



Strasbourg, 14 octobre 2019

CDL-AD(2019)024

Avis n° 963 / 2019

Or. : anglais

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

ARMÉNIE

AVIS CONJOINT

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

RELATIF AUX MODIFICATIONS APPORTÉES AU CODE JUDICIAIRE
ET À D'AUTRES TEXTES LÉGISLATIFS

adopté par la Commission de Venise
à sa 120e session plénière
(Venise, 11-12 octobre 2019)

sur la base des observations de

M. Nicolae EȘANU (membre suppléant, république de Moldova)
M. Johan HIRSCHFELDT (membre suppléant, Suède)
M. Martin KUIJER (membre suppléant, Pays-Bas)
M. Gerhard REISSNER (expert de la DGI)
M. Đuro SESSA (expert de la DGI)

Opinion co-funded
by the European Union



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Portée de l'avis.....	4
III.	Vue d'ensemble de la réforme.....	4
IV.	Changements institutionnels.....	5
A.	La Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges	6
B.	La Commission de prévention de la corruption	7
C.	Le ministre de la Justice	10
D.	Le Conseil supérieur de la magistrature	10
V.	Modifications des règles de fond relatives à la responsabilité disciplinaire des juges ..	12
A.	Nouvelles règles de conduite et nouvelles formes de responsabilité disciplinaire	13
B.	La révocation des présidents de tribunaux comme sanction disciplinaire	17
C.	Recrutement et évaluation.....	17
VI.	Retraite anticipée des juges de la Cour constitutionnelle	18
VII.	Conclusion	19

I. Introduction

1. Par une lettre en date du 6 septembre 2019, M. Rustam Badasian, ministre arménien de la Justice, a demandé à la Commission de Venise d'élaborer un avis sur « la série de réformes judiciaires » mise au point par le ministère et proposant d'apporter des modifications au Code judiciaire (ci-après CJ), à la loi relative à la Cour constitutionnelle, à la loi relative à la fonction publique, à la loi relative à la Commission de prévention de la corruption ainsi qu'à d'autres textes législatifs (CDL-REF(2019)023 – ci-après désignée sous le terme de « série de réformes »)¹. Le ministère a également fourni une version consolidée du CJ, dans laquelle figurent les modifications proposées (CDL-REF(2019)024). Enfin, le 4 octobre 2019, le ministère a transmis à la Commission de Venise la version modifiée de la loi relative à la Commission de prévention de la corruption (CDL-REF(2010)022rev), qui a été adoptée par le parlement en deuxième lecture et qui remplace les projets de modification de cette même loi présentés dans la série de réformes.

2. À la demande des autorités arméniennes, le présent avis a été établi conjointement par la Commission de Venise et la Direction générale Droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe. MM. Esanu, Hirschfeldt et Kuijer sont intervenus en qualité de rapporteurs pour le compte de la Commission de Venise. MM. Reissner et Sessa ont quant à eux agi en qualité de rapporteurs pour le compte de la DGI.

3. Les 16 et 17 septembre 2019, une délégation de la Commission de Venise, composée de MM. Esanu, Hirschfeldt et Kuijer, accompagnés de M. Dikov, du Secrétariat, s'est rendue à Erevan et s'est entretenue avec des parlementaires, des représentants des autorités exécutives, des juges et d'autres parties prenantes ainsi que des représentants de la société civile.

4. Le présent avis a été établi sur la base des contributions des rapporteurs et de la traduction des documents de référence (voir ci-dessus) fournie par les autorités. Il n'est donc pas exclu qu'il présente des inexactitudes liées à des erreurs de traduction. En outre, il convient de noter que la série de réformes n'est pas un texte figé. Au cours de la visite à Erevan, les rapporteurs ont appris que le parlement avait déjà adopté certaines modifications qui ont des répercussions sur les propositions telles qu'elles ont été soumises par le gouvernement à la Commission de Venise (comparer les documents CDL-REF(2019)023, paragraphes 36-33, CDL-REF(2019)022 et CDL-REF(2019)022rev). Lors de l'élaboration du présent avis, la Commission de Venise a fait de son mieux pour tenir compte de la situation actuelle, mais il ne peut être exclu que certains des développements les plus récents lui aient échappé.

5. Le présent avis a été examiné par la sous-commission sur le pouvoir judiciaire lors de sa réunion du 10 octobre 2019 puis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 120^e session plénière (Venise, 11-12 octobre 2019).

¹ La série de réformes apporte des modifications à treize textes législatifs au total.

II. Portée de l'avis

6. Compte tenu des contraintes de temps, il a été décidé que le présent avis porterait sur les modifications les plus importantes apportées par la série de réformes. Il ne présente donc pas un examen approfondi de l'intégralité du CJ et des autres textes législatifs que la série de réformes modifie. L'absence de remarques dans le présent avis sur d'autres points ne signifie pas que la Commission de Venise est favorable à l'adoption des modifications correspondantes². En outre, bon nombre des propositions formulées dans la série de réformes visent à instaurer des mesures de lutte contre la corruption, c'est pourquoi la Commission de Venise encourage les autorités arméniennes à poursuivre les consultations engagées avec les experts du GRECO sur ces questions. Le présent avis ne traitera pas d'autres sujets en lien avec la réforme judiciaire, tels que la Stratégie de réforme judiciaire et juridique de la république d'Arménie pour la période 2019-2023 ou d'autres modifications législatives connexes.

7. La série de réformes prévoit en parallèle certaines modifications du CJ et de la loi relative à la Cour constitutionnelle (ci-après la CC) – en particulier en ce qui concerne la responsabilité disciplinaire des juges et les obligations en matière de déclaration financière. Les observations formulées dans le présent avis au sujet des modifications visant le CJ doivent être considérées comme s'appliquant *mutatis mutandis* aux modifications similaires qu'il est proposé d'apporter à la loi relative à la CC.

III. Vue d'ensemble de la réforme

8. La réforme judiciaire en cours doit être examinée dans le contexte des événements qui ont eu lieu ces dernières années en Arménie et à la lumière des précédents travaux de la Commission de Venise dans ce domaine.

9. Le texte de la Constitution arménienne révisée a été approuvé par référendum le 6 décembre 2015. À la suite de l'adoption de la Constitution révisée, le Gouvernement arménien a élaboré un projet de CJ qui a été soumis à la commission de Venise pour évaluation. En octobre 2017, la Commission de Venise a rendu un avis sur ce projet de code (ci-après « l'avis d'octobre 2017 »)³. La version définitive du CJ a été adoptée le 10 février 2018. Le CJ nouvellement adopté tenait compte de bon nombre des recommandations formulées dans l'avis d'octobre 2017, mais pas de l'intégralité d'entre elles. En août 2018, des experts du Conseil de l'Europe ont procédé à un examen post-adoption au cours duquel ils ont comparé le texte définitif du CJ avec les recommandations de la Commission de Venise.

10. Le nouveau CJ est entré en vigueur peu de temps avant les événements du printemps 2018, désignés en Arménie sous le nom de « révolution de velours ». Celle-ci a entraîné le renversement pacifique du gouvernement précédent et la nomination de l'ancien chef de l'opposition, Nikol Pachinian, à la fonction de Premier ministre. Ce processus a abouti à une victoire écrasante de l'alliance « Mon pas » aux élections législatives de 2018. Ainsi, cette coalition, qui soutenait Nikol Pachinian, a obtenu 88 sièges sur 132 à l'Assemblée nationale (soit une majorité constitutionnelle), alors que le Parti républicain précédemment au pouvoir n'en a remporté aucun.

11. Comme il a été indiqué aux rapporteurs, la société arménienne n'était pas satisfaite de la situation de l'appareil judiciaire, ce qui est l'un des facteurs à l'origine de la « révolution de velours ». Il y a une forte demande du peuple pour que des changements rapides et palpables

² La Commission de Venise renvoie les autorités arméniennes à ses avis antérieurs sur le système judiciaire arménien, en particulier à l'avis CDL-AD(2017)019, dans lequel elle a formulé des recommandations sur un éventail plus large de sujets, et à l'examen post-adoption effectué en 2018 par les experts de la DGI.

³ CDL-AD(2017)019, Arménie – Avis sur le projet de Code judiciaire

soient amorcés dans ce domaine, ce qui explique pourquoi le nouveau gouvernement a décidé d'engager un examen critique de la composition du pouvoir judiciaire.

12. Le nouveau gouvernement dispose d'une majorité constitutionnelle au parlement. À l'origine, son intention était d'instaurer une procédure de contrôle visant à vérifier que les juges en place sont aptes à exercer leurs fonctions. Toutefois, malgré le large mandat politique qui lui a été confié à l'issue des élections, le gouvernement a renoncé à adopter une approche trop frontale et a engagé un dialogue au sein de la société arménienne et avec ses partenaires internationaux. Un programme initial prévoyant la mise en place d'un contrôle approfondi de l'appareil judiciaire a été examiné avec les représentants du Conseil de l'Europe au premier semestre 2019. Sur le plan interne, la réforme proposée a été soumise à un ensemble de consultations publiques ; de nombreux amendements aux textes proposés ont été apportés à la suite des contributions d'organisations de la société civile, de la communauté judiciaire et d'autres parties prenantes. De nombreuses ONG que la délégation a rencontrées à Erevan ont noté avec satisfaction la transparence et le caractère inclusif du processus d'élaboration de la série de réformes.

