



Strasbourg, le 18 décembre 2023

**CDL-AD(2023)044**

Or. angl.

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

**GÉORGIE**

**AVIS**

**SUR LA LOI SUR LE SERVICE D'ENQUÊTES SPÉCIALES ET LES  
DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LA PROTECTION DES DONNÉES  
PERSONNELLES RELATIVE AU SERVICE DE PROTECTION DES  
DONNÉES PERSONNELLES**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 137<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023)**

**Sur la base des observations de :**

**M. Iain Thorburn CAMERON (Membre, Suède)  
M. Eirik HOLMØYVIK (Membre, Norvège)  
Mme Mary O'TOOLE (Membre suppléant, Irlande)  
Mme Waltraut KOTSCHY (Expert, Autriche)  
M. Peter VAN DIJK (Expert, Pays-Bas)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte .....	3
A.	La scission du service d'inspection de l'État en deux entités .....	3
B.	Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et décisions du Comité des ministres .....	5
C.	La Géorgie et l'adhésion à l'UE .....	6
III.	Champ d'application de l'avis .....	6
IV.	Analyse .....	7
A.	Le processus législatif .....	7
B.	Indépendance du SES et du SPDP .....	9
1.	Révocation du chef du service d'inspection de l'État et de ses adjoints .....	9
2.	Procédures de sélection et de nomination des chefs du SES et du SPDP .....	12
3.	Immunité du chef du SES et du SPDP et de leur personnel .....	15
C.	Pouvoirs effectifs du SES et du SPDP .....	17
1.	Compétence du Service d'enquêtes spéciales .....	17
a.	Relations entre le SES et le parquet .....	17
b.	Exclusion des hauts fonctionnaires de la juridiction du SES .....	21
2.	Le service de protection des données personnelles .....	23
a.	Le contrôle des mesures d'enquête secrètes .....	24
b.	Quelques observations techniques sur des dispositions spécifiques de la loi PDP .....	26
V.	Conclusion .....	31

## I. Introduction

1. Par lettre du 22 septembre 2023, M. Shalva Papuashvili, président du Parlement de Géorgie, a demandé, entre autres lois, un avis sur deux d'entre elles, à savoir la loi modifiée sur le service d'enquête spécial (ci-après dénommée « la loi SES modifiée », [CDL-REF\(2023\)054](#)) et les dispositions de la loi sur la protection des données personnelles concernant le service de protection des données personnelles (ci-après dénommées « les dispositions SPDP » et « la loi PDP modifiée », [CDL-REF\(2023\)055](#)).

2. M. Iain Thornburn Cameron, M. Eirik Holmøyvik, Mme Mary O'Toole, M. Pieter Van Dijk et Mme Waltraut Kotschy ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 16 et 17 novembre 2023, une délégation de la Commission composée de M. Eirik Holmøyvik et de Mme Mary O'Toole, accompagnés de M. Vahe Demirtshyan et de Mme Martina Silvestri du Secrétariat, s'est rendue à Tbilissi et a rencontré des représentants du Parlement (parti au pouvoir et opposition), le chef du Service d'enquêtes spéciales, le chef adjoint du service de protection des données personnelles, le défenseur public adjoint, le procureur général, ainsi que certains représentants de la société civile et d'organisations internationales. La visite s'est déroulée parallèlement à celles effectuées dans le cadre de la préparation de l'avis sur les dispositions de la loi sur la lutte contre la corruption concernant le Bureau anti-corruption et de l'avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de Géorgie, ainsi qu'à une série de réunions de haut niveau entre une délégation de la Commission de Venise, comprenant son vice-président et son secrétaire, et les autorités géorgiennes. La Commission remercie les autorités géorgiennes et le bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi SES modifiée et des dispositions relatives au SPDP de la loi PDP modifiée. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 16 et 17 novembre 2023. Le 8 décembre 2023, les autorités ont soumis leurs commentaires sur le projet, qui sont pris en considération dans les chapitres suivants. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion de la sous-commission des institutions démocratiques le 14 décembre 2023 et a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 137<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023).

## II. Contexte

### A. La scission du service d'inspection de l'État en deux entités

6. La loi modifiée sur le SES et la loi modifiée sur le SPDP adoptées le 30 décembre 2021 ont supprimé le service d'inspection de l'État, un organisme créé en 2018 et chargé de contrôler la légalité du traitement des données à caractère personnel et des activités d'enquête secrètes, ainsi que de mener des enquêtes sur les infractions présumées dans les organismes chargés de l'application de la loi. Au lieu de cela, deux institutions distinctes ont été créées : le Service de protection des données personnelles (ci-après, le « SPDP ») et le Service d'enquêtes spéciales (ci-après, le « SES »). Cette réorganisation a entraîné la fin anticipée du mandat de l'inspecteur d'État<sup>1</sup>.

7. Dans les notes explicatives, les autorités ont justifié les amendements en soulignant que, bien que la réforme du service d'inspection de l'État ait été mise en œuvre en 2018, certaines

---

<sup>1</sup> Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2022)037, Avis urgent sur le projet de loi sur les amendements au code de procédure pénale adoptés par le Parlement de la Géorgie, paragraphe 24.

questions n'avaient pas été résolues en ce qui concerne l'organisation institutionnelle efficace du domaine mentionné. En particulier, l'exercice des trois fonctions principales de l'Inspection spéciale par le même organe impliquait que ce dernier était autorisé, d'une part, à enquêter sur certains crimes et, d'autre part, à contrôler la légalité du traitement des données à caractère personnel. L'enquête sur les crimes étant étroitement liée au traitement de données à caractère personnel par l'enquêteur, il y avait une confusion entre le contrôle de la légalité du traitement des données à caractère personnel par le service au cours de l'enquête et l'enquête elle-même. Cette situation a créé un conflit d'intérêts. Les autorités ont donc jugé nécessaire de séparer ces fonctions et de les confier à deux organismes indépendants distincts, ce qui, selon elles, permettrait de mieux garantir la capacité à exécuter ces fonctions en temps voulu.

8. La nouvelle législation a été rapidement adoptée par le Parlement dans le cadre d'une procédure accélérée. Toutes les étapes ont été franchies en seulement quatre jours, entre Noël et le Nouvel An, et la législation a été adoptée le 30 décembre 2021, alors que l'inspecteur d'État responsable était en congé de maternité<sup>2</sup>. Aucune consultation, discussion ou forum public n'a été initié ; de même, aucune étude d'impact sur les droits de l'homme n'a été fournie.

9. Dans son rapport 2021, le Défenseur public de Géorgie a exprimé sa vive inquiétude quant à l'abolition du service de l'inspecteur d'État. Le rapport indique que les amendements législatifs « ne fournissent pas et ne peuvent pas fournir des garanties suffisantes pour l'indépendance institutionnelle des deux services nouvellement créés » et donnent lieu au « risque que ces services soient également supprimés à l'avenir si leurs activités respectives sont inacceptables pour un groupe politique particulier »<sup>3</sup>.

10. Plusieurs organisations internationales, dont le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>4</sup>, le bureau des Nations Unies<sup>5</sup> et la délégation de l'UE<sup>6</sup>, ainsi que plusieurs diplomates étrangers en Géorgie<sup>7</sup> ont exhorté le parti au pouvoir à suspendre temporairement le processus de remplacement du service sortant et à s'engager plutôt dans des consultations concernant cette initiative. Les principales préoccupations soulevées tournaient autour de deux questions majeures. Tout d'abord, des réserves ont été émises quant au lancement extrêmement rapide du processus. Deuxièmement, des appréhensions ont été exprimées quant à l'intention de licencier les employés du Service, y compris ses dirigeants.

11. En outre, 17 ONG<sup>8</sup> ont appelé le gouvernement géorgien à « cesser les attaques contre les institutions indépendantes » suite à la proposition des députés majoritaires géorgiens de remplacer le service d'inspection de l'État par le SES et le SPDP. Ces ONG ont déclaré que le service d'inspection de l'État a été loué pour son « indépendance et son impartialité » par les partenaires internationaux, notant que l'organisme a besoin d'être renforcé au lieu d'être remplacé. En particulier, il faut donner à l'agence plus d'indépendance dans la conduite des

---

<sup>2</sup> Comme l'ont rapporté plusieurs interlocuteurs lors de la visite à Tbilissi et des informations en ligne (par exemple, <https://bm.ge/en/news/londa-toloraia-quits-maternity-leave-to-defend-state-inspector-service-targeted-by-the-parliament-of-georgia/98529>).

<sup>3</sup> Le rapport du défenseur public de Géorgie sur la situation de la protection des droits de l'homme et des libertés en Géorgie 2021 pages 11 et 47.

<sup>4</sup> [Le Parlement géorgien doit rejeter le projet de loi qui compromet le fonctionnement indépendant du service d'inspection de l'État.](#)

<sup>5</sup> [UN Georgia office expresses "regret" over gov't abolishing State Inspector's Service \(agenda.ge\)](#)

<sup>6</sup> [EU Delegation responds to expedited procedures in the Georgian Parliament relating to the State Inspector's Service and the Judiciary \(europa.eu\)](#)

<sup>7</sup> [Foreign dignitaries express concern over proposed replacement of State Inspector's Service \(agenda.ge\)](#)

<sup>8</sup> [NGOs condemn possible replacement of State Inspector's Service by two other agencies \(agenda.ge\)](#)

actions d'investigation, ainsi qu'accroître ses compétences et les diffuser à un cercle plus large de crimes et de fonctionnaires.

12. Le 18 février 2022, l'OSCE/BIDDH a adopté un avis sur les amendements législatifs concernant le service d'inspection de l'État de Géorgie<sup>9</sup>. L'OSCE/BIDDH a fait part de ses préoccupations concernant la procédure non inclusive précipitée, l'impact potentiellement négatif sur les allégations de torture, de mauvais traitements et de décès en détention, ainsi que sur la sélection et la nomination du chef de l'institution et l'immunité fonctionnelle.

### **B. Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et décisions du Comité des ministres**

13. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, la « CEDH ») a constaté plusieurs violations de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, la « CEDH ») commises par la Géorgie en raison de l'absence d'enquêtes effectives sur les allégations de violations du droit à la vie et de mauvais traitements, ainsi que de l'incapacité des autorités à mener des enquêtes effectives<sup>10</sup>.

14. En mars 2022, dans le cadre de la surveillance de l'exécution d'un groupe d'arrêts<sup>11</sup>, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (ci-après, le « CM »), tout en notant l'explication des autorités selon laquelle le service d'inspection de l'État a été remplacé par deux agences, a néanmoins exprimé sa profonde préoccupation quant aux développements récents ayant entraîné la dissolution de l'ancien service d'inspection de l'État ; il a demandé aux autorités d'examiner sérieusement l'impact de ces mesures sur l'indépendance et l'efficacité des enquêtes et de mettre en place des garanties solides pour remédier à tout effet négatif de ces mesures.

15. Lors de sa réunion de juin 2023<sup>12</sup>, le CM a pris note avec intérêt des mesures législatives et institutionnelles concernant le Service d'enquêtes spéciales, y compris sa nouvelle fonction d'enquête sur les crimes liés aux violations établies par les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Il a appelé les autorités à continuer d'informer le CM sur les nouvelles mesures visant à garantir une indépendance et une efficacité accrues des enquêtes, notamment en améliorant le cadre législatif, en allouant les ressources nécessaires à l'institution et en renforçant ses capacités.

16. En outre, dans son analyse, le CM a souligné l'importance de suivre l'efficacité avec laquelle le SES sera en mesure de traiter toutes ses compétences, en gardant à l'esprit, entre autres, les fonctions qui lui seront confiées en 2021, dont certaines vont au-delà de l'enquête sur les violations graves des droits de l'homme commises par des agents de l'État. Le CM reste préoccupé par l'exclusion du mandat d'enquête du SES des violations graves des droits de l'homme commises par les procureurs et certains hauts fonctionnaires (au niveau politique). Le CM a également estimé qu'il était important que l'adoption de la réforme sur la séparation des fonctions de poursuite et d'enquête soit alignée sur les normes du Conseil de l'Europe et contribue à l'amélioration des enquêtes menées par le SES<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Avis de l'OSCE/BIDDH sur les amendements législatifs concernant le service d'inspection de l'État de Géorgie, 22 février 2022.

<sup>10</sup> Voir par exemple, CEDH, [Gharibashvili](#), no. 11830/03, 29 juillet 2008, [Tsintsabadze](#), no. 35403/06, 15 février 2011, [Enukidze and Girgvliani](#), n° 25091/07, 26 avril 2011, [Identoba and others](#), n° 73235/12, 12 mai 2015, n° 21571/05.

<sup>11</sup> Voir CM, 1428e réunion, [Notes et décisions](#), (8-9 mars 2022) (DH).

<sup>12</sup> Voir CM, 1468e réunion, [Notes and decisions](#), (5-7 juin 2023).

<sup>13</sup> Voir CM, *ibid.*

### C. La Géorgie et l'adhésion à l'UE

17. Le 3 mars 2022, la Géorgie a présenté sa demande d'adhésion à l'UE. Le 17 juin 2022, la Commission européenne a rendu son avis sur cette demande et a recommandé que la Géorgie obtienne le statut de candidat, une fois que les 12 priorités auront été traitées<sup>14</sup>.

18. Le 8 novembre 2023, la Commission a recommandé<sup>15</sup> que le Conseil européen accorde à la Géorgie le statut de pays candidat à condition qu'un certain nombre de mesures soient prises. Elle a noté que trois des 12 priorités (l'égalité des sexes et la lutte contre la violence à l'égard des femmes, la prise en compte des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur les délibérations des tribunaux et la nomination d'un défenseur public dans le cadre d'un processus transparent) ont été réalisées, mais que la Géorgie devrait *notamment* revoir la législation relative au Bureau de lutte contre la corruption, au Service d'enquêtes spéciales et au Service de protection des données personnelles en tenant compte des recommandations à venir de la Commission de Venise.

19. En particulier, la priorité 4 se concentre sur la fourniture de ressources adéquates et la sauvegarde de l'indépendance des nouveaux SES et SPDP, ainsi que sur l'adoption de lois par le Parlement géorgien pour renforcer les pouvoirs d'enquête du SES et améliorer la protection sociale du personnel du SPDP. Elle se concentre également sur le renforcement de l'indépendance de l'Agence de lutte contre la corruption qui regroupe toutes les fonctions clés de lutte contre la corruption afin de traiter rigoureusement les cas de corruption de haut niveau<sup>16</sup>.

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

20. La demande d'avis de la Commission de Venise soumise par les autorités géorgiennes la lie aux 12 priorités définies par l'UE pour l'obtention du statut de candidat. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de décider si la législation géorgienne répond aux critères fixés par l'UE. La Commission de Venise évaluera si le SES et le SPDP disposent d'une indépendance et de pouvoirs suffisants pour traiter les crimes commis par les forces de l'ordre et pour garantir la protection des données à caractère personnel de manière efficace.

