



Strasbourg, 19 décembre 2022

CDL-AD(2022)044

Avis n°1101 / 2022

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 D'AMENDEMENTS
AU CODE JUDICIAIRE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 133^{ème} session plénière
(Venise 16-17 décembre 2022)**

Sur la base des observations de

**M. Bertrand MATHIEU (Membre, Monaco)
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente d'honneur, Pologne)
M. Gerhard REISSNER (Expert, DGI)**

Traduction provisoire

Ce document ne sera pas distribué lors de la réunion. Veuillez apporter cette copie.

www.venice.coe.int

Table of Contents

I. Introduction	3
II. Contexte.....	3
III. Analyse.....	4
A. Le pouvoir du ministre de la Justice d'engager une procédure disciplinaire	4
B. Le nouveau système d'appel	5
1. Éléments de la loi qui doivent être clarifiés	5
2. Conformité aux normes européennes.....	6
3. Limites constitutionnelles du modèle proposé	9
IV. Conclusion.....	11

I. Introduction

1. Par lettre du 25 août 2022, l'ancien ministre de la Justice d'Arménie, M. Karen Andreasyan, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi constitutionnelle visant à compléter et à modifier la loi constitutionnelle sur le code judiciaire (CDL-REF(2022)052, ci-après "le projet de loi").

2. M. Bertrand Mathieu, Mme Hanna Suchocka et M. Gerhard Reissner (l'expert de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit, DG I) ont fait office de rapporteurs pour cet avis conjoint. En raison des contraintes de temps, une visite des rapporteurs à Erevan a été remplacée par des réunions en ligne avec les autorités nationales compétentes et d'autres parties prenantes. Les réunions en ligne ont eu lieu le 4 novembre 2022 avec la participation des rapporteurs accompagnés de M. Grigory Dikov et de Mme Sopio Japaridze du Secrétariat. Les rapporteurs ont rencontré le ministre de la Justice d'Arménie par intérim, l'Assemblée nationale, les membres judiciaires du Conseil supérieur de la magistrature, le juge de la Cour de cassation et les représentants de la société civile. La Commission est reconnaissante au bureau du Conseil de l'Europe à Erevan pour l'excellente organisation des réunions en ligne.

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

4. Le présent avis conjoint a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des réunions en ligne. Le ministère de la Justice d'Arménie a soumis des commentaires écrits sur le projet d'avis. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion de la sous-commission de la justice le 15 décembre 2022. Après un échange de vues avec M. Artyom Suján, conseiller du ministre de la Justice d'Arménie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 133^e session plénièrerd (Venise, 16-17 décembre 2022).

II. Contexte

5. Comme l'a noté la Commission de Venise dans ses précédents avis, il existe une méfiance générale du public à l'égard du pouvoir judiciaire en Arménie. En particulier, de nombreux interlocuteurs considèrent le système actuel de responsabilité disciplinaire des juges comme inefficace et trop protecteur pour les juges. Après la "révolution de velours" de 2018, le nouveau gouvernement a envisagé de soumettre tous les juges à un examen approfondi,¹ puis a proposé de redéfinir les exigences en matière d'incompatibilité avec effet rétroactif.² Toutefois, à la suite du dialogue en cours avec le Conseil de l'Europe,³ les autorités arméniennes ont abandonné ces plans radicaux et, à la place, ont élaboré un ensemble de mesures moins radicales qui viseraient *notamment* à améliorer les mécanismes de responsabilité disciplinaire des juges. Le 21 juillet 2022, le gouvernement arménien a approuvé la stratégie de réformes judiciaires et juridiques pour 2022 - 2026 et le plan d'action qui en découle.⁴ La Commission de Venise se félicite de l'ouverture des autorités arméniennes à un véritable dialogue avec le Conseil de l'Europe, et de leurs efforts continus pour améliorer le système de gouvernance judiciaire conformément aux normes européennes, dans les limites fixées par la Constitution nationale, et compte tenu du contexte juridique et politique global du pays.

¹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)024](#), Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), sur les amendements au Code judiciaire et à quelques autres lois, paras. 12-13.

² Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)002](#), Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), sur les projets de loi portant modification de la loi constitutionnelle sur le code judiciaire et de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle, paragraphes 19-21. 19-21.

³ Il s'agissait notamment de la révision du Code judiciaire menée par M. Gerhard Reissner (ancien président du Conseil consultatif des juges européens) et M. Duro Sessa (ancien président du Conseil consultatif des juges européens, président de la Cour suprême de Croatie), dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe "Soutien à la réforme judiciaire - Renforcer l'indépendance et le professionnalisme du pouvoir judiciaire en Arménie".

⁴ Décision du gouvernement n° 1133-L.

6. Deux éléments du mécanisme disciplinaire actuel ont fait l'objet de discussions particulières entre le Conseil de l'Europe et les autorités arméniennes : le pouvoir du ministre de la Justice d'engager des procédures disciplinaires contre des juges, et l'absence d'un système approprié de révision en appel des décisions du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire.

