



Strasbourg / Varsovie, 24 mars 2014

Avis n° 755 / 2014

CDL-AD(2014)006
Or. angl.

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

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

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
DE L'OSCE
(BIDDH/OSCE)

AVIS CONJOINT

SUR LE PROJET DE LOI
RELATIF A LA RESPONSABILITÉ DISCIPLINAIRE DES JUGES

DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

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

sur la base des observations de

M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
Mme Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)
M. Konstantine VARDZELASHVILI (membre suppléant, Géorgie)
M. Nils ENGSTAD (expert, DDH, Norvège)

Sommaire

I.	Introduction	3
II.	Objet de l'avis	3
III.	Résumé.....	3
IV.	Analyse de la loi article par article	5
A.	Chapitre I - Dispositions générales.....	5
B.	Chapitre II - Conseil de discipline	10
C.	Chapitre III - Procédure d'examen des affaires disciplinaires	12
Section 1	- Notification des actes susceptibles de constituer des infractions disciplinaires	12
Section 2	- Vérification des notifications	12
Section 3	- Examen de la recevabilité des notifications.....	13
Section 4	- Examen des dossiers par le Conseil de discipline.....	13

I. Introduction

1. Par lettre en date du 9 janvier 2014, le ministre de la Justice de la République de Moldova a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges (CDL-REF(2014)002).
2. M. James Hamilton, Mme Hanna Suchocka et M. Konstantine Vardzelashvili ont assuré la fonction de rapporteurs pour la Commission de Venise. M. Nils Engstad a donné un avis d'expert à la demande de la Direction des droits de l'homme (de la Direction Générale Droits de l'homme et Etat de droit, ci-après DDH). Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE) ayant examiné une précédente version du projet de loi en 2012¹, il a été décidé que celui-ci participerait également à la préparation du présent avis conjoint.
3. Une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Chisinau, Moldova, les 11 et 12 février 2014 pour rencontrer la Commission des nominations et des immunités du Parlement, les membres du groupe de travail chargé de la rédaction de la loi, le Conseil supérieur de la magistrature, le ministère de la Justice de Moldova ainsi que plusieurs ONG. Le BIDDH/OSCE a également participé à la visite dans le pays.
4. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors de cette visite.
5. Il a été adopté par la Commission de Venise à sa 98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014).

II. Objet de l'avis

6. Parmi les sujets de préoccupation évoqués lors des réunions tenues à Chisinau figurait la possible incompatibilité de l'article 8 du projet de loi, qui institue le Conseil de discipline en tant qu'organe indépendant, avec l'article 123 de la Constitution de Moldova.
7. Toutefois, c'est aux juridictions nationales, et en particulier à la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, qu'il appartient d'évaluer la compatibilité des lois nationales avec la Constitution de Moldova.
8. La mission de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE consiste à émettre des avis sur la conformité des dispositions des constitutions et autres lois nationales avec les normes européennes et les engagements de l'OSCE. Par conséquent, le présent avis conjoint ne traitera que de la conformité du projet de loi avec les normes et bonnes pratiques européennes et de l'OSCE.
9. La Commission de Venise, la DDH et le BIDDH/OSCE tiennent à faire remarquer que le présent avis ne préjuge en rien des éventuelles recommandations ou observations écrites ou orales relatives à ladite loi ou aux textes législatifs connexes que la Commission de Venise, la DDH et le BIDDH/OSCE pourront formuler ultérieurement.

III. Résumé

10. Bon nombre des dispositions du projet de loi sont conformes aux normes européennes et de l'OSCE, ce dont il convient de se féliciter.

¹ Voir l'avis du BIDDH/OSCE sur le projet de loi de la République de Moldova relatif à la responsabilité disciplinaire des juges, avis n° JUD-MOL/217/2012 [LH], publié le 14 décembre 2012.

Néanmoins, la Commission de Venise, la DDH et le BIDDH/OSCE font les recommandations suivantes :

1. Principales recommandations

- A. restreindre expressément la révocation d'un juge aux cas les plus graves ou aux cas de récidive, d'incapacité ou d'inconduite rendant le juge inapte à poursuivre ses fonctions ; [par. 42-43]
- B. préciser dans le projet de loi les critères de sélection des membres du Conseil de discipline issus de la société civile, ainsi que le mécanisme de nomination et de fonctionnement de la Commission de sélection de ces membres ; [par. 53]
- C. indiquer que les suppléants doivent faire fonction de remplaçants pour les membres récusés ou les membres qui s'abstiennent ; [par. 63]
- D. limiter le droit de présenter une notification, soit aux personnes qui ont été lésées par les actes du juge, soit aux personnes qui ont un quelconque « intérêt juridique » dans l'affaire ; [par. 64]
- E. renforcer le rôle des juges inspecteurs, notamment en leur donnant la responsabilité de rédiger les griefs disciplinaires ; [par. 71]
- F. donner au juge le droit de demander l'audition de témoins ou d'autres personnes lors de l'examen de l'affaire disciplinaire ; [par. 78]
- G. ajouter une disposition claire empêchant un même membre du Conseil supérieur de la magistrature de prendre part à l'ensemble des étapes consécutives de la procédure disciplinaire (y compris les procédures en appel) ; [par. 83]

