



Strasbourg, le 14 octobre 2024

CDL-AD(2024)031

Or. angl.

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

ARMENIE

**AVIS CONJOINT DE LA COMMISSION DE VENISE ET DE LA
DIRECTION GENERALE DES DROITS HUMAINS ET DE L'ETAT DE
DROIT DU CONSEIL DE L'EUROPE**

SUR

**LE PROJET D'AMENDEMENTS AU CODE JUDICIAIRE DE
L'ARMENIE (CONCERNANT LES EVALUATIONS DES JUGES)**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 140^e session plénière
(Venise, 11-12 octobre 2024)**

Sur la base des commentaires de

**M. Zlatko KNEŽEVIĆ (Membre, Bosnie-Herzégovine)
M. Lauri MÄLKSOO (Membre, Estonie)
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire de la Commission de
Venise)
M. Đuro SESSA (Expert, DGI)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Remarques générales	3
B.	Modèle actuel et modifications proposées	4
III.	Analyse	5
A.	Composition de la CEP	5
1.	Augmentation de la composition globale de la CEP	5
2.	Équilibre entre les membres judiciaires et laïcs au sein de la CEP	6
3.	Critères d'éligibilité et nomination des candidats à la CEP.....	8
B.	Cadre d'évaluation.....	9
1.	Durée du mandat de la CEP.....	9
2.	Fréquence des évaluations régulières	9
3.	Critères d'évaluation	10
4.	Conséquences de l'évaluation	11
5.	Recours contre les décisions de la CEP	12
IV.	Conclusion	13

I. Introduction

1. Par lettre du 5 août 2024, M. Grigor Minasyan, ministre de la Justice de l'Arménie, a demandé à la Commission de Venise et à la Direction générale des droits humains et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe de préparer un avis conjoint sur le projet d'amendements au Code judiciaire de l'Arménie concernant les évaluations des juges ([CDL-REF\(2024\)035](#) - « projet de loi »).

2. M. Z. Knežević, M. L. Mälksoo et Mme H. Suchocka ont fait fonction de rapporteurs au nom de la Commission de Venise. M. D. Sessa a été rapporteur au nom de la DGI.

3. Le 20 septembre 2024, les rapporteurs ont mené une série de réunions en ligne avec les représentants du ministère de la Justice, de l'Assemblée nationale, du Conseil supérieur de la magistrature, de la Commission d'évaluation de la performance des juges et de la Cour de cassation. Des réunions ont également été organisées avec des représentants d'organisations internationales et de la société civile. La Commission et la DGI remercient le Ministère des Affaires étrangères et le Bureau du Conseil de l'Europe en Arménie pour l'excellente organisation des réunions et les interlocuteurs pour leur disponibilité.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 20 septembre 2024. Après un échange de vues avec M. Karen Karapetyan, vice-ministre de la justice de l'Arménie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 140e session plénière (Venise, 11-12 octobre 2024)].

II. Contexte

A. Remarques générales

6. Après la « révolution de velours » de 2018, le nouveau gouvernement a fait de la réforme judiciaire une priorité, dans le but d'améliorer l'efficacité globale du système judiciaire et de rétablir la confiance du public à son égard. Diverses propositions ont été avancées, qui ont été discutées avec la Commission de Venise¹ ainsi que dans le cadre d'un projet du Conseil de l'Europe consacré à cette question²

7. Le 21 juillet 2022, le Gouvernement arménien a approuvé la Stratégie de réformes judiciaires et juridiques pour 2022 - 2026³ et le Plan d'action qui en découle. En décembre 2022, la Commission de Venise et la DGI ont évalué le rôle du ministre de la Justice dans l'ouverture des procédures disciplinaires à l'encontre des juges et suggéré des pistes pour assurer le contrôle en appel des décisions disciplinaires du Conseil suprême de la magistrature.⁴ Dans son rapport sur l'Arménie, le GRECO a également abordé ces questions.⁵

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)024](#), Arménie - Avis conjoint sur les amendements au Code judiciaire et à certaines autres lois, §§ 12 et 13 ; [CDL-AD\(2022\)002](#), Arménie - Avis conjoint sur les projets de loi visant à apporter des amendements à la loi constitutionnelle sur le Code judiciaire et à la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle, §§ 16-21.

² Le [projet](#) du Conseil de l'Europe « Soutien à la réforme judiciaire - renforcer l'indépendance et le professionnalisme du système judiciaire en Arménie ».

³ Décision du gouvernement de la République d'Arménie n° 1133-L du 21 juillet 2022, [annexe N 1](#).

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)044](#), Arménie - Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code judiciaire.

⁵ GRECO, [Deuxième rapport intermédiaire de conformité](#) : Arménie, quatrième cycle d'évaluation, adopté du 20 au 24 mars 2023, paras. 34 - 43.

8. En décembre 2023, la Commission de Venise et la DGI ont émis un avis concernant la réforme de la Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges.⁶ La Commission d'éthique et de discipline joue un rôle crucial dans l'ouverture et l'instruction des affaires disciplinaires contre les juges, tandis que les décisions finales reviennent au Conseil supérieur de la magistrature (CSM). La Commission de Venise et la DGI ont félicité les autorités pour leurs efforts visant à renforcer la responsabilité des juges, notamment par l'augmentation proposée du nombre de membres non professionnels au sein de la Commission d'éthique et de discipline, une mesure visant à réduire le corporatisme judiciaire. Toutefois, l'avis souligne l'importance de développer une procédure claire et appropriée pour l'élection de ces membres non professionnels. Les autorités sont actuellement en train de rédiger les amendements nécessaires pour répondre à ces préoccupations.

