



Strasbourg, 14 octobre 2014

CDL-AD(2014)031  
Or.Eng.

Avis 773/2014

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

**AVIS CONJOINT**

**DE LA COMMISSION DE VENISE  
ET DE  
LA DIRECTION DES DROITS DE L'HOMME (DDH)  
DE LA DIRECTION GENERALE DROITS DE L'HOMME  
ET ETAT DE DROIT (DGI)  
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR LE PROJET DE LOI  
PORTANT MODIFICATION DE LA LOI ORGANIQUE  
RELATIVE AUX JURIDICTIONS DE DROIT COMMUN**

**DE GEORGIE**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 100<sup>ème</sup> Session plénière  
(Rome, 10-11 Octobre 2014)**

**sur la base des observations de :**

**Mme Slavica BANIĆ (Expert, ancien Membre suppléant, Croatie)  
M. Johan HIRSCHFELDT (Membre suppléant, Suède)  
M. René VERSCHUUR (Expert DDH, Pays-Bas)**

**TABLE DES MATIERES**

<b>I.</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>Contexte .....</b>	<b>4</b>
<b>III.</b>	<b>Les normes .....</b>	<b>6</b>
<b>IV.</b>	<b>Analyse.....</b>	<b>6</b>
<b>A.</b>	<b>L'indépendance des juges (projet d'article 7(1)).....</b>	<b>6</b>
<b>B.</b>	<b>La Cour suprême.....</b>	<b>7</b>
<b>1.</b>	<b>Nombre de juges à la Cour suprême (projet d'article 15(1)) .....</b>	<b>7</b>
<b>2.</b>	<b>Composition de la Cour suprême réunie en plénière (projet d'article 18(1)) ....</b>	<b>9</b>
<b>3.</b>	<b>Révocation d'un membre de la chambre disciplinaire de la Cour suprême (projet d'article 19(2)).....</b>	<b>9</b>
<b>C.</b>	<b>Nomination des juges pour une durée déterminée – périodes probatoires (projet d'articles 23(5), 23(6), 30(4), 32(1), 37(1) et 44(3)).....</b>	<b>10</b>
<b>D.</b>	<b>Affectation/envoi en mission d'un juge auprès d'une autre juridiction (projet d'article 30(5) et 37<sup>1</sup> (3-6)) .....</b>	<b>11</b>
<b>E.</b>	<b>Nomination des juges (projets d'articles 34 à 35<sup>3</sup>).....</b>	<b>12</b>
<b>1.</b>	<b>Remarques préliminaires.....</b>	<b>12</b>
<b>2.</b>	<b>Critères de nomination (projet d'article 35(12)) .....</b>	<b>13</b>
<b>3.</b>	<b>Déclaration de patrimoine (projet d'article 35(6)).....</b>	<b>13</b>
<b>4.</b>	<b>Recherche d'informations sur les candidats à la fonction de juge (projet d'article 351) .....</b>	<b>13</b>
<b>5.</b>	<b>Dépôt d'un recours contre la décision, prise par le Conseil supérieur de la magistrature, de refus de la nomination (projet d'article 353) .....</b>	<b>15</b>
<b>F.</b>	<b>Promotion des juges (projet d'article 41(1) et projet d'article 37).....</b>	<b>15</b>
<b>G.</b>	<b>Juges de réserve (projet d'article 44) .....</b>	<b>16</b>
<b>H.</b>	<b>Conseil supérieur de la magistrature.....</b>	<b>16</b>
<b>1.</b>	<b>Révocation d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature (projet d'article 48(2)).....</b>	<b>16</b>
<b>2.</b>	<b>Site Web du Conseil supérieur de la magistrature (projet d'article 49(1)).....</b>	<b>17</b>
<b>I.</b>	<b>Répartition automatique des affaires (projet d'article 58<sup>1</sup>).....</b>	<b>17</b>

<b>J.</b>	<b>Présidents de juridiction (cour d'appel et tribunal d'instance).....</b>	<b>18</b>
<b>1.</b>	<b>Nomination des présidents de cour d'appel et de tribunal d'instance (respectivement projet d'article 23 (6) et projet d'article 32(1)) .....</b>	<b>18</b>
	<b>i. Autorités chargées de la nomination .....</b>	<b>19</b>
	<b>ii. Limitation de la durée du mandat des présidents de juridiction .....</b>	<b>19</b>
<b>2.</b>	<b>Attributions du président de tribunal d'instance (projet d'article 32(3)) .....</b>	<b>20</b>
<b>3.</b>	<b>Cessation de certaines fonctions lors de l'entrée en vigueur du projet de loi (article 2 du projet de loi).....</b>	<b>21</b>
<b>V.</b>	<b>Conclusion.....</b>	<b>21</b>

## I. Introduction

1. Dans une lettre en date du 14 mai 2014, le ministre de la Justice de la Géorgie a demandé l'Avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de Géorgie (ci-après « le projet de loi ») (CDL-REF(2014)021).

2. M. Johan Hirschfeldt (Suède) et Mme Slavica Banič (Croatie) ont agi en qualité de rapporteurs pour le compte de la Commission de Venise.

3. M. René Verschuur (Pays-Bas) a analysé le projet de loi pour le compte de la Direction des droits de l'homme (« la Direction » ou la « DDH »).

4. Le 30 juin et le 1<sup>er</sup> juillet 2014, une délégation de la Commission de Venise s'est rendue, en compagnie de l'expert de la DDH, à Tbilissi et y a rencontré le vice-ministre de la Justice, les membres du Parlement et du Conseil supérieur de la magistrature, le président de la Cour suprême, les membres de l'Association des juges et plusieurs ONG. La Commission de Venise et la DDH remercient les autorités géorgiennes et les autres parties prenantes de l'excellente coopération dont elles ont fait preuve pendant cette visite.

5. Le présent Avis conjoint repose sur une traduction en anglais de la version originale du projet de loi et celle-ci peut ne pas être exacte sur tous les points. Il est donc possible que certains problèmes soulevés soient davantage dus à la traduction qu'à la substance même des dispositions concernées. La Commission de Venise et la Direction remercient les autorités géorgiennes de leur avoir également fourni une traduction de l'intégralité de l'actuelle loi organique relative aux juridictions de droit commun (ci-après « la loi organique »). Elles observent certaines discordances entre la traduction des dispositions qui font l'objet de modification et la traduction de ces mêmes dispositions dans la version intégrale de la loi. C'est la raison pour laquelle la version intégrale de la loi organique a uniquement servi à la compréhension du contexte juridique des amendements examinés.

6. Le présent Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction, qui a été établi sur la base des observations présentées par les experts susmentionnés, a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 100<sup>e</sup> session plénière (Rome, 10-11 Octobre 2014).

## II. Contexte

7. Le 27 juin 2014, les autorités géorgiennes ont adressé à la Commission de Venise une « Note explicative » sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun, qui fournit quelques explications sur le contexte et le but de ces amendements.

8. Selon la note explicative, le projet de loi vise à mettre en place de meilleures garanties de l'indépendance et de l'impartialité renforcées de la magistrature, ainsi qu'à corriger certaines imperfections de la législation actuelle.

9. L'un des principaux aspects de ces amendements semble être la fixation d'un nombre minimum de juges siégeant à la Cour suprême. La note explicative précise que la Cour suprême de Géorgie, contrairement à la Cour constitutionnelle ou à d'autres instances constitutionnelles, est le seul organe dont la composition n'est pas fixée par la Constitution ou les dispositions légales, mais par elle-même (la Cour suprême réunie en plénière, en vertu de l'article 15(1) de la loi organique relative aux juridictions de droit commun). Le nombre minimum indiqué dans le projet de loi est de 28, alors que les juges de la Cour suprême sont actuellement au nombre de 14. Selon la note explicative, l'augmentation du nombre de juges se justifie par le rôle accru de la Cour suprême, dû notamment aux projets d'amendements du Code administratif, du Code civil et du Code pénal, qui visent à élargir

CDL-AD(2014)031

les critères de recevabilité des pourvois en cassation déposés devant la Cour suprême<sup>1</sup> (partie IV B (1) du présent Avis).

10. Le projet de loi apporte également d'importantes modifications au statut des présidents de juridictions (cours d'appel et tribunaux de grande instance). Le Conseil supérieur de la magistrature n'a aucune autorité sur la nomination des présidents de juridictions, qui sont élus par les juges de leur propre juridiction et choisis en leur sein (articles 23(6) et 32(1) du projet de loi). Par ailleurs, pour ce qui est du système de répartition des affaires, le projet de loi propose l'abrogation de la Loi Relative à la Répartition des Affaires et à l'Attribution de Compétences à d'autres Juges de Juridictions de Droit Commun<sup>2</sup> et met en place un système de répartition électronique des affaires (partie I du présent Avis). Il est également précisé que de nouvelles dispositions sur l'affectation d'un juge auprès d'une autre juridiction, qui doivent remplacer les dispositions de la loi susmentionnée, abrogées avec l'entrée en vigueur des modifications, accorde davantage de garanties aux juges en matière d'affectation judiciaire (partie D du présent Avis).