2. Recommandations supplémentaires

- H. mentionner expressément *l'intention* et la *négligence grave* dans les infractions décrites à l'article 4.1, alinéas a et b.
- I. compléter l'article 4.1.d en interdisant aux juges toute ingérence « injustifiée » dans l'activité judiciaire d'autres juges ; [par. 24]
- J. fusionner l'article 4.1.g, l'article 4. 1. i et l'article 4. 1. j en un seul article sur « les retards injustifiés et les manquements dans l'exercice des fonctions » ; [par. 25]
- K. supprimer l'article 4.1.m, ou le réviser et le fusionner avec l'article 4.1.p ; [par. 26]
- L. clarifier le texte des articles 4.1.o et 4.1 p ; [par. 31-33]
- M. réviser l'article 4.2 de manière à ce qu'une procédure disciplinaire ne soit engagée que dans les cas impliquant une faute professionnelle grave et inexcusable ; [par. 35-36]
- N. étoffer la liste de sanctions à l'article 6 tout en précisant que certaines, comme la réduction de salaire, ne peuvent s'appliquer qu'en cas de faute intentionnelle ; [par. 38 et 41]
- O. reconsidérer l'interdiction des mutations durant la période de sanction disciplinaire ; [par. 45]
- P. modifier l'article 11.2 de manière que le Conseil de discipline puisse lui-même révoquer les membres qui ne s'acquittent pas de leurs devoirs, et prédéfinir

l'ordre dans lequel les éventuels remplaçants doivent être nommés dans pareil cas ; [par. 56-57]

- Q. définir la procédure à suivre en cas de révocation d'une notification et indiquer expressément qu'il doit y avoir un intérêt public à la poursuite de la procédure disciplinaire ; [par. 67]
- R. disposer que les décisions des collèges de recevabilité doivent être notifiées au juge concerné ; [par. 75]
- S. prévoir qu'aucune décision disciplinaire faisant l'objet d'un recours ne deviendra définitive avant qu'il ait été statué sur le recours ; [par. 81]
- T. détailler la procédure devant le Conseil supérieur de la magistrature ; [par. 81]
- U. ajouter une disposition sur la publication des décisions définitives. [par. 85]

La Commission de Venise, la DDH et l'OSCE/BIDDH restent à la disposition des autorités de Moldova pour toute aide complémentaire.

IV. Analyse de la loi article par article

11. Le présent avis se fonde sur la traduction anglaise du projet de loi. Cette traduction n'est peut-être pas fidèle en tous points à la version originale ; par conséquent, il se peut que certaines observations résultent de problèmes de traduction.

A. Chapitre I - Dispositions générales

12. L'article 2 définit les « Principes de procédure dans les affaires disciplinaires visant les juges ». Ces principes (légalité, respect de l'indépendance de la justice, procès équitable, proportionnalité de la sanction par rapport à l'infraction commise, transparence) sont conformes aux normes internationales, ce dont il convient de se féliciter.

13. L'article 3 relatif aux « motifs de responsabilité disciplinaire » énonce qu'« une violation d'autres actes normatifs ne constitue une infraction disciplinaire que si la violation en question constitue une infraction disciplinaire au sens de l'article 4 de la présente loi ». Il convient de saluer cet article car il limite la responsabilité disciplinaire des juges.

14. Toutefois, il soulève la question de savoir quelle doit être la relation entre le droit pénal ou administratif et le droit disciplinaire dans le cas d'une infraction qui relèverait à la fois du droit pénal ou administratif et du droit disciplinaire. Il serait souhaitable de préciser que dans pareil cas, les procédures pénales ou administratives prévalent. Une disposition indiquant quelle mesure disciplinaire prendre une fois ces procédures achevées et prévoyant une suspension adéquate de la procédure disciplinaire serait également utile.

15. L'article 4 énumère 16 types de fautes (actes, abstentions et omissions) qui constituent des infractions disciplinaires. D'une manière générale, le fait d'établir une liste exhaustive d'infractions disciplinaires spécifiques plutôt que de donner une définition générale susceptible de s'avérer trop vague est une bonne pratique/approche, conforme aux normes internationales².

16. La plupart des infractions disciplinaires énumérées sont conformes aux normes européennes et de l'OSCE et ne soulèvent aucune objection. Certaines ne sont toutefois pas rédigées de manière suffisamment claire pour répondre à l'exigence de « prévisibilité » posée

² Voir avis n° 3 (2002) du CCJE, paragraphes 63-65.

par la Cour européenne des droits de l'homme, qui requiert que la conduite donnant lieu à une mesure disciplinaire soit définie avec suffisamment de clarté pour permettre à la personne concernée de prévoir les conséquences de ses actes et régler son comportement en conséquence³.

