



Strasbourg, le 16 juin 2025

**CDL-AD(2025)026**

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**DU CONSEIL DE L'EUROPE**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**MACÉDOINE DU NORD**

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI SUR LE CONSEIL DE LA MAGISTRATURE**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 143<sup>e</sup> session plénière  
(en ligne, 13 – 14 juin 2025)**

**Sur la base des observations de**

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)  
M. António SILVA HENRIQUES GASPAR (membre, Portugal)  
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



---

*Traduction provisoire*

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

**Table des matières**

I.	Introduction .....	- 3 -
II.	Contexte et portée de l'avis .....	- 3 -
III.	Analyse .....	- 4 -
A.	Aspects procéduraux.....	- 4 -
B.	Aspects de fond.....	- 5 -
1.	Suites données à l'avis de 2019 .....	- 5 -
a.	Processus décisionnel en séance plénière du Conseil de la magistrature.....	- 5 -
b.	Procédure disciplinaire.....	- 6 -
c.	Recrutement des juges .....	- 7 -
d.	Paramètres d'évaluation des performances .....	- 7 -
2.	Amendements concernant les élections au Conseil de la magistrature et d'autres dispositions essentielles relatives à l'indépendance et à l'expertise des membres du Conseil .....	- 7 -
IV.	Conclusion .....	- 13 -

## I. Introduction

1. Par lettre du 25 avril 2025, M. Igor Filkov, ministre de la Justice de Macédoine du Nord, a sollicité un avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet de loi révisé sur le Conseil de la magistrature de la République de Macédoine du Nord ([CDL-REF\(2025\)026](#), ci-après « le projet de loi révisé »). Le présent avis comprend une analyse des suites données à l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur le Conseil de la magistrature adopté en mars 2019<sup>1</sup>.

2. M. Barrett, M. Gaspar et Mme Kiener ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Le 22 mai 2025, une délégation de la Commission composée de M. Barrett, M. Gaspar et Mme Kiener, accompagnée de M. Garrone et M. Rodríguez Pérez du Secrétariat de la Commission de Venise, a tenu des réunions en ligne avec des représentants du ministère de la Justice de Macédoine du Nord, du Conseil de la magistrature, du pouvoir judiciaire, du monde universitaire ainsi que des ONG. La Commission remercie les autorités de Macédoine du Nord pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des observations des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 22 mai 2025. Après son examen par les sous-commissions sur le pouvoir judiciaire, sur l'État de droit et sur l'Amérique latine (12 juin 2025, en ligne) et un échange de vues avec Mme Nikolina Mikeska Kostadinovska, Cheffe d'unité, ministère de la Justice de Macédoine du Nord, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 143<sup>e</sup> session plénière (13-14 juin 2025, en ligne).

## II. Contexte et portée de l'avis

6. Lors de sa session plénière de mars 2019, la Commission de Venise a adopté un avis sur le projet de loi sur le Conseil de la magistrature<sup>2</sup>. La loi a ensuite été adoptée le 16 mai 2019 par l'Assemblée parlementaire de Macédoine du Nord et publiée le 22 mai 2019 au Journal officiel n° 102.

7. Les recommandations du paragraphe 65 de l'avis de la Commission de Venise de 2019 se lisent comme suit :

65. Malgré cette évaluation globalement positive, la Commission de Venise considère que des améliorations pourraient porter sur les points suivants :

- les autorités sont invitées à se demander si les majorités ou les majorités spéciales requises pour que le Conseil de la magistrature (le CM) réuni en plénière prenne des décisions sur la nomination et la promotion des juges ou sur la responsabilité disciplinaire des juges et de ses membres sont réalistes. Le processus décisionnel devrait être conçu de manière que le CM réuni en plénière ne se retrouve pas dans une situation où il lui serait impossible ou extrêmement difficile de prendre une décision<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)008](#), Macédoine du Nord - Avis sur le projet de loi sur le Conseil de la magistrature.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Cette recommandation a été formulée parce que le processus décisionnel au sein du Conseil judiciaire exige une très forte majorité, ce qui laisse peu de place à la récusation ou à d'autres situations dans lesquelles certains membres pourraient être indisponibles ; il pourrait donc s'avérer impossible ou extrêmement difficile de prendre une décision.

- en ce qui concerne la procédure disciplinaire, la loi devrait prévoir un mécanisme de filtrage des plaintes contre des juges adressées directement au CM ; le pouvoir de décider de la recevabilité des plaintes pourrait être confié non pas au CM en plénière, mais à l'une de ses instances plus restreintes. Le Conseil d'appel devrait se prononcer en dernier ressort sur l'appel d'une sanction disciplinaire imposée par le CM, mais parallèlement il devrait faire preuve de déférence à l'égard de ce dernier dont il ne devrait pouvoir annuler les décisions qu'en cas d'erreurs flagrantes dans l'application des règles de procédure et du droit matériel ;
- la procédure de recrutement des juges doit être expliquée plus clairement dans la loi qui devrait notamment préciser le rôle que joue le classement des candidats établi par l'Académie des juges et des procureurs dans la procédure de sélection et la manière dont ce classement modifie le vote du CM ainsi que la place qu'occupent les tests d'intégrité et les tests psychologiques pouvant être effectués par le CM dans le cadre de la procédure de sélection ;
- le poids relatif des divers paramètres pris en compte dans l'évaluation du travail devrait être revu constamment. Il est préférable d'attribuer les valeurs numériques exactes à ces paramètres dans les règles adoptées par le CM plutôt que dans la loi proprement dite afin de pouvoir les modifier au besoin. La loi devrait expliquer comment les scores obtenus lors de l'évaluation du travail influent sur les décisions prises par le CM en plénière au sujet de la promotion des juges.

