



Strasbourg, le 22 octobre 2018

CDL-AD(2018)022

Avis n° 927 / 2018

Or. angl.

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

« EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE »

AVIS

**SUR LA LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI
SUR LE CONSEIL DE LA MAGISTRATURE**

ET

LA LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SUR LES TRIBUNAUX

**adopté par la Commission de Venise
à sa 116^e session plénière
(Venise, 19-20 octobre 2018)**

sur la base des observations de :

**M. Richard Barrett (membre, Irlande)
M. Philip Dimitrov (membre, Bulgarie)
M. Cyril RIBIČIČ (membre, Slovénie)
M. András VARGA (membre, Hongrie)**

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



Implemented
by the Council of Europe

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Analyse.....	3
A.	Avis antérieurs sur le système judiciaire macédonien et portée du présent avis	3
B.	Procédures et organes disciplinaires	5
1.	Principales modifications de la procédure disciplinaire depuis 2015	5
2.	Lancement de la procédure	5
3.	Enquête	6
4.	Décision sur le fond	7
5.	Recours	9
C.	Système d'évaluation du travail des juges	10
1.	Critères d'évaluation	10
2.	Organes chargés de l'évaluation et procédures d'évaluation	12
3.	Rôle de l'évaluation dans la promotion	13
4.	Évaluation défavorable constitutive d'une faute disciplinaire	14
D.	Motifs matériels engageant la responsabilité disciplinaire	15
E.	Effets des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme sur la responsabilité disciplinaire et les évaluations ; responsabilité personnelle des juges	17
F.	Autres modifications.....	19
III.	Conclusion.....	19

I. Introduction

1. Le ministre de la Justice de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a demandé le 22 mai 2018 à la Commission de Venise un avis sur des modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et de la loi sur les tribunaux du 8 mai 2018 (CDL-REF(2018)029 et CDL-REF(2018)030 ; voir également CDL-REF(2018)027 et CDL-REF(2018)028, versions consolidées de ces deux textes).

2. MM. Barrett, Dimitrov, Ribičič et Varga ont été priés d'être rapporteurs pour le présent avis. Une délégation composée de MM. Barrett, Dimitrov, et Ribičič, accompagnés de M. Dikov (secrétariat), s'est rendue les 9 et 10 juillet 2018 à Skopje, où elle s'est entretenue avec des représentants des autorités, de la classe politique, d'ONG et d'autres parties prenantes. La Commission de Venise remercie les autorités macédoniennes de l'excellente organisation de cette visite.

3. Le présent avis a été préparé d'après les traductions anglaises des deux projets de loi communiquées par les autorités macédoniennes. Ces traductions pourraient ne pas être parfaitement fidèles à la version originale du texte, et certaines inexactitudes provenir de problèmes de traduction.

4. Le présent avis a été préparé sur la base des commentaires des rapporteurs et adopté par la Commission de Venise à sa 116^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018).

II. Analyse

A. Avis antérieurs sur le système judiciaire macédonien et portée du présent avis

5. La Commission de Venise s'est déjà penchée à plusieurs reprises sur le cadre juridique de la justice macédonienne. Elle a examiné en 2005¹ et 2014² des révisions de la Constitution en la matière, et analysé en 2015³ et 2017⁴ des versions antérieures de la loi sur le Conseil de la magistrature et de la loi sur les tribunaux (ci-après « avis de 2015 » et « avis de 2017 »).

6. Son avis de 2014 sur le projet de révision de la Constitution invitait les autorités à se demander s'il était opportun de maintenir les quotas ethniques de membres non magistrats du Conseil de la magistrature (paragraphe 65). Il recommandait en outre que les membres non magistrats soient élus à la majorité qualifiée du Parlement (paragraphe 67), et mettait en garde contre la surreprésentation des juges au sein du Conseil en cas d'augmentation de leur nombre (paragraphe 76). Les modifications analysées en 2014 n'ont finalement pas été adoptées.

7. L'avis de 2015 portait sur des versions antérieures de la loi sur le Conseil de la magistrature et de la loi sur les tribunaux. La Commission de Venise observait que la législation en la matière était devenue « excessivement complexe, redondante et parfois obscure », et donnait trop d'importance aux statistiques judiciaires dans l'évaluation : productivité, nombre de décisions infirmées et retards de procédures (paragraphe 111). Elle estimait par ailleurs (paragraphe 113)

¹ Commission de Venise, avis sur le projet de modifications constitutionnelles concernant la réforme du système judiciaire dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », CDL-AD(2005)038.

² Avis CDL-AD(2014)026 sur les sept amendements à la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » concernant, en particulier, le Conseil de la magistrature, la compétence de la Cour constitutionnelle et les zones financières spéciales.

³ Avis CDL-AD(2015)042 sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

⁴ CDL-AD(2017)033, « L'ex-République yougoslave de Macédoine », avis sur trois projets de loi relatifs au système judiciaire macédonien, à savoir le projet de loi portant abrogation de la loi sur le Conseil chargé de l'établissement des faits et de l'engagement des procédures de mise en cause de la responsabilité de juges, le projet de loi portant révision de la loi sur le Conseil de la magistrature et le projet de loi portant révision de la loi sur la protection des témoins.

que les juges ne devraient pas faire l'objet de procédures disciplinaires pour des retards ou des insuffisances de productivité explicables par des dysfonctionnements du système judiciaire dans son ensemble, et que les divergences d'interprétation du droit ou les erreurs judiciaires ne devraient pas être sanctionnées.

8. L'avis de 2015 portait en outre sur le rôle et la composition du Conseil d'établissement des faits⁵. Le Conseil avait pour mission d'enquêter, avant que l'affaire ne soit examinée par le Conseil de la magistrature, sur les allégations d'actes répréhensibles qu'auraient commis des juges. La Commission recommandait de l'abolir et de confier ses fonctions au Conseil de la magistrature (paragraphe 113).

9. La législation prévoyait par ailleurs deux procédures disciplinaires distinctes, chacune pouvant déboucher sur la révocation du juge⁶. L'avis de 2015 critiquait leur parallélisme (paragraphe 14). La Commission de Venise recommandait par ailleurs que la juridiction d'appel soit prédéfinie par la loi, et que l'évaluation soit distincte de la procédure disciplinaire.

10. Le législateur macédonien a repris en 2017 une partie des recommandations formulées dans l'avis de 2015. Le Conseil d'établissement des faits a été aboli, et ses fonctions confiées au Conseil de la magistrature. Le législateur s'est par ailleurs efforcé de faire en sorte que les membres du Conseil de la magistrature ayant lancé la procédure disciplinaire contre un juge ne soient pas associés à la suite de l'affaire. Dans son avis de 2017, la Commission s'en félicitait, mais observait que le nouveau dispositif procédural pouvait susciter d'autres problèmes (voir paragraphe 111 ; ces points sont analysés plus en détail ci-dessous).

11. D'autres modifications ont été apportées aux deux textes en mai 2018. C'est sur elles que porte le présent avis. Il convient de rendre hommage au travail considérable fourni par les autorités macédoniennes pour arriver à des solutions viables aux difficultés relevées en 2015 et 2017. Ce dernier ensemble de modifications simplifie le système de gouvernance de la justice et, dans l'ensemble, va dans la bonne direction. Il est par ailleurs très important que la coalition au pouvoir et l'opposition soient parvenues à un compromis qui a réuni la majorité qualifiée nécessaire à l'adoption des modifications, malgré la situation politique houleuse de ces dernières années. C'est une approche constructive et louable.

12. Cela dit, le bon fonctionnement de la justice dépend de la qualité des textes législatifs, mais aussi d'autres facteurs. Il y a par exemple les bonnes pratiques, qui ne peuvent se mettre en place que si les lois ont le temps d'être appliquées et les solutions d'être évaluées sur la durée. La législation macédonienne en matière judiciaire a changé plusieurs fois ces dernières années, sans toujours beaucoup de cohérence. Les autorités macédoniennes pourraient prévoir un examen général du fonctionnement de ces textes après trois ou quatre ans, de façon à évaluer leurs qualités pratiques.

13. Le présent avis se concentre sur trois grands points : les principes applicables à la responsabilité disciplinaire des juges, les procédures et organes disciplinaires, et l'évaluation du travail des juges. Il ne couvre donc pas tous les autres aspects du fonctionnement de la justice macédonienne (comme le système de recrutement des juges, la composition du Conseil de la magistrature, etc.), pour lesquels la Commission de Venise renvoie les autorités macédoniennes à ses avis antérieurs et à d'autres normes européennes en la matière.

⁵ Cet organe était appelé « Council for the Determination of Facts » dans une traduction anglaise antérieure de la loi, et à présent « Council for the Establishment of Facts ». La traduction française de l'avis de 2015 parlait déjà de « Conseil d'établissement des faits ».