17. L'article 4.1.a érige en infraction disciplinaire « *le non-respect du devoir d'abstention lorsque le juge a ou devrait avoir connaissance de l'existence de l'une des circonstances appelant son abstention, telles que prévues par la loi, ainsi que la présentation de déclarations d'abstention répétées et injustifiées dans une même affaire, ayant pour effet de retarder l'examen de celle-ci* ».

18. Le sens de l'expression « *présentation d'abstention répétées et injustifiées dans une même affaire, ayant pour effet de retarder l'examen de celle-ci* » est peu clair.

19. Par ailleurs, le manquement au devoir d'abstention lorsque le juge « *devrait avoir connaissance* » de l'existence d'une circonstance donnée semble décrire une situation dans laquelle le manquement découle d'une négligence. Une « *abstention injustifiée* » pourrait également être due à une négligence ordinaire. Cependant, une simple négligence ne devrait pas aboutir à des mesures disciplinaires. Seuls les manquements intentionnels ou résultant d'une négligence grave devraient donner lieu à de telles mesures⁴. Pour prévenir le risque que les juges soient rendus responsables de négligence ordinaire à cet égard, l'article 4.1.a devrait disposer que les actes ou omissions en question ne peuvent conduire à des mesures disciplinaires que lorsqu'ils sont délibérés ou commis par négligence grave.

20. L'article 4.1.b définit en tant qu'infraction disciplinaire « *l'application délibérée, l'application de mauvaise foi ou l'inobservation répétée de la législation, en violation de la pratique judiciaire uniforme* ». Cet article n'est pas clair et pourrait être interprété dans des situations concrètes de manière à affaiblir l'indépendance des juges au lieu de la garantir.

21. Un juge ne se limite pas à appliquer la jurisprudence existante. L'essence de sa fonction est d'interpréter les règles de droit en toute indépendance. Quelquefois, les juges peuvent avoir à appliquer et à interpréter la législation en opposition avec la « *pratique judiciaire nationale uniforme* ». De telles situations peuvent se présenter au regard des conventions internationales, par exemple, lorsque la pratique judiciaire nationale existante est modifiée par les décisions des tribunaux internationaux chargés de la supervision de ces conventions.

22. Le fait qu'un juge interprète le droit en opposition avec la jurisprudence établie ne peut en soi devenir un motif de sanction disciplinaire⁵ 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. D'une manière générale, les juges des juridictions inférieures sont censés

³ Voir *N.F. c. Italie*, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 2 août 2001 (requête n° 37119/97), paragraphes 29-30 ; *Volkov c. Ukraine*, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 25 mai 2013, paragraphes 173 et suivants

⁴ Les Recommandations de Kiev de l'OSCE/BIDDH sur l'indépendance de la justice en Europe orientale, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale suggèrent au paragraphe 25 que les procédures disciplinaires devraient se limiter aux « *cas présumés de faute professionnelle grave et inexcusable, portant atteinte à la réputation du pouvoir judiciaire* ».

⁵ CM/Rec(2010)12E / 17 novembre 2010 Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (adoptée par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010 à la 1098^e réunion des Délégués des Ministres), par. 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* ». Voir également l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE relatif à la loi constitutionnelle sur le système judiciaire et le statut des juges du Kazakhstan, qui recommande que « *les procédures disciplinaires devraient porter sur les fautes professionnelles graves et inexcusables mais ne devraient jamais s'étendre aux différences d'interprétation juridique d'un projet de loi ou aux erreurs judiciaires* ».

suivre la jurisprudence établie, mais il ne doit pas leur être interdit de la remettre en cause s'ils considèrent que cela est approprié.

23. Cet article devrait être réécrit : il pourrait faire référence à la malveillance et à la négligence grave, en suivant le texte de la Recommandation du Comité des Ministres sur l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités des juges, qui dispose que « 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 grossière⁶ ». On ne tiendra pas compte de cette recommandation si elle repose sur une traduction erronée.

24. L'article 4.1.d définit en tant qu'infraction disciplinaire « *l'ingérence par un juge dans l'activité judiciaire d'un autre juge* ». A des fins de clarté, il conviendrait d'ajouter le terme « injustifiée » à la phrase, qui se lirait alors comme suit : « ingérence injustifiée dans l'activité judiciaire d'un autre juge ».

25. Les infractions décrites aux articles 4.1.g, 4.1.i et 4.1.j pourraient être regroupées dans un seul article sur « les retards injustifiés et les manquements dans l'exercice des fonctions ».

26. L'article 4.1.m définit en tant qu'infraction disciplinaire « *le fait de commettre un acte présentant des éléments d'un crime ou délit ou une infraction ayant porté préjudice au prestige de la justice* ».

27. Cet article n'est pas clair et semble introduire des éléments pénaux dans la procédure disciplinaire. Procédure disciplinaire et procédure pénale ne doivent pas être confondues mais au contraire, rester distinctes.

