



Strasbourg, 21 mars 2022

CDL-AD(2022)002

Avis n° 1074/2021

Or. angl.

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

ARMENIE

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

**SUR LES PROJETS DE LOIS PORTANT MODIFICATION
À LA LOI CONSTITUTIONNELLE SUR LE CODE JUDICIAIRE
ET À LA LOI CONSTITUTIONNELLE
SUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de la 130^e session plénière
(Venise et en ligne, 18-19 mars 2022)**

sur la base des commentaires de

**M. Peter BUSSJÄGER (Membre, Liechtenstein)
M. Christoph GRABENWARTER (Membre, Autriche)
Mme Monika HERMANN (Membre suppléante, Allemagne)
M. Gerhard REISSNER (expert de la DGI)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Remarques générales	3
III.	Portée de l'avis	4
IV.	Évaluation	6
A.	Normes européennes	6
B.	Contexte législatif arménien sur la responsabilité disciplinaire des juges.....	8
C.	Projets d'amendements	10
1)	Le terme « <i>violation délibérée</i> ».....	10
2)	Le terme « <i>droit de l'homme fondamental</i> ».....	11
3)	Le terme « <i>juridiction internationale ou une autre institution internationale</i> ».	12
4)	Le terme violation délibérée " <i>par un juge</i> "	12
5)	Procédure.....	13
6)	Effets rétroactifs de la législation	14
7)	Questions relatives à la compatibilité avec la Constitution	17
V.	Conclusion	17

I. Introduction

1. Par lettre du 16 décembre 2021, M. Karen Andreasyan, ministre de la Justice d'Arménie, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les projets de lois portant modification de la loi constitutionnelle sur le Code judiciaire et de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle ([CDL-REF\(2022\)003](#)).

2. M. Peter Bussjäger, M. Christoph Grabenwarter, Mme Monika Hermanns et M. Gerhard Reissner ont été les rapporteurs de cet avis.

3. En raison de la situation sanitaire due à la pandémie de COVID-19, une visite à Erevan avec les rapporteurs a été remplacée par des réunions en ligne organisées les 15-16 et le 18 février 2022 avec les parties prenantes concernées. Celles-ci comprenaient le ministre de la Justice, l'Assemblée nationale, la Commission de prévention de la corruption, la Cour de cassation, le Conseil judiciaire suprême, la Cour constitutionnelle, le Défenseur des droits de l'homme, la société civile et la communauté internationale.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des dispositions susmentionnées. Il se peut que la traduction ne reflète pas exactement la version originale sur tous les points, par conséquent certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.

5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des réunions en ligne. Après un échange de vues avec M. Karen Andreasyan, ministre de la Justice, l'avis conjoint a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 130^e session plénière (Venise et en ligne, 18-19 mars 2022).

II. Remarques générales

6. Entre 2008 et 2018, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a été saisie d'une série d'affaires - dont certaines sont toujours pendantes - condamnant l'État arménien pour des violations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Les violations concernent notamment l'article 1 (protection de la propriété) du Protocole n° 1 à la CEDH et l'article 2 (droit à la vie), l'article 3 (interdiction de la torture), l'article 5.1 c) (droit à la liberté et à la sûreté), l'article 6 (droit à un procès équitable) et l'article 11 (liberté de réunion et d'association) de la CEDH. Ces affaires portaient, entre autres, sur l'expropriation d'appartements et de maisons (biens) dans le centre-ville d'Erevan, qui avait laissé de nombreux citoyens sans ressources,¹ et sur l'élection présidentielle contestée de février 2008, qui avait donné lieu à des manifestations dans tout le pays, lesquelles s'étaient soldées par des affrontements violents ayant entraîné des décès et ce qui s'est avéré par la suite être la détention illégale de manifestants pacifiques.²

7. La délégation de la Commission de Venise a été informée, au cours des réunions en ligne, que cette série d'affaires était le résultat de décisions qui peuvent être considérées comme insatisfaisantes rendues par les tribunaux arméniens, ce qui avait grandement contribué à la méfiance de la population arménienne envers son système judiciaire. Il s'agit d'une question urgente qui devait être traitée.

¹ (liste non exhaustive) CourEDH, Affaire Vardanyan c. Arménie, 25 juillet 2019 (requête n° 8001/07); Affaire Minasyan et Semerjyan c. Arménie, 23 juin 2009 (requête n° 7651/05); Affaire Tunyan et Autres c. Arménie, 9 octobre 2012 (requête n° 2281/05).

² (liste non exhaustive) CourEDH, Affaire Mushegh Saghatelyan c. Arménie, 20 septembre 2018 (requête n° 23086/08); Affaire Myasnik Malkhasyan c. Arménie, 15 octobre 2020 (requête n° 49020/08); Affaire Arzumanyan c. Arménie, 31 août 2021 (requête n° 63845/09); Affaire Pahinyan c. Arménie, 18 janvier 2021 (requêtes n° 22665/10 et 2305/11).

8. À cette fin et à la suite d'un renversement pacifique du gouvernement arménien en avril-mai 2018, le nouveau gouvernement avait initialement l'intention d'introduire une réforme judiciaire complète qui comprenait une procédure de contrôle extraordinaire, afin de vérifier l'aptitude des juges en exercice. À la suite d'une consultation publique sur la réforme judiciaire proposée, qui devait inclure cette procédure de contrôle extraordinaire, les propositions de réforme les plus radicales ont été abandonnées. La Commission de Venise s'en est félicitée dans son Avis conjoint avec la Direction des Droits de l'Homme de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'État de droit (DGI), sur les modifications du Code judiciaire et de certaines autres lois en 2019.³

9. La délégation de la Commission de Venise a toutefois noté, lors de ses réunions en ligne, que la législation arménienne actuelle – notamment le Code judiciaire, la loi sur la Cour constitutionnelle et le Code pénal – n'aborde pas de manière satisfaisante la question du contrôle des juges en exercice.

10. En plus de ces plaintes, le ministère de la Justice a expliqué que les recours existants étaient inefficaces. Cela signifie que la demande d'une partie importante de la société civile pour des réformes rapides et plus radicales du pouvoir judiciaire, notamment dans sa composition, n'a pas été satisfaite.

11. Inversement, la délégation de la Commission de Venise a également été informée, lors de ses réunions en ligne, que l'un des problèmes les plus urgents du système judiciaire arménien était le manque de juges. Il en résulte un problème de respect effectif du « délai raisonnable » requis pour un procès équitable en vertu de l'article 6 de la CEDH, car le nombre actuel de juges n'est pas suffisant pour traiter le nombre d'affaires.

12. Par conséquent, l'introduction de mesures efficaces pour augmenter le nombre de juges - sélectionnés de manière approfondie et transparente - pourrait non seulement atténuer ce problème, mais aussi contribuer de manière importante à donner une apparence nouvelle et digne de confiance au système judiciaire. La Commission de Venise croit savoir que cette démarche est déjà en cours, mais que le processus est lent.

III. Portée de l'avis

13. Dans sa demande d'avis de la Commission de Venise, le ministre de la Justice a expliqué que le 10 octobre 2019, le gouvernement arménien avait adopté une décision « *Sur l'approbation de la stratégie des réformes judiciaires et juridiques de la République d'Arménie pour 2019-2023 et le plan d'action qui en découle* ». Cette décision prévoyait l'introduction d'outils de justice transitionnelle et la mise en œuvre de réformes constitutionnelles. Une commission sur les réformes constitutionnelles a été mise en place en 2020 afin de produire un document pour l'orientation stratégique à prendre. Ce travail est toujours en cours.