21. En outre, même en supposant que des garanties appropriées d'indépendance et des pouvoirs effectifs soient accordés à ces institutions pour qu'elles remplissent leurs tâches respectives, la Commission de Venise souligne que ces entités ne peuvent fonctionner correctement que dans une démocratie fondée sur une forte confiance du public dans les institutions de l'Etat. La simple création de ces entités, si elles sont dépourvues de ressources adéquates et d'une véritable autonomie et si elles sont soumises à l'influence potentielle de divers organes ou fonctionnaires publics, tant en théorie qu'en pratique, les rendrait impuissantes à atteindre les objectifs qui leur sont assignés. Les lois modifiées posent de nombreux problèmes qui remettent en question le fonctionnement autonome et efficace de ces services. Le fait de ne pas s'attaquer à ces problèmes entraverait gravement leur fonctionnement efficace.

22. Par conséquent, dans le présent avis, la Commission de Venise se concentre tout d'abord sur le processus législatif, en tant qu'élément essentiel pour instaurer la confiance du public dans les institutions de l'Etat ; ensuite, sur l'indépendance du SES et du SPDP - qui englobe, entre autres, l'inamovibilité, les procédures de sélection/nomination et l'immunité fonctionnelle des chefs, des adjoints et du personnel du SES et du SPDP. Troisièmement, en ce qui concerne les pouvoirs effectifs nécessaires pour remplir les fonctions décrites dans les lois, la Commission de

---

<sup>14</sup> Commission européenne, [Opinion on Georgia's application for membership of the European Union](#), pages 17-18.

<sup>15</sup> Commission européenne, [Georgia Report 2023 2023 \(europa.eu\)](#), page 13.

<sup>16</sup> Ibid, page 14.

Venise évaluera l'exclusion de la compétence du SES sur les hauts fonctionnaires, sa relation avec le bureau du procureur, le caractère raisonnable de l'inclusion de nouveaux crimes non liés dans la compétence du SES, ainsi que l'autorité du SPDP sur les mesures d'enquête secrètes.

23. Si le présent avis reste silencieux sur d'autres éléments des lois modifiées, cela ne signifie pas que la Commission de Venise les approuve ou qu'elle ne les soulèvera pas à un stade ultérieur.

#### **IV. Analyse**

##### **A. Le processus législatif**

24. Comme indiqué ci-dessus, les lois modifiées ont été adoptées à la hâte, dans le cadre d'une procédure accélérée, sans débat public ni discussions parlementaires approfondies.

25. Conformément à l'article 117, paragraphe 1, du règlement intérieur du Parlement de Géorgie, le Parlement peut examiner et adopter un projet de loi selon la procédure accélérée s'il ne s'agit que d'introduire des amendements à la loi<sup>17</sup>. En outre, l'article 117(3) du règlement intérieur stipule que « la décision d'examiner un projet de loi selon la procédure accélérée est prise par le bureau parlementaire, sur la base d'une demande écrite et motivée de l'initiateur du projet de loi »<sup>18</sup>.

26. Dans la note explicative, les autorités ont indiqué que les raisons de l'examen accéléré du projet de loi étaient la fin imminente de la session en cours du Parlement de Géorgie et la circonstance que le Parlement commencerait à travailler sur la prochaine session à partir du 1er février 2022. En raison de la nécessité de régler en temps voulu la question prévue par le paquet d'amendements législatifs, l'adoption de ces amendements législatifs ne pouvait pas être retardée jusqu'au printemps 2022. Toutefois, l'urgence de la question n'a pas été justifiée.

27. Lors des réunions à Tbilissi, les autorités ont également indiqué, en se référant à la disposition susmentionnée du règlement intérieur, que le choix de suivre la procédure accélérée était politique. Elles ont souligné que même si les projets devaient être soumis aux procédures ordinaires, y compris les consultations publiques inclusives et le débat parlementaire, le résultat resterait inchangé et les projets seraient toujours adoptés sous leur forme actuelle.

28. A cet égard, la Commission de Venise rappelle qu'en vertu de sa liste de contrôle sur l'Etat de droit<sup>19</sup>, le processus d'élaboration des lois doit être « transparent, responsable, inclusif et démocratique ». Pour satisfaire à cette exigence, le public doit avoir accès aux projets de loi, au moins lorsqu'ils sont soumis au Parlement, et doit avoir la possibilité d'apporter sa contribution<sup>20</sup>. Cela inclut la possibilité de participer à la conduite des affaires publiques en exerçant une influence par le biais d'un débat public et d'un dialogue avec leurs représentants ou grâce à leur capacité à s'organiser<sup>21</sup>. Le cas échéant, des évaluations d'impact doivent être réalisées avant l'adoption de la législation<sup>22</sup>. En outre, la législation proposée doit faire l'objet d'un débat public au parlement et être dûment justifiée (par exemple par des rapports explicatifs)<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> Parlement de Géorgie, Rules of Procedure intérieur, article 117 (1).

<sup>18</sup> Ibid, article 117, paragraphe 3.

<sup>19</sup> Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, CDL-AD(2016)007rev.

<sup>20</sup> Commission de Venise, op. cit. CDL-AD(2016)007rev, points de référence A.5.iv.

<sup>21</sup> Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 25 (1996), article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote), paragraphe 8.

<sup>22</sup> Commission de Venise, op. cit. CDL-AD(2016)007rev, points de référence A.5.v.

<sup>23</sup> Commission de Venise, op. cit. CDL-AD(2016)007rev, points de référence A.5.III.

29. En outre, la Commission de Venise souligne qu'un processus législatif inclusif n'est pas seulement un exercice de procédure. Des consultations sérieuses avec l'opposition et la société civile, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes, sont cruciales. L'opposition doit donc avoir le pouvoir de proposer des alternatives politiques, d'exprimer et de promouvoir les intérêts de ses électeurs, d'offrir des alternatives aux décisions proposées par le gouvernement et les représentants de la majorité, d'améliorer les procédures de prise de décision parlementaire en garantissant le débat, la réflexion et la contradiction, d'examiner les propositions législatives et budgétaires du gouvernement, de superviser et de contrôler le gouvernement et l'administration, et de renforcer la stabilité, la légitimité, la responsabilité et la transparence dans les processus politiques<sup>24</sup>. En outre, il est important que la minorité ait la possibilité d'exprimer son opinion lors de l'établissement de l'ordre du jour et du choix des affaires à débattre, y compris les dates du débat, le calendrier, etc. « Il n'est pas propice à une démocratie parlementaire efficace et légitime si la majorité est en mesure de décider seule de l'ordre du jour, en n'autorisant que les débats qui lui conviennent et en retardant ou en bloquant les autres »<sup>25</sup>.

30. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné l'importance du débat public dans le processus législatif. Bien que la Cour européenne des droits de l'homme n'ait pas abordé les processus législatifs en détail, elle a néanmoins considéré le pluralisme et la liberté du débat politique comme le fondement de toute démocratie<sup>26</sup>. Comme il ressort de sa jurisprudence, pour déterminer la proportionnalité d'une mesure législative générale, la Cour européenne des droits de l'homme peut examiner la qualité de l'évaluation parlementaire de la nécessité de la mesure<sup>27</sup>, ainsi que la portée et le sérieux du débat au cours du processus législatif concerné<sup>28</sup>.

31. La Commission de Venise a déjà noté que l'absence de délibérations appropriées est un problème intrinsèque à toute procédure accélérée. Elle est très critique à l'égard de l'adoption précipitée d'actes du Parlement, réglementant des aspects importants de l'ordre juridique, sans consultations normales avec l'opposition, les experts et la société civile. « Cette façon de légiférer soulève des doutes quant à la solidité des résultats substantiels de la réforme »<sup>29</sup>. En outre, pour les lois proposant des changements structurels importants dans les organismes de défense des droits de l'homme, tels que le service d'inspection de l'État, il est essentiel de procéder à une évaluation d'impact complète, en particulier du point de vue des droits de l'homme.

32. Dans ce contexte, la justification des autorités pour la procédure accélérée n'est pas suffisante lorsqu'il s'agit de lois concernant des institutions clés traitant des droits de l'homme fondamentaux. Dans de tels cas, le recours à des procédures législatives accélérées nécessite une justification concrète, alors qu'il semble qu'il n'y ait pas eu de raisons impérieuses d'accélérer le processus et que l'argument selon lequel les changements législatifs en question constituent de simples amendements plutôt que de nouvelles lois distinctes ne semble pas convaincant.

33. En outre, il semble qu'il n'y ait pas eu de « nécessité » ou de « besoin urgent » de scinder l'ancien service de l'inspecteur d'État. Ce service a été créé pour combler les lacunes en matière de responsabilité, tout d'abord en ce qui concerne les violations des droits de l'homme commises par les forces de l'ordre et, ensuite, en ce qui concerne la légalité du traitement des données. Il semble également qu'un troisième rôle lui ait été attribué, à savoir contrôler l'utilisation par les

---

<sup>24</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)025, Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, paragraphe 25.

<sup>25</sup> Ibid, paragraphe 108.

<sup>26</sup> CEDH, Tănase c. Moldova [GC], no 7/08, 27 avril 2010, para. 154, avec d'autres références.

<sup>27</sup> CEDH, Animal Defenders International c. Royaume-Uni [GC], no. 48876/08, 22 avril 2013, para. 108.

<sup>28</sup> CEDH, Hirst c. Royaume-Uni (n° 2) [GC], n° 74025/01, 6 octobre 2005, para. 79.

<sup>29</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2019)014, Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice, paragraphe 11.

forces de l'ordre de techniques d'investigation secrètes (surveillance secrète, etc.). En fait, les trois missions différentes de l'ancien service d'inspection de l'État pouvaient en principe coexister, car leurs rôles n'étaient pas incompatibles en interne<sup>30</sup>. Au contraire, l'ancien service d'inspection de l'État semble avoir fonctionné comme une institution de médiation typique, enquêtant sur d'éventuels cas de mauvaise administration, bien que dans une sphère étroite. À titre d'exemple, en Suède, le médiateur remplissait ces trois fonctions. En outre, d'autres pays ont opté pour des solutions similaires combinant le contrôle de l'utilisation de techniques d'enquête secrètes et du traitement des données<sup>31</sup>.

34. Enfin, il convient de souligner que le recours à des procédures législatives accélérées n'est pas seulement problématique en ce qui concerne le caractère inclusif du processus législatif, comme l'a souligné la Commission de Venise dans de nombreux avis<sup>32</sup>. L'élaboration précipitée de lois sans consultation appropriée ni évaluation d'impact peut également conduire à des lois mal rédigées, à des incohérences et à des lacunes qui peuvent avoir un impact négatif sur la confiance du public à l'égard des institutions concernées.

35. En résumé, la Commission de Venise estime que l'adoption de lois d'une telle importance dans un bref délai, en l'absence de discussions approfondies et de participation pluraliste au débat, risque d'entamer la confiance du public envers les institutions de l'Etat en général, et le SES et le SPDP en particulier. En outre, cela contredit les normes internationales relatives aux pratiques législatives efficaces et transparentes, y compris celles concernant la protection des droits de l'opposition. La Commission de Venise recommande donc de suivre systématiquement et rigoureusement les principes de transparence, de responsabilité, d'inclusion et de débat démocratique dans l'élaboration des lois et, le cas échéant, de modifier la législation, les procédures parlementaires ou les règles afin d'intégrer ces normes.

## **B. Indépendance du SES et du SPDP**

### **1. Révocation du chef du service d'inspection de l'État et de ses adjoints**

36. Conformément à l'article 6, paragraphe 7, de la loi précédente sur le service de l'inspecteur d'État, la durée du mandat de l'inspecteur d'État est de six ans. L'article 9 de la même loi précise les cas de cessation anticipée des pouvoirs de l'inspecteur d'État, à savoir : la perte de la citoyenneté géorgienne ; l'incapacité d'exercer ses fonctions pendant quatre mois consécutifs pour des raisons de santé ; un jugement de condamnation effectif rendu par un tribunal à son encontre ; la reconnaissance par un tribunal de sa qualité de bénéficiaire d'une pension alimentaire (sauf décision contraire d'un tribunal), sa disparition ou sa déclaration de décès ;

---

<sup>30</sup> L'avis de l'OSCE/BIDDH sur les amendements législatifs concernant le service d'inspection de l'État de Géorgie, au para. 34, note qu'une note explicative accompagnant les lois modifiées fait référence à une déclaration commune de 2018 d'ONG soulevant des préoccupations au sujet d'un éventuel conflit d'intérêts dans le fait qu'une seule institution enquête sur les allégations contre l'application de la loi et la protection des données. Cependant, le rapport du BIDDH note également que cette déclaration a été publiée avant le début du fonctionnement du service. Le 26 décembre 2021, les auteurs de cette déclaration ont publié une autre déclaration notant que « les observations sur l'institution ont clairement prouvé qu'aucune lacune n'a été identifiée dans la pratique en termes de compatibilité entre la protection des données personnelles et les fonctions d'enquête ».

<sup>31</sup> Voir, par exemple, le Comité de surveillance des services de renseignement et de sécurité (CTIVD) des Pays-Bas, pour plus d'informations : <https://english.ctivd.nl/>.

<sup>32</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2011)001, Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise, paragraphes 16-19 ; CDL-AD(2012)026, Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'Etat de Droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat et l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie, par. 74.

l'occupation d'un poste incompatible avec le statut de l'inspecteur d'État ou l'exercice d'une activité incompatible avec son statut ; la démission volontaire et le décès.

37. Conformément à l'article 6, paragraphe 11, de la loi précédente sur le service de l'inspecteur d'État, l'inspecteur d'État a un premier adjoint et deux adjoints qu'il nomme par arrêté. Lorsque les pouvoirs de l'inspecteur d'État prennent fin, les pouvoirs du premier adjoint et des adjoints de l'inspecteur d'État prennent fin dès que le nouvel inspecteur d'État commence à exercer ses pouvoirs conformément à la procédure établie par la présente loi.

38. L'article 27<sup>1</sup> (1) de la loi modifiée sur le SES stipule qu'« à compter du 1er mars 2022, le service d'inspection de l'État et le poste d'inspecteur de l'État sont supprimés. Au 1er mars 2022, l'inspecteur d'État, son premier adjoint et ses adjoints seront démis de leurs fonctions ».

39. Le 17 novembre 2022, la Cour constitutionnelle de Géorgie a adopté une décision par laquelle elle a déclaré invalides la suppression du poste d'inspecteur d'État et le licenciement de l'inspecteur d'État et de ses adjoints sans offrir de postes équivalents ou sans verser de compensations équitables<sup>33</sup>.