9. En outre, les autorités ont choisi de s'attaquer à un autre aspect essentiel de la responsabilité judiciaire : le système d'évaluation régulière des performances des juges. La Commission de Venise a déjà examiné les réformes du système arménien d'évaluation des juges en 2014⁷ et 2019.⁸ Ce nouveau projet de loi représente une nouvelle tentative de réforme du système, qui devrait toutefois tenir compte des recommandations antérieures de la Commission de Venise en la matière.

B. Modèle actuel et modifications proposées

10. Le modèle actuel d'évaluation régulière des juges prévoit que l'Assemblée générale des juges est chargée d'établir la commission d'évaluation des performances (CEP) et d'élire ses membres pour un mandat de quatre ans (article 77 §§ 1 et 17 du Code judiciaire). La CEP est composée de cinq membres, dont trois doivent être des juges et deux des juristes universitaires. Parmi les membres magistrats, un doit être choisi parmi les juges de la Cour de cassation, un parmi les juges des cours d'appel et un parmi les juges des tribunaux de première instance (article 77 § 13). Quant aux juristes universitaires, ils doivent posséder de hautes qualifications professionnelles, être titulaires d'un diplôme universitaire en droit et avoir une expérience professionnelle pertinente d'au moins cinq ans (article 77 § 15). Les candidats à la CEP peuvent être élus par l'Assemblée générale des juges, soit par autodésignation, soit par nomination par un autre juge, tandis que les membres non professionnels peuvent également être nommés par des organisations non gouvernementales (article 77 § 16). Si la CEP identifie des faits susceptibles d'indiquer une infraction disciplinaire, il doit saisir la Commission d'éthique et de discipline pour qu'elle envisage une procédure disciplinaire à l'encontre du juge (article 78 § 7(2)).

11. Selon le rapport explicatif du projet de loi, le système d'évaluation existant est jugé inefficace en raison de la charge de travail excessive et de l'influence du corporatisme judiciaire. Cette évaluation a été reprise par la majorité des interlocuteurs lors de leurs réunions avec les rapporteurs. Les interlocuteurs ont indiqué que la CEP, composée de cinq membres, n'est pas en mesure de gérer, dans un délai raisonnable, l'évaluation de 310 juges actifs en Arménie. Un autre problème est que la CEP a tendance à attribuer des évaluations excessivement positives, plus de 90 % des juges recevant la mention « excellent ». Cela est considéré comme incompatible avec la faible confiance du public dans le système judiciaire et contredit le fait qu'un certain nombre de ces juges bien notés font simultanément l'objet d'une procédure disciplinaire pour faute professionnelle. De telles circonstances soulignent que le système d'évaluation actuel manque d'utilité pratique, en particulier parce qu'il ne fournit pas les données objectives nécessaires à des promotions fondées sur le mérite.

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)045](#), Arménie - Avis conjoint sur le document de réflexion concernant la réforme de la Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)019](#) Arménie - Avis sur le projet de code judiciaire, §§ 69-80.

12. Le ministère de la justice propose donc les principales modifications suivantes au présent projet de loi :

- a) L'augmentation du nombre total de membres de la CEP de cinq à vingt-cinq, le nombre de membres laïcs passant de deux à quinze (projet d'article 137 § 3).
- b) L'élection des membres laïcs de la CEP par le Conseil supérieur de la magistrature sur la base de nominations provenant (i) d'établissements d'enseignement supérieur, (ii) d'organisations non gouvernementales et (iii) du département judiciaire du Conseil supérieur de la magistrature (projet d'article 137, paragraphe 4), selon des critères prédéterminés (voir le projet d'article 137, paragraphes 11 à 14).
- c) L'augmentation de la fréquence des cycles d'évaluation de quatre à deux ans (projet d'article 136 §1).
- d) Limiter la durée du mandat de la CEP à un seul cycle d'évaluation (projet d'article 137, paragraphe 25).
- e) Limiter la durée du cycle d'évaluation à quatre mois avec une extension exceptionnelle à six mois (projet d'article 139 § 1).

13. La Commission de Venise et la DGI se concentreront sur les changements les plus pertinents et sur les questions soulevées lors des discussions avec les parties prenantes concernées. L'absence de commentaires sur les autres dispositions du projet de loi ne doit pas être considérée comme une approbation tacite de ces dispositions.

III. Analyse

A. Composition de la CEP

1. Augmentation de la composition globale de la CEP

14. Comme indiqué précédemment, l'une des principales raisons de l'inefficacité de l'actuelle CEP est son incapacité à gérer l'évaluation de l'ensemble du système judiciaire arménien, qui, selon nos interlocuteurs, compte 310 juges. La solution proposée, qui consiste à augmenter la taille de la CEP, est une réponse naturelle à ce problème. Le projet de loi prévoit une augmentation de cinq à 25 membres. En outre, le projet de loi accorde au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) le pouvoir d'augmenter encore le nombre de membres de la CEP (projet d'article 137 § 3).