14. L'une des questions qui restait à traiter dans l'agenda du gouvernement était le « *contrôle des juges en exercice* ». Pour ce faire, il ne fallait ni introduire une nouvelle loi distincte sur cette question ni modifier la Constitution. Il suffisait de se référer à l'article 164.6 de la Constitution (sur le statut des juges),⁴ qui autorise l'introduction de nouvelles *conditions d'incompatibilité* pour les

³ Commission de Venise, CDL-AD(2019)024, Arménie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) et de la Direction générale des Droits de l'Homme et état de droit du Conseil de l'Europe, relatif aux modifications apportées au Code judiciaire et à d'autres textes législatifs, paragraphe 13.

⁴ Article 164. Le statut du juge. 6. Un juge ne peut pas occuper un poste qui ne découle pas de sa fonction dans d'autres organes de l'État ou de l'autonomie locale, ou occuper un poste dans des organisations commerciales, ou s'engager dans des activités entrepreneuriales, ou effectuer tout autre travail rémunéré, à l'exception des activités

juges, à ajouter à la loi sur la Cour constitutionnelle et au Code judiciaire. Cela servirait de base à un mécanisme de contrôle des juges en exercice.

15. Cela a conduit à l'élaboration de projets de lois visant à apporter des modifications à la loi constitutionnelle sur le Code judiciaire et à la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle (ci-après, les « projets d'amendements »), qui font l'objet du présent avis.

16. Les projets d'amendements introduisent une nouvelle « condition d'incompatibilité » pour les juges en exercice dans la loi constitutionnelle sur le Code judiciaire (articles 1, 2 et 3) et dans la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle (articles 1 et 2), comme indiqué dans le document [CDL-REF\(2022\)003](#). Le texte pertinent introduit dans les deux lois par les projets d'amendements soulevant cette nouvelle violation possible des exigences d'incompatibilité, est le suivant :

« une violation délibérée par un juge d'un droit de l'homme fondamental, qui a été affirmé par l'acte rendu par une juridiction internationale ou une autre institution internationale dont la République d'Arménie est partie, et si quinze ans ne se sont pas écoulés depuis l'entrée en vigueur de l'acte d'une juridiction internationale ou d'une autre institution internationale dont la République d'Arménie est partie. »

17. Ces projets d'amendements apportent des modifications à l'article 86, point 1, partie 3 (cessation, arrêt et suspension des pouvoirs d'un membre du Conseil judiciaire suprême)⁵ et à l'article 159, point 1, partie 2 (arrêt des pouvoirs d'un juge)⁶ de la loi constitutionnelle « sur le Code judiciaire de la République d'Arménie » du 7 février 2018⁷ et à l'article 12, point 1, partie 2 (motifs d'arrêt et de suspension des pouvoirs des juges de la Cour constitutionnelle) de la loi sur la Cour constitutionnelle.

18. Selon la *Justification (exposé des motifs) de l'adoption de la loi portant modification de la loi constitutionnelle « sur le Code judiciaire de la République d'Arménie » et des lois connexes* (voir le document [CDL-REF\(2022\)003](#), ci-après, la « Justification »), les projets d'amendements s'appliquent aux juges de la Cour constitutionnelle, aux autres juges et aux membres du Conseil judiciaire suprême.⁸

scientifiques, éducatives, et activités créatives. La loi sur la Cour constitutionnelle et le Code judiciaire peuvent prévoir des exigences supplémentaires en matière d'incompatibilité.

⁵ Article 86. 3. Les cas de cessation des pouvoirs d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature sont les suivants :

(1) Lorsque :

(1) il ou elle viole les exigences d'incompatibilité ;

⁶ Article 159.2.

Les pouvoirs d'un juge prennent fin de manière contraignante sur décision du Conseil supérieur de la magistrature, lorsqu'il ou elle :

(1) a violé les exigences d'incompatibilité ;

⁷ Article 86 complété et article 159 modifié et complété par HO-197-N du 25 mars 2020.

⁸ Article 90. Sessions du Conseil Supérieur de la Magistrature :

2. Lors de l'examen des questions concernant le consentement à l'imposition de mesures disciplinaires à l'encontre d'un juge ou d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature, à la révocation imposée des pouvoirs d'un juge ou d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'à l'engagement de poursuites pénales à l'encontre d'un juge ou d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature ou les privant de liberté dans l'exercice de leurs fonctions, le Conseil supérieur de la magistrature exerce les fonctions de tribunal.

2. Lors de l'examen des questions concernant le consentement à l'imposition de mesures disciplinaires à l'encontre d'un juge ou d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature, à la révocation imposée des pouvoirs d'un juge ou d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'à l'engagement de poursuites pénales à l'encontre d'un juge ou d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature ou les privant de liberté dans l'exercice de leurs fonctions, le Conseil supérieur de la magistrature exerce les fonctions de tribunal.

19. Selon le projet d'amendements, la nouvelle « condition d'incompatibilité » aura un effet rétroactif, c'est-à-dire qu'elle pourra se référer à des faits antérieurs à une décision/un jugement (« acte ») d'un tribunal international ou d'une autre institution internationale qui a été rendu il y a 15 ans.

20. Cette nouvelle « condition d'incompatibilité » est en fait une mesure disciplinaire déguisée en condition d'incompatibilité. Elle permet de révoquer des juges en exercice pour une violation délibérée d'un droit de l'homme fondamental qui repose sur une décision/un jugement (« acte ») d'un tribunal international ou d'une autre institution internationale - lorsque 15 ans ne se sont pas écoulés depuis le prononcé de cet acte.

21. En outre, cette nouvelle « condition d'incompatibilité » soulève également des inquiétudes quant à son positionnement au sein du Code judiciaire et à l'essence des conditions d'incompatibilité. Les projets d'amendements introduisent une nouvelle « condition d'incompatibilité » selon laquelle une violation délibérée d'un droit de l'homme fondamental constitue une violation des conditions d'incompatibilité. Toutefois, les exigences d'incompatibilité sont des obstacles à l'exercice d'activités autres que l'activité professionnelle du juge, ce qui est également conforme à l'approche juridique internationale. En ce sens, l'article 5, partie 1, du Code judiciaire, stipule qu'un juge ne peut occuper aucune fonction qui ne découle pas de son statut dans les organes de l'État ou de l'autonomie locale, aucune fonction dans des organisations commerciales, s'engager dans des activités entrepreneuriales ou effectuer d'autres travaux rémunérés, à l'exception des travaux scientifiques, éducatifs et créatifs. On peut donc se demander si les projets d'article 86, partie 3 et d'article 159, partie 2, du Code judiciaire et l'article 12, partie 2, de la loi sur la Cour constitutionnelle, s'inscrivent dans cette pratique.

22. Les projets d'amendements soulèvent donc un certain nombre de préoccupations, qui seront traitées ci-dessous.

IV. Évaluation

A. Normes européennes

23. Les valeurs fondamentales du pouvoir judiciaire sont l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité et le professionnalisme. Les notions d'indépendance et d'impartialité objective étant étroitement liées, elles peuvent, selon les circonstances, nécessiter un examen conjoint.⁹

24. Cela ne signifie pas pour autant que l'indépendance de la justice soit une prérogative ou un privilège accordé dans l'intérêt personnel du juge. Au contraire, il s'agit d'un principe fondamental, d'un élément essentiel de tout État démocratique, d'une condition préalable à l'État de droit et de la garantie fondamentale d'un procès équitable.¹⁰

25. L'indépendance des juges doit être considérée comme une garantie de liberté, de respect des droits de l'homme, de l'impartialité et d'application impartiale de la loi.¹¹ Il est important que le pouvoir judiciaire soit indépendant afin qu'il puisse remplir son rôle par rapport aux autres pouvoirs de l'État, à la société en général et aux parties au litige.¹²

⁹ CourEDH : Affaire Parlov-Tkalčić c. Croatie, 22 décembre 2009 (requête n° 24810/06), paragraphe 86; Affaire Oleksandr Volkov c. Ukraine, 9 janvier 2013 (requête n° 21722/11), paragraphe 107; Affaire Findlay c. Royaume-Uni, 25 février 1997 (requête n° 22107/93), paragraphe 73.

