



Strasbourg, 20 juin 2022

CDL-AD(2022)010

Avis n° 1077 / 2022

Or. angl.

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

GEORGIE

AVIS

**SUR LES AMENDEMENTS DE DÉCEMBRE 2021
PORTANT SUR LA LOI ORGANIQUE
SUR LES TRIBUNAUX DE DROIT COMMUN**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 131^{ème} Session plénière
(Venise, 17-18 juin 2022)**

sur la base des commentaires de :

**M. Yavuz ATAR (membre, Turquie)
M. Eirik HOLMØYVIK (membre, Norvège)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Remarques générales	3
III.	Historique et contexte législatif	3
IV.	Évaluation	6
A.	Réaffectation des juges	6
B.	Détachement ou transfert des juges	7
C.	Récusation des juges des tribunaux de district et des cours d'appel lors des procès 10	
D.	Membres du HCoJ : durée du mandat et nomination de nouveaux membres	12
E.	Responsabilité disciplinaire des juges	12
F.	Nouveaux motifs de fautes disciplinaires	13
G.	Sanctions disciplinaires	15
H.	Délais	15
I.	Autres questions	16
V.	Conclusion	16

I. Introduction

1. Par lettre du 2 février 2022, M. Piero Fassino, Président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé un avis à la Commission de Venise sur les amendements de décembre 2021 à la loi organique sur les tribunaux de droit commun ([CDL-REF\(20-22\)012](#)).

2. M. Yavuz Atar, M. Eirik Holmøyvik et M. Jørgen Steen Sørensen ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Une visite à Tbilissi avec les rapporteurs n'a pas été possible et a été remplacée par des réunions en ligne organisées les 18-19 mai 2022 avec les parties prenantes concernées. Celles-ci comprenaient des représentants de l'opposition parlementaire, de la majorité parlementaire, de la Cour constitutionnelle, du Défenseur public adjoint, du Conseil supérieur de la justice, de la Cour suprême, de l'Association géorgienne des juges, des ONG, de la société civile et de la communauté internationale.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des dispositions susmentionnées. Il se peut que la traduction ne reflète pas exactement la version originale sur tous les points, par conséquent certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.

5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des réunions en ligne. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 131^{ème} session plénière (Venise, 17-18 juin 2022).

II. Remarques générales

6. La Commission de Venise a adopté plusieurs avis sur la loi organique géorgienne sur les tribunaux de droit commun au cours des quatre dernières années. Il s'agit, dans l'ordre inverse des dates : (1) l'avis urgent sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun,¹ approuvé par la Commission de Venise en juillet 2021 ; (2) l'avis sur le projet de loi organique sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun,² adopté par la Commission de Venise en octobre 2020 ; et (3) l'avis urgent sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême de Géorgie,³ approuvé par la Commission de Venise en juin 2019.

7. Le présent avis porte sur de nouveaux amendements à la loi organique sur les tribunaux de droit commun ([CDL-REF\(2022\)012](#)), qui ont été adoptés en décembre 2021 (ci-après, les « Amendements de 2021 »). Malgré leur adoption récente, la Commission de Venise a été invitée à analyser ces amendements 2021, qui portent principalement sur la nomination des juges, le détachement (transfert) des juges, la composition du Conseil supérieur de la justice et la responsabilité disciplinaire des juges.

III. Historique et contexte législatif

8. Avant d'aborder la substance des Amendements de 2021, la Commission de Venise commentera d'abord le rôle central du Conseil supérieur de la Justice (ci-après, le "CSJ") dans

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)020](#), Géorgie - Avis urgent sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)021](#), Géorgie - Avis sur le projet de loi organique sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)009](#), Géorgie - Avis urgent sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême.

le système des tribunaux ordinaires de Géorgie, puis le processus législatif tel qu'il affecte les Amendements 2021.

9. La CSJ est une institution clé du système judiciaire géorgien et est définie par l'article 64 de la Constitution géorgienne comme étant un organe du système des tribunaux de droit commun établi pour garantir l'indépendance et l'efficacité de ces tribunaux, pour nommer et révoquer les juges et pour accomplir d'autres tâches. La Constitution prévoit également que le CSJ est composé de 15 membres (14 + 1 *ex officio*) : le Président de la Cour suprême (*ex officio*) et ensuite plus de la moitié des membres sont élus parmi les juges par l'organe autonome des juges des tribunaux de droit commun, un membre est nommé par le Président de la Géorgie et les autres membres sont élus par une majorité d'au moins trois-cinquièmes du nombre total des membres du Parlement.

10. Actuellement (juin 2022), le CSJ compte dix membres : neuf membres juges et un membre non-juge, ce dernier ayant été nommé par le Président de la Géorgie.⁴ Il n'y a donc aucun membre non-juge élu par le Parlement qui fait actuellement partie du CSJ. Le Parlement aurait dû élire cinq membres non-juges au cours de l'été 2021 mais ne l'a pas encore fait.⁵

11. La composition du CSJ a été entachée de critiques. La dernière critique en date remonte à novembre 2021, lorsque le CSJ a été accusé d'avoir nommé à la hâte deux juges membres de la CSJ et a été critiqué pour avoir agi de manière non compétitive et non transparente par de nombreuses personnes et notamment par la communauté internationale.⁶

12. Le 27 décembre 2021, six députés du parti majoritaire (*Georgian Dream*) ont présenté les Amendements de 2021, qui ont ensuite été adoptés par le Parlement le 30 décembre 2021, en utilisant la *procédure accélérée pour l'adoption d'une loi* en vertu de l'article 117 du règlement intérieur du Parlement.⁷ Cela signifie que les Amendements de 2021 ont été adoptés à la toute fin de session parlementaire, juste avant les vacances du Nouvel An, au cours d'un processus législatif qui n'a duré que quatre jours. Pour l'opposition, ainsi que pour les parties prenantes et la société civile, les Amendements de 2021 ont été une surprise totale. Les autorités n'ont pas

⁴ წევრები - საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (traduction Google : Membres - Conseil supérieur de la justice (hcoi.gov.ge)).

⁵ Voir le règlement intérieur du Parlement de Géorgie, article 208 sur la procédure d'élection des membres du Conseil supérieur de la justice de Géorgie et des membres de la commission de discipline des juges des tribunaux ordinaires de Géorgie (<https://matsne.gov.ge/en/document/view/4401423?publication=27>).

