



Strasbourg, le 19 mars 2024

**CDL-AD(2024)006**

Or. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**LIBAN**

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 138e session plénière  
(Venise, 15-16 mars 2024)**

**Sur la base des commentaires de :**

**Mme Slavica BANIC (experte, Croatie)  
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)  
M. Martin KUIJER (membre, Pays-Bas)  
M. Bertrand MATHIEU (membre, Monaco)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



## Table des matières

I.	Introduction .....	3
II.	Observations générales.....	3
A.	Obstacles existants à la mise en œuvre de la réforme .....	4
B.	Mesures législatives et non législatives à envisager .....	4
III.	Normes applicables.....	5
IV.	Champ d'application de l'avis .....	6
V.	Analyse .....	7
A.	Processus et techniques législatives .....	7
B.	Organisation de la justice administrative.....	7
1.	Composition du Conseil Supérieur de la Justice Administrative.....	8
2.	Pouvoirs du président du Conseil d'État .....	10
3.	La compétence des juridictions administratives .....	11
4.	Garanties pour l'indépendance des juges.....	11
5.	Droit procédural administratif.....	20
VI.	Conclusion .....	22

## I. Introduction

1. Par lettre du 23 juin 2023, le ministre de la Justice de la République libanaise a demandé un avis à la Commission de Venise sur le projet de loi sur le système judiciaire administratif ([CDL-REF\(2024\)003](#)) (ci-après « le projet de loi »).
2. Mme Slavica Banic, M. Christoph Grabenwarter, M. Martin Kuijer et M. Bertrand Mathieu ont été rapporteurs pour cet avis.
3. Les 1-2 février 2024, les rapporteurs, ainsi que M. Mamuka Longurashvili et Mme Martina Silvestri du Secrétariat, ont tenu des réunions en ligne avec le président du Conseil d'État, le ministre de la Justice, le président et les membres de la sous-commission parlementaire sur l'Administration et la Justice, des représentants des Barreaux, du monde universitaire et de la communauté internationale, ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La Commission remercie la délégation de l'Union européenne au Liban pour l'excellent soutien apporté à l'organisation des réunions en ligne.
4. À la suite des réunions en ligne, les rapporteurs ont adressé des questions supplémentaires au président du Conseil d'État. Le 6 février 2024, la Commission a reçu des réponses. Les 6 et 8 février 2024, la Commission a reçu les commentaires de l'Université libanaise et de l'ONG « Legal Agenda » sur le projet de loi. Le 16 février 2024, le Barreau de Beyrouth a également fait part de ses commentaires sur le projet de loi. Le Club des Juges a fait part de ses commentaires le 25 février et le 3 mars 2024. La Commission de Venise remercie tous les interlocuteurs pour leur contribution et se félicite de leur volonté de faire avancer la réforme de la justice administrative.
5. Cet avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise non-officielle du projet de loi préparée par la Commission de Venise. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
6. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne. Après un échange de vues avec M. Henri Khoury, ministre de la Justice du Liban et M. Georges Okais, président de la sous-commission de l'administration et de la justice du Parlement libanais, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 138<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 mars 2024).

## II. Observations générales

7. L'organisation de la justice administrative au Liban est régie par Décret-Loi n° 10434 du 14 juin 1975. Avec les tribunaux administratifs, le Conseil d'État forme le système de justice administrative. Les amendements introduits par Loi n° 227 du 31 mai 2000 ont créé un tribunal administratif de première instance dans chacun des six (actuellement neuf) Gouvernorats (*Muhafaza*). Cependant, les tribunaux administratifs ne sont jamais devenus opérationnels. Par conséquent, le Conseil d'État est actuellement le seul organe de justice administrative. Créé il y a un siècle, en 1924, le Conseil d'État du Liban a connu de nombreux changements au cours de son histoire. Aboli à deux reprises en 1928 et 1950, il a été rétabli en 1934 et 1952, respectivement. Le Conseil d'État, actuellement composé de 50 juges, est divisé en sept Chambres : une Chambre des affaires, une Chambre administrative et cinq Chambres judiciaires (article 84 du projet de loi).
8. Inspiré par le Code français de justice administrative, le projet de loi vise à réduire l'influence de l'exécutif et à laisser plus de place à l'autonomie judiciaire, en créant un Conseil Supérieur de la Justice Administrative (ci-après « le CSJA »), un double degré de juridiction et en codifiant l'ensemble de la procédure administrative. Le CSJA sera notamment chargé des nominations, des mutations, de la formation et de la discipline des juges administratifs - et plus généralement

de l'indépendance et du bon fonctionnement de la justice administrative (article 4). Comme dans le système actuel, dans le modèle proposé par le projet de loi, les tribunaux administratifs sont prévus comme des juridictions de première instance et un Conseil d'État - comme la plus haute instance (article 2). En outre, le Tribunal des conflits (article 467) statuera sur les conflits de compétence entre les juridictions judiciaires et administratives.

### **A. Obstacles existants à la mise en œuvre de la réforme**

9. Parmi les problèmes généraux auxquels sont confrontés l'État libanais et le pouvoir judiciaire (crise économique et politique profonde, coupes budgétaires sévères, infrastructure gouvernementale instable dans laquelle une grande partie de la fonction publique est inopérante et manque de confiance du public dans les institutions de l'État<sup>1</sup>), l'omniprésence du confessionnalisme et l'absence d'un « devoir d'ingratitude » des juges envers les forces politiques ont été signalées par divers interlocuteurs au cours des réunions en ligne comme étant des problèmes spécifiques ; la nomination à des postes judiciaires dépend non seulement des mérites, de l'intégrité et des compétences des candidats, mais aussi de leur approbation par les dirigeants politiques des communautés respectives.

10. La Commission de Venise rappelle que la Constitution libanaise fait de l'abolition du confessionnalisme politique un objectif national à atteindre selon un plan de transition (préambule et article 95, paragraphe 1). En même temps, la Constitution (au paragraphe 3 de l'article 95) maintient une répartition égale des postes judiciaires suprêmes entre chrétiens et musulmans pour une période transitoire, sans attribuer de poste à une confession spécifique et sans fixer de délai précis pour cette transition. La Commission de Venise rappelle que « toute réforme législative du système judiciaire devrait viser à introduire des mécanismes permettant de passer de l'application assidue du principe confessionnel dans la pratique à un système de nomination essentiellement fondé sur les mérites des candidats, sans pour autant perturber la cohésion sociale et la paix intercommunautaire. Une réforme qui ne ferait qu'entériner le statu quo représenterait une occasion manquée de respecter l'esprit des dispositions constitutionnelles susmentionnées ».<sup>2</sup>

11. En ce qui concerne la justice administrative, la Commission de Venise note que le projet de loi ne fait aucune référence au confessionnalisme, que la sélection des nouveaux juges administratifs se fera par le biais d'une procédure de concours (article 34) et que le projet de loi interdit tout type de discrimination lors des nominations et des transferts de juges (article 44). Ces éléments sont à saluer.

### **B. Mesures législatives et non législatives à envisager**

12. La nécessité de soumettre les actes administratifs à un contrôle juridictionnel est l'un des éléments fondamentaux de l'État de droit. La Commission de Venise s'est abstenue de prendre une position définitive sur la création de juridictions administratives distinctes.<sup>3</sup> Les deux modèles (tribunaux administratifs spéciaux ou maintien des affaires administratives dans la juridiction des tribunaux ordinaires) sont légitimes. Si la spécialisation peut être très utile dans certaines circonstances, elle risque de compliquer le système et n'est pas toujours rentable, surtout dans les petits pays. Cela dit, il est parfaitement compatible avec les normes européennes d'introduire

---

<sup>1</sup> Seuls 16 % des Libanais ont exprimé leur confiance dans leur système judiciaire en 2021 : <https://news.gallup.com/poll/394952/port-explosion-investigation-saps-lebanese-trust-courts.aspx>

<sup>2</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)020](#), Liban - Avis sur le projet de loi sur l'indépendance des tribunaux judiciaires, paragraphe 20.

<sup>3</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-INF\(2001\)017](#), Rapport sur la Constitution révisée de la République d'Arménie, paragraphe 59 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)026](#), Avis sur le projet de loi relative au pouvoir judiciaire et sur les amendements constitutionnels correspondants de la Lettonie, paragraphes 6-7 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)019](#), Avis sur le projet de code judiciaire de l'Arménie, paragraphe 44 (anglais uniquement) ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)004](#), Hongrie - Avis sur la loi relative aux juridictions administratives et la loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires, paragraphe 28.

des juridictions administratives dotées de compétences spécifiques à côté des juridictions de droit commun.<sup>4</sup>

13. L'article 20 de la Constitution libanaise prévoit l'indépendance des juges, mais reste muet sur le mode de nomination, « leur sécurité d'emploi et les autres dispositions institutionnelles et procédurales susceptibles de garantir cette indépendance dans la pratique ».<sup>5</sup> La Commission de Venise réitère ses 2022 indications selon lesquelles certains éléments de base, tels que la nomination, les garanties et les pouvoirs du système judiciaire, devraient être inscrits dans la Constitution<sup>6</sup> afin de préserver le système de gouvernance judiciaire des fluctuations politiques.

14. Il est également rappelé que l'introduction d'un nouveau système juridictionnel nécessite des garanties solides pour assurer son fonctionnement efficace, indépendant et impartial. Conformément à l'article 72 du projet de loi, les tribunaux administratifs seront établis dans chacun des neuf Gouvernorats et commenceront à fonctionner dans les six mois suivant la date de promulgation de la loi. En raison de la crise économique et financière actuelle qui affecte le système judiciaire en termes de manque de financement, d'infrastructures appropriées, de personnel judiciaire (d'après certains interlocuteurs, les nouvelles juridictions administratives auraient besoin de 200 à 300 nouveaux juges) et non judiciaire, il est difficile de savoir si la mise en œuvre complète de la réforme dans le délai (six mois) fixé dans le même article du projet de loi est réalisable. En particulier, il semble douteux que 200 à 300 nouveaux juges administratifs puissent être formés (voir ci-dessous en ce qui concerne le concours suivi d'une période probatoire de deux ans).