¹⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2014)018, Avis conjoint - Commission de Venise et OSCE/BIDDH - sur les projets d'amendements au cadre juridique sur la responsabilité disciplinaire des juges en République kirghize, paragraphe 14; CCJE Avis n° 1 (2001), paragraphe 11; CCJE Avis n° 17 (2014), paragraphe 5; CEDH, Affaire Agrokompleks c. Ukraine, 6 octobre 2011 (requête n° 23465/03), paragraphe 136.

¹¹ Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 11; CCJE Avis N° 1 (2001), paragraphe 10; CCJE Avis N° 18 (2015), paragraphe 10.

¹² CCJE, Avis N° 18 (2015), paragraphe 10.

26. Il s'agit donc d'un élément fondé sur l'État de droit, mais aussi de la condition préalable à la garantie que tous les individus (et les autres pouvoirs de l'État) jouissent de l'égalité et aient accès à un procès équitable devant des tribunaux impartiaux.¹³ Les décisions qui suppriment les garanties fondamentales de l'indépendance judiciaire sont inacceptables, même lorsqu'elles sont déguisées, et peuvent violer l'article 6.1 de la CEDH.¹⁴

27. En ce qui concerne la responsabilité disciplinaire des juges, elle comporte des éléments constitutifs différents de la responsabilité pénale et applique une norme de preuve différente. Cependant, la responsabilité pénale et la responsabilité disciplinaire ne s'excluent pas mutuellement, car des sanctions disciplinaires peuvent toujours être appropriées en cas d'acquiescement pénal. De même, le fait qu'une procédure pénale n'ait pas été engagée en raison de l'impossibilité d'établir la culpabilité pénale ou les faits dans une affaire pénale, ne signifie pas qu'aucun manquement disciplinaire n'a été commis par le juge concerné, précisément en raison de la nature différente des deux responsabilités. Si la faute d'un juge est susceptible d'ébranler la confiance du public dans le pouvoir judiciaire, il est dans l'intérêt public d'engager une procédure disciplinaire contre ce juge. La procédure pénale, en revanche, ne prend pas en compte l'aspect disciplinaire particulier de la faute, mais la culpabilité pénale.¹⁵ Il est important que les deux types de responsabilité soient utilisés avec parcimonie afin de ne pas provoquer un effet paralysant sur le pouvoir judiciaire.¹⁶

28. Bien que les normes européennes autorisent la responsabilité pénale, civile ou disciplinaire des juges dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, le seuil est élevé. Le paragraphe 66 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe se lit comme suit : « *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.* »

29. Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a adopté la même position dans son avis n° 18 (2015) : « *Concernant la responsabilité civile, pénale et disciplinaire (ce qui a été appelé ci-dessus "responsabilité donnant lieu à sanction"), le CCJE souligne que le principal recours contre les erreurs judiciaires, qui ne résultent pas de mauvaise foi, doit être la procédure d'appel. En plus, afin de protéger l'indépendance de la justice de pressions indues, il convient de définir avec le plus grand soin la position des juges au regard de la responsabilité pénale, civile et disciplinaire. Les tâches d'interprétation du droit, de mise en balance des preuves et d'évaluation des faits auxquelles se livre un juge pour trancher un litige ne devraient pas engager sa responsabilité civile ou pénale, sauf en cas de malveillance, d'omission volontaire ou, le cas échéant, de négligence grave.* »¹⁷

30. Dans le même ordre d'idées, dans sa liste de contrôle de l'État de droit de 2016, la Commission de Venise exige que les motifs des mesures disciplinaires soient « *clairement définis* » et que les sanctions doivent être « *limitées aux infractions intentionnelles et à la négligence grave.* »¹⁸

¹³ Rapport du CCJE sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe - Version mise à jour n° 1 (2013), paragraphe 5 ; CCJE Avis N° 18 (2015), paragraphe 10.

¹⁴ CCJE Avis N° 18 (2015), paragraphe 44 ; CEDH, Affaire Coyne c. Royaume-Uni, 24 septembre 1997 (requête n° 124/1996/743/94254), paragraphe 58.

¹⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2014)032, 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 Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie, paragraphe 56.

¹⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2017)002, République de Moldova – Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges, paragraphe 16.

¹⁷ Voir CCJE Avis N° 18, paragraphe 37.

¹⁸ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2016)007rev, Liste des critères de l'Etat de droit, E, 1 a. Iii.

31. La Commission de Venise a également déclaré dans un mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, que :

« (...) les seules tâches d'interprétation du droit, d'appréciation des faits et d'évaluation des preuves auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité civile, pénale ou disciplinaire, y compris en cas de simple négligence. Les juges devraient être absolument libres de statuer impartialement sur les affaires dont ils sont saisis, selon leur intime conviction et leur propre interprétation des faits, et conformément aux règles de droit en vigueur. La responsabilité civile (ou pénale) peut limiter la marge d'interprétation et d'application de la loi dont dispose chaque juge. C'est pourquoi la responsabilité du juge ne devrait pas être étendue aux interprétations juridiques du juge dans le processus de jugement. Seuls les manquements intentionnels, impliquant un abus délibéré ou, de manière défendable, une négligence répétée, grave ou grossière, devraient donner lieu à des actions et des sanctions disciplinaires et engager la responsabilité pénale ou civile. »¹⁹

32. La Commission de Venise a également adopté au fil des ans plusieurs avis pour l'Arménie sur le Code judiciaire (depuis 2014),²⁰ et sur la loi sur la Cour constitutionnelle (depuis 2006)²¹, qui seront mentionnés ci-dessous, le cas échéant et si nécessaire.

B. Contexte législatif arménien sur la responsabilité disciplinaire des juges

33. En décembre 2015, l'Arménie a adopté une nouvelle Constitution, qui a été suivie d'un nouveau Code judiciaire, adopté en février 2018, qui prévoit des motifs de responsabilité disciplinaire des juges en vertu de l'article 142, partie 1.

34. L'un des motifs d'engagement d'une action disciplinaire contre un juge (article 142, partie 1, point 1) était une violation manifeste et grossière des dispositions du droit matériel ou procédural dans l'administration de la justice. Une violation disciplinaire essentielle, à son tour, justifiait (selon l'article 86, partie 3 et l'article 149, partie 1, point 4, article partie 1649 de la Constitution), la cessation des pouvoirs d'un juge par le Conseil judiciaire suprême, qui « agit comme une cour » dans les procédures disciplinaires selon l'article 175(2) de la Constitution. Les éléments suivants ont été considérés comme une violation disciplinaire essentielle : (1) la commission d'une infraction disciplinaire par un juge ayant reçu deux avertissements ou un avertissement strict, ou (2) la commission par un juge d'un acte incompatible avec la fonction de juge (article 142, partie 6).

35. En vertu du Code judiciaire de 2018, les délais pour engager une procédure « *en vue d'imposer une action disciplinaire* » étaient assez courts : en raison de la violation de dispositions du droit matériel ou procédural, une procédure en vue d'imposer une action disciplinaire à l'encontre du juge concerné devait être engagée *dans un délai de six mois après la détection de la violation*, et au plus tard *cinq ans après la fin de la procédure judiciaire* (article 144, partie 1, point 1 du Code judiciaire de 2018).

¹⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2017)002, République de Moldova – Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges, paragraphe 27.

²⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2014)007, Arménie – Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie ; CDL-AD(2014)021, Arménie – Avis sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire de l'Arménie (durée du mandat des présidents de tribunaux) ; CDL-AD(2017)019, Arménie – Avis sur le projet de Code judiciaire ; CDL-AD(2019)024, Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) et de la Direction générale des Droits de l'Homme et état de droit du Conseil de l'Europe, relatif aux modifications apportées au Code judiciaire et à d'autres textes législatifs.

²¹ Commission de Venise, CDL-AD(2006)017, Arménie – Avis concernant les modifications de la loi sur la Cour constitutionnelle d'Arménie ; CDL-AD(2017)011, Arménie – Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle.

36. En 2020, le Code judiciaire a été modifié notamment en ce qui concerne la responsabilité d'un juge pour la violation des dispositions du droit matériel ou procédural dans l'administration de la justice. Il a été prévu qu'un juge ne pouvait être tenu responsable que dans les cas où les actes ont été commis intentionnellement ou avec une négligence grave (article 142, partie 1, point 1 du Code judiciaire de 2020 ; définition à l'article 142 parties 4 et 5 du Code judiciaire de 2020). Une violation des dispositions du droit substantiel ou procédural, qui a entraîné une violation fondamentale des droits de l'homme et/ou des libertés stipulés par la Constitution ou par les traités internationaux ratifiés par la République d'Arménie (ou a déshonoré le pouvoir judiciaire), doit être considérée comme une violation disciplinaire essentielle (article 142, partie 6 du Code judiciaire de 2020).²²

37. Les délais ont été allongés (article 144, partie 1, point 1 du Code judiciaire de 2020). Les procédures visant à imposer une action disciplinaire à l'encontre d'un juge en raison d'une violation intentionnelle ou d'une violation par négligence grave d'une norme de droit matériel ou procédural dans l'administration de la justice peuvent désormais être engagées dans un délai d'*un an* après la détection de la violation. Le délai absolu est atteint lorsque *huit ans* se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de l'acte judiciaire définitif, sauf pour les procédures disciplinaires engagées à l'occasion prévue par l'article 146, partie 1, point 4 du Code judiciaire de 2020. Il n'est pas clair si ces modifications sont entrées en vigueur avec un effet rétroactif (soit au détriment des juges dans la dernière période de cinq ans, soit même après que cette période se soit écoulée).²³ Selon la traduction de la version actuelle du Code judiciaire de 2020, la loi HO-197-N du 25 mars 2020, contient une disposition transitoire relative à l'article 144, qui n'a pas été fournie.

38. L'exception de l'article 144, partie 1, point 1 du Code judiciaire de 2020 concerne la « *détection ... d'un acte contenant des éléments prima facie de violation disciplinaire, à la suite de l'examen d'un acte rendu par une juridiction internationale à laquelle la République d'Arménie est partie ou par une autre instance internationale, qui établit une violation des obligations internationales assumées par la République d'Arménie dans le domaine de la protection des droits de l'homme* » (article 146, partie 1, point 4 du Code judiciaire de 2020). La version actuelle du Code judiciaire prévoit que, conformément à l'article 58, partie 19 de la loi HO-197-N du 25 mars 2020, une violation disciplinaire peut être instituée dans les situations prévues par l'article 146, partie 1, point 4, *sur la base des actes rendus par une juridiction internationale à laquelle la République d'Arménie est partie ou par une autre instance internationale après l'entrée en vigueur de la loi HO-197-N du 25 mars*.

39. En conséquence de ce qui précède, il semble qu'il n'y ait pas de délai absolu qui empêcherait les juges d'être tenus responsables des violations des droits de l'homme détectées à la suite, par exemple, d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, à condition que l'arrêt ait été rendu après mars 2020, et à condition également que les règles transitoires déclarent l'article 144 du Code judiciaire de 2020 applicable.

40. Un autre aspect à prendre en considération dans ce contexte est le nouveau Code pénal arménien, adopté le 27 mai 2021, qui entrera en vigueur le 1er juillet 2022.²⁴ L'article 482 de ce

²² Article 142. 1. Les motifs d'infliger une action disciplinaire à l'encontre des juges sont : (1) la violation des dispositions du droit matériel ou procédural dans l'administration de la justice ou l'exercice — en tant que tribunal — d'autres pouvoirs prévus par la loi, qui a été commise délibérément ou par négligence grave ;

6. La violation disciplinaire essentielle est considérée comme : (1) la violation prévue au point 1 de la partie 1 du présent article, qui a entraîné la violation fondamentale des droits de l'homme et/ou des libertés prévues par la Constitution ou les traités internationaux ratifiés par la République d'Arménie, ou déshonore le pouvoir judiciaire. [(3) violation commise de façon régulière et prévue par la partie 1 de cet article, qui, prise individuellement, ne peut être considérée comme essentielle, alors que, combinée avec les violations précédemment commises, elle déshonore la justice.]

²³ Cela serait contraire à l'avis précédent de la Commission de Venise pour l'Arménie, CDL-AD(2019)024 – Avis conjoint paragraphe 41.

²⁴ <https://www.arlis.am/> (en arménien uniquement pour le moment).

nouveau Code pénal traite de « 1. *l'adoption d'un jugement (pénal/civil) manifestement injuste ou d'un autre acte judiciaire par un juge pour des intérêts mercantiles, personnels ou de groupe (...)* ». Le Code pénal actuel, toujours en vigueur²⁵, contient un article similaire, qui se lit comme suit :

« Article 352. Adoption d'une sentence, d'un verdict ou d'un autre acte judiciaire manifestement injuste.

1. L'adoption d'une sentence, d'un verdict ou d'un autre acte judiciaire manifestement injuste par le juge à des fins mercantiles ou pour d'autres motifs personnels, est punie d'une amende d'un montant de 300 à 500 salaires minimaux, de la privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant 5 ans au maximum, ou d'une peine d'emprisonnement de 3 ans au maximum.

2. La même action qui, par négligence, a causé des conséquences graves, est punie d'une peine d'emprisonnement de 2 à 4 ans, avec ou sans privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant 3 ans au maximum.

*3. La même action qui a volontairement causé des conséquences graves, est punie d'une peine d'emprisonnement de 3 à 7 ans, avec ou sans privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant 3 ans au maximum. »*²⁶

41. Le Code pénal permet donc également de traiter les questions relatives à la responsabilité des juges.

42. Cela montre qu'il existe un certain nombre d'options disponibles pour traduire en justice les juges récalcitrants dans le cadre du système juridique arménien actuel. Toutefois, le ministère de la Justice a estimé qu'il fallait trouver un autre moyen de régler la question du contrôle des juges en exercice, ce qui a donné lieu aux projets d'amendements, dont le contenu est examiné ci-dessous.

C. Projets d'amendements

1) Le terme « *violation délibérée* »

43. Les projets d'amendements, sous la nouvelle condition d'incompatibilité, font référence à « *une violation délibérée par un juge d'un droit de l'homme fondamental [...]* » ce qui semble conforme, en principe, aux recommandations formulées par l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'État de droit (DGI), sur les modifications du Code judiciaire et de certaines autres lois en 2019 (ci-après, « l'Avis conjoint de 2019 »), si le terme « *délibéré* » fait référence à une violation commise par un juge avec intention ou par négligence grave.²⁷

44. La terminologie utilisée suscite des inquiétudes quant à la sécurité juridique dans la mesure où les exigences subjectives sont différentes à l'article 142 du Code judiciaire (« *violation intentionnelle* ») et dans les projets d'amendements (« *violation délibérée* ») - tant en arménien que dans la traduction. Lors de ses réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a appris que la « *violation intentionnelle* » était un terme défini dans la législation arménienne, alors que la « *violation délibérée* » ne l'était pas. Il n'est donc pas clair si la nouvelle exigence sera la même que l'ancienne dans le Code judiciaire. La Commission de Venise recommande vivement que l'élément de culpabilité soit le même dans les lois, ce qui signifie que la même

²⁵ Traduction non officielle.