40. La Cour constitutionnelle a estimé que la révocation de l'inspecteur d'État et de ses adjoints n'était pas le moyen le moins restrictif d'atteindre un but légitime<sup>34</sup>. Parmi les moyens les moins restrictifs d'atteindre un tel but<sup>35</sup>, la Cour a envisagé d'offrir à la requérante un poste équivalent ou de lui verser une compensation équitable<sup>36</sup>. Cependant, la législation géorgienne ne prévoit pas de mécanisme qui donnerait à l'ancien inspecteur d'État la possibilité d'occuper un poste équivalent qui, en l'espèce, est soit le poste de chef du SES, soit le poste de chef du SPDP. À ce stade, les chefs du SES et du SPDP avaient déjà été nommés par le Parlement et la législation ne prévoyait pas que la décision de la Cour constitutionnelle puisse constituer un motif de révocation. Par conséquent, la possibilité de rétablir l'(ancien) inspecteur d'État à un poste équivalent n'a pas pu être réalisée.

41. Lors des réunions à Tbilissi, les autorités ont indiqué que l'ancien inspecteur d'Etat n'était pas un organe constitutionnel et que, par conséquent, les exigences relatives à sa révocation ne devaient pas être interprétées de manière stricte. En tout état de cause, la délégation de la Commission de Venise a été informée que l'ancienne inspectrice d'Etat n'avait même pas reçu d'indemnité pour son licenciement anticipé.

42. L'inspecteur spécial, à la lumière de son mandat, pourrait être considéré comme une institution nationale des droits de l'homme, ce qui est également le cas du chef du SES et du SPDP. Un principe fondamental concernant les institutions des droits de l'homme est qu'elles jouissent d'une indépendance totale par rapport au pouvoir politique, indépendamment de leur statut d'organe constitutionnel ou statutaire<sup>37</sup>. Un élément clé pour garantir cette indépendance est l'inamovibilité, comme l'indiquent clairement les principes de Venise pour les institutions de médiation. En particulier, le titulaire « ne peut être démis de ses fonctions que sur la base d'une

---

<sup>33</sup> Décision de la Cour constitutionnelle n° 1/9/1673, 1681 du 17 novembre 2022.

<sup>34</sup> Selon le para. 47 de la décision de la Cour constitutionnelle, les objectifs légitimes dans cette affaire sont : un arrangement institutionnel plus efficace de l'Inspection de l'État pendant les activités d'enquête et d'investigation sous couverture, à la fois en termes de contrôle du traitement légal des données personnelles et d'élargissement du champ d'investigation, ainsi qu'en séparant les fonctions incompatibles. Éviter les conflits d'intérêts au sein de l'agence d'État, renforcer l'indépendance institutionnelle des agences axées sur la protection des droits de l'homme et, en fin de compte, promouvoir la protection des droits de l'homme.

<sup>35</sup> Décision de la Cour constitutionnelle n° 1/9/1673, 1681 du 17 novembre 2022, paragraphe 69.

<sup>36</sup> Ibid, paragraphes 65-69.

<sup>37</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2019)005, Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (« les Principes de Venise »), Introduction, page 2. Les principes fondamentaux de l'institution du médiateur sont l'indépendance, l'objectivité, la transparence, l'équité et l'impartialité.

liste exhaustive de conditions claires et raisonnables établies par la loi. Celles-ci ne doivent concerner que les critères essentiels d'« incapacité » ou d'« inaptitude à exercer les fonctions », de « mauvais comportement » ou de « faute », qui doivent être interprétés de manière restrictive. La majorité parlementaire requise pour la destitution - par le Parlement lui-même ou par un tribunal à la demande du Parlement - est égale et de préférence supérieure à celle requise pour l'élection. La procédure de destitution doit être publique, transparente et prévue par la loi »<sup>38</sup>. De même, les Principes de Paris, sous la rubrique « garanties d'indépendance et de pluralisme », soulignent l'importance d'un « mandat stable pour les membres de l'institution nationale, sans lequel il ne peut y avoir d'indépendance réelle »<sup>39</sup>.

43. Aucune des conditions mentionnées à l'article 9 de la loi précédente sur le service d'inspection de l'État n'était présente dans le cas de la révocation de l'ancienne inspectrice de l'État et de ses adjoints. En outre, la pratique consistant à révoquer le chef d'un organe indépendant en modifiant la loi et en contradiction avec la liste exhaustive des motifs de révocation comporte un risque sérieux pour l'indépendance de cet organe, même si une compensation pour la révocation est proposée. La Commission de Venise souligne également que l'indépendance d'importantes institutions de droits de l'homme n'est pas une prérogative personnelle de leurs titulaires et que le simple versement d'une indemnité peut, par conséquent, ne pas remédier à l'effet négatif de la révocation anticipée sur l'indépendance de l'organe concerné. En outre, une telle approche peut avoir un effet dissuasif sur le grand public et les bénéficiaires potentiels du service et porter gravement atteinte à son autorité.

44. Dans ce contexte, il convient de souligner que, même en supposant que les préoccupations exprimées au sujet d'un éventuel conflit d'intérêts dans l'existence d'une institution unique chargée d'enquêter sur les allégations relatives à l'application de la loi et à la protection des données soient justifiées, une question peut se poser quant aux moyens et à la méthode utilisés pour atteindre ces objectifs. Il semble que l'approche la plus intrusive et la plus radicale ait été choisie, à savoir supprimer le service d'inspection de l'État et mettre fin prématurément au mandat de ses titulaires, plutôt que d'évaluer le travail du service afin d'identifier les problèmes réels en termes de conflit d'intérêts et, le cas échéant, de limiter les pouvoirs du service d'inspection de l'État. L'argument éventuel selon lequel le service d'inspection de l'État n'est pas réellement supprimé, mais plutôt maintenu par le biais du SES avec certains pouvoirs transférés à une nouvelle institution, le SPDP, ne semble pas convaincant à la lumière de la décision de mettre fin prématurément aux mandats du directeur et du directeur adjoint ; cela laisse plutôt une certaine impression de législation *ad personam*.

45. Le licenciement du directeur et du directeur adjoint du bureau de l'inspecteur d'État soulève la question de l'inamovibilité, qui est vitale pour une institution indépendante. Si l'inamovibilité des institutions indépendantes n'est pas absolue, les normes internationales exigent une justification pertinente, même lorsque la cessation anticipée des fonctions est prévue par la législation. La dérogation à l'interdiction de transférer un juge contre sa volonté en cas de réforme de l'organisation du système judiciaire<sup>40</sup> ne semble pas pertinente, étant donné que dans le cas présent, l'argument de la réforme générale est moins crédible en raison des circonstances d'une procédure législative accélérée et du fait que la cessation des fonctions apparaît comme l'option la plus intrusive parmi plusieurs options disponibles.

---

<sup>38</sup> Commission de Venise, *ibid*, CDL-AD(2019)005, paragraphe 11.

<sup>39</sup> Principes concernant le statut des institutions nationales (Principes de Paris), Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies, paragraphe 3 du Principe de composition et garanties d'indépendance et de pluralisme. 3 du Principe de composition et garanties d'indépendance et de pluralisme.

<sup>40</sup> Voir la Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 52.

46. Dans ce contexte, la Commission de Venise rappelle que, dans certaines situations exceptionnelles, une loi peut avoir un effet direct sur le mandat d'un titulaire de fonction. Par exemple, il est concevable que s'il est mis fin à l'ensemble de l'institution, l'inamovibilité de son responsable ne puisse être garantie<sup>41</sup>. Toutefois, la Commission de Venise a précédemment souligné que les réformes institutionnelles ne devraient pas être lancées dans le seul but de remplacer des personnes occupant des postes clés. En particulier, si, dans le système national, une institution jouit d'une certaine autonomie ou, *a fortiori*, est définie comme « indépendante », le remplacement de titulaires de postes clés dans une telle institution sous le prétexte d'une réforme législative semble aller à l'encontre de l'Etat de droit<sup>42</sup>.

47. La Commission de Venise estime donc que la révocation de l'ancienne inspectrice d'Etat et de ses adjoints a porté atteinte à l'indépendance de l'institution, en contradiction avec le principe de l'Etat de droit. Il est essentiel de mettre en place des recours efficaces pour garantir le respect des principes de l'Etat de droit, y compris en ce qui concerne les procédures parlementaires, afin d'éviter que de telles situations ne se reproduisent à l'avenir. En outre, bien que la Commission de Venise ne considère pas que l'indemnisation constitue un recours efficace pour la perte d'un mandat dans de telles circonstances, l'absence apparente d'indemnisation de l'ancien inspecteur d'Etat mentionnée dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle ne peut qu'ajouter à la gravité de la situation.

## **2. Procédures de sélection et de nomination des chefs du SES et du SPDP**

48. L'article 6<sup>1</sup> de la loi modifiée sur le SES et l'article 40<sup>3</sup> de la loi modifiée sur le SPDP définissent la procédure de sélection et de nomination des chefs du SES et du SPDP, respectivement, selon laquelle ils doivent répondre à des critères spécifiques : être citoyens de Géorgie, ne pas avoir de casier judiciaire, être titulaire d'un diplôme de droit, avoir au moins cinq ans d'expérience dans le domaine de la justice, de l'application de la loi ou des droits de l'homme, et jouir d'une solide réputation professionnelle et morale. La sélection se fait par le biais d'un concours lancé par le Premier ministre de Géorgie, qui nomme une commission comprenant un représentant du gouvernement, les présidents de la commission des droits de l'homme et de l'intégration civile et de la commission des questions juridiques du Parlement, le vice-président de la Cour suprême, le premier adjoint ou l'adjoint du procureur général, le défenseur public ou un représentant du défenseur public, une personne possédant une expérience pertinente sélectionnée par le défenseur public dans le cadre d'un concours ouvert parmi les membres de personnes morales non entrepreneuriales, qui possède une expérience professionnelle dans le domaine de la protection des droits de l'homme et/ou dans le domaine de la protection des données à caractère personnel.

49. Conformément à l'article 6<sup>1</sup> (3) de la loi modifiée sur le SES et à l'article 40<sup>3</sup> (2) de la loi modifiée sur la PDP, la commission de la concurrence se réunit à la majorité de ses membres et élit un président au cours de la session initiale. Dans un délai d'une semaine, la commission approuve ses statuts, qui décrivent ses procédures et les délais de nomination des candidats aux postes de chefs du SES et du SPDP. Cette commission, par un vote à la majorité, sélectionne un minimum de 2 et un maximum de 5 candidats pour le poste, en veillant à une représentation égale des sexes, si possible. Par la suite, le Premier ministre de Géorgie nomme deux candidats au Parlement pour l'élection du chef du SES et du chef du SPDP dans un délai de 10 jours.

50. Le Parlement de Géorgie élit, au plus tard 14 jours après la nomination des candidats, les chefs du SES et du SPDP selon les procédures établies par le règlement intérieur du

---

<sup>41</sup> Avis n° 1 du Conseil consultatif de juges européens, paragraphe 57.

<sup>42</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)012, Monténégro - Avis sur les projets d'amendements à la Loi sur le Ministère public et le projet de loi sur le Procureur pour la criminalité organisée et la corruption, paragraphes 29-30.

Parlement de Géorgie. Selon les articles 204<sup>10</sup> (1) et 204<sup>11</sup> (1) du règlement intérieur, le Parlement élit le chef du SES et du SPDP respectivement « à la majorité du nombre total de ses membres et, en même temps, avec plus de voix qu'un autre candidat » (vraisemblablement en votant pour chaque candidat séparément)<sup>43</sup>. Conformément à l'article 6<sup>1</sup> (8) de la loi modifiée sur le SES et à l'article 40<sup>3</sup> (8) de la loi modifiée sur le PDP, le mandat des chefs du SES et du SPDP est de six ans. Une personne ne peut être élue à ces postes deux fois de suite.

51. Comme indiqué ci-dessus, la Commission de Venise estime que le SES, avec sa fonction d'enquête sur les agents chargés de l'application de la loi, et le SPDP sont des institutions de type médiateur et que les normes énoncées dans les Principes de Venise<sup>44</sup>, les Principes de Paris<sup>45</sup> ainsi que les lignes directrices des Nations Unies sur les mécanismes nationaux de prévention<sup>46</sup> concernant la sélection et les nominations, l'inamovibilité, l'immunité fonctionnelle et le financement adéquat et autonome s'appliquent également à ces deux organes. Dans ce contexte, la nomination pour un mandat non renouvelable de six ans du chef du SES et du chef du SPDP est conforme aux principes de Venise, qui prévoient que le mandat du médiateur doit être plus long que le mandat de l'organe de nomination, qu'il doit de préférence être limité à un seul mandat, sans possibilité de réélection, et qu'il doit de préférence ne pas être inférieur à sept ans<sup>47</sup>.

52. En ce qui concerne la composition de la commission de la concurrence, la Commission de Venise rappelle que la composition d'une institution nationale et la désignation de ses membres, que ce soit par voie d'élection ou autrement, doivent être établies selon une procédure qui offre toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales impliquées dans la protection et la promotion des droits de l'homme<sup>48</sup>, tant en ce qui concerne le processus de sélection que le processus de désignation. La nomination doit être fondée sur les compétences, transparente et participative<sup>49</sup>. La composition des commissions de concours pour les chefs du SES et du SPDP est définie de manière assez rigoureuse et implique les trois branches du gouvernement, le ministère public, le défenseur public et un représentant de la société civile sélectionné par le défenseur public dans le cadre d'un concours ouvert. Toutefois, compte tenu de la mission de contrôle des organes concernés, on peut s'interroger sur l'inclusion du gouvernement et du ministère public, étant donné que les agents chargés de l'application de la loi devant faire l'objet d'une enquête par le SES ou d'un contrôle par le SPDP sont soit subordonnés hiérarchiquement au gouvernement, soit placés sous la supervision du ministère public.

53. Dans ces conditions, la participation du parquet général à la commission de la concurrence ne semble pas appropriée. Son représentant pourrait être remplacé par un représentant proposé par la société civile, compte tenu du rôle important que jouent le SES et le SPDP en matière de droits de l'homme et de protection des données et du fait que la réglementation actuelle favorise l'Etat dans le jury de sélection de la commission de la concurrence, puisqu'il est composé de représentants du gouvernement, de parlementaires et d'un procureur. Par conséquent, la Commission de Venise recommande que le bureau du procureur général soit exclu de la

---

<sup>43</sup> Conformément au paragraphe 2 de l'article 204<sup>10</sup> (1) et 204<sup>11</sup> (1) du règlement intérieur du Parlement, le Premier ministre de Géorgie doit présenter deux candidats à la tête du SES et deux nominations à la tête du SPDP.

<sup>44</sup> Commission de Venise, op. cit. CDL-AD(2019)005.

<sup>45</sup> Principes relatifs au statut des institutions nationales (Principes de Paris), op. cit.

<sup>46</sup> Lignes directrices sur les mécanismes nationaux de prévention. Sous-comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Douzième session Genève, 15-19 novembre 2010.

<sup>47</sup> Commission de Venise, op. cit. CDL-AD(2019)005, paragraphe 10.

<sup>48</sup> Principes relatifs au statut des institutions nationales (Principes de Paris), op. cit. paragraphe 1.