8. En substance, les recommandations de l'avis de la Commission de Venise de 2019 portent sur *quatre points clés* : a) le processus décisionnel en séance plénière du Conseil de la magistrature ; b) la procédure disciplinaire ; c) la procédure de recrutement des juges, et d) le poids relatif des différents paramètres de l'évaluation des performances<sup>4</sup>.

9. Le projet de loi révisé contient un grand nombre d'amendements (presque chacune des 107 dispositions a été modifiée), qui ne se limitent pas aux questions identifiées par la Commission de Venise dans son précédent avis. Dans le peu de temps dont elle dispose, la Commission de Venise ne procédera pas à un examen complet du projet de loi révisé, mais se concentrera d'abord sur la mise en œuvre de ses recommandations précédentes (« suivi de l'avis de 2019 »). Elle identifiera ensuite certaines questions supplémentaires découlant des nouveaux amendements relatifs aux élections au Conseil de la magistrature et à l'indépendance et l'expertise des membres du Conseil. L'absence de commentaires sur d'autres dispositions de la loi ne doit pas être considérée comme une approbation tacite de ces dispositions.

### **III. Analyse**

#### **A. Aspects procéduraux**

10. La Commission de Venise a pris note de l'étendue de la consultation du public et des experts qui a eu lieu lors de l'élaboration du nouveau projet de loi. En particulier, la Commission de Venise se félicite que le groupe de travail qui a préparé le projet de loi révisé comprenne des représentants des institutions judiciaires concernées, des professeurs et des experts de la société civile. Ces processus de consultation semblent conformes aux attentes des organismes internationaux. La Commission se dit convaincue qu'ils contribueront à renforcer la confiance dans l'élaboration de la législation.

---

<sup>4</sup> Voir également Commission de Venise, [CDL-PI\(2023\)029](#), Informations sur le suivi de la Macédoine du Nord - Avis sur le projet de loi sur le Conseil de la magistrature (CDL-AD(2019)008), selon lequel la législation actuelle a suivi un certain nombre de recommandations de la Commission de Venise.

## B. Aspects de fond

11. Avant d'aborder des questions plus spécifiques, la Commission de Venise aimerait faire remarquer que le projet de loi révisé sur le Conseil de la magistrature présente généralement une structure très complexe. Tout en traitant à juste titre des questions essentielles au niveau législatif, il comprend également des détails - par exemple concernant les critères et la procédure de contrôle et d'évaluation du travail des juges et des présidents de tribunaux, voir les articles 76 et suivants - dont la plupart pourraient être traités au niveau de règlements (du Conseil de la magistrature), ce qui rend plus difficile l'identification des principaux éléments de la loi.

### 1. Suites données à l'avis de 2019

#### a. Processus décisionnel en séance plénière du Conseil de la magistrature

12. Dans l'avis de 2019, la Commission de Venise a noté que le processus décisionnel en plénière du CM exigeait une très forte majorité pour les décisions relatives à la nomination et à la promotion des juges (huit voix sur les treize membres disposant d'un droit de vote), ou à la responsabilité disciplinaire des juges et des membres du CM (majorité des deux tiers). Cela signifie que dans certaines situations, la décision peut être impossible ou extrêmement difficile à prendre, par exemple en cas de récusation<sup>5</sup>.

13. Le Conseil est composé de quinze membres, dont huit sont élus par les juges en leur sein et cinq par l'Assemblée de la République, les deux autres étant des membres de droit sans droit de vote (article 6).

14. Le projet de loi révisé *exige* toujours *une majorité de huit voix* sur les treize membres ayant le droit de vote dans les cas suivants - quel que soit le nombre de membres participant au vote, il utilise les formulations suivantes :

- Tous les votes concernant le statut du président de la CM, article 8 ;
- Les votes concernant l'exclusion temporaire de l'exercice de la fonction de membre du CM, article 32 ;
- Le règlement intérieur, article 44;
- La sélection du président d'une juridiction, article 51 ;
- La procédure de décision sur un projet de décision concernant le prononcé d'un licenciement à titre de mesure disciplinaire, article 69, paragraphe 3 ; conformément à l'article 69, paragraphes 1 et 4, l'arrêt de la procédure disciplinaire ou le prononcé de mesures disciplinaires moins graves nécessite sept voix ;
- Les décisions sur le rapport de la Commission des rapporteurs, article 70 (où le nombre de voix est porté de sept à huit)
- La proposition des juges de la Cour constitutionnelle de la République de Macédoine, article 98 ;
- Le rapport sur l'opération, article 100.

15. Le projet révisé *réduit* le nombre de huit voix (ou l'exigence d'un vote à la majorité) à sept voix pour :

- Les votes concernant le statut des juges et des juges laïcs, articles 45, 47 ;
- La décision de retirer l'immunité d'un juge et de statuer sur une demande de détention d'un juge, article 99.

16. La Commission de Venise estime que l'article 49 relatif à la sélection d'un juge devrait être clarifié : alors que le premier paragraphe exige la présence d'au moins huit juges, le candidat doit

---

<sup>5</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)008](#), Macédoine du Nord - Avis sur le projet de loi sur le Conseil de la magistrature.

obtenir « le plus grand nombre de voix, sans que ce nombre puisse être inférieur à huit » pour être sélectionné comme juge - dans le cas où seuls huit membres avec droit de vote sont présents, cela signifie l'unanimité. Si telle est bien l'intention du législateur (et non une simple erreur), cette disposition ouvrirait la porte au blocage et à la manipulation.

