



Strasbourg, 15 juin 2009

CDL-AD(2009)023

Avis n° 528 / 2009

Or. angl.

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

AVIS
SUR LE PROJET DE RÈGLES ET CRITÈRES D'ÉLECTION DES
JUGES ET DES PRÉSIDENTS DE TRIBUNAUX
DE SERBIE

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 79^e session plénière
(Venise, 12 et 13 juin 2009)

sur la base des observations de

M. Pierre CORNU

**(Suisse, expert auprès de la Direction de la coopération juridique,
Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques
du Conseil de l'Europe)**

M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)

M. Jean-Jacques HEINTZ

**(France, expert auprès de la Direction de la coopération juridique,
Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques
du Conseil de l'Europe)**

M. Guido NEPPI MODONA (membre suppléant, Italie)

INTRODUCTION

1. *Par lettre datée du 18 mars 2009, Mme Snezana Malovic, ministre de la Justice de la République de Serbie, a demandé un avis relatif : 1) au projet de règles et critères d'élection des juges et des présidents de tribunaux, et 2) au projet de règlement relatif aux règles et critères d'évaluation des qualifications, des compétences et de l'intégrité des candidats à la fonction de procureur.*

2. *Le présent avis a été rédigé en collaboration avec la Division des réformes judiciaires de la Direction de la coopération du Conseil de l'Europe, sur la base des observations de MM. Pierre Cornu (Suisse), James Hamilton (Irlande), Jean-Jacques Heintz (France) et Guido Neppi Modona (Italie), invités par la Commission de Venise et par la Division des réformes judiciaires à remplir les fonctions de rapporteurs. Leurs observations respectives figurent dans les documents CDL(2009)088, 089 et 090.*

3. *Cet avis a été adopté lors de la 79^e session plénière de la Commission de Venise (Venise, 12 et 13 juin 2009) en présence de Mme Snezana Malovic, ministre de la Justice de la République de Serbie.*

GÉNÉRALITÉS

4. Lors de sa 74^e session plénière (14 et 15 mars 2008), la Commission de Venise a adopté deux avis concernant la Serbie : l'un sur le projet de loi relatif au Haut Conseil judiciaire (texte du projet de loi : CDL(2008)013, avis : CDL-AD(2008)006) et l'autre sur les projets de loi relatifs aux juges et à l'organisation des tribunaux (texte du projet de loi sur les juges : CDL(2008)014, avis : CDL-AD(2008)007). Dans ces avis, la Commission se dit préoccupée par le fait que la Constitution serbe ne garantisse pas assez l'indépendance du pouvoir judiciaire et tende à le politiser ; en effet, les juges et les membres du Haut Conseil judiciaire sont élus par le Parlement¹. Bien que les projets de loi aient été jugés dans l'ensemble conformes aux normes européennes, la Commission de Venise attire l'attention sur plusieurs dispositions qui portent atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire².

5. Les rapporteurs, MM. Pierre Cornu, James Hamilton, Jean-Jacques Heintz et Guido Neppi Modona, ainsi que Mmes Tanja Gerwien et Ana Rusu, du Secrétariat, se sont rendus à Belgrade le 21 février 2008. Ils y ont rencontré des représentants du ministère de la Justice, du Groupe de travail chargé de l'élaboration des lois sur l'organisation du système judiciaire et de l'Association des juges de Serbie.

6. Au cours de cette réunion, les rapporteurs ont exprimé leur crainte que la procédure de réélection des juges existants, telle que proposée, n'ouvre la possibilité d'interrompre le mandat de juges n'ayant commis aucun acte répréhensible. D'après les explications fournies par le groupe de rédaction, un problème de corruption se pose concernant certains des juges nommés sous le régime précédent. Les rapporteurs ont estimé, cependant, que les propositions avancées constituaient une réponse disproportionnée à ce problème : les juges existants ne devraient être destitués que s'il est démontré qu'ils ont commis des actes répréhensibles ou n'ont pas la compétence nécessaire pour remplir leurs fonctions.

¹ CDL-AD(2008)006, paragraphe 74 ; CDL-AD(2008)007, paragraphe 122.