13. Ce dialogue a conduit à l'abandon des propositions de réforme les plus radicales et à la mise au point par le gouvernement de solutions plus adaptées. La Commission de Venise salue cette approche et invite le gouvernement à procéder aux futures réformes dans le même esprit de dialogue et d'inclusion.

14. La série de réformes qui a été présentée à la Commission de Venise porte en premier lieu sur des modifications relatives à la procédure de vérification des déclarations financières des juges, à leur responsabilité disciplinaire et à leurs évaluations périodiques. En outre, la série de réformes établit une sorte de plan de départ anticipé à la retraite pour les juges de la Cour constitutionnelle, qui sera traité séparément dans le présent avis⁴. L'évaluation globale des modifications législatives prévues par la série de réformes est nettement positive. Les mécanismes proposés renforcent la responsabilité des juges et sont plus efficaces pour prévenir la corruption, sans pour autant empiéter de manière disproportionnée sur l'indépendance des juges. Le présent avis comporte certaines observations critiques qu'il convient de ne pas considérer comme une remise en cause de l'évaluation globalement positive de la série de réformes.

IV. Changements institutionnels

15. La Commission de Venise rappelle qu'en vertu de la Constitution de l'Arménie, le Conseil suprême de la magistrature (ci-après CSM) est au centre du système de gouvernance de la justice. Il est constitué de dix membres : cinq juges élus par leurs pairs et cinq membres élus par le parlement à la majorité qualifiée des voix (article 174, paragraphes 1 à 3 de la Constitution arménienne) parmi des « juristes éminents ». La composition du CSM est fixée par la Constitution et n'est donc pas concernée par la réforme proposée. Elle correspond à la proportion minimale de magistrats nécessaire pour constituer une participation « importante » des juges (recommandée par la Commission de Venise dans de nombreux avis et rapports)⁵ et au seuil fixé dans la recommandation du Comité des Ministres⁶.

16. L'article 174 de la Constitution mentionne également l'Assemblée générale des juges (ci-après l'AG), qui réunit l'ensemble des juges arméniens. Aux termes du CJ en vigueur, l'AG doit créer des commissions spécialisées, dont une commission disciplinaire composée de juges de

⁴ Lorsque les interlocuteurs se sont déclarés préoccupés par la série de réformes, leurs craintes portaient principalement sur la possibilité de départ anticipé à la retraite pour les juges de la Cour constitutionnelle.

⁵ Voir par exemple CDL-AD(2007)028, Rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires, paragraphe 29 ; voir aussi CDL-AD(2008)006, Avis sur le projet de loi relatif au Haut Conseil judiciaire de la République de Serbie, paragraphe 76

⁶ CM/Rec(2010)12, paragraphe 27 (« Au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs »)

différents niveaux de juridiction. Cette commission a le pouvoir (avec le ministre de la Justice) de porter les procédures disciplinaires engagées à l'encontre des juges devant le CSM, celui-ci constituant toutefois l'instance de dernier ressort en matière disciplinaire.

17. La série de réformes propose de modifier la composition et les fonctions de certaines de ces commissions spécialisées, notamment dans le cadre des procédures disciplinaires. D'après les modifications envisagées, trois organes seront compétents pour porter des affaires disciplinaires devant le CSM : la Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale (ci-après la CED, qui succède à la Commission disciplinaire), le ministre de la Justice et la Commission de prévention de la corruption (ci-après la CPC – pour un nombre limité de motifs, relatifs aux déclarations financières des juges). Ces trois instances peuvent saisir le CSM de leur propre initiative ou à la suite d'une plainte, d'informations publiées dans la presse, etc. Elles peuvent mener des enquêtes préliminaires pour établir les faits concernant des allégations de conduites répréhensibles. Elles permettent de « filtrer » les plaintes irrecevables déposées contre des juges. Si la CED décide de ne pas donner suite à une plainte, celle-ci peut toujours servir de base à l'engagement d'une procédure par le ministre et vice versa. Les décisions relatives à l'engagement de la responsabilité disciplinaire des magistrats sont prises par le CSM, à la majorité simple ou qualifiée (selon la gravité de la sanction), à l'issue d'une procédure contradictoire. Enfin, les décisions du CSM ne sont pas susceptibles d'appel devant un tribunal, mais une procédure spéciale d'examen de ses décisions par le CSM lui-même sera prévue.

A. La Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges

a. Composition de la Commission d'éthique et de discipline

18. Le projet de CJ modifie la composition de la CED. Alors que l'organe qui a précédé la CED (la Commission disciplinaire) était composé uniquement de juges de différents niveaux de juridiction, la CED comptera 8 membres : cinq juges et trois membres qui ne seront pas des membres de l'appareil judiciaire. Parmi ces derniers figureront un représentant du Bureau du Défenseur des droits de l'homme et deux représentants des ONG travaillant dans le domaine concerné. Les membres « non judiciaires » qui représentent des ONG sont choisis par le CSM ; il n'apparaît toutefois pas clairement s'ils sont désignés directement par le CSM ou si l'approbation de l'AG est nécessaire. La même question se pose pour le membre non judiciaire qui représente le Bureau du Défenseur des droits de l'homme.

19. Il convient de saluer l'idée qui consiste à inclure des membres qui n'appartiennent pas à l'appareil judiciaire au sein de la CED, car elle rend les activités de cette commission plus susceptibles d'être soumises à un contrôle externe. Cependant, il est difficile de comprendre pourquoi les juges de la Cour de cassation (la plus haute juridiction de l'ordre juridictionnel de droit commun) ne peuvent siéger au sein de la CED, alors que ces juges font généralement partie des plus expérimentés. Le modèle proposé pourrait s'expliquer par la volonté de réduire l'influence informelle des juges les plus chevronnés au sein du système judiciaire⁷. Ce modèle n'est pas contraire aux normes européennes, mais la Commission de Venise invite les autorités à évaluer si l'exclusion totale des juges de la Cour de cassation est justifiée dans le contexte arménien⁸.

20. Par ailleurs, la présence dans la composition de la CED d'un membre du personnel du Bureau du Défenseur des droits de l'homme peut poser des difficultés. Tout d'abord, on peut se demander si elle est compatible avec le rôle du Défenseur des droits de l'homme vis-à-vis du

⁷ La question de l'indépendance judiciaire interne a été spécifiquement examinée dans l'Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, CDL-AD(2014)007, paragraphes 11 à 19 et 126 et 127.

⁸ Comme l'ont indiqué les autorités, le Code judiciaire en vigueur ne prévoit pas non plus la participation des juges de la Cour de cassation aux activités de la Commission disciplinaire.

pouvoir judiciaire⁹. Ensuite, il y a un risque qu'une même personne soit appelée à examiner certains faits à la fois en tant que membre du Bureau du Défenseur des droits de l'homme et de membre de la CED. Si le Défenseur des droits de l'homme doit conserver un rôle au sein de cette institution, celui-ci peut se limiter à la nomination d'un expert (qui ne fasse pas partie du personnel de son Bureau) pour siéger au sein de la CED au titre de membre extérieur à l'ordre judiciaire.

b. Avis consultatifs de la Commission d'éthique et de discipline

21. L'organe qui a précédé la CED avait qualité pour émettre des avis consultatifs sur l'interprétation des règles de conduite. Cette idée a été critiquée par la Commission de Venise dans l'avis d'octobre 2017 parce qu'un même organe donnait des conseils aux juges dans des situations spécifiques et était en même temps habilité à engager une procédure disciplinaire à leur rencontre devant le CSM (paragraphe 62). D'après le projet de CJ, la CED aura le pouvoir de donner des interprétations consultatives sur les règles de conduite (article 66 (4)) et sur les règles d'éthique (article 68 (4)). La recommandation formulée dans l'avis d'octobre 2017 n'a donc pas été suivie. Même les conseils de la CED sur les règles d'éthique peuvent poser problème, car il y a toujours une certaine interaction entre les principes d'une conduite éthique et ceux des règles disciplinaires¹⁰. Comme indiqué dans l'avis d'octobre 2017, il serait préférable de créer la fonction distincte de conseiller en éthique au sein de l'AG, celui-ci ayant un rôle consultatif, ou de confier cette tâche à l'un des juges les plus expérimentés parmi ceux qui siègent au sein de la CED, à condition que ce membre ne traite pas de plaintes spécifiques relatives à des allégations de comportements répréhensibles de la part de juges.