15. Compte tenu de ce qui précède et rappelant que les tribunaux administratifs de première instance créés en 2000 ne sont jamais devenus opérationnels, la Commission de Venise recommanderait d'explorer les possibilités d'une introduction progressive de la réforme de la justice administrative, en commençant, par exemple, par un tribunal administratif « pilote » de première instance à Beyrouth, dont la compétence serait limitée à des domaines spécifiques. Une telle approche progressive donnerait aux autorités compétentes le temps nécessaire pour trouver les fonds suffisants, les dispositions logistiques, le personnel judiciaire et non judiciaire, et fournir des conseils appropriés pour une mise en place fluide d'autres tribunaux administratifs sur la base de cette expérience « pilote ».

### III. Normes applicables

16. Les normes internationales applicables au Liban en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire s'appliquent généralement aussi dans le domaine de la justice administrative. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a estimé que le concept du « caractère civil » de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR) « englobe (...) des concepts équivalents en droit administratif ».<sup>7</sup> L'article 14 du ICCPR prévoit le droit d'être jugé « par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi ». Le concept d'indépendance judiciaire a été développé dans la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations unies, qui a expliqué, entre autres, que la protection des juges contre l'influence politique nécessite « l'adoption de lois régissant la nomination, la rémunération, le mandat, la révocation et la discipline des membres du pouvoir judiciaire ».<sup>8</sup> Des détails supplémentaires sur le cadre institutionnel garantissant l'indépendance judiciaire peuvent être trouvés dans les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des

<sup>4</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)026](#), Avis sur le projet de loi relatif au pouvoir judiciaire et sur les amendements constitutionnels correspondants de la Lettonie, paragraphes 6-7.

<sup>5</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)020](#), *op. cit.*, paragraphe 21.

<sup>6</sup> Le projet de loi s'inspirant du modèle français, il est rappelé qu'en France la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a confirmé cette consécration constitutionnelle, en introduisant la notion d' « ordre administratif » à l'article 65 de la Constitution. Dans sa [décision](#) du 3 décembre 2009, le Conseil d'État et à la Cour de cassation de « juridictions placées au sommet de chacun des deux ordres de juridiction reconnus par la Constitution ».

<sup>7</sup> [Observation générale n° 32](#), paragraphe 16.

<sup>8</sup> Observations finales, Slovaquie, [CCPR/C/79/Add.79](#) (1997), paragraphe 18 (anglais uniquement).

Nations unies de 1985, qui exigent, par exemple, que les décisions prises dans le cadre de procédures disciplinaires à l'encontre de juges fassent l'objet d'un examen indépendant ou que l'État fournisse des ressources adéquates au pouvoir judiciaire.<sup>9</sup>

17. Au niveau régional, l'article 12 de la Charte arabe des droits de l'homme prévoit que ses États membres « garantissent l'indépendance de la justice et la protection des juges contre toute ingérence, pression ou menace ».<sup>10</sup> Le Liban est partie à ces instruments internationaux.

18. Bien que le Liban ne soit pas lié par les normes européennes dans le domaine de l'indépendance du pouvoir judiciaire, certains éléments du patrimoine constitutionnel européen qui ont une pertinence universelle peuvent être utiles pour interpréter et appliquer les dispositions du droit international applicables au Liban. Par conséquent, les recommandations de la Commission de Venise seront fondées à la fois sur les normes et les meilleures pratiques internationales et européennes.

19. Les normes européennes dans ce domaine sont plus détaillées. La source la plus importante du droit européen à cet égard est la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) qui, en vertu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, s'applique aux procédures devant les juridictions administratives si l'issue du litige est déterminante pour les droits et obligations « civils » de l'individu.<sup>11</sup> Certaines catégories d'infractions administratives peuvent relever du volet pénal de l'article 6 : les infractions à la circulation routière passibles d'amendes,<sup>12</sup> les contraventions pour trouble de voisinage ou trouble à l'ordre public,<sup>13</sup> les infractions à la législation sur la sécurité sociale,<sup>14</sup> les infractions administratives de promotion et diffusion de documents promouvant la haine ethnique, sanctionnée par un avertissement administratif et la confiscation de la publication en cause,<sup>15</sup> les infractions administratives relatives à la tenue d'un rassemblement public,<sup>16</sup> etc. Les normes européennes sont également codifiées dans les recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe<sup>17</sup> et développées dans les avis et rapports de la Commission de Venise<sup>18</sup> ainsi que des organes spécialisés du Conseil de l'Europe, tels que le Conseil consultatif de juges européens (CCJE),<sup>19</sup> qui contiennent des recommandations détaillées sur la composition des organes de gouvernance judiciaire, les procédures devant ces organes, les règles de fond en matière de promotion et de discipline, etc.

#### IV. Champ d'application de l'avis

20. Dans son Avis 2022 sur le projet de loi sur l'indépendance des tribunaux judiciaires, qui était son premier Avis concernant le Liban, la Commission de Venise a noté qu'en même temps que le projet de loi sur les tribunaux judiciaires, un projet de loi sur les tribunaux administratifs et sur le Conseil d'État était en instance devant le Parlement. La Commission a invité les autorités « à

<sup>9</sup> Voir respectivement les points 20 et 7.

<sup>10</sup> Voir <https://digitallibrary.un.org/record/551368?ln=fr>

<sup>11</sup> Voir notamment Cour européenne des droits de l'homme, *Ferrazzini c. Italie*, requête n° 44759/98, 12 juillet 2001, par. 27., 12 juillet 2001, paragraphe 27. Voir également la Recommandation [Rec\(2004\)20](#) du Comité des Ministres du 15 décembre 2004 sur le contrôle juridictionnel des actes de l'administration. Le principe 3 stipule que « le contrôle juridictionnel devrait être exercé par un tribunal qui est établi par la loi et dont l'indépendance et l'impartialité sont garanties conformément aux dispositions de la Recommandation n° R(94)12 ». Cette dernière recommandation s'applique à « toutes les personnes exerçant des fonctions judiciaires ».

<sup>12</sup> CourEDH, *Marčan c. Croatie*, no. [40820/12](#), 10 juillet 2014, paragraphe 33 (anglais uniquement); *Igor Pascari c. République de Moldova*, no. [25555/10](#), 30 août 2016, paragraphes 20-23 (anglais uniquement).

<sup>13</sup> CourEDH, *Lauko c. Slovaquie*, no. [2613895](#), 2 septembre 1998; *Nicoleta Gheorghe c. Roumanie*, no. [23470/05](#), 3 avril 2012, paragraphes 25-26.

<sup>14</sup> CourEDH, *Hüseyin Turan c. Turquie*, no. [11529/02](#), 4 mars 2008, paragraphes 18-21.

<sup>15</sup> CourEDH, *Balsytė-Lideikienė c. Lituanie*, no. [72596/01](#), 4 novembre 2008, paragraphe 61.

<sup>16</sup> CourEDH, *Kasparov et autres c. Russie*, no. [21613/07](#), 3 octobre 2013, paragraphes 39-45.

<sup>17</sup> Voir Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#).

<sup>18</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges.

<sup>19</sup> Voir notamment [l'Avis n° 24 \(2021\)](#) du CCJE sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux.

considérer ces deux projets de loi comme faisant partie de la même réforme judiciaire globale » et a noté que certaines des remarques faites dans l'Avis 2022 « peuvent s'appliquer *mutatis mutandis* à l'organisation du système judiciaire administratif ». <sup>20</sup>

21. Lors des réunions en ligne, les rapporteurs ont été informés qu'en plus du projet de loi examiné par la Commission de Venise, la sous-commission parlementaire sur l'Administration et la Justice examine actuellement un deuxième projet de loi élaboré par l'ONG « Legal Agenda ».

22. Le présent avis se réfère au projet de loi tel qu'il figure dans le document [CDL-REF\(2024\)003](#). L'avis se concentre sur les aspects les plus importants du projet de loi. L'absence de remarques sur d'autres aspects du projet de loi ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite.

## V. Analyse

### A. Processus et techniques législatives

23. Les rapporteurs ont été informés qu'avec le ministère de la Justice, le Club des Juges et le Barreau sont impliqués dans le processus d'examen des deux projets de loi par la sous-commission parlementaire. La Commission de Venise se félicite de l'implication de ces acteurs dans ce dialogue, mais rappelle que toute réforme institutionnelle importante devrait s'accompagner d'un débat constructif au sein et en dehors du Parlement, impliquant la société civile, les experts et les parties prenantes concernées, afin que la société s'approprie largement la loi, ce qui, à son tour, contribue à renforcer la confiance dans le système judiciaire administratif en tant qu'institution indépendante de l'État. Par conséquent, la Commission, comme elle l'a fait dans son Avis 2022, encourage le Parlement « à assurer un dialogue significatif entre les différentes forces politiques et à impliquer dans ce dialogue la société civile et les principales parties prenantes ». <sup>21</sup>

24. En ce qui concerne la structure du projet de loi examiné, il est divisé en trois parties principales : 1. l'organisation de la justice administrative, 2. la procédure administrative, et 3. l'arbitrage. Il contient 15 titres, 35 chapitres et 574 articles.

25. La Commission de Venise estime que certaines dispositions sont extrêmement longues et détaillées. Certaines dispositions (par exemple, l'article 9 et l'article 12 (e) et (f)) contiennent de nombreuses répétitions au lieu d'utiliser des renvois entre les chapitres et les dispositions individuelles. Certaines dispositions sont dispersées dans le texte et il serait souhaitable de les présenter d'une manière plus rationnelle.

26. La Commission de Venise souhaite attirer l'attention des législateurs libanais sur ses normes concernant les procédures législatives et la qualité de la loi. Parmi les nombreuses conclusions utiles basées sur la variété des législations des États membres, la Commission rappelle la « en matière de structuration et de rédaction d'actes législatifs selon laquelle un article ne devrait pas contenir plus de trois paragraphes (ou alinéas), un paragraphe ne devrait pas contenir plus de trois phrases, et une phrase ne devrait pas contenir plus d'une idée ». <sup>22</sup>

### B. Organisation de la justice administrative

27. D'emblée, la Commission de Venise rappelle que « les juges devraient prendre leurs décisions en toute indépendance et impartialité et pouvoir agir sans restrictions, influences

<sup>20</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)020](#), *op.cit.* paragraphe 10.

<sup>21</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)020](#), *op. cit.*, paragraphes 7 et 104.