⁶ <https://civil.ge/archives/452561> : Développements judiciaires : Les États-Unis dénoncent un « système fermé » ; <https://civil.ge/archives/452507> : L'UE condamne le « cinquième revers » du système judiciaire géorgien. Plus tôt : <https://agenda.ge/en/news/2021/1411> : Quatre élus au Conseil supérieur de la Justice au milieu des protestations.

⁷ <https://parliament.ge/en/legislation/reglamente>.

Article 117

1. Le Parlement peut examiner et adopter un projet de loi selon la procédure accélérée. Le projet de loi est examiné selon la procédure accélérée s'il ne comporte que l'introduction d'amendements à la loi.

2. L'examen et l'adoption d'un projet de loi par la procédure accélérée implique son examen et son adoption par les trois auditions au cours d'une semaine de session plénière du Parlement. Le projet de loi peut être examiné et adopté en un jour de session plénière par plus d'une audition, mais pas par plus de deux auditions du projet de loi, uniquement sur décision du bureau parlementaire. En outre, le projet de loi peut être examiné et adopté par une deuxième et une troisième audition le même jour.

3. La décision d'examiner le 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. La décision peut être prise par le Bureau parlementaire aussi bien pendant la prise de décision sur l'ouverture de la procédure d'examen du projet de loi, qu'avant l'examen du projet de loi en première audition.

4. En cas de prise de décision par le bureau parlementaire selon la procédure accélérée d'examen d'un projet de loi, les sujets prévus par le règlement intérieur transmettent à la commission principale leurs observations sur le projet de loi dans le délai déterminé par le bureau parlementaire. (01.07.2020 №6700)

5. Un projet de loi ne peut être examiné selon la procédure accélérée lors d'une session plénière du Parlement à partir du jour de la prise de décision sur l'examen du projet de loi selon la procédure accélérée jusqu'au jour suivant inclus.

6. Le projet de loi sur lequel la décision de l'examiner par la procédure accélérée a été prise, est assorti des avis appropriés prévus par le Règlement intérieur lors de son examen par la session parlementaire. Lors de la session plénière du Parlement, le projet de loi est examiné et voté selon la procédure accélérée, conformément à la procédure prévue par le Règlement pour l'examen et le vote d'un projet de loi.

7. Lorsqu'un projet de loi est adopté selon la procédure accélérée, le vote peut avoir lieu le même jour, après la fin de l'examen du projet de loi par une audition appropriée. En outre, le Parlement ne soumet le projet de loi au vote par une troisième audition que si sa version finale éditée est soumise.

avancé de raisons convaincantes à la délégation de la Commission de Venise lors de leurs réunions qui justifieraient un processus législatif accéléré pour les Amendements de 2021. En outre, lors de la signature de la loi sur les Amendements de 2021, le Président de la Géorgie a déclaré : « (...) *Je voudrais avertir le corps législatif des risques que la nouvelle loi contient et lui rappeler que l'indépendance et l'impartialité des juges sont une pierre angulaire du développement de notre démocratie, et je veux aussi rassurer tout le monde que je serai attentif au processus d'application de la loi.* »⁸

13. Tous les interlocuteurs rencontrés par la délégation de la Commission de Venise, à l'exception du parti gouvernemental et du CSJ, ont noté que ce processus législatif était excessivement rapide, manquait de transparence quant à ses motifs et objectifs et était mené sans consultations inclusives et efficaces.

14. Les Amendements de 2021 étaient accompagnés d'une note explicative de six pages, qui reprend essentiellement le contenu des modifications et traite des formalités. La note explicative ne contient aucune justification valable des modifications, de leur calendrier ou de la nécessité d'une adoption selon une procédure accélérée. La note explicative ne contient pas non plus d'évaluation d'impact des effets possibles des amendements, tels que l'efficacité des procédures et sanctions disciplinaires ou l'impact sur l'indépendance des juges. La Commission de Venise a toujours recommandé de fournir des notes explicatives aux projets de loi, car légiférer n'est pas seulement un acte de volonté politique, mais aussi un exercice rationnel.⁹ Aucun débat significatif n'est possible si les raisons d'une réforme ne sont pas présentées. Ceci s'applique *a fortiori* lorsqu'un projet de loi est présenté et adopté de manière soudaine et précipitée par une procédure accélérée, ce qui limite le contrôle public et parlementaire.

15. Si la procédure législative accélérée formelle semble avoir été respectée, la soudaineté et la rapidité du processus d'amendement signifient qu'il n'y a pas eu de consultation significative de l'opposition, des parties prenantes ou de la société civile. En outre, les Amendements de 2021 ont été présentés et adoptés en même temps qu'une autre réforme législative importante, qui a réorganisé le bureau de l'inspecteur d'État. L'introduction et l'adoption d'amendements aux lois relatives à deux institutions clés de l'État dans un laps de temps très court, à proximité des vacances de fin de session parlementaire, ont empêché l'opposition et la société civile d'examiner l'effet des amendements et d'apporter une contribution significative au processus législatif.

16. L'élaboration démocratique du droit n'est pas un concept formel. La Commission de Venise a toujours soutenu que « *la démocratie régie par l'État de droit ne consiste pas seulement en l'adhésion formelle à des procédures permettant à la majorité de gouverner, mais aussi en une délibération et un échange de vues significatif entre la majorité et l'opposition.* »¹⁰ C'est pourquoi, la Commission de Venise est toujours critique à l'égard des adoptions précipitées d'actes du

⁸ [სალომე ზურაბიშვილმა "საერთო სასამართლოების შესახებ" ორგანულ კანონში ცვლილებებს ხელი მოაწერა | საინფორმაციო სააგენტო "ინტერპრესნიუსი" \(interpressnews.ge\)](https://www.interpressnews.ge/) (Traduction Google : Salomé Zourabichvili signe les amendements à la loi organique sur les tribunaux de droit commun | Agence de presse "Interpressnews").