² CDL-AD(2008)006, paragraphes 17, 76 ; CDL-AD(2008)007, paragraphes 49, 52, 82, 112, 114, 120, 124 et 128.

7. Le projet de loi sur les juges, à l'époque, ne garantissait pas la réélection des juges n'ayant ni commis de faute, ni fait preuve d'incompétence. Il prévoyait, en outre, que deux candidats devaient être présentés au Parlement pour chaque poste vacant.

8. Aux termes de la loi sur les juges, telle qu'adoptée le 22 décembre 2008, le Parlement élit les nouveaux juges parmi les candidats désignés par le Haut Conseil judiciaire (article 51), et un candidat supplémentaire ou plus peuvent être proposés pour chaque poste vacant (article 50). Les juges permanents sont élus par le Haut Conseil judiciaire (article 52)³.

9. La loi sur les juges comporte, à l'article 45 paragraphe 6, des règles et critères applicables à l'élection des juges et des présidents de tribunaux (ci-après « projet de critères sur les juges » - document CDL(2009)091)⁴, rédigés par un groupe de travail du ministère de la Justice, et qui font l'objet du présent avis.

REMARQUES GÉNÉRALES

10. Plusieurs instruments internationaux⁵ reconnaissent que l'évaluation des performances des juges est un exercice utile, cette évaluation passant avant tout par un examen des carrières. Cependant, il convient de noter que l'évaluation individuelle est loin d'être considérée comme indispensable par les systèmes judiciaires européens en général.

11. Les pays qui ont décidé de ne pas évaluer individuellement les juges (tels que le Danemark, l'Angleterre et le Pays de Galles, la Finlande, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède et, dans une certaine mesure, l'Espagne) procèdent, en lieu et place, à des évaluations générales de la performance des procédures judiciaires.

12. Par ailleurs, dans la majorité des États membres, les critères de recrutement et de promotion des juges sont fixés par des lois ou des règlements. Les seules exceptions à cette règle, tacites ou explicites, sont les systèmes judiciaires où existe un pouvoir de sélection discrétionnaire, à travers l'élection par le peuple (pouvoir législatif) ou par une autorité indépendante, éventuellement judiciaire, qui peut parfois présenter des caractéristiques politiques.

13. Aux termes de la Recommandation n° R(94)12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges :

« Toute décision concernant la carrière professionnelle des juges devrait reposer sur des critères objectifs, et la sélection et la carrière des juges devraient se fonder sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité ».

³ L'Association des juges de Serbie conteste plusieurs dispositions de la nouvelle loi sur le Haut Conseil judiciaire, et attend actuellement un arrêt de la Cour constitutionnelle de Serbie sur ce sujet. En outre, les résultats du vote destiné à élire, pour la première fois, les membres du Haut Conseil judiciaire (30 mars 2009) semblent confirmer les problèmes déjà signalés par la Commission de Venise concernant la Constitution serbe, laquelle prévoit que tous les membres du Haut Conseil judiciaire sont élus directement ou indirectement par l'Assemblée nationale.

⁴ Ces critères sont également mentionnés à l'article 59.1 de la loi sur le Haut Conseil judiciaire.

⁵ Principes fondamentaux de l'ONU relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985), Recommandation n° R(94) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, Charte européenne sur le statut des juges (juillet 1998), Recommandation n° R(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

14. Aux termes de la Charte européenne sur le statut des juges, « *les règles du statut relatives à la sélection et au recrutement des juges fondent le choix, par une instance ou un jury indépendants, des candidats sur leur capacité à apprécier librement et de façon impartiale les situations judiciaires qui leur seront soumises et à y faire application du droit dans le respect de la liberté des personnes* ».

15. Par conséquent, les règles et critères qui prévalent en Europe peuvent être résumés comme suit :

- procédures fournissant des garanties d'impartialité, assorties de l'existence d'une institution indépendante chargée de veiller à ce que les candidats (y compris à la fonction de président de tribunal) remplissent les conditions fixées par les lois applicables ;
- décisions fondées sur des critères objectifs et concernant :
 - le mérite, en tenant compte des qualifications ;
 - l'intégrité ;
 - la compétence et la diligence ;
 - l'efficacité.