<sup>22</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)017](#), Avis sur le projet de loi sur les actes juridiques normatifs de l'Azerbaïdjan, paragraphe 40. Voir également la Commission de Venise, [CDL-PI\(2021\)003](#), Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procédures législatives et la qualité du droit (anglais uniquement).

indues, pressions, menaces ou interventions, directes ou indirectes, de la part d'une quelconque autorité, « y compris les autorités judiciaires elles-mêmes ». De manière générale, l'indépendance de la justice doit ainsi être protégée dans ses composantes « externe » et « interne ».<sup>23</sup>

## 1. Composition du Conseil Supérieur de la Justice Administrative

28. Comme indiqué plus haut (paragraphe 13), la Constitution libanaise ne précise pas l'étendue des garanties judiciaires, c'est-à-dire qu'elle « est muette sur le mode de nomination des juges, leur sécurité d'emploi et les autres dispositions institutionnelles et procédurales susceptibles de garantir cette indépendance dans la pratique ».<sup>24</sup> Par conséquent, l'intention des rédacteurs d'établir un Conseil Supérieur de la Justice Administrative (ci-après « le CSJA ») chargé de la nomination des juges administratifs constitue un développement positif, suivant ainsi la position de la Commission de Venise selon laquelle « un conseil de la magistrature devrait avoir une influence décisive sur la nomination et l'avancement des juges et (peut-être par l'intermédiaire d'une commission disciplinaire créée au sein du conseil) sur les mesures disciplinaires prononcées à leur encontre ».<sup>25</sup>

29. Selon l'article 5 du projet de loi, la CSJA est composée de dix membres : trois membres de *ex officio* (le président du Conseil d'État, le commissaire du gouvernement auprès du Conseil d'État, nommé par décret du Conseil des ministres sur proposition du ministre de la Justice, et le chef de l'inspection judiciaire), deux membres élus par les magistrats du Conseil d'État, et cinq membres (trois magistrats du Conseil d'État et deux présidents des tribunaux administratifs de première instance) tous nommés par décret du Conseil des ministres sur proposition du président du Conseil d'État.

30. La Commission de Venise se félicite de la participation des juges administratifs à la composition de la CSJA soit constituée de juges administratifs. Toutefois, la composition proposée appelle les remarques suivantes.

### a. Des membres choisis par leurs pairs à tous les niveaux du pouvoir judiciaire

31. La Commission de Venise note qu'« un équilibre doit être établi entre l'indépendance ..., d'une part, et l'indispensable obligation de rendre compte de son action qui incombe à la magistrature, d'autre part ».<sup>26</sup> L'un des moyens d'atteindre cet objectif est de mettre en place un conseil judiciaire dont la composition est équilibrée. La Commission rappelle<sup>27</sup> la norme établie à cet égard par la Recommandation CM/Rec(2010)12<sup>28</sup> du Comité des Ministres, à savoir qu'« au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire. ». Elle considère que, en toute hypothèse et pour le moins, qu'un nombre substantiel de membres doit remplir ces conditions. Dans son arrêt *Grzęda c. Pologne*, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, se référant à cette Recommandation du CM, au rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire Partie

<sup>23</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)002](#), République de Moldova - Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges, paragraphes 14-15.

<sup>24</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)020](#), *op. cit.*, paragraphe 21.

<sup>25</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), Rapport sur les nominations judiciaires, paragraphe 25.

<sup>26</sup> *Ibid.* paragraphe 27.

<sup>27</sup> Voir, entre autres, Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)035](#), Bulgarie - Avis Intérimaire Urgent sur le projet de nouvelle Constitution, paragraphe 44 ; [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbie - Avis sur trois projets de loi mettant en oeuvre les amendements constitutionnels relatifs au pouvoirs judiciaires, paragraphe 71 et [CDL-AD\(2023\)015](#), France, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, paragraphe 25.

<sup>28</sup> Voir Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#), paragraphe 27.

I : l'indépendance des juges,<sup>29</sup> à la Liste des critères de l'État de droit.<sup>30</sup> et à l'Avis CCJE n° 10(2007),<sup>31</sup> a noté qu' « un conseil de la magistrature doit voir son autonomie en matière de nomination des juges protégée contre toute interférence des pouvoirs législatif et exécutif et son indépendance garantie. En outre, il est recommandé qu'au moins la moitié des membres des conseils de la magistrature soient des juges choisis par leurs pairs ».<sup>32</sup>

32. Comme les juges élus par leurs pairs ne sont que deux des dix membres, la composition de la CSJA selon le modèle proposé n'est pas conforme à cette norme.

33. En outre, il devrait y avoir une représentation équitable des différents niveaux du pouvoir judiciaire parmi les membres élus, qui tiendra également compte de l'égalité des sexes et la répartition entre les régions.<sup>33</sup> Dans la composition proposée de la CSJA, seuls deux membres représentent les juridictions de niveau inférieur ; il s'ensuit qu'à cet égard également, cette composition n'est pas conforme aux normes européennes.

#### b. Membres non judiciaires

34. La Commission de Venise rappelle que « pour éviter tout corporatisme et toute politisation, il est nécessaire de superviser le système judiciaire en faisant appel à des membres non-juges du Conseil de la magistrature. Seule une méthode équilibrée de nomination des membres du CSM peut garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le corporatisme devrait être compensé par l'appartenance au Comité de membres d'autres professions juridiques, les « utilisateurs » du système judiciaire, ainsi : avocats, procureurs, notaires, universitaires, société civile ».<sup>34</sup> « Cette représentativité se justifie par le fait que la mission du Conseil touche non seulement aux intérêts des membres de la magistrature, mais également et surtout à l'intérêt général ».<sup>35</sup> Ces membres non judiciaires peuvent apporter une légitimité démocratique au conseil de la magistrature<sup>36</sup> et une perspective nouvelle sur ce qui est nécessaire pour devenir ou être « un bon juge ». « Le mérite ne se mesure pas seulement aux connaissances juridiques, aux compétences analytiques ou à l'excellence intellectuelle. Son évaluation devrait aussi prendre en compte la personnalité, la sûreté de jugement, l'accessibilité, l'aptitude à la communication, l'efficacité dans l'élaboration des décisions, etc. ».<sup>37</sup> La qualité d'un conseil judiciaire n'augmente pas nécessairement s'il est composé exclusivement de juges. Alors que « la finalité essentielle de l'existence même d'un conseil supérieur de la magistrature consiste à protéger l'indépendance des juges en les mettant à l'abri des pressions abusives qui pourraient être exercées par les autres pouvoirs de l'État »,<sup>38</sup> « un conseil formé uniquement de juges pourrait être perçu comme animé d'une volonté corporatiste de se protéger et de défendre ses intérêts ».<sup>39</sup>

35. La Commission de Venise note que le projet de loi ne prévoit pas qu'un membre non judiciaire puisse siéger au sein de la CSJA ; il s'ensuit qu'à cet égard, la CSJA ne satisfait pas à cette norme.

36. En conclusion, la Commission de Venise recommande, même si elle a pris en compte les remarques relatives à la situation particulière du Liban au regard du communautarisme religieux, a) d'augmenter le nombre de membres du CSJA élus par leurs pairs, b) d'assurer une meilleure

<sup>29</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), *op. cit.*, paragraphe 25.

<sup>30</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit.

<sup>31</sup> Voir CCJE, [Avis n°10 \(2007\)](#) sur « Le Conseil de la Justice au service de la société ».

<sup>32</sup> CourEDH, *Grzęda c. Pologne*, [GC], no. [43572/18](#), 15 mars 2022, paragraphes 124 et 305.

<sup>33</sup> CCJE, [Avis n°24 \(2021\)](#) sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphe 30.

<sup>34</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)015](#), *op. cit.*, paragraphe 23.

<sup>35</sup> Commission de Venise, [CDL-INF\(1998\)009](#), Avis sur les récents amendements à la loi sur des dispositions constitutionnelles majeures de la République d'Albanie, paragraphe 9.

<sup>36</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), *op. cit.*, paragraphe 29.

<sup>37</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), *op. cit.*, paragraphe 24.

<sup>38</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), *op. cit.*, paragraphe 28.

<sup>39</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), *op. cit.*, paragraphe 82.

représentation des juges des juridictions inférieures et c) d'envisager d'ajouter des membres non judiciaires au nouveau CSJA.<sup>40</sup> La Commission de Venise réitère également sa recommandation de 2022 concernant la durée du mandat des (sept) membres élus et nommés, qui est de trois ans, à savoir d) d'introduire un mécanisme de renouvellement partiel de la composition de la CSJA afin de préserver sa mémoire institutionnelle et sa continuité et d'éviter le remplacement simultané de plus d'un tiers des dix membres de la CSJA.

## 2. Pouvoirs du président du Conseil d'État

37. Le Président du Conseil d'État (qui a un double mandat - voir paragraphe 7 ci-dessus) dirige également la HCAJ, qui a un rôle essentiel dans la nomination, le transfert, la formation et la discipline des juges administratifs.

38. Le président du Conseil d'État dispose de pouvoirs étendus, agissant en tant que juge suprême pour toutes les questions administratives, financières et disciplinaires et exerçant les pouvoirs administratifs et financiers prévus par les lois et règlements, à l'exception des pouvoirs constitutionnels (article 2). Le Président préside la CSJA (article 5), le Conseil des affaires (article 85), la Chambre administrative (article 88), l'Assemblée générale (article 95) et le Tribunal des conflits (article 467 - sur la base d'une rotation avec le Président de la Cour de cassation). La procédure d'élection et de nomination de la CSJA est considérablement influencée par le président du Conseil d'État, qui a le droit de proposer cinq des dix membres de la CSJA, ce qui, par essence, monopolise la procédure de sélection, limitant ainsi le mode démocratique et transparent de sélection des membres par le pouvoir judiciaire lui-même à seulement deux membres de la CSJA. En outre, le Président a le droit d'inscrire une remarque écrite dans le dossier personnel d'un magistrat administratif en dehors de toute procédure disciplinaire, de décider des transferts/détachements des membres du Conseil d'État, d'approuver l'arrestation d'un juge administratif pour un crime ou un délit ne résultant pas de son emploi ; il/elle peut décider d'affaires urgentes en procédure sommaire et a le droit de transférer une affaire d'une chambre du Conseil d'État au Conseil des affaires qu'il/elle préside.