17. Il s'ensuit que l'exigence de huit voix est maintenue dans la plupart des cas et que la recommandation de la Commission de Venise n'a donc pas été suivie et doit être réitérée. En outre, la raison pour laquelle le nombre est fixé à huit ou sept voix n'est pas toujours claire. Par ailleurs, une majorité de sept voix semble encore très élevée. Si, dans la pratique, le Conseil a pu fonctionner avec ces chiffres, ce ne sera peut-être pas toujours le cas à l'avenir, notamment si un grand nombre de membres ne sont pas disponibles en même temps. Selon la Commission de Venise, il est « important de veiller à ce que les membres laïcs, tout en restant minoritaires par rapport aux membres judiciaires, aient néanmoins un impact significatif sur le processus de prise de décision. Une solution possible consiste à concevoir des règles régissant le quorum et les majorités décisionnelles qui favorisent l'inclusion des membres laïcs [...] En ce qui concerne les majorités de vote, il peut être prudent d'établir que les décisions du CEP nécessitent le soutien de représentants des membres judiciaires et laïcs »<sup>6</sup>.

#### b. Procédure disciplinaire

18. En ce qui concerne la procédure disciplinaire, la Commission a recommandé la mise en place d'un *mécanisme de filtrage des plaintes contre les juges* soumises directement au Conseil de la magistrature. Il a été suggéré que cet organe plus restreint soit établi au sein du CM. Le Conseil d'appel devrait avoir le dernier mot sur tout recours contre une sanction disciplinaire imposée par le CM. Toutefois, il devrait faire preuve de déférence à l'égard du CM et n'être en mesure d'annuler les décisions prises par le CM qu'en cas d'erreurs flagrantes dans l'application du droit procédural et matériel<sup>7</sup>.

19. L'article 34 bis institue un comité disciplinaire, composé de quatre juges des quatre cours d'appel et d'un juge de la Cour suprême, qui aura le pouvoir d'imposer des sanctions aux membres du Conseil, ainsi que de superviser les procédures. L'article 36, paragraphe 1, qui conférait précédemment ce pouvoir au Conseil de la magistrature, a été supprimé. La création d'un comité disciplinaire semble être un moyen approprié, car elle garantit la séparation des rôles d'enquête et de décision<sup>8</sup>.

20. L'article 62 du projet de loi révisé prévoit qu'une demande d'ouverture d'une procédure visant à engager la responsabilité d'un juge ou d'un président de tribunal *ne peut* être présentée *qu'après épuisement des voies de recours effectives*, sauf en cas d'intention manifeste, d'omission volontaire ou de négligence grave. *Les demandes motivées* d'ouverture d'une procédure visant à engager la responsabilité d'un juge ou d'un président de tribunal peuvent être présentées par un membre du Conseil de la magistrature, un président de tribunal, la Session générale de la Cour suprême ou une personne qui démontrera un intérêt juridique (§ 1). Cette disposition n'est pas contraire aux normes internationales.

21. En outre, la disposition relative à la *Commission des rapporteurs* (article 63) a été modifiée. La Commission rejette une demande non seulement pour des raisons formelles (§ 4), mais aussi si elle est « *manifestement infondée* » (§ 5). La définition de ce dernier cas – « s'il s'agit de faits qui ont déjà été examinés par une juridiction supérieure dans le cadre d'une procédure de recours ou qui auraient pu faire l'objet d'un tel examen mais qui n'ont pas été soulevés dans le cadre d'un

<sup>6</sup> Commission de Venise et Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2024\)031](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code judiciaire de l'Arménie (concernant l'évaluation des juges), paragraphe 26, et références.

<sup>7</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)008](#), Macédoine du Nord - Avis sur le projet de loi sur le Conseil de la magistrature, paragraphes 19ss.

<sup>8</sup> [CDL-AD\(2023\)027](#), paragraphe 50, et références.

recours » - peut être trop complexe et rigide et ne pas couvrir toutes les situations de demandes infondées. La Commission de Venise recommande de rendre la notion de « demandes manifestement infondées » moins restrictive sans pour autant être trop vague.

c. Recrutement des juges

22. En ce qui concerne la procédure de recrutement des juges, la Commission de Venise a recommandé de *clarifier le rôle du classement des candidats par l'Académie des juges et des procureurs*.

23. La disposition pertinente a été modifiée : selon l'article 47 § 3, le Conseil choisit comme juge *le candidat le mieux classé* conformément aux critères visés au paragraphe 1 de cet article. Toutefois, le sens et la fonction de l'article 47 § 4, qui autorise des exceptions à cette règle, ne sont pas clairs : la Commission de Venise *recommande de supprimer* cette disposition.

d. Paramètres d'évaluation des performances

24. La Commission de Venise a recommandé que le poids relatif des *différents paramètres de l'évaluation des performances* soit réexaminé.

25. Le projet ne prévoit pas de modifications substantielles à cet égard. Bien que les autorités aient expliqué à la Commission de Venise qu'il n'y avait pas de problèmes dans la pratique, la recommandation de suivre de près le fonctionnement de ce système *reste donc d'actualité*.

**2. Amendements concernant les élections au Conseil de la magistrature et d'autres dispositions essentielles relatives à l'indépendance et à l'expertise des membres du Conseil**

26. La loi sur le Conseil de la magistrature a fait l'objet de modifications approfondies, abordant des questions qui n'ont pas été traitées dans l'avis de 2019. Comme indiqué précédemment, l'avis ne commentera pas en détail toutes les dispositions révisées, mais se concentrera sur les questions les plus importantes.

27. L'article 3 précise que les membres du Conseil de la magistrature ne doivent pas être membres d'un parti politique ou exercer une activité au sein d'un parti. Si une telle restriction est tout à fait normale pour les juges, elle limite quelque peu l'éventail des autres personnes disponibles. Toutefois, cette restriction est un choix valable si les membres non judiciaires sont rémunérés à plein temps et si l'on tient compte du fait que les décisions prises par le Conseil de la magistrature peuvent de temps à autre donner lieu à une controverse politique<sup>9</sup>. La Commission de Venise comprend que l'exclusion de l'appartenance à un parti politique ou de la participation à toute activité de parti ne concerne que les membres *élus* du CM, étant donné que le ministre de la Justice, qui est membre *de droit*, a très probablement un passé politique ; la Commission *recommande* de clarifier ce point.