III. Analyse

A. Le pouvoir du ministre de la Justice d'engager une procédure disciplinaire

7. En vertu du Code judiciaire actuellement en vigueur (ci-après "le CJ"), trois acteurs peuvent engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge : la Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges (la CED), le ministre de la Justice et la Commission pour la prévention de la corruption.⁵ L'organe qui décide de la responsabilité disciplinaire des juges est le Conseil supérieur de la magistrature (ci-après "le CSM"), qui est composé de cinq juges élus par l'Assemblée générale des juges et de cinq éminents avocats élus par l'Assemblée nationale.⁶

8. En vertu du projet de loi, le ministre de la Justice conserve le pouvoir d'engager une procédure disciplinaire devant le CSM. Si un tel pouvoir du ministre n'est pas inconnu dans d'autres pays et n'est pas en soi en contradiction avec les normes européennes, dans le contexte arménien, il a suscité des critiques de la part du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) dans son évaluation⁷ et ses rapports de conformité,⁸ et de la Commission de Venise.⁹ Cette dernière a notamment recommandé, à la lumière de la réforme de l'CED (qui a abouti à l'inclusion de deux membres externes non juges dans la composition de l'CED),¹⁰ qu'il soit "possible d'envisager que le pouvoir du ministre puisse être progressivement supprimé une fois que le nouveau système sera opérationnel".¹¹

9. La Commission de Venise est consciente que dans certains ordres juridiques européens, notamment dans les pays post-soviétiques, le pouvoir du ministre de la Justice d'engager des procédures disciplinaires et de mener des enquêtes dans des affaires disciplinaires a parfois été instrumentalisé afin d'intimider les juges.¹² Même si des revendications à cet égard n'ont pas été

⁵ Ce dernier ne peut engager que des poursuites disciplinaires liées à des infractions aux obligations de déclaration de patrimoine. Article 145 partie 1.1. JC.

⁶ Article 174 parties 2 et 3 de la Constitution.

⁷ Voir GRECO, [Rapport d'évaluation Arménie](#), quatrième cycle d'évaluation, adopté les 12-16 octobre 2015.

⁸ Voir GRECO, [Rapport de conformité intérimaire Arménie](#), Quatrième cycle d'évaluation, adopté les 20-22 septembre 2021, paras. 41 et 43.

⁹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)019](#), Arménie - Avis sur le projet de code judiciaire, et [CDL-AD\(2019\)024](#), précité.

¹⁰ Dans son avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges du Monténégro (CDL-AD(2022)050), la Commission de Venise a souligné qu'une violation du code d'éthique ne devrait pas constituer en soi une infraction disciplinaire (paragraphe 57). En outre, la Commission de Venise a recommandé que la Commission du Code de déontologie ne soit pas impliquée dans le déclenchement d'affaires disciplinaires, mais qu'elle puisse plutôt "informer" le Conseil judiciaire des comportements susceptibles d'entraîner une responsabilité disciplinaire (paragraphe 59). La Commission de Venise note que le système arménien est très différent : alors qu'au Monténégro, le pouvoir d'engager une procédure disciplinaire devant le Conseil judiciaire appartient à de nombreux acteurs (en vertu des projets d'amendements proposés - à chaque membre du Conseil, aux présidents des tribunaux, à la Commission d'éthique, etc.), en Arménie, ce pouvoir n'appartient qu'au ministre, à la commission anti-corruption (pour un nombre limité de motifs) et au CED. En outre, en vertu du code judiciaire arménien, les infractions disciplinaires et les questions d'éthique sont clairement séparées (voir l'article 68, paragraphe 3, du code judiciaire). Enfin, les compétences essentielles des deux commissions sont différentes : au Monténégro, la commission du code d'éthique est principalement chargée de veiller au respect des normes éthiques, tandis que le CED en Arménie a pour mandat explicite d'engager des procédures disciplinaires. Par conséquent, la Commission de Venise n'a pas émis d'objection quant au rôle du CED de porter des affaires disciplinaires devant le CJS.

¹¹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)024](#), précité, para. 30.

¹² Voir, par exemple, la discussion sur le système polonais où l'article 112b, para 1 de la loi sur les tribunaux ordinaires stipule que "le ministre de la Justice peut désigner un médiateur disciplinaire du ministre de la Justice pour traiter une affaire spécifique impliquant un juge. La nomination de l'ombudsman disciplinaire du ministre de la Justice exclut tout autre ombudsman de prendre des mesures dans cette affaire", in K. Wąsowska, *System*

soulevées jusqu'à présent, et même si l'implication du ministre est actuellement considérée comme un outil permettant de lutter contre le corporatisme judiciaire, comme l'ont suggéré certains interlocuteurs, dans une perspective à plus long terme, il serait préférable de retirer ce pouvoir au ministre, dès que d'autres mécanismes - à savoir la CED - auront prouvé leur efficacité.¹³