39. L'influence prépondérante du Président du Conseil d'État sur la CSJA et sur le pouvoir judiciaire administratif est une source de préoccupation quant à l'indépendance des juges administratifs dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

40. En outre, malgré ces pouvoirs et compétences étendus, la nomination du président du Conseil d'État est très peu réglementée. Le président doit être un juge du Grade 14 ou plus, mais il/elle n'est pas nommé(e) par ses pairs. Au lieu de cela, le ministre de la justice propose un candidat qui est nommé par un décret du Conseil des ministres (article 5). Cela signifie que l'exécutif a une influence décisive sur le choix du personnage clé du système de justice administrative.

41. L'intention des rédacteurs d'améliorer l'indépendance externe de la justice administrative en introduisant la nouvelle CSJA est positive. Toutefois, comme indiqué ci-dessus (paragraphe 32 et 33), la composition proposée de la CSJA n'est pas conforme aux normes internationales. En outre, l'accumulation de pouvoirs considérables entre les mains du président du Conseil d'État met en péril l'indépendance interne de la justice administrative et risque d'aggraver la « fermeture » du système.

42. Par conséquent, de l'avis de la Commission de Venise, il est de la plus haute importance que les autorités introduisent des moyens de réduire les pouvoirs du Président du Conseil d'État.

---

<sup>40</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)030](#), *op. cit.*, paragraphe 73.

### 3. La compétence des juridictions administratives

43. Une cour administrative de première instance est composée d'un président et de deux membres. Le président assure le bon fonctionnement et la direction générale de l'activité de la cour (article 73). Les travaux sont répartis entre les chambres de la Cour administrative par décision du président de la CSJA sur proposition du président de la Cour (article 75).

44. La Commission de Venise rappelle que « l'un des aspects les plus importants de la procédure administrative est la détermination claire de la compétence, qui concerne non seulement la compétence territoriale et judiciaire, mais aussi la compétence d'attribution ».<sup>41</sup>

45. La compétence *ratione materiae* des tribunaux administratifs libanais couvre les demandes de réparation de dommages résultant de travaux généraux, d'établissements publics, de la mise en œuvre de services publics ou de dommages résultant d'opérations administratives ; les questions administratives relatives aux contrats, aux opérations, aux engagements ou aux privilèges administratifs ; les questions d'emploi, d'impôts, d'abus de pouvoir des décisions de nature administrative, de la légalité des élections aux comités administratifs tels que les comités municipaux et les comités de sélection (articles 79-81) et des procédures de référé (articles 476-495).

46. Afin d'éviter le chevauchement de la compétence administrative avec la compétence des juridictions ordinaires, il est conseillé de préciser que les juridictions administratives seront habilitées à examiner les affaires émanant de la législation administrative. Cela pourrait aider à délimiter les litiges civils, pénaux et administratifs. En outre, il est recommandé de traiter les différents types de demandes administratives dans des articles différents, en incluant des critères de recevabilité pour chaque type de demande et un délai spécifique pour que le tribunal vérifie la recevabilité d'une plainte.

### 4. Garanties pour l'indépendance des juges

#### a. Nomination

47. Il existe une grande variété de méthodes de nomination des juges dans les ordres juridiques nationaux. Cela dépend en grande partie de la culture et des traditions juridiques. Quel que soit le modèle choisi, la nomination des juges doit être un processus fondé sur le mérite. Les normes internationales sont plutôt favorables à la dépolitisation généralisée de cette procédure. Les considérations politiques ne doivent pas prévaloir sur les mérites objectifs d'un candidat.<sup>42</sup>

48. Il convient de se féliciter que le projet de loi introduit un système dans lequel le CSJA et l'Institut d'études judiciaires jouent un rôle central. L'Institut d'études judiciaires prépare les magistrats stagiaires à exercer des fonctions judiciaires ; sa section de justice administrative dispense une formation initiale visant à approfondir les connaissances judiciaires et à développer les compétences pertinentes essentielles pour les futurs juges (article 26). Le CSJA détermine le nombre de magistrats stagiaires nécessaires (article 28), est chargé de l'appel public à candidatures (article 29) et désigne un jury de six juges administratifs chargés des épreuves (orales et écrites) au cours desquelles le jury peut se faire assister par des spécialistes de différentes disciplines (articles 30 et 31). Le lauréat est admis en qualité de magistrat stagiaire. L'Institut d'études judiciaires sera alors chargé de la formation initiale afin de préparer le magistrat stagiaire à l'exercice des fonctions judiciaires. L'article 13 du projet de loi prévoit que la CSJA examine la situation du magistrat administratif deux ans après sa nomination et peut décider de l'exclure s'il apparaît qu'il/elle ne dispose pas des compétences requises pour son activité.

<sup>41</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)020](#), Kazakhstan - Avis sur le Code de procédure administrative et de justice, paragraphe 50 (anglais uniquement).

<sup>42</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), *op. cit.*, paragraphes 3, 5 et 12.

49. La Commission de Venise note que le projet de loi ne prévoit pas de concours réguliers ; la possibilité d'une formation continue pour les juges fait également défaut. Les concours doivent être organisés régulièrement pour fournir au système de justice administrative le nombre nécessaire de juges, qui ont également besoin d'une formation continue au cours de leur carrière. Il est donc recommandé d'ajouter à l'article 28 que les concours seront organisés sur une base annuelle. En outre, l'Institut d'études judiciaires devrait assurer non seulement la formation initiale mais aussi la formation continue des juges administratifs.

50. La Commission de Venise a relevé que la fixation de périodes probatoires peut nuire à l'indépendance d'un juge.<sup>43</sup> En tout état de cause, si des périodes probatoires existent, elles « ne doit pas être supérieure à celle nécessaire pour évaluer la compétence du juge ». <sup>44</sup> Une période de deux ans ne semble pas déraisonnable, mais il est recommandé d'introduire les critères de base qui seront appliqués par le CSJA afin de déterminer si le magistrat stagiaire possède « les compétences requises pour son travail ». Il est également recommandé d'assurer le contrôle judiciaire des décisions du CSJA concernant les nominations définitives à l'issue de la période probatoire.

51. Si le magistrat stagiaire est déclaré compétent et capable, il/elle sera nommé(e) magistrat de première instance par décret sur proposition du ministre de la justice ayant obtenu l'accord du CSJA (article 39). Un tel système n'est pas en soi contraire aux normes internationales, à condition que le ministre soit *de facto* lié par la position de la CSJA.<sup>45</sup> Les membres des tribunaux administratifs sont choisis parmi les conseillers adjoints et nommés par décision du président de la CSJA, tandis que les présidents des tribunaux administratifs sont nommés par décision de la CSJA (article 71).

#### b. Critères d'éligibilité

52. L'article 34 du projet de loi énumère les critères d'éligibilité pour devenir juge administratif. La plupart de ces critères, à savoir la nationalité, les compétences linguistiques, les qualifications, l'absence de condamnation pénale, etc. sont assez courants dans d'autres systèmes juridiques. Toutefois, deux problèmes ressortent.

53. La disposition n'introduit pas d'âge minimum mais une limite d'âge maximum (c'est-à-dire que les candidats doivent être âgés de moins de 35 ans). Même si cela n'est pas contraire aux normes internationales en soi, les raisons d'une telle exigence ne sont pas claires.

54. Un autre critère d'éligibilité introduit dans un paragraphe distinct de l'article 34 est de « avoir une bonne biographie ». Il ne fait aucun doute que le mérite d'un candidat à un poste judiciaire n'est pas uniquement une question de connaissances juridiques, de compétences analytiques ou d'excellence académique. Il comprend également des éléments tels que le caractère, le jugement, l'accessibilité, les compétences en matière de communication, l'efficacité dans la production de jugements, etc.<sup>46</sup> La Commission considère également que la « bonne biographie » ne devrait pas être un critère d'éligibilité distinct. En outre, ce critère est trop vague pour être utilisé comme une évaluation objective des candidats à la magistrature. Formulée de manière très large comme elle l'est actuellement, la disposition risque d'être appliquée de manière arbitraire. Il est donc nécessaire d'identifier des critères sur la base desquels l'intégrité d'un candidat pourrait être évaluée.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgarie - Avis sur la loi relative au système judiciaire, paragraphe 78 ; [CDL-AD\(2007\)028](#), *op. cit.*, paragraphe 40 (anglais uniquement).

<sup>44</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)011](#), Serbie - Avis sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, paragraphe 44.

<sup>45</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)004](#), *op. cit.*, paragraphe 51.

<sup>46</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), *op. cit.*, paragraphe 24.

<sup>47</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), *op. cit.*, paragraphe 77 (anglais uniquement).

55. La haute moralité, y compris l'intégrité, est l'un des critères d'éligibilité les plus importants pour les juges. La Commission de Venise considère que ces qualités sont très importantes dans l'exercice des fonctions de juge. Par conséquent, la Commission se référera aux critères établis par des groupes d'experts consultatifs internationaux de grande renommée : 1. Sur les candidats à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et 2. pour la Cour de justice de l'Union européenne, qui seront cités ci-dessous.

- **Cinquième rapport d'activité du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme à l'attention du Comité des Ministres, 27 octobre 2022<sup>48</sup>**

« Sources d'information »

28. En plus des curriculum vitae et de tous autres documents communiqués ..., le Panel reçoit à l'occasion des éléments d'information non sollicités de diverses sources (par exemple, d'organisations non gouvernementales et de particuliers ...). Il ne recherche pas activement des informations de ces sources et, surtout, il ne rejettera pas un candidat au motif qu'il n'est pas qualifié sur la base d'informations et d'observations provenant de celles-ci. Il n'exclut toutefois pas de poser des questions ... au vu d'informations ou d'observations non sollicitées s'il le juge nécessaire pour confirmer pleinement qu'un candidat n'a pas les compétences et les qualifications requises. ... L'évaluation finale, par le Panel, de l'aptitude d'un candidat ... ne sera fondée que sur les documents fournis ... et ... sur des faits notoires pertinents appartenant au domaine public.