⁶ Le terme de procédure disciplinaire n'est pas parfaitement exact dans le contexte macédonien. La loi sur les tribunaux prévoit que la responsabilité du juge peut être invoquée à divers titres, dont les infractions disciplinaires. Dans un souci de simplicité, toutes les procédures juridiques pouvant conduire à des sanctions disciplinaires ou à la révocation sont qualifiées de « disciplinaires » dans le présent avis.

B. Procédures et organes disciplinaires

1. Principales modifications de la procédure disciplinaire depuis 2015

14. La Constitution macédonienne investit le Conseil de la magistrature de plusieurs mandats ; il se prononce sur la responsabilité disciplinaire des juges⁷, entre autres fonctions⁸. D'autres modèles n'en sont pas moins possibles : l'OSCE préfère⁹ un organe disciplinaire (tribunal spécialisé en matière disciplinaire) séparé du reste d'un conseil de la magistrature investi d'autres compétences¹⁰. La Commission de Venise n'insiste pas sur la séparation entre l'organe disciplinaire et le Conseil de la magistrature ; bien au contraire, dans son Rapport sur les nominations judiciaires, elle indique que ce dernier « doit avoir une *influence décisive* sur la nomination et l'avancement des juges et les mesures disciplinaires à leur encontre » (c'est nous qui soulignons)¹¹. La Constitution macédonienne confie cette compétence au Conseil de la magistrature lui-même. D'ailleurs, la taille réduite de la justice macédonienne ne justifie pas un dispositif institutionnel excessivement complexe, onéreux et lourd, ce qui explique que dans les modifications de 2017-2018, le législateur ait cherché à simplifier les procédures disciplinaires et à les concentrer au sein du Conseil de la magistrature.

15. La Commission de Venise rappelle que le dispositif précédemment proposé pour les procédures disciplinaires était trop complexe. Le Conseil d'établissement des faits a été aboli en 2017-2018, et les deux procédures parallèles fusionnées (articles 54 à 61 de la loi révisée sur le Conseil de la magistrature)¹². Cela représente une amélioration : quelles que soient les conséquences possibles et la nature de la faute du juge, l'affaire commence de la même façon et suit la même procédure, qui se déroule intégralement au sein du Conseil de la magistrature. Cette procédure est résumée ci-dessous.

2. Lancement de la procédure

16. La loi ne précise pas qui est habilité à porter plainte pour faute contre un juge. Il semble ressortir des articles 54 et 55 de la loi sur le Conseil de la magistrature que la plainte peut être déposée auprès du Conseil par toute personne, directement ou, comme le prévoit la loi sur les tribunaux en ce qui concerne les fautes déontologiques¹³ des juges, auprès du président du tribunal concerné, qui peut ensuite la transmettre au Conseil de la magistrature. L'article 68 de la loi sur les tribunaux dit que les plaintes déposées à l'encontre d'un juge pour infraction à la déontologie peuvent être soumises au président du tribunal concerné, qui est tenu de répondre. L'article 79 du même texte impose au président d'entamer une procédure disciplinaire devant le Conseil de la magistrature dès lors qu'il sait ou devrait savoir qu'il existe des motifs juridiques de le faire (paragraphe 10 et 12).

17. L'avis n° 3 du CCJE estime qu'il « doit exister un filtre, faute de quoi les juges pourraient souvent être l'objet de [...] poursuites, intentées à l'initiative de justiciables déçus »

⁷ Voir modification XXIX de la Constitution.

⁸ Comme la nomination des juges et l'évaluation de leur travail.

⁹ Le paragraphe 9 des recommandations de Kiev de l'OSCE dit que les membres juges, pendant la durée de leurs fonctions au sein de l'organe traitant des affaires disciplinaires, ne doivent pas exercer d'autres fonctions en rapport avec les juges ou le personnel de justice (administration, budget, sélection des juges).

¹⁰ Voir par exemple l'avis conjoint de la Commission de Venise, de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit du Conseil de l'Europe (DGI), et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova (CDL-AD(2014)006), paragraphe 46.

¹¹ Se reporter aux conclusions de l'avis CDL-AD(2007)028.

¹² La section relative à la procédure spéciale d'établissement du manque de professionnalisme dans l'exercice de fonctions judiciaires a ainsi été supprimée (articles 77 à 95).

¹³ Définies comme le comportement abusif ou indécent d'un juge dans ses rapports officiels avec les parties, contraire au code de déontologie. On ne voit pas clairement si les infractions de ce type commises en dehors du travail sont examinées de la même façon, et si le code de déontologie ne traite que des infractions déontologiques au sens strict ou aussi d'autres types de comportements répréhensibles.

(paragraphe 67). La Commission partage ce point de vue¹⁴. Il convient alors de s'interroger sur les organes ou agents à charge de cette fonction de filtrage dans le système macédonien.

18. On ne voit pas clairement si c'est le président du tribunal qui endosse ce rôle, c'est-à-dire s'il peut rejeter une plainte manifestement infondée ou inadmissible. S'il est habilité à ne pas transmettre une plainte au Conseil de la magistrature, cela a l'avantage de réduire le volume de travail de ce dernier, mais rehausse son statut par rapport aux autres juges. Il était estimé dans l'avis de 2017¹⁵ que du moment que le président n'avait pas *seul* compétence pour porter les affaires disciplinaires devant le Conseil de la magistrature (le Conseil pouvant aussi être directement saisi par les parties intéressées), le modèle proposé ne menace pas l'indépendance de la justice. Mais il devrait alors exister un dispositif de filtrage en aval.

19. À la réception de la plainte, le Conseil de la magistrature la confie à l'un de ses membres. Ce dernier joue le rôle essentiellement formel de rapporteur : il ne s'exprime pas sur le fond, mais vérifie simplement que la plainte a été déposée dans les délais et qu'elle est complète ; il soumet alors une proposition sur sa recevabilité au Conseil (article 56 de la loi sur le Conseil de la magistrature). Les autorités ont indiqué que les plaintes sont attribuées aux rapporteurs par roulement. C'est une bonne chose, mais la loi devrait le préciser.

20. La recevabilité de la plainte est ensuite confirmée par le Conseil de la magistrature. Il ressort du paragraphe 2 de l'article 52 que la décision est prise en plénière, ce qui risque d'alourdir considérablement la charge de travail du Conseil. Mais pour trancher sur le fond d'une affaire disciplinaire, le Conseil ne siège pas en plénière (voir section 4 ci-dessous). Il serait donc plus logique de confier la décision de recevabilité à un organe plus restreint du Conseil, comme la commission chargée de l'enquête (voir à son sujet la section suivante).

3. Enquête

21. Vient ensuite l'enquête, menée par la commission de détermination de la responsabilité d'un juge ou d'un président de tribunal (article 56, ci-après appelée « Commission d'enquête »)¹⁶. Constituée de trois membres du Conseil tirés au sort, la Commission d'enquête réunit et apprécie les preuves et soumet une proposition à l'ensemble du Conseil, qui tranche. Ses membres ne participent pas à la décision de la plénière en l'affaire.

22. Le législateur macédonien s'efforce de séparer l'enquête de la décision ultérieure prise par le Conseil. C'est une approche raisonnable¹⁷. La séparation ne doit pas impérativement être *institutionnelle* dès lors que personne n'endosse de rôles différents et incompatibles dans le

¹⁴ Voir *mutatis mutandis* l'avis relatif aux projets de modification de lois sur le pouvoir judiciaire de Serbie (CDL-AD(2013)005, paragraphe 68).

¹⁵ Voir paragraphes 25-28.

¹⁶ La Commission d'enquête a reçu les compétences du Conseil d'établissement des faits, maintenant abandonné.

¹⁷ Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie (CDL-AD(2014)032, paragraphe 16). Dans ses recommandations de Kiev, l'OSCE demande que les conseils de la justice ne puissent pas instruire les plaintes et mener des enquêtes disciplinaires et en même temps entendre une affaire et prononcer une décision sur des mesures disciplinaires (paragraphe 5). Elle recommande en outre que les membres juges examinant une affaire disciplinaire ne s'occupent pas en même temps de questions administratives ou budgétaires ni de la sélection de juges (paragraphe 9). Le CCJE, au paragraphe 64 de son avis n° 10, recommande de confier les affaires disciplinaires en première instance à une commission disciplinaire spéciale « composée, de manière substantielle, de juges élus par leurs pairs, distincts des membres du Conseil de la Justice ». Voir également l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie (CDL-AD(2014)032, paragraphe 16).

processus. Le modèle précédent (dans lequel le Conseil chargé de l'établissement des faits constituait un organe extérieur d'enquête) posait un problème et a été abandonné en 2017. La solution maintenant proposée conserve les deux fonctions *au sein* du Conseil de la magistrature, mais dans deux compositions différentes : une Commission d'enquête de trois membres, et la plénière sans participation des membres de la Commission d'enquête à la décision dans l'affaire concernée.