B. Le nouveau système d'appel

10. Le projet de loi introduit un nouveau mécanisme d'appel contre les décisions en matière disciplinaire. Actuellement, le CSM statue sur les affaires disciplinaires en formation plénière, avec un minimum de 6 membres présents.¹⁴ Pour soumettre un juge à une responsabilité disciplinaire ou le révoquer, une majorité simple des voix est actuellement requise.¹⁵ La décision du CSM entre en vigueur dès son prononcé¹⁶ bien que la loi prévoit un recours que la loi appelle un "appel" mais qui est limité aux situations suivantes : lorsque des preuves ou des circonstances essentielles sont apparues que la personne faisant appel n'a pas présentées auparavant en raison de circonstances indépendantes de sa volonté et qui auraient pu raisonnablement affecter la décision initiale.¹⁷

11. Le projet de loi propose de diviser le CSM plénier en deux collèges. Les affaires disciplinaires seront d'abord examinées par un panel de quatre membres du CSM (le panel de première instance). Ce panel comprendra deux membres judiciaires (élus par l'Assemblée générale des juges) et deux membres non professionnels (élus par l'Assemblée nationale). Ce panel sera formé par tirage au sort comme prescrit par le CJS (projet d'amendement de l'article 141 du CJ, nouveaux paragraphes 1.1, 1.4 et 1.5). Le projet de loi déclare explicitement que chacun des panels agit au nom du CSM, tout en "agissant comme le Conseil supérieur de la magistrature".¹⁸ Les parties à une procédure disciplinaire auront le droit d'interjeter appel de la décision rendue par le panel de première instance. Ces appels seront examinés par le panel de deuxième instance composé des membres restants du CSM (ceux qui n'ont pas participé à l'adoption de la décision par le premier panel).

1. Éléments de la loi qui doivent être clarifiés

12. Avant de passer à l'analyse de la substance des changements proposés, la Commission de Venise note que certains éléments du nouveau mécanisme de recours doivent être clarifiés dans la loi.

13. Les règles relatives à la composition de la commission de première instance (le nombre de juges et de membres non professionnels, la méthode de formation de la commission (par tirage au sort) sont plus claires que les règles relatives à la composition de la commission de deuxième instance. Il est entendu que la commission de deuxième instance est composée des six membres restants du CSM qui ne siégeaient pas dans la commission de première instance, mais le texte de loi devrait être plus clair sur ce point. Ainsi, par exemple, si un membre tiré au sort pour siéger à la commission de première instance ne pouvait pas prendre part à l'examen de l'affaire (pour des raisons autres que le conflit d'intérêts), serait-il membre de la seconde commission ?

dyscyplinarny sędziów pod kontrolą Ministra Sprawiedliwości (Système disciplinaire des juges sous le contrôle du ministre de la Justice), in *For Analiza*, 15 février 2019.

¹³ La Commission de Venise a expliqué sa position dans un récent avis sur le Liban où elle a souligné que "si seul le ministre peut déclencher une procédure disciplinaire, cela peut être problématique". Toutefois, "ce que la Commission de Venise recherche [...], c'est un système équilibré dans lequel le pouvoir d'enquêter sur les plaintes disciplinaires [contre les juges] et de saisir [un organe disciplinaire] n'appartient ni exclusivement au ministère [...] ni exclusivement aux juges eux-mêmes". Voir Commission de Venise, CDL-AD(2022)020, Liban - Avis sur le projet de loi sur l'indépendance des tribunaux judiciaires, para. 71.

¹⁴ Article 92 (2) du CJ.

¹⁵ Article 94 (6) du CJ ; il semble y avoir une divergence entre le texte arménien (exigeant la majorité des membres participants du CSM avec un minimum de 5 voix en faveur) et la traduction anglaise (exigeant la majorité de tous les membres, c'est-à-dire 6 voix en faveur).

¹⁶ Article 155 (7) du CJ.

¹⁷ Article 156.1 (1) du CJ.

¹⁸ Article 141 (1) p. 1.2 et article 156.2. (3) du CJ

14. Le nouvel article 156.2 para. 4 prévoit le report de l'examen d'un recours pour un maximum de trois mois si le nombre de membres est inférieur à cinq. Toutefois, le même article prévoit des exceptions lorsque la commission de deuxième instance peut fonctionner avec moins de cinq membres (lorsque la commission n'est pas reconstituée dans le délai fixé par la loi et en cas de récusation ou d'auto-récusation d'un membre de la commission). Il est nécessaire de stipuler clairement si le quorum de la chambre d'appel peut être inférieur à cinq membres.

15. Enfin, il est nécessaire de s'assurer que les amendements proposés aux procédures disciplinaires sont correctement reflétés dans d'autres articles du CJ qui, par endroits, font toujours référence au CSM plénier en tant qu'organe de décision (voir, par exemple, l'article 151 (1)).