11. Au cours des réunions organisées à Tbilissi, plusieurs aspects du système actuel de nomination des juges ont été critiqués. Il ressort de ces échanges que la pratique actuelle, où le Conseil supérieur de la magistrature réunit des informations sur les candidats au poste de juge, ne fournit pas de garanties suffisantes aux candidats sur la protection des données à caractère personnel et manque de clarté sur les divers aspects de la procédure de collecte des informations, comme les sources d'information admissibles, l'instance chargée de réunir ces informations et les modalités de l'archivage et de la conservation des informations recueillies. La note explicative fournie par les autorités indique que le projet de loi vise également à remédier à ces problèmes dans le système de nomination : le projet d'article 35<sup>1</sup>-35<sup>3</sup> fixe les dispositions applicables à la recherche des informations relatives aux candidats à la fonction de juge, définit l'autorité compétente pour collecter ces informations, règle les situations de conflit d'intérêts entre l'évaluateur (membre du Conseil supérieur) et le candidat et peut prévoir une possibilité de recours contre les décisions de refus de nomination prises par le Conseil supérieur de la magistrature (voir partie IV E(4) et (5) du présent avis).

12. D'après la note explicative, les projets d'amendements visent également à garantir une plus grande transparence des travaux du Conseil supérieur de la magistrature, puisque le projet d'article 49(1) prévoit que diverses informations sur les décisions rendues par le Conseil supérieur, la modification de sa composition et son agenda sont postées sur le site Web de cette instance (partie IV H (2) du présent avis).

13. Dans son Avis sur le projet de loi constitutionnelle portant modification de la Constitution géorgienne<sup>3</sup>, la Commission de Venise a critiqué les périodes probatoires « de trois ans maximum » pour les juges, qu'elle estime difficilement conciliables avec le principe de l'indépendance de la magistrature et a recommandé de supprimer cette proposition du projet d'amendements à la Constitution. Malgré les vives critiques dont elles ont fait l'objet dans cet avis, les périodes probatoires ont été maintenues pour les juges à l'article 86 (2) de la Constitution ; avec la modification apportée en novembre 2013 à l'article 36 de la loi organique relative aux juridictions de droit commun (qui ne fait pas l'objet du présent avis), ces périodes probatoires figurent désormais également dans la loi organique. Plusieurs articles du projet de loi mentionnent ces périodes probatoires (voir la partie IV C du présent avis).

---

<sup>1</sup> CDL-REF(2014)023, *Amendments to the administrative procedure code - Amendments to the civil procedure code - Amendments to the criminal procedure code of Georgia*.

<sup>2</sup> Voir, CDL-REF(2014)021

<sup>3</sup> CDL-AD(2010)028, *Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 84e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010), paragraphes 85-91.

### **III. Les normes**

14. L'indépendance, l'impartialité, l'intégrité et le professionnalisme sont des valeurs fondamentales de la magistrature. Le projet de loi examiné vise à améliorer certains aspects de l'indépendance et de l'efficacité internes de la justice. La Commission et la DDH examineront le projet de loi à la lumière des normes internationales relatives à l'indépendance de la justice, et notamment de celles qu'énoncent :

- l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;

- Nomination judiciaires - Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 70e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007) (CDL-AD (2007)028) ;

- le Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 82e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010) (CDL-AD(2010)004) ;

- la Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (qui remplace la Recommandation Rec (94)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges) ;

- la Charte européenne sur le statut des juges (adoptée lors de la réunion multilatérale sur le statut des juges en Europe, organisée par le Conseil de l'Europe du 8 au 10 juillet 1998) ;

- l'Avis n° 1 (2001) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges ;

- l'Avis n° 3 (2002) du CCJE à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité ;

- l'Avis n° 10 (2007) du CCJE à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société ;

- les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, 2001, tels que révisés lors de la table ronde des premiers présidents organisée au Palais de la Paix à La Haye les 25 et 26 novembre 2002 ;

- Conseil consultatif de juges européens, Magna Carta des juges (principes fondamentaux), Strasbourg, 17 novembre 2010) ;

- les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985.

### **IV. Analyse**

#### **A. L'indépendance des juges (projet d'article 7(1))**

15. Dans son Rapport sur l'indépendance du système judiciaire (Partie I) susmentionné, la Commission de Venise a souligné que « l'indépendance externe » protège le juge contre l'influence des autres pouvoirs de l'État et est une composante essentielle de l'État de droit ;

l'indépendance interne garantit qu'un juge prend ses décisions en se fondant uniquement sur la Constitution et la législation, et non sur les instructions de juges plus élevés dans la hiérarchie. Le principe général selon lequel « les juges sont uniquement soumis à la loi », que consacrent plusieurs constitutions, protège les juges contre toute influence externe induite, mais il est également applicable au sein de la magistrature (indépendance interne) : la subordination des juges aux présidents de tribunaux dans leur activité de prise de décisions judiciaires est, par exemple, une violation indéniable de ce principe<sup>4</sup>. L'article 84, alinéa 1, de la Constitution géorgienne est conforme à cette norme<sup>5</sup>.

16. Le projet d'article 7(1), qui vise à renforcer l'intégrité du juge et l'indépendance de la justice, ne diffère pas dans son essence de la disposition en vigueur. Toutefois, le libellé du projet de disposition n'est pas exempt d'ambiguïté. Il ne précise pas clairement, par exemple, ce qu'il faut entendre par la formule « qui outrepassent les pouvoirs conférés par le droit procédural ». Cette clause pourrait être interprétée dans le sens d'une restriction de l'indépendance du juge. Il convient de suivre le libellé limpide de la disposition constitutionnelle (article 84). Par ailleurs, ce même article 84 précise également, contrairement à la version actuelle et au projet de nouvelle version de l'article 7(1), que « toute pression exercée sur le juge [...] est [...] passible de sanctions prévues par la loi » et reflète mieux la recommandation faite par le Comité des Ministres : « [l]a loi devrait prévoir des sanctions à l'encontre des personnes cherchant à influencer les juges de manière induite »<sup>6</sup>.

## **B. La Cour suprême**

### **1. Nombre de juges à la Cour suprême (projet d'article 15(1))**

17. La version actuelle de l'article 15(1) confère à la plénière de la Cour suprême le pouvoir de définir le nombre de juges de la Cour suprême, alors que l'article 90 de la Constitution prévoit que ces juges sont élus pour une période d'au moins 10 ans par le Parlement, sur proposition du Président géorgien<sup>7</sup>. Les juges de la Cour suprême sont actuellement au nombre de 14. Le projet d'article 15(1) fixe leur nombre à un minimum de 28 juges et habilite la Cour réunie en plénière à recommander au Président géorgien, en motivant cette recommandation, les candidats choisis pour occuper ces postes vacants ; cette augmentation du nombre de juges permettra de faire face à toute augmentation de la charge de travail et d'éviter tout retard de la procédure judiciaire. Le Président géorgien présente ces candidats au Parlement et propose leur élection à la fonction de juge à la Cour suprême.

18. Il ressort des réunions qui se sont déroulées à Tbilissi que cet amendement est sujet à controverse. Certains interlocuteurs ont jugé cet amendement positif, dans la mesure où il

---

<sup>4</sup> Dans le même esprit, la Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités prévoit dans son point 5 que « les juges devraient être absolument libres de statuer impartialement sur les affaires, conformément à la loi et à leur appréciation des faits ». Voir également les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature de 1985 (Point 2 – Indépendance de la magistrature) et les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire de 2002, point 1.1 (indépendance).

<sup>5</sup> « *Le juge exerce ses activités de manière indépendante et se conforme uniquement à la Constitution et à la législation. Toute pression exercée sur le juge ou toute ingérence commise dans ses activités en vue d'influer sur sa prise de décision est interdite et passible de sanctions prévues par la loi* ».

<sup>6</sup> Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres, paragraphe 14. Voir également la Recommandation n° R (1994)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, adoptée par le Comité des Ministres le 13 octobre 1993, Principe I.2.d).

<sup>7</sup> Cette procédure de nomination a été critiquée par la Commission de Venise dans son Avis final sur le projet de loi portant modification de la Constitution géorgienne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 84e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010) (CDL-AD(2010)028), paragraphe 86-87 (en anglais uniquement). La Commission y recommandait l'inamovibilité à vie des juges de la Cour suprême ; elle a également estimé que le fait que tous les juges de la Cour suprême soient nommés sur proposition du Président de la République n'était pas un moyen satisfaisant de garantir leur indépendance et qu'il était préférable de transférer le droit de proposer des candidats au Conseil supérieur de la magistrature.