²⁶ <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1349&lang=eng>

²⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2019)024, Arménie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) et de la Direction générale des Droits de l'Homme et état de droit du Conseil de l'Europe, relatif aux modifications apportées au Code judiciaire et à d'autres textes législatifs, paragraphe 62.

terminologie doit être utilisée ou que l'exigence est clairement définie comme plus stricte que « intentionnelle ».

45. En outre, un arrêt de la CourEDH ne s'adressera normalement pas à des juges individuels et ne déterminera pas l'intention ou le caractère délibéré d'une violation par un juge individuel, pas plus qu'il n'identifiera les différents niveaux de juridiction. La CourEDH évalue uniquement la compatibilité d'un acte donné avec la CEDH. La violation de la CEDH peut découler de la législation applicable, d'une enquête insuffisante de la part de la police ou de la suppression de preuves par le procureur.

46. L'utilisation d'un arrêt de la CourEDH comme base pour établir un constat d'intention ou de caractère délibéré de la part d'un juge national est particulièrement problématique lorsque les résultats d'une procédure judiciaire, et donc une éventuelle violation des droits de l'homme (liberté, propriété), dépendent de la constatation des faits, de l'examen des preuves et de l'interprétation de la loi (c'est-à-dire de la possibilité d'une mauvaise interprétation délibérée de la loi). Il n'est pas impossible, mais pas non plus évident, d'identifier le caractère délibéré lorsque les faits peuvent être interprétés de différentes manières. Une telle conclusion doit tenir compte du comportement individuel du juge, et non du résultat final (éventuellement après une décision sur l'appel d'une affaire).

47. Pour cette raison, une violation délibérée des droits de l'homme ne peut pas nécessairement être déduite d'un arrêt de la CourEDH qui constate une violation des droits de l'homme, car ses conclusions se rapportent en général au dysfonctionnement du système national dans son ensemble, qui peut parfois être réduit à la faute d'un tribunal spécifique, mais rarement à celle d'un juge individuel.²⁸

48. Par conséquent, bien qu'en principe rien ne s'oppose à ce que soient mentionnées explicitement les violations des droits de l'homme établies par la CourEDH peuvent être identifiées comme une violation commise intentionnellement ou par négligence grave, la responsabilité des juges résultant d'un arrêt négatif de la CourEDH ne devrait être fondée que sur la constatation par une juridiction nationale ou le Conseil judiciaire suprême agissant comme une cour, de l'intention (caractère délibéré) ou de la négligence grave du juge. L'arrêt de la CourEDH ne peut être utilisé comme seul fondement de la responsabilité d'un juge.²⁹

2) Le terme « droit de l'homme fondamental ».

49. Les projets d'amendements font référence à la violation d'*un droit de l'homme fondamental* sans définir clairement quels sont ces droits fondamentaux. Les projets d'amendements pourraient indiquer clairement qu'ils se réfèrent aux droits de l'homme et aux libertés stipulés par les traités internationaux auxquels la République d'Arménie est partie, y compris la CEDH.

50. Au cours des réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a été informée que seules les violations très graves des droits de l'homme seraient couvertes par les projets d'amendements, comme les violations du droit à la liberté ou des droits de propriété, mais pas toutes les violations des exigences d'un procès équitable, par exemple. La Commission de Venise recommande vivement qu'une définition claire soit donnée quant aux violations des droits de l'homme concernées.

²⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2019)024, Arménie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) et de la Direction générale des Droits de l'Homme et état de droit du Conseil de l'Europe, relatif aux modifications apportées au Code judiciaire et à d'autres textes législatifs, paragraphe 50.

²⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2016)015, République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur l'action récursoire de l'Etat à l'encontre des juges, paragraphe 25.

51. Bien qu'il puisse être problématique que les tribunaux nationaux n'examinent pas les allégations - cela fait une différence si la faute du juge est basée sur un défaut de procédure ou est liée à une décision sur la détention d'une personne ou si une décision a clairement conduit à la torture et à la mort d'une personne. Il est donc important que dans ce contexte, une interprétation restrictive soit appliquée. Par exemple, il serait disproportionné de mettre fin aux pouvoirs d'un juge en raison d'une violation des exigences d'incompatibilité parce que ce juge n'a pas, contrairement à l'article 6 de la CEDH, procédé à une audition orale. Or, les projets d'amendements ne prévoient pas de seuil définissant le niveau de violation ni, en outre, de forme de sanctions graduées ; la seule sanction à une violation des droits de l'homme fondamentaux semble être l'annulation des pouvoirs.³⁰ Pour cette dernière sanction, le seuil doit être une violation qui a entraîné une atteinte fondamentale aux droits et/ou libertés de l'homme (conformément à la définition dans l'article 142, partie 6 du Code judiciaire) et a été commise délibérément ou avec une négligence grave, c'est-à-dire manifestement incompatible avec la fonction judiciaire.

52. La formulation actuelle des projets d'amendements concernant un quelconque seuil reste au mieux vague et devrait être rendue explicite. En outre, si les projets d'amendements ne couvrent pas uniquement les violations très graves et évidentes des droits de l'homme, mais également les violations moins graves, il conviendrait d'introduire une forme de sanctions graduelles dans ce contexte afin que toutes les violations ne se terminent pas par la fin des pouvoirs d'un juge.

3) Le terme « *juridiction internationale ou une autre institution internationale* ».

53. Les projets d'amendements font référence à « *une violation délibérée par un juge d'un droit de l'homme fondamental, qui a été affirmé par l'acte rendu par une juridiction internationale ou une autre institution internationale dont la République d'Arménie est partie [...].* »

54. La nature de ces institutions internationales n'est pas claire. Cela est particulièrement problématique en ce qui concerne les « institutions » qui n'émettent pas de jugements contraignants pour la République d'Arménie, mais de simples évaluations ou recommandations à caractère non contraignant, par exemple les avis de la Commission de Venise.

55. Au cours des réunions en ligne de la délégation de la Commission de Venise, il est apparu clairement que sous l'expression « *juridiction internationale* », une seule juridiction pouvait être mentionnée, à savoir la CourEDH. Cependant, il est également apparu clairement qu'il n'y avait pas de consensus général sur ce que l'on entend par « *autre institution internationale* ». Il convient de clarifier ce point et d'énumérer explicitement les institutions concernées dans les projets d'amendements. Sinon, la partie « *ou une autre institution internationale à laquelle la République d'Arménie est partie* » devrait être supprimée.

4) Le terme violation délibérée "par un juge"

56. Les projets d'amendements font référence à « *une violation délibérée par un juge [...]* ». Cela soulève la question de l'attribution, en d'autres termes : qui peut être tenu responsable de la violation ?

57. Il est facilement possible que trois niveaux de juridiction aient été impliqués dans une affaire dans laquelle une violation d'un droit de l'homme fondamental a été déterminée par la CourEDH - qui exige l'épuisement des voies de recours internes. Dans ces conditions, lequel des juges ayant examiné l'affaire verra ses pouvoirs supprimés pour cause de violation de la nouvelle

³⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2021)006, Ukraine - Avis sur le projet de loi sur la procédure constitutionnelle (projet de loi n° 4533) et le projet de loi alternatif sur la procédure d'examen des affaires et d'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle (projet de loi n° 4533-1), paragraphe 47.

exigence d'incompatibilité ? Est-il possible de déterminer la part de faute d'un juge dans la violation, notamment si une affaire a été examinée par un collège de juges ? Qu'en est-il des décisions majoritaires dans lesquelles les ratios de vote ou les opinions dissidentes ne sont pas divulgués ? La CEDH exigeant l'épuisement des voies de recours internes, il est rare que des jugements puissent être attribués à un seul juge.

