la protection juridique (AT) ou quiconque (PT: pour certains crimes sans victime), et quiconque (FI). Dans le cas des crimes avec une victime, la décision de ne pas engager de poursuites peut être contestée par le procureur supérieur (BG, CZ, DE, FR, LV, LU, PT et RO), par la victime (BG, CZ, DE, EE, IE, ES, FR, IT, LV, HU, MT, NL, AT, PT, PL, SI et SK) ou par d'autres personnes, comme les personnes qui ont un intérêt présumé/légitime (DK, RO et PL), une administration habilitée à agir (FR) ou quiconque (FI). Des poursuites privées sont possibles en BG, IE, HR, HU, à MT, en PL, au PT, en SI et SE.

Les symboles «##» pour AT: le droit autrichien prévoit différents types de décisions de ne pas engager de poursuites. Si le ministère public s'abstient d'ouvrir une enquête parce qu'il n'y a pas de soupçon initial, la décision ne peut pas être contestée (la décision n'est toutefois pas contraignante). Si le ministère public décide de ne pas engager de poursuites à l'issue d'une enquête (tant pour certains crimes sans victime que pour les crimes avec une victime), la décision peut être contestée en justice. Le symbole «\*» pour BG: le procureur décide si les conditions prévues par la loi pour engager une procédure préliminaire sont réunies. Dans le cas contraire, il émet un décret établissant le refus d'engager une procédure préliminaire (refus d'ouvrir une enquête). Ce refus ne peut faire l'objet d'un recours qu'auprès du parquet supérieur. Si une procédure préliminaire a été engagée, une fois conclue, le procureur peut y mettre fin ou saisir le tribunal (décision d'engager des poursuites). Le décret de ne pas engager de poursuites pour des crimes avec une victime est susceptible d'appel devant la cour dans les sept jours. Si ce délai n'est pas respecté, la décision peut encore faire l'objet d'un appel, mais seulement devant le parquet supérieur. Dans les cas de crimes sans victime, la décision de ne pas engager de poursuites ne peut être révoquée d'office que par le parquet supérieur par un signal ou après auto-engagement. EE: une victime peut déposer un recours contre la décision de l'organisme d'enquête de ne pas engager de poursuites pénales auprès du parquet. La décision du parquet de ne pas engager de procédure pénale ou d'y mettre fin peut être contestée au bureau du procureur général. La décision du bureau du procureur général peut être contestée devant le tribunal de district. ES: le juge d'instruction est l'autorité investie du pouvoir de décider s'il y a lieu ou non d'engager des poursuites. À la suite d'une décision de ne pas engager de poursuites, le juge d'instruction doit en informer les autres parties à la procédure (à savoir, le ministère public et la victime/le plaignant), qui sont habilitées à contester la décision en justice. IT: dans toutes les procédures pénales, si le procureur estime que les conditions permettant d'engager des poursuites ne sont pas réunies (faute de preuves suffisantes, par ex.), il peut déposer une demande de classement de l'affaire auprès du juge chargé des enquêtes préliminaires, qui décide d'accepter ou non la demande du procureur.