2. Conformité aux normes européennes

16. Comme il ressort de la note explicative du projet de loi, le nouveau mécanisme d'appel contre les décisions du CSM en matière disciplinaire était censé répondre aux critiques exprimées précédemment à cet égard par la Commission de Venise¹⁹ et le GRECO.²⁰ Ainsi, dans les deux précédents avis sur le Code judiciaire arménien (de 2017 et de 2019), la Commission de Venise a fait valoir que l'obligation des États membres de disposer d'un mécanisme d'appel approprié peut sans doute être dérivée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et est plus clairement formulée dans un certain nombre d'autres instruments européens applicables. La Commission de Venise a suggéré d'envisager d'autres solutions telles que " la création d'une chambre d'appel spéciale pour les questions disciplinaires au sein du CSM " (voir paragraphe 150 de l'avis de 2017). Quant au GRECO, il a recommandé dans son rapport de 2015 de " garantir [...] la possibilité pour les juges de contester les décisions disciplinaires *devant un tribunal* " (italique ajouté). En septembre 2021, le GRECO a publié son rapport de conformité intermédiaire,²¹ dans lequel il a réitéré sa préoccupation quant à l'absence de possibilité de contester une décision disciplinaire, y compris la révocation.²²

17. Les recommandations précédentes du GRECO et de la Commission de Venise étaient fondées sur les normes européennes en matière d'indépendance judiciaire et de procès équitable. Toutefois, il convient d'établir une distinction importante entre le droit à un *contrôle judiciaire* d'une sanction disciplinaire et le droit de disposer de *deux degrés de juridiction en la matière* - le droit d'appel *stricto sensu*.

18. Le droit à un contrôle judiciaire d'une sanction disciplinaire peut découler de l'article 6 de la CEDH. Toutefois, l'article 6 n'exige pas un *recours* contre une décision disciplinaire si cette décision a elle-même été rendue par un organe judiciaire.²³

19. En vertu de la Constitution et de la loi, le CSM en matière disciplinaire agit comme un tribunal. Il appartient en dernier ressort à la Cour européenne des droits de l'homme de

¹⁹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)019](#) et [CDL-AD\(2019\)024](#).

²⁰ Voir GRECO, [Rapport d'évaluation Arménie](#), quatrième cycle d'évaluation, adopté les 12-16 octobre 2015.

²¹ Voir GRECO, [Rapport de conformité intérimaire Arménie](#), Quatrième cycle d'évaluation, adopté les 20-22 septembre 2021.

²² Selon la recommandation VII, "le GRECO a recommandé de réformer les procédures de recrutement, de promotion et de révocation des juges, notamment en i) renforçant le rôle du pouvoir judiciaire dans ces procédures et en réduisant le rôle du président de la République et en lui demandant de motiver par écrit ses décisions et ii) en veillant à ce que toute décision prise dans le cadre de ces procédures puisse faire l'objet d'un recours devant un tribunal."

²³ Cette approche peut être illustrée par l'affaire *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* qui concernait l'absence de recours approprié contre une décision du Conseil supérieur de la magistrature dans une affaire disciplinaire contre le juge. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a conclu dans cette affaire que, puisque le Conseil supérieur de la magistrature portugais - *Conselho Superior da Magistratura*, le CSM - était un organe administratif, l'article 6 § 1 exigerait "un contrôle ultérieur par un organe judiciaire de pleine juridiction" des sanctions disciplinaires imposées à un juge. Voir CourEDH, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, nos 55391/13, 57728/13 et 74041/13, arrêt de grande chambre du 6 novembre 2018, § 132. Voir également CourEDH, *Kozan c. Turquie*, n° 16695/19, arrêt de chambre du 1er mars 2022, *Grzęda c. Pologne*, n° 43572/18, arrêt de grande chambre du 15 mars 2022 et *Żurek c. Pologne*, n° 39650/18, arrêt de chambre du 16 juin 2022.

décider si le Conseil supérieur de la magistrature arménien est un "tribunal" au sens de l'article 6 (voir paragraphe 34 de l'avis de 2019), mais la Commission de Venise peut répondre par l'affirmative à cette question, car le Conseil supérieur de la magistrature possède toutes les caractéristiques principales d'un organe judiciaire, tant sur le plan institutionnel que procédural.²⁴

20. En résumé, de l'avis de la Commission de Venise, l'absence de recours devant un tribunal contre les décisions du CSM en matière disciplinaire ne pose pas de problème du point de vue de la CEDH. Toutefois, même si le système actuel n'est pas en conflit avec l'article 6 de la CEDH, il pourrait ne pas respecter d'autres normes du Conseil de l'Europe.

