



Strasbourg, le 28 mai 2014
Avis n° 768/2014

CDL(2014)027*
Or. angl.

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

PROJET D'AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI MODIFIANT ET COMPLÉTANT
LE CODE JUDICIAIRE**

DE L'ARMÉNIE

(DURÉE DU MANDAT DES PRÉSIDENTS DE TRIBUNAUX)

sur la base des observations de

M. Johan HIRSCHFELDT (membre suppléant, Suède)
M^{me} Wilhelmina THOMASSEN (membre suppléante, Pays-Bas)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)
M. Andras VARGA (membre, Hongrie)

**Le présent document a été classé en « diffusion restreinte » à la date de publication. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

I. Introduction

1. Par une lettre du 1^{er} avril 2014, le président de l'Assemblée nationale de la République d'Arménie, alors M. H. Abrahamyan, a sollicité un avis sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire de la République d'Arménie (CDL-REF(2014)016, ci-après le « projet de loi »).

2. M^{me} Wilhelmina Thomassen et MM. Johan Hirschfeldt, Kaarlo Tuori et Andras Varga ont été invités à intervenir en qualité de rapporteurs pour le présent avis.

3. Le 30 avril 2014, M^{me} Wilhelmina Thomassen s'est entretenue sur le projet de loi, à Erevan, avec M. Grigor Muradyan, premier vice-ministre de la Justice, avec M^{me} Lilit Yeremyan, experte juridique de la Commission permanente de l'assemblée nationale sur l'Etat et les questions juridiques, et avec M. Vahe Engibarayan, directeur général de l'Association des magistrats.

4. *Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise à sa ... session plénière (Venise, ...).*

II. Demande de l'Arménie

5. Le projet de loi modifie le Code judiciaire de la République d'Arménie en introduisant des dispositions concernant 1) la durée et l'expiration du mandat des présidents des tribunaux de première instance et des cours d'appel¹, et 2) l'élection des nouveaux présidents des tribunaux (y compris le président de la Cour de cassation).

6. Selon le projet de loi, les présidents des tribunaux (y compris le président de la Cour de cassation) seront élus par le Conseil de la justice parmi les juges des tribunaux respectifs (projet d'article 125.3). Le résultat de l'élection n'est pas une décision contraignante, mais une simple proposition : le candidat (juge) qui « reçoit le plus grand nombre de voix "pour" est proposé au Président de la République » pour nomination (projet d'article 125.9). Le Président de la République n'est pas tenu d'accepter cette proposition, mais peut la rejeter, auquel cas une nouvelle élection est organisée (projet d'articles 125.12 et 150.8). Les présidents des tribunaux de première instance et des cours d'appel sont nommés pour un mandat de quatre ans (projet d'articles 125.13 et 145.1), tandis que le président de la Cour de cassation est nommé pour une durée indéterminée (disposition identique à celle en vigueur). Le projet de loi limite les possibilités de réélection : un juge ne peut être nommé au poste de président de tribunal pour plus de deux mandats consécutifs (projet d'articles 125.14 et 145.1) ; cette disposition ne s'applique pas au président de la Cour de cassation, qui est donc nommé pour occuper ses fonctions jusqu'à son départ en retraite.

7. Le projet de loi contient des dispositions transitoires. Il prévoit, en son article 10.2, que le mandat des présidents des tribunaux de première instance et des cours d'appel actuellement en poste cessera le 1^{er} janvier 2015. Le projet d'article 10.3 dispose que les actuels présidents des tribunaux de première instance et des cours d'appel ne sont pas concernés par la limitation relative aux nominations consécutives ; autrement dit, à la première élection, ils peuvent, sans restriction aucune, se présenter en vue d'une nouvelle nomination.

¹ Au vu du contenu du projet de loi, la phrase « le mandat des présidents des tribunaux de première instance et de la Cour de cassation est limité à quatre ans » qui figure dans l'exposé des motifs est de toute évidence une erreur matérielle.