B. La Commission de prévention de la corruption

a. Composition de la Commission de prévention de la corruption

22. La nouvelle loi relative à la Commission de prévention de la corruption a été adoptée en première lecture par le parlement. Elle a remplacé les modifications que la série de réformes proposait d'apporter à la version précédente de cette loi. Comme il a été indiqué aux rapporteurs, il était nécessaire d'adopter en urgence des modifications à la loi relative à la CPC pour que cet organe soit opérationnel le plus rapidement possible. La loi relative à la CPC a été adoptée en 2017. Aux termes de son article 2, la CPC est un « organe autonome de l'État » composé de cinq membres. Ces membres doivent être élus par le parlement à la majorité simple¹¹. La loi relative à la CPC, telle qu'adoptée en juin 2017, prévoyait la création d'un « comité de sélection », organe collégial chargé, en application de l'article 11 de la loi, de conduire une procédure de sélection, de retenir les candidats compétents et de les soumettre à l'Assemblée nationale pour approbation. Toutefois, en raison d'un ensemble de facteurs politiques et techniques, le comité n'a pas pu organiser de sélection pour proposer des candidats. Par conséquent, la CPC n'a pas été constituée. Dans ces circonstances, le parlement a décidé de modifier la loi relative à la CPC de façon distincte, avant que le reste de la série de réformes n'ait été approuvé par le gouvernement.

23. La nouvelle loi relative à la CPC ne prévoit plus la participation du comité de sélection dans le processus de nomination des membres de la CPC et instaure un système de nomination

⁹ Dans les Principes de Venise (CDL-AD(2019)005, Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur), la Commission a noté que « la compétence du Médiateur concernant le système judiciaire est limitée à garantir l'efficacité de la procédure et le fonctionnement administratif de ce système ».

¹⁰ Voir l'Avis n° 3 du CCJE, en particulier le paragraphe 49, qui recommande de traiter séparément la responsabilité disciplinaire et les règles en matière d'éthique judiciaire

¹¹ Voir l'article 122 (2) de la Constitution et l'article 9 de la loi relative à la CPC dans sa version originale – le nouvel article 9 est moins explicite à cet égard, mais la Commission de Venise suppose que la décision définitive sur la nomination des membres de la CPC doit être prise par l'Assemblée nationale, puisque c'est une obligation pour tous les organes autonomes en vertu de la Constitution.

directe : un candidat est désigné par le gouvernement, un par le parti majoritaire au parlement, deux par les deux partis d'opposition au parlement et un par le CSM¹². La manière dont les entités chargées de ces désignations choisissent les candidats n'est pas réglementée (la loi ne prévoit pas s'il y a lieu de lancer un appel public à candidature suivi d'une procédure de sélection plaçant les candidats en concurrence).

24. La Commission de Venise croit comprendre que l'adoption de ce système de nomination directe à la CPC était nécessaire pour éviter de futurs blocages. Les rapporteurs ont conclu des réunions tenues au parlement que l'opposition avait accepté ce nouveau mode de sélection. La proposition semble donc découler d'un compromis politique. Si le parlement approuve tous les candidats, la composition de la CPC sera équilibrée sur le plan politique : deux membres nommés par la majorité/le gouvernement, deux par l'opposition et un par le CSM, qui joue ainsi le rôle d'arbitre.

25. En résumé, dans le paysage politique actuel, le nouveau système de nomination semble acceptable. Il reste néanmoins à déterminer s'il sera applicable au prochain cycle électoral. En effet, le parlement ne compte actuellement que deux groupes d'opposition et chacun d'entre eux, indépendamment de sa taille, peut désigner un candidat. Cependant, que se passerait-il si, au cours de la prochaine législature, il y avait plus de deux partis d'opposition – comment les deux candidats (sur cinq) devraient-ils alors être désignés au titre du « quota de l'opposition » ? La loi devrait prévoir une forme de système de vote plurinominal dans ce cas. En outre, elle ne précise pas la procédure à suivre si les candidats désignés par l'opposition sont rejetés par le vote de la majorité au parlement – la CPC peut-elle mener ses activités sans les candidats « de l'opposition » et que se passe-t-il si ces candidatures sont rejetées à plusieurs reprises par le parlement ?

26. La Commission de Venise rappelle que dans ses Paramètres sur la relation entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie¹³, elle recommande d'appliquer le principe de représentation proportionnelle dans les commissions parlementaires. Au sein des plus importantes – celles qui sont responsables du budget ou du contrôle des services de sécurité, par exemple – il est recommandé de réserver certains sièges à l'opposition, en dépassant même la proportion de sa représentation réelle au parlement ou de lui donner la présidence de ces commissions. La CPC n'est pas une commission parlementaire ; cependant, étant donné l'importance de cet organe, un principe globalement similaire devrait lui être applicable. Rien n'empêche le législateur de donner à l'opposition un rôle significatif dans le processus de nomination (probablement en revenant à l'idée d'un organe collégial de nomination analogue au « comité de sélection » aujourd'hui supprimé, ce qui pourrait conférer au processus une dimension moins politique), même si la décision définitive appartient à une majorité simple au parlement, en vertu de la Constitution. Ainsi, la version actuelle de la loi peut être acceptable à titre de solution provisoire qui devra être réexaminée une fois que la CPC sera opérationnelle.

b. Fonctions de la Commission de prévention de la corruption concernant les juges

27. La Commission de Venise va maintenant s'intéresser à la nouvelle compétence de la CPC pour contrôler les déclarations financières des juges (déclarations de patrimoine, de revenus et d'intérêts) et engager des procédures disciplinaires à leur encontre devant le CSM pour des motifs liés à des irrégularités dans ces déclarations. Deux solutions sont possibles à cet égard : créer un organe spécial *au sein de* l'appareil judiciaire chargé de vérifier les déclarations financières des juges ou confier cette tâche à un organisme *externe* qui traite les déclarations de tous les agents publics. La première solution est plus satisfaisante du point de vue de l'indépendance de la justice mais manque de transparence, ce qui peut donner lieu à des comportements corporatistes. Ainsi, les concepteurs de la série de réformes ont préféré le

¹² Voir les articles 1 et 2 ainsi que l'article 9, dispositions finales et transitoires

¹³ CDL-AD(2019)015, paragraphe 86

second modèle : c'est la CPC qui vérifie les déclarations financières des juges sur un pied d'égalité avec les autres agents de la fonction publique et qui est désormais compétente pour engager des procédures disciplinaires à l'encontre des juges.

28. Il est difficile de dégager une norme européenne commune en la matière. Certains documents suggèrent que seul un organe judiciaire devrait avoir le pouvoir d'engager des poursuites disciplinaires à l'encontre de juges¹⁴. D'autres autorités acceptent que le contrôle des déclarations financières soumises par les juges puisse être assuré par un organe extérieur à l'appareil judiciaire¹⁵. La Commission de Venise estime que ce sont les réalités locales qui doivent servir de base pour déterminer si la vérification des déclarations doit être confiée à un organisme externe (chargée d'examiner les déclarations de tous les agents publics, y compris des juges) ou à un organe spécialisé au sein du système judiciaire. L'Avis n° 21 du CCJE souligne à son paragraphe 50 qu'il est « capital d'éviter l'impression très dommageable que plus le titulaire d'une fonction publique soupçonné d'être corrompu est haut placé, plus il est intelligent et mieux défendu, et plus il bénéficiera d'une immunité de fait. Selon l'histoire, les traditions et la structure administrative d'un pays donné, et selon l'ampleur de la corruption au sein du système, il peut être nécessaire de mettre en place des organes d'investigation spécialisés et des procureurs spécialisés pour lutter contre la corruption parmi les juges ». La question la plus importante n'est donc pas de savoir qui *engage* la procédure disciplinaire, mais qui prend la décision finale concernant la mise en cause de la responsabilité disciplinaire du juge. Dans le contexte arménien, il appartient au CSM, et non à la CPC, de déterminer si le juge a satisfait à son obligation de déclarer son patrimoine, ses revenus et ses intérêts. En résumé, la solution proposée dans la série de réformes – selon laquelle la CPC peut porter à l'attention du CSM des affaires disciplinaires liées à des irrégularités dans les déclarations financières soumises par les juges – est acceptable¹⁶.

29. La Commission de Venise croit comprendre que, dans le processus de vérification des déclarations financières soumises par les juges et leurs proches, la CPC dispose de certaines compétences en matière d'enquête, comme le pouvoir d'obtenir des informations auprès des organismes publics et de certaines institutions financières (voir article 25 de la loi relative à la CPC). En outre, aux termes des modifications apportées à la loi relative au secret bancaire, les informations demandées par la CPC « en rapport avec l'exercice de [ses] fonctions » ne seront pas considérées comme couvertes par le secret bancaire. Il s'agit donc de déterminer si les compétences de la CPC en matière d'enquête peuvent porter atteinte au droit au respect de la vie privée des juges et comment éviter un usage arbitraire de ces compétences. En principe, la CPC peut être autorisée à obtenir des informations *générales* sur la situation financière d'un juge – sur ses comptes bancaires, sur les mouvements de capitaux qui s'y produisent pendant une période donnée ou sur des paiements particulièrement importants, par exemple. Pour autant, il semble excessif d'accorder à la CPC un accès sans restrictions à des informations *détaillées* relative à la moindre opération effectuée par un juge. Ces informations peuvent révéler des détails sur la vie privée du juge concerné (et a fortiori de ses proches) qui sont sans rapport avec le mandat de la CPC. Si ces renseignements sont nécessaires, ils peuvent être obtenus dans le

¹⁴ Voir la Charte européenne sur le statut des juges, approuvée lors d'une réunion de représentants de 13 systèmes judiciaires en 1998, dans laquelle il est question « d'une juridiction ou d'une instance comprenant au moins pour moitié des juges élus ».