21. En particulier, dans sa Recommandation CM/Rec(2010)12, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (le CM) a indiqué que les procédures disciplinaires à l'encontre des juges " devraient être conduites par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et donner au juge le *droit de contester la décision et la sanction* " (italique ajouté).²⁵ Cette recommandation est conforme aux Principes fondamentaux des Nations Unies sur l'indépendance de la magistrature, qui soulignent que les décisions prises dans le cadre d'une procédure disciplinaire doivent faire l'objet d'un examen indépendant (principe 20).

22. D'autres institutions européennes préconisent une norme encore plus stricte dans ce domaine. Ainsi, l'Avis n° 10 (2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) insiste sur le fait que "certaines décisions du Conseil de la Justice en matière de [...] discipline et de révocation des juges devraient [...] être soumises à la possibilité d'un *contrôle juridictionnel*" (italique ajouté).²⁶ L'Avis n° 24 (2021) du CCJE réaffirme que les décisions relatives à la carrière des juges affectent les droits protégés par la CEDH et que, par conséquent, les juges " doivent avoir droit à un contrôle juridictionnel ". En outre, " une attention particulière doit être accordée à l'indépendance et à l'impartialité de toute juridiction examinant le bien-fondé des décisions du Conseil, y compris l'indépendance vis-à-vis du Conseil lui-même. "²⁷ Ainsi, pour le CCJE, le droit de " *contester la décision et la sanction* " (requis par la Recommandation du CM) devrait prendre la forme d'un droit d'appel *devant un tribunal*.

23. La Commission de Venise elle-même, dans un certain nombre d'avis, a recommandé d'introduire un recours de plein droit devant un tribunal contre la décision d'un conseil supérieur de la magistrature.²⁸ Dans le contexte arménien, la solution la plus évidente serait de prévoir un droit de recours devant une juridiction ordinaire, le plus naturellement la Cour de cassation. Cette option a été suggérée dans l'avis de 2017.²⁹ Comme le montre l'étude comparative menée par le ministère de la Justice et résumée dans la note explicative du projet de loi, un recours devant

²⁴ Ainsi, le SJC est défini comme un organe d'État "indépendant" (article 173), et cette indépendance est assurée en particulier par sa conception institutionnelle. Ses membres - tant judiciaires que non judiciaires (" avocats réputés ") - jouissent d'une stabilité d'occupation suffisante (mandat non renouvelable de cinq ans - voir l'article 174 (4) de la Constitution) et bénéficient de garanties suffisantes contre la révocation arbitraire (voir les articles 85 et suivants du CC, avec d'autres références). Ils reçoivent une rémunération appropriée (voir l'article 83 (2) de la CC) et sont soumis à des règles d'incompatibilité strictes et, lorsque le CJS examine des affaires disciplinaires, la possibilité de récusation et d'auto-récusation des membres est prévue (article 88 de la CC). Lorsque le CSJ examine des affaires disciplinaires, il suit une procédure qui prévoit toutes les garanties essentielles d'un procès équitable pour le juge concerné (voir chapitres 19 et 20 du CC). La SCJ doit rendre des décisions motivées dans les affaires disciplinaires (article 155 du CC).

²⁵ Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : Indépendance, efficacité et responsabilités, adoptée le 17 novembre 2010, para. 69.

²⁶ Voir l'Avis n°10(2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société, adopté les 21-23 novembre 2007, para.39.

²⁷ Avis du CCJE n° 24 (2021) : L'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphe 15.

²⁸ Voir notamment, Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), Rapport sur les nominations judiciaires par la Commission de Venise, para. 25 ; voir également [CDL-AD\(2014\)008](#), Avis sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine, para. 92 et 110 ; [CDL-AD\(2016\)009](#), Avis final sur les projets révisés d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, para. 62

²⁹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)019](#), paragraphe 149.

une autorité judiciaire suprême, le plus souvent devant la Cour suprême contre les décisions d'un conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire existe dans onze États membres inclus dans l'étude. Seuls deux États membres ont opté pour un recours *au sein de* l'organe qui avait statué sur l'affaire disciplinaire en première instance (Ukraine et Estonie).

24. Cependant, comme l'expliquent les rédacteurs, donner à la Cour de cassation le pouvoir de connaître des recours contre les décisions disciplinaires à un organe extérieur au CSM peut être constitutionnellement impossible. L'article 175, paragraphe 1, points 7 et 8, de la Constitution confie au CSM le pouvoir *exclusif* de décider des mesures disciplinaires et des licenciements. Dans ses décisions SDO-1488 et SDO-1063, la Cour constitutionnelle a soutenu que la Constitution excluait toute possibilité de faire appel des décisions du CJS auprès d'une autorité (judiciaire) externe.