Articles 6 à 11 ter : Composition du Conseil

28. Article 6 : Le ministre de la Justice est membre *d'office* du Conseil de la magistrature. La Cour européenne des droits de l'homme considère que la présence d'un membre du gouvernement au sein du Conseil de la magistrature, même si elle est passive, est très problématique du point de vue de la séparation des pouvoirs<sup>10</sup>. La Commission de Venise a également adopté une

<sup>9</sup> Commission de Venise et Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe, Arménie - Avis conjoint sur le document de réflexion concernant la réforme de la Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges, [CDL-AD\(2023\)045](#), paragraphe 32 ; Monténégro - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, [CDL-AD\(2022\)050](#), paragraphe 33.

<sup>10</sup> CEDH, *Catană c. République de Moldova*, [43237/13](#), 21 mai 2023, paragraphe 75.

position critique à l'égard d'un tel arrangement<sup>11</sup>, tout comme le GRECO<sup>12</sup>. La Commission de Venise *recommande* donc que le ministre de la Justice ne soit plus membre du Conseil de la magistrature ; il convient de noter que dans la pratique, selon les informations obtenues lors des réunions en ligne, les ministres de la Justice n'ont pas participé aux réunions du Conseil depuis au moins douze ans, de sorte que la révision de la loi la rendrait conforme à la pratique. Il convient de noter qu'il subsiste un obstacle constitutionnel à ce changement. L'article 43, paragraphe 2, comporte une limitation générale selon laquelle le ministre et le président de la Cour suprême sont censés être dans la même situation que tous les autres membres du Conseil de la magistrature, sauf dans les matières prescrites par la présente loi. Il conviendrait que la législation soit plus claire quant aux différences qui s'appliquent à ces deux membres. Un renvoi à l'article 43, paragraphe 2, permettrait de clarifier cette question.

29. Article 8 sur le Président du CM : Le paragraphe 3 stipule que le Président doit être un membre avec droit de vote, *élu* par l'Assemblée. Par conséquent, le ministre de la Justice et le Président de la Cour Suprême ne sont pas éligibles à la fonction de Président. En revanche, les membres laïcs du CM sont éligibles au poste de président du CM. Le 9 mars 2023, la Cour constitutionnelle de la République de Macédoine du Nord a estimé que la disposition prévoyant que le Président du Conseil de la magistrature est élu parmi les membres laïcs, et non judiciaires, du Conseil élus par l'Assemblée de la République de Macédoine du Nord (disposition qui avait été introduite dans la loi suite à une recommandation de la Commission de Venise)<sup>13</sup>, crée une distinction entre les deux catégories de membres, va à l'encontre du principe d'égalité et viole le principe de la séparation des pouvoirs. Le nouveau président et son adjoint, élus en mai et juin 2023, sont tous deux des juges. La Commission de Venise *recommande* que, conformément à la décision de la Cour constitutionnelle, le texte de loi ne comprenne plus l'expression « élu par l'Assemblée ».

30. L'article 8 ajoute également des règles relatives à la procédure de révocation des fonctions de président du Conseil et de président adjoint (§§ 6 à 11). Toutefois, ces règles ne font pas référence aux motifs de révocation : quels sont les faits ou les circonstances qui justifient une telle révocation et quel est le niveau de gravité qu'ils doivent atteindre ? En l'absence de dispositions spécifiques sur la révocation du Président à l'article 34, et comme l'ont confirmé les réunions en ligne, les règles de révocation des postes de Président et de Président adjoint sont les mêmes que celles qui s'appliquent à la révocation du Conseil. En outre, les autorités soutiennent que le fait que la procédure de révocation ne puisse être initiée que par une demande motivée d'au moins quatre membres du Conseil avec droit de vote prévient les demandes de révocation futiles et infondées. Néanmoins, la Commission de Venise *recommande* de clarifier les motifs de révocation.

31. L'article 8 § 7 impose la publicité de la procédure de révocation du Président du Conseil et du Président adjoint, qui semble faire référence à une audition ou à un débat public. Compte tenu de la nature institutionnelle du CM, le risque que les parties prenantes tiennent excessivement compte de la présence éventuelle des médias est plus grand que pour d'autres procédures et les conséquences peuvent être plus graves pour les institutions. Il n'existe pas de règle similaire pour la révocation des autres membres du Conseil. La Commission de Venise a mis en garde contre ce risque et affirmé le droit d'une personne évaluée de demander un huis clos, dont le

---

<sup>11</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)041](#), Turquie - Avis sur la composition du Conseil des juges et procureurs et la procédure d'élection de ses membres, paragraphes 57-58 ; [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements à la Constitution, paragraphes 73-74 ; Monténégro - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, [CDL-AD\(2022\)050](#), paragraphe 17 et suivants :

<sup>12</sup> Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Monténégro, quatrième cycle d'évaluation, *Prévention de la corruption en ce qui concerne les membres du parlement, les juges et les procureurs*, deuxième rapport de conformité, GrecoRC4(2019)27, 6 février 2020, paragraphes 20-27.

<sup>13</sup> Commission de Venise, Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », [CDL-AD\(2015\)042](#), paragraphe 66, et références.

refus doit être fondé sur des raisons convaincantes<sup>14</sup>. La Commission de Venise *recommande* de réviser l'article 8 § 7 dans le sens suivant.

32. L'article 11 (Conditions d'élection des juges) prévoit que la condition préalable d'avoir exercé les fonctions de juge est portée de six à dix ans. Sans aller à l'encontre des normes internationales, une expérience de dix ans dans la magistrature semble limiter excessivement la possibilité de poser sa candidature. La Commission suggère d'envisager de réduire ce nombre d'années à sept.