La traduction Google de la partie concernée est la suivante :

« *Je voudrais plutôt mettre en garde le législateur contre les risques que comporte la nouvelle loi et lui rappeler que l'indépendance et l'impartialité des juges sont une pierre angulaire du développement de notre démocratie, et je tiens à rassurer tout le monde que je serai attentif au processus d'application de la loi,* » a déclaré le président.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)035](#), Bulgarie – Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, paragraphes 17-19 ; [CDL-AD\(2008\)042](#), Avis sur le projet de loi sur la protection contre la discrimination de « l'ancienne République yougoslave de Macédoine, » paragraphes 29 et 32.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)036](#), Albanie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements constitutionnels du 30 juillet 2020 et au Code électoral du 5 octobre 2020, paragraphe 34. Voir également [CDL-AD\(2020\)035](#), Bulgarie – Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, paragraphe 15 ; [CDL-AD\(2020\)017](#), Pologne – Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DG1) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois, paragraphe 18 ; [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres sur les relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 67 ; [CDL-AD\(2019\)004](#), Hongrie – Avis sur la loi relative aux juridictions administratives et la loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires, paragraphes 30-31.

Parlement, réglementant des aspects importants de l'ordre juridique, sans consultations normales avec l'opposition, les experts ou la société civile.¹¹

17. Premièrement, une délibération, une justification et une évaluation d'impact appropriées sont particulièrement importantes pour les réformes législatives du pouvoir judiciaire, qui est une branche indépendante du gouvernement.¹² Les amendements concernant les motifs et les procédures disciplinaires ainsi que l'inamovibilité des juges sont des questions très sensibles qui méritent un examen approfondi et exhaustif, car elles sont directement liées à l'indépendance des juges. Des modifications soudaines et rapides d'éléments clés de l'indépendance des juges par le biais de procédures législatives accélérées pourraient ébranler la confiance du public dans l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif.

18. Deuxièmement, le fait de légiférer à la hâte par le biais de procédures accélérées au Parlement, sans consultation appropriée de l'opposition, des parties prenantes, des experts ou de la société civile, ne peut qu'affecter négativement la qualité de la législation. En effet, plusieurs des textes juridiques modifiés manquent de précision et de clarté.

19. Troisièmement, les modifications soudaines et rapides du droit affectent la sécurité juridique, qui est une composante essentielle de l'État de droit.¹³ Dans le cas présent, les Amendements de 2021 peuvent affecter de manière significative la titularisation et l'inamovibilité des juges ainsi que leur liberté d'expression.

20. De l'avis de la Commission de Venise, la manière dont les Amendements de 2021 ont été préparés et adoptés suscite de sérieuses inquiétudes quant aux motifs de ces amendements et à leurs conséquences sur l'indépendance des juges en Géorgie.

IV. Évaluation

A. Réaffectation des juges

21. Dans le nouvel article 35 (Procédure d'exercice de la fonction de juge), le paragraphe 13¹ semble répondre à la situation du paragraphe 15 du même article¹⁴ de la loi organique sur les tribunaux de droit commun, lorsque tous les postes vacants d'un concours ne sont pas pourvus par des candidats judiciaires. L'amendement permet au CSJ de nommer les candidats judiciaires consentants non retenus à d'autres postes vacants.

22. À première vue, cette règle semble raisonnable, car elle permet au CSJ de puiser dans l'ensemble du vivier de candidats judiciaires qualifiés pour pourvoir les postes vacants de juges, plutôt que de lancer un nouveau concours. Cependant, l'amendement n'est pas clair quant aux exigences de qualification pour ces nominations de second tour par rapport au premier tour de nomination. Il convient de préciser qu'un candidat judiciaire nommé au second tour doit remplir toutes les exigences du poste vacant spécifique, par exemple, les exigences de spécialisation.

23. En outre, il n'est pas clair si le CSJ est autorisé à nommer, lors du second tour, des candidats judiciaires qui ont obtenu un score inférieur à celui des candidats judiciaires rejetés lors du premier tour. Si tel est le cas, la règle permettrait au CSJ de contourner le principe de qualification énoncé aux paragraphes 9-11 de l'article 35 de la loi organique sur les tribunaux de droit

¹¹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)014](#), Roumanie – Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et n° 12 portant révision des lois sur la justice, paragraphes 9-21.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)027](#), Ukraine – Avis sur les amendements apportés au cadre juridique régissant la Cour suprême et les organes de gouvernance judiciaire, paragraphe 10.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, II.B.

¹⁴ « 15. Si tous les postes vacants de juge n'ont pas été occupés sur la base du concours, le Haut Conseil de la Justice de Géorgie doit, dans un délai de trois mois après l'annonce des résultats du concours, annoncer un autre concours selon la procédure établie par cet article. »

commun.¹⁵ Afin d'éviter les abus, la Commission de Venise recommande que le nouvel article 35 paragraphe 13¹ soit réécrit de manière à ne permettre aucune interprétation permettant de contourner le classement initial et donc la nomination des juges selon le mérite.

B. Détachement ou transfert des juges

24. L'article 37¹ de la loi organique sur les tribunaux de droit commun régit la procédure d'envoi d'un juge en détachement auprès d'un autre tribunal de même niveau ou d'une cour d'appel auprès d'un tribunal de ville ou de district. Le CSJ peut détacher des juges avec ou sans leur consentement. Pour l'*approche consensuelle*, l'amendement à l'article 37¹ simplifie la procédure, mais n'apporte pas de changements substantiels. Pour l'*approche non consensuelle*, l'amendement élargit les pouvoirs du CSJ *vis-à-vis des juges*.

25. Selon la procédure actuelle, si un juge ne consent pas à être transféré, le CSJ peut, si « *cela est nécessaire dans l'intérêt de la justice* », par une décision motivée, détacher un juge auprès d'un tribunal de la même instance, « principalement » auprès d'un tribunal « proche ». En cas de détachement d'une cour d'appel auprès d'un tribunal de ville ou de district, le consentement est toujours requis. Le juge qui sera détaché est choisi par tirage au sort. Un juge peut fournir des raisons pour ne pas être détaché, et si le CSJ accepte, un nouveau juge est choisi par tirage au sort.

26. Les Amendements de 2021 permettent au CSJ de sélectionner un juge à détacher sans tirage au sort et sans limitation géographique. Cela signifie que le CSJ peut désormais choisir librement des juges qui seront détachés contre leur gré pour servir dans un tribunal partout en Géorgie. En outre, le CSJ peut désormais détacher un juge de la Cour d'appel auprès d'un tribunal de ville ou de district, et *vice-versa*.