<sup>49</sup> Recommandation du CM ([CM/Rec\(2021\)1](#)) aux Etats membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes, paragraphe 4.

commission de la concurrence chargée de sélectionner les candidats aux postes de chefs du SES et du SPDP.

54. On ne comprend pas non plus pourquoi le chef du SES exige cinq ans d'expérience professionnelle dans le domaine de la protection des données<sup>50</sup> et le chef du SPDP cinq ans d'expérience professionnelle dans le domaine de l'application de la loi. Ce critère de nomination ne pourrait avoir une certaine pertinence que si les deux institutions devaient travailler ensemble, ce qui pourrait être pris en considération pour le contrôle des mesures d'enquête secrètes, comme recommandé ci-dessous.

55. L'article 6<sup>1</sup> (1) de la loi SES modifiée exige que le candidat « n'ait pas d'antécédents judiciaires », tandis que l'article 40<sup>3</sup> (1) de la loi PDP modifiée prévoit que le candidat « n'a pas été condamné ». Ces deux exigences semblent trop strictes car elles couvrent également les condamnations pour des délits tels que les infractions au code de la route ou d'autres infractions mineures, commises par exemple par négligence. La Commission de Venise recommande de modifier ces dispositions en excluant les délits mineurs.

56. La commission de la concurrence n'exige pas la présence de tous ses membres pour la prise de décision, mais seulement celle d'une majorité. Cette configuration peut avoir pour conséquence que des membres indépendants et externes cruciaux ne participent pas au processus décisionnel. Afin d'améliorer l'inclusivité dans le processus décisionnel et, plus important encore, de renforcer l'indépendance de la commission de la concurrence et la confiance du public dans les institutions, la Commission de Venise recommande de modifier l'article 6(1)(4) de la loi SES modifiée et l'article 40<sup>3</sup> (4) de la loi PDP modifiée en remplaçant « la majorité des voix » par « les voix de la majorité des membres ». En outre, les membres pourraient être autorisés à nommer des suppléants dans les situations où une raison valable justifie leur absence.

57. L'article 6<sup>1</sup> (3) de la loi SES modifiée et l'article 40<sup>3</sup> (3) de la loi PDP modifiée prévoient que le président de la commission de la concurrence est élu lors de la première session et qu'une semaine plus tard, la commission approuve un document définissant ses procédures formelles, y compris le statut de la commission pour la sélection des candidats, qui prévoit toutes les procédures de la commission, y compris les délais et la procédure de nomination des candidats.

58. Les principes de Venise prévoient que « la procédure de sélection des candidats doit comprendre un appel public et être publique, transparente, fondée sur le mérite, objective et prévue par la loi »<sup>51</sup>. Il est donc important que les règles et procédures régissant la commission, ainsi que le processus de sélection des candidats, soient définis par la législation. Cela garantira que ces règles sont soumises à un certain contrôle démocratique et évitera le risque d'incohérence dans les règles régissant la procédure et la sélection des candidats, ainsi que la nécessité pour chaque commission de « réinventer la roue » à chaque fois que des candidats doivent être sélectionnés. En outre, compte tenu des pouvoirs étendus conférés aux adjoints du chef du SES et du chef du SPDP, qui incluent la possibilité de les remplacer, la loi devrait offrir des garanties spécifiques pour leur nomination, en veillant aux qualifications et à l'équilibre entre les hommes et les femmes.

59. Par conséquent, la Commission de Venise recommande que les règles et procédures régissant la commission, ainsi que le processus de sélection des candidats, soient fixés par la législation ou par un instrument statutaire équivalent, qui devrait également inclure les critères de sélection ou de nomination des adjoints du SES et du SPDP.

---

<sup>50</sup> Article 6, paragraphe 1, alinéa 2, point g), de la loi modifiée relative au SES.

<sup>51</sup> Commission de Venise, op. cit. CDL-AD(2019)005, para. 7.

60. Les critères de sélection des candidats au poste de chef du SES permettent à d'anciens agents des services du maintien de l'ordre de postuler<sup>52</sup>. Cela comporte un certain risque de corporatisme, en particulier si un candidat est élu directement par les forces de l'ordre au SES. Pour réduire ce risque, la Commission de Venise recommande d'envisager une période d'attente, par exemple de six mois, pour les personnes issues des forces de l'ordre.

61. L'article 6<sup>1</sup> (3) de la loi modifiée sur le SES et l'article 40<sup>3</sup> (3) de la loi modifiée sur le PDP prévoient que la commission doit informer le gouvernement de la composition de la commission au plus tôt onze semaines et au plus tard dix semaines avant l'expiration du mandat du chef du SES et du chef du PDP, et que le premier ministre doit convoquer la première session de la commission dans un délai de sept jours. Ce délai est réduit à une semaine lorsqu'il est mis fin prématurément au mandat du titulaire. La Commission de Venise estime que les délais prévus par la législation pour la mise en place, l'élaboration des procédures et la prise de décision par la commission sont trop courts ; elle recommande donc d'allonger ces délais.

62. En outre, il serait difficile pour le Défenseur public d'organiser un concours pour la sélection de son candidat au comité dans un délai de dix ou onze semaines, compte tenu des exigences raisonnables pour l'annonce du poste, la réception des candidatures, la tenue d'entretiens et la sélection finale d'un candidat. Il serait impossible d'accomplir cette tâche en une semaine si cela s'avérait nécessaire en cas de cessation prématurée des pouvoirs du chef du SES (article 6<sup>1</sup> (3)) ou du chef du SPDP (article 40<sup>3</sup> (3)).

63. La Commission de Venise recommande que le Défenseur public soit habilité à nommer un membre de la commission de la concurrence sans qu'il soit nécessaire d'organiser un concours. Les qualifications et l'expérience nécessaires de cette personne devraient être définies dans la législation et devraient inclure la connaissance et l'expérience du droit de la CEDH.

### **3. Immunité du chef du SES et du SPDP et de leur personnel**

64. Conformément à l'article 7<sup>1</sup> de la loi modifiée sur le SES et à l'article 40<sup>5</sup> (1) de la loi sur le SPDP, le chef du SES et du SPDP est inviolable. Ils ne peuvent faire l'objet de poursuites pénales, être arrêtés ou détenus, faire l'objet d'une perquisition sur leur lieu de résidence ou de travail ou dans leur véhicule, ou d'une fouille personnelle, qu'avec l'accord préalable du Parlement de Géorgie. Une exception est faite lorsqu'ils sont arrêtés sur le lieu du crime, ce qui doit être immédiatement notifié au Parlement de Géorgie. Si le Parlement de Géorgie ne donne pas son accord dans les 48 heures, le chef du SES ou le chef du SPDP arrêté ou détenu doit être libéré immédiatement. Si le Parlement de Géorgie donne son accord à l'arrestation ou à la détention, leur mandat est suspendu par une résolution du Parlement de Géorgie jusqu'à ce qu'un décret/une décision mettant fin aux poursuites pénales soit adopté(e) ou qu'une décision de justice entre en vigueur. La sécurité personnelle du chef du SES et du SPDP est assurée par les organes de l'État compétents selon la procédure établie.

65. Conformément à l'article 181, paragraphe 2, et à l'article 181<sup>1</sup>, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement de Géorgie, le procureur général de Géorgie soumet au Parlement une proposition visant à mener des actions d'investigation à l'encontre du chef du SES et du chef du SPDP, respectivement. La Commission des questions de procédure et du règlement du Parlement étudiera et discutera les mérites de cette proposition dans un délai de 5 jours ; elle soumettra une conclusion écrite au Bureau du Parlement. Le Bureau du Parlement soulève la question pour discussion lors de la prochaine session plénière du Parlement. Après la discussion de la question lors de la session plénière du Parlement, la décision est prise par une résolution. Si le chef du SES ou du SPDP est présent sur le lieu d'un crime entre deux sessions du Parlement, la question est examinée conformément à la procédure établie par l'article 44,

---

<sup>52</sup> Article 6<sup>1</sup> (1) de la loi modifiée sur le SES.

paragraphe 2, de la Constitution de Géorgie<sup>53</sup>. Conformément à l'article 130, paragraphe 3, du règlement intérieur, une résolution du Parlement est réputée adoptée si elle est soutenue par une majorité des membres présents en session plénière, mais pas moins d'un tiers de la composition totale du Parlement, sauf disposition contraire d'un acte législatif.

66. Conformément à l'article 204<sup>10</sup> (1) et à l'article 204<sup>11</sup> (1) de son règlement intérieur, le Parlement élit le chef du SES et le chef du SPDP pour un mandat de six ans à la majorité de l'ensemble de la composition, en même temps, avec plus de voix que tout autre candidat. Les Principes de Venise soulignent que « la majorité parlementaire requise pour la révocation du médiateur - par le Parlement lui-même ou par un tribunal à la demande du Parlement - doit être égale, et de préférence supérieure, à celle requise pour l'élection. La procédure de révocation est publique, transparente et prévue par la loi »<sup>54</sup>. Il est évident que l'obtention du consentement préalable du Parlement de Géorgie pour l'arrestation ou la détention du chef du SES ou du SPDP pourrait potentiellement conduire à leur révocation. Cependant, le seuil des votes requis pour ce consentement préalable est inférieur à celui nécessaire pour leur élection. La Commission de Venise estime que le faible seuil des votes requis pour le consentement préalable à l'arrestation ou à la détention du chef du SES et du SPDP pourrait mettre en péril leur immunité, ce qui pourrait nuire à leur indépendance. En outre, il existe une ambiguïté quant à la procédure qui sera employée pour résoudre ce problème. On ne sait toujours pas si le chef du SES ou du SPDP aura la possibilité de s'adresser au Parlement, de se faire représenter par un avocat, et si les auditions seront publiques.

67. Par conséquent, la Commission de Venise recommande de réviser la législation afin de garantir que le consentement préalable du Parlement de Géorgie pour l'arrestation ou la détention du chef du SES et du SPDP nécessite une majorité qualifiée des voix.

68. En outre, aucun autre employé que le chef du SES et du SPDP ne semble jouir d'une immunité fonctionnelle. A cet égard, la Commission de Venise rappelle que « le médiateur, les adjoints et le personnel décisionnaire bénéficient de l'immunité de juridiction pour les activités et les paroles, prononcées ou écrites, qu'ils accomplissent en leur qualité officielle pour l'institution (immunité fonctionnelle) »<sup>55</sup>. En outre, l'article 11 de la loi modifiée sur le SES et l'article 40<sup>9</sup> (1) de la loi modifiée sur le PDP prévoient que tout type d'influence sur le chef des enquêteurs du SES et les agents du SES, ainsi que sur le chef du SPDP et les employés du SPDP, et toute ingérence illégale dans leurs activités sont interdits et punissables par la loi.

69. Les chefs du SES et du SPDP travaillent par l'intermédiaire de leur personnel et, par conséquent, l'indépendance de l'institution exige également des garanties concernant la position du personnel. La Commission de Venise a exprimé un point de vue positif sur l'extension de l'immunité au personnel du bureau du Défenseur des droits de l'homme dans de nombreux avis<sup>56</sup>. En outre, les chefs du SES et du SPDP peuvent déléguer leurs pouvoirs aux adjoints (article 5(1)(d) du SES modifié et article 40<sup>2</sup> (1)(d) de la loi PDP modifiée), les adjoints exercent les pouvoirs du chef du SES ou du SPDP lorsqu'ils sont absents, ou n'exercent pas leurs

---

<sup>53</sup> Conformément à l'article 44(2) de la Constitution de Géorgie, pendant la période entre les sessions, le Président de Géorgie convoque une session extraordinaire du Parlement à la demande du Président du Parlement, d'au moins un quart des membres du Parlement ou du gouvernement. Le Président de la Géorgie convoque également une session extraordinaire au cours d'une session ordinaire. À moins qu'un acte de convocation du Parlement ne soit émis dans les 48 heures suivant une demande écrite de convocation d'une session extraordinaire, le Parlement se réunit dans les 48 heures suivantes, conformément au règlement intérieur du Parlement. Une session extraordinaire du Parlement se tient uniquement sur la base de l'ordre du jour défini par l'initiateur et se termine après épuisement de l'ordre du jour.

<sup>54</sup> Commission de Venise, op. cit. CDL-AD(2019)005, paragraphe 11.

<sup>55</sup> Ibid. paragraphe 23.

<sup>56</sup> Commission de Venise, CDL-PI(2022)022, Compilation des documents de la Commission de Venise sur l'institution du médiateur, pages 21-26.

pouvoirs, ou lorsque leurs pouvoirs sont suspendus, ou lorsque leur mandat expire ou prend fin prématurément (article 62, paragraphe 3, de la loi modifiée sur le SES et article 40<sup>4</sup>, paragraphe 2, de la loi modifiée sur la PDP).

70. En outre, la Commission de Venise estime que le fait de ne pas accorder l'immunité au personnel du SES et du SPDP affaiblirait considérablement l'objectif fondamental de l'immunité. Même si les conditions de l'immunité du personnel et de sa révocation peuvent varier ou être plus restreintes que celles régissant l'immunité du chef et que celui-ci peut avoir le pouvoir de lever l'immunité des membres du personnel dans certaines circonstances, il est crucial d'étendre la protection, telle que l'immunité, aux adjoints et au personnel du SES et du SPDP.

71. Par conséquent, la Commission de Venise recommande que non seulement le chef du SES et du SPDP, mais aussi les adjoints et le personnel de base, notamment les inspecteurs en ce qui concerne le SPDP, bénéficient d'une immunité fonctionnelle.

### **C. Pouvoirs effectifs du SES et du SPDP**

72. Les sections suivantes analysent séparément les questions liées aux pouvoirs effectifs du SES et du SPDP. Toutefois, il convient de noter, en ce qui concerne ces deux services, que les lois modifiées ne prévoient pas la possibilité d'établir des rapports spéciaux. La Commission de Venise rappelle donc qu'un organe d'experts exerçant des fonctions de contrôle général devrait être en mesure d'établir des rapports spéciaux<sup>57</sup> en plus du rapport annuel. En outre, le gouvernement ne devrait normalement pas être en mesure de contrôler si un rapport est publié ou non, et quand il est publié<sup>58</sup>. La Commission recommande d'introduire la possibilité pour les deux services d'émettre et de publier des rapports spéciaux chaque fois qu'ils le jugent opportun.

#### **1. Compétence du Service d'enquêtes spéciales**

73. L'objectif du SES, selon la loi, est d'enquêter de manière impartiale et efficace sur les infractions définies à l'article 19, paragraphe 1, de la loi modifiée sur le SES. La loi réglemente les principes des activités et les garanties pour l'exercice des pouvoirs du SES, les pouvoirs du chef du SES et les pouvoirs du SES dans le domaine des enquêtes sur les infractions commises par le représentant d'un organe chargé de l'application de la loi, des agents ou des personnes qui leur sont assimilées.

