



Strasbourg, 24 mars 2014

CDL-AD(2014)007

Or. angl.

Avis n° 751 / 2013

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

ET

DIRECTION DES DROITS DE L'HOMME (DDH)
DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DROITS DE L'HOMME ET DE L'ÉTAT DE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE

AVIS CONJOINT

SUR LE PROJET DE LOI
MODIFIANT ET COMPLÉTANT LE CODE JUDICIAIRE
(SYSTÈME D'ÉVALUATION DES JUGES)

DE L'ARMÉNIE

adopté par la Commission de Venise
lors de sa 98^e session plénière
(Venise, 21-22 mars 2014)

sur la base des observations de

M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Johan HIRSCHFELDT (membre suppléant, Suède)
M. Konstantine VARDZELASHVILI (membre suppléant, Géorgie)
M. Gerhard REISSNER (expert, DDH, Autriche)

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Remarques d'ordre général	3
III.	Projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire	4
A.	Système d'évaluation	4
1)	En général	4
2)	Articles spécifiques	6
B.	Modifications apportées aux procédures définies dans le Code judiciaire	16
C.	Modifications apportées aux mesures disciplinaires à l'encontre des juges telles qu'elles sont prévues par le Code judiciaire.....	17
1)	En général	17
2)	Articles spécifiques	18
IV.	Conclusions	21

I. Introduction

1. Par lettre du 12 novembre 2013, le ministre arménien de la Justice, M. Hrayr Tovmasyan, a sollicité l'avis de la Commission de Venise concernant le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire arménien.
2. La Commission de Venise a invité MM. James Hamilton, Johan Hirschfeldt et Konstantine Vardzelashvili à intervenir en qualité de rapporteurs de cet avis conjoint. M. Gerhard Reissner, président du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), est intervenu comme rapporteur à la demande de la Direction des droits de l'homme de la Direction générale des droits de l'homme et de l'état de droit (DG1, ci-après « la DDH »).
3. Une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Erevan, Arménie, les 20 et 21 janvier 2014, pour y rencontrer les représentants de l'Association des juges, de l'ONG Protection des droits sans frontières, de l'Institut de la société civile, du Comité Helsinki arménien, du Conseil de la justice, du Défenseur des droits de l'homme, de la Commission des questions juridiques et des affaires de l'Etat de l'Assemblée nationale et du ministère arménien de la Justice.
4. Le présent avis conjoint tient compte des informations recueillies dans le cadre de la visite susmentionnée.
5. Le présent avis conjoint a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014).

II. Remarques d'ordre général

6. Le présent avis conjoint a été préparé sur la base de documents communiqués par les autorités arméniennes à la Commission de Venise, lesquels se composent de la traduction anglaise du projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire arménien (ci-après « le projet de loi »), de la version actuelle du chapitre 17 du Code judiciaire relatif à la responsabilité disciplinaire des juges et à leur révocation et d'un exposé des motifs ayant conduit à proposer le projet de loi, tels qu'ils figurent dans le document CDL-REF(2013)060.
7. La délégation de la Commission de Venise et de la DDH qui s'est rendue en Arménie a été informée, dans le cadre de réunions tenues à Erevan, que deux autres projets de loi circulent concernant des questions traitées dans le projet faisant l'objet du présent avis. Le premier introduit la nouvelle Commission d'éthique et de discipline et le deuxième vise les procédures de la Cour de cassation en matière de recevabilité.
8. Ces deux autres projets de loi ne sont pas mentionnés dans l'exposé des motifs communiqué à la Commission de Venise en même temps que le projet de loi. Il est pourtant évident que les changements qu'ils introduisent affectent directement ledit projet. Il est par conséquent regrettable que la Commission de Venise et la DDH n'aient pas obtenu d'informations à leur sujet – lacune qui risque d'affecter la qualité de l'analyse contenue dans le présent avis conjoint.
9. Le projet de loi modifie le Code judiciaire en vigueur sous deux angles : 1) il établit un système d'évaluation des juges ; et 2) il introduit des changements dans le système disciplinaire. En ce qui concerne l'évaluation des juges, l'exposé des motifs du projet de loi indique que des critères objectifs clairs – quantitatifs et subjectifs/qualitatifs – seront introduits afin de garantir que le système d'évaluation est conforme aux normes internationales et

soumis à réglementation. Le fait que la procédure d'évaluation puisse déboucher – en cas de résultat négatif – sur une sanction disciplinaire, y compris une révocation, pose problème.

10. L'avis conjoint examinera successivement le nouveau système d'évaluation, les modifications apportées aux procédures définies dans le Code judiciaire et les changements introduits dans les mesures disciplinaires pouvant être appliquées aux juges en vertu dudit Code.

III. Projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire

A. Système d'évaluation

1) En général

11. L'évaluation des systèmes judiciaires et de l'organisation des tribunaux est généralement perçue comme un bon moyen de mettre en œuvre les décisions d'ordre administratif ou politique visant à des améliorations, tandis que l'évaluation des performances individuelles des juges reste souvent perçue comme portant atteinte à l'indépendance des intéressés. Pourtant, même s'il est réel, ce risque ne devrait pas empêcher l'évaluation, à condition que le processus repose sur une base solide.

12. En ce qui concerne l'indépendance des juges, la Recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités et l'Avis n° 1 (2001) du CCJE sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges assimilent à une atteinte à l'indépendance toute influence externe susceptible d'empêcher le juge de remplir les fonctions qui lui sont conférées par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la CEDH »). La Recommandation CM/Rec(2010)12 précise que « [l']efficacité consiste à délivrer des décisions de qualité dans un délai raisonnable et sur la base d'une considération équitable des éléments »¹. Par conséquent, la qualité, un délai raisonnable et l'équité sont des conditions préalables que le juge se doit de respecter au moment de rendre une décision.

13. L'exercice indépendant par un juge de ses fonctions judiciaires peut être contrarié par d'autres organes de la puissance publique ou par une influence indue exercée au sein de l'appareil judiciaire lui-même². De ce point de vue, la délégation de la Commission de Venise, pendant sa visite en Arménie, a entendu parler à maintes reprises d'ingérences indues et hors norme dans le travail des juges des juridictions inférieures de la part de juges des juridictions supérieures. Plus spécialement, les juges des juridictions inférieures demanderaient souvent des instructions à leurs homologues des juridictions supérieures, notamment aux magistrats de la Cour de cassation. Si ces allégations étaient vraies, il conviendrait d'adopter une position ferme en Arménie, de manière à s'assurer que la notion **d'indépendance des magistrats englobe la protection contre les ingérences de la part d'autres juges**.

14. La partie I du rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire – consacrée à l'indépendance des juges – souligne qu'« en vertu du principe de l'indépendance judiciaire interne, l'indépendance individuelle de chaque juge est incompatible avec une relation de subordination des juges dans l'exercice de leur activité juridictionnelle »³.

¹ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : Indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 31.

² Avis n° 1 (2001), CCJE, paragraphe 66 ; rapport relatif à l'indépendance du système judiciaire, partie I : L'indépendance des Juges [CDL-AD(2010)004], paragraphes 68 à 72.

³ Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des Juges [CDL-AD(2010)004], paragraphe 72 ; en vertu des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire « [d]ans l'exercice de ses tâches judiciaires, le juge sera indépendant vis-à-vis de ses collègues magistrats dans les décisions qu'il sera tenu de

En vertu de la Recommandation CM/Rec(2010)12, « [l']indépendance de chaque juge est protégée par l'indépendance du pouvoir ou de l'autorité judiciaire dans son ensemble et elle constitue, en ce sens, un aspect fondamental de l'Etat de droit »⁴. Ce texte se poursuit d'ailleurs en ces termes :

« 22. Le principe de l'indépendance de la justice suppose l'indépendance de chaque juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. Les juges devraient prendre leurs décisions en toute indépendance et impartialité, et pouvoir agir sans restrictions, influences indues, pressions, menaces ou interventions, directes ou indirectes, de la part d'une quelconque autorité, y compris les autorités judiciaires elles-mêmes. L'organisation hiérarchique des juridictions ne devrait pas porter atteinte à l'indépendance individuelle.

23. 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 ou par le biais de l'exercice de voies de recours, dans les conditions prévues par la loi. »

15. La Cour européenne des droits de l'homme note également que l'indépendance judiciaire exige la protection de chaque juge contre toute influence indue, qu'elle soit exercée depuis l'intérieur ou l'extérieur de l'appareil judiciaire. **Cette indépendance judiciaire interne exige une liberté par rapport aux instructions ou aux pressions émanant d'autres juges ou de la hiérarchie**⁵.