**CY:** si le procureur général décide de ne pas engager de poursuites dans une affaire (en se fondant sur des preuves disponibles et sur les recommandations des procureurs du bureau juridique), seul le procureur général peut infirmer cette décision. **LT:** la décision d'un officier d'enquête préliminaire de ne pas ouvrir d'enquête préliminaire est prise uniquement avec le consentement du chef de l'autorité d'enquête préliminaire. La décision de ne pas ouvrir une enquête préliminaire doit être transmise dans les 24 heures au procureur, qui vérifie la décision dans les dix jours. La décision rejetée du procureur peut être portée en appel devant le tribunal. La décision d'un officier d'enquête préliminaire peut également être portée en appel auprès du procureur. En cas de rejet, la décision du procureur peut être portée en appel devant le tribunal. La décision du juge peut à nouveau être portée en appel devant la cour supérieure. **HU:** le contrôle juridictionnel des crimes avec une victime n'est possible que dans le cadre d'une procédure d'accusation privée (par exemple, dans les affaires de diffamation ou de calomnie) ou d'une procédure d'accusation privée substitutive (à la suite d'une décision judiciaire de ne pas engager de poursuites). **MT:** les poursuites des infractions pénales sont transférées de la police au bureau du procureur général. La transition devrait être achevée d'ici fin 2025. En octobre 2020, le procureur général a pris la décision de poursuivre et d'engager des poursuites devant les tribunaux inférieurs pour des crimes graves spécifiés. Le règlement, entré en vigueur en octobre 2020, prévoit un contrôle juridictionnel (devant les juridictions civiles) des décisions de ne pas engager de poursuites du procureur général parce qu'elles sont illégales ou déraisonnables. Lorsque la décision d'engager des poursuites incombe au commissaire de police, des procédures d'appel peuvent être instituées devant la justice de paix. **PL:** le cadre établit une différence entre une décision de refus d'engager des poursuites et une décision visant à cesser les poursuites. La décision d'engager des poursuites peut être contestée devant le procureur supérieur et devant les tribunaux par la victime, l'État, le gouvernement local ou l'institution communautaire ayant notifié l'infraction présumée. La décision de mettre fin aux poursuites peut être contestée par les parties à la procédure, l'État ou l'institution du gouvernement local ayant notifié l'infraction présumée, et ce, seulement si l'infraction présumée a donné lieu à la violation des droits de cette personne, une personne notifiant une infraction concernant uniquement des types spécifiques d'actes criminels énumérés dans la loi. **PT:** la décision du procureur de ne pas engager de poursuites peut être révisée par une phase de procédure autonome, l'instrução (réouverture de l'enquête), qui prévoit notamment la confirmation judiciaire de la décision d'inculper ou de déposer l'enquête. Cette réouverture de l'enquête peut être demandée par un «assistente», si la procédure ne dépend pas de poursuites privées. La décision du procureur de ne pas engager de poursuites peut également être examinée devant un supérieur hiérarchique du procureur dans les 20 jours suivant la date à laquelle l'ouverture de l'enquête ne peut plus être demandée. **SI:** le parquet ne peut rejeter les plaintes pénales pour certaines infractions pénales sans la cosignature du parquet général. Les procureurs doivent informer certaines catégories de personnes et autorités de l'État qui ont déposé une plainte pénale de leur intention de la rejeter ainsi que de leurs motifs pour ce faire, et leur permettre de donner leur avis sur les motifs du rejet. Une fois la décision prise de rejeter la plainte pénale ou d'interrompre les poursuites, cette décision est définitive, mais la partie lésée peut décider de reprendre les poursuites (à titre privé). **SE:** la décision est publique. La victime d'un crime ainsi que le suspect peuvent demander une révision. La demande est prise en charge par le procureur qui a pris la décision. En cas de nouvelles preuves ou circonstances, le procureur peut décider de prendre des mesures. En l'absence de nouvelles informations, le Centre de développement décide de la révision.

Le graphique 60 présente un premier aperçu des organismes et autorités compétents pour mener des enquêtes pénales concernant la criminalité financière et économique, ainsi que toutes les autres infractions. Des systèmes de justice indépendants et impartiaux qui appliquent efficacement la législation relative à la lutte contre la corruption en menant des enquêtes et des poursuites impartiales sont importants pour lutter efficacement contre la corruption <sup>(40)</sup>, ainsi que contre d'autres formes de criminalité financière et économique.

---

<sup>40</sup> Rapport 2020 sur l'état de droit - Communication de la Commission sur la situation de l'état de droit dans l'Union européenne, p. 13, et document officiel n° 8478/21 du Conseil du 12 mai 2021, disponible à l'adresse suivante: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8478-2021-INIT/en/pdf>

**Graphique 60: organismes habilités à mener des enquêtes pénales (\*)** (Source: Commission européenne avec le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme)