La condition de « jouir de la plus haute considération morale »

35. Dans les rapports d'activité précédents, des qualités telles que l'intégrité, un sens élevé des responsabilités, le courage, la dignité, la diligence, l'honnêteté, la discrétion, le respect d'autrui et l'absence de condamnation pour crime ont été mentionnées comme des composantes essentielles de cette exigence, ainsi que (évidemment) l'indépendance et l'impartialité. 36. ... La personnalité d'un candidat ne peut pratiquement jamais être évaluée sur la base de ce qui figure dans le curriculum vitae. En particulier, ce n'est que lorsque quelque chose ressort manifestement du curriculum vitae (par exemple, s'il est fait mention de la commission d'une infraction pénale ou disciplinaire) que l'on porter un jugement négatif sur la personnalité ».

- **Septième rapport d'activité du Comité prévu par l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 14 juillet 2022<sup>49</sup>**

« Le comité attache une importance particulière aux qualités d'intégrité et de probité des candidats aux fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de justice et de juge du Tribunal. De telles garanties, qui sont essentielles, sont sans doute délicates à apprécier au travers des seuls dossiers de candidature transmis ... et de l'audition à laquelle procède, le cas échéant, le comité. Le comité s'efforce néanmoins de déterminer si des éléments, de quelque nature que ce soit, sont susceptibles de conduire à émettre une réserve sur la capacité du candidat à exercer les fonctions ... avec indépendance, impartialité, intégrité et probité. Le comité peut ainsi être conduit à interroger le candidat ... sur un ou plusieurs éléments de la candidature qui seraient de nature à susciter un doute sur la possibilité, pour le candidat, d'exercer des fonctions ... en toute indépendance et avec impartialité, ainsi que sur les garanties de probité et d'intégrité qu'il apporte ».<sup>50</sup>

56. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise recommande aux autorités libanaises de remplacer « une bonne biographie » par la « haute considération morale et

<sup>48</sup> Voir le [cinquième rapport d'activité](#) à l'attention du Comité des Ministres, 27 octobre 2022.

<sup>49</sup> Voir le [septième rapport d'activité](#), page 19.

<sup>50</sup> La Commission se réfère également à la [méthodologie d'évaluation](#) de la conformité d'un candidat au poste de membre du Haut Conseil de la Justice et des membres du Haut Conseil de la Justice d'Ukraine avec le critère de l'éthique professionnelle et de l'intégrité : « Le respect du critère d'éthique professionnelle et d'intégrité est établi sur la base des documents soumis par les candidats, des informations reçues ou demandées par les membres du Conseil d'éthique, des informations provenant de sources ouvertes, ainsi que sur la base des résultats de l'entretien avec les candidats. .... Les indicateurs du critère d'éthique professionnelle et d'intégrité sont l'indépendance, l'honnêteté, l'impartialité, l'incorruptibilité, la diligence, le respect des normes éthiques et un comportement irréprochable dans les activités professionnelles et la vie personnelle, ainsi que l'absence de doutes quant à la légalité des sources d'origine des biens, la conformité du niveau de vie du candidat ou des membres de sa famille avec les revenus déclarés, la conformité du mode de vie du candidat avec son statut » Enfin, le « [Questionnaire révisé sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs](#) » du GRECO pourrait également constituer une source précieuse d'informations en ce qui concerne le critère d'intégrité.

l'intégrité » et d'élaborer les critères d'éligibilité conformément aux normes internationales susmentionnées. La Commission de Venise propose d'introduire un mécanisme de vérification de l'intégrité des candidats à un poste de juge administratif sur la base de critères et de procédures clairs, comme décrit ci-dessus.

### c. Evaluation

57. Selon l'article 12 du projet de loi, les performances des magistrats seront évaluées sur une base annuelle en vertu d'indicateurs de performance et de la qualité des rapports/jugements qu'ils préparent au cours de l'année judiciaire. Le rapport d'évaluation joue un rôle essentiel dans l'affectation des magistrats à de nouveaux postes et dans leur promotion, ainsi que dans leur reclassement d'une catégorie à l'autre. Le magistrat sera impliqué dans le processus d'évaluation, notamment en discutant de toutes les informations contenues dans son dossier et en les commentant.

58. La Commission de Venise a adopté une approche nuancée en ce qui concerne les mécanismes mis en place par les États pour contrôler la qualité du travail des juges. L'autorité du pouvoir judiciaire ne peut être maintenue que si le système juridique met en place des mécanismes adéquats pour garantir que les candidats ne sont pas nommés juges s'ils n'ont pas le mérite, les qualifications, l'intégrité, les capacités et l'efficacité requis<sup>51</sup> et que le pouvoir judiciaire est « nettoyé » des magistrats dont l'incompétence, la corruption ou les liens avec la criminalité organisée sont reconnus.<sup>52</sup> Cela est essentiel non seulement en raison du rôle que joue le pouvoir judiciaire dans un État de droit, mais aussi parce qu'un juge - une fois nommé à vie - sera, en principe, inamovible, sauf pour des motifs de révocation limités.<sup>53</sup>

59. La Commission de Venise se félicite que le projet de loi décrive certaines caractéristiques essentielles de la procédure à suivre, à savoir l'implication du juge concerné dans le processus. La Commission recommande toutefois de préciser davantage les critères d'évaluation, en décrivant une méthode d'évaluation des différents aspects du travail et des capacités des juges, ainsi que le poids respectif des différents éléments. Ces règles serviraient de base objective pour toutes les décisions relatives aux transferts et aux promotions.<sup>54</sup> A titre d'exemple, la Commission de Venise rappelle que l'article 147 du projet de loi modifiant le décret législatif n° 150/1983 sur l'organisation du pouvoir judiciaire, analysé dans son Avis 2022, définit 13 critères d'évaluation des juges. Une commission d'évaluation détermine les points attribués à chacun de ces critères et, sur la base du cumul de ces points, elle définit la note finale de chaque juge. Enfin, il est recommandé de veiller à ce que les décisions de la commission d'évaluation puissent faire l'objet d'un recours.

### d. Transferts

60. La Commission de Venise croit comprendre que le projet de loi prévoit trois types de transferts :

- Les magistrats peuvent demander à être mutés à d'autres postes judiciaires. Le CSJA décide des mutations sur la base de la candidature du magistrat, de son ancienneté, ses compétences, diplômes, qualifications et résultats d'évaluation. Tout type de discrimination est interdit durant les nominations et les transferts judiciaires (article 44). L'article 45 prévoit des indemnités en cas de mutation d'un magistrat d'une région à une autre.

<sup>51</sup> Voir [Recommandation n° R\(94\)12](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges. Point iv.(c).

<sup>52</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)009](#), Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (du 15 janvier 2016) de l'Albanie, paragraphe 7.

<sup>53</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)034](#), Albanie - Avis sur le projet d'amendement de la Constitution en vue d'introduire la vérification de l'intégrité des responsables politiques, paragraphe 48.

<sup>54</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)020](#), *op. cit.*, paragraphe 87.

- Les membres du Conseil d'État nommés magistrats titulaires depuis plus de six ans ont le droit de participer, pour une durée limitée, aux travaux des ministères, administrations et établissements publics. Cette mise à disposition est soumise à des conditions spécifiques : la mise à disposition auprès de plus d'un établissement public administratif est interdite ; les magistrats mis à disposition continuent à travailler dans les locaux du Conseil d'État sans être physiquement transférés dans l'administration concernée (la mise à disposition « virtuelle ») et, en leur qualité de conseillers mis à disposition, ils ne peuvent traiter une affaire si celle-ci est en cours d'examen devant les juridictions administratives (article 46).<sup>55</sup>
- Tout conseiller du 7<sup>e</sup> degré et plus au Conseil d'État peut être transféré, avec son accord, aux fonctions d'un ministère, d'une administration publique ou d'un établissement public par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du ministre de la Justice et du ministre concerné, avec l'accord du CSJA. Ces conseillers ne peuvent être retransférés au Conseil d'État (article 48).

61. La Commission de Venise a souligné dans son avis sur la Hongrie qu'une expérience professionnelle préalable dans l'administration publique augmente l'efficacité des juges administratifs. Le passage d'un poste de juge ordinaire à une institution gouvernementale est courant dans de nombreux États européens. Le fait que les juges administratifs soient issus de milieux professionnels plus diversifiés est un point positif. Dans le même ordre d'idées, les juges administratifs en France - et en particulier les membres du Conseil d'État - sont encouragés à travailler dans l'administration publique dans le cadre d'un détachement.<sup>56</sup>

62. La Commission de Venise n'est donc pas opposée à un système permettant les mises à disposition et les détachements dans le cadre du développement professionnel du juge concerné. Cependant, un tel système devrait prévoir des garanties pour éviter l'utilisation ou la menace d'utilisation de ces instruments comme sanction ou pour contrôler un juge. Pour cette raison, les normes internationales favorisent un système dans lequel un juge ne peut être transféré qu'avec son consentement : « Un juge ne devrait recevoir une nouvelle affectation ou se voir attribuer d'autres fonctions judiciaires sans y avoir consenti, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire ». <sup>57</sup>

63. La Commission de Venise comprend, d'après les dispositions susmentionnées, que le rôle de l'exécutif a été minimisé et qu'il se limite à fixer des compensations en cas de transfert de juges vers les régions. Dans la mesure où les transferts d'un tribunal à un autre visent à soutenir le fonctionnement normal de ce dernier, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une mesure organisationnelle et non d'une sanction, et que « la mutation d'un juge, même pour une courte période, est une solution très onéreuse, car l'intéressé doit recevoir un logement adéquat ou, à défaut, une indemnisation pour compenser ce changement radical de mode de vie », <sup>58</sup> la Commission de Venise se félicite de l'existence des indemnités dans le projet de loi.

64. En ce qui concerne la mise à disposition « virtuelle », bien que les conseillers d'État aient « le droit de participer pour une période limitée » aux travaux des organes administratifs publics, le projet de loi ne précise ni la durée de cette « période limitée », ni si l'accord des conseillers

---

<sup>55</sup> Dans son arrêt *Procola c. Luxembourg* (n° [14570/89](#), 28 septembre 1995), la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la violation de l'article 6, paragraphe 1 de la CEDH. 1 de la CEDH car un Conseil d'État, habilité à donner des avis consultatifs sur des projets de loi et, en même temps, responsable de l'administration de la justice dans le domaine du droit administratif, ne peut être considéré comme un tribunal "impartial". La Cour a relevé que "quatre membres du Conseil d'État du Luxembourg ont exercé dans la même affaire des fonctions consultatives et des fonctions juridictionnelles. Le seul fait que certaines personnes aient exercé successivement ces deux types de fonctions pour les mêmes décisions était de nature à faire naître un doute sur l'impartialité structurelle de l'institution. Ce doute en lui-même, aussi peu justifié soit-il, suffit à entacher l'impartialité du tribunal en question.