CDL-AD(2014)031

fallait prendre des mesures pour prévenir tout retard excessif de la procédure<sup>8</sup> ; mais d'autres ont affirmé que le nombre des juges de la Cour suprême devait être fixé par la Constitution, afin que le Parlement ne puisse le modifier facilement et porter ainsi atteinte à l'indépendance de la justice. Le président de la Cour suprême a estimé que la charge de travail actuelle de la Cour ne justifiait pas une augmentation de 100 % du nombre de ses juges.

19. La Commission de Venise et la Direction considèrent que l'organe compétent pour apprécier en dernier ressort le nombre de juges de la Cour suprême et la nécessité de son augmentation est habituellement le législateur ou le Conseil supérieur de la magistrature, étant entendu que ce choix dépend notamment de la disponibilité des moyens budgétaires, qu'il n'appartient pas aux juges de la Cour suprême d'apprécier. Elles recommandent néanmoins vivement au législateur de tenir compte de l'avis de la Cour suprême au cours du processus législatif, afin que le législateur puisse procéder à une évaluation exacte des besoins<sup>9</sup>.

20. La Commission de Venise et la Direction observent toutefois que, bien que le projet d'amendement limite la capacité actuelle de la Cour suprême à fixer le nombre de juges, il lui laisse un pouvoir d'initiative important dans ce processus, puisque la première évaluation des besoins d'augmentation de ce nombre est faite par la Cour suprême, qui soumet ensuite un certain nombre de candidats au Président géorgien, en y joignant une « recommandation motivée ».

21. La place importante qu'occupe la Cour suprême dans le système proposé impose de prévoir certaines garanties, afin d'éviter d'éventuels conflits entre les trois pouvoirs qui prennent part à la procédure. Ainsi, lorsque, soit le Président géorgien ne propose pas au Parlement le nombre de candidats recommandé par la Cour suprême, soit cette dernière refuse de présenter des candidats au Président, alors même que le Parlement souhaite augmenter leur nombre, ou présente moins de candidats que ce que souhaite le Parlement, ce dernier ne pourra pas user de son pouvoir d'augmenter le nombre de juges ni, plus généralement, de sa faculté d'ajuster aux besoins le nombre de juges de la Cour suprême, malgré sa capacité première à évaluer les moyens budgétaires<sup>10</sup>.

22. Il est vrai que ni l'article 90 de la Constitution, ni le projet d'article 15(1) de la loi organique n'empêche le Parlement d'élire moins de juges que le nombre proposé par la Cour suprême puis par le Président, en se fondant sur sa propre évaluation des moyens budgétaires. Mais ce point n'est pas clairement défini dans le projet de loi ni dans la Constitution. Afin de remédier à ce problème, à l'article 90 de la Constitution doit être modifié dans le sens des recommandations formulées dans l'Avis Final sur le Projet de Loi Portant Modification de la Constitution géorgienne<sup>11</sup>.

23. La Commission de Venise et la Direction recommandent que le projet d'amendement prévoie certaines garanties pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts entre les trois pouvoirs qui participent à la procédure. À cet égard, il convient de tenir compte du fait que le législateur est mieux à même d'évaluer les implications financières d'une augmentation du nombre de juges et les moyens budgétaires disponibles.

---

<sup>8</sup> Lors de la rencontre des représentants du Conseil supérieur de la magistrature, il a également été souligné que l'accord d'association signé par la Géorgie et l'Union européenne exigeait la prise de mesures pour lutter contre le retard excessif des procédures judiciaires.

<sup>9</sup> Voir le point 9 de la Magna Carta des juges du Conseil consultatif de juges européens (principes fondamentaux), Strasbourg, 17 novembre 2010, qui précise que « [l]e pouvoir judiciaire doit être impliqué dans toutes les décisions qui affectent l'exercice des fonctions judiciaires (organisation des tribunaux, procédures, autres législations) ».

<sup>10</sup> Indépendamment de sa faculté de modifier le nombre minimum de juges de l'article (15)1 de la loi organique, chaque fois que le besoin de l'augmenter se fait sentir.

<sup>11</sup> CDL-AD(2010)028, paragraphes 86 à 87.

## **2. Composition de la Cour suprême réunie en plénière (projet d'article 18(1))**

24. Le projet d'amendement propose de supprimer les présidents de cour d'appel de la composition de la plénière<sup>12</sup>. La Commission de Venise et la Direction jugent cet amendement positif, car elles ne voient aucune raison à la présence des présidents de cour d'appel lors des sessions en plénière de la Cour suprême.

25. Le projet d'article semble, du moins dans sa traduction en anglais, utiliser le terme de « président(e) » de la Cour suprême au lieu de celui de « président », qui figure dans le texte actuellement en vigueur. Cette modification est la bienvenue si cette terminologie neutre figure bien dans la version originale du projet d'article. Mais il convient alors d'employer la même terminologie neutre dans le reste de l'article et de désigner le premier vice-président par le terme « premier/première vice-président(e) ».

## **3. Révocation d'un membre de la chambre disciplinaire de la Cour suprême (projet d'article 19(2))**

26. D'après ce projet d'article, « un membre de la chambre disciplinaire peut être révoqué par le président de la Cour suprême, avec le consentement de la Cour suprême réunie en plénière ». La Commission de Venise et la Direction observent que le président de la Cour suprême est également président du Conseil supérieur de la magistrature<sup>13</sup> et exerce notamment à ce titre des compétences disciplinaires. Le projet d'article 19 (2) confère encore au président une attribution supplémentaire dans le même domaine et cette somme de pouvoirs conférés à une même fonction/personne est préoccupante.

27. La fonction de membre de la chambre disciplinaire correspond à la fonction judiciaire classique d'un juge à la Cour suprême (c'est-à-dire l'administration de la justice dans l'un des domaines du droit) et revêt une importance similaire à celle des attributions judiciaires habituelles. Il est donc difficile de comprendre ce qui justifie la présence d'une disposition particulière sur la révocation d'un membre de la chambre disciplinaire. Il est entendu que le fait de démettre de ses fonctions particulières un membre de la chambre disciplinaire ne signifie pas le démettre de sa fonction de juge à la Cour suprême. Mais compte tenu des fonctions constitutionnelles du président de la Cour suprême, ce système semble poser problème au regard du principe de l'indépendance du juge. Comme le membre de la chambre disciplinaire est un juge, sa révocation peut uniquement être la conséquence de l'engagement de son éventuelle responsabilité disciplinaire.

28. Enfin, bien que le consentement de la Cour suprême réunie en plénière soit indispensable à cette révocation, une décision prise à la majorité simple n'offre pas de garantie suffisante de l'indépendance du juge et il convient de la renforcer (c'est-à-dire de passer à une majorité qualifiée).

29. Le projet d'amendement ne définit aucun critère ni aucune procédure de révocation, qui permettrait au juge de réfuter toute allégation. La Commission de Venise et la Direction recommandent la suppression de cette disposition. Toute révocation devrait être soumise à des critères clairs et objectifs fixés dans le projet d'article et faire l'objet d'une procédure transparente.

---

<sup>12</sup> Selon la version actuelle de cet article, la Cour suprême réunie en plénière se compose du président de la Cour suprême, du premier vice-président et des vice-présidents de la Cour suprême, des membres de la Cour suprême et des présidents de cour d'appel.

<sup>13</sup> Article 86<sup>1</sup> (2) de la Constitution et article 47(2) de la loi organique relative aux juridictions de droit commun.

**C. Nomination des juges pour une durée déterminée – périodes probatoires (projet d'articles 23(5), 23(6), 30(4), 32(1), 37(1) et 44(3))**

30. La Commission de Venise et la Direction observent que les articles susmentionnés semblent évoquer la nomination de juges pour une durée déterminée ; c'est notamment le cas du projet d'article 23(6), libellé comme suit : « *à moins qu'un juge ne soit nommé pour une durée indéterminée, il/elle est nommé(e) président(e)/vice-président(e) [de la cour d'appel] pendant la durée de ses fonctions* ». Dans son Avis final sur le projet de loi constitutionnelle portant modification de la Constitution géorgienne, la Commission de Venise a vivement critiqué les périodes probatoires mises en place pour les juges par l'article 86, alinéa 2, de la Constitution et a recommandé de supprimer la proposition d'une période d'essai pour les juges<sup>14</sup>.

31. La Commission de Venise et la Direction déplorent que, malgré les vives critiques qu'elles ont formulées au nom du principe de l'indépendance de la justice, la période probatoire prévue pour les juges soit maintenue à l'article 86, alinéa 2, et qu'une période probatoire de trois ans avant leur nomination permanente soit également mise en place dans la loi organique relative aux juridictions de droit commun par l'ajout de l'alinéa 4<sup>1-3</sup> à l'article 36, qui ne fait pas l'objet du présent amendement. Plusieurs projets d'articles de la loi organique mentionnent la nomination de juges pour une durée déterminée, comme le prévoient l'article 36 de la loi organique et l'article 86, alinéa 2, de la Constitution.