PROJET DE RÈGLES ET CRITÈRES D'ÉLECTION DES JUGES ET DES PRÉSIDENTS DE TRIBUNAUX

16. Le projet de critères sur les juges vise à fixer des critères objectifs à appliquer au recrutement et à la nomination des juges. L'élection des juges à proprement parler, cependant, est toujours régie par la Constitution et par les lois déjà évaluées par la Commission de Venise.

Paragraphe 1-2

17. Le paragraphe 1 est consacré aux définitions générales. Les qualités nécessaires pour remplir la fonction de juge (et de président de tribunal) sont la « *qualification* », la « *compétence* » et l'« *intégrité* » (paragraphe 1/1) ; à ces critères s'ajouteront probablement un âge maximal, des considérations de nationalité et de santé etc. Le paragraphe mentionne également les diplômes requis et l'expérience professionnelle. Il est à noter que la réussite à l'examen du barreau est obligatoire, mais que cette condition remplace la réussite à un examen de classification concluant une formation professionnelle initiale spécifiquement destinée aux futurs magistrats.

18. Le terme de « *qualification* » désigne les connaissances théoriques et pratiques nécessaires pour exercer une fonction judiciaire (paragraphe 1/2). La « *compétence* » recouvre les savoir-faire qui permettent une application efficace des connaissances juridiques au travail de juge (paragraphe 1/3). Le terme d'« *intégrité* » désigne les qualités éthiques qu'un juge devrait posséder, et un comportement en accord avec ces qualités (paragraphe 1/4).

19. Le paragraphe 2 définit le champ d'application des critères : ils concernent 1) la première élection d'un juge temporaire, pour un mandat de trois ans ; 2) la titularisation de juges déjà nommés ; 3) la titularisation de juges à l'expiration de leur mandat de trois ans ; 4) la promotion de juges d'une juridiction à la juridiction immédiatement supérieure, et 5) l'élection des présidents de tribunaux.

I. Première élection d'un juge pour un mandat de trois ans

20. Cette partie s'applique aux juges élus pour un premier mandat, lequel s'apparente à une période probatoire.

1. Qualification

Paragraphe 4

21. Ce paragraphe définit, de façon très détaillée, les critères permettant d'évaluer les connaissances théoriques et pratiques des candidats. Les alinéas 1 à 5 exposent les différents critères d'évaluation des juges ; s'agissant de la première nomination pour un mandat de trois ans, les connaissances théoriques sont évaluées sur la base de la moyenne générale des notes obtenues par le candidat pendant ses études, en tenant compte de la durée et des conditions de son cursus et de ses publications scientifiques et professionnelles. Les connaissances pratiques sont évaluées sur la base de l'expérience acquise après avoir réussi l'examen du barreau. **Au paragraphe 4/5, l'alinéa 5 : « autres circonstances influençant le niveau de connaissances nécessaire pour exercer une fonction judiciaire » est trop vague et peut entraîner des interprétations subjectives ; il devrait donc être revu.**

22. Les critères envisagés ne précisent pas **comment pondérer les divers éléments d'évaluation**. Par exemple, il n'est pas précisé quel poids (nombre de points) doit être attribué à une publication scientifique par rapport à une expertise.

23. **Le paragraphe 4/2 devrait être clarifié** ; il pourrait cependant s'agir d'un problème de traduction. Qu'entend-on par « *les connaissances pratiques du candidat sont évaluées [...] en fonction de sa situation après qu'il a été reçu à l'examen du barreau* » ?