33. Article 11-a (Critères d'éligibilité pour l'élection d'un membre du Conseil par l'Assemblée) : les exigences de l'article 11-a §§ 1 et 2 apparaissent comme cumulatives. Les membres non judiciaires (professeurs de droit à l'université, avocats, anciens juges de la Cour constitutionnelle ou de cours internationales, autres juristes éminents) sont tous titulaires d'un diplôme de droit, ce qui est conforme aux normes internationales<sup>15</sup>.

34. La durée de l'expérience requise dans les professions juridiques est de quinze ans, sauf pour les professeurs d'université - ou aussi les maîtres de conférences ? - pour lesquels elle est de sept ans d'enseignement scientifique. Cette différence ne semble pas justifiée et l'exigence de quinze ans d'expérience semble excessive. La Commission de Venise *recommande* de réexaminer les exigences en matière de durée de l'expérience professionnelle pour tous les membres du Conseil de la magistrature, en vue de les uniformiser.

35. Article 11-b (procédure d'élection des membres du Conseil *par l'Assemblée*) : il existe deux versions du projet, l'une avec 17 paragraphes et l'autre avec 18, toutes deux aussi complexes l'une que l'autre. Bien que le dernier mot revienne à l'Assemblée, une procédure préliminaire implique un groupe de travail comprenant des représentants de l'Association des juges, de l'Ordre des avocats et des organisations de la société civile et, dans la deuxième version, un professeur de droit de l'université. L'une des principales différences entre la première et la seconde version est que, dans la première, le groupe de travail comprend deux députés sur cinq membres et, dans la seconde, deux sur sept.

36. La Commission de Venise rappelle que, lorsque des membres laïcs sont élus par les parlements, cela devrait se faire avec le consensus le plus large, en principe par un vote à la majorité qualifiée impliquant l'opposition, à l'issue d'une compétition ouverte et transparente. Des mécanismes anti-blocage efficaces devraient être prévus. En outre, pour réduire le risque de politisation de l'élection des membres laïcs par le parlement, une procédure de sélection correctement organisée devrait être menée. Une telle procédure devrait répondre à trois conditions cumulatives :

- 1) un véritable pluralisme dans l'organe de sélection ;
- 2) un large soutien aux candidats désignés dans l'ensemble de l'échiquier politique ; et
- 3) empêcher la majorité de l'Assemblée de contourner ou de saboter la procédure de sélection<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Commission de Venise et Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, République de Moldova - Avis conjoint sur le projet de loi relatif à l'évaluation externe des juges et des procureurs, [CDL-AD\(2023\)005](#), paragraphe 93.

<sup>15</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)026](#), Avis sur les sept amendements à la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » concernant notamment le Conseil de la magistrature, la compétence de la Cour constitutionnelle et les zones financières spéciales, paragraphe 73, et références.

<sup>16</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo - Avis sur la loi sur le Conseil de la magistrature et le projet de loi la mettant en œuvre et la complétant, paragraphe 37, et références. Les deux projets d'article 11-b ne vont pas à l'encontre de l'amendement XVIII à la Constitution, qui dispose que « l'Assemblée élit trois membres du Conseil à la majorité des voix du nombre total des députés, considérant qu'il faut y avoir une majorité des voix du nombre total des députés appartenant aux communautés non-majoritaires en République de Macédoine. Deux membres du Conseil sont proposés par le Président de la République de Macédoine, dont l'un est représentant des communautés non-majoritaires en République de Macédoine, tandis que leur élection est faite par l'Assemblée de la République de Macédoine ».

37. La Commission de Venise souligne également que, s'il appartient aux autorités de choisir le mode de scrutin, la législation doit garantir que l'élection repose sur le mérite.

- Articles 12-27-a : Élection des membres du corps judiciaire

38. La procédure d'élection des *membres du corps judiciaire* (voir en particulier les articles 12, 13, 14 et 22) est détaillée et complète. Le niveau de détail semble cohérent, mais il y a toujours un risque qu'un niveau de détail aussi extrême laisse des lacunes sans grande flexibilité quant à la manière de les combler. La Commission rappelle que l'élection de juges aux conseils de la magistrature vise à garantir la présence de personnes bénéficiant d'une expérience et d'une connaissance internes de la gouvernance du pouvoir judiciaire, avec une forte culture d'indépendance et d'impartialité, en équilibrant la composition avec des membres laïcs, non juges, nommés conformément à la légitimité démocratique, conférée notamment (mais pas uniquement) par les parlements. La composante judiciaire, par le biais de juges élus par leurs pairs, doit être équilibrée et correspondre à au moins la moitié des membres du Conseil, afin de ne pas aller à l'encontre des normes internationales<sup>17</sup>.

39. L'élection par les pairs présuppose la liberté de candidature pour pouvoir disposer d'une liberté de choix. Pour que les candidatures soient libres, les candidats ne peuvent être soumis à des restrictions ou à un filtrage, et les critères d'admissibilité doivent être généraux et abstraits, formels et égaux, et ne pas reposer sur des évaluations substantielles ou dépendre d'hypothèses ou de procédures disproportionnées. La version actuelle de l'article 12 § 2 prévoyait les exigences suivantes : des données biographiques sur le développement professionnel, ainsi qu'un certificat attestant de l'expérience du candidat en tant que juge. Le projet inclut une lettre de motivation, l'évaluation finale des performances délivrée par le Conseil, et un certificat relatif à toute mesure disciplinaire imposée. Ces exigences sont utiles pour informer le Conseil sur les candidats et ne semblent pas excessives et sont donc conformes aux normes internationales.

40. L'article 13 prévoit qu'une commission composée de trois membres du CM prépare les listes de candidats à partir des candidatures dûment soumises par les candidats qui remplissent les conditions prévues par la loi. La Commission de Venise comprend que cet organe n'a pas le droit d'effectuer une sélection des candidatures, mais qu'il doit simplement établir la liste des candidats qui remplissent les conditions prévues par la loi.