32. La Commission de Venise et la Direction réaffirment que la mise en place de périodes probatoires peut nuire à l'indépendance des juges, puisqu'ils peuvent avoir le sentiment de subir des pressions pour qu'ils statuent dans un sens précis<sup>15</sup>. Elles recommandent la suppression de la période d'essai (période probatoire) prévue pour les juges par la Constitution et la loi organique, ainsi que des périodes probatoires mentionnées dans le projet de loi. Pour pouvoir choisir des candidats qualifiés, on pourrait imaginer que les candidats à la fonction de juge assistent, en qualité de stagiaires, les magistrats du siège. Ils prépareraient les arrêts qui seraient adoptés sous l'autorité d'un juge permanent.

33. Enfin, il ressort du libellé de certains projets de dispositions, comme les projets d'article 23(5) ou 32(1)<sup>16</sup>, et des informations obtenues pendant la visite effectuée à Tbilissi qu'un juge nommé pour une période déterminée (probatoire) peut être élu président de juridiction, et donc exercer ses fonctions présidentielles sur des juges permanents. Or, il convient de tenir compte de la nature distincte des attributions d'un juge en période probatoire et d'un juge élu président de juridiction. Le fait de prévoir cette possibilité équivaldrait à donner aux juges et à l'opinion publique une fausse idée de l'importance accordée à des valeurs constitutionnelles telles que le principe de l'inamovibilité des juges. Par conséquent, si les périodes probatoires devaient être maintenues pour les juges dans l'ordre juridique géorgien, la Commission de Venise et la Direction recommandent de supprimer la possibilité pour un juge en période probatoire d'être élu président de juridiction.

---

<sup>14</sup> CDL-AD (2010)028, paragraphes 85 à 91. La Commission de Venise s'est montrée critique à l'égard de dispositions similaires dans d'autres ordres juridiques. Voir par exemple l'Avis sur les projets d'amendements constitutionnels relatifs à la réforme du système judiciaire dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », CDL-AD(2005)038, adopté par la Commission lors de sa 64e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005), paragraphes 22-29.

<sup>15</sup> CDL-AD(2010)028, *ibid.*

<sup>16</sup> « À moins qu'un juge ne soit nommé pour une durée indéterminée, il est nommé [président de cour ou de chambre] pendant la durée de ses fonctions ».

**D. Affectation/envoi en mission d'un juge auprès d'une autre juridiction (projet d'article 30(5) et 37<sup>1</sup> (3-6))**

34. Le projet d'article 30.5 autorise le Conseil supérieur de la magistrature, sur proposition du/de la président(e) d'une juridiction et afin d'éviter tout retard dans l'administration de la justice, d'affecter un juge auprès d'une autre juridiction pour qu'il y examine une affaire. Selon le projet d'article 37<sup>1</sup> (3), « *en cas de besoin, et si l'intérêt de la justice le commande, le Conseil supérieur de la magistrature peut prendre la décision motivée d'envoyer en mission, dans une juridiction, un juge qui exerce ses fonctions dans une juridiction voisine, sans son consentement* ».

35. Il convient de tenir compte des exigences de la Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres, qui prévoit dans son paragraphe 52 « [qu'un] juge ne devrait recevoir une nouvelle affectation ou se voir attribuer d'autres fonctions judiciaires sans y avoir consenti, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire ». La Charte européenne sur le statut des juges réaffirme cette position dans son article 3.4 et précise que le transfert d'un juge est uniquement possible en cas de sanction disciplinaire, de modification légale du système judiciaire ou dans le cadre d'une affectation provisoire destinée à renforcer une juridiction voisine, la durée maximale de cette affectation étant strictement limitée par la loi.

36. La Commission de Venise et la Direction considèrent par conséquent que cette affectation ou cet envoi en mission devrait uniquement être possible en fonction de critères rigoureux et clairement définis par la loi, par exemple le volume d'affaires de la juridiction d'accueil, le volume d'affaires de la juridiction d'origine et le volume d'affaires traitées par le juge concerné. Des critères aussi vagues que celui de « l'intérêt de la justice » prévu dans le projet d'article 37<sup>1</sup>(3) ne peuvent être considérés comme les « critères rigoureux » exigés par les normes précitées. Par ailleurs, il convient que la loi indique la durée maximale de l'affectation ou de la mission.

37. Afin d'éviter toute atteinte au principe de l'inamovibilité, il convient de mettre en place des conditions précises et une réglementation extrêmement claire et objective. À cet égard, l'article 37<sup>1</sup> (3), qui prévoit le tirage au sort du juge envoyé en mission, a le mérite d'éviter la prise d'une décision discrétionnaire, même si elle est inhabituelle.

38. Dans le cas où le tirage au sort serait maintenu, il convient de souligner que le projet d'article ne précise pas si ce procédé est utilisé uniquement lorsqu'aucun juge ne souhaite être transféré vers l'autre juridiction. Le projet d'article ne précise pas non plus dans quelle « juridiction voisine » le juge envoyé en mission est choisi et quels juges participent au tirage au sort (juridictions environnantes ou juridictions voisines ?).

39. En outre, le projet d'article 37<sup>1</sup>(3) prévoit que le juge tiré au sort ait la possibilité de « donner son avis par écrit sur sa mission ». Le projet d'article précise que cet avis est joint en annexe de la décision prise par le Conseil supérieur de la magistrature sur la mission du juge, mais ne donne aucun élément sur les effets de cet avis. Il n'indique pas si un nouveau tirage au sort est organisé lorsque le Conseil supérieur de la magistrature accepte l'avis du juge.

40. Enfin, le projet d'article 37<sup>1</sup>(6) prévoit qu'il peut être demandé, si nécessaire, au juge envoyé en mission dans une autre juridiction de continuer en même temps à exercer ses fonctions de juge dans sa juridiction d'origine. Cette possibilité semble irréaliste et le projet de disposition ne précise pas quelle est l'autorité compétente pour décider du caractère nécessaire de cette mesure. Il convient également de préciser comment la coordination sera assurée entre la charge de travail des deux postes occupés par le juge.

41. La Commission de Venise et la Direction réitèrent la nécessité de mettre en place des critères rigoureux et une réglementation extrêmement claire et objective dans ce domaine, eu égard au principe de l'inamovibilité des juges. Le projet de disposition devrait être modifié pour en renforcer la clarté et l'objectivité à la lumière des considérations susmentionnées.

42. Au cours des réunions organisées à Tbilissi, certaines personnes se sont inquiétées du non-respect, dans la pratique, de la spécialisation des juges pendant leur affectation ; il arrive fréquemment que des juges compétents en matière civile soient détachés auprès de chambres criminelles ou administratives et vice versa. Par ailleurs, la délégation a appris que, par le passé, des juges transférés dans un autre domaine du droit avaient fait l'objet de poursuites disciplinaires pour négligence. Au vu de ces préoccupations, la Commission de Venise et la Direction soulignent qu'il importe de respecter la spécialisation des juges lors de leur transfert et recommandent d'indiquer clairement cette exigence dans le projet de disposition.

43. Selon le projet d'article 37<sup>1</sup> (4), un même juge peut être envoyé en mission sans qu'il y consente à deux reprises seulement. Au cours des réunions organisées à Tbilissi, les représentants du Conseil supérieur de la magistrature ont proposé que ce transfert puisse uniquement avoir lieu une fois sans le consentement du juge. La Commission de Venise et la Direction souscrivent à ce point de vue, qui offre une meilleure garantie du respect du principe de l'inamovibilité.

44. Enfin, le juge devrait avoir la possibilité de déposer un recours contre cette affectation ou cet envoi en mission.

## **E. Nomination des juges (projets d'articles 34 à 35<sup>3</sup>)**

### **1. Remarques préliminaires**

45. Selon l'ensemble des documents internationaux relatifs au statut des juges, la sélection des juges et leur carrière ultérieure revêtent une importance capitale. La Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe<sup>17</sup> précise que les décisions relatives à la sélection et à la carrière des juges devraient se fonder sur des critères objectifs prédéfinis par la loi ou les autorités compétentes. Ces décisions devraient être prises en fonction du mérite, des qualifications, des compétences et des capacités requises pour statuer sur des affaires en appliquant la loi dans le respect de la dignité humaine.

46. Le Rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire (Partie I)<sup>18</sup> indique par ailleurs qu'« il importe [que pour les critères de nomination] les procédures soient transparentes et la pratique cohérente ». « Si le mérite doit être le critère prépondérant, la diversité des juges est un élément propre à accroître la confiance du public et sa reconnaissance du système judiciaire dans son ensemble. La magistrature n'est pas représentative, mais elle doit être ouverte et accessible à toutes les personnes qualifiées issues de l'ensemble des secteurs de la société »<sup>19</sup>.