28. Une sanction disciplinaire peut être imposée à un juge après un acquittement devant une juridiction pénale ou un abandon des poursuites pénales engagées à son encontre, mais les actions et procédures disciplinaires doivent respecter la présomption d'innocence énoncée à l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. « Les organes disciplinaires devraient avoir la capacité d'établir de manière indépendante les faits des causes portées devant eux⁷ ».

29. Il conviendrait de supprimer les termes « éléments d'un crime ou d'un délit ». Dans ce cas, le paragraphe se lirait comme suit : « *commettre un acte ou une infraction ayant porté préjudice au prestige de la justice* » et ressemblerait alors beaucoup à l'article 4.1.p qui traite des « actes compromettant l'honneur ou l'intégrité professionnelle ou la réputation/le prestige de la justice ». Il est par conséquent recommandé de supprimer l'article 4.1.m ou de fusionner une version révisée de l'article 4.1.m avec l'article 4.1.p.

30. Constitue une infraction aux termes de l'article 4.1.o, « le recours à des expressions inappropriées dans les jugements ou les raisonnements manifestement contraires aux principes généraux du droit, susceptibles de nuire au prestige de la justice ou à la dignité de la fonction de juge ».

31. Les motifs « recours à des expressions inappropriées » et « raisonnement manifestement contraire aux principes généraux du droit » semblent trop vastes et pourraient aller à l'encontre des principes énoncés au paragraphe 66 de la Recommandation CM/Rec(2010)12, selon lesquels « 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

⁶ Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 66.

⁷ Voir arrêt Allen c. Royaume-Uni [GC], n°25424/09 [GC], ECHR 2013, § 103, 104 et 124.

l'engagement de leur responsabilité civile ou disciplinaire, sauf en cas de malveillance et de négligence grossière ».

32. En outre, des concepts tels que « le prestige de la justice » ou « la dignité de la fonction de juge » comme critères d'évaluation du contenu des décisions de justice sont trop vagues. Outre leur manque de précision, ces éléments sont trop subjectifs pour constituer la base de plaintes disciplinaires. L'article 4.1.o devrait donc être revu et clarifié ou supprimé.

33. L'infraction constituée par les « (autres) actes compromettant l'honneur ou l'intégrité professionnelle ou la réputation/le prestige de la justice » ([article 4.1.p](#)) doit être définie de manière plus précise pour éviter des interprétations divergentes voire contradictoires de cette disposition.

34. Aux termes de l'[article 4.2](#) « une infraction disciplinaire est commise lorsque le président ou le vice-président d'un tribunal ne s'acquittent pas des tâches énoncées à l'article 16/1 de la loi n° 514-XIII du 6 juillet 1995 relative à l'organisation judiciaire, si ce manquement nuit à l'activité du tribunal ».

35. De manière générale, une procédure disciplinaire doit être engagée en cas de faute professionnelle grave et inexcusable, nuisant à la réputation du pouvoir judiciaire. Il est excessif d'appliquer des sanctions disciplinaires à un acte qui aurait simplement pu « nuire à l'activité du tribunal ». L'article 4.2 devrait être révisé.

36. En outre, l'article 16/1 de la loi n°514-XIII dresse la liste des pouvoirs et responsabilités des présidents et vice-présidents des tribunaux. Il serait démesuré d'ériger en infraction disciplinaire tout défaut d'exécution de ces pouvoirs affectant d'une manière ou d'une autre l'activité du tribunal. Y-a-t-il lieu, par exemple, de définir en tant qu'infraction disciplinaire le fait de ne pas proposer « au Conseil supérieur de la magistrature la nomination d'un ou plusieurs juges du tribunal en tant que juges d'instruction » (art. 16/1.e) ou de ne pas représenter « le tribunal de justice dans les relations avec les pouvoirs publics et les médias » (art. 16/1.n) ?

37. L'[article 6.1](#) prévoit quatre types de sanctions disciplinaires, à savoir l'avertissement, le blâme, la réduction de salaire et la révocation.

38. Le fait de disposer d'un éventail suffisant de sanctions facilite le respect du principe de proportionnalité lorsque l'organe compétent doit décider d'une sanction. De ce point de vue, les auteurs du projet de loi pourraient envisager d'ajouter « la suspension temporaire des fonctions » à la liste des sanctions disciplinaires. Le dessaisissement d'un juge ou l'attribution d'autres tâches judiciaires sont d'autres sanctions possibles⁸.

39. Il convient de saluer l'existence dans le projet de loi d'une disposition prévoyant que la sanction à appliquer doit être proportionnelle à l'infraction commise (voir article 2.d) « *proportionnalité de la sanction avec l'infraction commise* » et article 7.2) : « *Les sanctions disciplinaires doivent être appliquées proportionnellement à la gravité de l'infraction disciplinaire commise par le juge et selon sa situation personnelle. La gravité de l'infraction disciplinaire est déterminée par la nature de l'acte commis et ses conséquences. Celles-ci doivent être appréciées en tenant compte des effets produits sur les personnes impliquées dans le processus judiciaire au cours duquel l'infraction a été commise, mais aussi des conséquences pour l'image et le prestige du pouvoir judiciaire* ».