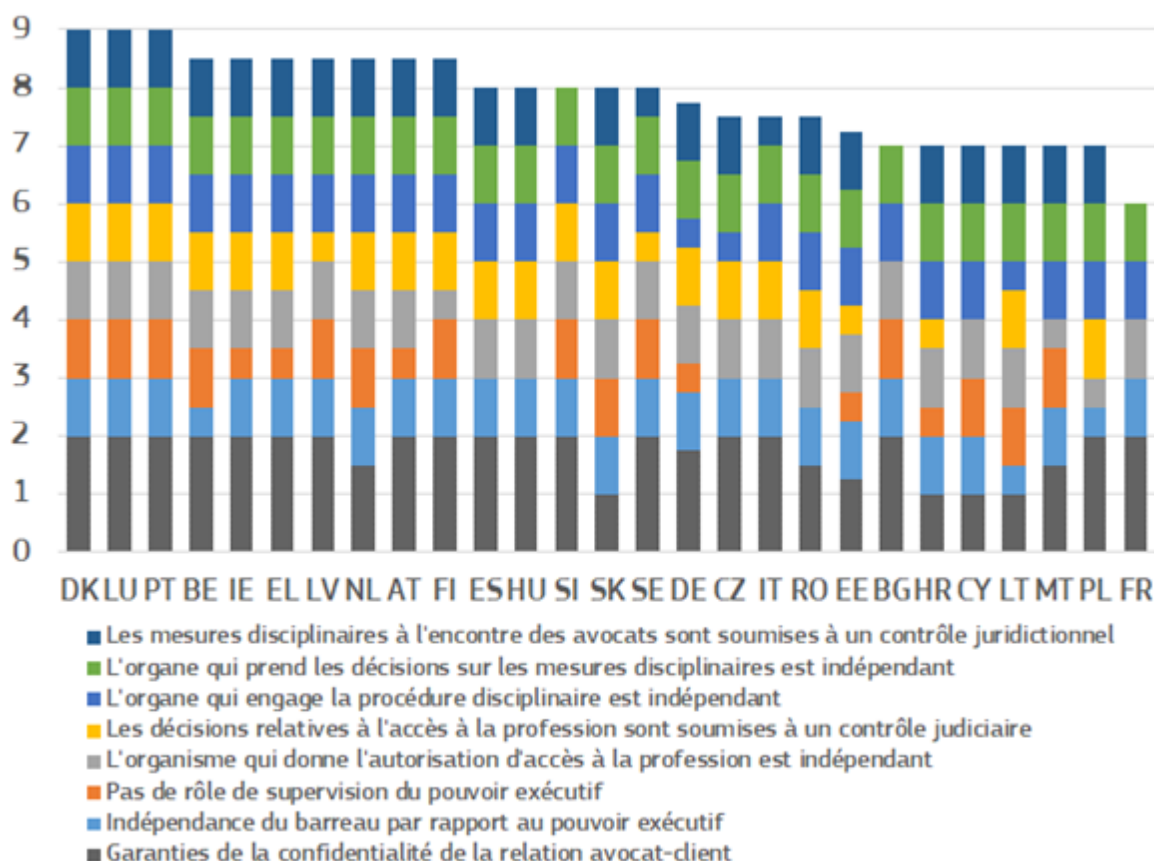
	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE
Police	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Parquet	●	●	●		●			●		●	●	●		●		●	●		●	●	●	●	●	●			●
Juge d'instruction	●	●			●			●	●	●	●					●		●	●					●			
Gendarmerie										●									●	●							
Organes militaires									●						●												
Administration fiscale	●	●			●	●	●		●			●	●				●		●	●	●				●		●
Service national de sécurité			●			●														●							
Autre, veuillez préciser	●	●	●					●				●		●	●	●			●	●	●						●