8. L'exposé des motifs justifie la nécessité du projet de loi par le fait que le Code judiciaire de la République d'Arménie ne limite pas la durée du mandat des présidents des tribunaux. Ceux-ci occupent en effet leurs fonctions pour une durée indéterminée (en pratique, jusqu'à l'âge de la retraite, soit 65 ans). Ce principe découle de l'alinéa 2 de l'actuel article 14 du Code judiciaire, qui s'applique aussi aux présidents des tribunaux. Une telle limitation est cependant jugée nécessaire pour – comme l'indique l'exposé des motifs – respecter les critères internationaux, en particulier les Recommandations de Kiev, et pour se conformer aux pratiques en vigueur dans différents pays.

9. Le président de l'Assemblée nationale de la République d'Arménie a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur le projet de loi en s'attachant aux deux questions suivantes :

« 1. Au vu des dispositions constitutionnelles de la République d'Arménie précitées, la disposition mentionnée du projet de loi concernant la cessation, par l'effet de la loi, du mandat des présidents des cours d'appel et des tribunaux de première instance serait-elle conforme aux normes européennes ?

2. S'agissant des présidents des tribunaux actuellement en poste, qui ont été nommés sans que soit précisée la durée de leurs fonctions, la cessation de leur mandat par l'effet de la loi (à l'expiration de la durée de quatre ans spécifiée par la nouvelle loi) sera-t-elle compatible avec les normes européennes ? »

10. Le présent avis s'appuie sur une traduction vers l'anglais du projet de modifications du Code judiciaire et de l'exposé des motifs. Il se peut que certaines questions soulevées soient dues à des problèmes de traduction.

III. Principes constitutionnels généraux

A. Indépendance des juges et du pouvoir judiciaire

11. Les principes d'indépendance de la justice et les normes afférentes figurent dans des documents européens et internationaux, notamment à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à un procès équitable : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »), dans les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies dans les Résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985 – « l'indépendance de la magistrature est garantie par l'Etat »), dans la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités², et dans divers documents de la Commission de Venise³.

12. La nomination des juges à titre permanent et l'existence de dispositions contre la révocation arbitraire (les motifs de révocation étant limités à des cas exceptionnels prévus par la législation) constituent la plus importante garantie de l'indépendance du pouvoir

² Paragraphes 3 à 7, 11 et 22.

³ Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, CDL-AD(2010)004, paragraphes 68 à 80, Rapport sur la prééminence du droit, CDL-AD(2011)003rev, paragraphes 44 et 53 à 55, et Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine, CDL-AD(2012)014, paragraphes 25 à 28 et 74 à 81.

judiciaire⁴. Cela étant, les fonctions purement administratives correctement effectuées, même lorsqu'elles sont exercées par des juges (présidents de tribunaux, chambres, membres de conseils de la magistrature et d'organes consultatifs, etc.), ne relèvent pas directement du pouvoir décisionnel judiciaire, qui est au centre de l'indépendance de la justice. Pour autant, la limite entre l'administration d'un tribunal et l'administration de la justice (pouvoir décisionnel judiciaire) peut, dans la pratique, ne pas toujours être aussi nette et donc poser des problèmes délicats.

B. Indépendance interne des juges

13. Du principe de l'indépendance des juges et du pouvoir judiciaire découlent aussi d'autres principes, applicables aux présidents des tribunaux et aux autres juges exerçant des fonctions administratives.

14. L'indépendance du pouvoir judiciaire ne concerne pas seulement les rapports entre ce pouvoir et les autres pouvoirs de l'Etat (indépendance institutionnelle externe) : « [l]es rapports entre les juridictions au sein d'un même système judiciaire devraient aussi être pris en considération (indépendance institutionnelle interne) »⁵. De plus, « la question de l'indépendance interne se pose non seulement entre les juges des juridictions inférieures et des juridictions supérieures, mais aussi entre le président ou le présidium d'un tribunal et les autres juges de ce tribunal, ainsi qu'entre ces juges »⁶.