<sup>56</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)004](#), *op. cit.*, paragraphe 34.

<sup>57</sup> Voir Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#), paragraphe 52. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)032](#), Serbie - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels, paragraphes 44-45.

<sup>58</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)042](#), Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « L'ex-République yougoslave de Macédoine », paragraphe 59.

concernés est requis avant la décision du président du Conseil d'État. Ceci est d'autant plus important que, selon l'article 100 du projet de loi, le ministre de la Justice et les présidents des commissions parlementaires ont le droit de demander au président du Conseil d'État de charger l'un des membres du Conseil pour aider les commissions mentionnées dans la préparation des projets de loi.

65. La Commission de Venise recommande d'indiquer dans le projet de loi la durée de la mise à disposition et de prévoir l'exigence d'un consentement préalable pour les mises à disposition « virtuelles » de courte durée ; en outre, dans une situation où le pouvoir judiciaire administratif est sous pression en raison du manque de juges administratifs, et continuera à l'être pendant plusieurs années en attendant la mise en œuvre de la réforme, la Commission recommande de prévoir que les juges administratifs détachés dans une administration ont le droit de retourner à leur fonction judiciaire d'origine.

66. La Commission de Venise rappelle que l'exercice cumulatif de fonctions juridiques et consultatives dans l'administration gouvernementale par les membres du Conseil d'État pose un problème au regard du principe d'indépendance (voir aussi également note de bas de page 55 ci-dessus). Alors que certains interlocuteurs ont relevé que la présence des membres du Conseil d'État dans les ministères contribue à garantir la qualité des normes juridiques et que, par ailleurs, ces membres sont trop peu nombreux, il conviendrait de résoudre la question par une augmentation du nombre de conseillers d'État.

#### e. Procédures disciplinaires

67. Le régime disciplinaire est une composante essentielle du statut juridique des magistrats. Comme il a été relevé dans le paragraphe 31 ci-dessus, dans le domaine de la discipline judiciaire, il convient de trouver un équilibre entre l'indépendance judiciaire (nécessaire pour éviter l'ingérence politique de l'exécutif), d'une part, et la nécessaire responsabilité du pouvoir judiciaire, d'autre part, afin d'éviter d'éventuels effets négatifs du corporatisme au sein du pouvoir judiciaire.

68. La Commission de Venise a précédemment souligné que « les procédures disciplinaires à l'encontre de juges fondées sur la primauté du droit doivent se conformer à certains principes fondamentaux, notamment : la responsabilité doit découler d'une violation d'une obligation expressément définie par la loi ; un procès équitable doit être organisé, avec une audience à caractère contradictoire et la représentation du juge ; la loi doit définir l'échelle des sanctions ; l'application de la sanction doit respecter le principe de proportionnalité ; le droit d'introduire un recours devant une instance supérieure à caractère juridictionnel doit être garanti ».<sup>59</sup>

#### - *Motifs de la responsabilité*

69. Les motifs de responsabilité disciplinaire sont formulés à l'article 49 du projet de loi comme tout acte portant atteinte à l'honneur, à la dignité ou à la moralité ; l'usage de la capacité judiciaire pour servir les intérêts personnels, la corruption et l'abus de pouvoir ; retard dans le règlement des affaires ; la discrimination entre les parties au litige et la divulgation du contenu des audiences ; la violation de l'obligation de réserve des magistrats.

70. La Commission de Venise a formulé plusieurs remarques concernant les dispositions susmentionnées.

71. *Premièrement*, les termes « actes portant atteinte à l'honneur, à la dignité ou à la moralité » et « l'obligation de réserve » sont formulés de manière assez vague ; alors que la première phrase de la disposition fait référence à « tout acte portant atteinte à l'honneur, à la dignité ou à la

<sup>59</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)009](#), *op. cit.*, paragraphe 34.

moralité », le paragraphe relatif à l'« obligation de réserve » évoque la « réputation, la dignité et l'indépendance » de la magistrature. La Commission de Venise estime que cela laisse un large pouvoir d'appréciation à l'organe de décision et pourrait ouvrir la porte à un usage arbitraire des pouvoirs disciplinaires.

72. *Deuxièmement*, la capacité d'un juge à mener des procédures (ou certains actes de procédure au cours de ces procédures) en temps voulu dépend de sa charge de travail globale, de l'adéquation du personnel de soutien et/ou des équipements informatiques, et du comportement procédural des parties à la procédure. Un juge individuel ne devrait pas voir sa responsabilité engagée lorsque le dysfonctionnement résulte de déficiences structurelles au sein du système judiciaire dans son ensemble. Plus généralement, seuls les abus délibérés du pouvoir judiciaire ou les négligences répétées ou lourdes devraient donner lieu à une responsabilité disciplinaire. La loi devrait préciser qu'un juge ne peut pas faire face à une responsabilité disciplinaire en raison d'erreurs commises de bonne foi ou simplement pour être en désaccord, de bonne foi, avec une interprétation particulière de la loi préférée par l'exécutif, le législatif ou d'autres entités non judiciaires. Par ailleurs, *in fine* les retards peuvent être pris en compte à conditions de tenir compte des moyens dont dispose le juge et de la complexité des affaires.

73. La Commission de Venise recommande de préciser le contenu des notions d'« honneur, dignité ou moralité » et d'« obligation de réserve » en se fondant, par exemple, sur des principes ou un code de conduite pour les juges ou sur une jurisprudence disciplinaire établie. De simples retards dans le règlement des affaires, en particulier, compte tenu du faible nombre actuel de juges administratifs et du manque de fonds et de personnel, ne devraient pas constituer un motif de sanctions disciplinaires. Il est donc recommandé de supprimer ou du moins modifier « retard dans le règlement des affaires et l'irrespect des délais déterminés par la présente loi pour rendre les jugements » comme motif de responsabilité disciplinaire.

- *Garanties procédurales*

74. Le projet de loi introduit un système de procédures disciplinaires alambiqué et peu clair, et manque de cohérence et de clarté en ce qui concerne la terminologie, les acteurs de la procédure et l'interaction entre eux. Le cadre et la séquence procédurale du modèle proposé, tels qu'ils sont compris par la Commission de Venise, sont les suivants.

75. Le président du Conseil d'État exerce ses pouvoirs de juge suprême en matière disciplinaire (article 2), et le CSJA est chargé d'appliquer les garanties disciplinaires accordées aux magistrats administratifs (article 4). Le président du Conseil d'État exerce l'inspection judiciaire et administrative (article 5). La Commission d'inspection judiciaire (dont la composition doit être précisée) est chargée d'instruire les plaintes contre un magistrat ou un assistant de justice travaillant au sein du Conseil d'État ou des juridictions administratives (article 51). Le président du CSJA (c'est-à-dire le président du Conseil d'État) examine la responsabilité disciplinaire d'un magistrat sur la base d'une saisine de la Commission d'inspection judiciaire et peut décider de suspendre le magistrat jusqu'à la décision du Conseil de discipline, de sa propre initiative ou à la demande de la Commission d'inspection judiciaire (article 53). Le Conseil de discipline désigné par le Président de l'CSJA examine la discipline d'un magistrat sur saisine de la Commission d'inspection judiciaire (article 54) selon la procédure suivante.

76. Le président du conseil de discipline (ou son représentant) établit un rapport sur la base de l'enquête après avoir entendu le défendeur (magistrat visé par la plainte disciplinaire), le plaignant (personne qui a déposé une plainte disciplinaire contre ce magistrat devant la commission d'inspection judiciaire) et, le cas échéant, des témoins. Sur la base de l'enquête, le président ou son représentant établit le rapport et le soumet au conseil de discipline (article 55). Par la suite, le même président invite le défendeur à consulter son dossier personnel, le rapport d'enquête et à participer à une audience devant le conseil de discipline, qui se tient à huis clos. Au cours de

l'audience, le rapport d'enquête est lu et le défendeur est invité à présenter sa défense. Le défendeur a le droit d'être assisté d'un avocat. Après l'audience, le conseil de discipline rend sa décision motivée le jour même ou le lendemain (article 56). Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant la Haute Juridiction Disciplinaire soit par le prévenu, soit par le Président de la Commission d'Inspection Judiciaire dans un délai de 15 jours à compter de la date de notification (article 57). La Haute juridiction disciplinaire est composée du président et du vice-président de la CSJA et de quatre membres du Conseil d'État du 12<sup>e</sup> degré ou plus nommés par la CSJA. Sa décision est définitive et entre en vigueur dès sa notification à l'intéressé (article 58).

77. La Commission de Venise note que la procédure disciplinaire, telle qu'elle est comprise et structurée ci-dessus, contient certains éléments positifs : Le défendeur a la possibilité d'être représenté par un avocat, a accès à son dossier et au rapport d'enquête, présente sa défense (c'est-à-dire une procédure contradictoire) et peut faire appel de la décision disciplinaire.

78. En même temps, la Commission de Venise considère que la loi devrait expressément stipuler qu'un temps suffisant doit être accordé au défendeur pour préparer sa défense et que le Conseil de discipline devrait également disposer d'un temps raisonnable pour évaluer pleinement les arguments du défendeur (étant donné que la décision est prise le jour même ou le lendemain de l'audience). L'organe de décision – tout en respectant la présomption d'innocence applicable à la procédure – devrait bénéficier d'une certaine flexibilité, en tenant compte de la complexité de l'affaire et de la gravité des conséquences possibles. L'article 56, selon lequel « le procès se déroule en secret », est problématique car les audiences, en règle générale, sont publiques ; elles ne se déroulent à huis clos qu'exceptionnellement, dans les circonstances prévues par la loi. Si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exige, ou s'il existe des circonstances particulières de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, la salle d'audience peut être fermée au public, pour toute ou une partie de l'audience, par le Conseil Disciplinaire, si nécessaire, de sa propre initiative.