(\*) **CZ**: les autorités policières comprennent également l'inspection générale des forces de sécurité, le service pénitentiaire, les agents des douanes, la police militaire, ainsi que des organes du service de renseignement et des organes du service de renseignement extérieur, qui enquêtent sur les crimes commis respectivement par des membres du service de renseignement et du service de renseignement extérieur. **EE**: un service secret est mis en place pour maintenir la sécurité nationale au moyen de la collecte d'informations et de la mise en œuvre de mesures préventives, ainsi que d'enquêtes sur les infractions. En plus d'être une institution de sécurité, c'est également une autorité de type policier qui mène des enquêtes pénales portant principalement sur le terrorisme et la grande corruption. **PL**: l'Agence de sécurité intérieure, l'Agence de renseignement extérieur et le service de renseignement/contre-renseignement militaire doivent transmettre au ministère public toute preuve d'infractions pénales présumées. Dans la catégorie «autres», les États membres ont indiqué: **BE**: plusieurs services publics fédéraux. **BG**: l'inspecteur des douanes chargé de l'enquête. **ES**: les autorités douanières. **IT**: la police comprend les services répressifs suivants: Polizia di Stato, Guardia di Finanza et Carabinieri. Selon les articles 55 et 57 du code de procédure pénale, d'autres organes et agences pourraient exercer les fonctions de la police judiciaire (enquêtes criminelles) dans les limites prévues par la loi (les agents des douanes, par ex.). **LV**: le service de sécurité de l'État, le département de la sécurité intérieure du service des recettes publiques, la police militaire, l'administration pénitentiaire lettone, le bureau de prévention de la corruption et de lutte contre celle-ci, la police fiscale et douanière du service des recettes publiques, les gardes-frontières de l'État, les capitaines de navires de mer, le commandant d'une unité des forces armées nationales lettones située sur le territoire d'un pays étranger, le Bureau de la sécurité intérieure. **LT**: le service national des gardes-frontières, le service des enquêtes spéciales, le service d'enquête sur la criminalité financière, les douanes de la République de Lituanie, le service d'incendie et de sauvetage, et le département des prisons. **LU**: certains fonctionnaires assermentés (agents de police judiciaire) de différentes administrations, telles que les administrations douanières. **NL**: les organismes d'enquêtes spéciales, à savoir la FIOD (inspection financière et économique), l'inspection de la sécurité sociale, l'inspection de l'environnement et l'inspection de l'agriculture. **PL**: les gardes-frontières, le Bureau central de lutte contre la corruption. **SK**: le Bureau pénal de l'administration financière (FACO) est une unité spéciale au sein de la direction des finances slovaque, qui est habilitée à détecter les infractions pénales dans le domaine de la réglementation douanière et fiscale et à enquêter sur celles-ci. **FI**: les agents des douanes, les garde-frontières et les membres des forces armées peuvent aussi enquêter sur des crimes. Les douanes peuvent enquêter sur des affaires de blanchiment de capitaux.

– Indépendance des barreaux et des avocats dans l'UE –

Les avocats et leurs associations professionnelles jouent un rôle fondamental dans la protection des droits fondamentaux et le renforcement de l'état de droit <sup>(41)</sup>. Un système équitable d'administration de la justice exige que les avocats soient libres de poursuivre leurs activités de conseil et de représentation de leurs clients. L'appartenance des avocats à une profession libérale et l'autorité qui en découle contribuent au maintien de l'indépendance, et les associations de barreau jouent un rôle important pour garantir l'indépendance des avocats. Les normes européennes imposent, entre autres, la liberté d'exercice de la profession d'avocat et l'indépendance des barreaux et posent les principes fondamentaux des procédures disciplinaires à l'encontre des avocats <sup>(42)</sup>.

**Graphique 61: indépendance des barreaux et des avocats, 2021 (\*)** [source: Commission européenne avec le CCBE <sup>(43)</sup>]



(\*) Maximum possible: 9 points. Enquête menée fin 2021. Pour la question relative aux garanties de confidentialité de la relation avocat/client, 0,5 point a été accordé pour chacun des scénarios (perquisition et saisie des données électroniques détenues par l'avocat, perquisition des locaux de l'avocat, interception de la communication)

<sup>41</sup> «Les avocats jouent un rôle important dans la protection de l'État de droit et de l'indépendance de la justice, dans le respect de la séparation des pouvoirs et des droits fondamentaux», «Accès à l'avocat et État de droit», papier de discussion de la Présidence pour la réunion du Conseil «Justice et affaires intérieures» des 3 et 4 mars 2022: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6319-2022-INIT/fr/pdf>

<sup>42</sup> Recommandation n° R(2000)21 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

<sup>43</sup> Données 2021 collectées grâce aux réponses apportées par les membres du CCBE à un questionnaire.