47. La Commission de Venise et la Direction se félicitent du fait que les rédacteurs du texte aient eu l'intention de renforcer le degré de transparence de la sélection des juges, en permettant ainsi à la magistrature de se développer de manière professionnelle et indépendante. Toutefois, certaines solutions posent de sérieux problèmes de conformité

---

<sup>17</sup> Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (17 novembre 2010), paragraphes 44-45.

<sup>18</sup> Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 82e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010), paragraphes 23-27.

<sup>19</sup> *Ibid.* paragraphe 32. Voir également le Rapport sur les nominations judiciaires, adopté par la Commission de Venise lors de sa 70e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007), paragraphe 48.

avec les normes internationales relatives à la protection de la magistrature et des droits de l'homme.

## **2. Critères de nomination (projet d'article 35(12))**

48. Le projet de loi ne fixe pas de critères de nomination des juges<sup>20</sup>. Selon le projet d'article 35(12), « les modalités de concours et les critères de sélection des juges [...] sont définis par décision du Conseil supérieur de la magistrature ».

49. Au cours des réunions organisées à Tbilissi, plusieurs interlocuteurs de la société civile ont déploré que les critères de sélection des juges ne soient pas indiqués dans la loi, ce qui laisserait place à des considérations politiques dans la procédure de nomination.

50. Hormis la nouvelle possibilité de faire appel des décisions, prises par le Conseil supérieur de la magistrature, de refus d'une nomination (projet d'article 35<sup>3</sup> – voir les paragraphes 62-63 du présent avis), le projet de disposition n'offre pas suffisamment de garanties que, dans la pratique, les principes susmentionnés relatifs au système de sélection transparent et fondé sur le mérite seront pris en compte par le Conseil supérieur de la magistrature. La Commission de Venise et la Direction recommandent d'indiquer clairement les critères de sélection des juges dans le projet de disposition, afin de garantir que les compétences professionnelles, les capacités et l'intégrité des juges priment sur les considérations politiques dans le système de sélection.

## **3. Déclaration de patrimoine (projet d'article 35(6))**

51. Le projet d'article 35(6) impose aux candidats au poste de juge de déclarer leur patrimoine au Conseil supérieur de la magistrature et d'autoriser ce dernier à tenir compte des données qui y figurent lorsqu'il se prononce sur leur nomination. Premièrement, la déclaration de patrimoine d'un candidat n'est pas pertinente à ce stade, car seule l'augmentation du patrimoine d'un juge au cours de son mandat peut déclencher des investigations supplémentaires sur une éventuelle corruption. Cette déclaration pourrait également soulever la question d'une discrimination en raison du statut social, c'est-à-dire du statut patrimonial<sup>21</sup>. À cet égard, il convient d'accorder une attention particulière au projet d'article 35(9), qui dispose que l'égalité des candidats au poste de juge doit être garantie lors du concours, indépendamment de leur statut social, notamment.

52. En outre, le fait qu'une « unité structurelle » du Conseil supérieur de la magistrature puisse réunir des informations sur la situation financière des candidats (projet d'article 35<sup>1</sup>) pose également problème pour les mêmes raisons et pourrait porter atteinte au droit de tout citoyen d'exercer une fonction publique, garanti par l'article 29 de la Constitution géorgienne.

## **4. Recherche d'informations sur les candidats à la fonction de juge (projet d'article 351)**

53. Selon le projet d'article 35<sup>1</sup>(1), une « unité structurelle » du Conseil supérieur de la magistrature recherche des informations sur les candidats avant de procéder aux entretiens.

---

<sup>20</sup> À l'exception de l'article 34(1) de la loi organique, qui mentionne uniquement que « [le] ressortissant géorgien compétent âgé de 30 ans, diplômé en droit de l'enseignement supérieur et titulaire au moins d'un Master ou d'un diplôme universitaire/de l'enseignement supérieur équivalent, qui peut se prévaloir d'au moins cinq ans d'expérience professionnelle dans cette spécialité, maîtrise la langue officielle, a réussi le concours de juge, a suivi jusqu'à son terme l'intégralité de la formation dispensée par l'École supérieure de la magistrature et figure sur la liste des juges stagiaires peut être nommé (élu) juge ».

<sup>21</sup> Selon le paragraphe 44 de la Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres, « [t]oute forme de discrimination à l'encontre des juges ou candidats à une fonction judiciaire, fondée notamment sur [...] la fortune [...] ou toute autre situation, devrait être bannie ». Voir, dans le même esprit, le point 10 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature de 1985.

CDL-AD(2014)031

L'alinéa 5 de ce projet d'article autorise l'unité structurelle à contacter les répondants des candidats, leurs anciens employés et collègues, l'administration et les professeurs de leurs établissements, les établissements bancaires et autres institutions financières, ainsi que « les services susceptibles de conserver des informations sur les condamnations, infractions administratives et disciplinaires et litiges antérieurs des candidats ».

54. Premièrement, de manière générale, le fait de procéder à des investigations sur un aussi large éventail d'aspects, y compris la situation financière des candidats, va au-delà de la recherche d'informations sur les compétences professionnelles des candidats et risque de porter atteinte à leur droit au respect de la vie privée. À cet égard, rien ne semble justifier l'accès illimité ni un quelconque accès aux établissements bancaires ou autres institutions financières.

55. L'unité structurelle du Conseil supérieur de la magistrature prévue à l'article 35<sup>1</sup>(1) semble être un service d'investigation dont les pouvoirs discrétionnaires sont extrêmement étendus. Elle est totalement libre de rechercher toutes les informations possibles sur les candidats, pratiquement sans aucune restriction, dans la mesure où le candidat consent à ce qu'elle use de ces pouvoirs de recherche, y compris pour la recherche d'informations à caractère personnel (projet d'article 35(4)). En premier lieu, le projet de loi ne précise en rien quelle sera la composition de l'unité structurelle du Conseil supérieur de la magistrature et ses méthodes de travail. Le traitement d'informations extrêmement confidentielles impose que la législation fixe des exigences particulières à l'égard des membres de cette unité et précise les conditions de leur nomination/sélection par le Conseil supérieur de la magistrature.

56. Deuxièmement, bien que le consentement des candidats soit nécessaire pour que « l'unité structurelle » du Conseil supérieur de la magistrature ait accès à leurs informations à caractère personnel, il semble impossible dans la pratique qu'un candidat refuse de donner son consentement.

57. Les informations relatives aux candidats réunies à l'issue de ces recherches sont confidentielles (projet d'article 35<sup>1</sup>(4)), ce qui est une bonne chose. Mais le droit d'accès du candidat à son dossier est réglé de manière assez floue par le projet d'article 35<sup>1</sup>(10). Le candidat peut, par exemple, avoir accès à son dossier cinq jours au moins avant son entretien, mais le projet de disposition ne précise pas s'il peut également y avoir accès à l'issue de l'entretien. Dans le cas contraire, cette restriction peut être considérée comme une atteinte au droit au respect de la vie privée (accès aux données à caractère personnel) et devrait se justifier par la poursuite d'un but légitime et par son caractère « nécessaire » dans une société démocratique, au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

58. Le projet d'article 35<sup>1</sup>(11) prévoit que le candidat peut demander au Conseil supérieur de la magistrature l'annulation des informations réunies sur son compte. Le projet de disposition ne précise pas les conséquences de cette demande ; il n'indique pas si cette annulation signifie la suppression des informations ou si elle doit s'entendre comme le simple enregistrement de l'opposition du candidat aux informations recueillies.

59. Selon l'article 35<sup>1</sup>(12), les informations relatives aux candidats sont conservées pendant au moins cinq ans. La Commission de Venise et la Direction ignorent pourquoi ces informations doivent être conservées une fois la procédure de sélection achevée. En tout état de cause, une période maximale de conservation des données, inférieure à cinq ans, devrait être prévue par le projet de disposition.

## **5. Dépôt d'un recours contre la décision, prise par le Conseil supérieur de la magistrature, de refus de la nomination (projet d'article 35<sup>3</sup>)**

60. Le projet de disposition permet à « l'intéressé » de contester la décision de refus de nomination. Cet « intéressé » semble être le candidat dont la candidature a été refusée. Cette faculté est conforme au paragraphe 48 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres, selon lequel « un candidat non retenu devrait avoir le droit d'introduire un recours contre la décision ou, tout au moins, la procédure y ayant conduit ». Mais le projet de disposition semble prévoir des possibilités limitées, qui excluent qu'un candidat écarté conteste le fait d'avoir retenu au terme de la sélection un autre candidat. Au cours des réunions organisées à Tbilissi, les représentants du Conseil supérieur de la magistrature ont souligné l'ambiguïté du terme « intéressé » et ont estimé que sa signification devait être précisée dans la pratique. Or, les critères d'une contestation en justice de ces décisions du Conseil supérieur de la magistrature devraient être définis par la loi, et non par la pratique.