16. Dans une affaire plus récente, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, concernant la notion plus générale d'indépendance du système judiciaire, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que tout système de discipline judiciaire doit être convenablement organisé de manière à instaurer une séparation suffisante entre le système judiciaire et les autres branches du pouvoir de l'Etat. Les juges de Strasbourg ont ajouté que, pour protéger l'indépendance judiciaire – qui est l'une des valeurs les plus importantes sous-tendant le bon fonctionnement des démocraties – il convient de mettre en place des garanties appropriées et de prévenir les abus et les détournements de mesures disciplinaires⁶.

17. L'existence alléguée d'une ingérence dans l'indépendance des juges individuels en Arménie est non seulement inquiétante, mais fait ressortir la nécessité de procéder à une évaluation appropriée de la conduite des juges à tous les niveaux.

18. Le fait de solliciter des instructions dans une affaire spécifique auprès des juges des juridictions supérieures, appelés à décider de l'issue d'un recours éventuel, prive les parties de la possibilité de voir le jugement rendu en première instance à leur rencontre faire l'objet d'un contrôle juridictionnel indépendant et viole ainsi le droit d'accès aux tribunaux (CEDH, article 6, et article 2 du Protocole n° 7 à la CEDH applicable aux affaires pénales). Non seulement une telle pratique (y compris la communication d'instructions) est critiquable sur le plan de l'efficacité (dans la mesure où elle aboutit à supprimer de fait un niveau de juridiction), mais en outre elle viole les droits de l'homme. **Cette pratique, si elle persistait, devrait inciter à prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des juges fautifs.**

19. Il convient de noter que la question de l'évaluation des juges est d'actualité aujourd'hui dans plusieurs pays qui envisagent d'instaurer un système d'évaluation ou de modifier le

prendre de façon indépendante », Principes de Bangalore, Déontologie judiciaire, 2002, 1^{re} valeur, Indépendance, 1.4.

⁴ Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 4.

⁵ Voir l'arrêt rendu le 22 décembre 2009 par la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Parlov-Tkalcic c. Croatie*, requête n° 24810/06, paragraphe 86.

⁶ Voir l'arrêt rendu le 27 mai 2013 par la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, requête n° 21722/11, paragraphe 199.

système en vigueur. C'est pourquoi le CCJE a décidé de rédiger un projet d'avis (n° 17) sur le thème « justice, évaluation et indépendance »⁷.

2) Articles spécifiques

Article 96.1 : Evaluation de l'activité des juges

20. Le système judiciaire arménien comprend trois niveaux : les tribunaux de première instance, les cours d'appel et la Cour de cassation (laquelle remplace à elle seule deux instances antérieures : les cours populaires et la Cour suprême). L'article 96.1 envisage d'évaluer uniquement les tribunaux d'instance et les cours d'appel. On ne voit pas bien pourquoi la Cour de cassation est exclue du processus d'évaluation, dans la mesure où la Constitution ne contient apparemment pas de dispositions spécifiques à cette instance, dont les membres sont nommés selon une procédure apparemment identique à celle des juges des autres juridictions. L'explication que la Commission de Venise et la délégation de la DDH ont reçue en Arménie met en avant le fait que les juges de la Cour de cassation ne sont pas concernés par la question de la promotion, puisque cette Cour est la juridiction suprême du pays.

21. Cependant, l'évaluation est également conçue pour garantir des normes de performance appropriées, y compris une auto-évaluation par les juges et l'accroissement de l'efficacité. Il sera également nécessaire d'identifier et de corriger les mauvaises pratiques, de sorte que l'on ne comprend guère pourquoi la Cour de cassation devrait être exclue d'un tel processus. Il est important par ailleurs de pouvoir publier des statistiques ou de procéder à une évaluation quantitative des performances générales de cette juridiction.

22. Par conséquent, la Commission de Venise et la DDH **recommandent que la Cour de cassation soit incluse dans le système d'évaluation**. En outre, une telle mesure enverrait un signal encourageant et utile à tous les membres de l'appareil judiciaire en leur montrant que même les juges de haut rang ne sont pas exclus du processus d'évaluation.

23. Le nouveau système d'évaluation poursuit trois objectifs : 1) montrer aux juges (ou les aider à identifier) les moyens d'accroître leur efficacité, 2) encourager les juges à se livrer à une auto-analyse et 3) servir de base à la sélection des meilleurs candidats à la promotion. Les deux premiers objectifs semblent louables ; en revanche, le troisième est davantage sujet à controverse et l'utilisation d'un système d'évaluation à cette fin requiert une approche extrêmement prudente. Par exemple, même si l'organe chargé de décider ou de proposer les promotions devait avoir accès aux évaluations, le juge concerné devrait avoir la possibilité d'expliquer ou de contester les observations négatives le concernant devant ledit organe. Il conviendrait d'éviter que le système de notation serve à exclure la prise en considération de certains candidats en vue d'une promotion, à moins – peut-être – qu'un juge n'ait été évalué comme relevant de la catégorie la plus basse.

24. Un bon système d'évaluation des performances fonctionne généralement de manière optimale lorsqu'il sert avant tout d'outil de gestion d'évolution de carrière et repose sur une coopération entre l'évaluateur et la personne évaluée. Lorsqu'il est perçu comme entraînant des conséquences telles que l'exclusion de toute promotion, cette coopération n'est pas acquise d'emblée. **L'évaluation ne devrait pas être perçue comme un outil conçu pour mettre les juges au pas, mais au contraire comme un moyen de les encourager à s'améliorer au bénéfice du système dans son ensemble.**

⁷ Ce titre pourrait ne pas être celui du document final tel qu'il sera adopté, mais l'avis porte bien sur l'évaluation des juges.

25. Il est important, à ce stade, de clarifier un certain nombre de questions afin de comprendre quels sont les organes participant au processus d'évaluation. Premièrement, il existe un Conseil de la justice (établi en vertu de la Constitution) et une Commission des présidents de tribunaux (un organe d'autoréglementation – sachant toutefois que les présidents sont actuellement nommés par le Président de la République). Un nouveau Conseil des juges devrait remplacer la Commission des présidents de tribunaux et revêtir un caractère plus démocratique sous l'angle de sa composition et de sa mission (aucun autre détail n'ayant été communiqué). La délégation de la Commission de Venise a été informée en Arménie que ces changements font l'objet d'un autre projet de loi.

26. De plus, l'article 96.1 envisage l'organisation et la conduite de l'évaluation par une nouvelle Commission d'éthique et de discipline placée sous l'égide du nouveau Conseil des juges. Cette nouvelle commission sera établie par un autre projet de loi qui circule en ce moment, mais que la Commission de Venise n'a pas encore vu.

27. En vertu de la loi sur le Code judiciaire arménien⁸, la fonction de l'actuelle Commission de discipline du Conseil de la justice consiste « à engager les procédures disciplinaires contre les juges des juridictions de première instance et d'appel et les présidents de tribunaux, et à transmettre les motions correspondantes au Conseil de la justice ». Confier à une commission de discipline (et d'éthique) le soin de procéder aux évaluations – à condition que cet organe hérite de cette compétence – laisse supposer que celles-ci serviront principalement à des fins disciplinaires. Par conséquent, il se pourrait qu'une telle initiative ne soit pas idéale pour envoyer le bon message.

28. De plus, l'évaluation et la responsabilité disciplinaire sont (ou devraient être) deux choses très différentes.

29. L'article 96.1.1 prévoit une évaluation tous les deux ans. Cet intervalle de temps assez court est de nature à créer un climat d'observation permanente : toute procédure d'évaluation aura un impact sur les personnes évaluées.

30. Cette proposition soulèvera également la question de la disponibilité des fonds requis pour une telle procédure. Il semble aussi qu'elle soit en conflit avec l'article 96.2.2 selon lequel une évaluation basée sur des critères quantitatifs devrait être menée chaque année.

31. L'article 96.1.4 prévoit que le Conseil des juges définit la procédure, le calendrier et la méthodologie d'évaluation de l'activité des juges. Cela est conforme aux normes internationales : la loi définit les principes et laisse au Conseil le soin de fixer les détails. Pourtant, l'expérience montre que les problèmes surgissent souvent au moment de fixer les détails.

32. Le projet de loi énonce une formule très détaillée à utiliser à des fins statistiques. En ce qui concerne les critères qualitatifs, il ne se contente pas de les énumérer, mais indique également les « aspects » desdits critères qu'il conviendra d'examiner.

33. Le projet de loi prévoit un système de points : 60 % de la note sont attribués en fonction de critères quantitatifs (voir plus bas), tandis que la répartition concrète des points en fonction des critères est déterminée par le Conseil. Ce dernier est également chargé d'organiser la répartition des tâches d'évaluation entre les différentes parties prenantes. Par conséquent, le Conseil s'est vu conférer des fonctions très importantes, mais reste tenu par des dispositions extrêmement détaillées.