58. Cette question de l'attribution n'a donc pas été résolue et doit être traitée par les projets d'amendements afin de répondre aux normes générales de sécurité juridique des lois ayant des conséquences importantes. Par exemple, lorsque c'est possible, indiquer qu'une violation délibérée ne peut être imputable à un juge qui s'est opposé à l'adoption de la décision en question (a voté contre, a exprimé une opinion dissidente).

5) Procédure

a. Garanties procédurales

59. Il n'est pas clair quelles règles de procédure s'appliqueront aux procédures qui conduisent à la cessation des pouvoirs d'un juge sur la base de ce nouveau motif d'incompatibilité dans les projets d'amendements. Selon l'article 159, partie 1 du Code judiciaire de 2020, les règles du chapitre 19 de ce Code (Action disciplinaire contre les juges) s'appliquent *mutatis mutandis* à la procédure de cessation des pouvoirs d'un juge, dans la mesure où elles sont applicables et sauf prescription contraire du chapitre 20. Cela conduit à la possibilité que toutes les garanties et tous les droits procéduraux qui seraient accordés au juge concerné au cours de la procédure disciplinaire ne s'appliquent pas. Il convient d'y remédier et, étant donné que le nouveau motif d'incompatibilité équivaut à une infraction disciplinaire, tous les droits procéduraux et toutes les garanties dans le cadre de la procédure disciplinaire devraient s'appliquer. Cela signifie également que, puisque les procédures disciplinaires prévoient un recours contre la cessation des pouvoirs, ces recours devraient également être en place contre les décisions prises dans le cadre de la procédure visant à établir l'applicabilité des critères d'incompatibilité.

60. En outre, le Conseil judiciaire suprême est compétent pour résoudre les questions relatives à la cessation des pouvoirs d'un juge et d'un membre du Conseil judiciaire suprême et la Cour constitutionnelle est compétente pour résoudre les questions relatives à la cessation des pouvoirs d'un juge de la Cour constitutionnelle. Dans ce contexte, indépendamment de la clause *mutatis mutandis* prévue à l'article 159, partie 1 du Code judiciaire, il n'est pas clair quelles procédures et quels critères le Conseil judiciaire suprême et la Cour constitutionnelle suivront pour qualifier les violations d'intentionnelles/délibérées. Cela devrait être clarifié.

b. Rôle du Conseil judiciaire suprême

61. En ce qui concerne les membres du Conseil judiciaire suprême et les projets d'amendements - il n'est pas clair si l'article 86 des projets d'amendements au Code judiciaire (1) s'applique uniquement aux membres du Conseil judiciaire suprême qui ont commis des actes violant les droits de l'homme en tant que juge ou (2) si les décisions du Conseil judiciaire suprême lui-même - agissant en tant que tribunal - peuvent également donner lieu à la cessation du pouvoir de ses membres, si une telle décision viole les droits de l'homme.

62. Dans le premier cas, les projets d'amendements ne s'appliqueraient qu'aux cinq juges membres du Conseil judiciaire suprême, mais pas aux cinq membres élus par l'Assemblée nationale parmi les juristes universitaires et autres juristes éminents (voir article 174 de la Constitution).

63. Dans le second cas, il est problématique que ce soit le Conseil judiciaire suprême lui-même qui décide de la question de la cessation des pouvoirs des membres du Conseil judiciaire suprême (article 89, partie 1, point 16 du Code judiciaire de 2020). Même si des membres

concrets peuvent être identifiés comme étant responsables de violations des droits de l'homme - étant donné que les décisions du Conseil judiciaire suprême sont adoptées au scrutin public (article 94, partie 4 du Code judiciaire) - ces membres (en tant que partie à la procédure) ne peuvent pas participer aux sessions visant à mettre fin à leurs pouvoirs. Cependant, comme les décisions du Conseil judiciaire suprême sont adoptées à la majorité des voix (de tous les membres du Conseil judiciaire suprême, du moins dans le passé), on peut se demander si le quorum minimum pour la tenue d'une session sera atteint dans ces cas.

c. Rôle de la Cour constitutionnelle

64. Une situation très similaire à celle du Conseil judiciaire suprême semble exister pour les juges de la Cour constitutionnelle.

65. Les juges de la Cour constitutionnelle ne sont pas censés être tenus responsables, en vertu de la loi actuelle, de la violation du droit matériel ou procédural, notamment de la Constitution. Il est mis fin aux pouvoirs d'un juge de la Cour constitutionnelle s'il a commis une infraction disciplinaire majeure (article 12, partie 2, point 5 de la loi sur la Cour constitutionnelle).

66. Une violation disciplinaire importante est définie comme « *une violation intentionnelle ou par négligence grave des règles de conduite prescrites aux clauses 1-4, 8, 9, 11, 12, 15 et 16 de la partie 1 de l'article 14 de la présente loi, incompatible avec le statut de juge en raison des circonstances de l'exécution et/ou des conséquences* » (article 12, partie 3, point 3 de la loi sur la Cour constitutionnelle). La violation des dispositions du droit matériel ou procédural n'est pas mentionnée dans l'article 14, partie 1 de la loi sur la Cour constitutionnelle.

67. Les juges de la Cour constitutionnelle, dans la situation actuelle en ce qui concerne la procédure de cessation de fonction, ne relèvent pas du Conseil judiciaire suprême, mais de la Cour constitutionnelle elle-même. Au cours des réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a été informée que, selon les projets d'amendements, si l'acte contesté d'un juge de la Cour constitutionnelle a eu lieu alors que ce juge était juge dans une autre cour, la Cour constitutionnelle prendra une décision. Cependant, un acte contesté ne peut être attribué à un juge de la Cour constitutionnelle alors qu'il était juge à la Cour constitutionnelle - car toutes les décisions sont votées pour ou contre par au moins cinq juges - ce qui signifierait que les cinq juges seraient confrontés à la procédure. Comme il faut six juges pour voter dans une procédure disciplinaire, une décision ne peut techniquement pas être prise par la Cour constitutionnelle (nombre total de neuf juges). Nous sommes donc dans une impasse.

68. Il semble évident que les aspects procéduraux doivent être revus et clarifiés dans les projets d'amendements.

6) Effets rétroactifs de la législation

69. Les projets d'amendement prévoit que la nouvelle « condition d'incompatibilité » s'applique « (...) si quinze ans ne se sont pas écoulés depuis l'entrée en vigueur de l'acte d'une juridiction internationale ou d'une autre institution internationale à laquelle la République d'Arménie est partie ». Cela signifie que la nouvelle "condition d'incompatibilité" aura un effet rétroactif.

70. Selon la Justification, cet effet rétroactif est jugé conforme aux normes internationales et européennes, car le strict respect de l'interdiction de la rétroactivité s'applique au droit pénal et non, en pratique, à d'autres branches du droit s'il existe un objectif légitime d'ordre public - et la jurisprudence de la CourEDH, des États-Unis et du Royaume-Uni est citée.