15. La Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres énonce ce qui suit : « [l]e principe de l'indépendance de la justice suppose l'indépendance de chaque juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. Les juges devraient prendre leurs décisions en toute indépendance et impartialité, et pouvoir agir sans restrictions, influences indues, pressions, menaces ou interventions, directes ou indirectes, de la part d'une quelconque autorité, y compris les autorités judiciaires elles-mêmes. L'organisation hiérarchique des juridictions ne devrait pas porter atteinte à l'indépendance individuelle »⁷.

16. La Commission de Venise a précédemment noté que « dans les textes internationaux, la question de l'indépendance interne au sein du système judiciaire a bénéficié d'une moindre attention que celle de l'indépendance externe. Il semble pourtant qu'elle ne soit pas moins importante. Dans plusieurs constitutions, il est indiqué que "les juges ne sont soumis qu'à la loi". Ce principe protège d'abord les juges contre toute influence *externe* indue. Cependant, il peut aussi s'appliquer à *l'intérieur* du système judiciaire. Une organisation hiérarchique de la magistrature dans laquelle les juges seraient subordonnés aux présidents de tribunaux ou à des instances supérieures dans l'exercice de leur activité juridictionnelle porterait manifestement atteinte à ce principe »⁸. Par conséquent, l'indépendance de chaque juge (fonction juridictionnelle) devrait être aussi assurée dans ses rapports au sein du système judiciaire⁹.

⁴ CM/Rec(2010)12, paragraphe 49 : « L'inamovibilité constitue un des éléments clés de l'indépendance des juges. En conséquence, les juges devraient être inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite, s'il en existe un. »

⁵ Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine, CDL-AD(2012)014, paragraphes 78 à 79.

⁶ Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, CDL-AD(2010)004, paragraphe 73.

⁷ CM/Rec(2010)12, paragraphe 22.

⁸ Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, CDL-AD(2010)004, paragraphe 68.

⁹ Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, CDL-AD(2010)004, paragraphe 72 à 74 et 82. La question de l'indépendance judiciaire interne a été expressément soulevée dans le récent avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, CDL-AD(2014)007, paragraphes 11 à 19 et 126 à 127.

17. Les dispositions légales qui régissent l'élection ainsi que la durée et la cessation du mandat des personnes exerçant des fonctions judiciaires sans pouvoir décisionnel doivent perpétuer et renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le système doit empêcher que la fonction d'un président de tribunal ne soit politisée et il doit protéger les juges contre d'éventuelles mesures administratives prises par des présidents de tribunal qui menaceraient leur indépendance interne lorsqu'ils statuent sur des affaires (répartition des affaires, ingérence dans le processus de nomination des juges, affectation de juges à différentes chambres ou collèges, etc.).

C. Sécurité juridique

18. En ce qui concerne la sécurité juridique, la Commission de Venise fait observer que « [l]a confiance dans le système judiciaire et la prééminence du droit repose en grande partie sur le respect du principe de sécurité juridique », et que ce principe « exige que les dispositions légales soient claires et précises et visent à garantir le caractère prévisible des situations et des rapports juridiques. La rétroactivité est, elle aussi, contraire au principe de sécurité juridique, au moins en matière pénale (article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme), puisque les personnes visées par la loi doivent connaître les conséquences de leurs actes ; mais ce constat vaut également en droit civil et en droit administratif, lorsque la rétroactivité d'une disposition porte atteinte à des droits et à des intérêts juridiquement protégés »¹⁰.

19. Les composantes de la sécurité juridique « pourrai[en]t être défini[s] comme incluant les éléments suivants : publicité, précision, cohérence, stabilité, non-rétroactivité et caractère définitif et contraignant des décisions ». Et plus loin : « La stabilité exige que les instruments juridiques ne soient pas modifiés à une fréquence telle que le principe *ignorantia juris non excusat* ne puisse s'appliquer au citoyen ordinaire. Les tribunaux ne devraient pas s'écarter d'une précédente interprétation d'un instrument juridique, sauf s'ils ont un motif valable de le faire. La non-rétroactivité interdit d'appliquer les instruments juridiques de manière rétroactive. Il ne peut être dérogé à cette règle que dans des circonstances exceptionnelles »¹¹.