23. La composition de ces deux entités peut poser un problème constitutionnel. L'article 104 de la Constitution prévoit une certaine proportion de membres magistrats et non magistrats, ainsi que de membres représentant des communautés ethniques non majoritaires. Les membres de la Commission d'enquête sont tirés au sort, ce qui rend sa composition imprévisible. Ce point était déjà abordé dans l'avis de 2017.

24. Le législateur a traité la question aux paragraphes 2 et 4 de l'article 56, qui disent que la Commission d'enquête inclut des membres magistrats et non magistrats, et que si le juge concerné appartient au groupe non majoritaire, l'un des membres doit aussi être non majoritaire. La commission n'ayant que trois membres, il est impossible d'y reproduire exactement la proportion de membres magistrats, non magistrats et non majoritaires au sein de l'ensemble du Conseil. La composition finale de la plénière sera de toute façon altérée par l'exclusion de ceux de ses membres qui ont siégé au sein de la Commission d'enquête¹⁸.

25. Ces variations ne seront toutefois pas très amples, et le fait que les membres de la Commission d'enquête sont tirés au sort devrait limiter les risques de manipulation. Le modèle proposé semble donc dans l'ensemble aussi compatible que possible avec la Constitution.

26. Il n'en serait pas moins souhaitable de décrire plus en détail le processus de sélection des membres de la Commission d'enquête. Deux candidats pourraient par exemple être tirés au sort parmi les membres magistrats du Conseil, et un parmi les membres non magistrats. Une procédure spéciale pourrait être prévue pour le cas où le juge accusé de faute appartient à une communauté non majoritaire. Ces règles peuvent être fixées par le Conseil lui-même dans son règlement.

27. L'article 67 de la loi sur les tribunaux dispose qu'un juge peut être suspendu pendant la procédure disciplinaire si une procédure d'établissement de la responsabilité du juge est entamée. L'article 56-h de la loi sur le Conseil de la magistrature dit que la suspension est prononcée par le Conseil sur proposition solidement fondée de la Commission d'enquête. La formulation utilisée dans la loi sur le Conseil de la magistrature est préférable. La suspension ne devrait pas suivre *automatiquement* le lancement de la procédure : elle devrait n'être prononcée que dans les cas les plus graves et le Conseil de la magistrature (ou l'un de ses organes) devrait pouvoir user de discrétion en la matière et décider au cas par cas.

4. Décision sur le fond

28. Les dispositions modifiées prévoient que la décision sur le fond est prise en plénière par le Conseil de la magistrature à la majorité des deux tiers du nombre total de membres du Conseil habilités à voter. Sur les 15 membres du Conseil, le ministre de la Justice ne vote pas¹⁹, ni non plus les trois membres qui ont formé la Commission d'enquête. Le paragraphe 4 de l'article 60 dit d'autre part que le membre du Conseil qui a soumis la requête ne participe pas à la décision du Conseil sur la responsabilité disciplinaire²⁰. Cela veut dire qu'une décision de cette nature devra normalement être soutenue par huit membres du Conseil²¹.

¹⁸ Et le membre qui a lancé la procédure à l'encontre du juge. À ce sujet, se reporter ci-dessous.

¹⁹ Voir article 6 de la loi sur le Conseil de la magistrature.

²⁰ Cette disposition semble répondre à un problème identifié par la Cour européenne des droits de l'homme, qui avait examiné la version précédente de la loi sur le Conseil de la magistrature et conclu qu'une personne chargée de l'accusation dans une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge ne peut pas participer à la décision sur le

29. La Commission de Venise observe que le rapporteur semble avoir un rôle plutôt formel dans la procédure disciplinaire (voir ci-dessus). On peut donc se demander s'il y a lieu de l'exclure du vote de la décision sur la responsabilité disciplinaire. C'est toutefois une question de préférence, et l'exclusion des rapporteurs n'est contraire à aucune norme européenne²².

30. Il convient d'examiner maintenant la majorité requise pour l'adoption d'une décision en matière disciplinaire. L'avis de 2014 sur la Géorgie disait qu'« il faut que les décisions du Haut conseil soient prises à la majorité simple en matière disciplinaire »²³. Mais dans la loi macédonienne, la majorité des deux tiers ne semble s'appliquer qu'aux décisions sur le fond, et non pas au lancement de la procédure²⁴. Dans la pratique, la majorité nécessaire à une décision est d'ailleurs égale ou légèrement supérieure à la moitié du nombre *total* de membres du Conseil de la magistrature habilités à voter (14).

31. La Commission de Venise s'est déjà exprimée en faveur de la majorité simple, mais il n'existe pas de norme internationale ferme sur ce point. Si le législateur craint le corporatisme judiciaire, il est préférable d'éviter la majorité des deux tiers ; en revanche, cette dernière peut se révéler utile s'il s'agit de protéger les juges contre les pressions politiques. Dans la version révisée de la loi, les décisions ne pourront être purement corporatistes et passer outre à l'avis des membres non magistrats et d'office. Toute décision n'en devra pas moins remporter nécessairement le ferme soutien des membres magistrats du Conseil. Le choix du législateur protège donc mieux le juge faisant l'objet d'une procédure disciplinaire.

32. Cette exigence de majorité des deux tiers suscite une autre question, d'ordre plus technique. L'article 56-g de la loi sur le Conseil de la magistrature dit que la Commission d'enquête soumet à la plénière un rapport proposant la révocation, une mesure disciplinaire moins lourde ou le classement de l'affaire. Le paragraphe 2 de l'article 60 dit que la plénière du Conseil se prononce sur le rapport de la Commission d'enquête à la majorité des deux tiers. Quelle que soit la décision, elle doit donc remporter l'adhésion de huit des onze membres²⁵. Que se passe-t-il si, par exemple, quatre membres sont favorables à la révocation, trois à une sanction plus légère et quatre au classement de l'affaire ? Aucune de ces trois propositions ne remporte alors la majorité requise des deux tiers. La loi doit absolument préciser ce qui se passe si la majorité n'est pas atteinte.

33. On se demande en outre si le Conseil de la magistrature peut s'écarter de la proposition de la Commission d'enquête et adopter une autre solution. Le paragraphe 2 de l'article 60 implique que la plénière est liée par le rapport (elle se prononce sur la proposition de décision, c'est-à-dire qu'elle accepte ou rejette la proposition de la Commission), tandis que les articles 60-a et suivants (60-b, 60-c, 60-d et 60-e) laissent au Conseil trois options (révocation, sanction plus légère, classement de l'affaire) ou la possibilité de renvoyer le dossier à la Commission d'enquête pour plus ample traitement. Il serait utile de préciser que le Conseil peut s'écarter de la proposition de la Commission d'enquête. La loi doit aussi indiquer si la décision de renvoi du

fond. Voir notamment, *Poposki et Duma c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, 69916/10, 36531/11, 7 janvier 2016. On peut se demander si l'article 60 se réfère au rapporteur nommé en application de l'article 56 ou au membre qui a saisi le Conseil de l'affaire (en son propre nom ou en qualité de président du tribunal concerné).

²¹ Voir 7 si la plainte émane de l'un des membres du Conseil.

²² Voir par exemple CDL-AD(2010)026, avis conjoint sur le projet de loi relative au système judiciaire et au statut des juges d'Ukraine de la Commission de Venise et de la Direction de la coopération de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, paragraphe 74.

²³ Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie (CDL-AD(2014)032, paragraphes 24 et 72).

²⁴ La majorité des deux tiers s'applique également à la suspension temporaire également visée à l'article 30 (a).

²⁵ Ou 7 sur 10, selon la situation.

dossier à la Commission d'enquête (article 60-e) pour plus ample traitement est prise à la majorité simple ou des deux tiers.

34. En bref, il convient de clarifier les articles 60 à 60-e. En ce qui concerne l'exigence de majorité des deux tiers, les autorités pourraient envisager des solutions intermédiaires : la majorité simple pour une sanction disciplinaire plus légère, mais supérieure pour la révocation, par exemple. Et si la sanction disciplinaire plus légère ne remporte pas la majorité simple, l'action peut être considérée comme abandonnée.

35. Il conviendrait d'explicitier le rôle de la Commission d'enquête. Il faudrait montrer clairement si le Conseil siégeant en plénière doit s'en tenir à la proposition de la Commission d'enquête, ou peut passer outre. Si la Commission d'enquête peut fixer un « plafond » de sanction, que ne peut dépasser le Conseil en plénière, son rôle gagne en importance dans le processus (et fait d'elle, là encore, un nouvel obstacle à la redevabilité des juges).

5. Recours

36. L'article 96 de la loi sur le Conseil de la magistrature dit que les décisions qu'il prend en plénière peuvent être contestées devant un Conseil d'appel composé de juges de divers niveaux, tirés au sort en séance plénière de la Cour suprême pour chaque affaire²⁶.