25. À l'époque de l'avis de 2017, la Commission de Venise a proposé une lecture moins rigide de la Constitution (voir paragraphe 148), qui ouvrirait une possibilité de recours contre les décisions du CSM devant la Cour de cassation. Dans le même temps, la Commission de Venise a reconnu - et tient toujours à cette position de principe - que le dernier mot dans de telles discussions appartient à la Cour constitutionnelle. La Commission observe également que la recommandation d'introduire le droit d'appel n'a pas été incluse dans la Constitution révisée, malgré une recommandation claire à cet effet dans l'avis de 2015 de la Commission de Venise sur la réforme constitutionnelle.³⁰ Cela implique que ne pas donner à la Cour de cassation le pouvoir d'examiner les recours contre les décisions du CSM en matière disciplinaire était un choix conscient du législateur constitutionnel.

26. Cela signifie que d'autres solutions, n'impliquant pas un recours devant un tribunal, devraient être explorées. Comme le note l'avis de 2019, " la recommandation du CM sera respectée s'il existe une possibilité de contester la sanction - mais il n'est pas précisé si l'organe qui entend un recours doit être une juridiction " (paragraphe 35). C'est ce que propose le projet de loi en cours d'examen.

27. Le futur mécanisme n'introduit pas le "droit d'appel" au sens d'un examen par une instance d'appel distincte, comme le prévoient la plupart des ordres juridiques nationaux, où l'instance d'appel est institutionnellement distincte de la première instance et composée de juges (souvent plus anciens) qui occupent leur poste de manière permanente. Au contraire, dans le modèle proposé, les deux instances sont composées des membres du même corps, et il n'y a pas d'affectation permanente à l'une des deux chambres.

28. Comme expliqué à la Commission, ce modèle s'inspire du mécanisme de la Cour européenne des droits de l'homme, où les arrêts rendus par chacune des chambres de la Cour (composées de 7 juges) peuvent être révisés par une Grande Chambre (composée de 17 juges dont la plupart sont tirés au sort spécifiquement pour chaque affaire particulière).

29. Cela dit, la forme proposée pour le réexamen en appel permet au juge concerné de faire examiner son affaire par une commission de deuxième instance composée différemment, qui compte davantage de membres et qui peut revoir les conclusions tant factuelles que juridiques de la commission de première instance. Pour la Commission de Venise, ce modèle répond à l'essence de la recommandation du CM, qui est de donner au juge la possibilité de "*contester la décision et la sanction*" dans une affaire disciplinaire.

30. La possibilité d'avoir une composition fixe des chambres de première et de deuxième instance - ce qui rapprocherait le modèle proposé d'un mécanisme d'appel classique - a été discutée avec plusieurs interlocuteurs. Toutefois, comme cela a été expliqué à la Commission, ce modèle serait critiquable, car il créerait une relation hiérarchique entre les membres du CSM, qui sont considérés comme égaux à tous autres égards. Par conséquent, la solution

³⁰ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)037](#), Premier avis sur le projet d'amendements à la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, para. 153

actuelle de panels créés sur une base *ad hoc* (comme à la Cour européenne des droits de l'homme) est plus respectueuse des dispositions constitutionnelles relatives au Conseil supérieur de la magistrature.

31. En résumé, le mécanisme proposé de recours contre les décisions disciplinaires met le système arménien en conformité avec la recommandation CM/Rec(2010)12. La norme plus stricte d'un "recours devant un tribunal" préconisée par certains autres organes européens pourrait nécessiter une modification de la Constitution, ce qui, comme l'a compris la Commission de Venise, est une entreprise politiquement difficile pour le moment. Par conséquent, le modèle proposé peut être considéré comme une solution de compromis acceptable qui satisfait à la norme européenne essentielle, tout en restant dans les limites fixées par la Constitution.

3. Limites constitutionnelles du modèle proposé

32. Certains des interlocuteurs ont fait valoir que le système proposé des deux panels au sein du CSM pourrait être inconstitutionnel pour d'autres raisons. Selon eux, la Constitution exige que les décisions disciplinaires soient toujours prises par le SJC dans sa composition plénière, à la majorité simple. Diviser la plénière en deux panels produirait des résultats incompatibles avec la conception constitutionnelle.

33. Ce type d'argument a déjà été examiné par la Commission de Venise dans un certain nombre d'avis concernant d'autres pays, dans le contexte de la "dilution" présumée du mandat d'un organe constitutionnel dans la législation.³¹ Ainsi, en ce qui concerne le Conseil supérieur des procureurs (le CSP) de la République de Moldova, la Commission de Venise a noté que la loi peut prendre des dispositions institutionnelles dans les limites fixées par la Constitution, notamment en créant des "groupes, comités, etc. "qui "contribuent aux travaux du CPS ou auxquels le CPS peut déléguer une partie de ses pouvoirs". Toutefois, il convient de respecter la configuration constitutionnelle fondamentale de ces organes en termes de composition et de proportions.

34. D'un point de vue comparatif, il n'est pas inhabituel que des sous-comités des conseils de la magistrature s'occupent de certaines tâches, tandis que d'autres tâches sont réservées à la séance plénière du conseil. Ces questions peuvent être réglementées par la loi, même si la Constitution est muette sur une telle répartition des tâches. Toutefois, le législateur ne devrait pas créer de nouveaux organes afin de contourner les limites constitutionnelles et de perturber l'équilibre des pouvoirs qui se reflète dans la composition du CSM.