15. La première question à se poser est de savoir si une composition aussi large est justifiée. En général, un grand nombre de membres n'améliore pas nécessairement l'efficacité et peut au contraire conduire à une bureaucratie excessive et à un processus décisionnel plus complexe. Bien que la décision finale sur le nombre total de membres de la CEP revienne aux autorités, une évaluation préliminaire suggère que l'organe pourrait comprendre un maximum de 15 membres. Dans le contexte actuel, une augmentation modérée à 15 membres, au lieu de 25, améliorerait le processus de prise de décision, favoriserait une meilleure collaboration, réduirait les coûts, maintiendrait la concentration et garantirait une responsabilité plus claire au sein de l'organe d'évaluation. En conséquence, cet élargissement contribuerait à améliorer l'efficacité de la CEP, ce qui devrait être poursuivi parallèlement à d'autres mesures telles que la clarification des critères d'évaluation, l'affinement des méthodes de travail et la numérisation du processus.

16. Accorder au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir discrétionnaire d'augmenter la taille de la CEP ne semble pas justifié. Il serait préférable de maintenir la stabilité statutaire de la composition de la CEP, y compris la proportion de membres judiciaires et non judiciaires (sur ce dernier point, voir ci-dessous).

17. Il est également important de noter qu'en vertu du projet de loi, la CEP fonctionnera de *facto* en au moins cinq groupes autonomes. Le projet de loi stipule que les évaluations seront effectuées par des groupes spécifiques de la CEP ; le CSM approuvera la composition de chaque

groupe, qui doit comprendre au moins cinq membres. Lors de l'évaluation des juges, « *les groupes agissent en tant que Commission* » (projet d'article 139 § 4).

18. Ce *mode de fonctionnement* soulève des inquiétudes. Tout d'abord, il peut conduire à des proportions variables entre les membres judiciaires et non judiciaires au sein de chaque groupe, ce qui compromet le principe d'un organe d'évaluation équilibré. Deuxièmement, il risque de créer des pratiques divergentes, ainsi qu'un manque de cohérence et de coordination entre les groupes.

19. Bien qu'il soit possible de confier à différents groupes de travail ou rapporteurs le soin de mener des évaluations et de formuler des recommandations, il est souhaitable que ces propositions soient examinées et approuvées par l'ensemble de la CEP. Un examen par l'ensemble des membres garantit la cohérence, l'inclusivité et la cohésion des méthodes de travail, des approches et des résultats. Néanmoins, si l'autonomie décisionnelle doit être accordée aux groupes spécifiques de l'organe d'évaluation, le projet de loi doit veiller à ce que la composition mixte de l'organe dans son ensemble soit également garantie au niveau des groupes.

20. La Commission de Venise et la DGI recommandent donc de réduire le nombre total de membres de la CEP, qui est de 25 dans le projet de loi, à un chiffre plus bas, peut-être 15 membres, et de veiller à ce que les résultats de l'évaluation soient examinés et approuvés par la CEP, de préférence dans sa composition complète. Cela permettrait d'améliorer la cohérence, l'efficacité et l'intégrité des évaluations judiciaires.

2. Équilibre entre les membres judiciaires et laïcs au sein de la CEP

21. Le projet de loi propose une augmentation significative du nombre de membres laïcs au sein de la CEP, laissant les membres judiciaires en minorité.

22. Au cours des discussions des rapporteurs avec divers interlocuteurs, les avis sur cette question étaient partagés. Les partisans de cette augmentation ont fait valoir que l'inefficacité du système actuel découle de la majorité judiciaire au sein de la CEP, qui a conduit au copinage et à l'autoprotection. En conséquence, presque tous les juges sont évalués comme étant « excellents », ce qui soulève des doutes quant à l'exactitude et à la crédibilité de ces évaluations. D'autres ont cité l'atmosphère générale de méfiance du public à l'égard du pouvoir judiciaire, qui, selon eux, sape l'objectivité des évaluations de l'actuelle CEP, y compris de la majorité des juges. Cependant, les opposants à l'augmentation ont soutenu qu'une majorité de membres judiciaires devrait être conservée. Ils craignent que le fait de permettre à une majorité de profanes d'évaluer régulièrement les juges ne compromette l'indépendance de la justice ; un tel système ne disposerait pas de l'expertise professionnelle nécessaire et ne produirait pas non plus de résultats objectifs.

23. Cette question a déjà été abordée dans l'Avis de 2014 concernant l'Arménie, soulignant la nécessité de préserver l'indépendance judiciaire, qui pourrait être mise en péril par le système d'évaluation régulière des juges.⁹ Cette question devrait également être examinée à la lumière de la Recommandation 12(2010) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui prévoit que les décisions affectant la carrière des juges devraient être prises par des organes composés au moins pour moitié de juges choisis par leurs pairs.¹⁰ Par la suite, le Conseil consultatif de

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, §§ 126 et 127.