20. Cela étant, la sécurité juridique ne devrait pas se traduire par l'impossibilité de modifier la législation. Bien au contraire : des évolutions à caractère juridique, l'émergence de nouveaux principes ou des points de vue généralement partagés peuvent, et même dans certains cas doivent, donner lieu à des modifications législatives.

21. D'un autre côté, toute modification de la législation peut avoir une incidence sur le statut juridique des personnes qui est déterminé par le droit en vigueur. On peut donc conclure, de façon générale, que la rétroactivité d'une nouvelle loi ne peut être qu'exceptionnelle, en particulier lorsqu'elle a des effets négatifs sur des affaires qui ont déjà été instruites. Cela étant, dans certaines situations, le respect de ce principe peut avoir pour conséquence de rendre la nouvelle loi pratiquement sans effet ou applicable seulement après un certain laps de temps, ce qui est parfaitement acceptable lorsque des droits fondamentaux sont directement en jeu, mais qui l'est moins dans le cas d'institutions de l'administration de l'Etat ou de titulaires de fonctions.

22. La situation est encore plus complexe lorsqu'une réglementation concernant le pouvoir judiciaire est modifiée. Comme il a été indiqué précédemment, l'indépendance de chaque juge et du système judiciaire est garantie dans la philosophie constitutionnelle au même titre que les droits fondamentaux de la personne. La rétroactivité de nouvelles législations ne

¹⁰ Rapport sur la prééminence de droit, CDL-AD(2011)003rev, paragraphes 44 et 46.

¹¹ Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine, CDL-AD(2012)014, paragraphes 27 et 28.

peut être acceptée qu'à titre exceptionnel. Les attentes légitimes des personnes devraient être respectées dans toute la mesure possible.

IV. La première question

23. La première question adressée à la Commission de Venise semble comprendre deux sous-questions. La première concerne la limitation du mandat des présidents des tribunaux en tant que telle, examinée à la lumière des normes européennes relatives à l'indépendance des juges et du pouvoir judiciaire, comme présenté ci-dessus. La seconde sous-question identifiée par la Commission de Venise est de savoir si le projet de loi concernant la cessation du mandat des présidents de tribunaux par l'effet de la loi est ou non conforme à la Constitution de la République d'Arménie. Il ressort de la lettre de demande que les présidents de tribunaux sont actuellement nommés pour une durée indéterminée (jusqu'à l'âge de départ à la retraite).

A. Première sous-question – Normes européennes

Indépendance des juges vis-à-vis des présidents des tribunaux et nominations pour une durée déterminée

24. La Commission de Venise a précédemment fait observer qu'il était possible de réduire le risque d'influence des présidents des tribunaux sur les juges – influence qui est susceptible de menacer l'indépendance interne de ces derniers – en adoptant des dispositions et des principes interdisant toute pression sur les juges (répartition non discrétionnaire des affaires, procédure transparente de nomination des juges, etc.¹²), mais aussi en limitant la durée du mandat des présidents¹³.

25. En effet, un changement de gouvernement ne doit pas empêcher l'application du principe selon lequel un juge « dans l'exercice de ses fonctions n'est l'employé de personne ; il exerce une fonction de l'État. Il est par conséquent le serviteur de la loi et il n'est responsable que devant la loi. Il est évident qu'un juge lors de l'examen d'un cas n'agit sur aucun ordre ou instruction de la part d'un tiers au sein ou à l'extérieur du système judiciaire »¹⁴.

26. La Commission de Venise a donc préconisé que « si des instances exécutives doivent avoir une influence décisive sur la procédure de nomination des présidents, ceux-ci devraient être nommés pour une durée déterminée et les possibilités de renouvellement devraient être limitées. Ce principe est important, car il permet de limiter l'influence des présidents sur les juges, qui ne fait que s'accroître avec le temps »¹⁵. Le projet de modification du Code judiciaire de la République d'Arménie limite la durée du mandat des présidents des tribunaux, car, comme il est expliqué dans l'exposé des motifs, le rôle qu'ils jouent en Arménie est trop important et pourrait conduire à une situation dans laquelle ils seraient susceptibles d'exercer une influence sur d'autres juges de la cour ou du tribunal concerné. En ce sens, les nouvelles dispositions peuvent être vues comme renforçant l'indépendance interne des juges vis-à-vis des présidents des tribunaux.