41. Selon l'article 25, paragraphe 2, les élections sont considérées comme réussies si plus de la moitié des électeurs inscrits dans l'unité électorale concernée ont voté. Le projet de loi reste

---

<sup>17</sup> Comité des ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2010\)12](#) sur l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités des juges, paragraphe 27. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : L'indépendance des juges, paragraphe 32 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), Bulgarie - Avis sur le projet de loi portant modification et complément de la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie, paragraphe 39 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgarie - Avis sur la loi relative au système judiciaire, paragraphe 14 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)031](#), Bulgarie – Avis sur les projets d'amendements au Code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire, concernant les enquêtes pénales à l'encontre des hauts magistrats, paragraphe 69 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)035](#), Bulgarie – Avis urgent à titre provisoire sur le projet de nouvelle Constitution, paragraphe 44 ; 21 Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)032](#), Serbie sur le projet de modifications constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des modifications constitutionnelles, paragraphe 64 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbie – Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les modifications constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire, paragraphe 71 ; Commission de Venise et Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2023\)015](#), France – Avis conjoint de la Commission de Venise sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut des magistrats en matière de nominations, de mutations, de promotions et de procédures disciplinaires, paragraphes 23-25. Voir également la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), et en particulier, CEDH, Grzęda c. Pologne [GC], requête n° 43572/18, 15 mars 2022, paragraphe 305.

cependant muet sur la procédure à suivre si *moins de la moitié des électeurs inscrits ont participé* au vote. Il conviendrait de clarifier ce point.

42. L'article 27-a définit la *procédure de recours* contre les décisions prévues aux articles 11-a, 17, 26 et 27. Le texte manque de clarté quant à qui a le droit de contester la décision du Conseil de la magistrature dans le cadre de certaines de ces procédures, en particulier celles prévues par l'article 17, et quant à la détermination de si cela est régi par l'article 72. La Commission de Venise *recommande d'aborder* dans la loi la question du droit de recours contre les décisions du Conseil de la magistrature.

- Article 31-35, Procédure de cessation du mandat et de la responsabilité des membres du Conseil.

43. La liste de l'article 31 sur la fin du mandat d'un membre du CM semble *incomplète*. La situation n'est pas claire en ce qui concerne les vacances occasionnelles. L'article 31 n'indique pas clairement si une vacance occasionnelle survient lorsqu'un membre du corps judiciaire atteint l'âge de la retraite ou démissionne de son poste de juge au cours de son mandat. La Commission de Venise *recommande d'aborder* cette question.

44. Le régime disciplinaire des membres du Conseil est défini à l'article 34 dans des termes qui, d'une manière générale, sont conformes aux normes internationales. La fixation de limites à l'exercice de l'action disciplinaire (qui doit être engagée par au moins 10 juges ou deux membres) constitue un filtre pour prévenir les abus du droit de plainte. La Commission a précédemment déclaré qu'« un mécanisme de plainte pour les particuliers devrait exister pour les cas où le juge s'est mal comporté, mais une telle plainte ne devrait pas avoir pour conséquence directe l'ouverture d'une procédure de révocation du juge »<sup>18</sup>. La définition des infractions au § 1 est prévue en termes raisonnables. Les sanctions (§§ 2 et 3) peuvent être considérées comme adéquates du point de vue de la proportionnalité.

45. Selon l'article 42, un membre du Conseil *ne peut être élu* juge, juge d'une juridiction supérieure, président d'une juridiction ou juge de la Cour constitutionnelle de la République de Macédoine du Nord pendant la durée de *son mandat et un an après la fin de son mandat*. Lors des réunions en ligne, il a été précisé que cela ne concerne que l'élection des membres laïcs au poste de juge ou la promotion des juges, et que les juges qui quittent le Conseil peuvent reprendre leur ancien poste. Cette disposition est conforme aux normes internationales<sup>19</sup>.

- Articles 47 à 59, Sélection des juges et des membres laïcs.

46. Article 47, sélection des juges d'une juridiction de base : tous les entretiens pour les postes judiciaires vacants se dérouleront en public et les candidats recevront (au maximum) 10 points pour leur performance. Le régime d'accès à l'Académie de la magistrature, sa fonction et la valeur du diplôme de l'Académie dans la procédure de sélection et de nomination d'un juge dans une juridiction (article 47, paragraphe 1) ne sont pas suffisamment décrits. Selon la manière dont ces entretiens sont menés, il est possible qu'ils aient un effet décourageant sur les candidats potentiels. Bien que la publicité soit un choix politique valable en fonction de la force de la culture de la transparence dans le pays, la question devrait être suivie de près afin d'éviter que l'ampleur de la publicité ne décourage les candidats. La Commission de Venise *recommande donc* de réexaminer régulièrement et avec diligence la mise en œuvre de l'article 47.

<sup>18</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)005](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le système judiciaire de Serbie, paragraphe 68.

<sup>19</sup> La Commission de Venise a déjà recommandé des périodes de réflexion : Arménie - Avis conjoint sur le document de réflexion concernant la réforme de la Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges, [CDL-AD\(2023\)045](#), paragraphe 32 ; Monténégro - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, [CDL-AD\(2022\)050](#), paragraphe 33.

47. En ce qui concerne l'article 47 § 7, il ne semble pas logique qu'un juge déjà diplômé et en fonction, qui demande son affectation permanente à un autre tribunal, ne puisse être nommé à la juridiction qu'il envisage de rejoindre que si un candidat de l'Académie ne s'est pas présenté. La Commission de Venise *recommande* de réviser cette disposition.

48. Il s'agit peut-être d'une question de traduction, mais les dispositions de l'article 48 sur les « critères d'élection d'un juge d'une juridiction supérieure » exigent que chaque membre élabore oralement sa décision sur la sélection, tandis que la décision du Conseil doit être motivée de manière individualisée et comparable. Il est clair que chaque membre doit déclarer sa décision, mais il n'est pas tout à fait clair si chaque membre doit donner son raisonnement individuel. Bien que ces dispositions soient utiles pour renforcer la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes, elles peuvent être sévères pour les candidats qui n'ont pas été retenus. La Commission de Venise *recommande* de suivre de près l'effet de ces dispositions dans la pratique.