¹⁰ Comité des Ministres, CdE, Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, § 46.

juges européens (CCJE) a suggéré que « [p]our protéger l'indépendance judiciaire, l'évaluation devrait être effectuée principalement par des juges ». ¹¹

24. La Commission de Venise, à son tour, a reconnu les défis posés par le fait que seuls les juges évaluent leurs pairs. Elle a noté qu'une telle pratique peut « conduire à de mauvaises relations personnelles entre collègues et risque de saper davantage le moral du corps judiciaire. Par ailleurs, lorsque les juges reçoivent des évaluations favorables, cela pourrait donner lieu à des allégations de copinage. Un tel système risque de manquer de crédibilité ». ¹² Le rapport conclut que « la création d'une équipe mixte d'évaluateurs, invitant des professionnels du droit extérieurs au système judiciaire actuel, pourrait être la moins mauvaise des options ». ¹³

25. La Commission de Venise et la DGI soulignent que les nouvelles solutions doivent être conformes aux principes directeurs susmentionnés. Premièrement, l'indépendance judiciaire doit être la considération primordiale, et les préoccupations relatives au copinage judiciaire et à l'autoprotection ne peuvent l'emporter sur la nécessité pour les États de sauvegarder l'indépendance judiciaire à tout moment. Deuxièmement, l'expertise professionnelle est essentielle, en particulier lors de l'évaluation des performances judiciaires, car elle nécessite une compréhension approfondie des spécificités du travail judiciaire et des critères qui s'y rapportent. Troisièmement, le caractère inclusif de l'organe d'évaluation doit être renforcé, mais cela doit se faire par le biais de diverses mesures possibles (voir ci-dessous) plutôt qu'en recourant simplement à une augmentation drastique de la composante non professionnelle.

26. À la lumière de ce qui précède, lorsqu'on augmente la composition de la CEP, il est important de veiller à ce que les membres non professionnels, tout en restant minoritaires par rapport aux membres judiciaires, aient néanmoins un impact significatif sur le processus de prise de décision. Une solution possible consiste à concevoir des règles régissant le quorum et les majorités décisionnelles qui favorisent l'inclusion des membres non professionnels. Un quorum plus élevé pourrait favoriser une plus grande implication, bien qu'il ne doive pas être si élevé qu'il crée des blocages qui entravent le fonctionnement de la CEP. En ce qui concerne les majorités de vote, il pourrait être prudent d'établir que les décisions de la CEP requièrent le soutien de représentants des membres judiciaires et non judiciaires. ¹⁴ Les règles pourraient également spécifier le nombre exact de membres laïcs dont les votes sont nécessaires pour une décision valide, à l'instar des modèles qui ont été discutés par la Commission de Venise dans d'autres contextes. ¹⁵

¹¹ CCJE, [Avis N° 17 \(2014\)](#) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice, § 37.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, § 69.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, § 70.

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)045](#), Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise sur le document de réflexion concernant la réforme de la Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges, § 26 ; [CDL-AD\(2022\)019](#), Avis sur le projet de loi portant modification de certains actes normatifs (pouvoir judiciaire) de Moldova, § 49 ; [CDL-AD\(2023\)006](#), Géorgie - Avis de suivi de quatre avis précédents concernant la loi organique sur les tribunaux communs, § 19.

¹⁵ Pour une approche similaire, voir : Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)033](#), Géorgie - Avis de suivi des avis précédents concernant la loi organique sur les tribunaux communs, § 18 ; [CDL-AD\(2021\)018](#), Ukraine - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise sur le projet de loi sur les amendements à certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (Projet de loi n°. 5068), § 48 ; [CDL-AD\(2023\)022](#), Ukraine - Avis de suivi de l'avis sur le projet de loi sur les amendements à certains actes législatifs de l'Ukraine concernant l'amélioration de la procédure de sélection des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine sur une base compétitive (projet de loi n° 9322 du 25 mai 2023), §§ 21 et 24.

3. Critères d'éligibilité et nomination des candidats à la CEP

27. En vertu du projet de loi, les membres judiciaires de la CEP sont élus par l'Assemblée générale des juges après avoir été désignés soit par eux-mêmes, soit par un autre juge (projet d'article 137 § 6). Pour être éligible, un juge doit avoir au moins cinq ans d'expérience judiciaire et avoir fait l'objet d'une précédente évaluation positive (projet d'article 137 § 5). Le projet de loi vise de manière louable à assurer une représentation à tous les niveaux judiciaires, en établissant des quotas pour la Cour de cassation, les cours d'appel et les tribunaux de première instance. Bien que cette approche soit bienvenue, le quota alloué aux tribunaux de première instance ne devrait pas être trop important. Une plus grande représentation devrait être accordée aux juges seniors ayant une expérience judiciaire significative au sein des juridictions supérieures, compte tenu de leurs perspectives plus larges et de leur expérience approfondie.

28. En ce qui concerne les membres non professionnels, ils doivent être élus par le CJS sur la base des candidatures proposées par trois entités distinctes : (i) les établissements d'enseignement supérieur, (ii) les organisations non gouvernementales et (iii) le département judiciaire du CJS¹⁶ (projet d'article 137, paragraphes 3 et 4). L'inclusion de diverses entités de nomination est un élément positif, car elle élargit l'accès à la CEP à un plus grand nombre de professionnels du droit. Il est également louable que les candidats non professionnels ne soient pas désignés par des institutions politiques, ce qui contribue à préserver leur neutralité. Toutefois, le fait d'inclure le département judiciaire en tant qu'autorité de nomination peut soulever des inquiétudes en raison de sa proximité structurelle avec le Conseil supérieur de la magistrature, qui est l'organe d'élection. Il n'est généralement pas souhaitable que l'organe d'élection dispose également d'une autorité de nomination, car cela crée un risque de partialité en faveur de ses propres candidats, ce qui compromet l'indépendance et l'importance des autres entités de nomination. La Commission de Venise et la DGI recommandent donc de retirer le Département judiciaire de la liste des entités de nomination afin de renforcer l'impartialité et l'équité du processus électoral.