24. Le paragraphe 4/3 devrait rappeler à **qui revient le rôle d'évaluer les performances des auxiliaires de justice**.

25. Aux termes du paragraphe 4/4, les candidats sont évalués en fonction des rapports des instances, organisations, commissions du barreau et autres employeurs avec lesquels ils ont travaillé. Par exemple, les compétences d'une personne ayant été auxiliaire de justice sont évaluées sur la base de ses performances à ce poste, en tenant compte de l'opinion des juges auprès desquels cette personne a acquis une expérience pratique. Cependant, **aucun critère objectif n'est défini, ce qui devrait être corrigé.**

Paragraphe 5

26. Ce paragraphe s'applique aux juges candidats à un poste dans un tribunal d'instance du même niveau. Le projet de texte semble établir une distinction entre connaissances théoriques (paragraphe 5/2, alinéas 1 à 7) et connaissances pratiques. S'agissant de la pratique, il faut tenir compte du travail accompli par le magistrat à son poste précédent. S'agissant des connaissances théoriques, les commentaires formulés ci-dessus pour le paragraphe 4, concernant le manque de points de repère, peuvent être repris ici : comment pondérer les publications, la participation à des formations et la durée des études ? Des précisions supplémentaires seraient bienvenues, sous peine d'aboutir à une évaluation extrêmement subjective.

27. Les éléments définis au paragraphe 5/3 s'appliquent aussi à l'efficacité des magistrats. **Cependant, le projet de texte n'explique pas comment le travail accompli sera pris en compte**. Par exemple, quelle part est faite entre qualité et quantité, et comment tenir compte de la difficulté des dossiers traités, en l'absence de définitions claires ? Qui décide que tel dossier est plus complexe qu'un autre ? Il n'est guère concevable que le Haut Conseil judiciaire demande systématiquement à consulter tous les dossiers traités par un juge. **Par conséquent, il est important d'identifier l'instance qui sera habilitée à effectuer ce travail de sélection et d'évaluation.**

2. Compétence

Paragraphe 6

28. Ce paragraphe définit de façon très détaillée les critères de compétence. **Cependant, il manque au texte une échelle de valeurs permettant de prendre en compte les différents critères.** Par exemple, le paragraphe 6/1 offre une définition claire de la notion de compétence mais ne précise pas de quelle manière elle doit être évaluée.

29. Au paragraphe 6/2, la liste des conditions est claire, mais il reste encore à savoir **qui définira, et sur quelle base, le bon comportement du candidat, sa maîtrise de soi et son aptitude à rendre un avis analytique et synthétique.**

Paragraphe 7

30. Les critères définissent de façon assez détaillée les qualités éthiques requises. Un juge doit être honnête, consciencieux, équitable, digne et persévérant, et donner le bon exemple. Cette dernière expression désigne par exemple le fait de s'abstenir de toute action pouvant éveiller des soupçons, affaiblir la confiance du public ou nuire de toute autre manière à l'image du tribunal, ainsi que de tout discours de haine, comportement indécent ou grossier, impolitesse, expression d'intolérance ou de parti-pris, utilisation d'expressions vulgaires, port de vêtements indécents et tout autre comportement impropre.

31. Ces éléments sont évalués sur la base des résultats d'entretiens et autres méthodes, telles que les tests de personnalité et autres techniques psychosociales. Il est également possible de recueillir l'avis de personnes avec lesquelles les candidats ont travaillé (juges, membres du barreau etc.). **Ces facteurs pourraient s'avérer très difficiles à évaluer dans la pratique.**

Paragraphe 8

32. Ce paragraphe décrit la déontologie qui est attendue au sein d'un tribunal et de la part d'un magistrat, toutefois **sans expliquer comment ces qualités seront évaluées.**

II. Titularisation de juges déjà nommés

Paragraphe 9

33. La possibilité de ne pas reconduire le mandat de juges n'ayant commis aucune faute, qui avait suscité l'inquiétude de la Commission de Venise, est en partie supprimée par le projet de critères sur les juges. Aux termes du paragraphe 9, les juges déjà nommés et se portant candidats à un poste dans une juridiction du même type ou du même niveau sont présumés satisfaire aux règles et aux critères énoncés dans le projet de texte.

34. Le projet de texte autorise cependant plusieurs exceptions à cette présomption s'il existe des raisons de la remettre en question, c'est-à-dire si le ou la candidat(e) a fait preuve d'incompétence, de qualifications insuffisantes ou d'indignité au regard de l'accomplissement de fonctions judiciaires (paragraphe 9/2).