avocat/client, surveillance de l'avocat ou de ses locaux, contrôle fiscal du cabinet d'avocats et autres contrôles administratifs) entièrement couverts. Pour tous les autres critères entièrement remplis, 1 point a été attribué, tandis qu'aucun point n'a été attribué lorsque les critères n'étaient pas remplis. En raison d'un changement méthodologique, les résultats ne sont pas comparables à ceux présentés au graphique 58 du tableau de bord 2021 de la justice. **RO, CY, MT:** réponses de 2020, adaptées à la nouvelle méthodologie. **FR:** un changement législatif apporté en 2021 a créé la possibilité d'un contrôle juridictionnel des mesures disciplinaires prises à l'encontre d'avocats. **DK:** les décisions concernant l'autorisation d'exercer la profession d'avocat ou d'accéder à cette profession sont approuvées par le ministère de la justice sur recommandation et après consultation du Barreau du Danemark. **AT:** le ministère de la justice détient quelques pouvoirs de contrôle structurels (liés à la surveillance de la légalité de la gestion administrative du Barreau), mais aucun concernant la gestion quotidienne du Barreau. **SE:** le chancelier de la justice détient des pouvoirs de contrôle à l'égard des avocats et peut demander que des mesures disciplinaires soient mises en œuvre par le comité disciplinaire contre un membre négligent, ou par le ministère à l'encontre de membres qui ne respectent plus les conditions officielles de l'adhésion. **CZ:** le ministère de la justice conserve un rôle en matière de contrôle dans certains domaines. **EE:** le ministère de la justice détient de larges pouvoirs de contrôle pour ce qui est de l'organisation du régime d'aide juridictionnelle. **LT:** les activités du Barreau de Lituanie reposent sur le principe de l'autonomie des avocats, mais, d'après la loi sur le Barreau, qui régit les activités du Barreau de Lituanie, ce dernier est légalement tenu de coordonner avec le ministère de la justice les procédures liées exclusivement aux activités des avocats. **PL:** le ministère de la justice exerce un rôle en matière de contrôle vis-à-vis du Barreau, organisant les examens auxquels sont soumis les avocats et contrôlant le système des frais juridiques minimum.

### 3.3.3. Résumé sur l'indépendance de la justice

L'indépendance de la justice constitue un aspect fondamental de tout système de justice effectif. Elle est indispensable pour préserver l'état de droit, l'équité des procédures judiciaires et la confiance des citoyens et des entreprises dans leur système judiciaire. C'est pourquoi toute réforme de la justice doit respecter l'état de droit et les normes européennes en matière d'indépendance de la justice. Le tableau de bord 2022 révèle des tendances relatives à la perception de l'indépendance de la justice par le grand public et par les entreprises. La présente édition présente aussi quelques indicateurs relatifs aux contrôles nationaux de sécurité à l'égard des juges, à la possibilité offerte aux juridictions supérieures/Cours suprêmes de rendre des décisions sur la cohérence de la jurisprudence des juridictions inférieures de leur propre initiative, aux règles régissant le «rétro-pantouflage», ainsi qu'un aperçu plus détaillé de la possibilité de faire réviser la décision d'un procureur de ne pas engager de poursuites dans une affaire. Ces indicateurs structurels ne permettent pas en eux-mêmes de tirer des conclusions sur l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les États membres, mais ils représentent de possibles éléments à prendre en considération, constituant ainsi un point de départ pour une telle analyse.

- Le tableau de bord 2022 présente l'évolution de la **perception de l'indépendance** sur la base d'enquêtes menées auprès du grand public (Eurobaromètre) et des entreprises (Eurobaromètre):
  - d'après la septième enquête Eurobaromètre réalisée auprès du grand public (graphique 50), la perception de l'indépendance s'est *améliorée* dans plus des trois cinquièmes des États membres par rapport à 2016. La perception de l'indépendance par le grand public s'est *améliorée* dans la moitié des États membres confrontés à des difficultés spécifiques par rapport à 2016. Toutefois, par rapport à l'année dernière, l'indépendance perçue de la justice par le grand public a *diminué* dans plus de la moitié de l'ensemble des États membres et dans plus de la moitié des États membres confrontés à des difficultés spécifiques, et, dans quelques États membres, le niveau d'indépendance perçue reste particulièrement faible;