61. Par ailleurs, le projet de disposition ne précise pas quelle est la juridiction compétente pour connaître des recours déposés contre un refus de nomination décidé par le Conseil supérieur de la magistrature. Au cours des réunions organisées à Tbilissi, la délégation a appris que ces recours pouvaient être déposés devant les juridictions de droit commun. Si tel est le cas, il est recommandé de l'indiquer clairement dans le projet de disposition.

### **F. Promotion des juges (projet d'article 41(1) et projet d'article 37)**

62. Le projet d'article 41(1) indique que les critères de promotion des juges sont élaborés par le Conseil supérieur de la magistrature. Compte tenu de l'importance de cette question, les critères de promotion des juges devraient être précisés par le projet de loi.

63. De plus, le projet d'article 37 prévoit la possibilité de nommer un juge auprès d'une instance supérieure sans concours, s'il a exercé la fonction de juge dans un tribunal d'instance pendant cinq ans au moins selon le projet d'article 41(1). Mais l'article 41(2) de la loi organique indique qu'un juge peut être nommé avant le terme du délai fixé à l'alinéa 1 (cinq ans), s'il a contribué de manière particulière à l'élaboration du droit, à la formulation d'une pratique judiciaire uniforme et à l'administration rapide et efficace de la justice ou s'il a démontré de hautes compétences judiciaires dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. Ces dispositions confèrent au Conseil supérieur de la magistrature un pouvoir discrétionnaire excessif de promotion des juges sans concours, si l'on considère que ce même Conseil supérieur de la magistrature élabore également les critères de promotion applicables à une promotion classique (voir le paragraphe 62 ci-dessus). Le projet de loi prévoit donc deux procédures distinctes de promotion des juges : avec et sans concours. Dans la première procédure, le Conseil supérieur, en vertu du projet d'article 41(1), élabore lui-même les critères de promotion et, dans la seconde procédure (sans concours), le Conseil supérieur détermine si le juge a contribué de manière particulière à l'élaboration du droit, conformément à l'article 42(2).

64. La Commission de Venise et la Direction considèrent que le concours devrait être la règle applicable à toute promotion des juges, afin de prévenir tout abus. Par ailleurs, la procédure de promotion sans concours risque de nuire au développement de la procédure normale de promotion et de ses critères, qui doivent être définis par le Conseil supérieur de la magistrature, comme l'exige l'article 41(1) de la loi organique.

65. La Commission de Venise et la Direction recommandent aux autorités de reconsidérer la procédure de promotion sans concours et, si elle est maintenue dans le projet de loi, d'indiquer clairement dans ce dernier qu'elle revêt un caractère exceptionnel.

## **G. Juges de réserve (projet d'article 44)**

66. Plusieurs articles du projet de loi mentionnent la catégorie des « juges de réserve ». La fonction de juge de réserve a été discutée lors des réunions organisées à Tbilissi. D'après ces entretiens, en vertu de l'article 44(1) de la loi organique relative aux juridictions de droit commun, en cas de suppression d'une juridiction ou lorsque le poste du juge est supprimé, il peut être affecté, avec son consentement écrit préalable, auprès d'une juridiction correspondante ou inférieure. Selon le projet d'article 44(2) et sa version actuelle, si le juge n'est pas affecté auprès d'une autre juridiction pour y exercer ses fonctions ou s'il refuse cette affectation, il est révoqué et mis en réserve, avec son consentement écrit préalable, conformément au projet d'article 44(2).

67. Si un poste est vacant au sein du tribunal d'instance ou si le volume des affaires pendantes connaît une forte augmentation, les juges de réserve peuvent se voir proposer d'exercer leurs fonctions.

68. Au cours de la visite à Tbilissi, les rapporteurs ont appris que les juges de réserve n'avaient pas la possibilité d'exercer d'autres fonctions et que leur salaire représentait uniquement 1/10 du salaire complet d'un juge. Par ailleurs, la manière d'aborder cette catégorie est assez confuse et manque de structure ; le statut des juges de réserve ne leur garantit pratiquement aucune sécurité. En outre, il est indispensable de déterminer clairement le rôle de ces juges, car le juge de réserve peut également être rayé de la liste de réserve à titre de sanction disciplinaire.

69. D'autre part, la formule « comme le prévoit la législation géorgienne » du projet d'article 44(2) à propos de la procédure de mise en réserve est incompatible avec le principe de sécurité juridique. Si cette législation existe, il importe que la loi indique clairement de quelle disposition il s'agit et qu'elle ne se contente pas de l'évoquer de manière vague.

70. Compte tenu de ces éléments, la Commission de Venise et la Direction recommandent la suppression de cette catégorie de juges du projet de loi.

## **H. Conseil supérieur de la magistrature**

### **1. Révocation d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature (projet d'article 48(2))**

71. Le projet d'article 48(2) prévoit que les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont révoqués par le Parlement, la Conférence des juges<sup>22</sup> ou le Président. Selon ce même projet de disposition, en présence de l'un des motifs de révocation fixés par l'article 48(1)(h-k) de la loi organique<sup>23</sup>, le Parlement géorgien ou la Conférence des juges décide par un vote de mettre fin aux fonctions d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature.

72. Premièrement, la Commission de Venise et la Direction observent que les autorités indiquées dans le projet d'article sont également, en vertu de l'article 47(2) de la loi organique, les autorités qui nomment les membres du Conseil supérieur de la magistrature. Il semble que ce projet de disposition s'explique par l'idée que l'autorité publique chargée de nommer le titulaire d'un poste doit également être compétente pour le révoquer. Mais les

---

<sup>22</sup> En vertu de l'article 63 de la loi organique relative aux juridictions de droit commun, la Conférence des juges est un organe autonome des juges de juridictions géorgiennes de droit commun. Elle se compose des juges de la Cour suprême, des cours d'appel et des tribunaux d'instance. La Conférence des juges protège et renforce l'indépendance de la magistrature, œuvre pour que les justiciables aient davantage confiance et foi en les tribunaux et améliore la réputation des juges.

<sup>23</sup> C'est-à-dire « l'incapacité d'exercer ses fonctions pendant plus de quatre mois par an, le fait de ne pas s'acquitter ou de mal s'acquitter de sa mission de façon généralisée, le fait d'exercer une fonction incompatible ou de se lancer dans des activités incompatibles, le fait d'être nommé ou élu membre d'un organisme non autorisé ou en violation de la procédure prévue par la présente loi ».

garanties dont est assortie la révocation du titulaire d'un poste doivent être plus importantes que celles qui accompagnent sa nomination. Il est notamment primordial que la révocation pour infraction commise par le titulaire d'un poste fasse l'objet d'une enquête menée par une instance indépendante et non pas un organe politique, comme le Parlement ou le Président. Il appartient à ces instances ou juridictions indépendantes de décider si les allégations portées à l'encontre du titulaire du poste sont fondées. En conséquence, c'est leur décision, et non la décision d'un organe politique, qui doit aboutir à la révocation. Il convient de distinguer cette dernière du vote de défiance par lequel le Parlement peut se prononcer contre certains hauts responsables de l'État, comme les ministres, qui sont politiquement responsables. Le vote de défiance n'est pas une solution indiquée pour les fonctionnaires de la justice, qui ne sont pas politiquement responsables devant un organe représentatif<sup>24</sup>.

73. Deuxièmement, bien que le projet d'article mentionne le Président géorgien parmi les autorités compétentes pour révoquer les membres du Conseil supérieur de la magistrature (première phrase), la procédure indiquée dans le reste de ce projet concerne uniquement le vote de défiance exprimé par le Parlement ou la Conférence des juges pour les motifs énoncés à l'article 48(1)(h-k) (voir la note de bas de page 24). Le projet de disposition ne prévoit pas de procédure ou de motif qui permette au Président de révoquer un membre du Conseil supérieur de la magistrature.

74. La Commission de Venise et la Direction recommandent que, en cas de maintien du projet d'article, celui-ci comporte des dispositions claires, conformes aux normes applicables, sur la procédure de révocation d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature par le Président et sur les motifs pour lesquels cette décision de révocation peut être prise par le Président. Il importe que les motifs de révocation soient définis par une instance indépendante et qu'un organe politique n'ait aucune latitude en la matière.

## **2. Site Web du Conseil supérieur de la magistrature (projet d'article 49(1))**

75. Les projets d'article 49(1)<sup>j1</sup> et 49(1)<sup>j2</sup> prévoient que diverses informations sur les décisions prises, la modification de la composition du Conseil supérieur de la magistrature, les concours annoncés et les sessions et ordres du jour du Conseil supérieur de la magistrature soient postées sur son site Web. La Commission de Venise et la Direction se félicitent de cette évolution, qu'elles jugent positive sur le plan de la transparence. L'article 49 de la loi organique porte sur les compétences du Conseil supérieur de la magistrature, alors que le fait de poster des informations sur son site Web relève plutôt de la procédure et ne devrait pas être énuméré au nombre des compétences du Conseil supérieur. Si le fait de poster des informations sur le site Web relève des attributions du secrétaire du Conseil supérieur de la magistrature, la Commission de Venise et la Direction recommandent de déplacer ces dispositions (les projets d'article 49(1)<sup>j1</sup> et 49(1)<sup>j2</sup>) à l'article 51 de la loi organique.