71. L'application rétroactive de la loi est strictement exclue en matière de droit pénal. Dans d'autres domaines juridiques (par exemple, le droit civil), l'application rétroactive de la loi peut être adoptée par le législateur, mais le principe de sécurité juridique, en tant qu'élément important de l'État de droit, doit être soigneusement pris en considération. L'article 6 de la CEDH exclut toute ingérence du législateur dans l'administration de la justice visant à influencer la décision judiciaire d'un litige, sauf pour « *d'impérieux motifs d'intérêt général* ». ³¹

72. Par exemple, la CourEDH a constaté des violations en ce qui concerne le recours par l'État à une législation rétroactive influençant la détermination judiciaire d'un litige en cours auquel l'État était partie, sans démontrer qu'il existait « *d'impérieux motifs d'intérêt général* » pour une telle action. La CourEDH a souligné que des considérations financières ne pouvaient justifier à elles seules que le législateur se substitue aux tribunaux pour régler les litiges. ³²

73. L'article 6.1 fixe des limites aux ingérences des autorités dans les procédures judiciaires pendantes auxquelles elles sont parties, et la CourEDH a estimé qu'à cet égard, « *Le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable commandent de traiter avec la plus grande circonspection les raisons avancées pour justifier de pareilles mesures* ». ³³ Dans d'autres cas, la CourEDH a estimé que les considérations invoquées par l'État défendeur étaient fondées sur les motifs impérieux d'intérêt général requis pour justifier l'effet rétroactif de la loi. ³⁴

74. La Justification renvoie à un article ³⁵ qui cite la jurisprudence de différents pays ainsi que de la CourEDH, dans laquelle certains critères ont été retenus pour permettre à une loi d'avoir un effet rétroactif (par exemple, la réalisation des objectifs légitimes du législateur, l'intérêt public, l'existence d'un intérêt de confiance entre les parties). Selon cet article, le principe de non-rétroactivité n'a pas pris la forme d'un principe général de droit contraignant en droit administratif : il n'existe que quelques États dans lesquels le principe s'applique indifféremment en droit administratif et en droit pénal. Les États-Unis interdisent de rendre illégale une conduite qui ne l'était pas lorsqu'elle a été exécutée, sans identifier de domaine spécifique du droit (mais les tribunaux ont limité l'interdiction aux lois pénales). La plupart des pays n'ont pas de dispositions explicites relatives à la non-rétroactivité en dehors du droit pénal ; cependant, en droit fiscal, l'application rétroactive est courante (par exemple, en Australie, en France, au Royaume-Uni). La Cour européenne des droits de l'homme s'est fondée sur certains facteurs pour décider de la légalité de l'application rétroactive d'une loi, mais elle laisse ouverte la possibilité qu'une législation rétroactive soit jugée inadmissible lorsque ces facteurs ne sont pas présents.

75. Selon la Justification, la jurisprudence de la CourEDH suggère que les mesures administratives rétroactives proportionnées sont généralement valables. À l'inverse, si ces mesures ont un caractère confiscatoire et punitif, elles sont susceptibles d'être annulées (par exemple parce que la rétroactivité à effet punitif peut être contraire au respect de la confiance légitime). En dehors du domaine du droit pénal, les systèmes juridiques nationaux vont de l'interdiction générale de la rétroactivité à la spécification de certains domaines du droit ou de

³¹ CourEDH, Affaires Zielinski, Pradal, Gonzalez et Autres c. France, 28 octobre 1999 (requêtes n° [24846/94](#) et [34165/96](#) à [34173/96](#)), paragraphe 57; Affaire Scordino c. Italy (no.1), 29 mars 2006 (requête n° 36813/97), paragraphe 126.

³² CourEDH, Affaire Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. et Autres c. Italie, 24 juin 2014 (requête n° [48357/07](#), [52677/07](#), [52687/07](#) et al., paragraphes 76 et 88-89.

³³ CourEDH, Affaire National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni, 23 octobre 1997 (requête n° 117/1996/736/933-935), paragraphe 112.

³⁴ Voir Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (volet civil); CEDH, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni, 23 octobre 1997 (requête n° 21319/93, 21449/93 et 21675/93), paragraphe 112; Affaire Forrer-Niedenthal c. Allemagne, 2003, paragraphe 64; Affaire OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Blanche de Castille et Autres c. France, 2004, paragraphes 71-72; Affaire EEG-Slachthuis Verbist Izegem c. Belgique (dec.), 2005; Affaire Hôpital local Saint-Pierre d'Oléron et Autres c. France, 2018, paragraphes 72-73.

³⁵ Kryvoi/Matos, *Non-Retroactivity as a General Principle of Law*, 2021 Utrecht Law Review, 17(1), 46-58.

conséquences où elle est autorisée et où la nécessité de la non-rétroactivité est mise en balance avec d'autres considérations légitimes d'ordre public.³⁶

76. Dans un arrêt cité dans la Justification, la CourEDH a traité de la rétroactivité dans le contexte des procédures disciplinaires.³⁷ Elle a estimé - tout en se référant à l'examen des biens accumulés antérieurement par les juges - que le processus d'évaluation des biens personnels ou familiaux accumulés au cours de la vie professionnelle d'un juge ne contredit pas l'article 6 de la CEDH du point de vue d'une prétendue violation du principe de sécurité juridique. Dans cette affaire récente, la CourEDH a estimé que les délais de prescription servent à assurer la sécurité juridique et à prévenir les injustices qui pourraient survenir si les tribunaux étaient tenus de se prononcer sur des événements qui se sont déroulés dans un passé lointain sur la base de preuves qui pourraient être devenues peu fiables en raison du passage du temps. Toutefois, étant donné que les biens personnels ou familiaux sont normalement accumulés au cours d'une vie professionnelle, des limites temporelles strictes pour leur évaluation restreindraient la capacité des autorités à évaluer la légalité des biens acquis.³⁸

77. En ce qui concerne les projets d'amendements, la Commission de Venise ne trouve pas les arrêts de la CourEDH mentionnés dans la Justification directement pertinents ou utiles dans ce contexte, car ils concernent des situations spéciales qui ne sont pas comparables à la situation traitée par les projets d'amendements, notamment les exigences d'incompatibilité.

78. Dans sa liste de contrôle de l'État de droit,³⁹ la Commission de Venise note que : « 62. *Une personne doit connaître par avance les conséquences de ses actes. La législation doit donc être prévisible (voir II.B.3 ci-dessus) et le droit, spécialement le droit pénal, non rétroactif. En droit civil et administratif, la rétroactivité peut aussi porter atteinte à des droits et intérêts juridiques.* Cependant, en dehors du droit pénal, la restriction rétroactive de droits de l'individu ou la création de nouvelles obligations peuvent être admissibles, mais uniquement dans l'intérêt public et dans le respect du principe de proportionnalité (même dans le temps). Le législateur ne devrait pas se mêler de la façon dont les cours et tribunaux appliquent la législation en vigueur. »

79. La Commission de Venise est opposée à l'effet rétroactif de la législation, comme elle l'a indiqué dans son précédent avis pour l'Arménie - Avis conjoint CDL-AD(2019)024 :

« 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 CJ. »⁴⁰ [c'est nous qui soulignons]

³⁶ Ibid, 51 f, 57 f.

³⁷ CourEDH, Affaire Xhoxhaj c. Albanie, 9 février 2021 (requête n° 15227/19).

³⁸ Ibid, paragraphe 348 f.

³⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007rev, Liste des critères de l'Etat de droit, p. 16.

⁴⁰ Ce qui précède n'exclut pas qu'un juge puisse être légitimement tenu d'expliquer les "changements" dans son patrimoine - une nouvelle obligation introduite par le Paquet - en relation avec l'acquisition de biens ou d'autres transactions qui ont eu lieu avant l'adoption de la nouvelle loi. Toutefois, l'obligation de démontrer l'origine légale de ces biens ou transactions ne devrait pas imposer une charge disproportionnée au juge, ne devrait concerner que les transactions particulièrement importantes et ne devrait pas concerner, par exemple, les biens que le juge ou sa famille possèdent depuis des décennies. L'obligation de fournir des explications doit rester raisonnable.