- d’après la septième enquête Eurobaromètre réalisée auprès des entreprises (graphique 52), la perception de l’indépendance s’est *améliorée* dans plus de la moitié des États membres par rapport à 2016. Par rapport à l’année dernière, l’indépendance perçue de la justice par les entreprises a *diminué* dans moins d’un tiers de l’ensemble des États membres (alors que c’était le cas dans plus de la moitié des États membres l’an dernier) et dans un cinquième environ des États membres confrontés à des difficultés particulières. Dans de rares États membres, le niveau d’indépendance perçue reste particulièrement faible;
  - parmi les raisons proposées pour l’impression de manque d’indépendance des tribunaux et des juges, *l’ingérence ou les pressions du gouvernement et de responsables politiques* était la raison la plus invoquée, suivie par la *pression économique ou d’autres intérêts particuliers*. Par rapport aux années précédentes, ces deux raisons sont particulièrement notables pour plusieurs États membres dans lesquels l’indépendance perçue est très faible (graphiques 51 et 53);
  - parmi les raisons proposées pour la bonne perception de l’indépendance des tribunaux et des juges, près des quatre cinquièmes des entreprises et du grand public (soit respectivement 41 % et 42 % de l’ensemble des sondés) ont mentionné les *garanties fournies par le statut et la fonction des juges*.
- Pour la première fois, le tableau de bord de la justice dans l’UE présente les résultats d’une enquête Eurobaromètre sur la manière dont les entreprises perçoivent l’efficacité de la protection des investissements par la loi et les juridictions en ce qui concerne des décisions, selon elles, injustifiées ou l’inaction de l’État (graphique 54). Les résultats donnent à penser que le comportement administratif, la stabilité et la qualité du processus législatif, ainsi que l’efficacité des tribunaux et de la protection des biens sont des facteurs essentiels et d’importance comparable pour la confiance dans la protection de l’investissement. Parmi les raisons expliquant les préoccupations des entreprises quant à l’efficacité de la protection des investissements (graphique 55), le *comportement administratif imprévisible et non transparent, et la difficulté de contester les décisions administratives en justice* étaient la raison la plus souvent invoquée, suivie de près par les *modifications fréquentes de la législation ou les préoccupations concernant la qualité du processus législatif*.
  - Le graphique 56 montre si, dans les États membres, le service national de sécurité participe à la réalisation des contrôles de sécurité des juges – qu’il s’agisse de candidats à la fonction de juge ou de juges existants –, ainsi que la fréquence de ces contrôles.
  - Le graphique 57 montre si les juridictions supérieures ou les Cours suprêmes peuvent prendre, de leur propre initiative, une décision sur la cohérence de la jurisprudence des juridictions inférieures. Ces décisions peuvent être de nature soit consultative, soit obligatoire, et ne s’appliquer qu’à une affaire particulière devant la juridiction inférieure ou à toutes les affaires similaires devant toutes les juridictions.
  - Le graphique 58 présente les garanties en place lorsque des juges ou des procureurs décident d’occuper temporairement des postes politiquement exposés, notamment des postes de responsables politiques, de ministres, de fonctionnaires, de membres de cabinet ou des postes dans d’autres fonctions politiques.
  - Le graphique 59 présente les garanties existant à l’égard de la décision d’un procureur de ne pas engager de poursuites dans une affaire. Le graphique actualisé donne un aperçu plus

détaillé des garanties disponibles en cas de crimes sans victime (par exemple, le blanchiment de capitaux) et en cas de crimes avec une victime. Alors que dans certains États membres, il est, dans les deux cas, possible de contester la décision de ne pas engager de poursuites devant une juridiction, dans la majorité des États membres, il y a une révision soit par un procureur supérieur, soit par une juridiction, soit par les deux. Dans quelques États membres, il n'est pas possible de réviser une décision de ne pas engager de poursuites.

- Le graphique 60 donne un premier aperçu des organismes et autorités habilités à mener des enquêtes pénales. Ce graphique montre que, dans la majorité des États membres, l'enquête pénale peut être menée non seulement par la police et les procureurs, mais aussi par diverses autres autorités publiques.
- Le graphique 61 montre que, même si, dans certains États membres, le pouvoir exécutif joue un certain rôle en matière de contrôle vis-à-vis du barreau, l'indépendance des avocats est généralement garantie, ce qui les rend libres de poursuivre leurs activités de conseil et de représentation de leurs clients.

#### 4. CONCLUSIONS

Le tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE présente une image diversifiée de l'efficacité des systèmes de justice dans les États membres. Tandis que, dans certains États membres, le niveau élevé de numérisation du système de justice a permis un fonctionnement presque sans entrave des tribunaux et des parquets pendant la pandémie de COVID-19, dans d'autres, les fermetures temporaires de juridictions ont entraîné une diminution de l'efficacité, en particulier dans les juridictions de première instance.

La section actualisée consacrée à la numérisation des systèmes de justice montre les tendances relatives à la poursuite de l'adoption des outils numériques à la disposition des juridictions, des procureurs et des membres du personnel. Il reste des défis à relever pour garantir la pleine confiance des citoyens dans les systèmes de justice de tous les États membres. Les informations contenues dans le tableau de bord de la justice dans l'UE contribuent au contrôle effectué dans le cadre du mécanisme européen de l'état de droit et alimentent le rapport annuel de la Commission sur l'état de droit.