35. Les auteurs du projet sont parvenus à fixer des critères objectifs et vérifiables, comme les évaluations quantitatives (nombre de décisions annulées nettement supérieur à la moyenne dans le tribunal où le ou la candidat(e) travaille (paragraphe 9/3), nombre de dossiers conclus plus faible que ne le requiert la norme d'orientation (paragraphe 9/4)) etc.

36. Cependant, **cette question demande à être traitée avec la plus grande prudence**. Le fait qu'un juge ait vu plusieurs de ses décisions annulées ne signifie pas nécessairement qu'il ait manqué de compétence ou de professionnalisme. Il est certes raisonnable de remettre en question la compétence d'un juge dont un nombre excessif de décisions ont été annulées. Néanmoins, **pour prendre une décision définitive, il convient de se fonder sur une véritable évaluation des affaires concernées, et non simplement sur le nombre de décisions annulées**.

37. En outre, **il faut établir une distinction entre les décisions fondées sur des erreurs patentés**, que tout juriste suffisamment compétent aurait dû éviter, **et les décisions dont la conclusion se fondait sur un raisonnement parfaitement défendable, mais qui ont été cassées par une juridiction supérieure**.

38. Concernant la charge de travail de l'intéressé, le fait qu'il ait conclu un nombre de dossiers inférieur à ce que requiert la norme d'orientation, ou que des poursuites pénales aient dû être abandonnées en raison de retards dont il est responsable, constituent des éléments à prendre en compte. **Il importe, là encore, que les dossiers soient évalués quant au fond. On ne peut exclure que certains juges se voient confier des affaires particulièrement complexes : leur charge de travail semblera alors inférieure à celle de leurs collègues**.

39. Aux termes du paragraphe 9/5, *« une personne est considérée comme indigne de la fonction judiciaire si ses qualités, ses actions et ses décisions ont porté atteinte à l'image du tribunal et à la confiance envers l'autorité judiciaire »*. **Ce critère ne devrait s'appliquer que lorsque des faits concrets sont avérés et lorsque la personne concernée a fait l'objet d'une procédure disciplinaire ininterrompue**. Il serait inhabituel, en effet, que de tels faits n'appellent aucune réaction et ne soient « déterrés » que des mois ou des années plus tard pour entraîner la destitution d'un juge. En outre, **les critères énoncés dans ce sous-paragraphe vont être difficiles à appliquer, dans la mesure où il est difficile de cerner objectivement des éléments tels que l'image du tribunal ou la confiance envers l'autorité judiciaire**.

40. Compte tenu de la nature exceptionnelle de la procédure de réélection, **tout juge permanent en exercice (qu'il se porte ou non candidat à la réélection) ne devrait voir son mandat interrompu que par une décision motivée et contestable en justice**. Il semble que les articles 56 (cas dans lesquels un juge est considéré comme non élu) et 67 (recours contre une destitution devant la Cour constitutionnelle) de la loi sur les juges ne soient pas applicables ici. Dans la mesure où la non-élection d'un juge est un acte individuel, les recours devant la Cour constitutionnelle devraient cependant être autorisés, en vertu de l'article 82 de la loi sur la Cour constitutionnelle. En outre, **il convient de veiller à ce qu'un tel recours soit effectif et à ce que la Cour constitutionnelle puisse procéder pour chaque cas à un examen des faits**.

Paragraphe 10

41. Ce paragraphe fixe des critères quantitatifs précis et définit clairement la façon dont les données sont collectées et par qui elles sont fournies (paragraphe 10/3).

42. Par ailleurs, **la mesure purement quantitative de la charge de travail ne devrait pas être utilisée de telle manière que les juges, mis sous pression, prennent des décisions sans les avoir dûment pesées**. Dans une région donnée par exemple, le nombre d'affaires peut être plus élevé en raison de l'excès de zèle d'un avocat adepte de l'appel systématique lorsque ses clients perdent un procès : les chiffres de la charge de travail sont alors biaisés en faveur de cette région. En tout état de cause, **il semble raisonnable d'utiliser ces critères comme un moyen de repérer d'éventuels problèmes, à condition de mener à bien une véritable évaluation dépassant le simple exercice mathématique**.