29. En ce qui concerne l'éligibilité des candidats non professionnels, le projet de loi devrait faciliter l'accès à cette fonction pour un large éventail de professionnels du droit et d'universitaires. Il introduit une exigence de « retenue politique et de neutralité » pour les candidats non professionnels, mais ce critère est vague et ouvert à une large interprétation, ce qui peut donner lieu à des manipulations. Il peut être difficile, voire impossible, de trouver un juriste qui n'a jamais exprimé de point de vue critique sur les politiques juridiques de son pays. Des critères plus spécifiques sont souhaitables, comme l'introduction d'une période de réflexion pour les personnes qui ont déjà exercé des fonctions politiques avant de devenir éligibles comme membres de la CEP.¹⁷

30. Comme le suggère l'avis 2014 de la Commission de Venise, il serait également prudent d'imposer des restrictions claires en matière d'éligibilité aux procureurs et aux avocats afin d'éviter les conflits d'intérêts : « *les procureurs et les avocats sont bien placés pour connaître les forces et les faiblesses d'un juge. Cependant, ils ne sont pas des observateurs désintéressés. Il existe un risque qu'un juge adapte ses relations avec certains procureurs ou avocats afin d'obtenir une évaluation plus favorable ou qu'il soit perçu comme tel* ». ¹⁸

¹⁶ Selon l'article 36 du code judiciaire, le département judiciaire est formé par le Conseil supérieur de la magistrature. Le Département judiciaire assure le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, des tribunaux, de l'Assemblée générale et des commissions de cette dernière. Le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature est assuré par l'organe central du Département judiciaire.

¹⁷ Voir aussi : Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)045](#), Arménie - Avis conjoint sur le document de réflexion concernant la réforme de la Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges, § 32 (*in fine*).

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, § 67.

31. En outre, le projet de loi pourrait envisager l'éligibilité des professionnels juridiques étrangers. Plusieurs pays confrontés à des problèmes similaires de méfiance du public à l'égard de leur système judiciaire et de leurs forces de l'ordre ont intégré des membres internationaux dans divers organes opérant au sein du système juridique national : commissions de contrôle¹⁹ (Moldova), conseil d'éthique²⁰ (système judiciaire ukrainien), comité consultatif²¹ (Cour constitutionnelle d'Ukraine), diverses commissions de sélection.²² L'intégration d'experts étrangers pourrait être considérée comme une option, car elle peut apporter des points de vue précieux et renforcer la crédibilité du C

B. Cadre d'évaluation

1. Durée du mandat de la CEP

32. Le projet d'article 137 § 25 prévoit de limiter le mandat des membres de la CEP à un seul cycle d'évaluation, fixé à quatre mois, avec une extension possible à six mois (projet d'article 139 § 1). Dans ce cadre, un nouveau cycle d'évaluation aurait lieu tous les deux ans, ce qui nécessiterait l'élection de nouveaux membres de la CEP. Le raisonnement qui sous-tend l'établissement d'un mandat relativement court reste quelque peu obscur et n'a pas été pleinement développé par les interlocuteurs au cours des discussions avec les rapporteurs.

33. La brièveté du mandat peut présenter des difficultés, car elle impose des exigences supplémentaires à un système qui dispose déjà d'un processus compliqué de nomination et d'élection des membres judiciaires et non judiciaires. Le principe *ad hoc* de la nomination des membres de la CEP peut ne pas faciliter la conservation de la mémoire institutionnelle, et les avantages d'un tel modèle ne sont pas immédiatement apparents. Un mandat de quatre ans, tel que pratiqué actuellement, pourrait constituer une approche plus efficace.

34. En outre, le remplacement progressif des membres contribuerait à maintenir la continuité et à améliorer l'efficacité de la CEP.²³ L'utilisation d'une telle technique échelonnée pourrait être bénéfique pour favoriser un système stable et cohérent d'évaluation des juges dans une perspective à plus long terme.

2. Fréquence des évaluations régulières

35. Le projet de loi prévoit une augmentation de la fréquence des évaluations des juges, passant du cycle actuel de quatre ans (tel que stipulé à l'article 137 § 1) à un cycle de deux ans (voir le projet d'article 136 § 1), applicable à tous les juges ayant au moins deux ans d'expérience (voir le projet d'article 137 § 2). Le rapport explicatif justifie ce changement en indiquant que la période d'évaluation actuelle de quatre ans manque de la flexibilité nécessaire pour suivre les évolutions

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)005](#), République de Moldova - Avis conjoint sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et des procureurs, §§ 33-35.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)018](#), Ukraine - Avis conjoint urgent sur le projet de loi sur les amendements à certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (Projet de loi n° 5068), §§ 21-22.

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)054](#), Ukraine - Avis sur le projet de loi « sur les amendements à certains actes législatifs de l'Ukraine sur l'amélioration de la procédure de sélection des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine sur une base concurrentielle », §§ 27-30.

²² Voir les exemples mentionnés dans [CDL-AD\(2022\)054](#), Ukraine - Avis sur le projet de loi « sur les amendements à certains actes législatifs de l'Ukraine sur l'amélioration de la procédure de sélection des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine sur une base compétitive », § 32.