40. Néanmoins, le texte de l'article 6 pourrait encore être amélioré.

⁸ CM/Rec(1994) 12/13 octobre 1994, Principe VI.

41. En ce qui concerne la réduction de salaire, il convient de rappeler que le paragraphe 55⁹ de la Recommandation CM/Rec(2010)12 s'oppose aux systèmes qui font dépendre l'essentiel de la rémunération des juges de la performance. Il est donc recommandé de préciser que la réduction de salaire ne peut s'appliquer qu'en cas de faute intentionnelle et non dans les affaires ayant davantage trait à la performance.

42. En ce qui concerne la « révocation », l'article 6.6 dispose que « la révocation d'un juge est la cessation *de jure* des pouvoirs d'un juge, intervenant à la suite d'une infraction disciplinaire ; la proposition de révoquer un juge doit être présentée par le Conseil supérieur de la magistrature, conformément à la loi ». L'expression « une infraction disciplinaire » est très vague pour une sanction si lourde ; ce paragraphe mériterait donc d'être plus détaillé. La révocation doit être réservée aux cas les plus graves ou aux récidives. Elle pourrait également être appliquée dans les cas où un juge est inapte à poursuivre ses fonctions pour incapacité ou inconduite¹⁰.

43. L'article 6.2 et l'article 6.7 traitent des sanctions applicables aux présidents ou vice-présidents d'un tribunal. « Pour les juges qui exercent la fonction de président ou vice-président d'un tribunal, outre les sanctions détaillées au paragraphe 1, la sanction de révocation de la fonction de président ou vice-président du tribunal peut également être appliquée ». « La révocation de la fonction de président ou vice-président d'un tribunal sera appliquée pour les infractions disciplinaires énoncées à l'article 4.2 de la présente loi et marque la fin du mandat du président ou du vice-président du tribunal ». « La proposition de révocation du président ou du vice-président d'un tribunal doit être présentée par le Conseil supérieur de la magistrature, conformément à la loi ».

L'article 4.2 renvoie à la liste des pouvoirs et obligations du président et du vice-président d'un tribunal, tels que définis par l'article 16/1 du projet de loi n°514-XIII du 6 juillet 1995 sur l'organisation judiciaire. Un manquement à l'une des obligations figurant sur cette liste ne devrait pas automatiquement aboutir à une sanction disciplinaire, et encore moins à une révocation. Par conséquent, il est proposé de rédiger l'article 6.7 de manière plus restrictive.

44. Comme cela a été dit précédemment, il convient de se féliciter du fait qu'il soit tenu compte du principe de proportionnalité dans le projet d'article 7.2.

45. L'article 7.5 dispose que « tout au long de la période de validité de la sanction disciplinaire, le juge concerné ne peut être muté, nommé en tant que président ou vice-président d'un tribunal, ou promu dans un autre tribunal ». Si l'interdiction de la promotion est compréhensible, l'interdiction de la mutation vers un autre tribunal est moins claire. La Recommandation CM/Rec(2010)12 dispose « qu'un juge ne devrait recevoir une nouvelle affectation ou se voir attribuer d'autres fonctions judiciaires sans y avoir consenti, *sauf en cas de sanctions disciplinaires* ou de réforme de l'organisation du système judiciaire » (sans italiques dans l'original). Même si la mutation n'est pas ajoutée en tant que sanction disciplinaire alternative, son interdiction au cours de la période de validité d'une sanction disciplinaire n'est peut-être pas nécessaire.

⁹ CM/Rec(2010)12E / 17 novembre 2010 § 55 « Les systèmes faisant dépendre l'essentiel de la rémunération des juges de la performance devraient être évités, dans la mesure où ils peuvent créer des difficultés pour l'indépendance des juges ».

¹⁰ Il est important de veiller à ce qu'un juge ne puisse « être suspendu ou destitué que s'il est inapte à poursuivre ses fonctions pour incapacité ou inconduite », Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, paragraphe 18.

B. Chapitre II - Conseil de discipline

46. Il convient de se féliciter de la création d'un Conseil de discipline distinct du Conseil supérieur de la magistrature (article 8.1).

47. Il pourrait être utile d'harmoniser cet article – qui institue le Conseil de discipline en tant qu'organe chargé d'examiner les affaires disciplinaires et d'appliquer les sanctions disciplinaires à l'encontre des juges – avec l'article 7 qui prévoit que des procédures disciplinaires peuvent être engagées à l'encontre de juges *ayant démissionné*.

48. L'article 9.1 définit la composition du Conseil de discipline (5 juges et 4 membres de la société civile). Il convient de se féliciter de cette composition propice à la transparence et à l'implication de la société civile dans les procédures disciplinaires, tout en écartant le risque de corporatisme judiciaire¹¹.

49. L'article 9.3 prévoit l'organisation d'un concours pour la sélection des membres du Conseil de discipline issus de la société civile, ce dont il faut se féliciter.