27. La durée du détachement sans consentement a également été allongée. Selon l'article 37 modifié¹, le CSJ peut détacher des juges sans leur consentement pour une durée maximale de deux ans, contrairement à l'ancienne version de cet article, où la durée était limitée à un an. En outre, le CSJ peut prolonger le détachement sans le consentement du juge pour deux années supplémentaires, et donc pour un total de quatre ans.

28. L'inamovibilité des juges est reconnue dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁶ et dans un certain nombre de documents de référence internationaux comme une garantie importante pour l'indépendance des juges.¹⁷ Si le principe d'inamovibilité n'est pas

¹⁵ « 9. les candidats à la fonction de juge sont évalués selon les critères déterminés à l'article 35¹ de la présente loi, sur la base des entretiens menés avec eux, et des informations acquises en vertu de l'article 35² de la présente loi. Les juges actuels et anciens, qui ont au moins 3 ans d'expérience d'activité judiciaire, sont évalués sur la base de l'article 36¹ (1) et (2) et des articles 36² et 36³ de la présente loi, de l'examen des cas prévu à l'article 36⁴ de la présente loi, du système d'évaluation par points et des formulaires remplis par les membres du Haut Conseil de la Justice de Géorgie de manière indépendante à la suite de l'entretien. Le système d'évaluation déterminé pour un juge affecté au poste pour un mandat de 3 ans ne s'applique pas à un juge actuel ou ancien de la Cour constitutionnelle ou de la Cour suprême de Géorgie. Ces juges sont affectés au poste pour une durée illimitée par décision du Haut Conseil de la Justice de Géorgie, sur la base des critères et selon la procédure déterminés pour l'affectation d'un juge.

10. Dans un délai de cinq jours ouvrables après la fin de l'entretien, chaque membre du Haut Conseil de la Justice de Géorgie remplit la fiche d'évaluation de chaque candidat à la magistrature, dans laquelle sont inscrits les résultats de l'évaluation d'un candidat à la magistrature selon les critères déterminés à l'article 35¹ de la présente loi. La forme de la fiche d'évaluation d'un candidat à la fonction de juge est approuvée par le Haut Conseil de la Justice de Géorgie.

11. Les informations inscrites dans les fiches d'évaluation des candidats aux fonctions de juge sont résumées par l'unité organisationnelle respective du Haut Conseil de la Justice de Géorgie dans un délai de trois jours, puis elle soumet les résultats de l'évaluation au Haut Conseil de la Justice de Géorgie. Dans un délai de deux jours après la présentation des résultats de l'évaluation, le Haut Conseil de la Justice de Géorgie met au vote l'affectation d'un candidat à un poste de juge vacant. »

¹⁶ Voir CourEDH, Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande [GC], n° 26374/18, 1er décembre 2020, paragraphes 239-240.

¹⁷ Voir la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphes 49-52 ; [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, paragraphe 80 ; [Avis du CCJE n° 1 \(2001\)](#), paragraphe 57.

absolu, en règle générale, le transfert des juges sans leur consentement n'est autorisé que dans des cas exceptionnels, tels que des réformes générales du système judiciaire et à la suite de sanctions disciplinaires. Dans son rapport 2010 sur l'indépendance de la justice, la Commission de Venise a déclaré que « *les transferts contre la volonté du juge ne peuvent être autorisés que dans des cas exceptionnels.* »¹⁸

29. Bien que la Géorgie ne soit pas membre de l'UE, il est intéressant de noter que l'inamovibilité des juges au regard de leur indépendance est également soulignée dans les arrêts de la Cour de justice de l'UE, voir notamment les affaires jointes C-748/19 à C-754/19 du 16 novembre 2021: « (...) *le respect de l'exigence d'indépendance impose que les règles gouvernant la délégation des juges présentent les garanties d'indépendance et d'impartialité nécessaires afin d'éviter tout risque d'utilisation de cette délégation en tant qu'outil de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires* » et « *Or, afin d'éviter l'arbitraire et le risque de manipulation, la décision relative à la délégation d'un juge et la décision mettant fin à cette délégation, en particulier lorsqu'est en cause une délégation dans une juridiction de degré supérieur, doivent être prises sur le fondement de critères connus à l'avance et être dûment motivées.* »¹⁹

30. L'importance attachée à l'inamovibilité des juges par rapport à leur indépendance, qui est également garantie par l'article 63 de la Constitution géorgienne, suggère qu'une approche prudente doit être adoptée pour le détachement des juges. Les normes internationales suggèrent que le détachement de juges contre leur gré ne devrait être possible que dans des cas exceptionnels et justifié par un objectif légitime.

31. Compte tenu des normes internationales sur l'inamovibilité des juges, les amendements à l'article 37¹ soulèvent trois questions.

32. La première question concerne la justification de l'élargissement des pouvoirs du CSJ afin qu'il puisse sélectionner des juges à détacher contre leur gré et à un niveau de tribunal différent. L'ancienne version de la loi exigeait du CSJ qu'il sélectionne les juges par tirage au sort et qu'il transfère les juges dans des tribunaux voisins, ce qui, à première vue, limitait les possibilités d'abus. Il est difficile de voir comment le passage à une procédure de sélection non aléatoire et sans limitation géographique peut être justifié.

33. Lors des réunions avec la délégation de la Commission de Venise, la partie gouvernementale a fait valoir que les Amendements de 2021 étaient nécessaires pour garantir le règlement rapide des affaires dans les tribunaux des régions reculées de Géorgie. Cependant, aucune statistique ou preuve factuelle n'a été présentée à l'appui de cette affirmation dans la note explicative ou lors des réunions. Certaines statistiques ont été envoyées à la délégation de la Commission de Venise après les réunions, mais la Commission de Venise tient à souligner qu'elle n'est pas en mesure d'évaluer l'exactitude de ces statistiques. En tout état de cause, les statistiques ne justifient pas certaines des mesures introduites par les Amendements de 2021.

