

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

19 December 1990

Doc. 6356

REPLY

from the Committee of Ministers
to Written Question No. 326
by Mr Bruton
on the importance of an independent legal system

I. *Question* (28 September 1990)¹

II. *Reply* (5 December 1990)

1. The Committee of Ministers first wishes to underline the fact that membership of the Council of Europe implies for any state the existence of an independent legal system. The three main pillars which constitute the Council of Europe's very foundations and offer the criteria to judge admissibility of any state to join the Organisation are pluralist democracy, respect for human rights and the rule of law. The Statute of the Council of Europe and the European Convention on Human Rights clearly state the profound attachment of member states' governments to these values.

2. The existence of an independent legal system is an essential element of the rule of law. This principle supposes not only that all the activities of public authorities find their basis and justification in a legal norm but also the existence of independent and impartial courts having the necessary competence to ensure the respect of these norms. This applies particularly, as is rightly underlined in the question, to the norms guaranteeing human rights: without guarantees for the independence of tribunals, the willingness to protect human rights will necessarily remain without effect. The European Court of Human Rights stated in its judgment in the case of *Silver* and others that the rule of law is one of the principles underlying the Convention, which implies that interference with an individual's rights should be subject to effective control.

3. Article 6, paragraph 1, of the European Convention on Human Rights requires the existence of independent and impartial tribunals established by law. In the Court's analysis, independence is one of the constituent elements of the

1. See Doc. 6304.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

19 décembre 1990

Doc. 6356

RÉPONSE

du Comité des Ministres
à la Question écrite n° 326
de M. Bruton
sur l'importance d'un mécanisme juridique indépendant

I. *Question* (28 septembre 1990)¹

II. *Réponse* (5 décembre 1990)

1. Le Comité des Ministres souhaite tout d'abord souligner que l'appartenance au Conseil de l'Europe implique pour tout Etat l'existence d'un mécanisme juridique indépendant. Les trois grands piliers qui constituent les fondements mêmes du Conseil de l'Europe et qui apportent les critères pour juger de l'aptitude d'un Etat à adhérer à l'Organisation sont la démocratie pluraliste, le respect des droits de l'homme et la prééminence du droit. Le Statut du Conseil de l'Europe et la Convention européenne des Droits de l'Homme indiquent clairement le profond attachement des gouvernements des Etats membres à ces valeurs.

2. L'existence d'un mécanisme juridique indépendant est un élément essentiel de la prééminence du droit. Ce principe suppose non seulement que toutes les activités des pouvoirs publics trouvent leur base et leur justification dans des normes légales, mais aussi qu'il existe des tribunaux indépendants et impartiaux ayant la compétence nécessaire pour assurer le respect de ces normes. Cela s'applique en particulier, comme le souligne à juste titre la question, aux normes garantissant les droits de l'homme: en l'absence de garanties pour l'indépendance des tribunaux, la volonté de protéger les droits de l'homme restera nécessairement sans effet. La Cour européenne des Droits de l'Homme a déclaré dans son arrêt rendu dans l'affaire *Silver* et autres que l'un des principes sous-jacents à la Convention, la prééminence du droit, veut qu'une immixtion des autorités dans les droits d'un individu puisse subir un contrôle efficace.

3. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des Droits de l'Homme exige l'existence de tribunaux indépendants et impartiaux établis par la loi. Dans l'analyse de la Cour, l'indépendance est l'un des éléments constitutifs

1. Voir Doc. 6304.

concept of a "tribunal"; Article 6, paragraph 1, uses the two words together.

In its case-law¹, when interpreting the word "independent" in Article 6, paragraph 1, of the Convention, the Court has taken into account in particular the following criteria:

- the manner of appointment of the members of the body in question;

- the inclusion in the body's membership of judges or members of the judiciary;

- the length of the members' terms of office;

- their irremovability or quasi-irremovability;

- the impossibility in law for them to be given instructions in the performance of their functions;

- the provision of constitutional or legal guarantees protecting them from outside pressure.

4. So far, the European Commission for Democracy through Law has had occasion to examine the concept of independence only with respect to constitutional courts, at the meeting between the commission and the presidents of constitutional or supreme courts which took place in Piazzola sul Brenta (Italy) on 8 October 1990, the Parliamentary Assembly being represented. Since these constitutional and supreme courts, along with the European Court of Human Rights, play a key role in the protection of human rights, their independence is of particular importance.