74. Les amendements stipulent également que la compétence d'enquête du SES est élargie pour inclure, *entre autres*, un crime prévu par l'article approprié du code pénal de Géorgie, qui est lié à un fait de violation de la CEDH, ou de son protocole additionnel, tel qu'établi par une décision juridiquement effective de la Cour européenne des droits de l'homme.

75. Selon les amendements, les crimes qui sont révélés au cours du processus d'enquête sur les faits de mauvais traitements deviennent également l'objet d'une enquête du SES. Il s'agit des crimes liés à la destruction d'éventuelles preuves, à la détention illégale, à l'abus de pouvoir et aux cas de fraude officielle (articles 147, 332, 333, 341 et 369<sup>1</sup> du code pénal de Géorgie). En outre, les crimes violents liés aux élections (articles 162-163 et 164<sup>4</sup> du code pénal) ne feront l'objet d'une enquête par le SES que s'ils sont commis par des agents des forces de l'ordre.

#### **a. Relations entre le SES et le parquet**

76. L'article 2 de la loi modifiée sur le SES décrit le SES comme un organisme public indépendant dont l'objectif est d'enquêter de manière impartiale et efficace sur les infractions

---

<sup>57</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2015)010, Rapport sur le contrôle démocratique des Services de Sécurité, paragraphe 239.

<sup>58</sup> Ibid, paragraphe 34.

définies à l'article 19, paragraphe 1, de la loi. Conformément à l'article 19, paragraphe 4, de la loi modifiée sur le SES, si le SES est informé qu'un autre organe d'enquête enquête sur une affaire pénale relevant de sa compétence d'enquête, le chef adjoint compétent du SES peut demander l'examen des documents relatifs à l'affaire et présenter par écrit au procureur de tutelle une proposition motivée de transfert de l'affaire pénale relevant de la compétence d'enquête du SES à un autre organe d'enquête. Si le procureur compétent estime que le transfert de l'affaire au SES n'est pas opportun, le chef du SES adresse par écrit au procureur général de Géorgie, au plus tard dans les 24 heures, une proposition motivée de transfert de l'affaire pénale au SES à des fins d'enquête. La proposition du chef du SES ou de son adjoint est examinée dans les 24 heures suivant la demande par le procureur général, qui n'est pas tenu de motiver un refus.

77. De même, le procureur général a le pouvoir de transférer l'affaire à un autre organe d'enquête<sup>59</sup>, de mettre fin aux poursuites pénales et/ou à l'enquête ou de suspendre les poursuites pénales<sup>60</sup>, sans justification. Dans leurs observations du 8 décembre 2023, les autorités indiquent que d'autres dispositions du code pénal géorgien (article 3, paragraphe 16, et article 106, paragraphe 1) exigent que les procureurs, y compris le procureur en chef, motivent leurs décisions. Les autorités conviennent que la loi modifiée sur le SES peut être renforcée pour refléter cette exigence.

78. Comme la Commission de Venise l'a constaté dans un précédent avis sur la Géorgie, le rôle du ministère public dans la procédure pénale peut être caractérisé comme ayant un niveau d'influence significatif. Plutôt que de simplement superviser les enquêtes criminelles, le bureau du procureur mène activement ces enquêtes et joue un rôle crucial dans le processus de prise de décision à tous les stades de l'enquête<sup>61</sup>. Les autorités déclarent que ce n'est pas le cas en ce qui concerne le SES et qu'en raison de la date d'adoption de l'avis précédent, la Commission de Venise n'était pas au courant des vastes compétences du SES en matière d'enquête. Toutefois, la loi modifiée sur le SES n'aborde pas les questions soulevées dans l'avis précédent et il semble que les procureurs continuent d'avoir des pouvoirs étendus sur les enquêtes, y compris celles menées par le SES. Cela pourrait compromettre l'indépendance des enquêtes menées par le SES, compte tenu de sa nature unique. Dans leurs commentaires du 8 décembre 2023, les autorités ont informé la Commission de Venise qu'une réforme législative était en cours, conformément à l'avis de la Commission de Venise<sup>62</sup>. En particulier, le Parlement géorgien a adopté les amendements au Code de procédure pénale sur la séparation des compétences en matière de poursuites et d'enquêtes lors de la première audience. Il est prévu que les amendements passent les deuxième et troisième audiences restantes et deviennent une législation en 2024, qui élargira encore les compétences d'enquête du SES.

79. La Commission de Venise souligne qu'une enquête indépendante et efficace sur les infractions pénales graves qui auraient été commises par des agents de l'État fait partie des obligations positives de l'État en vertu de la CEDH. Dans de nombreux arrêts, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que pour qu'une enquête soit efficace, on peut généralement considérer qu'il est nécessaire que les personnes responsables de l'enquête et chargées de la mener soient indépendantes des personnes impliquées dans les événements<sup>63</sup>. Cela signifie non seulement une absence de lien hiérarchique ou institutionnel, mais aussi une

---

<sup>59</sup> Article 19, paragraphe 5, de la loi SES modifiée.

<sup>60</sup> Article 33(6)(a) et (g) du code de procédure pénale de Géorgie.

<sup>61</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2019)006, Avis sur le document de réflexion concernant la modification législative du Code de procédure pénale portant sur les rapports entre le Ministère public et la police, paragraphes 8 et 10.

<sup>62</sup> Venice Commission, Ibid., CDL-AD(2019)006.

<sup>63</sup> CEDH, Gharibashvili c. Géorgie, n° 11830/03, 29 juillet 2008, para 61, Barbu Anghelescu c. Roumanie, n° 46430/99, 5 octobre 2004, para 66. 46430/99, 5 octobre 2004, paragraphe 66.

indépendance pratique<sup>64</sup>. A cet égard, les exigences applicables ne demandent pas que les personnes et organes chargés de l'enquête jouissent d'une indépendance absolue, mais qu'ils soient suffisamment indépendants des personnes et structures dont la responsabilité est susceptible d'être engagée<sup>65</sup>.

80. Par conséquent, pour que le SES dispose de pouvoirs suffisants pour atteindre efficacement ses objectifs, son indépendance par rapport au bureau du procureur est cruciale. Dans ce contexte, la Commission de Venise souligne que l'indépendance d'une institution n'est pas simplement un objectif autonome ; elle implique de donner à cet organe indépendant les moyens de renforcer son efficacité pour relever les défis et remplir ses missions telles qu'elles sont définies par la loi. En ce sens, il convient de rappeler que dans un avis précédent<sup>66</sup>, la Commission de Venise a recommandé que le pouvoir du procureur d'annuler la décision de l'enquêteur soit assorti d'une obligation de fournir une justification écrite. Ainsi, si ces pouvoirs devaient rester entre les mains du procureur en chef, il devrait au moins y avoir une obligation de justifier en détail les décisions correspondantes. Dans leurs commentaires du 8 décembre 2023, les autorités ont indiqué que, conformément au code de procédure pénale de Géorgie (article 33(3)), un procureur supérieur peut annuler, modifier ou remplacer une décision non fondée d'un procureur subordonné. En outre, les autorités ont souligné qu'au cours de l'existence du service d'inspection de l'État d'abord et du SES ensuite, il n'est jamais arrivé dans la pratique que le service des poursuites transfère l'affaire à un autre organisme d'enquête ou suspende des poursuites pénales. Au cours de la même période, le ministère public a mis fin à plusieurs poursuites pénales et enquêtes, mais il ne s'agissait pas de situations où le SES ou son prédécesseur avait une opinion divergente<sup>67</sup>. Dans la pratique, il n'est jamais arrivé non plus que le procureur superviseur ou le procureur général rejette la proposition du SES de transférer l'affaire d'une autre agence au SES pour enquête. Toutefois, afin d'exclure une telle possibilité, l'obligation de justifier le refus de transférer l'affaire au SES ainsi que la décision de transférer l'affaire à un autre organe d'enquête devrait être explicitement stipulée par la loi.

81. Dans ce contexte, il est important de souligner que même le document de réflexion sur la « Séparation des fonctions d'enquête et de poursuite - Réforme du Code de procédure pénale », soumis par les autorités géorgiennes pour avis à la Commission de Venise en 2019, soulignait la nécessité de séparer clairement les responsabilités des enquêteurs et des procureurs telles que définies par le Code de procédure pénale de Géorgie. Le document de réflexion mentionne que « cette législation crée des risques d'inefficacité des activités d'enquête et de poursuite et rend assez difficile l'identification d'une personne spécifique responsable d'une enquête induite »<sup>68</sup>.

82. En outre, le SES lui-même, dans son rapport d'activité annuel 2022, a explicitement mentionné que le procureur exerce des fonctions qui, à certains stades de l'enquête, devraient être exercées par l'enquêteur. « Il est conseillé de procéder à la séparation des fonctions de l'enquêteur et du procureur dans la pratique, de sorte que l'indépendance de l'enquêteur et de l'organe d'enquête soit progressivement assurée. En même temps, il est nécessaire de

---

<sup>64</sup> CEDH, Ergi c. Turquie, 28 juillet 1998, Recueil 1998-IV, paragraphes 83-84.

<sup>65</sup> CEDH, M. B et autres c. Slovaquie, (45322/17), 1er avril 2021, paragraphe 91.

<sup>66</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2019)006, Avis sur le document de réflexion concernant la modification législative du Code de procédure pénale portant sur les rapports entre le Ministère public et la police, para 34.

<sup>67</sup> Les autorités ont également fait savoir que, conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Géorgie adopté le 23 septembre 2021 dans l'affaire "Giorgi Tsertsvadze c. le Parlement de Géorgie", il est inconstitutionnel de transférer une affaire d'un service d'enquête à un autre lorsque, sur la base d'une plainte raisonnable, l'employé de ce dernier service est impliqué dans la commission de mauvais traitements.

<sup>68</sup> Commission de Venise, CDL-REF(2019)004, Géorgie - Concept de la réforme du Code de procédure pénale concernant les relations entre le ministère public et la police - étapes des enquêtes en vertu de la loi géorgienne (note explicative), p.1.

commencer à former les enquêteurs pour assurer la mise en œuvre effective des nouveaux pouvoirs accordés après le processus de séparation »<sup>69</sup>.

83. En outre, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a constaté que le bureau du procureur conserve un contrôle total sur le processus d'enquête, décidant de l'entité qui mène l'enquête, et que la décision de mettre fin à une enquête ne peut faire l'objet d'un appel qu'auprès d'un procureur supérieur, et non d'un tribunal, ce qui laisse le bureau du procureur entièrement maître de la situation<sup>70</sup>. Dans leurs commentaires du 8 décembre, les autorités ont déclaré que le rapport du CPT ne décrivait pas précisément la situation actuelle. Elles ont fait référence dans leurs commentaires à l'article 106(1) du Code de procédure pénale de Géorgie, qui accorde aux victimes un droit de recours auprès d'un tribunal en ce qui concerne les décisions des procureurs. Ils déclarent que depuis l'adoption du rapport du CPT en mars 2019, la compétence du SES a été renforcée. Il semble toutefois qu'il s'agisse d'une référence à la loi amendée sur le SES examinée dans le présent avis.

84. En outre, dans son rapport 2021, le défenseur public de Géorgie a critiqué les autorités chargées des poursuites pour leur incapacité à engager des poursuites à l'instigation du SES<sup>71</sup>. Dans leurs commentaires du 8 décembre 2023, les autorités ont souligné que le motif des quatre affaires était l'insuffisance de preuves pour engager des poursuites, ce qui a été justifié et expliqué par écrit par le procureur superviseur. Parallèlement, dans tous les cas, le procureur superviseur a recommandé des mesures pour obtenir des preuves supplémentaires. Notamment, dans le cas de trois personnes, le service d'inspection de l'État n'a pas fait appel de la décision du procureur superviseur devant le procureur général, pas plus qu'il n'a contesté l'action recommandée ou soumis la nouvelle proposition d'engager des poursuites. Ces faits démontrent que le service d'inspection de l'État partageait la justification de la décision du procureur et de l'action recommandée. En ce qui concerne la quatrième personne, le service d'inspection de l'État a fait appel de la décision d'un procureur superviseur de ne pas engager de poursuites, mais il n'y a pas été fait droit. Une explication des raisons a été fournie par écrit au service d'inspection de l'État. Après trois mois, les preuves nécessaires ont été obtenues dans l'affaire et la quatrième personne a été poursuivie.

85. La Commission de Venise estime que les pouvoirs étendus du procureur pour décider de la compétence du SES, combinés à l'exclusion des procureurs en général des attributions du SES en ce qui concerne certains crimes graves, et du procureur en chef pour tous les crimes (voir le chapitre ci-dessous), compromettent l'indépendance et l'efficacité du SES et tendent à saper les fonctions premières du SES. Il semble que dans de telles circonstances, la meilleure solution consisterait à investir le SES de pouvoirs de poursuite dans les affaires relevant de sa compétence. Dans ce contexte, la Commission de Venise estime que même si une nouvelle législation renforçait les pouvoirs d'enquête indépendants du SES, y compris le pouvoir d'enquêter sur des crimes prétendument commis par des procureurs, y compris le procureur général, le SES devrait toujours avoir une fonction de poursuite indépendante, car cela mettrait hors de doute toute question relative à l'indépendance du service par rapport à ceux qu'il est chargé d'enquêter. Une telle approche réduirait considérablement le risque de conflit d'intérêts et d'abus de pouvoir lors de l'instruction des affaires et augmenterait l'efficacité du SES.

86. Par conséquent, la Commission de Venise recommande de réviser l'article 19 de la loi modifiée sur le SES, ainsi que d'autres lois le cas échéant, afin d'accorder au SES le pouvoir d'engager des poursuites, le pouvoir de transférer des affaires à sa juridiction, ainsi que le pouvoir d'ouvrir et de clore des enquêtes.

---

<sup>69</sup> <https://sis.gov.ge/en/page/reports/2023>, page 124.

<sup>70</sup> Rapport 2019 du CPT sur la Géorgie, <https://rm.coe.int/1680945eca>, paragraphe 14.

<sup>71</sup> Rapport du Défenseur public de Géorgie sur la situation de la protection des droits de l'homme et des libertés en Géorgie 2021, pages 48 et 49.

## **b. Exclusion des hauts fonctionnaires de la juridiction du SES**

87. Conformément à l'article 19, paragraphe 1, de la loi modifiée sur le SES, la compétence d'enquête du SES s'applique *notamment* à certains crimes<sup>72</sup> s'ils ont été commis par un représentant d'un organe chargé de l'application de la loi, ou par un officier ou une personne qui lui est égale.