34. Quant à la nécessité de sélectionner des juges spécifiques pour le détachement contre leur volonté, la partie gouvernementale a fait valoir que le tirage au sort conduisait à un processus trop long. La Commission de Venise ne trouve pas cet argument crédible, car la loi ne contient aucune procédure longue pour le tirage au sort, et une procédure rapide pourrait facilement être établie dans la loi.

¹⁸ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie 1 : L'indépendance de la justice, paragraphe 43.

¹⁹ CJUE, Affaires jointes C-748/19 à C-754/19, 16 novembre 2021, paragraphes 73 et 79 : <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=04F66190436E572528AE43A63CE936FE?text=&docid=249321&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1316599>. Les deux affaires concernaient la Pologne, où le détachement requiert le consentement du juge (paragraphe 76), or la CJUE a estimé que même la possibilité pour le ministre de la Justice de mettre fin au détachement à tout moment sans être tenu de motiver sa décision « ne présente pas les garanties et l'indépendance dont tout juge devrait normalement bénéficier dans un État de droit » (paragraphe 87).

35. Le deuxième problème est le manque de précision du critère de détachement sans consentement. Selon l'article 37 actuel et modifié¹, le CSJ peut détacher des juges auprès d'autres juridictions en cas de « *nécessité, dans l'intérêt de la justice* ». Alors que la « *nécessité* » impose un certain seuil, « *dans l'intérêt de la justice* » est assez vague et large. Il n'est pas clair quelles « *autres circonstances objectives* » peuvent être considérées comme une « *nécessité dans l'intérêt de la justice* ». Les deux problèmes mentionnés dans le texte, l'absence d'un juge ou une forte augmentation de la charge de travail, semblent suggérer que le critère opérationnel pour le détachement des juges est qu'un tribunal n'est pas en mesure de rendre des décisions dans un délai raisonnable, comme l'exige le droit géorgien et plus généralement la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, même cela ne ressort pas clairement du libellé de l'article.

36. L'article 63 (5) de la Constitution géorgienne prévoit qu'un « *juge des tribunaux ordinaires ne peut être ... déplacé vers un autre poste que dans les cas définis par la loi organique. L'inamovibilité d'un juge est garantie par la loi organique* ». Bien que la Constitution permette le transfert des juges dans certains cas, pour qu'une exception au principe principal d'inamovibilité ait un sens, les Amendements de 2021 devraient définir et délimiter étroitement les cas dans lesquels le transfert des juges est autorisé.

37. La troisième question concerne le délai de détachement. La délégation de la Commission de Venise n'a reçu aucune information sur la raison pour laquelle le délai de détachement sans consentement est passé d'un an à deux ans, avec une possibilité de prolongation de deux ans supplémentaires, ce qui signifie qu'un total de quatre ans est désormais possible.

38. Étant donné qu'un détachement est censé être une mesure exceptionnelle, comme le suggèrent les exemples mentionnés à l'article 37¹, le détachement sans le consentement du juge pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre ans est clairement disproportionné.

39. Dans le cas de postes vacants ou d'une forte augmentation de la charge de travail d'un tribunal, d'autres mesures, telles que des nominations permanentes, des mesures d'incitation et de soutien pour les juges qui acceptent des postes dans des tribunaux moins attrayants et l'ajustement des frontières entre les districts judiciaires pour leur donner une charge de travail plus équilibrée, devraient être envisagées avant d'autoriser un transfert à long terme des juges contre leur gré.

40. En résumé, les amendements à l'article 37¹ augmentent considérablement les pouvoirs du CSJ sur les juges et représentent une grave ingérence dans la sécurité d'occupation des juges. Certaines des principales protections contre les abus de l'ancienne loi ont été abolies – à l'exception de la possibilité d'introduire « un » recours devant la Chambre de qualification de la Cour suprême contre une décision de détachement prise par le CSJ. Selon les interlocuteurs, les rédacteurs ont maintenu lors des auditions en commission au Parlement que le CSJ devrait justifier sa décision de transférer des juges, mais cette garantie n'a pas été incluse dans la version finale des amendements de 2021. Le CSJ est désormais autorisée à sélectionner des juges spécifiques en vue de leur transfert vers toute juridiction de première instance ou d'appel en Géorgie pour une durée maximale de quatre ans, pour tout motif que le CSJ juge « *nécessaire dans l'intérêt de la justice* ». De l'avis de la Commission de Venise, ce pouvoir étendu et illimité de transférer des juges contre leur gré est excessif et non justifié.

41. Si les amendements à l'article 37¹ sont problématiques en eux-mêmes, ils sont particulièrement inquiétants dans le contexte spécifique dans lequel ils ont été faits. La plupart des interlocuteurs rencontrés par la délégation de la Commission de Venise ont affirmé que le véritable objectif des Amendements de 2021 était de permettre au CSJ de contrôler et de réduire au silence les juges qui s'opposent. Les interlocuteurs ont souligné que le transfert ou la menace de transfert sans consentement a historiquement été appliqué pour faire taire les juges en

Géorgie.²⁰ Bien que la Commission de Venise ne soit pas en mesure de vérifier ces affirmations, une vingtaine de juges en exercice ont pris leurs distances, en novembre 2021, par rapport à une déclaration du Comité administratif de la Conférence des juges de Géorgie, qui accusait la communauté internationale de s'ingérer dans les affaires de la Géorgie lorsqu'elle a critiqué la nomination de deux juges au CSJ (voir ci-dessus) – la qualifiant de revers pour le système judiciaire géorgien et affirmant que le processus n'était ni compétitif ni transparent.²¹

42. En effet, pour la première fois dans l'histoire de la Géorgie, le 11 avril 2022, cinq juges en exercice ont déposé une plainte constitutionnelle, dirigée contre les amendements à la loi organique sur les tribunaux de droit commun examinés dans le présent avis.²²

43. En résumé, afin de prévenir les abus, la Commission de Venise recommande que pour le détachement de juges contre leur gré, les Amendements de 2021 prévoient :

- des critères clairs et précis ;
- une justification avec un objectif légitime ;
- des périodes plus courtes et
- ne l'autoriser que dans des cas exceptionnels.

Une procédure aléatoire ou objective avec une limitation géographique devrait être réintroduite.

C. Récusation des juges des tribunaux de district et des cours d'appel lors des procès

44. L'amendement à l'article 45 prévoit une nouvelle procédure pour la récusation des juges d'un tribunal de district/ville ou d'une cour d'appel.