III. Titularisation à l'expiration du mandat de trois ans

Paragraphe 11

43. L'élection des juges permanents, à l'expiration d'un premier mandat de trois ans, s'effectue sur la base de leur notation au cours de leur mandat. Le paragraphe 11 définit une condition à remplir à l'issue de cette période de trois ans, laquelle s'apparente à une période probatoire.

44. L'échelle de notation est à trois niveaux : « *non satisfaisant* », « *bon exercice de la fonction judiciaire* » et « *exercice exceptionnel de la fonction judiciaire* ». D'après le paragraphe 11/1, un juge doit avoir reçu l'appréciation « *exercice exceptionnel de la fonction judiciaire* » pendant toute la période de trois ans pour être élu automatiquement. À l'inverse, un juge ayant reçu l'appréciation « *non satisfaisant* » à chaque année de son mandat ne peut être titularisé.

45. **Les conditions évoquées au paragraphe 11/1 sont nettement excessives : il n'est pas raisonnable d'exiger d'un juge nouvellement nommé, en début de carrière, qu'il ou elle accomplisse d'emblée un travail exceptionnel.** En revanche, il semble approprié de prévoir, comme le fait le paragraphe 11/3, qu'un juge est éligible à la fonction de juge permanent s'il ou elle a reçu l'une des deux meilleures appréciations à chaque année de son mandat ou si ses notes sont allées en s'améliorant au cours de son mandat. Si le paragraphe 11/1 s'appliquait seul, les conditions fixées par le texte ne seraient probablement remplies que par une poignée de candidats.

46. L'échelle de notation à trois niveaux a le mérite d'être simple et facile à comprendre. Il semble que la procédure de notation soit mise en œuvre par le Haut Conseil judiciaire, sur la base de données transmises par le comité des juges des juridictions immédiatement supérieures, par les présidents des tribunaux auprès desquels l'intéressé a travaillé, par le Comité de surveillance et le Haut Conseil du personnel de la Cour suprême et par les organismes ministériels en charge de la justice. Les informations dont dispose la Commission de Venise ne permettent pas de comprendre de quelle manière toutes ces données sont compilées. Cependant, **il est très important que l'évaluation des données statistiques ne se résume pas à un exercice mathématique qui ne tiendrait pas compte des divers éléments évoqués ci-dessus.**

IV. Promotion

Paragraphe 12

47. Ce paragraphe traite de tous les types de promotion, dont le passage à une juridiction supérieure. Le projet de critères sur les juges prévoit que certains aspects ont « *un impact décisif* » sur les décisions de promotion (paragraphe 12/2). Il s'agit du pourcentage d'affaires traitées, du nombre, du type et de la complexité des dossiers, du délai avant de prendre une décision et du nombre de décisions annulées (paragraphe 10/1). **Bien qu'il soit acceptable d'utiliser de telles formules comme point de départ à une évaluation préliminaire du travail et de l'efficacité du juge en question, elles ne devraient pas être appliquées de façon mécanique.**

48. Le paragraphe 12/3 énumère treize éléments pouvant être pris en compte en plus de ceux mentionnés en 10/1, notamment les suivants : publications, qualifications supplémentaires, attitude face à des dossiers extrêmement difficiles et complexes, reconnaissance par des organisations professionnelles, participation à des formations, connaissance et application des normes et dispositions internationales, appartenance à des organes de direction d'associations

professionnelles, participation à divers groupes de travail, compétences en informatique, maîtrise des langues étrangères et activités remarquables visant l'amélioration des performances du tribunal. Ces critères semblent bien adaptés aux décisions en matière de promotion.

49. **Cependant, là encore, quel poids faut-il attribuer à ces différents éléments ?** La publication de documents scientifiques ou professionnels est-elle plus importante que l'apprentissage d'une langue étrangère ? L'appartenance (même passive) à diverses organisations ou associations compte-t-elle plus, ou moins, que la connaissance des normes et dispositions internationales ? Qui définit, et sur quelles bases, ce que l'on entend par un « dossier extrêmement difficile et complexe » ?