¹⁵ Voir l'Avis n° 21 du CCJE (Prévenir et combattre la corruption parmi les juges), paragraphe 37 : « Le GRECO a publié, dans le cadre de son Quatrième cycle d'évaluation précité, des recommandations à un certain nombre de pays sur la mise en œuvre ou l'amélioration d'un système de déclaration de patrimoine afin d'enregistrer de manière exhaustive, à un rythme régulier – souvent annuel – les revenus et les autres avoirs des juges. Le GRECO recommande aussi la mise en place d'un organe spécifique au sein du système judiciaire, ou extérieur au système, chargé de vérifier la remise dans les délais et l'exactitude de telles déclarations. Le non-respect de ces règles peut constituer dans certains pays une infraction administrative ou disciplinaire. Certains pays ont étendu l'obligation de déclaration de patrimoine aux conjoints et à d'autres proches des juges. Parfois, les déclarations de l'ensemble ou de certaines catégories de juges sont rendues accessibles au public. »

¹⁶ La Commission de Venise n'a pas examiné les compétences spécifiques de la CPC en matière d'enquête pour ce qui est de la vérification des déclarations financières des juges.

cadre d'une enquête pénale, avec toutes les garanties procédurales adéquates (condition de « soupçons raisonnables », mandat judiciaire, etc.). En ce qui concerne le processus de vérification des déclarations, la loi doit définir plus précisément le type d'informations que la CPC peut demander ou non. Les observations qui précèdent ne devraient pas empêcher la CPC d'obtenir un accès direct aux données *générales* sur la situation financière des juges et sur les transactions importantes qu'ils effectuent ainsi qu'à des informations relatives au patrimoine des juges provenant des autorités fiscales, des registres publics et des institutions financières, conformément à la recommandation du GRECO formulée dans le cadre de son Quatrième Cycle d'Évaluation de 2015 (voir le paragraphe 231 et la recommandation xviii, selon laquelle la CPC devrait être en mesure de « procéder à des vérifications approfondies des déclarations présentées » par les juges). Les autorités arméniennes ont indiqué qu'elles chercheraient à coopérer davantage avec le GRECO sur cette question, ce dont la Commission de Venise se félicite.

C. Le ministre de la Justice

30. Le troisième acteur qui peut engager une procédure disciplinaire devant le CSM est le ministre de la Justice. La Commission de Venise a formulé des observations critiques au sujet d'une disposition comparable examinée par le Monténégro : « L'article 99 reconnaît au ministre de la Justice le droit d'engager une procédure disciplinaire contre un juge. On peut se demander si cela est conforme aux principes de l'indépendance de la justice et de la séparation des pouvoirs »¹⁷. Cependant, dans l'avis d'octobre 2017¹⁸ (voir paragraphe 136), la Commission de Venise a déclaré que, puisque le ministre peut saisir le CSM dans une affaire disciplinaire sur un pied d'égalité avec la Commission disciplinaire et qu'il ne joue aucun rôle dans la prise de décision, il n'y a pas lieu d'émettre d'objection à la participation du ministre de la Justice au stade de l'engagement de la procédure disciplinaire¹⁹. Cela étant, dans la mesure où la composition de la CED est plus diversifiée que celle de son prédécesseur, il est possible d'envisager que les compétences du ministre en la matière pourraient être progressivement supprimées une fois que le nouveau système sera en place et opérationnel.

D. Le Conseil supérieur de la magistrature

31. Comme énoncé à l'article 175 (2) de la Constitution, le CSM « intervient en qualité de juridiction » en matière disciplinaire. Le CJ reprend cette disposition constitutionnelle de manière plus développée : il assure le caractère contradictoire des procédures disciplinaires et garantit des droits procéduraux au juge concerné (voir chapitre 19, en particulier article 151 du CJ). En outre, les membres du CSM bénéficient de certaines garanties fondamentales de leur indépendance (voir les règles relatives à leur nomination, à leur mandat, etc. au chapitre 14). Ainsi, le rôle du CSM en matière disciplinaire est globalement conforme à la Recommandation CM/Rec(2010)12 (paragraphe 9), selon laquelle une procédure disciplinaire « devrait être conduite par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable »²⁰ ainsi qu'à l'Avis n° 21 du CCJE, qui émet la recommandation suivante : « les procédures disciplinaires devraient toujours être menées pour l'essentiel par des organes judiciaires (comme une commission ou une juridiction disciplinaire, ou une section du conseil supérieur de la magistrature) ». Une question demeure toutefois non résolue : l'absence de voie de recours devant un tribunal pour contester les décisions du CSM en matière disciplinaire²¹.

¹⁷ CDL-AD(2014)038, paragraphe 68

¹⁸ Voir paragraphe 136

¹⁹ CDL-AD(2017)019

²⁰ Concernant la deuxième partie de cette citation (droit des juges d'exercer un recours), voir ci-après

²¹ À d'autres égards, la Commission de Venise renvoie les autorités arméniennes à l'avis d'octobre 2017, en particulier à une observation formulée au paragraphe 140, selon laquelle le seuil requis pour engager la responsabilité disciplinaire d'un juge, à savoir la majorité des deux tiers des membres du CSM, semble très élevé.

a. Recours contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire

32. Les modifications proposées contiennent une nouvelle disposition qui prévoit la possibilité d'interjeter « appel » contre les décisions du CSM (voir le nouvel article 156-1). Cependant, ce mécanisme peut difficilement être qualifié de procédure « d'appel » à proprement parler. Il s'agit plutôt d'une demande de réouverture par le même organe (le CSM) d'une affaire sur laquelle il a déjà statué, à la suite de la découverte de nouveaux éléments²². La notion même d'« appel » implique l'examen de la décision en fait et en droit par une autre instance en se fondant sur les mêmes faits et éléments de preuve (et non sur des éléments nouvellement découverts). Le mécanisme proposé ne peut donc pas remplacer un recours en appel au sens propre du terme.

33. Cette question a déjà été examinée dans l'avis d'octobre 2017²³. [Les autorités font valoir que la Constitution ne permet pas de former un tel recours, qui serait dans tous les cas inutile car, en matière disciplinaire, le CSM intervient en qualité de juridiction, tant du point de vue procédural qu'institutionnel, et le juge concerné bénéficie de toutes les garanties d'un « procès équitable » devant le CSM.

34. La Commission de Venise estime qu'il convient d'envisager sérieusement d'instaurer un recours en appel contre les décisions rendues par le CSM, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) garantit implicitement le droit d'accès à un tribunal. À supposer qu'une sanction disciplinaire imposée à un juge porte atteinte à ses droits et obligations de caractère civil, ce juge doit pouvoir bénéficier de cet accès. Il s'agit donc de déterminer si le CSM arménien peut être qualifié de « tribunal ». Dans l'affaire *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») a conclu que le Conseil supérieur de la magistrature portugais étant un organe administratif²⁴, l'article 6 imposait « un contrôle ultérieur par un organe judiciaire doté de la pleine juridiction » (paragraphe 132), c'est-à-dire un contrôle judiciaire de pleine juridiction. En d'autres termes, si la Cour estime que le Conseil supérieur de la magistrature ne remplit pas les conditions pour constituer un organe judiciaire (contrairement à ce qui est énoncé à l'article 175, paragraphe 2, de la Constitution), il découle des dispositions de la CEDH qu'il est nécessaire d'offrir la possibilité de former un recours devant un tribunal.

35. Ensuite, même si aucune question ne se pose au titre de l'article 6, la nécessité de prévoir un recours devant un tribunal en matière disciplinaire résulte de l'application d'un certain nombre de documents européens, parmi lesquels l'Avis n° 10 du CCJE²⁵. Le paragraphe 39 de cet avis indique en effet que « certaines décisions » du CSM, telles que « les décisions [...] de discipline et de révocation des juges » devraient être applicables « sous réserve de la possibilité d'un recours contentieux ». Les normes définies par le Comité des Ministres sont plus souples : la Recommandation CM(2010)12 (paragraphe 69) dispose qu'une procédure disciplinaire « devrait être conduite par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et accorder aux juges le droit d'exercer un recours contre la décision et la sanction ». Ainsi, la Recommandation du Comité des Ministres est respectée s'il existe une possibilité de contester la sanction – mais il n'est pas précisé si l'instance saisie d'un recours doit être un tribunal. En tout état de cause, le Comité des Ministres exige en la matière un second degré de juridiction, qui n'existe pas dans le système arménien.