35. La Commission de Venise souligne que le mécanisme proposé dans le projet de loi est conçu pour *respecter* cet équilibre. Les deux panels sont composés d'un nombre égal de membres judiciaires et non judiciaires du CSM, reflétant ainsi la composition "plénière" de cet organe.³² En outre, la composition des deux panels est décidée par tirage au sort, ce qui (s'il est correctement mis en œuvre) exclut le risque de manipulations qui affecteraient la composition des deux panels.

36. La scission du CJS plénier en deux collèges pourrait néanmoins avoir des *conséquences involontaires* qui pourraient soulever des questions d'ordre constitutionnel.

37. Ainsi, dans le modèle actuel, un juge peut être mis en cause sur le plan disciplinaire par un vote majoritaire du CSM plénier. Selon le mécanisme proposé, en cas de vote partagé dans chaque collège, la décision doit être considérée comme prise en faveur du juge. Cela peut apparaître comme une règle fixant un standard élevé pour la protection de l'indépendance

³¹ Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)034](#), République de Moldova - Mémoire d'amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur les amendements à la loi sur le bureau du procureur, paragraphe 27.

³² Cet équilibre peut être perturbé si certains des membres ne participent pas à l'examen de l'affaire ou se retirent, mais cela peut également se produire avec le CJS plénier.

judiciaire, mais dans la pratique, cela peut conduire au résultat inverse, en raison d'une combinaison possible de majorités dans deux panels.

38. Ainsi, dans le futur système, il pourrait arriver que la responsabilité disciplinaire d'un juge ne soit prononcée que par quatre voix sur dix. Cela se produirait si le premier collège décidait d'acquitter le juge concerné par quatre voix contre zéro, mais que le deuxième collège décidait de le condamner par quatre voix contre deux. Si la décision du deuxième panel devait prévaloir, le juge serait condamné à une responsabilité disciplinaire même si six membres du CSM ont voté pour son acquittement. Cela peut être en contradiction avec la lecture la plus évidente de la Constitution selon laquelle une majorité de voix est nécessaire pour condamner un juge.

39. Dans ses commentaires écrits, le ministère arménien de la Justice a fait valoir qu'un tel résultat ne serait pas contraire à la Constitution. Tout d'abord, la Constitution délègue à la loi la définition des procédures de prise de décision au sein du CSM. Dans certaines situations, une décision - y compris une décision dans une affaire disciplinaire - peut être prise avec le soutien de moins de six membres du CSM, ce qui ne soulève manifestement aucun problème de constitutionnalité. Le ministère a donné un exemple de décisions prises par la majorité des membres présents, ce qui ne signifie pas nécessairement la majorité de tous les membres.

40. La Commission de Venise prend note de cet argument. Cependant, dans l'exemple donné par les autorités arméniennes, les votes de ceux qui n'ont pas participé à la prise de décision ne sont pas comptés, de sorte que personne ne sait quelle serait leur position dans l'affaire. Dans l'exemple analysé par la Commission de Venise ci-dessus, au para. 38, les membres qui ont participé au vote à deux niveaux donneraient plus de voix en faveur d'un acquittement, mais au final, le juge serait néanmoins condamné par la majorité des voix du second collège. Une telle situation se produirait tôt ou tard parce qu'une circonscription unique est divisée en deux circonscriptions, avec deux majorités distinctes.

41. Dans la plupart des systèmes d'appel nationaux, la décision d'une cour d'appel prévaut toujours, quel que soit le vote des juges de première instance. Le projet de loi crée un système *sui generis* qui doit rester dans les limites de la Constitution, et qui est donc différent d'un appel classique. La Commission de Venise n'exclut pas que ce système reste dans les limites de la Constitution même s'il risque de produire le résultat décrit ci-dessus. Il appartient à la Cour constitutionnelle de décider si l'arrangement institutionnel introduit par les projets d'amendements est constitutionnel ou non, et la Commission de Venise ne souhaite pas prendre position sur cette question. Cependant, la question de l'inconstitutionnalité *peut* se poser, et il pourrait être sage pour le législateur de l'anticiper et d'envisager d'améliorer encore le modèle proposé.

42. Cela peut nécessiter des solutions peu orthodoxes. Par exemple, la loi pourrait établir une *majorité flexible* au sein du panel de seconde instance.³³ Dans un tel modèle, pour condamner un juge pour une infraction disciplinaire, deux majorités seraient requises : la majorité globale des membres ayant participé au vote aux deux niveaux, et la majorité dans le second panel. Par ailleurs, le droit d'appel pourrait être accordé uniquement au juge concerné et non au ministre, puisque ce dernier fait partie de l'exécutif.