50. On saluera également le fait que les membres sont choisis pour un mandat d'une durée déterminée de six ans (article 9.4).

51. Aux termes de l'article 9.5, « le mandat d'un membre du Conseil de discipline est étendu *de jure* jusqu'à la mise en place d'un collègue dans une nouvelle composition ». Il est recommandé d'étendre le mandat des membres jusqu'à la fin de l'examen des dossiers dont ils s'occupent.

52. L'article 10.1 dispose que les juges membres du Conseil de discipline sont élus par l'Assemblée générale des juges, comme suit : 2 juges de la Cour suprême de Justice, 2 juges des Cours d'appel et 1 juge des tribunaux de 1^{ère} instance. Il convient de se féliciter du fait que les juges soient élus par leurs pairs. Cependant, on ignore pourquoi le Conseil de discipline est principalement composé de représentants des juridictions supérieures. Pourquoi, sur les 5 juges, faut-il en élire 4 issus des cours suprêmes et des cours d'appel ? En outre, il devrait être mentionné expressément que le vote doit avoir lieu à bulletin secret.

53. L'article 10.3 dispose que « les membres du Conseil de discipline issus de la société civile, y compris quatre suppléants, sont nommés par le ministre de la Justice, après avoir été sélectionnés dans le cadre d'un concours public. Ce concours est organisé par une commission de sélection des candidats qui comporte des représentants nommés par le Conseil supérieur de la magistrature. La composition numérique et nominale de la commission, son mode de fonctionnement ainsi que les critères de sélection des candidats sont définis dans le Règlement sur la sélection des membres du Conseil de discipline, approuvé par le ministre de la Justice, après consultation avec le Conseil supérieur de la magistrature ».

54. Comme cela a été dit précédemment, il convient de saluer le fait qu'un concours soit organisé pour le recrutement des membres du Conseil de discipline issus de la société civile. Cependant, il serait souhaitable de préciser dans la loi elle-même plutôt que dans un règlement les critères de sélection des candidats et le mécanisme de nomination et de fonctionnement de la commission de sélection de ces derniers. En outre, il devrait être clairement indiqué que le ministre joue un rôle de pure forme dans la nomination de ces personnes, laquelle suit les recommandations de la Commission de sélection des candidats.

¹¹ Voir les *Recommandations de Kiev de l'OSCE/BIDDH sur l'indépendance de la justice en Europe de l'Est, dans le Caucase du sud et en Asie centrale*, paragraphe 9.

55. L'article 11.1.e dispose qu'il peut être mis fin au mandat d'un membre du Conseil de discipline sur proposition motivée du Conseil de discipline, adoptée par un vote de 2/3 de ses membres, en cas de manquement, sans raisons valables, aux devoirs de membre du Conseil de discipline énoncés dans la loi, pendant au moins 3 mois. La référence au vote des 2/3 des membres doit être clarifiée ; en l'occurrence, il convient de préciser si elle renvoie au nombre total de membres ou au nombre de membres présents et votants.

56. Aux termes de l'article 11.2, la proposition motivée du Conseil de discipline de révoquer l'un de ses membres doit être présentée à l'organe qui a nommé ou élu ce membre, afin qu'il soit relevé de ses fonctions et remplacé par un autre membre. Le Conseil devrait être en mesure de révoquer lui-même la personne concernée plutôt que de renvoyer la question à l'organe l'ayant élue. La crédibilité du Conseil de discipline serait mise à mal si cet organe ne prononçait pas la révocation. Toutefois, il devrait y avoir une disposition très claire concernant le recours à cette procédure lorsqu'un membre manque à ses devoirs afin qu'une notification soit faite en bonne et due forme.

57. L'article 11.3, rédigé comme suit : « lorsqu'il est mis fin au mandat d'un membre du Conseil de discipline, son siège est occupé par un suppléant », devrait être complété par une disposition prévoyant que l'ordre des suppléants sera prédéfini, afin que l'on sache exactement quel suppléant occupera le siège devenu vacant.

58. Il convient de se féliciter du fait que le président du Conseil est élu par ses membres, par vote à bulletin secret, conformément à l'article 12.1. Toutefois, il serait souhaitable que le Conseil élise également un vice-président qui remplacerait le président en l'absence de ce dernier, au lieu du dispositif prévu à l'article 12.3 qui prévoit qu'en l'absence du président, la présidence est assurée par le doyen des membres présents.

59. En ce qui concerne la disposition relative à la révocation du président, il devrait y avoir, outre une proposition motivée de trois membres (article 12.4), un vote des membres du Conseil ; toutefois, ces derniers ne devraient pas avoir à attendre trois mois d'inaction avant de prendre des mesures à leur tour. Une majorité des 2/3 pourrait également s'appliquer, comme pour la révocation des membres ordinaires.