V. Élection des présidents de tribunaux

Paragraphe 13

50. Aux termes du paragraphe 13/2, les candidats à la présidence d'un tribunal doivent non seulement avoir les qualifications habituelles, la compétence et l'intégrité nécessaires pour exercer une fonction judiciaire, mais aussi être capables de gérer et d'organiser les activités du tribunal. Ainsi, le candidat doit savoir (paragraphe 13/3) gérer de façon collégiale l'organisation et les activités du tribunal ainsi que les ressources humaines et techniques, coopérer avec les autres organes et institutions, résoudre les problèmes d'organisation et surmonter les situations de crise, sélectionner le personnel à bon escient, innover et améliorer le travail du tribunal ; il doit également connaître l'administration des tribunaux, être respecté par ses pairs et faire preuve d'autorité auprès d'eux, disposer de compétences en communication, être digne de représenter le tribunal et préserver l'image du tribunal auprès du public. Tous ces critères semblent bien adaptés au choix d'un président de tribunal. Saluons également le fait que ces conditions soient énoncées dans un texte normatif, ce qui est loin d'être le cas dans tous les États membres.

51. Pour l'évaluation, le texte demande de prendre en compte (paragraphe 13/4) le dossier de ou de la candidat(e) dans toutes les juridictions auprès desquelles il ou elle a exercé des fonctions de direction, la durée de son expérience judiciaire et de son expérience à des fonctions de direction, l'opinion du comité des juges des tribunaux où il ou elle travaille et/ou a déjà exercé une fonction judiciaire, l'opinion du comité des juges du tribunal dont il est proposé que le candidat prenne la présidence, ainsi que celle de l'ensemble des magistrats des juridictions immédiatement supérieures. Si le candidat a déjà été président de tribunal, l'évaluation de son mandat précédent est également à prendre en considération. Ces critères semblent satisfaisants.

52. **Néanmoins, il reste là encore à savoir comment ces critères seront utilisés.** Ce point est d'autant plus important que, par définition, une personne qui se porte pour la première fois candidate à la présidence d'un tribunal n'a pas encore eu l'occasion de démontrer ses qualités de gestionnaire. Par conséquent, **les critères paraissent subjectifs : comment savoir si le ou la candidat(e) a les compétences requises, compte tenu du fait qu'il ou elle n'a pas eu l'occasion de faire preuve de ces compétences ? Ce point pourrait être revu.**

53. Bien que le paragraphe 13/4 vise à affiner les critères, il ne remédie pas au fait que le ou la candidat(e), en l'absence d'expérience préalable, n'aura pas les moyens de démontrer ses compétences.

VI. Sources d'information, tableaux, questionnaires et modalités d'acquisition des données

Paragraphe 14

54. Ce paragraphe définit les modalités d'acquisition de données et la nature de ces données. Il confie au Haut Conseil judiciaire l'évaluation des statistiques relatives à l'activité des juges et des présidents de tribunaux.

55. En outre, le Haut Conseil judiciaire est habilité à recueillir des informations pertinentes par le biais de questionnaires, ce qui lui permettra de prendre des décisions de manière objective.

Propositions d'amendements

formulées par le département des Questions réglementaires et de la Coopération internationale du ministère de la Justice

56. Le département des Questions réglementaires et de la Coopération internationale du ministère de la Justice a proposé deux amendements au projet de texte : 1) ajouter à la catégorie des juges « existants » les personnes qui ont été juges par le passé ; 2) supprimer la présomption selon laquelle un juge en exercice candidat à l'élection satisfait aux critères, présomption qui porterait atteinte au principe d'égalité.

57. **La Commission de Venise souhaite souligner l'importance de conserver la présomption selon laquelle un juge déjà nommé satisfait aux critères.** Autrement, il deviendrait possible de destituer ou de ne pas titulariser un juge compétent et n'ayant commis aucune faute au prétexte qu'il existe un candidat mieux qualifié : cela n'est pas compatible avec l'indépendance de la justice.