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)010](#), Géorgie - Avis sur les amendements de décembre 2021 à la loi organique sur les tribunaux communs, § 56 avec d'autres références.

dynamiques de la société et n'encourage pas suffisamment les juges à s'engager dans un processus d'auto-perfectionnement continu.

36. Cependant, la Commission de Venise a précédemment exprimé des réserves quant à l'adoption d'un cycle d'évaluation de deux ans en Arménie.²⁴ Dans d'autres évaluations antérieures, la Commission a déconseillé des évaluations aussi fréquentes, citant des préoccupations quant à leur impact potentiel sur l'indépendance judiciaire.²⁵ La Commission de Venise et la DGI réitèrent cette position et recommandent aux autorités de reconsidérer la fréquence proposée, suggérant que les périodes d'évaluation soient étendues à au moins trois ans afin d'adopter une approche plus équilibrée.

37. Plus généralement, la Commission de Venise et la DGI notent que la question des évaluations régulières et fréquentes peut devenir moins pressante si l'intégrité et le professionnalisme des candidats sont rigoureusement évalués au moment de l'entrée dans la profession judiciaire. Le renforcement de ces mécanismes de sélection initiale peut s'avérer encore plus pertinent, car il pourrait diminuer la nécessité d'évaluations trop fréquentes au cours du mandat d'un juge.

3. Critères d'évaluation

38. La Commission de Venise a déjà fourni des recommandations aux autorités arméniennes concernant les critères d'évaluation des juges.²⁶ En général, l'évaluation des performances des juges peut se fonder sur une combinaison de critères qualitatifs (tels que les compétences professionnelles, la capacité d'organisation, les aptitudes sociales, etc.) et de critères quantitatifs (tels que le nombre de jugements annulés en appel, les délais de procédure, etc.) Le CCJE a noté que « l'évaluation doit être basée sur des critères objectifs. Ces critères devraient consister principalement en des indicateurs qualitatifs mais peuvent également consister en des indicateurs quantitatifs ». ²⁷ De même, la Commission de Venise a précédemment critiqué les systèmes qui s'appuyaient trop fortement sur des évaluations mathématiques des performances quantitatives des juges.²⁸

39. Le projet de loi conserve les critères d'évaluation existant actuellement dans le Code judiciaire, en maintenant un équilibre entre les mesures qualitatives et quantitatives susmentionnées, les critères qualitatifs apparaissant comme prédominants. Il s'agit d'une approche positive, conforme aux recommandations générales de la Commission de Venise, qui devrait être effectivement mise en œuvre par le biais des règlements du Conseil supérieur de la magistrature sur la méthodologie d'évaluation. Par exemple, l'un des critères qualitatifs - la « capacité à justifier les actes judiciaires » - consiste à évaluer la capacité d'un juge à rendre des décisions bien motivées. Diverses méthodes qualitatives peuvent être utilisées pour cette évaluation, y compris l'analyse des décisions annulées. D'une manière générale, ces méthodes doivent être appliquées avec prudence pour éviter de porter atteinte au principe de l'*autorité de la chose jugée* et pour respecter l'idée que les décisions de justice sont susceptibles d'être réexaminées dans le cadre de la procédure d'appel. Si les taux d'annulation sont utilisés dans le cadre de cette évaluation, le critère peut évoluer vers une mesure quantitative, et il est essentiel

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, §§ 29 et 36.

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)022](#), Avis sur la loi modifiant la loi sur le Conseil judiciaire et sur la loi modifiant la loi sur les tribunaux de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », §47 ; [CDL-AD\(2019\)008](#), Avis sur le projet de loi sur le Conseil judiciaire de Macédoine du Nord, §46.

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, §§ 34-58 ; [CDL-AD\(2017\)019](#) Arménie - Avis sur le projet de code judiciaire, § 74 et suivants.

²⁷ CCJE, [Avis N° 17 \(2014\)](#) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice, § 49 (6).

²⁸ 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 », §§ 99 et suivants.

de veiller à ce que seuls les taux d'annulation constamment élevés et persistants soient pris en compte dans ce contexte.²⁹ En tout état de cause, aucun critère ne devrait être décisif en soi et les circonstances entourant le travail du juge pendant la période d'évaluation (situation des effectifs, afflux d'affaires, complexité de celles-ci, etc.

40. Les critères d'évaluation actuels restent quelque peu vagues et ouverts à une interprétation subjective. Si l'élaboration d'une méthodologie plus détaillée au niveau du Conseil supérieur de la magistrature est une approche viable, le système bénéficierait de l'inclusion de critères plus concrets et plus spécifiques au niveau statutaire. Il s'agit certes d'une tâche complexe, mais une plus grande clarté des critères d'évaluation au niveau statutaire renforcerait l'objectivité et la transparence du processus.

41. Outre des critères clairs, l'utilisation de données fiables et objectives est essentielle pour un système d'évaluation efficace. Comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs au cours des discussions avec les rapporteurs, l'absence d'une base de données électronique complète et d'un processus judiciaire numérisé dans les tribunaux arméniens constitue un défi majeur. Bien que des efforts soient en cours pour améliorer ce domaine, les installations de numérisation et les outils informatiques nécessaires à des évaluations objectives n'ont pas encore été pleinement développés, ce qui rend la mise en œuvre du projet de loi quelque peu prématurée à ce stade.