⁸ Article 106 du Code judiciaire de la République d'Arménie, tel qu'il a été adopté le 21 février 2007 et qu'il est disponible en ligne (en anglais) à l'adresse suivante : <http://www.court.am/upload/file/Judicial%20Code%20Eng%20final%20-%20290607.pdf>

Article 96.2 - Critères d'évaluation de l'activité des juges

34. L'article 96.2 prévoit à la fois des critères quantitatifs et qualitatifs d'évaluation des activités des juges. Le recours à des critères quantitatifs pose un problème évident. Il convient sur ce point de rappeler des commentaires du groupe ayant élaboré les Recommandations de Kiev : « la qualité des performances d'un juge ne saurait se mesurer en comptant le nombre des affaires qu'il a traitées sans prendre en considération leur complexité, ni le nombre des jugements que l'intéressé a rendus et qui ont été ensuite confirmés par des juridictions supérieures. Même si l'on admet que les statistiques relatives au traitement des affaires et à la proportion des jugements infirmés peuvent s'avérer utiles sous l'angle de l'administration, de la gestion et du calcul du budget, elles ne devraient jamais être utilisées au détriment des juges considérés individuellement.»⁹

35. En outre, doit-on supposer que tous les juges seront soumis simultanément à une évaluation ? Compte tenu du fait que leur nombre s'élève à 230, une évaluation annuelle constituerait un fardeau administratif colossal pour l'organe chargé de mener l'ensemble du processus à bien.

36. Il est procédé chaque année à l'évaluation des critères quantitatifs et tous les deux ans à celle des critères qualitatifs. Selon quelles modalités ces deux évaluations seront-elles fusionnées ? Procédera-t-on tous les deux ans à une évaluation supplémentaire prenant en considération les résultats de l'évaluation des critères qualitatifs et de celle des critères quantitatifs au cours des deux années précédentes ? Ce point mériterait d'être clarifié. L'article 96.3.12 qui suit ne traite pas cette question de manière satisfaisante.

37. A supposer que l'on procède à une mesure de la charge de travail, il faudrait mettre en place un système permettant d'évaluer la lourdeur et la difficulté de chaque dossier. Toute appréciation devrait reposer sur une évaluation du temps optimal à allouer à chaque affaire. Chaque personne gérant des ressources humaines sait (ou devrait savoir) qu'une personne qui prend davantage de temps procède souvent de manière plus méticuleuse. Se contenter de compter le nombre d'affaires traitées est un procédé simpliste qui peut aboutir à des conclusions trompeuses. Tout au plus, cette méthode, dans le meilleur des cas, constitue un outil utile pour identifier un problème potentiel, mais rien de plus et certainement pas un instrument capable d'indiquer comment résoudre ledit problème de manière concluante.

38. Mesurer « le respect des délais de procédure » (article 96.2.4.2) peut également permettre d'identifier un problème potentiel, mais il est important d'accorder au juge la possibilité d'expliquer ses défaillances apparentes éventuelles dans ce domaine.

39. Mesurer « la stabilité des actes judiciaires » (article 96.2.4.3) est un procédé qui pose problème. Cette mesure consiste en fait à compter le nombre de recours ayant abouti. Il convient de ne pas l'employer, car elle constitue une ingérence dans l'indépendance du juge. Elle est particulièrement inappropriée dans les systèmes où le tribunal n'est pas tenu par la jurisprudence. Lorsqu'un jugement est infirmé en appel, nul n'est en mesure de dire si c'est la juridiction de première instance ou la cour d'appel qui a raison. La décision du premier juge, telle qu'elle a été infirmée en appel, pourrait en effet s'avérer plus tard confirmée par la Cour de cassation, la Cour constitutionnelle ou la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, en raison des différences entre l'intervalle séparant deux procédures successives d'évaluation et le délai requis pour qu'une affaire (ou un point de droit) soit examiné(e) par les juridictions supérieures ou un organe judiciaire (ou quasi judiciaire) international, le juge de première instance risque – même dans ce cas – de faire l'objet d'une évaluation négative.

⁹ Voir le compte rendu de la réunion d'experts consacrée à l'indépendance judiciaire en Europe de l'Est, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale, 23 au 25 juin 2010, OSCE/BIDDH, p. 14.

40. Le plafond des infirmations autorisé devrait être élevé et les exceptions à la règle prévues par le Conseil des juges devraient être nombreuses. Un tel système d'évaluation permanente engendrerait probablement un appareil judiciaire timoré et toujours sur ses gardes. De plus, son application aux procédures pénales serait particulièrement inappropriée.

41. Les paragraphes 96.2.5 à 96.2.7 prévoient ce qui apparaît comme une formule scientifique de détermination des performances quantitatives au niveau de la charge de travail. Toutefois, la base scientifique de cette formule est plus apparente que réelle, dans la mesure où le calcul se fonde entièrement sur l'hypothèse que la charge de travail assignée au juge était équitable et raisonnable.

42. De plus, même si les statistiques convenablement compilées constituent un outil généralement utile pour procéder à des évaluations, elles doivent être analysées dans leur contexte. Selon certains rapports, la charge de travail des juges en Arménie augmente d'année en année et pourrait atteindre bientôt des niveaux insoutenables. Dans la mesure où chaque juge est en mesure de traiter un certain nombre d'affaires par an, au cas où la charge continuerait à augmenter il serait inéquitable d'évaluer l'intéressé sur la base du pourcentage d'affaires traitées sans analyser convenablement les raisons de l'augmentation de la charge de travail. Il convient également de noter que la charge de travail des juges des juridictions de première instance est normalement supérieure à celle des juges des instances supérieures. Par conséquent, la proportion des affaires traitées et pendantes pourrait être inférieure au niveau des premières.

43. La proposition, formulée dans l'article 96.2.9, visant à mesurer la durée moyenne de l'examen des affaires est inappropriée pour des raisons analogues à celles déjà mentionnées plus haut en ce qui concerne le comptage des affaires en général. Qui pourrait affirmer qu'un juge accordant davantage de temps à chaque affaire ne travaille pas de manière plus méticuleuse ? Le recours à un outil de gestion de ce type dans le cadre du processus d'évaluation doit donc être entouré de précautions extrêmes, sous peine de porter atteinte à l'indépendance du juge. Tout magistrat essayant de tenir ces délais pourrait être tenté de méconnaître des éléments pourtant indispensables en vertu du droit et de l'interprétation qu'il en fait.

44. Il est vrai que la plupart des affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme concernant des retards de procédure s'analysent en une violation de l'article 6 de la CEDH. Cependant, concernant ce critère, l'existence d'un certain pourcentage d'affaires dépassant un délai normal ne devrait pas en soi constituer un facteur d'évaluation négatif, mais le point de départ d'un examen plus général du problème de la lenteur des procédures.

45. De plus, il est important – si l'on veut que les résultats soient bien acceptés par l'appareil judiciaire – que la tâche très exigeante de classement des affaires et de détermination d'un délai correspondant par le Conseil soit accomplie en collaboration avec des experts, des juges expérimentés et l'Association des juges au stade préparatoire.

46. Dans l'ensemble, les critères qualitatifs énoncés à l'article 96.2.10, tels qu'ils sont énumérés ci-dessous, semblent appropriés :

- (1) connaissance du droit ;
- (2) capacités professionnelles ;
- (3) aptitude à communiquer ;
- (4) aptitude à communiquer avec les collègues ;
- (5) engagement professionnel ;
- (6) compétences organisationnelles (pour les présidents de tribunaux uniquement).

47. L'importance accordée à chacun des critères susmentionnés sera déterminée par le Conseil.

48. Le critère (1) « connaissance du droit », tel qu'il est énoncé à l'article 96.2.10.1, est certainement l'un des plus importants pour l'évaluation des juges, dans la mesure où il constitue une exigence fondamentale.

49. En vertu de l'article 96.2.10.1.b, la « qualité de l'énoncé des motifs » (raisonnement) constitue souvent un problème dans les nouvelles démocraties et il conviendrait de promouvoir les raisonnements cohérents. La logique de l'argumentation, la clarté du jugement et d'autres aspects pertinents sont traités dans l'Avis n° 11 du CCJE relatif à la qualité des décisions judiciaires.

50. Le critère (2) « capacités professionnelles », tel qu'il est énoncé à l'article 96.2.10.2, soulève le problème de savoir comment on peut mesurer « (a) la capacité à résister à la pression et aux menaces » (voir l'article 96.2.10.2.a). Lorsque la pression ou la menace est exercée ouvertement dans le prétoire, il est facile d'évaluer cette aptitude, mais lorsqu'elle est exercée en coulisse, elle est généralement inconnue de l'évaluateur.

51. L'article 96.2.10.2.b mentionne le critère de « l'observation des règles de conduite professionnelle ». S'agit-il d'un critère relevant de l'éthique ou bien renvoyant à des dispositions juridiques plus précises relatives à la conduite professionnelle ? Vise-t-il uniquement les affaires débouchant sur des sanctions disciplinaires contre le juge ou bien s'étend-il à d'autres cas de figure ou incidents (voir l'article 154 du Code judiciaire en vigueur) ?