45. La nouvelle procédure introduit des garanties supplémentaires puisque les juges ne peuvent plus être récusés et voir leur salaire suspendu à la suite de poursuites ou d'une décision du conseil disciplinaire de la Cour générale des juges de Géorgie. Selon la nouvelle procédure, la décision de récuser est prise par le conseil disciplinaire des juges des tribunaux de droit commun de Géorgie à la demande du CSJ, soutenue par la majorité du CSJ, sur la base d'une motion motivée de l'inspecteur indépendant.

46. Cette nouvelle procédure semble empêcher une récusation automatique en cas de poursuites. En outre, cette nouvelle procédure introduit un seuil pour limiter le pouvoir discrétionnaire du conseil de discipline. La récusation n'est possible qu'en cas de « *conviction raisonnable que, en restant à ce poste, il/elle empêchera l'ouverture d'une procédure disciplinaire et/ou le recouvrement des dommages causés par une faute disciplinaire, et/ou continuera à violer la discipline du travail* ». La décision de récuser un juge peut faire l'objet d'un appel dans les trois jours ouvrables auprès de la chambre disciplinaire de la Cour suprême.

²⁰ Des exemples d'incohérences et d'irrégularités dans le transfert des juges par le CSJ sont mentionnés par l'Association des jeunes avocats géorgiens dans la publication *Justice in Georgia*, 2010, p. 15-21. Il y est également fait référence dans les plaintes constitutionnelles des cinq juges (plainte constitutionnelle (N1693), enregistrée le 11.04.2022) ainsi que du Défenseur public de Géorgie (plainte constitutionnelle (N1700), enregistrée le 21.04.2022).

²¹ <https://civil.ge/archives/452989> : Les juges accusent les ambassades de l'UE et des États-Unis de s'immiscer dans les affaires intérieures de la Géorgie ; <https://agenda.ge/en/news/2021/3439> : Le pouvoir judiciaire dénonce les inquiétudes suscitées par la récente nomination de deux juges au Haut Conseil de la Justice, qualifiant la décision de « non précipitée » ; également <https://www.state.gov/recent-judicial-appointments-in-georgia/> : Nominations judiciaires récentes en Géorgie ; <https://ge.usembassy.gov/u-s-embassy-statement-on-the-appointment-of-judges/> ; <https://georgiatoday.ge/carl-hartzell-appointments-of-2-members-of-high-council-of-justice-were-hasty-non-transparent-non-competitive/>

²² Plainte constitutionnelle (N1693), enregistrée le 11.04.2022 ainsi que d'une plainte constitutionnelle du Défenseur public de la Géorgie (N1700) enregistrée le 21.04.2022.

47. Les amendements lèvent également l'interdiction, prévue à l'article 75¹⁶, de retirer un juge d'une affaire et d'exercer d'autres pouvoirs officiels après l'ouverture d'une procédure disciplinaire ou l'engagement de la responsabilité disciplinaire.

48. À première vue, l'amendement à l'article 45 semble fournir certaines garanties pour l'inamovibilité des juges en cas de poursuites et de procédures disciplinaires. L'implication de plusieurs organes indépendants dans la décision devrait fournir une garantie supplémentaire. Toutefois, il n'est pas clair ce que l'on entend par « *violation continue de la discipline du travail* ». Compte tenu de la sévérité de la récusation, ce critère semble trop vague et trop large.

49. Les normes internationales ne traitent pas explicitement de la situation de récusation dans le cadre d'une enquête disciplinaire sur un juge. Cependant, toute procédure et décision disciplinaire à l'encontre d'un juge doit respecter les exigences fondamentales d'indépendance, de procès équitable et de proportionnalité.²³

50. En ce qui concerne le procès équitable, l'article 45 modifié permet au juge de faire appel d'une décision devant la chambre disciplinaire de la Cour suprême. Les délais d'introduction d'un recours (trois jours) et d'examen du recours (cinq jours) semblent être trop courts. On peut se demander si ces délais laissent au juge suffisamment de temps pour présenter son cas devant la chambre disciplinaire. En outre, il relève du pouvoir discrétionnaire de la chambre disciplinaire d'autoriser une audience orale. Il semble également y avoir une incohérence entre les délais prévus à l'article 45 et à l'article 75⁵⁶ (sur la vérification de la recevabilité d'un appel, voir ci-dessous) en ce qui concerne le temps alloué à la Chambre disciplinaire pour vérifier les conditions d'appel. L'article 45 stipule que la Chambre disciplinaire a deux jours pour vérifier si l'appel répond aux exigences de l'article 75⁵⁵, alors que l'article 75⁵⁶ modifié stipule que la Chambre disciplinaire a cinq jours pour vérifier si l'appel répond aux exigences de l'article 75⁵⁵. Ce point doit être clarifié.

51. La conséquence de la récusation est grave : le salaire du juge est suspendu avant même qu'une infraction disciplinaire soit prouvée et qu'une décision sur la responsabilité disciplinaire soit prise. Il est fondamental que toute interférence avec la titularisation et l'inamovibilité des juges respecte le principe de proportionnalité.²⁴

52. La Commission de Venise a, dans des avis précédents, accepté la réduction du salaire comme sanction disciplinaire ainsi que la cessation des privilèges accordés à un juge dans le cas où les pouvoirs d'un juge sont retirés par un organe disciplinaire après avoir constaté une violation disciplinaire.²⁵ Toutefois, la proportionnalité de ces mesures est différente au stade de l'enquête, lorsqu'aucune violation n'a encore été constatée par un organe compétent.

53. Il est vrai que l'article 45 (7) modifié exige le remboursement d'un salaire suspendu et d'autres avantages en cas d'acquiescement, mais la suspension d'un salaire constitue néanmoins une lourde charge. Même avec la réduction des délais d'enquête et de décision en matière d'infractions disciplinaires, la suspension d'un salaire selon des termes peu clairs avant qu'une

²³ Voir la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 69 : « *Une procédure disciplinaire peut être exercée à l'encontre des juges qui ne s'acquittent pas de leurs obligations de manière efficace et adéquate. Cette procédure devrait être conduite par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et accorder aux juges le droit d'exercer un recours contre la décision et la sanction. Les sanctions disciplinaires devraient être proportionnelles à la faute commise.* »

²⁴ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)039](#), Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de Moldova sur certaines dispositions de la loi relative à la vérification de l'intégrité professionnelle, paragraphe 6767, 68, 71, 72 et 75. Voir également [CDL-AD\(2015\)042](#), Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », paragraphe 57.