²² La décision peut être frappée d'« appel » « lorsqu'il est apparu un élément de preuve ou un fait essentiel que le juge n'a pas présenté précédemment en raison de circonstances indépendantes de sa volonté et qui peuvent raisonnablement influencer la décision ».

²³ Voir paragraphe 147 de l'avis d'octobre 2017

²⁴ Il est important de noter que les parties s'accordaient sur le caractère « administratif » du Conseil supérieur de la magistrature portugais, donc la Cour a estimé que ce point était admis.

²⁵ Organe paneuropéen composé de représentants des autorités judiciaires nationales

36. Enfin, la Commission de Venise a elle-même recommandé à plusieurs reprises de mettre en place un mécanisme de recours contre les décisions des conseils judiciaires en matière disciplinaire²⁶, tout en reconnaissant qu'il peut avoir une portée limitée. Ainsi, dans un avis sur la Macédoine du Nord, la Commission de Venise a estimé que « le Conseil d'appel ne devrait pouvoir annuler les décisions du [Conseil de la magistrature] qu'en cas d'erreurs flagrantes dans l'application des règles de procédure et du droit matériel »²⁷ et dans un avis sur la Bosnie-Herzégovine, elle a noté que l'appel des décisions du Conseil supérieur des juges et des procureurs auprès d'un tribunal était nécessaire « au moins pour les cas où une sanction grave a été prononcée »²⁸. Dans l'avis d'octobre 2017, la Commission de Venise souligne que « dans le cadre de ses compétences d'appel, l'instance saisie d'un recours devrait faire preuve de déférence à l'égard du [Conseil de la magistrature] en ce qui concerne l'établissement des circonstances de fait et l'interprétation des règles de conduite applicables »²⁹.

37. La possibilité de faire appel des décisions rendues par le CSM n'a pas été inscrite dans la Constitution et les autorités arméniennes se sont abstenues de l'introduire au niveau législatif. La Commission de Venise prend très au sérieux les arguments des autorités arméniennes concernant le sens du texte constitutionnel, même si elle estime qu'une autre interprétation peut lui être donnée. Néanmoins, si une réforme constitutionnelle est envisagée, elle invite les autorités à examiner la possibilité de mettre en place un mécanisme de recours contre les décisions du CSM en matière disciplinaire, même s'il n'a qu'une portée limitée.

b. Autres changements concernant le Conseil supérieur de la magistrature

38. La série de réformes propose de réduire la durée du mandat du président du CSM. Aux termes de l'article 84 (9) modifié du CJ, le président du CSM sera élu pour un mandat d'un an, alors qu'il l'était auparavant pour toute la durée de son mandat. D'après le projet de CJ, le président n'aura pas le droit d'être réélu. Étant donné que le CSM compte 10 membres élus pour 5 ans, la nouvelle règle est très proche de la mise en place d'une présidence tournante. Un tel modèle ne pose aucun problème particulier, mais le sort du président en exercice n'est pas clairement énoncé : son mandat expirerait-il avec l'adoption de cette nouvelle règle ? Il est important de respecter l'inamovibilité des titulaires actuels, c'est pourquoi il serait souhaitable de prévoir des dispositions transitoires applicables au président en exercice pour respecter ses attentes légitimes³⁰. Selon les explications données par les autorités, le président actuel continuera d'exercer ses fonctions jusqu'à l'expiration de son mandat initial.

V. Modifications des règles de fond relatives à la responsabilité disciplinaire des juges

39. Les motifs pour lesquels la responsabilité disciplinaire d'un juge peut être engagée sont énoncés à l'article 142 du CJ. Cette disposition renvoie aux règles de déontologie judiciaire telles

²⁶ Notamment dans son premier avis relatif à la nouvelle Constitution arménienne ; voir CDL-AD(2015)037, paragraphe 153

²⁷ CDL-AD(2019)008, paragraphe 35

²⁸ CDL-AD(2014)008, paragraphe 110

²⁹ CDL-AD(2017)019, paragraphe 151

³⁰ La Commission de Venise, dans son Avis sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire de l'Arménie (durée du mandat des présidents de tribunaux), CDL-AD(2014)021, paragraphes 46 et suiv., s'est prononcée contre la cessation immédiate du mandat de tous les présidents des tribunaux à la suite de l'adoption de nouvelles règles relatives à la durée du mandat de ces présidents. La Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sont parvenues à une conclusion similaire dans leur Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de Géorgie (CDL-AD(2014)031), paragraphes 95 et suiv.

qu'elles sont présentées à l'article 69, ainsi qu'au devoir de ne pas enfreindre la loi lors de l'adoption d'une décision de justice³¹.

40. Il faut admettre que certains des motifs de mise en cause de la responsabilité disciplinaire des juges sont formulés de manière assez vague : il est notamment question, à l'article 69, du fait de « discréditer le pouvoir judiciaire » ou d'« ébranler la confiance du public dans l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire ». Toutefois, il est dans une certaine mesure inévitable que le législateur utilise des formules non limitatives pour assurer au texte la flexibilité nécessaire, comme la Commission de Venise l'a déjà reconnu³². Dans ce cas, le choix de l'organe chargé d'interpréter ces dispositions et de les appliquer en pratique est particulièrement important. En Arménie, cette tâche est confiée au CSM, qui jouit d'une indépendance institutionnelle suffisante et offre les garanties fondamentales d'un procès équitable (voir chapitre 14 du CJ). Il est également essentiel que la responsabilité disciplinaire des juges ne puisse être engagée qu'en cas de violation des règles de déontologie judiciaire et non des seules « règles d'éthique », notion plus imprécise (voir article 68 (3) du CJ). Il est donc possible de laisser au CSM le soin d'élaborer et de concrétiser ces normes ouvertes, à condition qu'il suive d'autres préceptes de droit (relatifs à l'intention de commettre une infraction ou à la négligence grave du juge, aux conséquences matérielles de l'infraction, etc. – sur ce point, voir ci-après).

A. Nouvelles règles de conduite et nouvelles formes de responsabilité disciplinaire

41. Le CJ modifié instaure de nouvelles obligations pour les juges et les personnes qui entretiennent des relations étroites avec eux (principalement en ce qui concerne l'acceptation de cadeaux et l'obligation de soumettre des déclarations financières). En outre, certaines dispositions du CJ ont été reformulées afin d'étendre les obligations des juges, de prolonger les délais pour mettre en cause leur responsabilité, etc. En guise de remarque préliminaire, la Commission de Venise tient à souligner qu'elle compte sur le fait que ces dispositions n'auront pas d'effet rétroactif, comme les autorités arméniennes l'ont assuré aux rapporteurs au cours de la visite. Pour s'assurer que cette interprétation des textes modifiés est suivie dans la pratique, le législateur arménien pourrait envisager d'inclure une clause spéciale de non-rétroactivité dans le texte du CJ³³.

a. Obligation de soumettre une déclaration financière

42. Les nouveaux paragraphes 15 et 16 de l'article 69 (1) du CJ imposent aux juges deux nouvelles règles de conduite : l'obligation de présenter une déclaration de leurs biens, revenus et intérêts, conformément à la loi relative à la fonction publique (paragraphe 15) et l'obligation de soumettre à la CPC des « documents justifiant tout changement à signaler concernant leurs biens », comme le prescrit la loi relative à la Commission de prévention de la corruption (paragraphe 16). Tout manquement des juges à ces obligations peut entraîner la mise en cause de leur responsabilité disciplinaire. La Commission de Venise se félicite de l'introduction de ces deux nouvelles dispositions, qui constituent une étape importante dans le processus d'élimination de la corruption³⁴. La Commission de Venise souligne toutefois que l'évolution constatée de la situation financière du juge devrait être d'une certaine importance pour qu'elle

³¹ En faisant référence à la « violation de dispositions de droit matériel ou procédural dans l'administration de la justice [...] commise délibérément ou par négligence grave » – voir l'article 142 (1) paragraphe 1

³² Voir l'avis d'octobre 2017, paragraphe 67

³³ Ce qui précède n'exclut pas qu'un juge puisse être légitimement tenu d'expliquer des « changements » constatés dans son patrimoine – une nouvelle obligation introduite par la série de réformes – liés à l'acquisition de biens ou d'autres transactions survenues *avant* l'adoption de la nouvelle loi. Cependant, l'obligation de prouver la légalité de l'acquisition de ces biens ou de ces transactions ne devrait pas constituer une charge disproportionnée pour le juge, ne devrait porter que sur les opérations particulièrement importantes et ne devrait pas concerner, par exemple, des biens que le juge ou sa famille possèdent depuis des décennies. L'obligation de fournir des explications doit rester raisonnable.