52. Le critère (3) « aptitude à communiquer », tel qu'il est énoncé à l'article 96.2.10.3.d, mentionne « les bonnes manières » comme l'une des conditions requises. Celles-ci peuvent peut-être constituer une caractéristique éthique et, à ce titre, se rattacher au critère (2) décrit plus haut. Mais la politesse relève également de la culture et de la personnalité, c'est-à-dire deux domaines se prêtant mal à un quelconque exercice de mesurage. Le caractère direct, brusque ou franc d'une personne peut parfois être perçu comme un signe de grossièreté par une autre. Il faudrait donc prévoir la possibilité de tenir compte de ces différences, du moins dans une certaine limite.

53. Le critère (4) « aptitude à communiquer avec les collègues », tel qu'il est énoncé à l'article 96.2.10.4, est important, même si lui aussi devrait relever de la conduite éthique. Dans certains cas, par exemple au moment de décider de la promotion d'un juge spécifique, les caractéristiques professionnelles et personnelles de l'intéressé, ainsi que ses capacités de communication et son aptitude à travailler en équipe, peuvent s'avérer des critères pertinents. Toutefois, compte tenu des implications potentielles de l'évaluation (qui risque d'aboutir à des sanctions disciplinaires), les évaluateurs devraient se montrer extrêmement prudents au moment d'examiner les relations personnelles ou de travail de l'intéressé avec ses collègues. Dans certains cas, deux juges peuvent ne pas avoir d'affinités l'un pour l'autre, ce qui ne les empêche pas d'être d'excellents magistrats tant que la gestion adéquate des ressources humaines permet de réduire au minimum l'interaction entre eux. Il convient de souligner qu'en l'absence de garanties adéquates visant à réduire les conflits d'intérêts, l'évaluation des relations entre collègues peut se heurter à des problèmes de partialité et jeter un doute sur la crédibilité du processus d'évaluation dans son ensemble.

54. La « volonté d'échanger son savoir et son expérience professionnelle » relèverait donc davantage du critère (5) tel qu'il est analysé ci-dessous.

55. Le critère (5) « engagement professionnel », tel qu'il est énoncé à l'article 6.2.10.5, réunit plusieurs aspects différents, mais apparemment importants. La participation aux sessions de

formation est si importante qu'elle mérite de faire l'objet d'un critère séparé. Pourtant, l'appartenance à un syndicat professionnel ne devrait pas constituer un critère d'évaluation. Chaque juge devrait être laissé libre de décider s'il veut ou pas s'affilier à un organisme de ce genre¹⁰. La participation à des organismes d'autoréglementation ou à des syndicats est un droit et non une obligation pour un juge.

56. Le critère (6) « compétences organisationnelles », tel qu'il est énoncé à l'article 96.2.10.6, est une condition particulièrement indispensable non seulement pour les présidents de tribunaux, mais aussi – sous une forme peut-être légèrement différente – pour tous les juges. Plusieurs pays ont intégré un tel critère – qui englobe également la gestion des affaires et la capacité de gérer sa propre charge de travail – dans leur système d'évaluation.

57. Il conviendrait d'envisager le fusionnement des articles 135 et 96.2.10, dans la mesure où le premier, dans sa nouvelle version telle qu'elle figure dans le projet de loi, énumère également huit critères qualitatifs en plus du critère de la charge de travail. Le regroupement et le contenu des critères énoncés à l'article 135 semblent plus convaincants.

58. L'article 96.2.11 porte sur des critères quantitatifs. Nul ne connaît pourtant avec certitude la signification de ce terme. La première phrase semble indiquer que l'évaluation des critères quantitatifs des juges des cours d'appel se déroulera de manière à ce que tous les magistrats appartenant à un même collège obtiennent le même résultat. A moins qu'il ne faille comprendre que, lorsqu'un collège de juges appartenant à une cour d'appel rend un jugement assorti d'une opinion dissidente et que ledit jugement finit par être infirmé par la Cour de cassation, l'auteur de cette opinion ne sera pas « puni » dans le cadre de l'évaluation ? En tout cas, il est bizarre de devoir faire une différence entre les juges d'un même collège au moment de l'évaluation. Toute évaluation des décisions rendues par des juges risque de dépasser la mesure et de s'analyser en une ingérence dans l'indépendance des magistrats, laquelle constitue une valeur fondamentale.

59. Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi expliquent que « l'évaluation des juges doit revenir **principalement** à des juges », ce qui suggère que d'autres professionnels du droit participeraient au processus. Pourtant, le texte ne contient aucune indication concernant le profil et le nombre des personnes concernées.

60. Il est également difficile de déterminer directement – sur la seule base du projet de loi – si le processus d'évaluation **quantitative** sera confié à des juges. L'article 96.2.12 prévoit que des collègues – choisis au hasard – procéderont à une évaluation **qualitative**, ce qui semble la manière correcte de procéder ; il serait toutefois recommandé de choisir au hasard les intéressés sur une liste de juges composée de préférence de magistrats à la retraite ou exerçant leurs fonctions au même niveau de l'appareil judiciaire que le juge évalué. Il est recommandé de faire suivre une formation à tous les évaluateurs.

61. Les modifications proposées ne prévoient pas l'obligation pour les juges (ou les non-juges) sélectionnés en vue de procéder à une évaluation de déclarer tout conflit d'intérêts ou de se récuser dès lors qu'ils estiment que leurs relations professionnelles ou personnelles avec le juge évalué pourraient affecter l'évaluation ou bien que des circonstances susceptibles d'influer sur leur capacité à évaluer équitablement et raisonnablement les performances de l'intéressé prévalent.

62. Le projet de loi ne contient pas non plus le moindre mécanisme permettant de disqualifier un évaluateur à un stade ultérieur au cas où l'intéressé se serait abstenu de se récuser lui-même ou de signaler un conflit d'intérêts. Les évaluateurs devraient également être tenus de déclarer toute forme de communication visant à influencer sur le

¹⁰ Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 25.

processus de manière inappropriée (y compris, mais pas uniquement, par le biais de pressions indues, de contraintes ou de moyens coercitifs).

63. Le projet de loi devrait également exiger de chaque juge chargé d'évaluer un collègue du même tribunal ou du même banc qu'il se récuse ou qu'il signale un conflit d'intérêts.

64. Pour garantir la crédibilité du processus d'évaluation, ainsi que l'intégrité du travail des évaluateurs, ces derniers devraient être légalement tenus de respecter le caractère confidentiel des résultats.

65. Il n'est pas précisé si un juge pourrait refuser de procéder à une évaluation et dans quelles circonstances.

66. L'article 96.2.12 propose ensuite deux options. L'option 1 prévoit la possibilité pour des membres du parquet et des avocats travaillant avec le tribunal de prendre part à l'évaluation et l'option 2 l'exclut.

67. Bien que plusieurs pays aient opté pour l'une ou l'autre option, la question de la participation de procureurs et d'avocats à l'évaluation d'un juge est très délicate¹¹. Certes, ces professionnels sont bien placés pour connaître les points forts et les points faibles d'un juge. Il n'empêche qu'ils ne sauraient passer pour des observateurs désintéressés. Le risque est grand qu'un magistrat noue des relations avec certains procureurs ou avocats de manière à s'assurer une évaluation plus favorable (ou donne l'impression qu'il noue ces relations dans un tel but). En outre, une telle manière de procéder n'est pas sans risque dans les pays dotés d'une culture juridique au sein de laquelle les procureurs ont longtemps dominé l'appareil judiciaire. Toutefois, ces réserves seraient moins importantes s'il était fait appel à des avocats ou des procureurs à la retraite en qualité d'évaluateurs.

68. Le risque de compromettre l'indépendance du juge est supérieur à l'avantage inhérent aux connaissances et à l'expérience potentielles des procureurs et des avocats participant à l'évaluation. Il conviendrait par conséquent de préférer l'option 1 à l'option 2.

69. Cependant, le recours à des juges en exercice pour évaluer leurs collègues risque de causer certaines difficultés. Il pourrait déboucher sur la détérioration des relations personnelles entre les intéressés et démotiver encore plus les membres de l'appareil judiciaire. Inversement, d'aucuns craignent que des évaluations trop favorables donnent naissance à des allégations de copinage. Un tel système risquerait alors de manquer de crédibilité.

70. En général l'établissement d'une équipe mixte d'évaluateurs, comprenant des juristes professionnels n'appartenant pas au système judiciaire, constitue la moins mauvaise option. Il est essentiel que cette équipe soit composée de la manière la plus équilibrée possible afin d'éviter le copinage et la perception d'autoprotection. De plus, l'évaluation doit être conduite de manière transparente et impartiale.

71. Il semble qu'une erreur technique se soit glissée dans l'article 96.2.13 : la référence à la partie 10 de l'article 96.3 est incorrecte et c'est la partie 12 du même article qui aurait dû être citée.