¹² Avis conjoint relatif à la Loi constitutionnelle sur le système judiciaire et le statut des juges du Kazakhstan, CDL-AD(2011)012, paragraphes 26 à 32, Rapport sur les nominations judiciaires, CDL-AD(2007)028, paragraphe 51.

¹³ La Commission de Venise a recommandé de limiter la durée du mandat des présidents des tribunaux dans son Avis conjoint sur une proposition de loi constitutionnelle sur les changements et les amendements à la Constitution de la Géorgie, CDL-AD(2005)003, paragraphe 105.

¹⁴ Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, CDL-AD(2010)004, paragraphe 69, citation de l'avis du CCJE.

¹⁵ Avis conjoint relatif à la Loi constitutionnelle sur le système judiciaire et le statut des juges du Kazakhstan, CDL-AD(2011)012, paragraphe 42.

27. Parallèlement, la Commission de Venise note que le projet de loi ne s'applique pas au président de la Cour de cassation. Il y a peut-être de bonnes raisons pour que celui-ci soit exclu de la limitation du mandat qu'il est proposé d'appliquer aux présidents des tribunaux de première instance et des cours d'appel. La Commission de Venise recommande à l'Arménie de préciser les raisons de cette différence de traitement – liée à la situation concrète en Arménie – pour que la nécessité des modifications proposées apparaisse plus convaincante.

Inamovibilité des juges et limitation du mandat à quatre ans, renouvellement du mandat

28. De même, à la lumière du principe d'inamovibilité des juges examiné plus haut, la Commission de Venise attache beaucoup d'importance au fait que les tâches dévolues aux présidents des tribunaux soient essentiellement de type administratif, comme le veut l'article 25 du Code judiciaire. Il sera mis un terme uniquement à ces tâches administratives. Comme le mentionne l'exposé des motifs, à l'issue de son mandat, le président conservera son poste de juge dans le même tribunal. Il devrait également avoir la possibilité d'accepter un poste de juge dans un autre tribunal et ce point capital pourrait être explicité dans le Code judiciaire ainsi que dans la Constitution de l'Arménie en indiquant très clairement que l'expiration du mandat d'un président de tribunal du fait de sa durée limitée n'a pas d'incidence sur les fonctions de juge de ce magistrat en tant que telles.

29. En outre, il y aurait peut-être lieu d'examiner la question du salaire des juges quittant leur poste de président de tribunal. Cette question est régie par l'article 75 du Code judiciaire. La Commission de Venise présume que la disposition prévoyant qu'un juge a droit à un supplément « pour l'expérience acquise en qualité de juge » intègre l'« expérience acquise en qualité de président de tribunal » pendant les années où il ou elle a occupé ce poste, de sorte qu'un ancien président de tribunal qui conserve son poste de juge reçoive un supplément pour les années où il a exercé des fonctions de président (voir l'article 75, paragraphe 5). Une autre solution serait que les présidents des tribunaux conservent leur supplément de salaire correspondant à leur fonction de président après avoir quitté ce poste.

30. Même si le principe d'inamovibilité des juges au regard de leurs fonctions judiciaires est respecté du fait que les présidents conservent leur poste de juge ordinaire à l'expiration de leur mandat de président, il reste que la possibilité de renouvellement peut toujours porter atteinte à leur indépendance. L'attitude d'un juge à l'égard du pouvoir exécutif pourrait être influencée par la possibilité et l'espoir de voir son mandat renouvelé, au point éventuellement de menacer son indépendance, voire son intégrité. L'exclusion de toute possibilité de renouvellement constitue en outre une garantie contre la politisation. D'un autre côté, la nomination pour une courte durée peut mettre les présidents dans l'impossibilité d'exercer un leadership efficace et de veiller à l'organisation fiable et rigoureuse de la juridiction dont ils ont la charge.