88. L'article 3, paragraphe 1, point h) (définitions des termes) de la loi modifiée sur le SES stipule qu'aux fins de cette loi, le terme « représentant de l'organe chargé de l'application de la loi » désigne un employé du bureau du procureur<sup>73</sup>, un employé du ministère de l'intérieur (à l'exception du ministre lui-même), un employé du service de sécurité de l'État (à l'exception du chef du service), un employé de la division structurelle spéciale chargée de l'application de la loi des forces de défense, un employé de la division d'enquête du ministère de la justice, un employé de la division spéciale du service pénitentiaire spécial un employé de la division structurelle spéciale d'application de la loi des forces de défense, un employé de la division d'enquête du ministère de la justice, un employé de la division spéciale du service pénitentiaire spécial - la sous-agence d'État sous l'autorité du ministère de la justice, un employé du service d'enquête du ministère des finances.

89. Au cours des réunions à Tbilissi, les autorités ont expliqué l'exclusion du procureur général par les dispositions de l'article 48 de la Constitution de Géorgie, qui désigne le procureur général comme un fonctionnaire « susceptible d'être mis en accusation ». Selon cet article, au moins un tiers de l'ensemble des membres du Parlement a le droit d'engager une procédure de destitution contre le président de la Géorgie, un membre du gouvernement, un juge de la Cour suprême, le procureur général, l'auditeur général ou un membre du conseil d'administration de la Banque nationale. La destitution peut avoir lieu si les actions du fonctionnaire en question violent la Constitution ou présentent des signes de comportement criminel. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle est chargée d'évaluer l'affaire et de présenter ses conclusions au Parlement dans un délai d'un mois. Si les conclusions de la Cour constitutionnelle confirment une violation de la Constitution ou des signes de comportement criminel de la part du fonctionnaire, le Parlement doit délibérer et voter sur la destitution du fonctionnaire dans un délai de deux semaines à compter de la réception des conclusions. Comme l'ont indiqué les autorités, à la suite d'une destitution, tout organe d'enquête peut enquêter sur le procureur général, puisque celui-ci n'exercera plus de fonctions publiques.

90. Toutefois, cette disposition constitutionnelle ne précise pas quel organe doit recueillir les preuves (enquête initiale ou enquête) dans de tels cas. Si cette fonction reste du ressort du bureau du procureur, elle sera problématique en raison du conflit d'intérêts évident. En outre, la Constitution ne prévoit pas de procédure de destitution pour le chef du Service de sécurité de l'État de Géorgie qui, comme le procureur en chef, conformément à l'article 3 de la loi modifiée sur le SES, ne relève pas non plus de la compétence du SES.

---

<sup>72</sup> Code pénal de Géorgie, article 144<sup>1</sup> - Torture, article 144<sup>2</sup> - Menace de torture, article 144<sup>3</sup> - Humiliation ou traitement inhumain, article 332 (3) (b) - Abus de pouvoirs officiels en utilisant la violence ou une arme ; Article 332, paragraphe 3, point c) - Abus de fonctions en portant atteinte à la dignité de la personne, Article 333, paragraphe 3, point b) - Excès de fonctions en recourant à la violence ou à une arme, Article 333, paragraphe 3, point c) - Excès de fonctions en portant atteinte à la dignité de la personne de la victime, Article 335 - Fournir des explications, Article 378 (2) - Contrainte exercée sur une personne placée dans un établissement pénitentiaire pour qu'elle modifie son témoignage ou refuse de témoigner, et contrainte exercée sur une personne condamnée pour l'empêcher de s'acquitter de ses obligations civiles.

<sup>73</sup> À l'exception du procureur général de Géorgie et d'un procureur d'une unité structurelle chargée de la supervision procédurale des enquêtes au sein de la division des enquêtes du SES du bureau du procureur général.

91. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme indique clairement que dans tous les cas où une opération de maintien de l'ordre entraîne la perte d'une vie ou d'un membre, il est nécessaire de mener une enquête complète et indépendante<sup>74</sup>. En outre, lorsque l'enquête sur d'éventuels actes répréhensibles des forces de l'ordre doit s'appuyer sur les forces de l'ordre elles-mêmes, il y a un problème évident de manque d'indépendance. De nombreux pays ont donc créé des organismes d'enquête spécialisés, soit entièrement indépendants, soit<sup>75</sup> ou en tant que section autonome au sein de la police/du ministère public<sup>76</sup>, ou avec des règles visant à établir un certain degré d'indépendance fonctionnelle (par exemple, des règles spéciales sur la nomination du chef de l'organisme, des lignes budgétaires distinctes, etc.)<sup>77</sup>. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise estime que l'objectif de la création d'un organe d'enquête spécial devrait être de mener des enquêtes indépendantes et impartiales sur les abus de pouvoir commis par les forces de l'ordre. Dans ces conditions, l'exclusion des hauts responsables de l'application de la loi de la définition des « représentants de l'organe chargé de l'application de la loi » risque de nuire à l'efficacité du SES.

92. En outre, conformément à l'article 19, paragraphe 1, point c), de la loi modifiée sur le SES, il semble que tous les procureurs soient exclus de la compétence du SES en ce qui concerne plusieurs crimes graves<sup>78</sup>. Aucune raison n'a été présentée dans la note explicative pour l'exclusion des procureurs de la compétence du SES en ce qui concerne les crimes susmentionnés. De plus, certains de ces crimes peuvent potentiellement être liés à l'activité professionnelle des procureurs et peuvent inclure des éléments d'abus de pouvoir. Ces règles sont problématiques, en particulier à la lumière de la disposition de la loi modifiée sur le SES (article 19, paragraphe 2), selon laquelle c'est le procureur qui, après avoir mené des actions d'enquête urgentes, décide de renvoyer l'affaire au SES.

93. La Commission de Venise recommande donc d'étendre la compétence du SES aux crimes liés à des violations graves des droits de l'homme qui auraient été commises par des fonctionnaires de haut rang.

94. L'article 19(1)(d) de la loi amendée sur le SES inclut de nouveaux crimes dans la juridiction du SES<sup>79</sup>. Contrairement aux autres crimes sur lesquels le SES doit enquêter, il n'est pas

---

<sup>74</sup> CEDH, Mustafa Tunç et Fecire Tunç c. Turquie [GC], no 24014/05, 14 avril 2015, para 169, Armani Da Silva c. Royaume-Uni [GC], no. 5878/08, 30 mars 2016, para 229.

<sup>75</sup> Par exemple, le bureau indépendant de la police anglaise pour la conduite de la police (English Police Independent Office for Police Conduct) : <https://www.policeconduct.gov.uk/>.

<sup>76</sup> Comme le suédois Avdelningen för särskilda utredningar : <https://polisen.se/om-polisen/granskning-och-utredning-av-polisen/sarskilda-utredningar/>.

<sup>77</sup> Comme le norvégien spesialenheten for politisaker : <https://www.spesialenheten.no/english/>.

<sup>78</sup> Article 108 - Homicide intentionnel, article 109 - Homicide intentionnel avec circonstances aggravantes, article 111 - Homicide intentionnel dans un état d'excitation émotionnelle soudaine et forte, article 113 - Homicide dépassant les limites de la légitime défense, article 114 - Homicide dépassant le degré requis pour saisir un auteur, article 115 - Incitation au suicide, Article 116 - Meurtre par négligence, Article 117 - Infliction intentionnelle d'une atteinte grave à la santé, Article 118 - Infliction intentionnelle d'une atteinte moins grave à la santé, Article 120 - Infliction intentionnelle d'une atteinte mineure à la santé, Article 121 - Infliction intentionnelle d'une atteinte grave ou moins grave à la santé dans un état d'excitation émotionnelle soudaine et forte, Article 122 - Atteinte grave ou moins grave à la santé par dépassement des limites de la légitime défense, Article 123 - Atteinte grave ou moins grave à la santé par dépassement du degré nécessaire pour saisir un délinquant, Article 124 - Atteinte grave ou moins grave à la santé par négligence, Article 126 - Violence, Article 126<sup>1</sup> - Violence domestique, Article 137 - Viol, Article 138 - Autre acte de nature sexuelle, Article 139 - Contrainte à la pénétration de nature sexuelle dans le corps d'une personne, ou à un autre acte de nature sexuelle, Article 143 - Emprisonnement illégal, Article 144 - Prise d'otage, Article 150 - Contrainte, Article 150<sup>1</sup> - Mariage forcé.

<sup>79</sup> Il s'agit des crimes prévus par les articles 153-159 du code pénal de Géorgie. Notamment : atteinte à la liberté d'expression ; ingérence illégale dans les activités professionnelles du journaliste ; ingérence illégale dans l'accomplissement d'un service divin ; persécution ; divulgation de secrets personnels ou familiaux, d'informations sur la vie privée ou de données personnelles ; violation du secret des

mentionné que ces crimes doivent être commis par un représentant d'un organe chargé de l'application de la loi.

95. Les statistiques officielles fournies par le SES montrent que seule la moitié des crimes sur lesquels il a enquêté impliquait des organes chargés de l'application de la loi. Selon la déclaration officielle du SES du 17 octobre 2023, depuis sa création, il a engagé des poursuites pénales et dénoncé 139 personnes pour divers crimes, dont 62 agents des forces de l'ordre qui ont fait l'objet de poursuites pénales pour mauvais traitements et violences. En outre, 65 personnes ont été exposées à des crimes liés à la divulgation de secrets personnels et à des infractions contre les droits de l'homme et les libertés. En outre, 12 personnes ont été accusées d'ingérence illégale dans les activités professionnelles des journalistes<sup>80</sup>.

96. La Commission de Venise estime que l'ajout de nouveaux crimes à la compétence du SES, qui ne sont pas liés aux forces de l'ordre et sont commis par des particuliers, détournera inévitablement l'attention du SES de sa mission première : enquêter efficacement sur les crimes impliquant les forces de l'ordre. Les nouveaux crimes mentionnés à l'article 19(1)(d) de la loi modifiée sur le SES relèvent généralement de la compétence d'autres organes chargés de l'application de la loi, tels que la police, et ne correspondent pas au rôle principal du SES.

97. La Commission de Venise recommande donc de préciser que les infractions mentionnées à l'article 19(1)(d) de la loi modifiée sur le SES feront l'objet d'une enquête par le SES uniquement si elles sont commises par des représentants des forces de l'ordre.

98. L'article 19(1)(e) de la loi amendée sur le SES élargit sa compétence aux crimes qui violeraient les droits de la CEDH, à condition que ces droits aient été établis par une décision de la Cour européenne des droits de l'homme ayant force de loi. Bien que cet élargissement corresponde à l'objectif initial de la création du SES, il crée une ambiguïté quant à la détermination de l'alignement d'un crime sur les droits établis de la CEDH et manque de clarté quant à la personne détenant l'autorité pour prendre une décision concluante en la matière. La responsabilité de cette détermination pourrait éventuellement incomber au procureur, comme le prévoient les autres dispositions de l'article 19.

99. Par conséquent, la Commission de Venise recommande de confier au SES le pouvoir de décision sur la conformité d'un crime particulier avec les droits de la CEDH.

## **2. Le service de protection des données personnelles**

100. D'emblée, il convient de noter que le texte législatif soumis à la Commission de Venise est un extrait de la loi modifiée sur la protection des données à caractère personnel. Il se compose notamment des dispositions du chapitre V<sup>1</sup>, « Principes des activités du service de protection des données à caractère personnel et garanties de l'exercice des pouvoirs, pouvoirs du chef du service de protection des données à caractère personnel, élection, inviolabilité, incompatibilité des fonctions et cessation des pouvoirs », et du chapitre V<sup>2</sup>, « Pouvoirs du service de protection des données à caractère personnel dans le domaine de la protection des données et de la surveillance de la conduite d'enquêtes secrètes ». Par conséquent, l'analyse de la Commission de Venise ne portera que sur l'organisation du SPDP, sa fonction, ses pouvoirs et ses activités, ainsi que sur ceux de son chef et de ses adjoints, sans tenir compte de l'ensemble de la discipline du SPDP. Par conséquent, la Commission de Venise souligne que, dans certaines

---

communications privées ; violation du secret de la correspondance personnelle, des conversations téléphoniques ou d'autres types de communication.

<sup>80</sup>[The Special Investigation Service Exposed 139 Persons In Various Crimes Since Its Establishment | News | sis.gov.ge](https://www.sis.gov.ge/news/the-special-investigation-service-exposed-139-persons-in-various-crimes-since-its-establishment)

circonstances, la manière dont la PDP est réglementée peut affecter les pouvoirs réels du SPDP et modifier les considérations exprimées dans le présent avis.

101. Dans l'ensemble, les nouvelles dispositions concernant le SPDP suivent largement la loi SES modifiée en termes de réglementation des principes du service, de son immunité fonctionnelle, de l'incompatibilité avec d'autres rôles, de la procédure de sélection, de la procédure de révocation du chef du service, de la présentation du rapport annuel, etc. À cet égard, les préoccupations relatives à la législation sur les SES s'appliquent également au SPDP, comme indiqué dans les sections précédentes, le cas échéant.

102. Les sous-sections suivantes abordent le rôle de supervision du SPDP en ce qui concerne l'utilisation de techniques d'enquête secrètes et fournissent d'autres observations concernant certaines dispositions spécifiques.

#### **a. Le contrôle des mesures d'enquête secrètes**

103. Comme indiqué dans un avis précédent (ci-après, l'« avis 2021 »)<sup>81</sup>, Georgia a récemment fait l'objet d'une fuite massive de données à caractère personnel qui se serait produite en septembre 2021<sup>82</sup>. Il convient de rappeler que « les mesures d'enquête secrètes sont des instruments extrêmement intrusifs qui font peser de graves menaces sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Ces mesures peuvent porter atteinte non seulement à la confidentialité des communications et, plus généralement, à la vie privée, mais aussi à toute une série d'autres droits de l'homme. Les mesures de surveillance peuvent porter atteinte à la liberté d'expression (en particulier dans le contexte de la profession de journaliste et de la protection des sources journalistiques), à la liberté de réunion, à la liberté de religion, au droit à un procès équitable et aux garanties spécifiques du secret professionnel, ainsi qu'aux droits politiques »<sup>83</sup>.

104. Alors que le cadre juridique géorgien prévoit un contrôle judiciaire de la procédure d'application des mesures d'enquête secrètes et que le juge est tenu d'évaluer la nécessité de la mesure secrète et de ne l'autoriser qu'en dernier recours, l'avis 2021 indique que de nombreux interlocuteurs ont exprimé des préoccupations quant à la mauvaise qualité du contrôle judiciaire<sup>84</sup>.

105. Dans ce contexte, il est important de rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme a fortement critiqué certains autres États postcommunistes pour la portée limitée de l'autorisation judiciaire des mesures de surveillance<sup>85</sup>. Il est courant que les tribunaux de ces États ne vérifient pas, en fait, s'il existe des « indications concrètes » dans les documents soumis dans le cas concret pour étayer les évaluations des forces de l'ordre selon lesquelles il existe des « motifs raisonnables » de soupçonner une implication dans un crime grave. Au lieu de cela,

---

<sup>81</sup> Commission de Venise, op. cit. Géorgie, CDL-AD(2022)037.

<sup>82</sup> Ibid. 21-23.