72. Selon l'article 96.2.14, il faut tenir compte « de données concernant au moins cinq séances du tribunal ». Il s'agit là d'une précaution salutaire qui pourrait être étendue de

¹¹ Voir l'Avis relatif au projet de loi modifiant la Constitution et renforçant l'indépendance des juges et aux modifications de la Constitution proposées par l'Assemblée constitutionnelle ukrainienne (CDL-AD(2013)014), paragraphe 39.

manière à fixer également le nombre minimum requis d'audiences et/ou d'affaires et/ou de décisions sur les recours. Il conviendrait, toutefois, de confier de préférence ce travail à un juge à la retraite ou à un juge exerçant au même niveau du système judiciaire que le magistrat faisant l'objet de l'évaluation.

73. Dans l'article 96.2.15-17, la référence devrait renvoyer à la partie 12 et non à la partie 11.

74. En vertu de l'article 96.2.16, il appartient au Conseil des juges de déterminer le format des questionnaires et des rapports d'auto-évaluation. Il aura besoin, dans ce domaine, de l'assistance de spécialistes et de juges expérimentés ; ainsi que la participation de l'Association des juges, afin que lesdits questionnaires et rapports soient acceptés par la profession.

75. L'article 96.2.17 prévoit que l'identité des évaluateurs doit être gardée secrète. Dans la mesure où cette règle n'est plus applicable dès lors que les résultats d'une évaluation sont contestés, il est difficile de comprendre sa logique. En tout cas, tout système d'évaluation se doit d'être transparent. L'identité de l'évaluateur risque d'être extrêmement pertinente dans la mesure où l'intéressé peut nourrir des préjugés contre le juge. De plus, on peut lire à la page 47 de l'exposé des motifs (voir p. 32) que : « [d]es juges sélectionnés au hasard assisteront de manière aléatoire à des audiences tenues par leurs collègues ». Cette approche est-elle toujours en vigueur ? Le cas échéant, il conviendrait de le préciser expressément à cet endroit du texte. Cependant, la Commission de Venise doute qu'une telle procédure soit recommandée.

76. En ce qui concerne l'article 96.2.18, une « brève justification » des notes attribuées par l'évaluateur à un juge risque de s'avérer insuffisante. A supposer que des éléments objectifs prouvant l'équité de la procédure fassent défaut, une description et une argumentation plus étoffées devraient être fournies de manière à expliquer la note attribuée. Cela permettrait au juge évalué de disposer d'une décision motivée au cas où il désirerait contester les résultats de l'évaluation devant le Conseil.

77. En ce qui concerne l'article 96.2.19, le système de classement proposé n'est pas recommandé, dans la mesure où il crée davantage de problèmes qu'il n'en résout. Malgré les apparences, il manque de précision. Il apparaît subjectif, du moins si l'on retient le principe du questionnaire envisagé ou des juges expérimentés, ce qui risque d'influer sur la répartition des points. Il n'est pas indispensable qu'une évaluation repose sur l'attribution d'un nombre précis de points. Ce qui importe, c'est de savoir si un juge remplit ou pas tous les critères, quels sont ses points forts et ses points faibles et comment améliorer ses capacités. Or, il n'est pas indispensable d'attribuer des points pour parvenir à un tel résultat. L'évaluation « grossière » prévue à l'article 96.3 pour un résultat global pourrait également s'appliquer aux 10 critères, ce qui suffirait en l'occurrence.

78. En vertu de l'article 96.2.20, les notations se répartissent comme suit : 60 % pour les critères quantitatifs et 40 % pour les critères qualitatifs. Ce type de notation compatible avec les considérations formulées à la page 31 de l'exposé des motifs qui renvoie aux Recommandations de Kiev, c'est-à-dire un texte interdisant que l'évaluation quantitative constitue l'élément principal de l'évaluation de l'activité d'un juge¹². En outre, on pourrait s'attendre à ce que l'inverse prévaille : une part plus importante devrait être faite aux critères qualitatifs par rapport aux critères quantitatifs, dans la mesure où les premiers englobent les aptitudes essentielles qu'un juge doit posséder, notamment un savoir et des compétences. Sauf en cas de malveillance ou de négligence flagrante, les critères qualitatifs ne devraient pas porter sur l'interprétation du droit.

¹² Recommandations de Kiev, p. 27.

79. L'avis n° 1 du CCJE cite, dans son paragraphe 27, l'exemple de la Lituanie : « Les données statistiques ont un rôle social important pour la compréhension et l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité des tribunaux. Mais elles ne sont pas identiques avec des standards objectifs pour évaluation, que ce soit dans le cas d'une nomination à un nouveau poste, d'une promotion ou autre. Une grande prudence est nécessaire dans toute utilisation des statistiques pouvant servir de support dans ce contexte ». Bien que la Commission de Venise ne partage pas une telle méfiance générale à l'encontre des statistiques bien conçues, il est légitime de s'interroger sur l'opportunité de la priorité accordée aux critères quantitatifs. Un compromis à 50 %-50 % pourrait être choisi dans le but d'envoyer au moins un signal simple et neutre. A supposer que les juges soient tenus de parvenir à un certain standard minimum sur la base de critères à la fois quantitatifs et qualitatifs, la répartition relative des notes entre les deux types revêtirait moins d'importance. En réalité, il est clair que certains juges sont davantage compétents qu'efficaces ou réciproquement, même si nous aimerions que tous les juges réunissent ces deux qualités.

Article 96.3 - Résumé des résultats de l'évaluation de l'activité des juges

80. L'article 96.3.1.2 mentionne l'article 154.1 du Code judiciaire en vigueur, lequel prévoit que la « commission » d'éthique discute de certains rapports (communications) visant les juges, tandis que d'autres rapports débouchent sur une demande de procédure disciplinaire. Toutes les communications reçues sont-elles pertinentes dans le cadre du processus d'évaluation et, le cas échéant, comment sont-elles prises en considération ? Une affaire disciplinaire « ouverte », mais n'ayant pas encore été résolue, risque-t-elle d'influer sur l'évaluation ?

81. L'article 96.3.3 prévoit que la Commission d'éthique et de discipline est tenue de préparer pour chaque juge des feuilles d'évaluation individuelles indiquant les notes et expliquant les raisons de l'appréciation au regard de chaque critère. On ne sait pas exactement ce que le terme « notes » désigne dans ce contexte : s'agit-il de points accordés par l'évaluateur, d'une manière résumée d'évaluer le respect de chaque critère ou bien de l'expression du résultat global ?

82. En ce qui concerne l'article 96.3.5, la feuille d'auto-évaluation remplie par le juge est cruciale. L'intéressé dispose de deux semaines pour la rédiger, un délai qui risque d'être trop court pour en permettre la vérification.

83. L'article 96.3.5 devrait mentionner les parties 4 et 12 (et non pas 11) de l'article 96.2.

84. L'article 96.3 prévoit l'évaluation de l'activité des juges par une Commission d'éthique et de discipline du Conseil des juges et la possibilité, en vertu de l'article 96.3.9, d'introduire un recours devant ce Conseil qui intervient alors comme un tribunal. On ignore comment cette formule doit exactement être interprétée : le Conseil est-il simplement censé appliquer les règles et garanties d'un tribunal administratif (auquel cas cette solution pourrait être raisonnable), même si d'aucuns font valoir que cet organe n'est pas un tribunal et ne peut pas l'être. La question demeure de savoir si cette procédure est censée exclure le recours à un tribunal au sens strict du terme.

85. En vertu du chapitre 13 du Code judiciaire, le Conseil des juges se compose de neuf juges et de quatre autres personnes (professeurs de droit). Chaque année, une commission disciplinaire composée de trois membres (dont deux juges) est établie. Cette commission est-elle l'organe qui représente le Conseil et qui peut agir comme un tribunal ? Ou bien ne serait-ce pas plutôt le Conseil des Juges lui-même qui, en séance plénière, mais hors de la présence des membres de la Commission, devrait intervenir comme juridiction d'appel ? A supposer que le Conseil des Juges soit un organe composé de l'ensemble des

juges arméniens, il serait probablement trop important pour intervenir efficacement comme un tribunal aux fins prévues par l'article 96.3.9.

86. Dans l'ensemble, **il serait préférable de simplement permettre d'introduire un recours devant un vrai tribunal plutôt que d'établir une procédure impliquant le Conseil des Juges.**

87. L'article 96.3.13 semble introduire un choix entre les évaluations fondées uniquement sur des critères quantitatifs et une évaluation fondée sur des critères à la fois quantitatifs et qualitatifs. Cette approche semble contredire la teneur de l'article 96.2.20 qui fixe un ratio de 60 % – 40 %.