31. La Commission de Venise estime que la nomination des présidents des tribunaux pour un mandat de longue durée sans possibilité de renouvellement ou pour un mandat de courte durée avec possibilité de renouvellement est, de façon générale, compatible avec le principe de l'indépendance judiciaire. Cela étant, dans le contexte de l'Arménie, la durée proposée de quatre ans (avec renouvellement pour une même durée) semble plutôt courte, étant donné que la procédure d'élection et de nomination, telle que proposée dans le projet de loi et régie par le Code judiciaire, prendra du temps et commencera très probablement déjà au cours de la troisième année d'exercice des présidents des tribunaux. Cela pourrait nuire au travail de la justice. Pour préserver le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire ainsi que sa stabilité, il est conseillé de consulter les autorités judiciaires elles-mêmes afin de déterminer quelle durée de mandat des présidents des tribunaux permettrait d'assurer au mieux la stabilité de l'organisation judiciaire et la bonne administration de la justice.

32. De bonnes raisons peuvent peut-être justifier que dans un système autorisant les renouvellements, il ne soit pas nécessaire de limiter le nombre de fois où un président de tribunal peut être reconduit. D'un autre côté, comme l'a indiqué précédemment la Commission de Venise, il faut garder à l'esprit que l'influence des présidents des tribunaux s'accroît avec le temps. De plus, le fait de limiter la possibilité de renouvellement donne à d'autres juges l'occasion d'exercer les fonctions de président de tribunal, ce qui non seulement présente un intérêt pour leur carrière, mais est aussi une source d'innovation pour l'administration des tribunaux.

33. Il ressort de ce qui précède que la limitation de la durée du mandat des présidents des tribunaux proposée par l'Arménie n'est pas incompatible avec les normes européennes sur l'indépendance judiciaire, à supposer qu'il n'y ait pas d'incompatibilité avec la Constitution. C'est à la Cour constitutionnelle de la République d'Arménie qu'il revient de s'assurer de ce dernier point.

34. La Commission de Venise appelle toutefois l'attention sur le fait que le projet de loi accorde au Président de l'Arménie une liberté d'appréciation totale s'agissant de la nomination ou du rejet de la personne (juge) élue par le Conseil de la justice. Le Président n'est pas tenu de justifier sa décision ; le rejet de la proposition du Conseil de la justice a pour seule conséquence de relancer la procédure d'élection.

35. La Commission de Venise a reconnu que « l'administration doi[t] disposer d'un pouvoir discrétionnaire pour effectuer un certain nombre de tâches dans la société complexe d'aujourd'hui ». Cela étant, « ce pouvoir ne saurait s'exercer de façon arbitraire. Il entraînerait en effet la prise de décisions injustes, déraisonnables, irrationnelles ou abusives, incompatibles avec la notion de prééminence du droit »¹⁶. Le pouvoir discrétionnaire accordé au Président de l'Arménie peut générer un conflit entre celui-ci et le Conseil de la justice, ce qui risque non seulement de créer des difficultés dans l'administration des tribunaux, mais peut aussi entamer la confiance des citoyens dans l'indépendance du pouvoir judiciaire. Un réexamen du pouvoir du Président (obligation de justifier les rejets, limitation de son droit de rejeter la personne élue en invoquant certains motifs, notamment des irrégularités dans la procédure d'élection ou l'élection de plusieurs candidats et l'obligation pour le Président de nommer l'un d'eux) pourrait limiter les éventuels effets indésirables susmentionnés ou le risque de politisation de la procédure d'élection/de nomination.

B. Seconde sous-question – Constitutionnalité

36. C'est à la Cour constitutionnelle de la République d'Arménie qu'il revient de répondre à la question de la constitutionnalité de la législation nationale au regard de la Constitution de la République d'Arménie. La Commission de Venise se contentera de présenter ci-après plusieurs points de vue envisageables.

37. La Commission de Venise observe que la Constitution de l'Arménie ne contient aucune disposition relative à la durée du mandat des présidents des tribunaux. Du reste, ces dispositions sont absentes des constitutions de nombreux pays, cette question étant, en règle générale, traitée par la législation ordinaire.