²⁵ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)006](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe, et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova, paragraphes 41-42 ; [CDL-AD\(2011\)012](#), Avis conjoint sur la loi constitutionnelle sur le système judiciaire et le statut des juges du Kazakhstan par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, paragraphe 54.

infraction disciplinaire ne soit prouvée et jugée semble disproportionnée et devrait être supprimée.

D. Membres du CSJ mandat et nomination de nouveaux membres

54. Dans l'article 47 (Conseil supérieur de la Justice de Géorgie), paragraphe 12, l'amendement lève la restriction concernant la possibilité de siéger au CSJ pour plus d'un mandat consécutif. La durée du mandat est de quatre ans. Cette durée de mandat est conforme à la pratique de la plupart des pays du Conseil de l'Europe.

55. Il n'existe pas de norme internationale stricte sur la reconduction des membres des conseils de la justice tels que le CSJ, dans la mesure où leur nomination et leur mandat offrent des garanties suffisantes pour leur indépendance.²⁶ Toutefois, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) dans son récent Avis n° 24 « *attire l'attention sur l'impact possible d'une réélection sur l'indépendance des membres d'un Conseil de la Justice. En principe, les réélections de membres à temps plein devraient être évitées au profit de mandats fixes plus longs afin de garantir l'indépendance du Conseil.* »²⁷ La Commission de Venise a également exprimé l'avis qu'un mandat fixe sans possibilité de réélection immédiate peut renforcer l'apparence d'indépendance.²⁸ Ces recommandations suggèrent que la levée de la restriction de l'article 47 paragraphe 12 sur la réélection immédiate devrait être justifiée. Le rapport explicatif ne fournit aucune justification particulière de l'amendement, si ce n'est que la réélection permettrait aux membres compétents et capables de poursuivre leur service au sein du CSJ.

56. La Commission de Venise et le CCJE recommandent généralement d'introduire une gradation, ou un échelonnement, dans le renouvellement des membres des conseils de la justice, afin que les membres élus ne terminent pas leur mandat simultanément.²⁹ L'article 47 ne prévoit pas un tel échelonnement dans la composition du CSJ, qui pourrait être envisagé.

E. Responsabilité disciplinaire des juges

57. Dans l'*avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie* (ci-après, « l'avis conjoint de 2014 »), la Commission de Venise a recommandé de remplacer la majorité des deux tiers requise pour les décisions du CSJ dans les procédures disciplinaires par une majorité simple.³⁰ Une majorité simple permettrait un système disciplinaire plus efficace, car l'exigence d'une majorité qualifiée crée le risque qu'un trop grand nombre de plaintes ne soient pas suivies à différents stades d'une procédure disciplinaire en raison d'attitudes corporatistes au sein du CSJ.

58. Conformément à cette recommandation, les amendements abaissent la majorité requise de la majorité des deux tiers à la majorité absolue pour les décisions du CSJ sur les « *questions*

²⁶ Bien que le contexte institutionnel soit différent, l'exigence de garanties suffisantes pour l'indépendance de l'organe exerçant le pouvoir disciplinaire sur les juges a été soulignée par la CourEDH dans l'affaire *Reczkowicz c. Pologne*, no. 43447/19, 22 juillet 2021.

²⁷ Voir l'[Avis du CCJE n° 24 \(2021\)](#) : L'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphe 36.

²⁸ Commission de Venise, [CDL-INF\(1998\)009](#), Avis sur les récents amendements à la loi sur des dispositions constitutionnelles majeures de la République d'Albanie, paragraphe 20.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-INF\(1998\)009](#), Avis sur les récents amendements à la loi sur les principales dispositions constitutionnelles majeures de la République d'Albanie, paragraphe 21 ; [CDL-AD\(2018\)011](#), Serbie – Avis sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, paragraphe 65. Voir également l'[Avis n° 10 du CCJE](#), paragraphe 35.

³⁰ [CDL-AD\(2014\)032](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie, paragraphes 24, 66, 72.

disciplinaires » (paragraphe 3 de l'article 50), l'engagement de poursuites disciplinaires contre un juge (paragraphe 1 de l'article 75⁸), l'imposition de la responsabilité disciplinaire d'un juge (paragraphe 1 de l'article 75¹³), les décisions d'appel d'une décision du conseil de discipline (paragraphe 3 de l'article 75⁵⁴).

59. L'abaissement de la majorité requise à la majorité simple permet, en principe, que les décisions soient prises par les seuls juges membres du CSJ. Pour cela, il faudrait que tous les juges membres agissent de concert. Lors des réunions en Géorgie, la délégation de la Commission de Venise a appris que les juges membres du CSJ agissent effectivement de concert dans la plupart des cas et qu'il existe des divisions internes entre les juges membres et les autres membres du CSJ. De nombreux interlocuteurs rencontrés par la délégation de la Commission de Venise ont affirmé que les juges membres du CSJ agissaient pour protéger les intérêts corporatifs d'un groupe influent au sein du pouvoir judiciaire.³¹

60. La Commission de Venise n'est pas en mesure de vérifier ces affirmations, mais les allégations persistantes et répandues de corporatisme et d'intérêt personnel au sein du CSJ peuvent porter atteinte à la confiance du public dans le système judiciaire et doivent être prises au sérieux:

61. A cet égard, la Commission de Venise souhaite souligner qu'un conseil de la justice tel que le CSJ devrait en fin de compte exercer ses pouvoirs pour protéger l'indépendance de la magistrature et l'efficacité et la qualité de la justice d'une manière qui renforce la confiance du public dans le système judiciaire.³² La confiance du public dans le système judiciaire serait affectée si un conseil de la justice était perçu comme agissant par intérêt personnel, protection personnelle et copinage.³³ L'organisation d'un conseil ne doit pas permettre au corporatisme judiciaire de servir les intérêts personnels d'un groupe de juges au détriment d'autres groupes de juges.³⁴