60. Il convient de se féliciter de la répartition aléatoire des dossiers prévue aux articles 12.2.b, 21.2 et 30.

61. Il faudrait en outre prévoir un mécanisme pour décider de la réduction de la charge de travail des juges membres du Conseil de discipline (article 13.3).

62. L'article 14.4 dispose que « si un membre du Conseil de discipline déclare s'abstenir, il ne peut être obligé par décision du Conseil de participer à l'examen du dossier pour lequel il a déclaré s'abstenir ». Cette disposition, dont il faut se féliciter, ne devrait toutefois pas s'appliquer uniquement aux cas d'abstention, mais également aux cas de récusation.

63. Toutefois, elle semble contredite par le paragraphe 5 qui indique que « la récusation ou l'abstention ne sont pas admises si elles ont pour conséquence d'empêcher la tenue de la réunion délibérative du Conseil ». Il ne faudrait pas avoir recours à une telle disposition. Le membre récusé doit être remplacé par un autre membre.

C. Chapitre III - Procédure d'examen des affaires disciplinaires

Section I - Notification des actes susceptibles de constituer des infractions disciplinaires

64. L'article 19 énumère les personnes et organes ayant le droit de présenter des « notifications concernant les actes susceptibles de constituer des infractions disciplinaires ». Aux termes de l'article 19.1, « toute personne intéressée » peut présenter une notification relative à des actes commis par des juges, susceptibles de constituer une infraction disciplinaire. Ce droit devrait être limité soit aux personnes qui ont été lésées par les actes du juge, soit à celles qui ont un « *intérêt juridique* » quelconque dans l'affaire.

65. Dans ce cas (si l'article 19.1.a est reformulé avec les limitations ci-dessus), il est possible de laisser en l'état l'article 19.2, qui dispose que « les personnes visées au paragraphe (1) peuvent présenter des notifications concernant les actes dont elles ont eu connaissance dans l'exercice de leurs droits ou de leurs fonctions, ou sur la base d'informations diffusées par les médias ».

66. Il ne faut toutefois pas perdre de vue le risque de recours abusif à cette disposition, les notifications pouvant alors être présentées uniquement sur la base de rumeurs ou dans l'intention de nuire et d'exercer une pression injustifiée sur le juge concerné.

67. A l'article 19.4, la disposition relative à la révocation d'une notification devrait préciser quel est l'organe compétent pour décider de la poursuite de la procédure disciplinaire ainsi que la marche à suivre, et ajouter qu'il doit y avoir un intérêt public à la poursuite de la procédure disciplinaire.

Section 2 - Vérification des notifications

68. Aux termes de l'article 21, la notification d'actes susceptibles de constituer des infractions disciplinaires doit être déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la magistrature, qui ne mène pas d'enquête. Les investigations relèvent de la compétence des juges inspecteurs auxquels les dossiers sont distribués sur une base aléatoire. Il convient de se féliciter de ces dispositions.

69. L'article 23 définit la notion de « vérification d'une notification » et dresse la liste des obligations (article 23.2) et des droits (article 23.3) du juge inspecteur chargé de vérifier la notification. Il serait bon d'ajouter à l'article 23.2 une référence à « toute explication fournie par le juge » dans la liste des points qui doivent figurer au rapport.

70. Aux termes de l'article 26, lorsque la vérification est terminée, le juge inspecteur prépare un rapport qui est présenté pour examen au collège de recevabilité du Conseil de discipline, avec le dossier de l'affaire disciplinaire (paragraphe 1). Ce rapport contient une brève description des faits allégués par l'auteur de la notification et des faits mis en évidence par le juge inspecteur, des preuves présentées par l'auteur de la notification et des preuves recueillies par le juge inspecteur lors de la vérification (paragraphe 2). Les explications fournies par le juge devraient être ajoutées à cette liste.

71. L'article 26 semble limiter le rôle du juge inspecteur à la préparation et à la documentation du dossier de l'affaire disciplinaire. Les juges inspecteurs devraient avoir un rôle accru et en particulier s'occuper de la rédaction des griefs disciplinaires. Il serait utile d'ajouter une telle disposition au projet de loi qui reste muet sur cet aspect de la procédure. Le juge inspecteur serait le mieux placé pour effectuer cette tâche car le collège de recevabilité ne devrait servir

que de « filtre » chargé de se prononcer sur la recevabilité, sans participer à la rédaction des griefs.

Section 3 - Examen de la recevabilité des notifications

72. Aux termes de l'article 27, le dossier est ensuite examiné par un collège de recevabilité composé de 3 membres du Conseil de discipline (2 juges, 1 représentant de la société civile) nommés sur décision de ce dernier (article 27.1) ; ce collège décide de la recevabilité ou du rejet de la notification (article 27.2).

73. L'article 28 traite de l'examen de la recevabilité de la notification. Une décision de recevabilité de la notification doit être adoptée lorsqu'au moins un membre du collège se prononce en faveur de la recevabilité. Le rejet de la notification, au contraire, nécessite un vote à l'unanimité (article 28.4). Cela semble faire pencher le système en faveur de l'acceptation de la notification. Bien qu'inhabituelle, cette façon de procéder est acceptable : au cours de la mission, il a été expliqué à la délégation qu'elle était nécessaire pour assurer l'efficacité du collège de recevabilité et favoriser la participation de tous au travail de ce dernier.