37. La Commission de Venise²⁷ et d'autres organismes internationaux ont affirmé la nécessité d'une voie de recours devant une juridiction contre une décision d'un organe disciplinaire (ici le Conseil de la magistrature). Le CCJE, par exemple, estime dans son avis n° 3 que « dans chaque pays les procédures disciplinaires devraient prévoir la possibilité d'un appel de la décision prononcée par le premier organe disciplinaire (qu'il soit lui-même une autorité, un tribunal ou une cour) devant une cour » (paragraphe 72). Dans sa recommandation CM/Rec (2010)12, le Comité des Ministres indique au paragraphe 69 que le juge devrait avoir le droit d'exercer un recours contre la décision dans les affaires disciplinaires (sans préciser toutefois si c'est devant un tribunal ou un autre organisme). La possibilité de contester devant une juridiction une sanction disciplinaire prononcée par le Conseil de la magistrature paraît donc conforme aux normes européennes.

38. L'article 96 laisse toutefois des questions sans réponses. Tout d'abord, au paragraphe 1, le droit de recours n'est concédé qu'au juge concerné (ou au président du tribunal dont la responsabilité est invoquée), ce qui exclut les personnes qui ont lancé la procédure. Si telle est bien l'intention du législateur macédonien, il faudrait que ce soit indiqué plus clairement.

39. La deuxième question porte sur les effets possibles des décisions du Conseil d'appel. Le paragraphe 3 de l'article 96 dit qu'il confirme ou rejette la décision prise par le Conseil de la magistrature en plénière. Le paragraphe 4 du même article semble vouloir dire qu'en cas de rejet, le dossier est rouvert et le Conseil de la magistrature prononce une décision *définitive*, « en appréciant les directives du Conseil d'appel ». Cela signifierait que ce dernier ne peut *annuler* une décision du Conseil de la magistrature, ni prononcer une nouvelle décision : il est simplement habilité à rouvrir l'affaire pour nouvel examen par le Conseil de la magistrature, qui a le dernier mot. Il faudrait préciser ce que signifie exactement « en appréciant les directives du Conseil d'appel ». La loi devrait par ailleurs dire ce qui se passe si le Conseil de la magistrature,

²⁶ Trois juges de la Cour suprême, quatre de la Cour d'appel et deux du tribunal auquel appartient le juge à l'encontre duquel la procédure a été engagée, tous tirés au sort.

²⁷ Voir par exemple CDL-AD(2014)008, avis sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 92 ; CDL-AD(2011)004, avis relatif au projet de loi sur les juges et les procureurs de la Turquie, paragraphe 76.

après avoir rouvert le dossier, confirme sa position initiale et passe outre aux directives du Conseil d'appel²⁸.

40. La troisième question porte sur la composition du Conseil d'appel. La Commission estimait dans son avis de 2015 que « conférer ce pouvoir à une cour de justice permanente (et non pas à une instance ad hoc) serait préférable en l'espèce » (paragraphe 96). L'ancienne version de l'article 96 de la loi sur le Conseil de la magistrature²⁹ ne fixait pas le mode de sélection des membres du Conseil d'appel. Pour la Commission de Venise, il était « très important que la composition de la juridiction d'appel soit prédéfinie par la loi » (paragraphe 96). La loi précise à présent que les membres du Conseil d'appel sont tirés au sort à une séance plénière de la Cour suprême et d'autres tribunaux concernés. Le Conseil d'appel reste donc, dans une certaine mesure, un organe ad hoc, mais il existe désormais une plus grande certitude pour les participants à la procédure sur son mode de formation. Si le tirage au sort est convenablement effectué, il réduit les risques de manipulation ; et le Conseil devrait refléter un large spectre d'avis au sein de la justice puisque les juges de tous niveaux y sont représentés. Cette modification va donc dans le bon sens.

C. Système d'évaluation du travail des juges

41. Les nouvelles modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature développent les critères et procédures d'évaluation du travail des juges. L'évaluation se fonde sur des éléments qualitatifs et quantitatifs. Le juge se voit ainsi attribuer un certain nombre de points. Selon son score final, il obtient une note d'évaluation favorable ou défavorable. L'évaluation favorable peut être satisfaisante, bonne ou très bonne. Deux évaluations défavorables entraînent la révocation.

1. Critères d'évaluation

42. L'évaluation du juge se fonde sur des éléments quantitatifs et qualitatifs. L'article 102 de la loi sur le Conseil de la magistrature définit l'élément quantitatif comme le nombre de dossiers qu'il traite. Tous les autres éléments sont qualifiés de qualitatifs : nombre de décisions infirmées (annulées ou modifiées en appel) et de délais de procédure non respectés, et résultats d'une évaluation personnalisée de la qualité d'un échantillon de décisions³⁰. À chaque élément correspond un certain nombre de points³¹ ; des points peuvent aussi être déduits pour infraction disciplinaire et d'autres raisons (si, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme conclut à la violation de l'article 6 de la CEDH dans une affaire examinée par le juge). Globalement, le système d'évaluation semble être resté très compliqué et mécanique.

43. Dans son avis n° 17, le CCEJ indique que « l'évaluation doit être fondée sur des critères objectifs. Ces critères devraient *principalement* [c'est nous qui soulignons] être constitués d'indicateurs qualitatifs mais, en outre, peuvent inclure des indicateurs quantitatifs. » La

²⁸ Lorsque l'organe d'appel a le dernier mot, il ne doit pas remplacer le Conseil de la magistrature ; dans son avis sur le projet de code de la justice de l'Arménie (CDL-AD(2017)019, en anglais), la Commission de Venise indiquait que les Conseils de la magistrature doivent avoir une certaine marge de discrétion, que doit respecter l'organe d'appel, et que dans la procédure d'appel, l'organe d'appel devrait faire preuve de déférence à l'égard du Conseil de la magistrature en ce qui concerne l'établissement des circonstances concrètes et l'interprétation des règles de conduite applicables (paragraphe 151).

²⁹ Voir CDL-REF(2015)046, Legislation related to the Disciplinary Liability of Judges – Law on the courts and Law on Judicial Council (législation sur la responsabilité disciplinaire des juges ; loi sur les tribunaux et loi sur le Conseil de la magistrature, version consolidée avec projets de modifications de 2015) ; Law on the Council for Determination of the Facts of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" (loi sur le Conseil d'établissement des faits de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en anglais) ; voir en particulier l'article 96 de la loi sur le Conseil de la magistrature.

³⁰ L'évaluation est confiée à une commission de trois membres tirés au sort parmi les juges de la juridiction supérieure compétente (article 104).

³¹ Jusqu'à 80 points si un certain nombre de seuils de productivité sont atteints, et jusqu'à 30 points si moins de 10 % des décisions sont annulées en appel, par exemple.

Commission de Venise juge aussi que les éléments qualitatifs devraient avoir priorité³². Dans la loi sur le Conseil de la magistrature, les indicateurs qualitatifs semblent l'emporter sur les éléments quantitatifs³³. Mais le texte n'utilise pas les termes de qualitatifs et quantitatifs comme la Commission de Venise et le CCEJ³⁴. Quoiqu'il en soit, il est clair que l'évaluation est surtout fondée dans le système macédonien sur trois éléments : les chiffres de productivité, le nombre de décisions infirmées et le respect des délais³⁵.

44. La Commission de Venise a déjà mis en garde contre une importance trop grande donnée à ces indicateurs dans l'évaluation du travail des juges³⁶. Dans son avis de 2015, elle demandait que les objectifs de productivité et les délais de procédure soient réalistes. Elle faisait valoir qu'« un système fondé essentiellement sur des objectifs numériques peut entraîner un mode de comportement destructeur »³⁷. En ce qui concerne les décisions infirmées, il faudrait qu'elles soient *particulièrement nombreuses et persistantes* pour pouvoir être utilisées à des fins d'évaluation³⁸. Faute de quoi on produirait « un appareil judiciaire timoré »³⁹.

45. Cela dit, « la façon dont les critères sont pris en compte dans le processus d'évaluation est très variable » en Europe⁴⁰. La valeur attachée à chaque élément dépend des priorités du législateur. Dans un système affecté par des retards chroniques, par exemple, le respect des délais peut l'emporter sur d'autres facteurs. L'appréciation du poids de chacun exige une analyse approfondie des statistiques des juridictions, et une longue expérience de la justice macédonienne. La Commission de Venise ne possède ni cette information ni cette expérience ; elle ne peut donc que répéter d'une manière générale que l'évaluation du travail des juges ne devrait pas donner une importance excessive à la productivité, aux retards et surtout au nombre de décisions infirmées, car cela n'améliore pas nécessairement la qualité de la justice et ne porte pas les meilleurs juges aux plus hautes fonctions.