<sup>83</sup> Ibid, paragraphe. 35.

<sup>84</sup> Ibid. para. 56. L'avis de 2021 mentionnait également « des facteurs tels que (i) la pratique consistant à consacrer très peu de temps à l'examen de ces demandes, (ii) la charge de travail élevée d'un juge, et (iii) le taux élevé d'approbation des requêtes de mesures secrètes. À cet égard, il convient de noter que le taux d'approbation au cours des dernières années a oscillé entre 87 % et 95 % (voir le paragraphe 12 ci-dessus), même si l'on pourrait faire valoir que ces données statistiques, si elles sont prises isolément, pourraient être la manifestation de requêtes exemplaires et bien fondées. Une autre question pourrait être celle des connaissances techniques et de l'expertise qu'un juge devrait posséder pour examiner efficacement les requêtes dans ce domaine spécialisé. En outre, il n'est pas clair dans quelle mesure les juges examinent en pratique les documents primaires de l'affaire et quel type de justification concernant les faits spécifiques de l'affaire les autorités de poursuite doivent fournir afin d'obtenir une autorisation du tribunal. »

<sup>85</sup> CEDH, *Ekimdzhev et autres c. Bulgarie*, App. n° 70078/12, arrêt du 11 janvier 2022, *Haščák c. Slovaquie*, App. n° 58359/12, 27787/16 et 67667/16, arrêt du 23 juin 2022.

l'examen est de nature purement formelle : le code pénal/le code de procédure judiciaire prévoit-il une surveillance pour l'infraction en question dans le cas présent, la procédure correcte a-t-elle été suivie dans l'affaire, etc. Ce type d'« autorisation judiciaire » n'est pas vraiment une garantie et la Cour européenne des droits de l'homme a estimé dans ces affaires qu'elle violait l'article 8<sup>86</sup>.

106. Dans cette situation, la Commission de Venise a conclu que d'autres garanties assurant la responsabilité des autorités pour les mesures secrètes revêtent une importance encore plus grande, et qu'un contrôle de suivi exercé par un organe d'experts jouerait un rôle important<sup>87</sup>.

107. La nécessité d'une telle fonction de suivi est normale dans le domaine des enquêtes sur la criminalité organisée, en partie parce que ces types d'enquêtes n'aboutissent pas nécessairement à des poursuites. En outre, la surveillance est généralement autorisée à un stade relativement précoce de l'enquête, et les tribunaux ne déterminent que s'il existe des soupçons raisonnables pour lancer une surveillance. Il est donc nécessaire de procéder à un contrôle « de suivi », en examinant le type de preuves (s'il y en a) qui ressortent de l'opération. Ce type de contrôle a plutôt pour but de tirer des leçons ou d'identifier des modèles, ainsi que de rassurer le public sur le fait que l'outil de surveillance n'est pas utilisé de manière excessive. Le contrôle de suivi examine les autorisations antérieures, en rapprochant les soupçons initiaux du produit obtenu. En tant que tel, il agit comme un mécanisme prospectif, recommandant des améliorations dans la manière dont les décisions de ciblage et les priorités de collecte de données sont prises à l'avenir, afin de minimiser les interférences avec les droits de l'homme.

108. Les lois modifiées sur le SES et le PDP semblent avoir pour effet de modifier la fonction du SES en ce qui concerne les violations des droits de l'homme commises par les forces de l'ordre et de transférer les fonctions de contrôle de la légalité du traitement des données et de l'utilisation par les forces de l'ordre de techniques d'enquête secrètes (surveillance secrète, etc.) au SPDP. Ces deux fonctions sont liées, car la surveillance secrète est un moyen important de collecter des données, qui sont ensuite traitées et conservées.

109. En ce qui concerne la fonction de contrôle de la légalité du traitement des données des services répressifs, qui incombe désormais au SPDP, il convient de préciser que les compétences nécessaires pour contrôler l'exactitude, la fiabilité, etc. des données spéculatives/subjectives, telles que celles traitées par la police (suppositions, suspicions, etc.), sont différentes du traitement « normal » des données (données concrètes/faits). S'il est naturellement possible pour le personnel du SPDP de développer ce type d'expertise, des ressources plus importantes, et vraisemblablement une période de temps considérable, seront nécessaires pour que le SPDP géorgien développe l'expertise nécessaire. D'autres pays ont opté pour des solutions similaires où la supervision de l'utilisation des techniques d'enquête secrètes et le traitement des données sont combinés au sein d'un organe de contrôle spécialisé<sup>88</sup>. Lorsque les deux fonctions sont confiées à des organes différents, il n'est pas rare qu'un organe de contrôle spécialisé dans les questions de police/sécurité partage la compétence en matière de contrôle du traitement des données avec un autre organe de protection des données plus général (qui supervise généralement les secteurs public et privé)<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> CEDH, *Ekimdzhiev et autres c. Bulgarie*, App. n° 70078/12, 11 janvier 2022, paras. 400-406 et 419(d) ; *Haščák c. Slovaquie*, app. n° 58359/12, 27787/16 et 67667/16, 23 juin 2022, paragraphes 90-91.

<sup>87</sup> Commission de Venise, op. cit., Géorgie, CDL-AD(2022)037, para. 57.

<sup>88</sup> Par exemple, le CTIVD néerlandais, bien qu'il ne supervise que les services de sécurité et de renseignement, et non la police, ce qui est l'inverse de la situation en Géorgie.

<sup>89</sup> Par exemple, le Conseil suédois de la sécurité et de la protection de l'intégrité partage la tâche de contrôler le traitement des données avec un autre organisme, l'Autorité suédoise pour la protection de la vie privée, qui exerce la fonction de protection des données de manière plus générale.

110. Toutefois, il est pour le moins très inhabituel que le SPDP, qui est un organe général de protection des données, exerce une fonction de suivi de l'utilisation par la police de techniques d'enquête secrètes. Si l'on examine les autres fonctions du SPDP<sup>90</sup>, il n'y a pas de points de contact évidents avec une telle fonction de contrôle de la surveillance secrète, pour laquelle des compétences tout à fait différentes sont requises.

111. D'après les informations recueillies par les rapporteurs lors de la visite en Géorgie, ainsi que les statistiques fournies par le SPDP<sup>91</sup>, il semble que le « suivi » des demandes de métadonnées par le SPDP soit essentiellement de nature formelle (« Le service vérifie les documents soumis, les compare aux informations fournies dans les systèmes électroniques, et saisit les données fournies par les documents dans le système électronique interne d'enregistrement des actions d'enquête secrètes et les analyse »). La nature de l'« analyse » n'est pas claire. Il en va de même pour la « surveillance » des opérations secrètes (« Outre les mécanismes mentionnés, le service utilise des systèmes de contrôle électroniques et électroniques spéciaux pour surveiller les écoutes téléphoniques secrètes et l'enregistrement des communications téléphoniques pendant les actions d'enquête secrètes, tandis que pour la surveillance des activités menées dans la banque centrale de données d'identification des communications électroniques, le système de communication électronique pour le contrôle de la banque centrale de données d'identification est utilisé »). Il n'est pas fait mention de l'examen des pièces justificatives du lancement des opérations secrètes ni de l'examen du produit des opérations de surveillance (les conversations interceptées, etc.), à la lumière des critères qui auraient dû guider l'autorisation judiciaire en première instance<sup>92</sup>.

112. Consciente des doutes quant à l'efficacité du contrôle judiciaire et de la nécessité de garanties efficaces contre les abus dans le contexte des mesures d'enquête secrètes, la Commission de Venise estime que le SES, mieux équipé pour enquêter sur les abus commis par les forces de l'ordre, serait mieux placé pour assurer cette fonction de suivi, en étroite coordination avec le SPDP (à l'exception, bien entendu, des mesures d'enquête menées par le SES lui-même). La Commission recommande donc d'adopter les modifications nécessaires à cet effet.

#### **b. Quelques observations techniques sur des dispositions spécifiques de la loi PDP**

113. Cette section présente une série d'observations, de propositions et de recommandations sur divers aspects techniques des dispositions relatives au système de protection des données à caractère personnel, que les autorités nationales doivent prendre en considération pour améliorer le texte juridique actuel à la lumière des normes et pratiques européennes.

114. Tout d'abord, il n'existe aucune disposition légale explicite établissant le SPDP conformément à l'article 15 de la Convention 108+ modernisée<sup>93</sup>, en tant qu'institution indépendante chargée de superviser le traitement des données à caractère personnel en

---

<sup>90</sup> Conformément à l'article 40<sup>11</sup>, le service de protection des données personnelles contrôle la légalité du traitement des données en Géorgie. Les principaux domaines d'activité du service de protection des données personnelles dans ce domaine sont les suivants : a) consultation sur les questions liées à la protection des données ; b) examen des demandes liées à la protection des données ; c) contrôle de la légalité du traitement des données (inspection) ; d) fourniture d'informations au public sur l'état de la protection des données en Géorgie, sur les événements importants qui y sont liés et sensibilisation du public.

<sup>91</sup> Statistiques des activités du service de protection des données personnelles de Géorgie pour les 9 mois de 2023, page 6.

<sup>92</sup> Exigences établies par l'article 143 du code de procédure pénale.

<sup>93</sup> CM/Inf(2018)15, Convention modernisée pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, adoptée par le Comité des ministres lors de sa 128e session le 18 mai 2018.

Géorgie. En outre, une référence claire aux tâches et aux pouvoirs de cette institution, tels que définis au chapitre V.2, devrait suivre immédiatement l'établissement juridique du Service, ainsi qu'une disposition fondamentale stipulant que le Service est dirigé par une personne, qui est élue conformément à l'article 40<sup>3</sup>.

Article 40<sup>2</sup> - Pouvoirs du chef du service de protection des données à caractère personnel

115. Le service et son fonctionnement doivent avoir un caractère démocratique interne. Il est donc proposé d'inclure des dispositions prévoyant que le chef du CEPD consulte d'autres personnes ou organes au sein de l'organisation lorsqu'il gère le service et prend des décisions sur des questions liées aux activités du service, et en particulier avant d'émettre des actes juridiques individuels, y compris des résolutions, des ordres et des instructions.

116. En ce qui concerne les pouvoirs du chef du SPDP, les procédures et les règles qui le guident ne sont pas clairement indiquées. La Commission de Venise recommande d'intégrer les dispositions pertinentes dans la loi ou de faire dûment référence aux textes réglementaires s'ils existent déjà.

117. En outre, une disposition claire pourrait être insérée pour des raisons pragmatiques afin d'habiliter les employés du service à agir au nom du chef.

Article 40<sup>3</sup> - Élection du chef du service de protection des données à caractère personnel et durée de son mandat

118. En outre, il est conseillé de prévoir que les candidats ne doivent pas (continuer à) exercer une fonction au sein d'un parti politique.

119. Au paragraphe (7), les mots « ou avant l'expiration de son mandat » semblent créer une contradiction avec le début de ce paragraphe, où l'élection « avant l'expiration du mandat du chef de file actuel » est réglementée. Le texte devrait probablement se lire « ou après la fin de son mandat ».

Article 40<sup>4</sup> - Premier adjoint et chef adjoint du service de protection des données à caractère personnel

120. La nomination du premier adjoint et du chef adjoint d'une autorité de contrôle de la protection des données par le chef lui-même est plutôt inhabituelle. Dans la plupart des pays européens, le chef adjoint est nommé selon une procédure similaire à celle du chef de l'autorité de contrôle, car il devrait avoir les mêmes qualités que le chef du service. Toutefois, aucune disposition explicite, ni dans la Convention 108+ ni dans le GDPR<sup>94</sup>, n'interdit une solution telle que celle prévue par la loi géorgienne. Néanmoins, étant donné que le premier adjoint et l'adjoint au chef peuvent remplacer le chef, la loi devrait également prévoir certaines garanties pour leur nomination par le chef, notamment en ce qui concerne les qualifications et l'équilibre entre les hommes et les femmes.

Article 40<sup>6</sup> - Incompatibilité de la fonction de chef du service de protection des données à caractère personnel

121. Il serait utile de commencer cet article par une formulation plus générale, telle que « Le chef du service de protection des données à caractère personnel n'exercera aucune activité professionnelle incompatible, rémunérée ou non » afin d'éviter que des situations particulières ne soient pas couvertes par la disposition relative à l'incompatibilité.

---

<sup>94</sup> Règlement général sur la protection des données, règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

Article 40<sup>7</sup> - Cessation des pouvoirs du chef du service de protection des données à caractère personnel

122. Le paragraphe 1, point e), nécessite des dispositions supplémentaires concernant la personne compétente pour décider s'il y a effectivement eu une occupation différente et si cette occupation était effectivement incompatible. La cessation des fonctions ne peut intervenir que lorsque ces questions ont été définitivement tranchées par l'autorité compétente.

Article 40<sup>8</sup> - Soutien organisationnel et financier du service de protection des données à caractère personnel

123. Bien que le paragraphe (3) prévoie que « les dépenses allouées par le budget de l'Etat de Géorgie au Service de protection des données personnelles par rapport au montant des fonds budgétaires de l'année précédente ne peuvent être réduites qu'avec l'approbation préalable du chef du Service de protection des données personnelles », la Commission de Venise recommande d'impliquer le SPDP dans le processus de prise de décision concernant son budget (par exemple en prévoyant que le SPDP propose un budget au Parlement, ou au moins en veillant à ce que le SPDP soit entendu par le Parlement lorsque l'allocation du budget est débattue).

Article 40<sup>9</sup> - Indépendance du service de protection des données personnelles

124. L'importance de l'indépendance du SPDP a été amplement soulignée ci-dessus. Compte tenu de ces considérations, le champ d'application de l'indépendance du SPDP devrait également être formulé de manière plus large, par exemple : « Le service agit en toute indépendance dans l'accomplissement de ses tâches et l'exercice de ses pouvoirs conformément à la présente loi. En ce qui concerne le contrôle de la légalité du traitement des données, le service ne peut être soumis à aucun ordre émanant d'autres organes ou fonctionnaires de l'État ».

125. En outre, l'indépendance est également une attitude de la personne concernée. Par conséquent, les employés travaillant pour le service devraient être obligés de résister à toute influence. Jusqu'à présent, le GDPR contient une formulation très équilibrée sur ce sujet, qui pourrait être appliquée à la loi PDP modifiée, par exemple en reprenant l'article 40<sup>9</sup> (1) comme suit : « La direction et les employés du service restent à l'abri de toute influence extérieure, directe ou indirecte, et ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions de quiconque en dehors du service. Toute tentative d'influencer les décisions des membres du service est illégale et punissable par la loi ».

Article 40<sup>11</sup> - Principaux domaines d'activité du Service de protection des données personnelles dans le domaine de la protection des données

126. La compétence pour infliger des amendes aux responsables du traitement ou aux sous-traitants en cas de violation de la loi sur le PDP n'est pas clairement mentionnée comme l'un des principaux domaines d'activité du Service. Le texte ne mentionne pas non plus la supervision des transferts de données vers des pays tiers comme un « domaine d'activité principal » du Service. Compte tenu de l'importance de ce sujet au regard de la norme du GDPR, il pourrait être souhaitable d'ajouter ce domaine d'activités.