43. La Commission de Venise est consciente que ces deux propositions créent une certaine asymétrie en faveur du juge. On peut faire valoir que si l'une ou l'autre de ces propositions était mise en œuvre, elle fixerait un seuil trop élevé pour engager la responsabilité disciplinaire des juges. Néanmoins, au moins la double majorité/appel asymétrique exclurait le risque de condamnation par une minorité de voix, décrit ci-dessus. En effet, il serait beaucoup plus simple de prévoir un recours devant une cour de justice, mais cela ne peut se faire sans modifier la Constitution. Par conséquent, les solutions proposées peuvent être la seule option viable dans les circonstances.

³³ C'est-à-dire que pour renverser une décision unanime du premier collège de quatre membres en faveur du juge, le deuxième collège devrait voter à l'unanimité contre le juge.

44. La Commission de Venise souligne qu'elle ne recommanderait pas nécessairement cette solution dans d'autres ordres juridiques. De manière générale, pour qu'une procédure disciplinaire soit efficace, la majorité/quorum de décision ne doit pas être trop élevée, mais ce qui est "trop élevé" dépend de la culture juridique de chaque pays, et en particulier de la pratique dominante des organes disciplinaires (qui peuvent parfois surprotéger les juges). Comme l'a souligné le ministère de la Justice dans ses commentaires écrits, la Commission de Venise a précédemment noté que la majorité des 2/3 du Conseil requise pour engager la responsabilité disciplinaire d'un juge peut être considérée comme un seuil très élevé. Le ministère a également indiqué que dans d'autres avis, la Commission de Venise s'est prononcée contre un quorum élevé qui augmente le risque de *non liquet*.³⁴ Cependant, le modèle "asymétrique" décrit par la Commission de Venise ci-dessus n'exige pas nécessairement que les 10 membres participent à la prise de décision à deux instances : le quorum peut être inférieur à 10. De plus, le modèle de double majorité proposé par la Commission de Venise ci-dessus n'exige pas une majorité qualifiée pour mettre un juge en responsabilité disciplinaire : une majorité simple de tous les membres de la Cour Suprême participant au vote à deux niveaux suffirait, à condition que le panel de deuxième instance ait voté pour l'imposition d'une sanction disciplinaire.

45. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de prendre une position ferme sur la question de la constitutionnalité du modèle proposé. Ce qui importe, c'est que ce modèle vise à rapprocher le cadre juridique arménien des normes européennes et ne semble pas être *conçu* pour paralyser les dispositions constitutionnelles relatives à la CSM, mais, au contraire, pour éliminer tout risque de manipulation (par le recours à la sélection aléatoire des membres des deux collèges). Il est donc probable que le nouveau modèle reste dans les limites constitutionnelles, même si les schémas de prise de décision dans les deux panels peuvent être différents de ceux de la composition plénière. Il appartient en définitive à la Cour constitutionnelle de résoudre cette question si elle est saisie d'une plainte constitutionnelle après l'adoption de la loi.

IV. Conclusion

46. Par lettre du 25 août 2022, l'ancien ministre de la Justice d'Arménie, M. Karen Andreasyan, a demandé un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi constitutionnelle modifiant le Code judiciaire. La Commission de Venise se félicite de la volonté des autorités arméniennes de maintenir un dialogue constructif avec le Conseil de l'Europe, et de leurs efforts continus pour améliorer le système de gouvernance judiciaire conformément aux normes européennes.

47. La Commission de Venise réaffirme que si le pouvoir du ministre de la Justice d'engager des procédures disciplinaires n'est pas en soi contraire aux normes européennes, il reste souhaitable de supprimer progressivement ce pouvoir dès que d'autres mécanismes - à savoir la Commission d'éthique et de discipline - auront prouvé leur efficacité pour garantir la responsabilité des juges.

48. Le projet de loi cherche à répondre à certaines des recommandations antérieures de la Commission de Venise et du GRECO. En particulier, le projet de loi introduit un nouveau système d'appel contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire, par un panel de seconde instance créé au sein même du Conseil. La Commission de Venise est d'avis que le nouveau mécanisme répondrait à l'essence de la recommandation du Comité des Ministres (CM/Rec(2010)12). Un recours auprès d'un *organe judiciaire externe* pourrait être une meilleure option, mais il nécessite une modification de la Constitution. Par conséquent, la création d'une instance d'appel *au sein* du Conseil supérieur de la magistrature semble être un compromis acceptable.

49. Enfin, il pourrait être nécessaire de garantir dans le projet de loi qu'un juge ne peut être sanctionné ou révoqué si plus de la moitié des membres du Conseil supérieur de la magistrature

³⁴ Par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2020)039, Ukraine - Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle, para. 102

participant à l'examen de l'affaire à deux niveaux ont voté pour son acquittement. La Commission souligne qu'il appartient à la Cour constitutionnelle d'Arménie d'évaluer la compatibilité du modèle proposé avec la conception constitutionnelle du Conseil supérieur de la magistrature.

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