³⁴ Voir CDL-AD(2002)15, paragraphe 57 et paragraphe 70, dans lesquels la Commission de Venise se félicite qu'il soit fait obligation aux juges de soumettre leur déclaration à la Cour des comptes

soit concernée par l'obligation prévue au paragraphe 16. Le juge ne peut être tenu d'expliquer toutes les dépenses qui pourraient être occasionnées, mais seulement celles qui sont manifestement disproportionnées par rapport à ses revenus officiels. En outre, il est important que les exigences relatives au contenu des déclarations soient raisonnables, qu'elles n'imposent pas aux juges et à leurs proches des contraintes impossibles à tenir et qu'elles ne dévoilent pas leur vie privée plus que nécessaire pour prévenir la corruption. En ce qui concerne la portée et les modalités pratiques particulières de l'obligation de déclaration de patrimoine, de revenus et d'intérêts ainsi que d'explication des évolutions du patrimoine, la Commission de Venise invite les autorités arméniennes à solliciter l'expertise du GRECO.

43. L'article 149 du CJ prévoit que la sanction disciplinaire la plus lourde – la cessation de fonctions – est réservée aux infractions disciplinaires « fondamentales ». Le fait de ne pas communiquer les informations visées aux paragraphes 15 et 16 susmentionnés est considéré comme une infraction disciplinaire fondamentale (article 142 (6), paragraphe 2). Cette disposition est acceptable pour autant que le principe de proportionnalité soit respecté, comme l'énonce expressément l'article 149 (2).

b. Règles relatives à l'acceptation de cadeaux

44. L'article 73 modifié apporte des changements à la définition des cadeaux qu'un juge ne doit pas accepter. Il supprime la condition actuellement en vigueur selon laquelle, pour qu'il ne soit pas acceptable par un juge, le cadeau doit être « lié à l'exercice de ses fonctions officielles ». Désormais, tous les cadeaux – sauf dans les situations spécifiques prévues aux paragraphes 3 et 4 de cet article – seront inacceptables. La liste des exceptions est suffisamment large ; la compatibilité de cette liste avec les bonnes pratiques internationales peut être vérifiée par les autorités arméniennes en consultation avec les experts du GRECO. À première vue, la règle générale et la liste des exceptions ne paraissent pas déraisonnables et semblent obéir à la même logique que l'article 12 de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption³⁵.

c. Extension de l'obligation de déclaration aux personnes ayant une relation étroite avec le juge

45. La loi relative à la fonction publique et le CJ étendent l'obligation de déclaration et/ou les règles relatives à l'acceptation de cadeaux aux personnes ayant une relation étroite avec le juge. C'est une approche raisonnable. Non seulement le juge est tenu de faire une déclaration, mais les membres de sa famille et les autres personnes « liées au déclarant » le sont aussi (voir les modifications apportées à l'article 34 de la loi relative à la fonction publique)³⁶. Là encore, la Commission de Venise invite les autorités arméniennes à vérifier auprès du GRECO si la définition des personnes liées aux juges est conforme aux bonnes pratiques européennes. De son côté, la Commission de Venise note seulement que les modifications proposées ne permettent pas de déterminer clairement dans quelle mesure le fait que les personnes ayant une relation étroite avec le juge s'abstiennent de présenter une déclaration et d'expliquer toute modification de leurs actifs, ou le non-respect par un proche parent du juge des règles relatives

³⁵ Qui est ainsi rédigé : « Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, le fait de proposer, d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout *avantage indu* [sans italique dans l'original] à titre de rémunération à quiconque affirme ou confirme être capable d'exercer une influence sur la prise de décision de toute personne visée aux articles 2, 4 à 6 et 9 à 11 [l'article 11 porte sur les personnes exerçant des fonctions judiciaires], que l'avantage indu soit pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, ainsi que le fait de solliciter, de recevoir ou d'en accepter l'offre ou la promesse à titre de rémunération pour ladite influence, que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché. »

³⁶ Dans un avis récemment adopté sur la Roumanie, la Commission a fait la déclaration suivante : « les personnes auxquelles est destiné l'avantage matériel indu devraient englober non seulement l'agent public et les membres de sa famille, mais aussi les personnes et les organisations avec lesquelles l'agent entretient des liens (par exemple un parti politique) » (CDL-AD(2018)021, paragraphe 107). D'après les professionnels de ce domaine, dans la plupart des cas le bénéficiaire de l'infraction est un ami ou un collègue.

à l'acceptation de cadeaux, peut constituer un motif de mise en cause de sa responsabilité disciplinaire³⁷.

46. L'article 73 régit également les cadeaux reçus par les proches du juge qui résident avec lui. Le paragraphe 6 de cet article oblige le juge à informer la CED des cadeaux reçus par ses proches si « l'on peut raisonnablement penser que ces cadeaux ont été donnés pour un motif lié aux fonctions officielles du juge ». Cette dernière condition a été supprimée en ce qui concerne les cadeaux reçus par le juge lui-même. Il n'apparaît pas clairement si le fait que cette condition ait été maintenue s'agissant des proches du juge résulte d'une omission ou d'une volonté d'établir une distinction entre le régime juridique des cadeaux reçus par le juge et celui des cadeaux reçus par ses proches. Il convient d'éclaircir ce point.

d. Motifs de sanctions disciplinaires

47. Aux termes de l'article 142 modifié du CJ, le juge peut voir sa responsabilité disciplinaire engagée en cas de « violation de dispositions de droit matériel ou procédural » ((1), paragraphe 1) ou de « violation des règles de déontologie judiciaire » ((1), paragraphe 2)³⁸. L'article 149 précise les sanctions qui peuvent être infligées, celles-ci allant de l'avertissement à la révocation du juge en cas d'« infraction disciplinaire fondamentale ». Cette dernière notion est expliquée à l'article 142 (6) du code. Cet article prévoit également que la responsabilité du juge ne peut être mise en cause que lorsque les actes qui lui sont reprochés ont été commis délibérément ou par négligence grave. Cette disposition complémentaire est nécessaire et essentielle.

48. La définition de la « négligence grave » n'est pourtant pas entièrement satisfaisante³⁹. Il serait préférable d'indiquer que le manquement aux règles de droit procédural ou matériel peut non seulement être « raisonnablement supposé », mais *évident*. En effet, la différence entre une simple erreur et une « négligence grave » est une question de degré, mais le libellé du texte législatif doit montrer que seules les erreurs manifestes pour tout professionnel du droit sont passibles d'une sanction disciplinaire. Cela renforcerait une réserve très importante formulée au paragraphe 7, selon laquelle l'annulation de la décision d'un juge en appel ne justifie pas en soi d'engager sa responsabilité disciplinaire, conformément à la Recommandation CM/Rec(2010)12 (paragraphe 66) et à l'avis n° 3 du CCJE. En outre, la définition de la « négligence grave » peut être comparée à la définition qui est donnée de ce même terme dans le Code pénal.

49. L'intention ou la négligence grave désignent la faute du juge ou *mens rea*. Il convient ensuite de rechercher dans quelle mesure les *conséquences matérielles* de l'infraction sont pertinentes dans le contexte des infractions disciplinaires (à condition que l'élément subjectif – « l'intention ou la négligence grave » – soit établi). Les « conséquences » sont mentionnées dans la définition de la « violation fondamentale » (voir le paragraphe 6 (2) des règles de conduites) et, même si cette évocation n'est pas explicite, dans le contexte d'une infraction à la loi qui serait assez grave pour « déshonorer la justice ». Par ailleurs, les « conséquences » définissent le niveau de la sanction disciplinaire applicable dans les circonstances de l'affaire (article 149 (2)). En résumé, il semble qu'en vertu du CJ, l'infraction disciplinaire et la sanction assortie sont définies sur la base de l'élément subjectif (« l'intention ou la négligence grave ») et de l'élément objectif (conséquences matérielles de l'infraction). Cette approche est satisfaisante, bien qu'elle aurait pu être exprimée plus clairement. De plus, comme la Commission de Venise l'a recommandé dans son avis CDL-AD(2017)019, « il sera préférable de s'abstenir complètement d'engager une

³⁷ Voir le libellé des paragraphes 15 et 16 de l'article 69 (1), qui implique que la responsabilité disciplinaire du juge ne peut être mise en cause que s'il s'abstient de soumettre sa propre déclaration.

³⁸ Les règles de conduite sont définies aux articles 69 et 70 et, en vertu de l'article 69 (1) (11), à l'article 73, qui régit les cadeaux.