46. La dernière question à se poser est celle de savoir si ces points doivent être abordés dans la loi. À l'heure actuelle, les critères d'évaluation et leur poids relatif sont décrits très en détail dans la loi elle-même. Si le système actuel se révèle peu fiable à l'usage (du fait qu'il privilégie exagérément un élément par rapport à un autre), il pourra être difficile à modifier, pour des raisons d'ordre politique. Une solution consisterait à confier au Conseil de la magistrature le soin de mettre au point un système d'indicateurs, de le publier et de le revoir régulièrement, de concert avec la justice. La loi pourrait continuer de fixer des paramètres généraux, auxquels les règles définies par le Conseil de la magistrature devraient se conformer.

³² CDL-AD(2017)019, Armenia - Opinion on the Draft Judicial Code, paragraphe 77 (en anglais).

³³ 120 points contre 80 – voir articles 107 et 108.

³⁴ Dans son avis n° 17, le CCEJ qualifie de quantitatifs « des facteurs comme le nombre d'affaires traitées, le temps passé sur chaque dossier et la durée moyenne pour prononcer un jugement ». Dans son avis CDL-AD(2017)019, la Commission de Venise cite notamment comme facteurs quantitatifs le nombre de décisions annulées en appel, le nombre de retards de procédure, etc. Dans son avis CDL-AD(2011)012, Joint Opinion on the constitutional law on the judicial system and status of judges of Kazakhstan (en anglais), au paragraphe 55, le nombre de décisions infirmées est aussi considéré comme indicateur quantitatif ; dans le système macédonien, il a été classé parmi les indicateurs qualitatifs.

³⁵ Dans la loi modifiée sur le Conseil de la magistrature (articles 107 et 108), sur le maximum de 200 points que peut obtenir le juge dans son évaluation, son chiffre de productivité pèse un maximum de 80 points, et le nombre de décisions annulées ou modifiées et le respect des délais 100 points au total. Le juge ne peut obtenir que 20 points de la commission évaluant la qualité de son échantillon de décisions.

³⁶ Voir en particulier CDL-AD(2014)007, avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie (21-22 mars 2014), paragraphes 37 à 40.

³⁷ Voir paragraphes 103 à 105.

³⁸ Cf. avis de 2015 : « Seule une résistance obstinée contre une pratique confirmée, conduisant à infirmer de manière répétée des affaires où il existe une jurisprudence constante et claire, devrait probablement être considérée comme un manque flagrant de professionnalisme. » (paragraphe 47)

³⁹ Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie (CDL-AD(2014)007), paragraphe 40.

⁴⁰ CCEJ, avis n° 17 (paragraphe 14)

2. Organes chargés de l'évaluation et procédures d'évaluation

47. L'article 100 de la loi sur le Conseil de la magistrature distingue l'évaluation régulière (bisannuelle) de l'évaluation extraordinaire dont fait l'objet le juge demandant une promotion. L'intervalle de deux années entre les évaluations régulières semble trop court : l'évaluation devient quasi permanente, ce qui peut éroder l'indépendance et l'efficacité des juges. La Commission de Venise recommande d'adopter un rythme plus espacé d'évaluations pour les juges ordinaires, avec des intervalles plus longs encore pour les juges de rang supérieur.

48. L'article 116 du même texte dit que l'évaluation est prononcée par le Conseil de la magistrature sur la base d'un calcul arithmétique de points. Comme indiqué ci-dessus, la majeure partie du score (180 points sur 200) se fonde sur des données *extérieures et objectives* relatives au travail du juge (sa productivité, son respect des délais, le nombre de ses décisions annulées en appel, etc.)⁴¹. Les points sont attribués par le système informatique de gestion des affaires (ACCMIS). Malgré les doutes raisonnables qu'inspire leur fiabilité, ces dispositifs techniques sont dans l'ensemble très utilisés. Quoi qu'il en soit, le rôle du Conseil de la magistrature semble consister ici uniquement à chercher l'information nécessaire dans ACCMIS et à calculer le score final. Ce système donne un rôle important aux agents chargés du contrôle des données. Il pourrait être bon d'observer le fonctionnement de l'article 104 et des calculs mathématiques des articles 106 à 116 au cours d'une période d'essai ou dans un projet pilote.

49. Un juge peut aussi gagner 20 points par un autre mode d'évaluation, décrit au paragraphe 3 de l'article 104 : l'appréciation de la *qualité* du raisonnement juridique dans un échantillon de 10 décisions (5 choisies au hasard et 5 sélectionnées par le juge lui-même). L'appréciation est portée par une commission formée de trois juges d'une juridiction supérieure tirés au sort. C'est un modèle intéressant, mais l'évaluation devrait ne porter que sur des aspects comme le style et la clarté de la rédaction, sans mettre en cause la validité des décisions du juge⁴².

50. Dans le système actuel, on ne voit pas clairement si le Conseil de la magistrature dispose lui-même de latitude dans l'évaluation. D'un côté, sa décision est le résultat d'un *vote*, ce qui implique nécessairement une certaine latitude et l'appréciation *subjective* du professionnalisme et d'autres aptitudes et qualités du juge⁴³. D'un autre côté, l'évaluation semblerait purement arithmétique (seule l'évaluation décrite à l'article 104 et menée non par le Conseil de la magistrature, mais par une commission extérieure sélectionnée par les juges, implique une certaine subjectivité dans l'appréciation de la qualité du travail du juge).

51. La loi doit indiquer clairement celle de ces deux approches qu'elle préfère. Si l'évaluation se fonde à la fois sur des données « objectives » relatives au travail du juge et une appréciation « subjective » de ses qualités et aptitudes par le Conseil de la magistrature, il conviendrait de préciser le poids relatif de ces deux composantes.

⁴¹ L'évaluation porte notamment sur l'examen de la qualité d'une sélection de 10 décisions par une commission spéciale de trois juges d'une juridiction supérieure (articles 104 et 109). Cette évaluation s'appuie sur un examen plus subjectif des aptitudes et des connaissances du juge. Mais elle ne peut apporter à ce dernier que 20 points sur 200. Les 180 restants sont calculés sur la base d'une information statistique objective mesurant le travail des juges.

⁴² Selon le rapport 2012-2013 du RE CJ (ENCJ Project Distillation of ENCJ Guidelines, recommendations and principles 2012-2013), l'évaluation ne doit inclure aucun contrôle ou réexamen des décisions judiciaires (principe 41 (2)).

⁴³ L'article 126 prévoit par ailleurs qu'avant de rédiger son rapport d'évaluation sur un juge, le Conseil doit demander l'avis du président du tribunal concerné et de deux de ses juges. Cet avis joue-t-il un rôle dans l'évaluation finale ? Enfin, en vertu de l'article 129, l'évaluation doit contenir un exposé des motifs, et le juge concerné peut demander une réévaluation (article 130).

3. Rôle de l'évaluation dans la promotion

52. La loi sur le Conseil de la magistrature fixe trois grands buts au système d'évaluation :
- suivi général de la situation au sein de la justice (aux fins de promotion de l'indépendance et de l'impartialité des juges et de la justice, de motivation personnelle et de développement professionnel des juges, etc. – article 99 de la loi sur le Conseil de la magistrature) ;
 - promotions, sur la base d'évaluations extraordinaires (article 100 de la loi sur le Conseil de la magistrature) ;
 - discipline (articles 75 et 76 de la loi sur les tribunaux).

53. Il est raisonnable de s'appuyer sur le système d'évaluation du travail pour surveiller la situation au sein de la justice dès lors que les indicateurs mesurés sont judicieusement choisis. Le recours à l'évaluation du travail dans la promotion est aussi un principe raisonnable⁴⁴. Il faut alors s'interroger sur le rôle exact de l'évaluation dans le processus de promotion.

54. L'article 46 de la loi modifiée sur les tribunaux dit que pour pouvoir être nommé à un tribunal de première instance, à une cour d'appel ou à la Cour suprême, un candidat doit obtenir la meilleure note possible à deux évaluations régulières consécutives⁴⁵. L'article 41 de la loi sur le Conseil de la magistrature dit que ce dernier sélectionne les juges des juridictions supérieures sur la base d'une longue liste de critères (expertise et spécialisation dans le domaine, aptitude à résoudre des problèmes juridiques, compétences de communication et interpersonnelles, attitude au travail, etc.).

55. La très bonne note d'évaluation semble donc servir de seuil d'éligibilité. C'est en principe une approche raisonnable, mais la barre paraît fixée trop haut : un juge pourrait ne pas obtenir la plus haute note à deux évaluations consécutives pour des raisons pratiques tout en étant un bon candidat à la promotion.