88. Les objectifs du processus d'évaluation sont énoncés par l'article 96.1.2 (voir plus haut). L'un d'entre eux consiste à « servir de base à la sélection des meilleurs candidats au moment de compiler les listes de promotion de juges ». Il convient cependant d'admettre l'absence de nécessité et de justification de l'établissement d'un classement permanent de l'ensemble des juges. Une telle pratique pourrait instaurer une concurrence impropre entre les magistrats, ce qui risquerait de porter atteinte à la qualité de leur décision. Il pourrait suffire de classer uniquement les juges ayant postulé pour une promotion. De plus, si cette pratique était retenue, on aurait recours à l'évaluation annuelle qui se base uniquement sur des critères quantitatifs et, à ce titre, prête à discussion.

89. L'objet de la compilation d'une liste, conformément aux dispositions de l'article 96.3.15, répertoriant tous les juges et leur classement avec leurs nombres exacts de points respectifs n'est pas clair. Ladite liste est censée être envoyée à tous les juges, au Conseil de la justice et au cabinet du Président de la République. Elle est uniquement destinée à l'usage interne. Il semble totalement irréaliste de lui assurer une circulation aussi large, tout en espérant préserver son caractère confidentiel. Au cas où une telle liste serait rendue publique, les répercussions pourraient être graves pour l'administration de la justice. Comment une partie réagirait-elle si son affaire était confiée à un juge classé dans la catégorie la plus basse ? Il n'y a aucune bonne raison de communiquer ces informations au Président de la République : une démarche qui n'est prévue ni par l'article 96.3.16 ni par l'article 96.3.18 (l'exposé des motifs restant par ailleurs silencieux sur ce point).

Article 96.4 - Implications de l'évaluation de l'activité des juges

90. L'article 96.4.1 déduit un certain nombre de conséquences d'une partie des résultats de l'évaluation. Il peut s'agir d'une injonction ou d'un appel à suivre une formation, d'une sanction disciplinaire ou d'une suspension du droit de figurer – comme simple candidat ou comme candidat prioritaire – sur la liste des promotions.

91. En vertu des articles 96.4.1 et 96.4.2, lorsqu'un juge obtient une mauvaise note, il est tenu de suivre une formation, ce qui est une bonne chose. On peut, cependant, estimer qu'il n'est ni nécessaire ni opportun pour le Conseil des juges d'ordonner une telle mesure. Il suffirait que le juge en question soit tenu de suivre la formation appropriée dans un certain délai.

92. En vertu des articles 96.4.3 et 96.4.4, lorsqu'un juge obtient une mauvaise note deux ou trois fois de suite, une plainte disciplinaire est déposée contre lui. Là encore, cette pratique souligne le caractère inapproprié de l'intervention de la Commission d'éthique et de discipline dans ce domaine. Ce problème pourrait être évité si on confiait le soin de traiter la question à une commission d'évaluation spécialisée et indépendante.

93. En outre, les avantages de l'application des sanctions en cas de mauvais résultats sont hautement discutables, notamment lorsqu'on tient compte des dispositions de l'article 153

selon lesquelles les juges peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires en cas de « violation manifeste et flagrante d'une norme matérielle dans le cadre de l'administration de la justice », « de violation manifeste et flagrante d'une norme procédurale dans le cadre de l'administration de la justice », etc. Les alinéas (10), (15) et (16) de l'article 153.2 définissent comme une violation flagrante le fait pour un juge « (10) de rendre une décision judiciaire au mépris du principe de sécurité juridique ; « (15) de parvenir à la décision d'annuler une procédure en violation de la loi » ; et « (16) de commettre d'autres violations manifestes ou flagrantes d'une norme matérielle ou procédurale ayant pour effet de limiter des droits personnels garantis par un acte juridique, de priver une personne de ses droits et d'avoir (ou de risquer d'avoir) un impact sur l'administration correcte de la justice en l'espèce ». L'article 153 est non seulement problématique en soi, mais fait peser un risque supplémentaire lorsqu'il est lu conjointement avec les articles 96.4.3 et 96.4.4.

94. Les articles 96.4.6 à 96.4.9 traitent de l'impact des évaluations sur les promotions. L'effet de ces dispositions est de faire quasiment dépendre automatiquement les promotions des résultats des évaluations. Ceci, parce que non seulement les candidats ayant obtenu une note faible, mais également ceux classés comme moyens, sont exclus des futures promotions, alors que ceux classés comme excellents se voient accorder un droit préférentiel par rapport à tous les autres candidats. Même s'il semble raisonnable de tenir compte des évaluations, celles-ci ne devraient pas constituer le seul facteur déterminant en ce qui concerne les promotions.

95. En outre, la possibilité pour le Conseil de s'écarter de la règle d'inclusion des juges ayant obtenu trois fois un classement excellent (paragraphe 7) ne laisse pas d'étonner. Certes, le Conseil doit arguer « d'arguments substantiels » pour agir ainsi, mais il est difficile d'imaginer ce qui pourrait justifier l'exclusion d'un tel juge.

96. Sous l'angle technique, la partie 7 de l'article 96.4 mentionne la partie 12 du même article, alors qu'elle devrait mentionner le paragraphe 12 de l'article 96.3. En effet, l'article 96.4 ne comporte pas de partie 12. En outre, à la fin du paragraphe 9, il conviendrait de mentionner la partie 7 et non la partie 6.

B. Modifications apportées aux procédures définies dans le Code judiciaire

97. La modification de l'article 109 du Code concernant les procédures suivies par le Conseil de la justice n'est pas sans conséquence. La nouvelle version de l'article prévoit que les séances du Conseil se tiennent à huis clos, sauf lorsqu'elles portent sur une action disciplinaire à l'encontre d'un juge (paragraphe 2). Il est recommandé – en règle générale – de tenir des audiences publiques et de réserver le huis clos aux cas exceptionnels et lorsque le juge concerné lui-même en fait la demande. Une telle pratique serait davantage conforme à l'article 6 de la CEDH.

98. Une autre question se pose, notamment celle de savoir s'il existe un droit de recours contre les décisions du Conseil des juges. Il semble qu'aucune disposition en ce sens n'ait été adoptée¹³.

99. L'article 135 devrait être modifié de manière à exiger des membres du Conseil de la justice, lorsqu'ils votent à bulletin secret pour compiler une liste de promotion, de tenir compte des résultats de l'évaluation et notamment de certains aspects de celle-ci. Cet article est déroutant. Premièrement, on ne sait pas exactement ce que les auteurs entendent par « prendre les résultats en considération ». Il semble d'ailleurs que les intéressés n'aient guère le choix, dans la mesure où les listes doivent exclure certaines personnes et accorder la préférence à d'autres. Deuxièmement, on a du mal à comprendre pourquoi certains aspects

¹³ Voir le document CDL-AD(2010)004 et l'Avis n° 3 du CCJE, paragraphe 72.

de l'évaluation figurent sur la liste et d'autres pas (ces derniers incluant notamment la capacité de garder le contrôle de soi, d'afficher une attitude impartiale à l'égard des participants à la procédure, de commencer les audiences à l'heure, de rester courtois, ainsi que de participer aux activités d'un syndicat de magistrats), alors que l'on insiste simultanément sur la nécessité de préserver la réputation du tribunal et d'observer le code de conduite judiciaire, c'est-à-dire des pratiques qui ne sont pas en fait mentionnées – du moins expressément – dans les critères d'évaluation.

100. L'article 135.2 prévoit que les résultats globaux des deux dernières évaluations au moins devraient être pris en considération au moment de la compilation des listes de promotion des juges. Cette disposition mentionne la partie 8 de l'article 96.3, alors qu'il conviendrait peut-être plutôt de mentionner la partie 12 ou 13 de l'article 96.3 dans ce contexte.

C. Modifications apportées aux mesures disciplinaires à l'encontre des juges telles qu'elles sont prévues par le Code judiciaire

1) En général

101. Le projet de loi contient des dispositions modifiant le chapitre 17 du Code judiciaire relatif à la responsabilité disciplinaire. La Commission de Venise et la DDH se sont vues remettre le texte intégral du chapitre 17 à titre purement informatif.

102. L'engagement de la responsabilité disciplinaire suppose la commission d'une infraction disciplinaire. De mauvaises performances se traduisant par un mauvais résultat global à l'évaluation peuvent avoir pour origine d'autres facteurs qu'une infraction disciplinaire. Par conséquent, la proposition visant à assimiler plusieurs résultats médiocres ou négatifs à un motif suffisant pour que la Commission d'éthique et de discipline lance une procédure soulève des problèmes, dans la mesure où les causes d'un mauvais résultat ne résident pas toujours dans une infraction disciplinaire. Le projet de loi ne distingue pas entre les implications de l'évaluation et les résultats globaux ; il se contente d'établir un lien entre eux. On aboutit ainsi à un mélange indésirable de responsabilité disciplinaire et d'évaluation.