³⁹ « Lorsque le juge ne s'est pas rendu compte de l'illégalité de sa conduite, alors qu'il aurait raisonnablement pu et dû en avoir connaissance dans la situation »

procédure disciplinaire si l'infraction (même si elle a été commise par négligence grave) est elle-même insignifiante, pour introduire une forme de règle *de minimis* ».

e. Les atteintes aux droits de l'homme comme motif de sanction disciplinaire

50. L'article 142 (6), paragraphe 1, modifié donne une définition de la notion d'infraction disciplinaire « fondamentale » liée à la violation, par un juge, de dispositions de droit matériel ou procédural dans l'exercice de ses fonctions judiciaires (article 142 (1), paragraphe 1). Aux termes de l'article 164 (9) de la Constitution, seules les infractions disciplinaires fondamentales (« flagrantes ») peuvent entraîner la révocation d'un juge par le CSM. Pour qu'elle soit « fondamentale » (et donc potentiellement sanctionnée par une révocation), l'infraction à la loi devrait notamment « entraîner une atteinte majeure aux droits de l'homme ou aux libertés fondamentales énoncés dans la Constitution ou dans les traités internationaux ratifiés par la république d'Arménie ». Cette formulation est meilleure que la proposition précédemment envisagée, qui consistait à déclarer comme infraction disciplinaire tout acte d'un juge ayant donné lieu à la constatation d'une violation de la CEDH par la Cour européenne des droits de l'homme. La Commission de Venise rappelle que la Cour n'établit jamais la culpabilité d'un juge à titre personnel. Ses conclusions portent sur le dysfonctionnement de l'ensemble du système national, qui peut rarement être réduit à la faute d'un juge isolé. L'article 142 (9) introduit une réserve importante⁴⁰ qui devrait être prise en compte dans l'interprétation du nouvel article 142 (6), paragraphe 1. Cela dit, rien ne s'oppose à ce que soient mentionnées explicitement les atteintes aux droits de l'homme établies par des juridictions internationales si les actes du juge s'expliquent par son intention ou sa négligence grave ; le texte proposé est donc acceptable.

f. Obligation de soumettre des déclarations financières et charge de la preuve

51. Aux termes de l'article 142 (1), paragraphe 2, « la violation des règles de déontologie judiciaire prévues par le Code judiciaire est un motif de sanction disciplinaire à l'encontre d'un juge ». Cependant, la manière dont les paragraphes 15 et 16 de l'article 69 (1) seront appliqués dans le contexte de l'article 142 n'apparaît pas tout à fait clairement. Tels qu'ils sont actuellement libellés, les paragraphes 15 et 16 imposent aux juges deux obligations purement *procédurales* : soumettre une déclaration et expliquer les « changements » à signaler dans leur patrimoine. Selon ces dispositions, que doit-il se passer si le juge se conforme à ces deux obligations, mais que sa déclaration est inexacte ou que l'explication qu'il donne est peu plausible ? Est-il possible pour le CSM de sanctionner le juge en raison des lacunes que présente sa déclaration ou de l'absence de justification raisonnable de ses dépenses et, si c'est le cas, à qui incombe la charge de la preuve et quels sont les éléments à démontrer dans ce genre de situation ?

52. Le CJ ne précise pas comment est répartie la charge de la preuve. Certaines des dispositions qu'il contient laissent entendre que la « faute » du juge est une condition préalable à la mise en cause de sa responsabilité disciplinaire et que la charge de la preuve incombe toujours à l'organe qui engage la procédure devant le CSM⁴¹. Cependant, il peut être très difficile d'établir la preuve du caractère illicite de certains biens ou de certaines transactions, de sorte qu'il y a de bonnes raisons de répartir différemment la charge de la preuve. Ainsi, le CJ pourrait établir que si les dépenses d'un juge dépassent considérablement ses revenus officiels, il doit fournir une explication raisonnable sur leur origine légale, faute de quoi il pourrait être considéré qu'il enfreint

⁴⁰ « L'interprétation de la loi ou l'appréciation des éléments de fait et de preuve dans l'administration de la justice et l'exercice – en tant que tribunal – d'autres compétences prévues par la loi ne peuvent, en tant que tels, donner lieu à des mesures disciplinaires. »

⁴¹ Ainsi, l'article 142 (10) dispose qu'« une mesure disciplinaire ne peut être prise à l'encontre d'un juge si sa culpabilité n'est pas établie ». L'article 143 énonce que l'instance qui a engagé la procédure a l'obligation de prouver qu'il existe un motif justifiant l'imposition d'une sanction disciplinaire à un juge. Ce même article dispose ensuite que « tout doute non dissipé quant à l'infraction disciplinaire commise par un juge doit bénéficier au juge » – ce qui signifie que l'exigence probatoire en la matière est très rigoureuse.

les règles de conduite. Il appartient aux autorités de déterminer si elles souhaitent établir cette présomption réfragable, mais le CJ (et non les autres lois) doit au moins être plus clair quant à la répartition de la charge de la preuve dans de tels cas. Là encore, les bonnes pratiques relevées dans d'autres pays sur ces questions peuvent fournir des orientations utiles et les autorités arméniennes peuvent à cet égard demander conseil aux experts du GRECO.

B. La révocation des présidents de tribunaux comme sanction disciplinaire

53. L'article 166 de la Constitution dispose que les présidents des tribunaux sont nommés par le Président sur proposition du CSM, pour une durée déterminée. Le président de la Cour de cassation est nommé par le parlement sur proposition du CSM. La question qui se pose est de déterminer si les présidents des tribunaux et, en particulier, le président de la Cour de cassation, peuvent être révoqués à l'issue d'une procédure disciplinaire si l'infraction qui leur est reprochée n'est pas suffisamment grave pour justifier la cessation de leurs fonctions de juge.

54. Le fait qu'un président de tribunal soit nommé pour une durée déterminée n'exclut pas la possibilité d'une cessation anticipée de ses fonctions de président. Les juges de la CC, bien qu'ils soient eux aussi nommés pour une durée déterminée (cf. article 164 (9) et article 166 (1)), peuvent être révoqués à la suite d'une infraction disciplinaire grave. En outre, l'organe qui décide de cette révocation ne doit pas nécessairement être le même que celui qui a décidé de sa nomination (encore une fois, les juges de la CC sont élus par le parlement mais peuvent être révoqués par décision de la CC elle-même). Pour garantir l'inamovibilité des juges, il est important que les motifs permettant leur révocation soient décrits suffisamment clairement dans la loi (ou même dans la Constitution), qu'ils soient suffisamment graves pour justifier une telle mesure, qu'ils excluent toute révocation pour des motifs politiques ou en raison d'un simple désaccord avec les décisions du juge prises en sa qualité de juge ou de président, que l'organe qui décide de la cessation anticipée de leurs fonctions soit suffisamment indépendant et que la révocation s'accompagne des principales garanties d'un procès équitable. Tous ces éléments figurent dans la procédure disciplinaire prévue par le CJ. Par conséquent, l'ajout d'une nouvelle sanction disciplinaire – la destitution des fonctions de président – n'est a priori pas contraire à la logique de la Constitution ni aux normes européennes.

C. Recrutement et évaluation

55. L'article 97 modifié du CJ abaisse de 28 à 25 ans l'âge requis pour devenir juge. Au cours de leur visite en Arménie, les rapporteurs ont entendu de nombreuses critiques concernant ce projet d'abaissement de l'âge minimum. Cependant, la Commission de Venise se gardera de critiquer cette proposition *in abstracto*, car elle n'a pas une connaissance suffisante du système éducatif arménien, de la « démographie » de l'appareil judiciaire arménien, etc. Quant aux normes du Conseil de l'Europe concernant les conditions de nomination des juges, elles ne fixent pas un certain âge comme limite même s'il existe des systèmes nationaux qui appliquent de telles dispositions⁴². Tant que les normes du Conseil de l'Europe sont respectées (c'est-à-dire que les juges sont nommés sans aucune discrimination, en se fondant sur le mérite, en tenant compte de leurs qualifications, de leurs compétences et de leur capacité à exercer des fonctions judiciaires), l'abaissement de l'âge des candidats est laissé à la discrétion des autorités.

⁴² La Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres énonce que les décisions concernant la sélection et la carrière des juges devraient reposer sur des critères objectifs préétablis par la loi ou par les autorités compétentes. Ces décisions devraient se fonder sur le mérite, eu égard aux qualifications, aux compétences et à la capacité à statuer sur les affaires en appliquant le droit dans le respect de la dignité humaine. Toute forme de discrimination à l'encontre des juges ou candidats à une fonction judiciaire, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, le handicap, la naissance, l'orientation sexuelle ou toute autre situation, devrait être bannie. La condition selon laquelle un juge ou un candidat à une fonction judiciaire doit être un ressortissant de l'État concerné ne devrait pas être considérée comme discriminatoire (paragraphe 42 et 43 de la recommandation).