### **I. Répartition automatique des affaires (projet d'article 58<sup>1</sup>)**

76. Le projet de loi abroge, dans son article 3, la loi relative à la répartition des affaires et à l'attribution de compétences à d'autres juges de juridictions de droit commun et règle la répartition des affaires dans le nouvel article 58<sup>1</sup>. En vertu de ce projet de disposition, « les affaires sont réparties entre les juges des tribunaux d'instance et des cours d'appel de manière automatique, par ordre d'arrivée, c'est-à-dire en fonction de leur ordre d'arrivée et de l'ordre de succession des juges ».

77. Au cours des réunions organisées à Tbilissi, les représentants d'une association de juges ont fait part de leurs doutes quant au respect du principe de l'objectivité de la répartition, par les présidents de tribunaux, des affaires entre les juges dans le système

---

<sup>24</sup> CDL-AD (2014)041 *Opinion on the Draft amendments to the Law on the High Judicial Council of Serbia.*

actuellement en vigueur et se sont félicités de ce projet de disposition, qu'ils considèrent comme une mesure positive pour garantir l'indépendance interne des magistrats.

78. La Commission de Venise et la Direction rappellent à cet égard que, selon la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres, « la répartition des affaires au sein d'un tribunal devrait obéir à des critères objectifs préétablis, de manière à garantir le droit à un juge indépendant et impartial. Elle ne devrait pas être influencée par les souhaits d'une partie à l'affaire ni de toute autre personne concernée par l'issue de cette affaire ». La Commission de Venise et la Direction rappellent également que le pouvoir de répartir les affaires entre les juges conféré aux présidents de juridictions revêt un caractère discrétionnaire, qui peut être utilisé à mauvais escient pour faire pression sur les juges, en leur confiant un volume d'affaires excessif ou en leur attribuant uniquement des affaires sans grand intérêt<sup>25</sup>. Sur la base de ces principes, la Commission de Venise et la Direction se félicitent de l'insertion du système de répartition des affaires dans la loi relative aux juridictions de droit commun, et non dans une loi distincte, car cette démarche contribue à clarifier le texte.

79. Toutefois, le projet d'article 58<sup>1</sup> est très court et prévoit uniquement la répartition des affaires par système électronique. La loi en vigueur relative à la répartition des affaires et à l'attribution de compétences à d'autres juges de juridictions de droit commun (qui est abrogée par le projet de loi) comporte, dans ses articles 4 à 9, des dispositions techniques détaillées sur les modalités de répartition des affaires. Ces dispositions détaillées n'existent pas dans le projet d'article 58<sup>1</sup>, qui ne précise pas le mode de fonctionnement du système électronique dans la pratique. De plus, l'alinéa 2 de ce même article, qui règle la répartition des affaires en cas d'indisponibilité provisoire du système électronique, est également libellé de manière très concise et ne donne pas de précision sur la répartition des affaires lorsque le système électronique est en panne.

80. La Commission de Venise et la Direction rappellent que, lorsque les affaires sont réparties par système électronique, les dispositions relatives à son fonctionnement doivent être claires et leur respect devrait pouvoir être vérifié. Idéalement, cette répartition devrait faire l'objet d'un contrôle<sup>26</sup>. L'absence de semblable disposition pourrait aisément entraîner des abus susceptibles de nuire à l'indépendance interne des magistrats. C'est la raison pour laquelle il est recommandé de prévoir, dans le projet de loi, des dispositions précises sur le fonctionnement du système électronique et le contrôle de la répartition des affaires. Il convient également de modifier les dispositions de l'alinéa 2 du projet d'article sur la répartition des affaires en cas de panne du système électronique, afin de fournir toutes les indications techniques nécessaires, comme c'est le cas dans la loi relative à la répartition des affaires actuellement en vigueur (articles 4 à 9).

## **J. Présidents de juridiction (cour d'appel et tribunal d'instance)**

### **1. Nomination des présidents de cour d'appel et de tribunal d'instance (respectivement projet d'article 23 (6) et projet d'article 32(1))**

81. Selon le projet d'article 23(6) et le projet d'article 32(1), le président de cour d'appel et le président de tribunal d'instance « sont élus à bulletin secret par les juges de leur propre juridiction et choisis en leur sein pour un mandat de trois ans ». Dans le système actuel, le président de cour d'appel est nommé, par le Conseil supérieur de la magistrature, parmi les présidents de chambre et de chambre d'instruction pour un mandat de cinq ans. Le président du tribunal d'instance est nommé, par le Conseil supérieur de la magistrature, parmi les juges de la juridiction concernée [...] pour un mandat de cinq ans.

---

<sup>25</sup> Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I, paragraphes 79-81.

<sup>26</sup> *Ibid.*, fin du paragraphe 80.

CDL-AD(2014)031

82. Le projet de loi introduit donc deux nouveautés principales dans le système de nomination actuelle des présidents de tribunal d'instance et de cour d'appel : l'autorité chargée de la nomination des présidents de juridictions n'est plus le Conseil supérieur de la magistrature et leur mandat est de trois ans, au lieu de cinq ans dans le système actuel.

***i. Autorités chargées de la nomination***

83. Au cours de la visite à Tbilissi, la délégation de la Commission de Venise et de la DDH ont recueilli des réactions positives de la part des diverses parties prenantes à propos du système proposé pour l'élection des présidents de juridictions, qui est perçu comme une importante avancée en direction d'une garantie supplémentaire de l'indépendance interne des magistrats, compte tenu du pouvoir important dont jouissent les présidents de juridiction en Géorgie. Les ONG locales ont, quant à elles, critiqué le système actuel de l'élection des présidents de juridiction par le Conseil supérieur de la magistrature et ont indiqué à la délégation que l'élection à bulletin secret avait été recommandée par ces mêmes ONG et dûment prise en compte par le ministre de la Justice lors de l'élaboration du projet de loi.

84. La Commission de Venise et la Direction se félicitent du système proposé de l'élection à bulletin secret des présidents de juridiction par les juges de la juridiction concernée, qui est conforme aux exigences du principe de l'indépendance interne des magistrats<sup>27</sup>, ainsi que de l'information selon laquelle les observations formulées à ce sujet par la société civile ont été prises en compte par les autorités.

***ii. Limitation de la durée du mandat des présidents de juridiction***

85. Le mandat des présidents de juridiction, qui est de cinq ans à l'heure actuelle, est réduit à trois ans dans le projet de loi.

86. La limitation du mandat de président de juridiction est généralement considérée par la Commission de Venise comme un moyen de garantir l'indépendance interne de la magistrature. La Commission avait fait remarquer par le passé que l'influence que les présidents de juridiction étaient susceptibles d'exercer sur un juge pouvait être atténuée par des dispositions et des principes qui interdisent d'exercer des pressions sur un juge, mais également par la limitation du mandat de ces présidents<sup>28</sup>. À cet égard, la limitation du mandat des présidents semble offrir une garantie d'indépendance lorsque les autorités administratives exercent une influence décisive sur la procédure de nomination des présidents. En pareil cas, selon la Commission de Venise, les nominations devraient être faites pour un mandat à durée déterminée, dont le renouvellement éventuel devrait être limité. L'influence des présidents peut en effet croître lorsqu'ils restent en fonction longtemps et les mandats renouvelables risquent également de compromettre leur indépendance, puisque leur désir d'être nommés une nouvelle fois par l'exécutif peut, à un moment donné, influencer sur leur action<sup>29</sup>.

87. Dans leur avis conjoint sur les projets d'amendements à la Constitution géorgienne<sup>30</sup>, compte tenu du fait que les présidents de juridiction étaient nommés par le Président, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE recommandaient de préciser la durée du mandat des présidents.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, paragraphe 68 et suivants.

<sup>28</sup> CDL-AD(2014)021 *Opinion on the Draft law on Introducing amendments and addenda to the Judicial Code of Armenia (Term of Office of Court Presidents)*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 99<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 juin 2014).

<sup>29</sup> CDL-AD(2011)012 *Joint opinion on the constitutional law on the judicial system and status of judges of Kazakhstan*, paragraphe 42.

<sup>30</sup> CDL-AD(2005)003 *Joint opinion on a proposal for a Constitutional Law on changes and amendments to the Constitution of Georgia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR* (Venise, 3-4 décembre 2004), paragraphe 105.

88. Toutefois, un mandat court risque d'empêcher les présidents de juridiction d'exercer une direction efficace et de veiller à l'organisation solide et efficace de leur tribunal.