79. Néanmoins, ces garanties procédurales dans les procédures disciplinaires ne sont pas un substitut suffisant aux recours juridiques contre les décisions qui portent atteinte aux droits des juges. Revenant sur la question des pouvoirs excessifs du président du Conseil d'État, la Commission de Venise rappelle que la procédure disciplinaire à l'encontre des juges « devrait être conduite par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et accorder aux juges le droit d'exercer un recours contre la décision et la sanction ».<sup>60</sup> Confier le pouvoir d'examiner les recours contre la décision d'un organe disciplinaire à une cour de justice permanente est une solution préférable.<sup>61</sup> Il est important que l'instance d'appel soit qualifiée de « juridiction », c'est-à-dire qu'elle offre des garanties procédurales suffisantes et qu'elle soit institutionnellement indépendante,<sup>62</sup> ce qui ne semble pas être le cas puisque le Président du Conseil d'État, qui est également Président de la CSJA, intervient aux stades de l'instruction (suspension), de l'enquête (le Président du Conseil de discipline est nommé par lui) et de l'appel (il/elle préside la Haute Juridiction Disciplinaire) de la procédure.

80. En outre, compte tenu des considérations susmentionnées relatives à la procédure disciplinaire, la Commission de Venise estime que l'introduction d'un recours devant un tribunal ne devrait pas se limiter aux sanctions disciplinaires mais couvrir également d'autres actes ayant des effets négatifs sur le statut/les activités des juges administratifs, par exemple : la nomination, l'évaluation, le transfert, le refus d'une promotion, l'ajout de commentaires (négatifs) aux dossiers, la répartition des classes, les changements de lieu de travail, etc., c'est-à-dire, la plupart d'entre eux relevant des pouvoirs du président du Conseil d'État (voir paragraphe 38 ci-dessus). Dans

<sup>60</sup> Voir Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#), paragraphe 69.

<sup>61</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)042](#), *op. cit.*, paragraphe 96.

<sup>62</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)019](#), *op. cit.*, paragraphes 150-151.

un État de droit, il est nécessaire de prévoir des dispositions sur les voies de recours devant les tribunaux dans de tels cas.<sup>63</sup>

81. Un autre point problématique est que, selon l'article 57, la décision du conseil de discipline peut être contestée par le défendeur ou le président de la commission d'inspection judiciaire. La Commission de Venise ne voit pas très bien pourquoi la Commission d'inspection judiciaire devrait être autorisée à faire appel. Le droit d'appel devrait être également accordé au plaignant.

- *Sanctions disciplinaires*

82. L'article 60 du projet de loi établit une liste de sanctions disciplinaires : 1. Avertissement ; 2. Blâme ; 3. Retard de la gradation pour deux ans maximum ; 4. Suspension de fonction sans traitement jusqu'à un an ; 5. Réduction du degré ; 6. Réduction de la catégorie ; 7. Licenciement ; 8. Isolation avec refus de compensation de licenciement ou la pension de retraite. Licenciement avec refus de l'indemnité de licenciement ou de la pension de retraite. L'article 50 prévoit qu'en dehors de toute procédure disciplinaire, le président du Conseil d'État a le droit de donner une « remarque » à tout magistrat administratif et de verser cette remarque à son dossier personnel.

83. La Commission de Venise rappelle que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a déclaré que « Les sanctions disciplinaires devraient être proportionnelles à la faute commise ». <sup>64</sup> De même, la Commission de Venise a déclaré que « l'application de la sanction devrait être soumise au principe de proportionnalité ». <sup>65</sup> Le projet de loi devrait expressément stipuler qu'un juge ne peut être révoqué à la suite d'une procédure disciplinaire que si la faute disciplinaire est particulièrement grave (c'est-à-dire qu'elle porte gravement atteinte à la réputation de la fonction judiciaire ou à la confiance du public dans les tribunaux). Voir la recommandation ci-dessus (paragraphe 80) concernant l'introduction du principe de proportionnalité.

84. Dans le même contexte, le champ d'application de l'article 25 du projet de loi (Toute personne intervenante dans le processus de justice administrative par l'influence des magistrats et l'examen d'affaires en cours d'examen et sans jugement définitif par tout moyen de publication, y compris les moyens visés à l'article 209<sup>66</sup> du code pénal, est punie des peines prévues à l'article 419<sup>67</sup> du code pénal) soulève des risques d'application arbitraire et de violation de la liberté d'expression. Cette disposition, lue conjointement avec l'article 209 du Code pénal, contient une interdiction absolue de commenter, que ce soit, par exemple, dans le cadre d'un débat public sur des questions très sensibles ou dans les médias sociaux sur des questions d'intérêt général, telles que des problèmes systémiques ou structurels. La Commission de Venise recommande de clarifier le sens du terme « intervention » ainsi que les modalités d'application de cette disposition.

85. En ce qui concerne la « remarque » prévue à l'article 50, si elle équivaut *de facto* à un « avertissement » ou à un « blâme » (énumérés à l'article 60 comme sanctions disciplinaires), seule la voie formelle de la procédure disciplinaire avec ses garanties procédurales devrait être appliquée. En réponse à ses questions à ce sujet, la délégation de la Commission de Venise a reçu des informations contradictoires : d'une part, il lui a été dit que ces remarques n'ont pas

<sup>63</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)004](#), Avis relatif au projet de loi sur les juges et les procureurs de la Turquie, paragraphe 76.

<sup>64</sup> Voir Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#), *op. cit.*, paragraphe 69.

<sup>65</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)009](#), Avis sur la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et les procédures disciplinaires à leur égard, paragraphe 9. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)009](#), *op. cit.*, paragraphe 34.

<sup>66</sup> « Article 209. Moyens de publication : 1 - Les actions et mouvements s'ils ont lieu dans un lieu public ... ou exposés à la vue ou au témoignage par la faute de l'auteur ou non. 2 – Un discours ou des cris prononcés ou transmis par des moyens mécaniques, de sorte que, dans les deux cas, ils sont entendus par n'importe qui .... 3 - Les écrits, dessins, photos et signes de toute nature, s'ils sont exposés dans un lieu public, vendus, mis en vente ou distribués à une ou plusieurs personnes ».

<sup>67</sup> « Article 419. Appel au juge : quiconque fait appel à un juge par écrit de manière suffisante ou adéquate au profit ou contre l'un des plaignants, est puni d'une amende de 20 000 à 100 000 livres ».

d'effet disciplinaire et n'affecteront jamais la carrière du juge, mais d'autre part, il a été précisé que de telles remarques pourraient conduire les juges devant le Conseil de discipline. Pour la Commission de Venise, soit la « remarque » est une simple réprimande, indépendante de toute procédure disciplinaire dans l'intérêt du juge concerné, auquel cas elle n'a pas à figurer au dossier du juge, soit il s'agit d'avertissements de nature disciplinaire ou pré-disciplinaire, susceptibles d'influer sur le déroulement de la carrière, auquel cas il y a chevauchement avec l'article 49. En tout état de cause, la Commission de Venise ne voit pas la valeur ajoutée des « remarques » en dehors de la procédure disciplinaire mais voit des risques d'application arbitraire de l'article 50. La Commission recommande donc de supprimer cette disposition.

## 5. Droit procédural administratif

86. L'article 2.2 du projet de loi donne une description générale de ce qu'exige le droit à un procès équitable (assurer l'égalité des parties, selon les mêmes normes procédurales et juridiques ; désignation de l'autorité judiciaire saisie d'un litige particulier en vertu de critères objectifs préalablement déterminés ; le procès fondé sur les principes d'efficacité de l'enquête et de participation à l'audience ; respecter un délai raisonnable pour statuer, en fixant une date précise pour la publication du rapport et le prononcé de l'arrêt, en tenant compte, le cas échéant, des procédures d'enquête ; permettre aux plaignants d'exercer sans entrave tout type de recours). La Commission de Venise recommande d'aligner cette disposition sur la manière dont le droit est formulé dans le droit international des droits de l'homme afin de rendre certaines notions fondamentales plus explicites dans le texte. Les principes de la justice administrative devraient, par exemple, inclure l'impartialité du juge administratif dans l'administration de la justice.

### a. Distribution des affaires

87. Selon l'article 73 du projet de loi, les présidents des juridictions administratives veillent à leur bon fonctionnement et assurent la gestion globale de leur activité. Ils soumettent des propositions à la CSJA quant à la répartition du travail entre les chambres des tribunaux administratifs (article 75). A l'instar de l'article 75, l'article 91 prévoit que les travaux sont répartis entre les chambres du Conseil d'État par décision du CSJA. Les rapporteurs ont été informés par leurs différents interlocuteurs que le président de chambre peut souvent changer la formation de jugement et que ce n'est qu'au tout dernier moment que l'on sait quel juge traitera une affaire. L'anonymat des juges entrave la possibilité d'exercer effectivement le droit d'une partie de récuser le juge concerné. À cet égard, il convient de noter qu'en vertu de l'article 159 du projet de loi, une fois qu'une affaire a été soumise à la Cour administrative ou au Conseil d'État, elle est soumise au président de la chambre dans un délai de trois jours. Le président, par une décision inscrite au procès-verbal, désigne la formation de jugement et un rapporteur à qui il transmet le dossier afin de procéder aux vérifications nécessaires. Les parties sont notifiées. Les modalités de notification sont régies par le code de procédure civile.<sup>68</sup> En outre, les parties et leurs avocats peuvent consulter les pièces du procès au greffe du tribunal. Les documents peuvent également être communiqués par écrit à la partie intéressée (article 164). Le président de la chambre a le droit d'agir lui-même en tant que rapporteur et doit remettre son rapport dans un délai maximum de trois mois. La Commission de Venise considère que cette disposition vise à renforcer le principe du « juge naturel ».<sup>69</sup> En effet, l'obligation de notifier les parties, les délais fixés pour l'attribution des affaires et la préparation du rapport, empêchent la nomination tardive de la formation de jugement ainsi que l'anonymat des juges jusqu'au dernier moment.

88. En ce qui concerne le système de distribution des affaires, la Commission de Venise rappelle que pour renforcer l'impartialité et l'indépendance du pouvoir judiciaire, il est

---

<sup>68</sup> « Article 397. Notification : les parties sont informées du contenu des documents et des procédures par le biais d'une notification ».

<sup>69</sup> Le juge saisi d'une affaire au sein d'une juridiction doit être désigné selon des critères objectifs et ne doit pas être changé arbitrairement en cours de procédure.

fortement recommandé que l'ordre dans lequel les juges traitent les affaires soit déterminé sur la base de critères généraux (par exemple, un ordre alphabétique, un système informatisé ou des catégories d'affaires). Les règles générales (y compris les exceptions) devraient être formulées dans la loi ou par les règlements spéciaux sur la base de la loi, par exemple les règlements des tribunaux établis par la CSJA.