103. Toutefois, un mécanisme visant à exclure les juges incapables de s'acquitter de leurs fonctions au sein de l'appareil judiciaire est requis. Dans ce cas, il n'y a pas de punition automatique (par exemple une diminution de salaire), mais on procède à un examen individuel du cas en recourant éventuellement à une médiation, etc.

104. Il convient de noter que, à plusieurs égards, les procédures disciplinaires en vigueur ne sont pas conformes aux normes européennes. Il semble notamment que la Commission de discipline puisse à la fois porter plainte et rendre une décision en première instance, laquelle peut être contestée devant le Conseil de la justice. Ce dernier examine le recours en qualité de juridiction d'appel (article 158), mais, dans la mesure où il ne s'agit pas vraiment d'un vrai tribunal, il semblerait qu'aucun appel digne de ce nom ne puisse être interjeté contre une décision disciplinaire.

105. Le projet de loi établit un lien fort entre l'évaluation et la responsabilité disciplinaire. Cependant, la détection des écarts de conduite ne devrait pas constituer le principal objet d'une évaluation. On est donc en droit, une fois de plus, de se poser la question de savoir si le même organe – à savoir la Commission d'éthique et de discipline – devrait être compétent à la fois pour procéder aux évaluations et exécuter les procédures disciplinaires, ou bien si chacune de ces tâches devrait être confiée à un organe distinct.

106. La composition de la Commission de discipline – qui, en vertu de l'article 106 du Code judiciaire comprend trois membres (deux juges et un non-juge) nommés pour un an

seulement – constitue également un argument en faveur de la séparation des deux tâches. Un mandat aussi court pourrait peut-être s'avérer suffisant pour gérer les questions disciplinaires, mais pas pour procéder à une évaluation. Un tel exercice requiert en effet une cohérence et une expérience qui ne peuvent s'acquérir qu'avec le temps. Il conviendrait peut-être de prendre cet élément en considération au moment d'examiner les tâches de la nouvelle Commission d'éthique et de discipline.

107. Il est important que, en fin de compte, un système approprié soit mis en place en vertu de dispositions claires de la loi et permette d'évaluer les informations relatives aux erreurs ou aux écarts de conduite des juges (y compris celles identifiées dans le cadre d'un processus d'évaluation), puis si nécessaire de transmettre les informations correspondantes aux fins de l'engagement d'une procédure disciplinaire, en faisant preuve de la discrétion voulue¹⁴.

108 Enfin, il convient de souligner que toutes les lacunes identifiées dans le cadre de l'évaluation des performances d'un juge ne constituent pas forcément une infraction disciplinaire.

2) Articles spécifiques

Article 153.1 – Délai pour engager une procédure en vue d'une action disciplinaire.

109 Cet article précise que le délai commence à courir le jour de l'entrée en vigueur de la décision concernée. Il s'agit là d'une innovation louable. Par conséquent, toute ingérence dans la procédure devant le tribunal devrait être évitée.

110. Le texte de l'article 153.1 commence par « 1. », mais n'est suivi d'aucun autre paragraphe. L'alinéa (5) de cet article mentionne l'article 153 (6). Il s'agit de l'ancienne version de l'article 153, car, dans la nouvelle version telle qu'elle est modifiée par le projet de loi, l'alinéa (6) n'existe plus. On peut dès lors se demander si les renvois figurant dans les autres alinéas de l'article 153.1 concernent la nouvelle ou l'ancienne version de l'article 153.

Article 153.2 – Violation apparente et flagrante des normes matérielles et procédurales

111. L'article 153.2 de la loi en vigueur relative à la responsabilité disciplinaire prévoit six motifs d'engagement d'une action. Il s'agit, premièrement, des violations manifestes et graves de normes du droit matériel, deuxièmement des violations manifestes et graves des normes du droit procédural, troisièmement des violations ordinaires ou graves de la discipline professionnelle, quatrièmement des violations ordinaires ou graves du code de conduite, cinquièmement de la non-exécution de certains devoirs énoncés par le Code judiciaire et, sixièmement, de la non-notification à la Commission d'éthique d'ingérence dans le bon fonctionnement de la justice. Il convient de signaler à cet égard que, dans plusieurs avis, la Commission de Venise a critiqué la pénalisation générale des violations des codes d'éthique comme trop systématique et trop vague et insisté sur la nécessité d'adopter des dispositions plus précises dès lors qu'il s'agit d'engager la responsabilité disciplinaire d'un juge (la Commission de Venise n'a pas pu examiner le Code de conduite/d'éthique)¹⁵.

112. Le projet de loi efface de cette liste la disposition relative à la discipline professionnelle, laquelle relèvera désormais de la nouvelle procédure d'évaluation. Il ajoute comme motif d'engagement de la responsabilité disciplinaire le manquement au devoir de

¹⁴ Pour plus de détails sur ce point, voir l'Avis relatif à la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et aux procédures disciplinaires à leur égard [CDL-AD(2007)009], paragraphes 6 et 7.

¹⁵ Voir, notamment, l'Avis de la commission de Venise relatif au projet de Code d'éthique judiciaire de la République du Tadjikistan (CDL-AD(2013)035).

participer à une formation obligatoire ou de s'acquitter des obligations définies par l'agent de probation.

113. Le projet de loi propose de définir le contenu de la notion de violation manifeste et grave de normes matérielles et procédurales. Cette initiative est d'autant plus louable que le texte actuel est peu clair et qu'aucune tentative n'a été menée en vue de clarifier sa portée. Cependant, quelques réserves peuvent être formulées concernant le contenu de la définition proposée dans le nouvel article 153.2.

Le projet de loi définit une violation manifeste comme « une violation – d'une norme matérielle ou procédurale dans l'administration de la justice – telle que son existence ne saurait être remise en question sur la base d'une hypothèse ou d'un argument juridique raisonnable ». Cette formulation pose certes la barre très haut. Pourtant, il serait tout de même préférable que la plupart de ces questions soient traitées en appel ou dans le cadre d'un contrôle juridictionnel et non comme des sujets relevant légitimement de la procédure disciplinaire.

95. La formule « violation manifeste et flagrante » dans l'intitulé de l'article 153.2.1 constitue un bon point de départ pour restreindre la portée de ce terme. C'est sans doute également à ce stade que le principe de proportionnalité devrait pouvoir s'exprimer directement¹⁶. Toutefois, il est nécessaire de restreindre l'application de la discipline afin d'éviter qu'elle inclue une interprétation bien fondée de la loi, quitte à s'écarter de la jurisprudence de juridictions supérieures.

96. L'article 153.2 définit une série de violations procédurales comme des violations « flagrantes ». Une partie d'entre elles pourrait cependant être commises avec un degré de culpabilité moindre (par exemple l'application d'une norme n'étant plus en vigueur, l'engagement de la responsabilité d'une personne dans des conditions n'étant pas prévues par la loi, le rendu d'un jugement en contradiction avec les décisions de la Cour constitutionnelle ou de la Cour européenne des droits de l'homme) ou être interprétées de diverses manières (points 5 à 10). Ces violations de la procédure ne devraient pas être définies comme « flagrantes » d'emblée et ne devraient permettre d'engager la responsabilité disciplinaire de leur auteur que si elles sont commises de manière « manifeste » et évidente (plutôt qu'« apparente »).

97. Une violation du code de conduite ne devrait pas, comme cela est prévu à l'article 153.2.3, pouvoir *ipso facto* légitimer une action disciplinaire, laquelle ne devrait être engagée que sur la base d'une infraction disciplinaire spécifique.

98. Des motifs d'engagement d'une action disciplinaire comme « la décision d'arrêter une procédure en violation de la loi » (article 153.2) prêtent le flanc à plusieurs interprétations et à une application potentiellement large ; il faudrait par conséquent « établir une distinction entre l'interprétation incorrecte du droit fondée sur les convictions du juge d'une part et la violation de la loi d'autre part.»¹⁷

99. L'Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif à la loi constitutionnelle sur le système judiciaire et le statut des juges du Kazakhstan recommande également que « les procédures disciplinaires visent uniquement les écarts de conduite

¹⁶ Avis relatif à la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et aux procédures disciplinaires à leur égard (CDL-AD(2007)009), paragraphes 4 et 16.

¹⁷ Avis relatif à la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et aux procédures disciplinaires à leur égard, CDL-AD(2007)009, paragraphe 21.

flagrants et inexcusables, à l'exclusion totale des différences d'interprétation juridique de la loi ou des erreurs judiciaires.»¹⁸

100. Dans son Avis relatif à la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et aux procédures disciplinaires à leur égard, la Commission de Venise faisait valoir que « [...] les motifs pour lesquels la responsabilité du juge peut être engagée se limitent exclusivement au comportement de l'intéressé lors de l'examen de l'affaire et du prononcé de la décision. Ils s'appliquent donc à la procédure judiciaire elle-même, à l'interprétation de la loi par le juge lors de l'examen de l'affaire et à l'essence même de la fonction du juge, à savoir l'indépendance de la décision. Cette disposition empiète par conséquent sur la notion extrêmement délicate de l'indépendance du pouvoir décisionnel du juge en vertu de la Constitution et de la loi.»¹⁹

101. L'article 155.5.7 du Code existant, lequel ne sera pas modifié, semble également poser problème, dans la mesure où il permet d'engager une procédure disciplinaire lorsqu'« un acte judiciaire rendu par un tribunal international auquel participe la République d'Arménie établit qu'un tribunal de ce pays a violé des droits de l'homme et des libertés fondamentales tels qui sont énoncés par un traité international pertinent auquel cette république est partie [...] ».