56. La procédure de recrutement des nouveaux juges comporte deux phases principales : une épreuve écrite et un entretien. Les résultats de l'épreuve écrite sont contrôlés par une commission d'évaluation, créée par le CSM et composée de cinq juges et de deux juristes⁴³. L'entretien est mené par le CSM et est suivi d'un vote. La Commission de Venise rappelle ses observations antérieures sur ce point, à savoir que le rôle de l'épreuve écrite dans la procédure de désignation n'est pas clair. S'agit-il d'un examen d'admissibilité ou l'ensemble des candidats sont-ils classés à l'issue de l'épreuve écrite en fonction des notes obtenues ? Dans ce dernier cas, quelle est l'influence des notes sur le vote au sein du CSM ? Il semblerait que le vote soit discrétionnaire et complètement indépendant des résultats de l'épreuve écrite. Par conséquent, le CSM peut choisir un candidat qui a obtenu de très mauvais résultats à l'examen écrit, et inversement, ne pas élire un candidat ayant d'excellentes notes. Ce point devrait être éclairci, au moins de manière générale. Les épreuves écrites permettent d'évaluer les connaissances et les compétences des candidats de manière plus objective. Le résultat de cette épreuve devrait donc jouer au moins un certain rôle dans la décision finale de nomination. En effet, cela n'exclut pas que le classement final des candidats doive également résulter de leur performance lors de l'entretien. Un système mixte, dans lequel les points obtenus à l'épreuve écrite sont ajoutés aux points obtenus pendant l'entretien, pourrait probablement être utilisé⁴⁴. Cela dit, les garanties les plus importantes contre l'arbitraire sont la transparence de la procédure et la motivation des décisions relatives aux nominations.

VI. Retraite anticipée des juges de la Cour constitutionnelle

57. Une des modifications apportées par la série de réformes se distingue des autres : il s'agit d'une modification apportée à la loi relative à la Cour constitutionnelle, qui introduit la possibilité, pour une certaine catégorie de juges de cette juridiction (les membres – c'est-à-dire les juges qui exercent leurs fonctions à vie, jusqu'à leur départ à la retraite, en application de la Constitution avant qu'elle ne soit révisée en 2015) de démissionner avant la fin de leur mandat en bénéficiant de plusieurs avantages, s'ils le souhaitent. Les autorités ont été claires sur leurs intentions : elles veulent offrir à certains juges qu'elles associent à « l'ancien régime » une « sortie honorable », comme solution de substitution aux modalités plus radicales qui ont été envisagées plus tôt cette année. Les autorités ont défendu cette proposition en invoquant un contexte révolutionnaire, qui nécessite le renouvellement de la composition de la CC, dont les membres ont été désignés en grande partie par le régime précédent, ainsi que la défiance de la population envers la composition actuelle de la CC.

58. La Commission de Venise tient à souligner que l'inamovibilité des juges de la Cour constitutionnelle est une garantie essentielle de leur indépendance. L'inamovibilité vise en effet à protéger les juges de la Cour constitutionnelle contre l'influence de la majorité politique au pouvoir⁴⁵. Il serait inacceptable que chaque nouveau gouvernement puisse remplacer des juges en fonction par des juges de leur choix nouvellement élus.

59. Les autorités arméniennes prévoient la mise en place d'un plan exceptionnel de départ anticipé à la retraite. Ils invoquent la mise en œuvre de la Constitution telle que révisée en 2015 dans un contexte post-révolutionnaire et considèrent que le passage du mandat à vie des juges constitutionnels (prévu par la Constitution avant la révision de 2015) au mandat à durée

⁴³ Les membres de la commission d'évaluation sont choisis par tirage au sort sur la liste composée par la commission sur la formation de l'Assemblée générale des juges et par le ministère de la Justice.

⁴⁴ En ce qui concerne les « tests psychologiques », la Commission de Venise a toujours été sceptique quant à leur utilité et leur fiabilité. Il est donc satisfaisant de constater que, bien que la procédure de recrutement comporte encore ce genre de tests, leurs résultats ne sont pas contraignants.

⁴⁵ Voir CDL-STD(1997)020, rapport sur La composition des cours constitutionnelles, 1997, p 29, dans lequel la Commission de Venise a souligné qu'« un parti au pouvoir ne devrait pas être en mesure de faire nommer tous les juges à son gré. En conséquence, il faudrait que la durée du mandat des juges constitutionnels coïncide avec les durées des mandats parlementaires. Un moyen d'atteindre ce but consisterait peut-être à prévoir de longues durées de mandats ou des mandats s'étendant jusqu'à l'âge de la retraite. »

déterminée (prévu par la version en vigueur de la Constitution) devrait être exécuté immédiatement.

60. En premier lieu, la Commission de Venise souligne que tous les juges de la CC devraient avoir le même statut, qu'ils aient été nommés avant ou après la révision constitutionnelle de 2015. En ce qui concerne le système de départ anticipé à la retraite des juges nommés avant la révision de 2015, la Commission de Venise a déjà critiqué des plans de départ anticipé lorsqu'ils étaient obligatoires⁴⁶ ou lorsqu'ils concernaient un grand nombre de juges⁴⁷. Toutefois, cette critique ne s'applique pas lorsque la démission est la conséquence d'une décision volontaire des juges de la CC concernés. En principe, lorsque le départ anticipé à la retraite est véritablement volontaire, c'est-à-dire qu'il exclut toute pression indue (politique ou personnelle) sur les juges concernés, ou lorsqu'il n'est pas proposé dans l'objectif d'influencer l'issue des affaires pendantes, il n'existe aucune norme qui conduirait la Commission de Venise à s'opposer à un tel système. Cependant, le départ simultané à la retraite de plusieurs juges, peut-être même de sept d'entre eux sur neuf, risque d'entraver le bon fonctionnement de la cour. La Commission de Venise recommande donc aux autorités arméniennes de revoir le plan proposé pour éloigner cette préoccupation.

VII. Conclusion

61. La série de réformes judiciaires mise au point par le ministère de la Justice mérite globalement d'être saluée. Le Gouvernement arménien a préparé la réforme de façon responsable et réfléchie et a démontré son ouverture au dialogue avec l'ensemble des interlocuteurs, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays.

62. La grande majorité des propositions figurant dans la série de réformes sont conformes aux normes européennes et contribuent à lutter contre la corruption sans pour autant porter atteinte à l'indépendance de la justice. Il convient néanmoins d'y apporter des précisions et, dans certains cas, des améliorations. Les principales recommandations de la Commission de Venise sont les suivantes :

- il convient de se féliciter de la nouvelle composition pluraliste de la Commission d'éthique et de discipline (qui comprend des juges et des membres n'appartenant pas à l'appareil judiciaire), mais le législateur pourrait envisager d'y inclure un représentant de la Cour de cassation ;
- bien que la méthode actuellement appliquée pour élire les membres de la Commission de prévention de la corruption (CPC), reposant sur la nomination directe, puisse être acceptable, elle devra être revue dans un avenir proche, lorsque la CPC sera opérationnelle ;
- il est possible de permettre à la CPC d'accéder aux informations relatives au patrimoine des juges et aux informations générales concernant leur situation et leurs opérations financières ; cependant, l'accès à des informations portant atteinte au droit à la vie privée des juges devrait être assorti de garanties procédurales adéquates ;
- il est nécessaire de mettre au point – probablement au niveau constitutionnel – un mécanisme de recours en appel contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) en matière disciplinaire ;

⁴⁶ CDL-AD(2017)031, paragraphes 44 à 52 et 130

⁴⁷ CDL-AD(2012)001, paragraphes 102 à 110. En outre, le 6 novembre 2012, la Cour de justice de l'Union européenne a conclu que l'abaissement soudain de l'âge de départ à la retraite imposé aux juges en Hongrie contrevenait aux règles européennes sur l'égalité de traitement (C-286/12, Commission européenne contre Hongrie). Dans son arrêt, la Cour de Luxembourg a indiqué que le départ anticipé à la retraite pouvait aussi « entraver le fonctionnement des tribunaux, compromettre la continuité et la sécurité juridique, mais aussi ouvrir la voie à des ingérences dans la composition du pouvoir judiciaire ».

- les nouvelles obligations imposées aux juges concernant leurs déclarations financières sont acceptables (à condition qu'elles ne soient pas rétroactives), mais le CJ doit énoncer plus clairement la manière dont la charge de la preuve est répartie dans ce cas. La mise en cause de la responsabilité d'un juge en cas d'atteinte aux droits de l'homme devrait être traitée comme toute autre infraction si une intention ou une négligence grave est établie ;
- le CJ devrait préciser davantage le rôle de l'épreuve écrite et de l'entretien dans le processus de recrutement des jeunes juges.

63. L'un des aspects du projet de réforme se distingue particulièrement, à savoir le plan de départ anticipé à la retraite qui vise les juges de la Cour constitutionnelle nommés à vie en vertu de la Constitution applicable avant la révision de 2015. En principe, il est important de respecter la stabilité de la fonction judiciaire. Il n'est pas acceptable que la composition de la Cour constitutionnelle change à chaque fois qu'un nouveau gouvernement arrive au pouvoir. Cependant, en principe, pour autant que ce plan de départ soit appliqué strictement sur la base du volontariat et n'entrave pas le fonctionnement effectif de cette juridiction, il n'existe aucune norme qui conduirait la Commission de Venise à s'y opposer.

64. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités arméniennes pour toute assistance complémentaire sur ces questions.