56. L'article 46 de la loi sur les tribunaux évoque *deux* critères d'éligibilité : il faut avoir obtenu la meilleure note et le plus de points par rapport aux autres candidats. Cela signifie-t-il que l'article 41 de la loi sur le Conseil de la magistrature impose de ne présenter qu'*un seul* candidat à la promotion (celui qui a accumulé le plus de points) ? Si tel est le cas, la promotion se décidera essentiellement sur le score, résultat d'un calcul purement mathématique, comme on l'a vu ci-dessus. Il serait plus judicieux que le Conseil de la magistrature fasse son choix parmi plusieurs candidats ayant tous obtenu la même *note* seuil (bon, ou très bon par exemple), mais pas nécessairement le même *score*. Cela lui laisserait une marge d'appréciation et amortirait l'impact du fonctionnement excessivement mécanique de l'évaluation.

57. Le rôle de l'évaluation « extraordinaire » n'est pas parfaitement clair. Quel est-il dès lors que la note obtenue à une évaluation régulière constitue un critère d'éligibilité ? Si les résultats de l'évaluation extraordinaire sont utilisés *en plus* de ceux de l'évaluation régulière, la loi devrait préciser la période sur laquelle le juge est évalué, et l'incidence de l'évaluation extraordinaire sur la décision prise par le Conseil de la magistrature en application de l'article 41 de la loi sur le Conseil de la magistrature⁴⁶.

⁴⁴ La Commission de Venise a déjà fait observer que l'évaluation qui ne sert qu'à la promotion menace moins l'indépendance des juges que les évaluations complètes et régulières du travail de tous les juges ; voir CDL-AD(2017)019, Armenia – Opinion on the Draft Judicial Code (en anglais), paragraphe 70.

⁴⁵ Même exigence pour les candidats à un poste de président de tribunal (article 47 de la loi sur les tribunaux).

⁴⁶ Dans son avis CDL-AD(2017) 019, Armenia – Opinion on the Draft Judicial Code, la Commission de Venise détectait un problème similaire, à savoir un décrochage entre la note obtenue dans l'évaluation et la décision définitive du Conseil de la magistrature sur la promotion (paragraphe 125 sqq.).

4. Évaluation défavorable constitutive d'une faute disciplinaire

58. Les articles 75 et 76 de la loi sur les tribunaux disent qu'un juge ayant fait l'objet de deux évaluations défavorables consécutives est révoqué. Dans son avis de 2014 sur le Code judiciaire arménien⁴⁷, la Commission de Venise relevait que « l'évaluation et la responsabilité disciplinaire sont (ou devraient être) deux choses distinctes » (paragraphe 28). Elle ajoutait que « 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 faire de plusieurs résultats médiocres ou négatifs un motif suffisant [de lancement d'une] procédure disciplinaire soulève des problèmes, dans la mesure où les causes d'un mauvais résultat ne résident pas toujours dans une infraction disciplinaire. »

59. Ce qui ne veut pas dire qu'une évaluation défavorable ne puisse jamais déboucher sur une sanction disciplinaire. Le CCJE dit, au paragraphe 29 de son avis n° 17, qu'il peut être mis fin à une nomination définitive « lorsque la conclusion inévitable du processus d'évaluation est que le juge est incapable ou refuse d'exercer ses fonctions judiciaires à un niveau minimum acceptable, évalué objectivement ». Aux yeux du CCJE, c'est donc une question de degré : pour justifier la révocation, l'évaluation défavorable devrait amplement démontrer *l'incapacité totale* du juge d'exercer ses fonctions judiciaires.

60. Dans la version précédente de la loi, la révocation pouvait être prononcée par le Conseil de la magistrature sur la base de *n'importe lequel* des motifs qui fondent à présent l'évaluation globale (productivité insuffisante, proportion excessive de décisions infirmées, non-respect des délais de procédure, etc.)⁴⁸. La Commission de Venise avait critiqué ce dispositif. À présent, la révocation est entraînée par une note défavorable, qui reflète l'évaluation *cumulée* de plusieurs aspects du travail du juge. Le fait que plus de 20 % de ses décisions aient été annulées en appel au cours de l'année civile ne peut plus à *lui seul* servir de motif discret de révocation du juge, qui n'y perd que 50 points sur son score général (article 109). Mais il a encore la possibilité d'obtenir une note d'évaluation satisfaisante, voire bonne, si son travail a été irréprochable à d'autres égards.

61. Le nouveau dispositif est certainement préférable à celui qui avait été analysé en 2015. Au moins, le juge semble avoir à s'inquiéter moins de la proportion de décisions infirmées. La révocation est entraînée par *deux* évaluations défavorables ; il a donc plus de temps pour redresser sa productivité et améliorer la qualité de ses décisions (les périodes évaluées étaient précédemment d'une année). Une fois encore, il n'est pas exclu que le dispositif actuel de calcul des scores ait besoin d'être ajusté ; mais il faudrait d'abord observer le fonctionnement du système sur quelques années avant d'arriver à une telle conclusion.

62. Ce qui est déjà constatable aujourd'hui, c'est que le système d'évaluation ne tient pas compte de la « faute » du juge. Un délai non respecté réduit par exemple son score même si le dépassement est raisonnablement justifié. L'avis de 2015 soulignait que c'est essentiellement la faute du juge qui engage sa responsabilité disciplinaire⁴⁹. Si deux évaluations défavorables consécutives doivent constituer un motif de révocation, la loi devrait imposer au Conseil de la magistrature d'établir l'existence d'une faute du juge concerné (négligence, incurie, etc.) avant de prononcer la révocation.

⁴⁷ Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie (CDL-AD(2014)007).

⁴⁸ Avis de 2015, paragraphe 45 : [est qualifié] « de violation disciplinaire lourde le fait, pour un juge, tel qu'établi par le Conseil de la magistrature, de n'avoir pas respecté les délais dans plus de cinq affaires dans une année calendaire, ou d'avoir vu plus de 20 % de ses décisions annulées ou plus de 30 % de ses décisions modifiées ».

⁴⁹ « Les juges ne peuvent pas porter la responsabilité individuelle de l'efficacité du système judiciaire dans son ensemble. » (paragraphe 18)

63. L'article 75 de la loi sur les tribunaux, qui prévoit que deux évaluations défavorables consécutives entraînent la révocation du juge, parle de faute sans raison justifiée. C'est une bonne chose. Mais, de façon surprenante, le paragraphe 5 de l'article 76 de la même loi dit qu'un juge peut être révoqué pour ce motif (deux évaluations défavorables) quelle que soit sa faute.

64. La Commission de Venise recommandait au paragraphe 19 de son avis de 2015 « d'insérer dans la loi sur les tribunaux une disposition générale exigeant que les instances disciplinaires prennent dûment en compte le degré de la faute commise par le juge en permettant au juge de faire valoir des arguments de défense [démontrant l'absence de faute]. Toutefois, l'existence même d'une infraction disciplinaire (et pas seulement la sanction) devrait être subordonnée à la commission d'une faute par le juge. Les juges honnêtes et travailleurs ne devraient pas faire l'objet de mesures disciplinaires dans des situations découlant d'une mauvaise gestion du système judiciaire dans son ensemble ou d'autres circonstances indépendantes de leur volonté. » Cette recommandation reste valable.

D. Motifs matériels engageant la responsabilité disciplinaire

65. On peut comprendre l'article 70 comme prévoyant la révocation du juge pour « exercice illicite de ses fonctions ». Cette disposition n'introduirait pas un nouveau motif de révocation, mais renverrait simplement à la révocation visée aux articles 75 et 76 de la loi sur les tribunaux.

66. L'article 74 de la loi sur les tribunaux dit que le juge peut être révoqué : 1) pour faute disciplinaire grave ; 2) pour manque de professionnalisme et négligence dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. L'article 75 décrit les actes constituant une faute disciplinaire grave, et l'article 76 ceux qui démontrent le manque de professionnalisme et la négligence dans l'exercice des fonctions judiciaires. L'article 77 décrit par ailleurs les fautes disciplinaires non qualifiées de graves entraînant une sanction disciplinaire plus légère que la révocation.

67. La loi reproduit à cet égard l'article 99 de la Constitution macédonienne, qui dit qu'un juge peut être révoqué soit pour une faute disciplinaire grave prévue par la loi et le rendant inapte à exercer ses fonctions de juge, soit pour manque de professionnalisme et non-respect de la déontologie⁵⁰ dans l'exercice de ses fonctions de juge. La Constitution pose deux motifs distincts de révocation, mais les articles 75 et 76 de la loi sur les tribunaux sont très semblables. Chacun présente une liste de situations pouvant conduire à la révocation du juge, et les deux listes se recoupent en grande partie. Deux évaluations défavorables consécutives peuvent par exemple entraîner la révocation au titre du manque de professionnalisme et négligence dans l'exercice des fonctions judiciaires aussi bien que de la faute disciplinaire grave (alinéa 1 du paragraphe 1 de l'article 75 et alinéa 5 du paragraphe 1 de l'article 76). La divulgation d'informations du dossier peut entraîner la révocation en application de l'alinéa 6 du paragraphe 1 de l'article 75 ou de l'alinéa 9 du paragraphe 1 de l'article 76. Le comportement du juge qui compromet l'image de la fonction judiciaire apparaît à l'alinéa 10 du paragraphe 1 de l'article 75, et l'alinéa 4 du paragraphe 1 de l'article 76 parle d'une perturbation de la paix publique portant atteinte à la réputation du tribunal. Et l'on pourrait allonger ainsi la liste des dispositions parallèles des articles 75 et 76.