102. Il semble, par conséquent, que bon nombre des violations définies comme flagrantes servent effectivement parfois à pénaliser un juge ayant pris une mauvaise décision. Cela est vrai des décisions allant à l'encontre de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ou de la Cour européenne des droits de l'homme ou de l'imposition d'une part disproportionnée de responsabilité. Certains motifs sont extrêmement vagues, par exemple le fait de rendre une décision judiciaire violant le principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs. Et personne ne sait précisément quel sens attribuer à la formule assimilant le fait de rendre un acte judiciaire non conforme au principe de sécurité juridique à une infraction disciplinaire. Faut-il comprendre que toute décision contraire à la jurisprudence entraînerait l'engagement de la responsabilité disciplinaire du juge ? Il est difficile d'imaginer une ingérence plus flagrante dans l'indépendance de la justice. L'expression « violation flagrante » d'une norme matérielle ou procédurale devrait être modifiée, de manière à exclure toute interprétation correctement motivée du droit, même lorsque celle-ci diffère de la jurisprudence d'instances supérieures²⁰. Cependant, la quasi-totalité des sujets mentionnés dans la définition pourrait parfaitement être traitée en recourant à un système d'appel fonctionnant correctement.

103. En conclusion, il convient de répéter ici que le système d'évaluation ne devrait pas être perçu comme un outil visant à mettre les juges au pas. Il conviendrait, au contraire, qu'il soit perçu comme un moyen d'encourager les juges à améliorer leur travail : « L'évaluation régulière des performances d'un juge est un instrument important permettant à l'intéressé d'améliorer son travail et peut aussi servir de base aux promotions. Il est important qu'elle reste avant tout qualitative et se concentre sur les aptitudes professionnelles, les compétences et l'aptitude à communiquer. L'évaluation ne devrait jamais porter en règle générale sur le contenu des décisions et des verdicts ou reposer sur des critères quantitatifs tels que le nombre d'infirmités de jugement et d'acquittements. »²¹ La Commission de Venise pense qu'il est d'autant plus important de ne pas engager d'actions disciplinaires dans ce domaine.

¹⁸ Avis conjoint relatif à la Loi constitutionnelle sur le système judiciaire et le statut des juges du Kazakhstan, CDL-AD(2011)012.

¹⁹ Avis relatif à la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et les procédures disciplinaires à leur égard [CDL-AD(2007)009], adopté par la Commission de Venise lors de sa 70^e réunion plénière (Venise, mars 2007), paragraphe 18.

²⁰ Voir l'Avis relatif à la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et aux procédures disciplinaires à leur égard [CDL-AD(2007)009], p. 3.

²¹ Avis conjoint relatif à la Loi constitutionnelle sur le système judiciaire et le statut des juges du Kazakhstan, paragraphe 55, CDL-AD(2011)012.

IV. Conclusions

104. Le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire arménien est une bonne base pour mettre en place un système d'évaluation des juges, même si plusieurs de ses dispositions devraient être améliorées.

105. La Commission de Venise et la DDH sont cependant préoccupées par l'existence alléguée d'ingérences – commises par des éléments appartenant à des instances supérieures de l'appareil judiciaire – dans l'indépendance des juges individuels en Arménie. Cette information est inquiétante, et il convient de s'attaquer à cette pratique et de l'éliminer avant qu'un système correct d'évaluation puisse être mis en place. En effet, dans un tel système, les phénomènes de ce type doivent être identifiés et signalés. Il s'agit là d'une raison impérieuse d'établissement d'un système correct d'évaluation de la conduite des juges à tous les niveaux dans le pays, y compris celui de la Cour de cassation.

106. Même si l'introduction d'un système d'évaluation des juges et la réforme du système disciplinaire en Arménie semblent incontestablement nécessaires, un certain nombre de questions fondamentales relatives à la notion d'indépendance de l'appareil judiciaire et notamment du juge individuel doivent être résolues.

107. Il faut déclarer sans ambages que l'indépendance de l'appareil judiciaire inclut la protection du juge individuel contre toute influence, qu'elle émane de l'intérieur ou de l'extérieur de l'appareil. En d'autres termes, chaque juge individuel agit en toute indépendance lorsqu'il exerce ses fonctions judiciaires. Les tribunaux supérieurs devraient s'abstenir de communiquer des instructions au juge sur la manière dont il convient de trancher une affaire spécifique, sauf en ce qui concerne les décisions préliminaires ou la détermination des recours juridiques permis par la loi. A leur tour, les juges des tribunaux inférieurs ne devraient pas, dans le cadre de leurs fonctions judiciaires, solliciter des instructions auprès des juges des instances supérieures.

108. La Commission de Venise et la DDH ont formulé des recommandations visant plusieurs questions soulevées par le projet de loi et invitent les autorités arméniennes à les prendre en considération. Les recommandations qui suivent se fondent à la fois sur les normes internationales minimums et les meilleures pratiques internationales pertinentes en la matière :

- a) Il conviendrait d'envisager l'établissement d'une équipe mixte d'évaluateurs composée d'une majorité de juges travaillant avec des juristes professionnels n'appartenant pas au système judiciaire.
- b) Bien que les critères quantitatifs et qualitatifs choisis pour l'évaluation et la procédure (prévoyant la participation du juge évalué) soient conformes aux normes internationales, l'idée de déterminer le respect de chaque critère en attribuant une note et de calculer ensuite le résultat global de l'évaluation sur la base de ce système de points devrait être revue.
- c) Le classement obtenu sur la base de ces points peut poser un danger pour l'indépendance des juges et devrait donc être abandonné.
- d) L'application des différents critères (quantitatifs et qualitatifs) devrait faire l'objet de clarifications.
- e) L'évaluation de l'activité des juges par la nouvelle Commission d'éthique et de discipline du nouveau Conseil des juges (lequel sera appelé à fonctionner comme juridiction d'appel) pose problème. Il faudrait séparer les processus d'évaluation et d'engagement d'une action disciplinaire. Il serait préférable, par conséquent, de prévoir la possibilité de contester le résultat d'une évaluation devant un tribunal et non dans le cadre d'une procédure impliquant le Conseil des juges.

- f) Le processus de rédaction de règlements par le Conseil, en vertu de son mandat, devrait prévoir la participation de spécialistes, de juges expérimentés et de l'Association des Juges.
- g) La sollicitation de l'avis des utilisateurs (y compris les procureurs et les avocats) avant de prendre des décisions en matière de gestion ne constitue pas la meilleure manière de procéder à l'évaluation d'un juge individuel. Cette pratique risque en effet de favoriser les opinions partiales, ainsi que les conflits d'intérêts et l'exercice d'influences indues sur les juges.
- h) L'engagement de procédures disciplinaires sur la seule base des résultats globaux d'une évaluation ne devrait pas être possible. Le projet de loi devrait intégrer l'idée que la responsabilité disciplinaire ne saurait être engagée en l'absence d'un écart de conduite du juge et de l'exercice illicite de son pouvoir (en d'autres termes, l'engagement de la responsabilité disciplinaire suppose une infraction disciplinaire).
- i) La révocation des juges incapables de remplir leurs fonctions devrait résulter d'une procédure non disciplinaire.
- j) Un mécanisme devrait être introduit en vue de récuser un évaluateur à un stade ultérieur au cas où l'intéressé se serait abstenu de se récuser lui-même ou de signaler un conflit d'intérêts.
- k) Les violations procédurales ne devraient pas toutes être définies comme des violations « flagrantes ».

109. Il faudrait en outre que la Cour de cassation soit incluse dans le système d'évaluation. Une telle mesure serait perçue comme utile par les membres de l'appareil judiciaire qui ne manqueraient pas d'être encouragés par le fait que les juges des instances suprêmes sont également soumis à cet exercice.

110. Il est important que, en fin de compte, un système correct d'évaluation soit mis en place conformément à des dispositions légales précises et permette d'analyser les informations relatives aux erreurs et aux écarts de conduite des juges – y compris ceux découverts dans le cadre du même processus d'évaluation – avec discrétion, avant de les communiquer éventuellement en vue de l'engagement d'une procédure disciplinaire.

111. La Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme restent à la disposition des autorités arméniennes pour toute assistance complémentaire.