38. Le seul article de la Constitution de l'Arménie qui mentionne les présidents des tribunaux est l'article 55. Cet article dresse la liste des pouvoirs du Président de la République d'Arménie. Le paragraphe 11 de cet article dispose que le Président de la République d'Arménie a le pouvoir exclusif de nommer, sur recommandation du Conseil de la justice, les présidents et les juges de la Cour de cassation et de ses chambres, des cours d'appel, des tribunaux de

¹⁶ Rapport sur la prééminence de droit, CDL-AD(2011)003rev, paragraphe 52.

première instance et des tribunaux spécialisés (article 55.11.a). Il semble que cet article soit destiné à définir les compétences du Président de la République et non à régir le statut des présidents des tribunaux.

39. L'article 94 de la Constitution dispose que « l'indépendance des tribunaux est garantie par la Constitution et par la législation ». L'article 96 de la Constitution énonce les dispositions applicables aux juges et précise que ceux-ci sont inamovibles. La Constitution ne contient pas de dispositions spéciales sur l'inamovibilité des présidents des tribunaux.

40. Le Code judiciaire en vigueur ne limite pas la durée du mandat des présidents des tribunaux ; en pratique, ils sont nommés pour une durée indéterminée et servent jusqu'à la fin de leur mandat de juge.

41. Comme pour la première sous-question, la Commission de Venise conclut que la nomination des présidents des tribunaux à des fonctions administratives pour une période de temps limitée ne constitue pas une violation des normes européennes. Cela étant, il n'existe pas de norme unique ; dans plusieurs pays européens, les présidents des tribunaux aussi sont, par principe, inamovibles.

42. On pourrait soutenir que les dispositions actuelles du Code judiciaire et la pratique qui en découle ont instauré une convention constitutionnelle, qui vient compléter la réglementation – à cet égard déficiente – figurant dans la Constitution. Cet argument amènerait à conclure que l'introduction des nominations pour une durée déterminée dans le Code judiciaire appelle nécessairement une modification constitutionnelle autorisant expressément cette possibilité.

43. Cela étant, il y a lieu de se demander si le seuil d'introduction de nouvelles conventions constitutionnelles contraignantes a ou non été dépassé. Ce seuil serait particulièrement élevé dans un pays doté d'une Constitution écrite relativement récente.

44. Une autre lecture pourrait être que la Constitution laisse à la législation ordinaire le soin de traiter cette question, mais toujours dans le respect des principes constitutionnels, notamment l'indépendance du pouvoir judiciaire. La nomination pour une durée déterminée des présidents des tribunaux à des fonctions administratives ne menaçant pas, en tant que telle, le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges, une modification constitutionnelle ne serait pas nécessaire.

45. La Commission de Venise note toutefois que rien n'empêche de modifier la Constitution, si cela peut contribuer à la clarté juridique et constitutionnelle. Une telle modification pourrait être intégrée à la réforme de la Constitution, qui est actuellement en attente en Arménie.

V. La seconde question

46. En ce qui concerne la seconde question, la proposition de cessation – en vertu de la nouvelle loi (modifiée) – du mandat des présidents des tribunaux nommés pour une durée indéterminée suscite des interrogations.

47. Comme il a été mentionné précédemment dans les considérations théoriques, en règle générale, l'effet rétroactif d'une nouvelle réglementation est sujet à caution. Si cet effet rétroactif concerne des droits garantis par la législation avant l'entrée en vigueur des modifications ou s'il porte sur des attentes légitimes fondées sur elle, il devrait être justifié par des motifs impérieux. De plus, il est dans l'intérêt du maintien de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la bonne administration de la justice de protéger les magistrats contre les révocations arbitraires et les ingérences dans l'exercice de leurs fonctions.

48. Il ne fait aucun doute que le projet de loi aura des effets négatifs sur les présidents des tribunaux qui ont déjà été nommés pour occuper ce poste jusqu'à leur retraite. En vertu de la disposition transitoire figurant à l'article 10.2 du projet de loi, les présidents des tribunaux de première instance ou des cours d'appel nommés avant l'entrée en vigueur de la loi occuperont leurs fonctions jusqu'au 1^{er} janvier 2015.