When examining the problem of the independence of constitutional judges, the presidents of the constitutional or supreme courts arrived at the following conclusion: "The judges must be able to act in complete independence; this objective could be achieved by means of a long term of office, by non-dismissibility or through the granting of immunity comparable to that of members of parliament. Such safeguards should be provided for in the Constitution itself. The fact that judges are appointed by a political body (parliament, head of state) on the basis of political considerations does not impair the independence, if there are appropriate safeguards."

5. Until now, the European Commission for Democracy through Law has not had occasion to examine legal guarantees for judges in general. In

de la notion de «tribunal»; l'article 6, paragraphe 1, emploie les deux mots ensemble.

Dans sa jurisprudence¹, lorsqu'elle a interprété le mot «indépendant» figurant à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, la Cour a notamment tenu compte des critères suivants:

- le mode de désignation des membres de l'organe en question;

- l'inclusion dans la composition de cet organe de juges ou de membres de l'appareil judiciaire;

- la durée du mandat des membres;

- leur inamovibilité ou quasi-inamovibilité;

- l'impossibilité, en droit, qu'ils puissent recevoir des instructions dans l'accomplissement de leurs fonctions;

- le contenu des garanties constitutionnelles ou juridiques les protégeant des pressions extérieures.

4. La Commission européenne pour la démocratie par le droit n'a encore eu l'occasion d'examiner la notion d'indépendance qu'en ce qui concerne les cours constitutionnelles, à la réunion entre la commission et les présidents des cours constitutionnelles ou suprêmes qui a eu lieu le 8 octobre 1990 à Piazzola sul Brenta (Italie), l'Assemblée parlementaire étant représentée. Etant donné que ces cours constitutionnelles et suprêmes jouent, à côté de la Cour européenne des Droits de l'Homme, un rôle clé dans la protection des droits de l'homme, leur indépendance revêt une importance particulière.

Examinant le problème de l'indépendance des juges constitutionnels, les présidents des cours constitutionnelles ou suprêmes sont arrivés à la conclusion suivante: «Les juges doivent pouvoir agir dans la plus totale indépendance; ce but peut être atteint par un mandat de longue durée, par l'inamovibilité ou par l'octroi d'immunités comparables à celles des membres du parlement. Ces garanties devraient être prévues dans la Constitution. Le fait que les juges soient nommés par un organe politique (parlement, chef de l'Etat) sur la base de considérations politiques ne porte pas atteinte à leur indépendance, si les garanties appropriées sont mises en œuvre.»

5. Jusqu'à présent, la Commission européenne pour la démocratie par le droit n'a pas eu l'occasion d'examiner les garanties juridiques

1. Piersack judgment of 1 October 1982; Ringeisen judgment of 16 July 1971; Engel and others judgment of 8 June 1976; Campbell and Fell judgment of 28 June 1984; Sramek judgment of 22 October 1984; Le Compte, Van Leuven and de Meyere judgment of 23 June 1981.

1. Arrêt Piersack du 1^{er} octobre 1982; Arrêt Ringeisen du 16 juillet 1971; Arrêt Engel et autres du 8 juin 1976; Arrêt Campbell et Fell du 28 juin 1984; Arrêt Sramek du 22 octobre 1984; Arrêt Le Compte, Van Leuven et de Meyere du 23 juin 1981.

this context, the Committee of Ministers recalls that, under Article 2, paragraph 2 of the commission's statute "the commission shall supply opinions upon requests submitted through the Committee of Ministers in its composition limited to the member states of the partial agreement ... by the Parliamentary Assembly, by the Secretary General or by any member state of the Council of Europe".

s'appliquant aux juges en général. Dans ce contexte, le Comité des Ministres rappelle que, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du statut de la commission, «la commission formule des avis sur demande de l'Assemblée parlementaire, du Secrétaire Général ainsi que de tout autre Etat membre du Conseil de l'Europe, faite par l'entremise du Comité des Ministres dans sa composition restreinte aux Etats membres de l'accord partiel...».