42. Les autorités sont conscientes de ces défis et le plan d'action pour l'e-Justice, introduit en 2019, ainsi que la stratégie 2022-2026 pour les réformes judiciaires et juridiques,³⁰ soulignent l'importance de mettre en place un système unifié de gestion de l'« e-Justice » et d'assurer l'accessibilité et la mise à jour des bases de données électroniques. Ces initiatives sont louables et devraient être poursuivies parallèlement aux efforts visant à affiner le système d'évaluation actuel.

43. Un cadre numérisé pour l'activité judiciaire peut offrir des données précieuses et objectives pour les évaluations des juges. Dans ce contexte, la Commission de Venise et la DGI encouragent les autorités à consulter les lignes directrices générales et les ressources développées au sein du Conseil de l'Europe sur la numérisation des systèmes judiciaires et l'utilisation d'outils d'intelligence artificielle dans l'évaluation de la performance judiciaire.³¹

4. Conséquences de l'évaluation

44. En vertu du projet d'article 140.1 § 1, si les performances d'un juge sont jugées faibles ou moyennes, il lui sera demandé de suivre une formation supplémentaire. Les évaluations positives, quant à elles, permettent au Conseil supérieur de la magistrature d'envisager des promotions judiciaires (article 89 § 1(1) actuel, qui reste inchangé).

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)022](#), Avis sur la loi modifiant la loi sur le Conseil judiciaire et sur la loi modifiant la loi sur les tribunaux de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », § 44 .

³⁰ Décision du gouvernement de la République d'Arménie n° 1133-L du 21 juillet 2022, [annexe N 1](#).

³¹ Voir Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), [Lignes directrices](#) sur l'archivage électronique et la numérisation des tribunaux : les lignes directrices fournissent un cadre solide pour le traitement des données numériques ; [Rapport](#) sur la pondération des affaires. Voir également le [Centre de ressources Cyberjustice et IA - Tableau Public](#) qui fournit des informations sur les systèmes d'IA et d'autres outils clés de cyberjustice appliqués dans le cadre de la transformation numérique du système judiciaire. En outre, voir le [Manuel](#) sur les tableaux de bord des tribunaux : le manuel offre des exemples détaillés de la manière dont divers paramètres quantitatifs de l'activité judiciaire peuvent être numérisés, tels que la durée des audiences et les étapes de la procédure. Il décrit également la manière dont les décisions relatives aux affaires (par exemple, les décisions procédurales, les jugements sur le fond) peuvent être suivies. Bien que le manuel fasse la distinction entre les tableaux de bord et l'évaluation des performances, le concept de tableau de bord peut être adapté pour faciliter la collecte de données statistiques à des fins d'évaluation.

45. Dans ses précédents avis, la Commission de Venise a constamment souligné la nécessité d'établir une distinction claire entre l'évaluation des juges et le système de responsabilité disciplinaire.³² Certes, si des erreurs ou des fautes sont identifiées au cours du processus d'évaluation, ces informations peuvent être transmises à un organe disciplinaire pour qu'il prenne les mesures qui s'imposent.³³

46. Conformément à cette approche, le projet d'article 140.1 § 2 conserve la disposition existante du Code judiciaire, selon laquelle si la CEP identifie des motifs *prima facie* d'action disciplinaire au cours du processus d'évaluation, il peut renvoyer l'affaire à la Commission d'éthique et de discipline pour examen. Il est important de noter que ce renvoi ne doit pas avoir d'effet contraignant sur l'organe disciplinaire, qui doit rester libre d'examiner les documents de manière indépendante et de décider d'engager ou non une procédure sur la base de sa propre évaluation. Cette approche préservera la distinction nécessaire entre l'évaluation des performances et la responsabilité disciplinaire, tout en garantissant que toute préoccupation sérieuse soulevée au cours des évaluations soit traitée de manière appropriée par les voies adéquates.

5. Recours contre les décisions de la CEP

47. En vertu du projet d'article 140, paragraphe 7, les recours contre les décisions d'évaluation seront examinés par d'autres membres de la CEP, sans autre recours pour contester la décision devant un tribunal ordinaire. Cela soulève la question de savoir si un tel modèle est conforme au droit d'« accès à un tribunal » en ce qui concerne les recours contre les décisions d'évaluation négatives. Le CCJE a souligné l'importance du contrôle judiciaire des décisions d'évaluation, car ces décisions peuvent avoir une incidence sur les « droits civils »³⁴. Ces réclamations peuvent relever de l'article 6 de la CEDH.³⁵

48. Si le droit d'accès aux tribunaux n'est pas absolu et est soumis à des restrictions et limitations, il n'est pas certain que la restriction de « l'accès à un tribunal » soit justifiée par la mise en place d'un examen interne au sein de l'organe d'évaluation, en particulier parce que la CEP pourrait ne pas être considéré comme un « tribunal » au sens de l'article 6 de la CEDH.

49. Même si la Commission de Venise a précédemment accepté les recours internes au sein du CSM comme un compromis raisonnable dans le système juridique arménien - compte tenu du statut constitutionnel particulier du CSM et de sa qualification potentielle de « tribunal » au sens de l'article 6 de la CEDH³⁶ - ce raisonnement peut ne pas s'appliquer au-delà de ce contexte spécifique. En principe, un modèle dans lequel l'ensemble de la procédure, y compris l'évaluation et l'appel, reste au sein d'une seule institution n'est peut-être pas la solution la plus optimale.