49. Article 49, décision sur la sélection d'un juge : Selon le paragraphe (4), le Conseil est tenu « ~~d'informer chaque candidat de la~~ prendre la décision relative à la sélection d'un juge à chaque candidat ~~par écrit~~ ». La raison pour laquelle le terme « par écrit » a été supprimé n'est pas claire, étant donné que la décision doit être communiquée par écrit, qu'elle doit être motivée, individualisée et comparable (voir paragraphe 7) et que le candidat qui n'est pas sélectionné a le droit de faire appel (voir paragraphe 9). Conformément à l'article 49, paragraphe 6, chaque membre doit expliquer en public sa décision de sélectionner ou non le candidat. Des raisons impérieuses peuvent justifier une discussion ouverte sur les mérites d'un candidat et permettre aux membres du Conseil de développer les raisons de leurs décisions. En raison de la nature personnelle de ces discussions, la Commission de Venise *recommande* qu'elles ne se tiennent pas en public mais à huis clos.

50. L'article 51 bis sur le *droit de recours* est bienvenu. Il existe toutefois un risque important que les délais de prise de décision ne soient pas respectés. L'article 51, paragraphe 5, fixe les limites de la « compétence » (*rectius*, de la connaissance) du tribunal : la légalité de la procédure et de la décision du Conseil (respect des exigences légales) ; il n'y a donc pas d'évaluation du bien-fondé de la décision. Cela est acceptable car, dans les procédures d'évaluation comparative des qualités et compétences personnelles, le pouvoir discrétionnaire de l'autorité d'évaluation en matière de compétences techniques et scientifiques n'est pas compatible avec une réévaluation judiciaire (substantielle). La Commission de Venise *recommande* toutefois de préciser que la compétence du tribunal devrait inclure l'interdiction de l'abus de pouvoir, élément fondamental de l'État de droit<sup>20</sup>.

- Articles 60-72, Régime disciplinaire des juges

51. Le *régime disciplinaire* des juges est régi par les articles 60 à 72, de manière détaillée (bien que complexe) en termes de procédure, mais pauvre en termes de substance (définition et typicité des infractions disciplinaires et des sanctions). La seule référence à cette question se trouve à l'article 60, qui mentionne la sanction de révocation et deux clauses générales (« violations disciplinaires graves prévues par la loi » et « exercice non professionnel et de mauvaise foi de la fonction judiciaire ») pour définir les infractions disciplinaires pouvant être sanctionnées par cette sanction. La portée de cette disposition n'est pas claire. Pour clarifier la question, la Commission de Venise *recommande* de faire un renvoi à d'autres règles sur le statut et les droits et devoirs des juges qui prévoient la définition des infractions disciplinaires et le régime de sanction correspondant.

52. En ce qui concerne la partie procédurale du régime disciplinaire, les dispositions sont détaillées et la volonté du législateur de mettre en place une procédure assortie de garanties est présente (articles 60-71). Ces dispositions traitent des règles d'ouverture de la procédure, de la

<sup>20</sup> Commission de Venise, liste de contrôle sur l'État de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.C.

gravité de l'affaire, de l'invocation de l'intérêt légitime dans la plainte, du devoir et de la responsabilité de présenter des preuves. Elles traitent également de la création des organes disciplinaires et de la répartition interne des pouvoirs entre la Commission des rapporteurs et le Conseil, de l'audience devant le Conseil ainsi que de la procédure d'adoption de la décision. La pratique dira si une telle complexité étouffe les (bonnes) intentions.

53. L'article 72 (en deux versions) prévoit le droit de recours. Dans la variante 1, le recours a lieu devant un Conseil spécial de recours, qui a le pouvoir de confirmer ou d'annuler la décision du Conseil judiciaire. Le projet ne précise pas la composition et la nature (judiciaire ou administrative) du Conseil spécial de recours, ni le mode de désignation de ses membres, leur mandat ou leurs responsabilités. La variante 2 prévoit un recours à deux niveaux de juridictions administratives contre la décision de licenciement : d'abord devant la Cour administrative, puis devant la Haute Cour administrative.

54. La variante 2 de l'article 72 peut être considérée comme un choix légitime, même si les juges administratifs, comme tous les juges à l'exception de ceux de la Cour constitutionnelle, ne sont pas totalement indépendants du CM.

55. En l'absence de dispositions plus précises sur le Conseil spécial de recours, la Commission de Venise ne peut pas évaluer la version 1. En tout état de cause, cette disposition devrait être clarifiée. La Commission de Venise *recommande* d'aborder en détail la composition de ce Conseil, ainsi que le mode de désignation de ses membres, leur mandat et leurs responsabilités. Elle rappelle que, dans une série d'arrêts relatifs au fonctionnement d'un Conseil de la magistrature en Macédoine du Nord (« l'ex-République yougoslave de Macédoine » à l'époque des arrêts), la Cour européenne des droits de l'homme a clairement indiqué que, lorsqu'il se prononce sur des questions disciplinaires entraînant la révocation d'un juge, un Conseil de la magistrature doit remplir les conditions prévues par l'article 6 de la CEDH<sup>21</sup>. Tout système conforme à ces conditions est acceptable.

- Article 75 - 99, contrôle et évaluation des juges.