89. C'est pourquoi, lorsqu'elle apprécie la limitation de la durée du mandat des présidents de juridiction, la Commission de Venise recherche un juste équilibre entre, d'une part, l'exigence d'indépendance interne de la magistrature et, d'autre part, l'exigence d'une organisation solide et efficace des tribunaux, le critère déterminant étant celui de l'influence exercée par l'exécutif dans la procédure de nomination des présidents de juridiction<sup>31</sup>.

90. Il convient de noter dans le cadre du présent avis que le projet de loi et les dispositions actuellement en vigueur ne précisent pas si les présidents de juridiction peuvent être nommés une nouvelle fois. Il est recommandé d'exclure du projet de loi toute possibilité de nommer immédiatement un président une nouvelle fois. En outre, comme nous l'avons vu plus haut, la nomination des présidents de juridiction par les juges de la même juridiction offre une meilleure garantie d'indépendance que le système actuel, où les présidents sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature. Mais la Commission de Venise et la Direction ne voient pas ce qui justifie la réduction de la durée du mandat des présidents de juridiction, actuellement de cinq ans, à trois ans dans le projet de loi. Avec le nouveau système proposé de nomination, qui garantit une meilleure indépendance interne, les présidents de juridiction pourraient au contraire exercer un plus long mandat, qui assurerait une organisation solide et efficace des tribunaux.

91. Compte tenu du système proposé de nomination des présidents des tribunaux, leur mandat de trois ans semble assez court. La Commission et la Direction recommandent par conséquent l'extension du mandat des présidents de juridiction.

92. Enfin, à la lumière du principe d'inamovibilité des juges, il est primordial que le projet de disposition précise clairement que, lorsque le mandat du juge nommé président de juridiction arrive à son terme, cette situation n'a aucune incidence sur son poste de juge<sup>32</sup>.

## **2. Attributions du président de tribunal d'instance (projet d'article 32(3))**

93. Selon le projet d'article 35(3), le président d'un tribunal d'instance « prend des mesures pour remédier aux raisons systémiques du retard des procédures qui relèvent de sa compétence ». L'application de cette disposition est délicate, car « la question de l'indépendance interne se pose non seulement entre les juges [...], mais aussi entre le président ou le présidium d'un tribunal et les autres juges de ce tribunal [...] »<sup>33</sup>. Il s'ensuit que la compétence du président du tribunal devrait être d'ordre purement administratif et ne devrait pas interférer avec les fonctions judiciaires des juges.

94. Le projet d'article 32(3) g) donne au président la possibilité de prendre des mesures définies par la « législation procédurale » à l'encontre d'un auteur d'infraction qui trouble l'ordre en salle d'audience, commet un outrage à la cour ou perturbe le fonctionnement normal du tribunal<sup>34</sup>. Cette disposition devrait être réaménagée de manière à préciser que les mesures particulières prévues par la « législation procédurale » peuvent être appliquées

---

<sup>31</sup> La Commission a récemment examiné cette question à propos de l'Arménie (CDL-AD(2014)021) où, selon le projet d'amendements au Code de procédure judiciaire arménien, les présidents de juridiction sont élus par le Conseil supérieur de la magistrature parmi les juges de la juridiction concernée, puis proposés au Président de la république, qui peut accepter ou rejeter cette proposition. À cet égard, la Commission a estimé que, bien que le mandat proposé de quatre ans ne soit pas incompatible avec les normes européennes relatives à l'indépendance de la magistrature, sa durée est assez brève pour l'Arménie, malgré son caractère renouvelable, et pourrait nuire à l'action de la justice.

<sup>32</sup> CDL-AD (2014)021 *Opinion on the Draft law on Introducing amendments and addenda to the Judicial Code of Armenia (Term of Office of Court Presidents)*, paragraphe 28.

<sup>33</sup> *Ibid.* paragraphes 11-17; CDL-AD (2010)004 Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, paragraphe 73.

<sup>34</sup> « Le juge sera soucieux du maintien de l'ordre et du respect des règles du décorum dans toutes les procédures du tribunal [...] ». Voir le point 6.6 des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, 2002.

par les juges, et pas uniquement par le président du tribunal, en cas d'outrage à la cour pendant une audience. Il importe que le projet de disposition établisse une distinction entre cette situation et l'outrage à la cour commis en dehors de la salle d'audience, où le président du tribunal peut avoir la compétence exclusive de prendre les mesures définies par la législation générale.

### **3. Cessation de certaines fonctions lors de l'entrée en vigueur du projet de loi (article 2 du projet de loi)**

95. Selon l'article 2 (3) du projet de loi, l'entrée en vigueur de ce projet de loi entraîne la cessation de fonctions des présidents de tribunal d'instance et de cour d'appel et des vice-présidents de cour d'appel. L'article 2(4) met fin de la même manière au mandat des présidents de chambre, de collège de juges et de chambre d'instruction, tandis que l'article 2(5) prévoit les nouvelles nominations des administrateurs de juridiction.

96. Les amendements ne donnent aucune justification à cette vaste cessation de fonctions judiciaires.

97. La Commission de Venise et la Direction estiment que le maintien de l'indépendance de la magistrature et la bonne administration de la justice exigent que les magistrats soient protégés contre toute révocation arbitraire et ingérence dans l'exercice de leurs fonctions<sup>35</sup>. De plus, bien que le mandat des présidents de juridiction soit actuellement limité à cinq ans à compter de leur nomination, on pourrait considérer qu'ils pouvaient légitimement s'attendre à ce que leur nomination antérieure ne prenne pas fin avant le terme de leur mandat de cinq ans prévu par la loi organique<sup>36</sup>. Ce changement radical des présidents de juridiction pourrait donner l'impression que les dispositions transitoires sont uniquement motivées par la volonté de permettre ce changement, ce qui pourrait entamer la confiance des justiciables dans la justice.

98. C'est la raison pour laquelle cette révocation des présidents de juridiction lors de l'entrée en vigueur du projet de loi peut uniquement se justifier par des raisons impérieuses. Mais il ne ressort pas de la note explicative fournie par les autorités, des réunions organisées à Tbilissi ni du projet de loi lui-même que la nécessité de révoquer les présidents de ces tribunaux soit si urgente qu'elle justifie une aussi vaste cessation de mandats judiciaires.

99. En conséquence, il est recommandé de supprimer l'article 2 du projet de loi et de maintenir en fonction les présidents de juridiction jusqu'au terme de leur mandat.

## **V. Conclusion**

100. Le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun vise à améliorer certains aspects de l'indépendance interne et de l'efficacité de la magistrature. La Commission de Venise et la Direction se félicitent des mesures prises par les autorités géorgiennes à cette fin. En particulier, les projets de disposition concernant l'élection des présidents de juridiction par les juges de la juridiction concernée ainsi que la mise en place de garanties renforcées concernant l'affectation des juges et la transparence renforcée du travail du Conseil supérieur de la Magistrature sont des développements positifs.

---

<sup>35</sup> CDL-AD (2014)021 *Opinion on the Draft law on Introducing amendments and addenda to the Judicial Code of Armenia (Term of Office of Court Presidents)*, paragraphe 47.

<sup>36</sup> Lorsque les présidents de juridiction sont nommés jusqu'à l'âge de la retraite et que l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi de modification entraîne la cessation de leurs fonctions, l'ingérence dans cette attente légitime est plus grave. Voir CDL-AD (2014)021, *ibid.*, paragraphe 49.

CDL-AD(2014)031

101. Néanmoins, le projet de loi doit être retravaillé dans un souci de précision juridique et afin d'offrir, à plusieurs égards, les garanties nécessaires au respect scrupuleux des principes d'indépendance et d'inaliénabilité des juges :

- Les critères de nomination et de promotion des juges doivent être clairement indiqués dans le projet de loi et les périodes probatoires prévues pour les juges devraient être supprimées à la fois de la loi organique relative aux juridictions de droit commun et de la Constitution. Le concours devrait être la règle pour toute nomination et les critères pour l'affectation/envoi en mission d'un juge auprès d'une autre juridiction devraient clairement définis.
- Les pouvoirs d'investigation de l'unité spéciale du Conseil supérieur de la magistrature devraient être limités à la lumière du droit à la vie privée des candidats et sa composition devrait être clairement indiquée dans la loi.
- La révocation d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature, notamment par le Parlement ou le Président, doit être réexaminée. Il est essentiel qu'une révocation due à la commission d'infractions par le titulaire du poste fasse l'objet d'une enquête menée par une instance indépendante, et non par un organe politique.
- Les dispositions concernant la cessation automatique des mandats des présidents de juridiction avec l'adoption du projet d'amendement est problématique et devrait être supprimée.

102. La Commission de Venise et la Direction restent à la disposition des autorités géorgiennes pour toute assistance supplémentaire dont elles pourraient avoir besoin.