50. Une alternative pourrait être de permettre au CSM d'examiner en appel les décisions de la CEP. Toutefois, en 2014, la Commission de Venise a observé qu'« *il serait préférable de prévoir simplement un recours devant une juridiction* ».³⁷ Si les autorités optaient pour l'option préférable

³² Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, § 28 ; [CDL-AD\(2022\)050](#), Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges du Monténégro, §63.

³³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, § 107.

³⁴ CCJE, [Avis N° 17 \(2014\)](#) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice, § 41.

³⁵ Voir, *mutatis mutandis*, CourEDH, *Gloveli c. Géorgie*, no [18952/18](#), § 51, 7 avril 2022 ; *Oktay Alkan c. Türkiye*, no [24492/21](#), 20 juin 2023 § 58.

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)044](#), Arménie - Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code judiciaire, § 19 (observant que le Conseil supérieur de la magistrature possède les caractéristiques institutionnelles et procédurales d'un « tribunal »). Voir également l'article 175 § 2 de la Constitution, qui dispose que le Conseil supérieur de la magistrature « agit en tant que tribunal ».

³⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, § 86.

du recours judiciaire, la compétence pour ces recours pourrait être conférée à la Cour de cassation, en tant qu'autorité judiciaire suprême en Arménie.

IV. Conclusion

51. À la demande du ministre arménien de la Justice, la Commission de Venise et la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe ont évalué le projet d'amendements au code judiciaire arménien concernant les évaluations des juges.

52. Le projet de loi vise à réformer le système d'évaluation régulière des juges par la commission d'évaluation des performances (CEP) par le biais de plusieurs mesures, notamment une augmentation significative du nombre de membres non professionnels au sein de la CEP et une plus grande fréquence des évaluations.

53. La Commission de Venise et la DGI se félicitent des efforts déployés par les autorités arméniennes pour améliorer le système d'évaluation actuel, qui a été confronté à des problèmes d'inefficacité dus à la charge de travail excessive et à des rapports constants sur le copinage judiciaire et l'autoprotection. Le fait que presque tous les juges reçoivent des évaluations excessivement positives, en dépit d'un manque général de confiance du public dans le système judiciaire, soulève des inquiétudes quant à la crédibilité de ces processus d'évaluation.

54. S'il est raisonnable d'envisager l'élargissement de l'organe d'évaluation, qui ne compte actuellement que cinq membres qui peinent à examiner tous les dossiers d'évaluation en temps voulu, il est essentiel que cette augmentation maintienne une proportion équilibrée entre les membres non professionnels et les membres judiciaires. La Commission de Venise et la DGI mettent en garde contre une augmentation excessive du nombre de membres non professionnels, qui pourrait avoir pour conséquence que les juges deviennent une minorité au sein de l'organe d'évaluation. A cet égard, il est important de souligner que la sauvegarde de l'indépendance judiciaire doit rester la préoccupation majeure. En outre, l'expertise professionnelle est cruciale dans l'évaluation des performances des juges, car elle nécessite une compréhension profonde de la complexité des responsabilités des juges. L'inclusion au sein de l'organe d'évaluation peut être mieux réalisée par des mesures alternatives, telles que l'établissement de règles de quorum et de majorité décisionnelle qui favorisent des contributions équitables de la part des membres juges et des membres non-juges.

55. En outre, la proposition d'augmenter la fréquence des évaluations devrait s'accompagner d'efforts pertinents visant à renforcer la vérification de l'intégrité et du professionnalisme des candidats au point d'entrée dans la magistrature. Le renforcement des mécanismes de sélection au niveau de l'entrée dans la magistrature réduirait la nécessité d'évaluations trop fréquentes au cours du mandat d'un juge.

56. Bien que le projet de loi cherche à poursuivre l'objectif légitime d'améliorer la responsabilité des juges, les méthodes proposées nécessitent un examen plus approfondi et un affinement conformément aux recommandations formulées dans le présent avis. La Commission de Venise et la DGI souhaitent mettre l'accent sur les recommandations clés suivantes :

1. La structure opérationnelle de l'organe d'évaluation peut impliquer différents groupes ; toutefois, il est souhaitable que les décisions d'évaluation soient approuvées, de préférence, par l'ensemble des membres de l'organe, dont le nombre pourrait être inférieur à 25.
2. La CEP devrait maintenir une proportion équilibrée entre les membres judiciaires et non judiciaires, les juges conservant la majorité.

3. L'inclusion des membres non professionnels peut être renforcée par l'adoption de règles sur le quorum et les majorités décisionnelles afin de garantir que les membres non professionnels aient un impact significatif sur les décisions d'évaluation.
 4. Dans le quota de juges pour la composition de l'organe d'évaluation, la représentation des juges de première instance devrait être réduite, et une plus grande importance devrait être accordée aux juges seniors des juridictions supérieures.
 5. Le Département judiciaire devrait être retiré de la liste des entités proposant des candidats laïcs.
 6. La durée du mandat de l'organe d'évaluation devrait s'étendre au-delà d'un seul cycle d'évaluation, en privilégiant le mandat actuel de quatre ans.
 7. La fréquence des évaluations régulières devrait être étendue à une période supérieure à deux ans, en prévoyant des intervalles d'au moins trois ans.
 8. Les décisions de l'organisme d'évaluation doivent faire l'objet d'un recours externe, de préférence devant un tribunal.
57. La Commission de Venise et la DGI restent à la disposition des autorités arméniennes pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.