56. Les dispositions relatives au suivi et à l'évaluation des juges impliquent des critères qualitatifs et quantitatifs élaborés, assortis d'un système de notation spécifique dans la législation. Des dispositions aussi rigides peuvent être utilisées comme une forme de pression excessive sur les juges individuels qui pourraient n'avoir aucun contrôle sur leur charge de travail. La mise en œuvre correcte de ces dispositions exigera des juges qu'ils consacrent une part substantielle de leur temps à des tâches administratives. En outre, il convient de noter que des obligations excessives en matière d'établissement de rapports sont susceptibles d'exercer une pression sur les juges, car la charge de travail d'une juridiction est parfois difficile à prévoir et échappe au contrôle des juges. La portée de ces dispositions devra être évaluée sur la base de l'expérience tirée de leur mise en œuvre.

#### IV. Conclusion

57. Par lettre du 25 avril 2025, M. Igor Filkov, ministre de la Justice de la Macédoine du Nord, a demandé un avis à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet de loi relatif au Conseil de la magistrature de la République de Macédoine du Nord. Cet avis porte tout d'abord sur la mise en œuvre des recommandations précédentes de la Commission de Venise. Il a ensuite identifié certaines questions supplémentaires découlant des nouveaux amendements

---

<sup>21</sup> CourEDH, *Mitrinovski c. « L'ex-République yougoslave de Macédoine »*, requête n° 6899/12, 30 avril 2015 ; CourEDH, *Gerovska-Popčevska c. « L'ex-République yougoslave de Macédoine »*, requête n°48783/07, 7 janvier 2016; CourEDH, *Poposki et Duma c. « L'ex-République yougoslave de Macédoine »*, requêtes n° 69916/10 et 36531/11, 7 janvier 2016. Voir aussi *Suren Antonyan c. Arménie*, requête n° 20140/23, 23 janvier 2025, paragraphe 101 et suivants. Voir par exemple [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements à la Constitution, paragraphe 52.

relatifs aux élections au Conseil de la magistrature et à l'indépendance et l'expertise des membres du Conseil.

58. Le présent projet met en œuvre les recommandations de l'avis de 2019 relatives à la procédure disciplinaire et au recrutement des juges et, partiellement, à la procédure de prise de décision.

59. Les recommandations suivantes de l'avis de 2019 doivent encore être mises en œuvre :

- A. Même si, dans certains cas, le nombre minimal de voix pour prendre une décision a été réduit de huit à sept voix, les autorités sont invitées à évaluer si les majorités/majorités spéciales requises au sein de la plénière du Conseil de la magistrature (le CM) pour prendre des décisions sur la nomination et la promotion des juges, ou sur la responsabilité disciplinaire des juges et des membres du CM, sont réalistes. Le processus décisionnel devrait être conçu de manière à garantir que la plénière du CM ne se trouve pas dans des situations où il serait impossible ou extrêmement difficile de prendre une décision. Il devrait garantir que les membres laïcs, tout en restant minoritaires par rapport aux membres judiciaires, aient néanmoins un impact significatif sur le processus décisionnel ;
- B. Le poids relatif des différents paramètres pris en compte dans l'évaluation des performances devrait faire l'objet d'une révision constante. Il est plus approprié d'attribuer les valeurs numériques exactes à ces paramètres dans les règlements adoptés par le CM, plutôt que dans la loi elle-même, afin de pouvoir les modifier si nécessaire. La loi devrait expliquer comment les notes obtenues lors des évaluations de performance affectent les décisions de la plénière du CM concernant la promotion des juges.

60. Par ailleurs, la Commission de Venise formule les recommandations clés suivantes :

- A. Ecarter le ministre de la Justice du Conseil de la magistrature (article 6 § 1) ;
- B. Clarifier la procédure d'élection des membres du Conseil par l'Assemblée (article 11-b) et s'assurer que l'élection est fondée sur le mérite ;
- C. Clarifier les motifs de révocation des membres du Conseil ainsi que de son président et de son vice-président ;
- D. Réexaminer les exigences en matière de durée de l'expérience professionnelle pour tous les membres du Conseil de la magistrature, en vue de les uniformiser ;
- E. Traiter de la qualité pour agir pour les recours contre les décisions du Conseil de la magistrature lorsque la présente loi n'en traite pas ;
- F. Examiner régulièrement et avec diligence la mise en œuvre des articles 47 et 48 sur la sélection des juges, ainsi que des dispositions relatives au contrôle et à l'évaluation des juges (articles 75 et suivants) ;
- G. Traiter de manière détaillée de la composition du Conseil spécial de recours, ainsi que du mode de nomination de ses membres, de leur mandat et de leurs responsabilités (article 72).

61. La Commission de Venise recommande également :

- A. Conformément à la décision de la Cour constitutionnelle, cesser d'imposer que le président du Conseil de la magistrature soit un membre laïc, la Commission de Venise considère toutefois que la présence d'un membre laïc en tant que président serait appropriée ;
- B. Traiter le cas des vacances survenant lorsqu'un membre du corps judiciaire atteint l'âge de la retraite ou démissionne de son poste de juge au cours de son mandat (article 31) ;
- C. Ne pas organiser de débats publics sur la sélection des juges (article 49) ni, à la demande du juge concerné, dans le cadre des procédures disciplinaires (article 8 § 7) ;

- D. Réviser l'article 47 § 7, afin qu'un juge déjà diplômé et en fonction, qui demande son affectation permanente à un autre tribunal, puisse être nommé à la juridiction à laquelle il se destine, même si un candidat de l'Académie s'est présenté ;
- E. Préciser que la compétence de la juridiction chargée des recours contre la non-nomination doit inclure l'interdiction du détournement ou de l'abus de pouvoir (article 51 a) ;
- F. Concernant le régime disciplinaire des juges (articles 60 et suivants), faire un renvoi aux autres règles sur le statut et les droits et devoirs des juges qui prévoient la définition des infractions disciplinaires et le régime de sanction respectif ; rendre la notion de « demandes manifestement infondées » (article 63 § 5) moins restrictive tout en n'étant pas trop vague.

62. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités de Macédoine du Nord pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.