68. Ce parallélisme est à éviter. La Constitution évoque deux motifs *distincts* de révocation ; on peut raisonnablement penser que ces deux types de situations devraient différer dans leur nature. Il serait possible de regrouper dans la loi les situations entraînant la révocation d'une façon qui reflète la logique de la distinction opérée dans la Constitution. Un article pourrait par

⁵⁰ La loi sur les tribunaux parle de négligence dans l'exercice des fonctions judiciaires, tandis que la loi sur le Conseil de la magistrature, dans le titre qui précède l'article 78 (maintenant supprimé), évoque le manque de professionnalisme et la mauvaise foi dans l'exercice de fonctions judiciaires. La Commission de Venise fait l'hypothèse qu'il s'agit d'une différence de traduction, et que les deux passages renvoient à des cas du même type.

exemple couvrir les insuffisances extrêmes et injustifiées au travail, et un autre décrire les infractions graves à la déontologie professionnelle en dehors du travail, etc. Il appartient bien sûr au législateur national de décider de la répartition des motifs de révocation entre les articles 75 et 76⁵¹.

69. Aux articles 75 et 76, l'imprécision de certaines formulations suscite des inquiétudes. L'article 75, par exemple, dit que le juge peut dans certains cas être révoqué pour manque de conscience, retards ou négligence dans l'exercice de ses fonctions de conduite des procédures judiciaires ; pour atteinte au droit d'être entendu dans un délai raisonnable, pour report injustifié d'une affaire sans base juridique, pour traitement inégal des parties, pour infraction aux règles, ou pour abus de ses pouvoirs officiels. Ces formulations sont très vagues et permettent la révocation d'un juge pour des décisions sur la procédure ou le fond relevant normalement de sa discrétion. La loi peut certes sanctionner des décisions prises au mépris manifeste du droit et de mauvaise foi (servant l'intérêt personnel du juge, par exemple) ou à la suite d'une négligence grave et manifeste ; mais l'irrégularité de procédure ou sur le fond, même si elle se traduit par l'annulation de la décision en appel, ne devrait pas à elle seule entraîner la révocation du juge en l'absence de faute de sa part⁵². Une erreur judiciaire commise de bonne foi ne devrait pas engager la responsabilité disciplinaire du juge.

70. La Commission de Venise recommande de compléter les articles 75 et 76 de sorte que la révocation se fonde à la fois sur un élément objectif (gravité particulière de l'infraction et du tort ainsi causé aux parties) et un élément subjectif (intention du juge d'enfreindre la loi, ou négligence grave et manifeste). Ces deux éléments coexistent dans certaines parties de l'article 75, mais pas partout : le paragraphe 7, par exemple, parle de la violation délibérée de la règle du procès équitable, et le paragraphe 9 de l'infraction grave aux règles du code des tribunaux. La Commission de Venise estime que ces éléments devraient constituer un principe général applicable à toutes les dispositions des articles 75 et 76. Une disposition à caractère général en ce sens est nécessaire pour que seules les erreurs professionnelles particulièrement graves et inexcusables puissent engager la responsabilité disciplinaire.

71. L'article 79 de la loi sur les tribunaux contient une liste de motifs de révocation d'un président de tribunal. Il est entendu que la révocation de cette charge administrative de président n'entraîne pas automatiquement la révocation des fonctions judiciaires du juge. Le président peut notamment être révoqué pour manquement à lancer une action disciplinaire à l'encontre d'un juge de son tribunal lorsqu'il y aurait lieu de le faire⁵³. Un président de tribunal peut certes être sanctionné pour avoir protégé ses juges dans les cas les plus patents d'inconduite. Mais la question de savoir s'il y a eu ou non infraction disciplinaire est sujette à appréciation. Les articles 75, 76 et 77 (qui décrivent les motifs engageant la responsabilité disciplinaire des juges) abondent en formules vagues et exagérément larges. Les présidents de tribunaux pourraient alors se sentir contraints de transmettre au Conseil de la magistrature le moindre incident, ce qui pourrait constituer une très lourde obligation. Ce devoir devrait être

⁵¹ Certaines des situations énumérées aux articles 75 et 76 devraient plutôt être décrites comme incompatibles avec les fonctions judiciaires (comme l'appartenance à un parti politique ou l'exercice d'une autre fonction publique, visés aux alinéas 1 et 6 du paragraphe 1 de l'article 76), tandis que d'autres relèvent de la marge d'appréciation discrétionnaire du Conseil de la magistrature (comme la négligence dans l'exercice d'une fonction judiciaire ou, dans une affaire, les actes contraires au principe de la justice rendue dans un délai raisonnable, visés aux alinéas 2 et 4 du paragraphe 1 de l'article 75), et la révocation n'est alors pas automatique.

⁵² Recommandation CM/Rec (2010) 12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 66 : « L'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité civile ou disciplinaire, sauf en cas de malveillance et de négligence grossière ». On lit par ailleurs au paragraphe 70 que « les juges ne devraient pas avoir à rendre personnellement des comptes sur une décision au motif que celle-ci est infirmée ou modifiée à la suite de l'exercice d'une voie de recours ».

⁵³ Voir l'article 79 (1), alinéas 10 et 12 ; voir également l'article 77 (2).

formulé d'une façon qui n'englobe que les infractions *manifestes et graves*, dont le président a connaissance, et non pas toute irrégularité potentielle.

E. Effets des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme sur la responsabilité disciplinaire et les évaluations ; responsabilité personnelle des juges

72. Le paragraphe 6 de l'article 18 de la loi sur les tribunaux impose au juge de suivre les avis exprimés dans les arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est une modification bienvenue puisqu'elle intègre la jurisprudence de la Cour européenne dans le droit national : lorsqu'une juridiction macédonienne doit trancher dans une question de droits de l'homme, sa décision doit être conforme aux avis figurant dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

73. Cela dit, c'est un changement de grande ampleur, qui pourrait nécessiter une phase préparatoire, des formations d'appoint et une analyse d'impact potentiel sur le système juridique national. Le juge macédonien pourrait avoir la tâche délicate de résoudre d'éventuels conflits entre les principes énoncés dans la jurisprudence de la Cour européenne et les normes et pratiques du droit macédonien,

74. Le législateur macédonien va au-delà de l'intégration de la jurisprudence de la Cour européenne dans le système juridique national : l'alinéa 11 du paragraphe 1 de l'article 75 de la loi sur les tribunaux dit qu'un juge peut être révoqué si la Cour européenne des droits de l'homme conclut que l'une de ses décisions constitue une violation des articles 5 ou 6 de la Convention (droit à la liberté et droit à un procès équitable). L'alinéa 8 du paragraphe 1 de l'article 76 dit qu'un juge peut être révoqué s'il n'applique pas les avis exprimés dans les arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme. Et l'article 109 (avant-dernier paragraphe) de la loi sur le Conseil de la magistrature prévoit que le score obtenu par un juge à son évaluation peut être réduit de 10 points (soit 5 % du score maximal) si la Cour européenne a conclu que des décisions prises par lui violaient l'article 6 de la Convention.

75. Ces dispositions inquiètent la Commission de Venise, en particulier en ce qui concerne leur impact possible sur l'indépendance des juges. Une même infraction est à la fois motif de révocation (article 75 de la loi sur les tribunaux) et motif de réduction de 10 points de l'évaluation (article 109 de la loi sur le Conseil de la magistrature). C'est une incohérence. Le sens de l'alinéa 8 du paragraphe 1 de l'article 75 manque par ailleurs de clarté : s'agit-il du manquement du juge à appliquer des principes généraux figurant dans la jurisprudence de la Cour européenne, ou à se conformer à un arrêt particulier de la Cour en rapport direct avec l'affaire qu'il a entendue ?

76. La Commission de Venise rappelle le principe posé au paragraphe 70 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Conseil de l'Europe : « Les juges ne devraient pas avoir à rendre personnellement des comptes sur une décision au motif que celle-ci est infirmée ou modifiée à la suite de l'exercice d'une voie de recours. » Cela vaut *a fortiori* pour une décision infirmée par la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière peut détecter un dysfonctionnement de l'ordre juridique national non imputable à un juge : c'est *l'État dans son ensemble* qui en assume la responsabilité au regard de la Convention. Le plus souvent, le dysfonctionnement résulte d'un problème de législation, de jurisprudence ou de pratiques et de traditions communément acceptées, et ne saurait être imputé à la seule mauvaise volonté ou au manque de professionnalisme du juge. Le fait que la Cour européenne ait conclu à une violation de la Convention dans telle ou telle affaire examinée par un juge ne devrait donc

jamais entraîner *directement et automatiquement* l'engagement de la responsabilité disciplinaire dudit juge ou la réduction de son score d'évaluation⁵⁴.