49. On pourrait soutenir que les présidents des tribunaux qui ont déjà été nommés pour occuper leurs fonctions jusqu'à la retraite sont fondés à s'attendre que leur poste ne fera pas l'objet d'une nouvelle nomination et que leur mandat ne sera pas révoqué avant qu'ils atteignent l'âge de départ à la retraite. Ces attentes pourraient découler des dispositions du Code judiciaire lui-même, à savoir son article 4 (les présidents des tribunaux sont des juges) et son article 14.2 (« Un juge occupe ses fonctions jusqu'à 65 ans »).

50. La révocation des juges dans un délai si bref suppose quasiment qu'après l'entrée en vigueur de la modification, des élections des présidents des tribunaux devraient être organisées et qu'à l'issue de ces élections, tous les mandats des présidents nommés avant l'entrée en vigueur de la modification (à l'exception du président de la Cour de cassation) devraient être révoqués. Ce changement radical pourrait donner l'impression que la disposition transitoire vise seulement à fournir l'occasion d'un vaste renouvellement des présidents des tribunaux.

51. La Commission de Venise fait observer que le principe de sécurité juridique associé à la protection des attentes légitimes, à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à l'administration effective de la justice appelle – si aucune raison impérieuse ne peut être invoquée – un délai de révocation du mandat des présidents des tribunaux sensiblement plus long.

52. En ce qui concerne la justification ou les raisons impérieuses d'une telle disposition transitoire, les modifications sont proposées au vu de la possible surestimation du rôle des présidents des tribunaux arméniens, qui risquerait involontairement de créer une situation dans laquelle ceux-ci pourraient influencer d'autres juges. La Commission de Venise note cependant que les pouvoirs des présidents des tribunaux, tels que définis à l'article 25 du Code judiciaire, sont essentiellement de nature administrative. Bien que la proposition de réforme poursuive le but légitime d'éviter toute influence injustifiée des présidents des tribunaux sur d'autres juges, il ne ressort pas de l'exposé des motifs que la nécessité de révocation du mandat des présidents en poste soit urgente au point de justifier leur révocation radicale et immédiate.

53. La Commission conclut donc que ce renouvellement radical des présidents dans le cadre de la modification proposée n'est pas justifié et qu'il ne découle pas des dispositions figurant dans la Constitution de la République d'Arménie. Comme il a déjà été mentionné, les dispositions proposées pourraient donner l'impression qu'elles visent uniquement à remplacer de façon radicale certains magistrats. Cette impression est nécessairement contraire au principe d'indépendance du pouvoir judiciaire.

54. Une disposition transitoire moins radicale, par exemple la cessation des fonctions après une période de quatre ans à partir de l'entrée en vigueur de la modification en question, serait moins perturbante.

VI. Conclusions

55. Les réponses apportées par la Commission de Venise aux questions posées par le président de l'assemblée parlementaire se résument donc comme suit :

- La limitation de la durée du mandat des présidents des tribunaux n'est pas incompatible avec les normes européennes relatives au pouvoir judiciaire et pourrait même utilement renforcer l'indépendance interne des juges.
- S'agissant de l'évaluation de la compatibilité du projet de loi avec la Constitution de la République d'Arménie, il importe de se demander si les dispositions actuelles du Code judiciaire et la pratique qui en découle ont instauré une convention constitutionnelle. Cela étant, le seuil d'introduction de nouvelles conventions constitutionnelles contraignantes est particulièrement élevé dans les pays dotés d'une Constitution relativement récente.
- Pour contribuer à la clarté juridique et constitutionnelle, il pourrait être envisagé de modifier la Constitution en vue de limiter la durée du mandat des présidents des tribunaux. Cette modification pourrait être intégrée à la réforme constitutionnelle en cours.
- La proposition consistant à révoquer, dès le 1^{er} janvier 2015, les présidents des tribunaux déjà en poste est trop radicale et la date envisagée trop proche. Elle met en danger le principe de sécurité juridique, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la bonne administration de la justice. Des dispositions transitoires moins radicales s'imposent.