127. Cette disposition ne permet pas non plus de déterminer clairement si le SPDP couvre l'ensemble du domaine du traitement des données, tant dans la sphère publique que dans la sphère privée. Il semble que ce soit le cas, sur la base des informations fournies lors de la visite à Tbilissi. Toutefois, le texte juridique devrait l'indiquer explicitement.

128. En outre, il manque une disposition indiquant que le SPDP n'est pas compétent à l'égard des traitements effectués par des organes agissant dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, comme le prévoient l'article 15, paragraphe 10, de la convention 108+ et l'article 55, paragraphe 3, du GDPR.

129. Plus généralement, les principaux domaines d'activité sont décrits de manière plutôt étroite et vague. D'autres tâches essentielles du Service, telles que le traitement des plaintes des personnes concernées, la coopération avec d'autres autorités de contrôle, le suivi des développements ayant un impact sur la protection des données, le contrôle et l'application de la loi sur la protection des données (c'est-à-dire en général, sans se limiter au pouvoir d'infliger des amendes), et l'élaboration d'instruments pour les transferts internationaux de données, pourraient être ajoutées à cette disposition.

130. En outre, le principe selon lequel toutes les décisions du Service, qui ont un impact direct sur les droits ou les obligations légales des sujets de droit, doivent pouvoir faire l'objet d'un recours devant une juridiction compétente<sup>95</sup>, est d'une importance si générale qu'il devrait être mentionné dans un deuxième paragraphe des dispositions générales de l'article 40<sup>11</sup> et pas seulement *en passant* dans l'article 40<sup>14</sup> (6).

Article 40<sup>12</sup> - Examen de la demande de la personne concernée par le service de protection des données personnelles

131. En ce qui concerne les plaintes des personnes concernées contre les responsables du traitement ou les sous-traitants de leurs données, le texte ne contient pas de disposition prévoyant que l'examen des plaintes des personnes concernées par le DPDS doit être gratuit (ou au moins « sans frais excessifs »)<sup>96</sup>.

132. En outre, il pourrait être opportun d'ajouter une disposition permettant au Service de refuser de traiter les plaintes lorsque les demandes sont manifestement infondées ou excessives, notamment en raison de leur caractère répétitif. Il incombe toutefois à l'autorité de contrôle de démontrer le caractère manifestement infondé ou excessif de la demande.

133. Le paragraphe 5 prévoit la possibilité de suspendre la procédure pour obtenir davantage d'informations. Cette disposition est compréhensible compte tenu du délai très court imparti pour statuer sur l'affaire. Cependant, il devrait également y avoir une limite pour la suspension et, surtout, la possibilité de faire appel à un tribunal si le délai n'est pas respecté par le Service.

134. En ce qui concerne la procédure de traitement des plaintes, le paragraphe (7) stipule qu'à l'issue de l'examen de l'affaire, le Service « prend une décision sur le recours à l'une des mesures prévues à l'article 40<sup>14</sup> ». Cette disposition ne couvre pas toutes les situations possibles. Très souvent, les plaintes font référence à des événements passés qui ne peuvent plus être influencés par les « mesures » à prendre. Dans ces cas, il est toutefois nécessaire d'indiquer, de manière juridiquement contraignante, si un certain traitement de données a été effectué en violation de la loi. Une telle décision du SPDP serait importante dans toute procédure judiciaire future concernant des dommages-intérêts pour traitement illicite de données à caractère personnel, ainsi que dans toute procédure future visant à infliger une amende au responsable du traitement ou au sous-traitant du traitement illicite.

Article 40<sup>13</sup> - Inspection par le service de protection des données personnelles

135. Le texte prévoyant qu'une inspection est également effectuée « sur la base de la demande d'une personne intéressée » semble créer un droit de la personne concernée à ce qu'un certain responsable du traitement ou sous-traitant soit inspecté. Quelle que soit la personne qui fait rapport à l'autorité de contrôle, c'est cette dernière qui décide si l'inspection est nécessaire ou non. Ni la convention 108+ ni le GDPR ne prévoient le droit de faire inspecter les responsables du traitement ou les sous-traitants par l'autorité de contrôle. Il convient de clarifier ce point.

---

<sup>95</sup> Voir l'article 15, paragraphe 9, de la convention 108+ et, de manière encore plus stricte, l'article 78 du règlement GDPR.

<sup>96</sup> Voir l'article 9, paragraphe 1, point e), de la convention 108+.

136. En outre, on peut s'attendre à ce que les délais mentionnés aux paragraphes (4) et (5) s'avèrent trop courts dans certains cas. Il est proposé de donner au Service une plus grande marge de manœuvre pour accorder une prolongation pour des raisons bien argumentées.

Article 40<sup>14</sup> - Utilisation de mesures par le service de protection des données personnelles

137. Au paragraphe 1, point f), la signification de l'expression « imposer une responsabilité administrative » n'est pas claire. D'après les informations recueillies lors de la réunion de Tbilissi, il semble que le SPDP soit habilité à infliger des amendes aux auteurs des infractions. L'article 15, paragraphe 2, point c), de la convention 108+ mentionne explicitement la compétence de l'autorité de contrôle pour infliger des amendes aux responsables du traitement ou aux sous-traitants en cas de violation de la législation sur la protection des données, et l'article 58, paragraphe 2, point i), du GDPR stipule qu'il est obligatoire de confier à une autorité de contrôle le pouvoir d'infliger des amendes. Il est donc recommandé de préciser la signification de l'imposition de la responsabilité administrative dans ce sens.

138. Les mesures que le Service peut prendre en cas de non-conformité, telles que décrites au paragraphe 3, devraient être définies plus clairement. La référence à la « législation pertinente » ne fournit pas suffisamment d'indications au Service, notamment en ce qui concerne l'ordre qu'il doit suivre lorsqu'il s'adresse à l'un des organismes mentionnés. Le texte est énigmatique quant aux conséquences du non-respect par un responsable du traitement ou un sous-traitant d'une injonction du Service. L'injonction de l'autorité de contrôle constitue-t-elle en soi un acte juridique contraignant et exécutoire, ou un autre acte juridique (décision) d'un « tribunal, d'un organe répressif et/ou d'une institution publique (réglementaire) de contrôle » est-il nécessaire pour l'exécution ? Dans ce dernier cas, il s'agirait d'une grave lacune du système géorgien, car la norme pour une autorité de contrôle est le pouvoir d'adopter des décisions qui sont directement exécutoires<sup>97</sup>. Selon le paragraphe (6), le respect des décisions du Service dans le domaine de la protection des données est obligatoire. Cela suggère que ces décisions sont directement exécutoires. Là encore, il n'est pas facile de comprendre pourquoi le Service devrait, conformément au paragraphe 3, saisir un tribunal ou une autre institution lorsqu'un responsable du traitement ou un sous-traitant ne se conforme pas à une décision du Service.

Article 40<sup>16</sup> - Surveillance de la conduite d'actions d'investigation secrètes et des activités menées dans la banque centrale d'identification des données électroniques

139. Les pouvoirs conférés au Service par le paragraphe (7) vont très loin. En règle générale, ce type de pouvoirs nécessite une autorisation judiciaire. Il est recommandé de prévoir au moins un recours en référé devant un tribunal pour contester l'action du Service, à moins que l'urgence de l'affaire ne le permette pas, auquel cas un contrôle *a posteriori* devrait être possible. Il est également recommandé de prévoir une procédure de contrôle spéciale si l'accès à des « secrets d'État » est en cause.

140. Compte tenu de la disposition de l'article 40<sup>11</sup> selon laquelle « le service de protection des données personnelles contrôle la légalité du traitement des données en Géorgie », on peut supposer que le service est pleinement habilité à contrôler toutes les activités de traitement des données de tous les organes de l'État, y compris celles du secteur de l'application de la loi, à l'exception du traitement des données par les tribunaux. Par conséquent, la raison pour laquelle deux cas particuliers de contrôle sont mentionnés à l'article 40<sup>16</sup> n'est pas claire. Ces dispositions ont-elles pour but de définir les moyens techniques d'accès au traitement dans le cadre de la surveillance (par exemple, « par le biais du système de contrôle électronique » ou « par le biais du système électronique de surveillance de la banque centrale d'identification des données électroniques ») ? Ou bien la raison en est-elle que les actions d'investigation secrètes ne peuvent avoir lieu que si elles sont accompagnées d'un contrôle par le service ?

---

<sup>97</sup> Voir l'article 15, paragraphe 2, point d), de la Convention 108+ et, plus strictement, le chapitre VI du GDPR.

141. Enfin, d'une manière générale, la terminologie utilisée dans la loi est souvent peu claire et vague, entraînant des confusions ou laissant une marge d'interprétation trop importante. Il est recommandé de revoir et de clarifier plusieurs de ces termes, au moins en ce qui concerne la traduction anglaise, tels que (liste non exhaustive) : « acte normatif subordonné » et « une ordonnance » (article 40<sup>2</sup> (2)), « résolution » (article 40<sup>5</sup> (2)), « bénéficiaire de l'aide » (article 40<sup>7</sup> (1)(d)), « imposer une responsabilité administrative » (article 40<sup>14</sup> (1)(f)), « la demande légitime », « les mesures prévues par la loi », « saisir le tribunal » (article 40<sup>17</sup> (1), (3) et (8) respectivement), etc.

## V. Conclusion

142. Par lettre du 22 septembre 2023, M. Shalva Papuashvili, président du Parlement de Géorgie, a demandé un avis à la Commission de Venise sur la loi modifiée sur le SES et sur les dispositions relatives au SPDP de la loi modifiée sur le PDP. Les lois modifiées ont supprimé le Service d'inspection de l'État - un organisme créé en 2018 avec le mandat de contrôler la légalité du traitement des données personnelles et des activités d'enquête secrètes, ainsi que de mener des enquêtes sur les crimes présumés dans les organismes chargés de l'application de la loi. Au lieu de cela, deux institutions distinctes ont été créées : le SPDP et le SES. Cette réorganisation a entraîné la fin anticipée du mandat de l'inspecteur d'État. La nouvelle législation a été rapidement adoptée par le biais d'une procédure accélérée en seulement quatre jours, sans discussions parlementaires appropriées ni débat public.

143. La demande d'avis se réfère à la « priorité 4 » définie par l'UE pour l'obtention du statut de candidat, qui se concentre sur la fourniture de ressources adéquates et la sauvegarde de l'indépendance du nouveau SES et du SPDP, ainsi que sur l'adoption de lois par le Parlement géorgien pour renforcer les pouvoirs d'enquête du SES et améliorer la protection sociale du personnel du SPDP. Compte tenu de l'objectif déclaré des lois modifiées, l'avis se concentre tout d'abord sur le processus législatif, qui est un élément essentiel pour renforcer la confiance du public dans les institutions de l'État ; deuxièmement, sur l'indépendance du SES et du SPDP ; troisièmement, sur les pouvoirs effectifs nécessaires pour remplir les fonctions décrites dans les lois.

144. Tout d'abord, la Commission de Venise estime que la révocation de l'ancienne inspectrice d'État et de ses adjoints est contraire au principe de l'État de droit, et pour exclure de telles situations à l'avenir, des recours efficaces doivent être mis en place, y compris en ce qui concerne les procédures parlementaires.

145. La Commission de Venise estime également que l'adoption des lois modifiées dans un bref délai, en l'absence de discussions substantielles et de participation pluraliste au débat, est en contradiction avec les normes internationales. Par conséquent, la Commission recommande de suivre rigoureusement les principes de transparence, de responsabilité, d'inclusion et de débat démocratique dans le processus législatif et, le cas échéant, d'apporter des modifications à la législation, aux procédures parlementaires ou aux règles afin d'intégrer ces normes.

146. En outre, la Commission de Venise formule les recommandations clés suivantes :

### *Pouvoirs d'information du SES et du SPDP*

- a. Introduire la possibilité pour les deux services d'émettre et de publier des rapports spéciaux lorsqu'ils le jugent opportun.

### *Procédures de sélection et de nomination des chefs du SES et du SPDP*

- b. Modifier l'article 6 (1) (4) de la loi SES modifiée et l'article 40<sup>3</sup> (4) de la loi PDP modifiée en remplaçant « la majorité des voix » par « les voix de la majorité des membres ».
- c. Réglementer par voie législative ou par un instrument statutaire équivalent les règles et procédures régissant la commission, ainsi que le processus de sélection des candidats.

- d. Répondre à toutes les autres recommandations formulées dans la section relative aux procédures de sélection et de nomination du présent avis.

*Immunité du chef du SES et du SPDP et de leur personnel*

- e. Veiller à ce que le consentement préalable du Parlement de Géorgie pour l'arrestation ou la détention du chef du SES et du SPDP nécessite une majorité qualifiée des voix et étendre l'immunité fonctionnelle aux adjoints et au personnel de base des services, notamment les inspecteurs en ce qui concerne le SPDP.

*Relations entre le SES et le bureau du procureur*

- f. Réviser l'article 19 de la loi modifiée sur le SES et d'autres lois si nécessaire afin d'accorder au SES le pouvoir d'engager des poursuites, le pouvoir de transférer des affaires à sa juridiction, ainsi que le pouvoir d'ouvrir et de clôturer des enquêtes.

*Exclusion d'un haut fonctionnaire de la compétence du SES*

- g. Réviser la compétence du SES afin d'englober les crimes liés à des violations graves des droits de l'homme qui auraient été commises par des hauts fonctionnaires ; et prévoir que les infractions mentionnées à l'article 19, paragraphe 1, point d), de la loi modifiée sur le SES feront l'objet d'une enquête par le SES uniquement si elles ont été commises par des représentants des forces de l'ordre ; attribuer au SES le pouvoir de décision sur la conformité d'un crime particulier avec les droits de la CEDH ; et préciser que les infractions visées à l'article 19, paragraphe 1, point e), de la loi modifiée sur le SES feront l'objet d'une enquête par le SES uniquement si elles sont présumées avoir été commises par des représentants des organes chargés de l'application de la loi.

*Contrôle des mesures d'enquête secrètes*

- h. Donner au SES la compétence d'exercer une fonction de suivi des mesures d'enquête secrètes, en étroite coordination avec le SPDP (à l'exception des mesures d'enquête menées par le SES lui-même).

*Pouvoir du SPDP*

- i. Préciser le sens de l'expression « imposer une responsabilité administrative » à l'article 40, paragraphe 14, des dispositions du SPDP, afin d'indiquer clairement que le SPDP est habilité à infliger des amendes aux responsables du traitement ou aux sous-traitants en cas de violation de la législation sur la protection des données.
- j. De traiter également tous les autres problèmes signalés dans la section relative aux dispositions spécifiques du système de protection des données.

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