74. On saluera le fait que les décisions de rejet de la notification doivent obligatoirement être motivées (article 28.6).

75. L'article 28.7 devrait prévoir que les décisions du collège de recevabilité devraient être communiquées non seulement à la personne qui a présenté la notification, mais également au juge concerné.

Section 4 - Examen des dossiers par le Conseil de discipline

76. L'article 30 prévoit que les dossiers sont répartis au hasard par le président du Conseil aux membres du Conseil qui seront nommés juges rapporteurs ; il convient de se féliciter de ce mode de répartition. Toutefois, il pourrait être utile, pour simplifier la procédure, de confier au juge inspecteur chargé du dossier les fonctions de juge rapporteur et la présentation de l'affaire au Conseil de discipline.

77. L'article 31 qui porte sur les participants à l'affaire disciplinaire (« le juge cité dans l'affaire disciplinaire, le représentant de l'inspection judiciaire et la personne qui a présenté la notification ») prévoit au paragraphe 3 que « l'absence répétée du juge ou de la personne ayant présenté la notification ou de leurs représentants à la réunion du Conseil de discipline n'empêchent pas l'examen du dossier ». Il convient de se féliciter de cette disposition qui permet de prévenir l'obstruction par défaut de comparution devant le Conseil.

78. L'article 31.5 dispose en outre que « le membre du Conseil nommé rapporteur ou tout membre du Conseil de discipline peut demander l'audition de témoins ou d'autres personnes à la réunion d'examen de l'affaire disciplinaire ». Le juge dont le dossier est examiné par le Conseil devrait disposer de droits similaires.

79. L'article 34 prévoit que les réunions du Conseil de discipline sont publiques à moins que le Conseil n'en décide autrement, soit d'office, soit sur la base d'une demande de session à huis clos présentée par le juge cité dans l'affaire disciplinaire, ou lorsque cela est nécessaire à la sécurité nationale ou au maintien de l'ordre public ou pour protéger la vie privée des parties à la procédure disciplinaire. Il convient de saluer cette disposition car elle précise que la publicité des débats est la norme, et que le huis clos n'aura lieu que dans des circonstances très spécifiques, sur décision motivée du Conseil¹².

¹² Voir les *Recommandations de Kiev de l'OSCE/BIDDH sur l'indépendance de la justice en Europe de l'Est, dans le Caucase du sud et en Asie centrale*, paragraphe 26.

80. L'article 35 qui traite de la délibération et de l'adoption de la décision du Conseil de discipline devrait préciser que le juge rapporteur ne doit pas participer au vote relatif à la décision.

81. L'article 39.1 prévoit que les décisions du Conseil de discipline peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil supérieur de la magistrature et que les décisions du Conseil deviennent définitives dans les quinze jours suivant la réception du double de la décision motivée. Aucune décision disciplinaire faisant l'objet d'un recours ne devrait devenir définitive avant qu'il n'ait été statué sur le recours (et non uniquement les décisions de révoquer un juge de la fonction de président du tribunal ou de la fonction de juge, comme le prévoit l'article 38.2).

82. La procédure devant le Conseil supérieur de la magistrature est mentionnée très brièvement à l'article 39. Elle devrait être plus détaillée pour offrir aux parties à l'affaire la garantie d'un processus de contrôle judiciaire transparent et équitable.

83. Il ressort des dispositions du projet de loi lu isolément qu'un même membre du Conseil supérieur de la magistrature peut déposer une notification relative à une infraction disciplinaire (en vertu de l'article 19.1b) puis former un recours contre la décision du Conseil de discipline (article 39.1) et porter ainsi l'affaire devant le Conseil supérieur de la magistrature où il aura également la possibilité de voter en appel avec les autres membres (article 39.4). Autrement dit, il manque dans le projet de loi actuel une disposition claire qui empêcherait un même membre du Conseil supérieur de la magistrature de participer à l'ensemble des étapes consécutives de la procédure disciplinaire, cette possibilité pouvant être source de préoccupations tout à fait légitimes quant à un risque de partialité. Pour éviter cela, il est recommandé d'ajouter une telle interdiction au texte de la loi, à moins qu'elle n'existe déjà dans une autre loi (à laquelle il conviendrait alors de faire référence).

84. L'article 40 prévoit que « le plaignant, l'inspection judiciaire ou le juge concerné » peuvent faire appel des décisions du Conseil supérieur de la magistrature devant la Cour suprême. On ne voit pas bien pourquoi l'inspection judiciaire devrait avoir le droit de déposer un recours. Cette possibilité devrait être accordée uniquement aux deux parties concernées : le plaignant et le juge concerné.

85. Enfin, il conviendrait d'ajouter au projet de loi une disposition relative à la publication des décisions définitives.