89. Plus précisément, il n'est pas toujours possible d'établir un système global qui fonctionne pour toutes les affaires, sans laisser de place aux décisions concernant l'attribution des affaires individuelles. Certaines circonstances peuvent nécessiter la prise en compte de la charge de travail ou de la spécialisation des juges. Les questions juridiques complexes peuvent en particulier nécessiter la participation de juges experts dans ce domaine. En outre, il peut être prudent de placer les juges nouvellement nommés dans une formation composée de membres plus expérimentés pendant un certain temps. En outre, il peut être prudent, lorsqu'un tribunal doit rendre une décision de principe sur une affaire complexe ou historique, que des juges plus expérimentés siègent dans cette affaire. Les critères permettant au président du tribunal de prendre de telles décisions devraient toutefois être définis à l'avance.<sup>70</sup>

90. La Commission recommande donc que le système de distribution des affaires soit élaboré conformément aux normes internationales.

#### b. Audience publique

91. Le projet de loi ne contient pas de dispositions sur les auditions. L'article 3 stipule que la procédure administrative est fondée sur les principes du procès équitable tout en respectant la confidentialité de l'audience. Dans le même sens, l'article 21 prévoit que les magistrats administratifs prêtent serment en jurant, entre autres, « de garder le secret de l'audience ».

92. L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue publiquement lorsqu'il s'agit de déterminer ses droits et obligations de caractère civil. Dans son Observation générale n° 32, le Comité des droits de l'homme a déclaré que tous les procès entrant dans le champ d'application de cette disposition « doivent en principe être conduits oralement et publiquement » (paragraphe 28). La nature des questions à trancher dans la procédure judiciaire peut exceptionnellement justifier une décision de la juridiction administrative de tenir la procédure à huis clos (bien que cette exception soit plus fréquente dans le cas de litiges familiaux ou de procédures impliquant des jeunes que dans la majorité des litiges administratifs).

93. De même, les normes du Conseil de l'Europe prévoient que le contrôle judiciaire des actes administratifs doit être public : « la publicité de la procédure des organes judiciaires ... protège les justiciables contre une justice secrète échappant au contrôle du public ».<sup>71</sup> « La procédure doit être publique, sauf dans des circonstances exceptionnelles ».<sup>72</sup> L'article 6 de la CEDH stipule que toute personne a droit à une audience publique si la procédure nationale entre dans le champ d'application de cette disposition. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé, dans le cadre de procédures administratives, que le droit à une « audience publique » peut impliquer le droit à une « audience orale » si le tribunal administratif agit en tant que première et unique instance judiciaire dans la procédure contestée.<sup>73</sup> Bien que l'audience publique ne soit pas absolue et puisse être justifiée par les caractéristiques particulières de la procédure concernée,

<sup>70</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)001](#), Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie, paragraphe 91. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)004](#), *op. cit.*, paragraphes 107-108 et Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)005](#), Avis relatif aux Projets de modification de lois sur le pouvoir judiciaire de Serbie, paragraphe 39.

<sup>71</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Helmers c. Suède*, n° [11826/85](#), 29 octobre 1991, paragraphe 33.

<sup>72</sup> Voir Recommandation [Rec\(2004\)20](#), Principe 4.f.

<sup>73</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Fredin c. Suède* (n° 2), n° [18928/91](#), 23 février 1994, paragraphes 21-22.

une condition préalable à cette justification est qu'une audience publique soit organisée dans les tribunaux de première instance.<sup>74</sup>

94. Dans le cas du projet de loi, les deux tribunaux administratifs, en tant que tribunaux de première instance, et le Conseil d'État, en tant que cour d'appel et tribunal de première et dernière instance pour certaines affaires, mènent l'audience à huis clos, c'est-à-dire sans audience publique. La Cour EDH a examiné la conformité avec l'article 6 paragraphe 1 de la CEDH d'une procédure menée devant un tribunal administratif sans audience publique et a conclu que même s'il n'est pas contraire à l'article 6 par. 1 de la CEDH de permettre aux autorités administratives de déterminer les droits ou obligations de caractère civil, seul un tribunal établi par la loi par lequel l'individu peut contester la décision lors d'un procès équitable et public peut être considéré comme un tribunal au sens de l'article 6 paragraphe 1 de la CEDH.<sup>75</sup>

95. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise recommande d'introduire une audience publique comme règle générale et de préciser les circonstances dans lesquelles l'audience peut se tenir à huis clos.

#### c. Récusation et auto-récusation des juges

96. Les articles 245 à 248 du projet de loi décrivent la procédure de récusation/auto-récusation des juges administratifs sur la base des motifs de conflit d'intérêts prévus à l'article 120 du code de procédure civile.<sup>76</sup> Selon l'article 247 du projet de loi, si la récusation est considérée comme non fondée par la chambre du Conseil d'État, la personne qui a récusé le juge est obligée de payer des amendes.

97. La Commission de Venise recommande de fournir une liste exhaustive des motifs de récusation et d'auto-récusation dans la loi. La Commission rappelle également que le droit de récuser un juge ne devrait pas être assorti d'une sanction financière. Il est donc recommandé de supprimer cette disposition ou limiter son champ d'application aux situations dans lesquelles le droit de récuser un juge est utilisé de manière manifestement abusive.

## VI. Conclusion

98. L'initiative des autorités libanaises de moderniser le système de justice administrative est louable, tout comme leur volonté de renforcer l'indépendance de la justice administrative vis-à-vis du pouvoir politique. La Commission de Venise se félicite de la participation du Club des Juges et des Barreaux à l'examen en cours des projets de loi au sein de la sous-commission parlementaire et invite les autorités à impliquer les représentants de la société civile et toutes les autres parties prenantes concernées.

99. La Commission de Venise recommande aux autorités compétentes d'explorer les possibilités d'une introduction progressive de la réforme de la justice administrative, en commençant, par exemple, par un tribunal administratif de première instance à Beyrouth, à titre de projet pilote, dont la compétence serait limitée à des domaines spécifiques. Une approche progressive donnerait aux autorités compétentes le temps nécessaire pour trouver les fonds suffisants, les dispositions logistiques, le personnel judiciaire et non judiciaire et fournir des

<sup>74</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Helmerts c. Suède*, n° [11826/85](#), *op.cit.*, paragraphe 36.

<sup>75</sup> Par exemple, Cour EDH, *Fischer c. Autriche*, n° [16922/90](#), 26 avril 1995 ; *Zumtobel c. Autriche*, n° [12235/86](#), 21 septembre 1993.

<sup>76</sup> « Article 120 - Les parties peuvent demander la récusation du juge pour l'une des raisons suivantes : intérêt direct/indirect dans l'affaire ; parenté avec l'un des plaideurs ou son/ses représentant(s), l'un des membres du conseil d'administration de la société plaidante ou l'un de ses dirigeants ayant un intérêt personnel dans le procès ; implication dans une autre affaire avec le(s) même(s) plaideur(s) ou son/ses représentant(s) ; lui/elle-même ou l'un de ses parents jusqu'au 4<sup>ème</sup> degré a déjà examiné l'affaire en tant que juge, expert, arbitre ou a été témoin ; ... il a exprimé une opinion sur le cas particulier, même si c'était avant sa nomination dans la magistrature. ... une inimitié ou une affection entre le juge et l'un des plaideurs affectant son impartialité ; ... si l'un des plaideurs est un créancier ou un débiteur du juge ou de l'un de ses parents jusqu'au second degré ».

conseils appropriés pour une mise en place fluide d'autres tribunaux administratifs sur la base de cette expérience « pilote ».

100. En ce qui concerne le projet de loi lui-même, la Commission de Venise formule les principales recommandations suivantes et note que des recommandations plus détaillées figurent dans le texte du présent avis :

- augmenter le nombre de membres de la HCAJ élus par leurs pairs ; assurer une meilleure représentation des juges des juridictions inférieures et ajouter des membres non judiciaires ; prévoir un renouvellement partiel de la composition de la HCAJ ;
- réduire les pouvoirs du président du Conseil d'État ;
- clarifier davantage les compétences des tribunaux administratives afin d'éviter tout chevauchement avec les compétences des tribunaux ordinaires ;
- prévoir des concours annuels pour les candidats juges administratifs et une formation continue pour les juges administratifs ; préciser les critères et la méthodologie d'évaluation ;
- remplacer « une bonne biographie » par « haute considération morale et l'intégrité » et introduire un mécanisme de contrôle de l'intégrité des candidats a un poste de juge administratif ;
- préciser la durée et l'exigence de consentement pour la mise à disposition « virtuelle » de courte durée ; interdire durant la mise à disposition le cumul de fonctions judiciaires et administratives au sein d'un organe gouvernemental ou parlementaire ; prévoir que les juges administratifs qui ont changé pour un poste dans l'administration ont le droit de réintégrer leur fonction judiciaire ;
- préciser le contenu des notions d'« honneur, dignité ou moralité » et d'« obligation de réserve » ainsi que le sens du terme « intervention » et les modalités d'application de l'article 25 ;
- supprimer ou du moins modifier « retard dans le règlement des affaires et l'irrespect des délais déterminés par la présente loi pour rendre les jugements » comme motif de responsabilité disciplinaire prévu à l'article 49 ; supprimer l'article 50 ;
- de tenir les audiences judiciaires et disciplinaires en public et de prévoir dans la loi les exceptions permettant de les tenir à huis clos ;
- permettre au plaignant de faire appel des décisions du conseil de discipline devant la haute juridiction disciplinaire ; introduire la possibilité de faire appel des décisions de celle-ci devant une juridiction permanente ; assurer le contrôle juridictionnel des aspects fondamentaux du statut juridique du juge ;
- introduire le système de distribution des affaires conformément aux normes internationales ;
- fournir une liste exhaustive des motifs de récusation ou d'auto-récusation dans la loi ; supprimer la disposition relative à l'application d'amendes ou limiter son champ d'application aux situations dans lesquelles le droit de récusation d'un juge est utilisé de manière manifestement abusive.

101. Enfin, les autorités sont également invitées à améliorer la structure et la cohérence du projet de loi conformément aux normes internationales.

102. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités libanaises pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.