CONCLUSION

58. La Commission de Venise salue le projet de critères sur les juges, qui répond partiellement à ses préoccupations concernant la procédure de réélection des juges existants n'ayant commis aucun acte répréhensible. Le fait que les juges déjà nommés soient présumés remplir les critères énoncés dans le projet de texte est encourageant. Cependant, cette présomption peut être renversée et sur ce point, la plus grande prudence est de mise.

59. En tant que tel, le projet de critères respecte les normes européennes (recommandations du Conseil de l'Europe et bonnes pratiques identifiées dans les États membres) et prépare bien l'avenir, car il encadre de façon précise les compétences requises pour les différentes catégories de juges. Cependant, des réserves subsistent quant à la manière dont ces différentes compétences seront évaluées et pondérées.

60. Ces réserves portent, notamment, sur les dispositions suivantes :

- le paragraphe 4/2 devrait être clarifié : qu'entend-on par « *les connaissances pratiques du candidat sont évaluées [...] en fonction de sa situation après qu'il a été reçu à l'examen du barreau* » ?
- le paragraphe 4/3 devrait rappeler à qui revient le rôle d'évaluer les performances des auxiliaires de justice ;
- le paragraphe 4/4 devrait comporter des critères objectifs applicables à l'évaluation des candidats sur la base de rapports ;
- le paragraphe 4/5, alinéa 5, portant sur les qualifications des juges, est trop vague et laisse la place à des interprétations subjectives ; il devrait donc être revu. Il conviendrait en outre de préciser comment doivent être pondérés les divers éléments retenus pour l'évaluation des juges ;

- le paragraphe 5/3 devrait préciser la façon dont le travail accompli par un magistrat sera pris en compte pour évaluer son efficacité. Par ailleurs, il conviendrait d'identifier une instance, autre que le Haut Conseil judiciaire, habilitée à effectuer le travail de sélection et d'évaluation prévu par ce paragraphe ;
- il manque au paragraphe 6, consacré aux compétences, une échelle de valeurs permettant de prendre en compte les différents critères ;
- le paragraphe 6/2 énonce clairement une liste de conditions, mais devrait préciser qui décidera que ces conditions sont remplies, et sur quelle base ;
- les critères d'intégrité fixés au paragraphe 7 vont être difficiles à appliquer dans la pratique. Il en va de même pour le paragraphe 8 (toujours sur l'intégrité) ;
- le paragraphe 9, aux termes duquel les juges déjà nommés sont présumés satisfaire aux règles et critères énoncés dans le projet de texte, prévoit des exceptions. Ce point devrait être abordé avec la plus grande prudence, car les critères régissant ces exceptions vont être difficiles à appliquer dans la pratique. Par ailleurs, tout juge en exercice détenant un mandat permanent (qu'il se porte ou non candidat à la réélection) ne devrait voir son mandat interrompu que par une décision motivée et contestable en justice. La Commission a été informée que les juges concernés pouvaient, conformément à la législation existante, déposer un recours devant la Cour constitutionnelle ;
- le paragraphe 10 fixe les critères sur la base desquels il est permis de douter des qualifications et de la compétence d'un candidat. Il est important qu'une véritable évaluation soit menée à bien et que ces critères ne se réduisent pas à un simple exercice mathématique ;
- les conditions prévues au paragraphe 11/1, concernant la titularisation à l'expiration du premier mandat de trois ans, paraissent excessives : il n'est en effet pas raisonnable d'exiger d'un juge nouvellement nommé qu'il accomplisse immédiatement un travail exceptionnel, en particulier s'il est en début de carrière ;
- les formules utilisées au paragraphe 12, sur la promotion, sont acceptables en tant que point de départ à une évaluation préliminaire du travail et de l'efficacité du juge concerné, mais ne devraient pas être appliquées de façon mécanique.

61. La Commission de Venise considère comme extrêmement court le délai prévu pour la mise en œuvre de la procédure de réélection : l'article 100 de la loi sur les juges fixe l'échéance au 1^{er} décembre 2009.

62. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités serbes pour toute aide supplémentaire sur cette question.

*

* * *