77. L'alinéa 8 du paragraphe 1 de l'article 76 est encore plus problématique : il peut être interprété comme exigeant la révocation du juge qui n'aurait pas appliqué la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans une affaire. Mais qui va décider si la décision contestée est ou non compatible avec la jurisprudence de la Cour ? Et que se passe-t-il si ladite jurisprudence donne lieu à des interprétations diverses, comme c'est parfois le cas⁵⁵. Là encore, comme pour le droit national, le juge devrait pouvoir interpréter la jurisprudence de la Cour européenne sans être sanctionné pour les erreurs qu'il pourrait commettre de bonne foi en le faisant⁵⁶. La Commission de Venise recommande donc vivement aux autorités macédoniennes d'abandonner ces dispositions.

78. L'article 97 décrit la procédure de réouverture d'une affaire disciplinaire si la Cour européenne a établi qu'il a été porté atteinte aux droits du juge concerné au cours de la procédure disciplinaire. En principe, le droit interne devrait prévoir la possibilité de réouverture en pareil cas. Toutefois, si la réouverture peut remédier aisément à des vices de procédure, ce n'est pas nécessairement la meilleure solution dans d'autres cas où la Cour européenne a constaté une violation de la Convention. Ainsi, si un juge est tenu responsable sur la base d'une disposition matérielle du droit macédonien jugée par la suite contraire à la Convention européenne, la réouverture restera sans effet, du moins tant que la disposition en cause du droit matériel n'aura pas été invalidée par la Cour constitutionnelle ou abrogée par le Parlement. Dans ce cas, l'action devant le Conseil de la magistrature pourrait être suspendue jusqu'à ce que la question soit dûment réglée. La réouverture de la procédure devrait être possible si elle est dictée par le constat de la Cour européenne, et non être obligatoire dans tous les cas où la Cour constate une violation.

79. L'article 70 traite de la responsabilité personnelle du juge et de la responsabilité de l'État. La Commission de Venise prône depuis longtemps l'immunité fonctionnelle des juges – corollaire de l'indépendance de la justice⁵⁷. L'État peut certes assumer la responsabilité objective des décisions contraires au droit (si telle est bien l'intention), mais cela ne doit pas engager la responsabilité personnelle du juge⁵⁸.

⁵⁴ Dans certains cas (rares), il pourrait arriver que la conclusion de violation de la Convention prononcée par la Cour européenne des droits de l'homme coïncide avec une infraction grave aux obligations professionnelles du juge, constituant une infraction disciplinaire, voire pénale ; mais en pareil cas, le juge devrait être sanctionné pour l'infraction disciplinaire ou pénale, et non en raison de l'arrêt de la Cour européenne.

⁵⁵ Comme indiqué dans l'avis CDL-AD(2013)005 relatif au projet de modification de la loi sur le pouvoir judiciaire de Serbie, « Il n'est pas rare non plus que la Cour européenne des droits de l'homme, les organisations internationales et les cours constitutionnelles ou autres tribunaux nationaux arrivent à des conclusions différentes en ce qui concerne la portée et la nature d'un droit (dont les droits procéduraux) ou d'une disposition juridique. » (paragraphe 22)

⁵⁶ Voir CDL-AD(2017)002, République de Moldova – Mémoire d'amicus curiae pour la cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges : « Le fait qu'un juge interprète le droit en opposition avec la jurisprudence établie ne peut en soi devenir un motif de sanction disciplinaire, à moins que le juge ait agi ainsi de mauvaise foi, dans l'intention de profiter ou de nuire à une partie à la procédure ou par suite d'une négligence grave. » (paragraphe 33)

⁵⁷ Rapport sur l'indépendance du pouvoir judiciaire – partie I : l'indépendance des juges, CDL-AD(2010) 004, paragraphe 61.

⁵⁸ Cela n'exclut pas que le juge puisse être personnellement poursuivi à titre civil pour des actes intentionnels comme la destruction de preuves, la non-prise en compte de faits par corruption avérée, etc., ou pour des motifs similaires. Voir l'avis de la Commission de Venise sur la responsabilité matérielle des juges dans CDL-PI(2018) 007 – Roumanie, avis préliminaire sur les projets d'amendements à la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, paragraphe 107 sqq.

F. Autres modifications

80. La modification apportée à l'article 45 de la loi sur les tribunaux impose de posséder une *bonne maîtrise* de l'anglais, du français ou de l'allemand pour accéder à une fonction judiciaire. L'exigence de bonne maîtrise est peut-être trop rigide, et pourrait réduire le pool de candidats potentiels ; il pourrait être préférable de placer la barre un peu plus bas (connaissance de base de l'une de ces langues, par exemple).

81. L'article 47 de la loi sur les tribunaux impose au candidat à un poste de président de tribunal de fournir au Conseil de la magistrature un programme de travail assorti d'indicateurs mesurables et d'un calendrier de réalisation des objectifs. Le président peut ensuite être révoqué si le programme de travail n'est pas mené à bien (alinéa 8 du paragraphe 1 de l'article 79). Ces dispositions risquent de faire du président du tribunal un « contrôleur de productivité », et ne tiennent pas compte des facteurs objectifs qui peuvent empêcher le juge d'exécuter son « programme de travail » (pénurie de personnel, afflux soudain d'affaires, etc.). Il conviendrait de les revoir.

III. Conclusion

82. Les récentes modifications apportées à la loi sur le Conseil de la magistrature et à la loi sur les tribunaux méritent une appréciation favorable. Le nouveau dispositif institutionnel et les nouvelles règles de procédure sont plus simples, plus intelligibles, et protègent mieux qu'auparavant l'indépendance de la justice. La Commission de Venise félicite la coalition au pouvoir et l'opposition d'être arrivées à cette solution de compromis, et les encourage à poursuivre dans le même esprit. Ces deux textes posent le bon fonctionnement de la justice sur des bases solides. Beaucoup dépendra de la façon dont ils seront appliqués, ce qu'il ne sera possible d'apprécier qu'au bout d'un certain temps.

83. Cela dit, des clarifications seraient bienvenues dans les deux textes, et quelques modifications sont nécessaires. La Commission formule en particulier les recommandations ci-dessous :

- La loi sur le Conseil de la magistrature devrait préciser qui exerce la fonction de filtrage dans le nouveau système de procédure disciplinaire (ce pourrait être la Commission d'enquête, mais d'autres solutions sont possibles).
- Il faudrait mieux expliciter le rôle de la plénière du Conseil de la magistrature par rapport à ceux de la Commission d'enquête et du Conseil d'appel (en précisant si le Conseil de la magistrature est lié par la proposition de la Commission d'enquête, et qui tranche dans une affaire disciplinaire si le Conseil d'appel renvoie l'affaire avec des « directives ») ; les autorités devraient redéfinir les types de décisions requérant une majorité des deux tiers du Conseil de la magistrature, et préciser ce qui se passe si cette majorité n'est pas atteinte.
- Il serait bon de contrôler après une période d'essai le bon fonctionnement du système d'évaluation du travail des juges (composantes de l'évaluation, scores correspondants, etc.). Sa conception du système d'évaluation pourrait être confiée au Conseil de la magistrature lui-même. Et il conviendrait de clarifier la place des évaluations extraordinaires dans le processus de promotion.
- Il faudrait reformuler les articles 75 et 76 de la loi sur les tribunaux de façon à éliminer les parallélismes et à reprendre la distinction opérée par la Constitution entre le manque de professionnalisme et la négligence dans l'exercice des fonctions judiciaires d'une part, et la faute disciplinaire grave de l'autre. La loi devrait préciser clairement que la révocation d'un juge pour erreur professionnelle n'est possible que s'il est clairement établi que le juge a commis une faute (intentionnelle ou par négligence grave et manifeste) et au vu de la gravité et des conséquences de l'erreur. En tout état de cause,

le juge ne devrait pas être tenu responsable des dysfonctionnements de la justice dans son ensemble.

- Les juges doivent appliquer la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, mais ne devraient pas être sanctionnés pour des erreurs qu'ils pourraient commettre de bonne foi en le faisant. Si la Cour européenne conclut à une violation de la Convention dans une affaire, cela ne devrait jamais déboucher automatiquement sur la révocation du juge qui l'a examinée ou sur la réduction du score d'évaluation de son travail.

84. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités macédoniennes pour tout complément d'assistance sur ces questions.