80. Cette question de la rétroactivité devrait être totalement exclue afin de s'assurer qu'elle ne crée pas d'autres défis possibles contre l'État arménien devant la CourEDH. Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une violation des normes européennes, il devra prouver des « *raisons impérieuses d'intérêt général* » ou des « *considérations d'intérêt public* » et répondre à l'exigence de prévisibilité.

7) Questions relatives à la compatibilité avec la Constitution

81. La Commission de Venise tient à souligner qu'il appartient à la Cour constitutionnelle arménienne d'évaluer la compatibilité des projets d'amendements avec la Constitution, et non à la Commission de Venise, qui se contente d'évaluer la situation telle qu'elle la voit et formule des recommandations sur la base de cette évaluation.

82. A cette fin, la Commission de Venise estime que les projets d'amendements relatifs à l'article 86 et à l'article 159 du Code judiciaire de 2020 ainsi qu'à l'article 12 de la loi sur la Cour constitutionnelle soulèvent de réels doutes quant à leur compatibilité avec l'article 164, partie 2 de la Constitution. Ce dernier prévoit qu'un juge ne peut être tenu pour responsable d'une opinion exprimée ou d'un acte judiciaire rendu au cours de l'administration de la justice, sauf s'il existe des éléments constitutifs d'un crime ou d'une violation disciplinaire.

83. Les projets d'amendements s'appuient sur l'article 164, partie 6, de la Constitution, qui permet de prescrire par la loi d'autres exigences d'incompatibilité qui ne sont pas énoncées dans la Constitution elle-même.

84. La délégation de la Commission de Venise a été informée au cours de ses réunions en ligne que le terme « conditions d'incompatibilité » se réfère et se limite aux activités ou au comportement d'un juge en dehors de sa vie professionnelle (c'est-à-dire en dehors de l'administration de la justice), qui ne sont pas compatibles avec leur position en tant que juge (voir l'article 5 du Code judiciaire de 2020). Il a été souligné qu'il en va de même pour tous les fonctionnaires. Cela indiquerait que l'article 164, partie 2 de la Constitution ne peut être annulé par l'article 164, partie 6 de la Constitution, car ils traitent de questions différentes.

85. En outre, il convient de mentionner que la Constitution arménienne interdit non seulement la rétroactivité dans la définition des crimes et l'imposition des peines (article 72 de la Constitution), mais aussi l'effet rétroactif des (autres) lois et actes juridiques qui détériorent la condition juridique d'une personne (article 73 de la Constitution). Cela semble exclure l'application rétroactive des dispositions des projets d'amendements.

V. Conclusion

86. La Commission de Venise se félicite de l'intention des autorités arméniennes de réformer le système judiciaire. Elle comprend également la motivation derrière la préparation des projets d'amendements, notamment pour libérer le système judiciaire de juges qui, dans le passé, ont commis de graves violations des droits de l'homme et ont ainsi sapé la confiance générale du public dans le système judiciaire.

87. La Commission de Venise n'est pas convaincue par la nécessité de nouvelles mesures préventives, car elles semblent déjà exister dans le Code judiciaire actuel, qui fournit des motifs solides pour tenir les juges responsables des violations des droits de l'homme qui se produiront à l'avenir. En outre, le nouveau Code pénal (article 482), qui entrera en vigueur le 1er juillet 2022, ainsi que l'ancien, qui est actuellement toujours en vigueur (article 352) prévoient des sanctions pénales pour les jugements manifestement injustes ou d'autres actes judiciaires, rendus à des « fins mercantiles » ou pour d'autres intérêts personnels. Bien que

cela ne couvre pas tous les cas de violations des droits de l'homme par des juges, ces normes prévoient des sanctions au moins pour les cas les plus graves et les plus évidents.

88. Il existe également une préoccupation générale concernant le positionnement de la nouvelle exigence d'incompatibilité dans le Code judiciaire (article 5, partie 1) et l'essence des conditions d'incompatibilité (article 164.6 de la Constitution). La nouvelle « condition d'incompatibilité » est une violation délibérée d'un droit humain fondamental qui constitue une violation des conditions d'incompatibilité. Toutefois, les conditions d'incompatibilité sont des obstacles à l'exercice d'activités autres que l'activité professionnelle du juge, ce qui est également conforme à l'approche juridique internationale. On peut donc se demander si les projets d'article 86, partie 3 et d'article 159, partie 2, du Code judiciaire et d'article 12, partie 2, de la loi sur la Cour constitutionnelle, s'inscrivent dans cette pratique.

89. Cependant, si ces projets d'amendements doivent être adoptés, il y a plusieurs préoccupations qui doivent être traitées :

- Le terme « *violation délibérée* » : il est important qu'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme contre l'Arménie ne soit pas utilisé comme seul fondement de la responsabilité d'un juge. La responsabilité ne devrait être fondée que sur la constatation par une juridiction nationale ou le Conseil judiciaire suprême agissant comme une cour, de l'intention (caractère délibéré) ou de la négligence grave d'un juge. En outre, le mot « délibéré » a été utilisé alors que le mot « intentionnel » est utilisé dans d'autres législations arméniennes, y compris dans le Code judiciaire, et est un terme défini. L'utilisation de deux termes différents soulève des inquiétudes en matière de sécurité juridique, car il n'est pas clair si la nouvelle exigence sera la même que l'ancienne dans le Code judiciaire. Ce point doit être clarifié.
- Le terme « *droit de l'homme fondamental* » : ces droits fondamentaux de l'homme doivent être clairement définis dans les projets d'amendements comme ceux stipulés dans les traités internationaux auxquels la République d'Arménie est partie, y compris la CEDH. Les projets d'amendements devraient introduire un seuil élevé définissant le niveau de violation ou introduire des sanctions graduées pour que toutes les violations ne se terminent pas par la fin des pouvoirs d'un juge. Pour cette dernière sanction, le seuil doit être une violation qui a entraîné une atteinte fondamentale aux droits et/ou libertés de l'homme (conformément à la définition dans l'article 142, partie 6 du Code judiciaire) et a été commise délibérément ou avec une négligence grave, c'est-à-dire manifestement incompatible avec la fonction judiciaire.
- L'expression « *juridiction internationale ou autre institution internationale* » : pour des raisons de clarté, si l'on entend par « juridiction internationale » la Cour européenne des droits de l'homme, il convient de l'indiquer explicitement dans les projets d'amendements. Les institutions internationales concernées doivent également être clairement énumérées. Sinon, cette partie devrait être supprimée.
- Le terme de violation délibérée « *par un juge* » : cela soulève, mais ne répond pas, à la question de l'attribution, c'est-à-dire de savoir qui (quel juge) peut être tenu responsable. Cela est particulièrement difficile dans les cas où les décisions sont rendues par des chambres de juges. Cette question doit être traitée de manière explicite.
- Procédure : quelles sont les règles de procédure qui s'appliqueront à la procédure conduisant à la cessation des pouvoirs d'un juge sur la base de ce nouveau motif d'incompatibilité ? Cela doit être prévu dans les projets d'amendements car, indépendamment de la clause *mutatis mutandis* prévue à l'article 159, partie 1 du Code judiciaire, il n'est pas clair quelles procédures et quels critères le Conseil supérieur de la

magistrature et la Cour constitutionnelle suivront pour qualifier les violations d'intentionnelles/délibérées. Cela devrait être clarifié.

- Législation rétroactive : la législation rétroactive devrait être totalement exclue afin de s'assurer qu'elle ne crée pas de nouveaux défis possibles contre l'État arménien devant la Cour européenne des droits de l'homme. Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une violation des normes européennes, il devra prouver des « *motifs impérieux d'intérêt général* » ou des « *considérations d'intérêt public* » et répondre à l'exigence de prévisibilité.

90. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités arméniennes pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.