F. Nouveaux motifs de faute disciplinaire

62. Les Amendements de 2021 ajoutent de nouveaux motifs de fautes disciplinaires à l'article 75¹. En tant que « *Comportement portant atteinte au principe d'indépendance* », le motif « *Expression d'une opinion par un juge en violation du principe de neutralité politique* » a été ajouté. L'actuel article 75¹ énumère déjà au paragraphe 8 b.e. « *l'adhésion à une association politique, l'engagement dans des activités politiques, le soutien public à une entité politique se présentant à une élection, ou l'expression publique d'une opinion politique par un juge* » comme motifs de faute disciplinaire. En ce qui concerne la technique législative et la cohérence de l'article 75¹, il n'est pas clair quels autres actes d'un juge peuvent violer sa « *neutralité politique* ». Alors que le paragraphe 8 b.e. énumère des activités spécifiques, la formulation « *neutralité politique* » est moins spécifique et permet donc une interprétation et une application plus larges. La note explicative ne fournit aucune justification spécifique de ce nouveau motif disciplinaire et de la manière dont il doit être interprété. Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la délégation de la Commission de Venise ont affirmé que l'objectif de la nouvelle formulation « *neutralité politique* » était de faire taire certains juges.

³¹ Voir paragraphes 51-52, <https://assembly.coe.int/LifeRay/MON/Pdf/DocsAndDecs/2021/AS-MON-2021-10-EN.pdf> ; P. 47 [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/sv/document/EPRS_STU\(2022\)699489](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/sv/document/EPRS_STU(2022)699489) ; Pages 6, 9 et 18 : [Rapport sur la première phase de la nomination et de la désignation des juges de la Cour suprême en Géorgie | OSCE](#) ; [deuxième rapport sur la nomination et la désignation des juges de la Cour suprême en Géorgie | OSCE](#) ; [troisième rapport sur la nomination et la désignation des juges de la Cour suprême en Géorgie | OSCE](#) ; [rapport final sur la nomination et la désignation des juges de la Cour suprême en Géorgie | OSCE](#) ; <https://bti-project.org/en/reports/country-report/GEO>. Dans la presse : <https://oc-media.org/georgias-clan-of-judges-hits-out-at-foreign-interference/> ; <https://agenda.ge/en/news/2021/3271> ;

³² Voir l'[Avis n° 10 du CCJE](#) (2007).

³³ De plus en plus d'études juridiques montrent que le modèle européen des conseils de la magistrature est enclin au corporatisme judiciaire, voir par exemple l'aperçu dans David Kosař, "Beyond Judicial Councils : Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe ", *German Law Journal* 2019 pp. 1567-1612.

³⁴ Voir ici l'approche plus nuancée adoptée par le CCJE dans son [Avis du CCJE n° 24 \(2021\)](#) : L'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphe 29.

63. Le droit et le devoir d'indépendance et d'impartialité d'un juge suggèrent que sa liberté d'expression et son droit d'association politique peuvent être légitimement restreints et que les violations peuvent constituer des motifs de faute disciplinaire.

64. Cependant, il ne faut pas interdire complètement aux juges de s'engager dans des activités sociétales en dehors de leurs fonctions officielles.³⁵ En réglementant l'impartialité des juges, un équilibre doit être trouvé entre le droit fondamental à la liberté d'expression et l'intérêt légitime de l'État à garantir un pouvoir judiciaire impartial et apolitique.

65. Si la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu qu'il est légitime pour l'État d'imposer aux juges un devoir de discrétion, la liberté d'expression des juges étant néanmoins protégée par l'article 10 de la CEDH.³⁶ Toutefois, le devoir d'appréciation des juges est fonction du contexte, du forum et du sujet. En raison de l'exigence d'impartialité, une discrétion particulière s'impose aux juges dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle.

66. D'autre part, les questions concernant la séparation des pouvoirs, le fonctionnement du système judiciaire et les questions législatives relèvent de l'intérêt public et les juges bénéficient, comme les autres citoyens, d'un haut degré de protection en vertu de l'article 10 de la CEDH. Le fait qu'une question de séparation des pouvoirs ou une question concernant le système judiciaire ait des implications politiques ne devrait pas empêcher les juges de participer au débat public – à condition que cela ne soit pas susceptible de mettre en cause leur impartialité (subjective ou objective).³⁷

67. Quant à l'amendement à l'article 75¹, un devoir général de neutralité politique dont la violation constituerait une faute disciplinaire, n'est pas contestable en soi. Toutefois, pour que la violation d'un devoir général de neutralité soit un motif de sanction disciplinaire, il faudrait une interprétation étroite, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la liberté d'expression des juges. En outre, il est possible que l'existence d'infractions disciplinaires formulées en termes généraux pour des déclarations susceptibles d'avoir un impact sur le débat politique ait un effet dissuasif sur la liberté d'expression des juges – ajouter alors même que l'exercice d'une telle expression ne serait pas susceptible de mettre en cause leur impartialité dans le jugement des affaires qui relèvent de leur compétence.

68. L'amendement à l'article 75¹ devrait donc être reconsidéré. Si la formulation « *neutralité politique* » doit être maintenue, les Amendements de 2021 devraient qualifier les motifs de sanctions disciplinaires pour ne retenir que les violations manifestes du devoir de neutralité ou en excluant certains types de questions, comme les réformes du système judiciaire et les questions législatives.

69. En ce qui concerne la « *conduite qui viole le principe de compétence et de diligence* », l'amendement à l'article 75¹, alinéa f.a., relève le seuil de la faute due au non-respect par un juge des délais fixés dans la législation procédurale. Alors que l'ancienne version de la loi considérait toute violation des délais comme une faute, à moins que le retard ne soit dû à des circonstances indépendantes de la volonté du juge, l'amendement exige une « *violation substantielle* » pour qu'il y ait faute, avec également des exceptions pour les violations « *dues à des circonstances*

³⁵ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)018](#), Rapport sur la liberté d'expression des juges, paragraphes 29-44 ; [Recommandation CM/Rec\(2010\)12](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 21. Voir également [CDL-AD\(2013\)035](#), Avis sur le projet de code de déontologie judiciaire de la République du Tadjikistan, paragraphes 65-66 ; [CDL-AD\(2014\)018](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet d'amendements au cadre juridique de la responsabilité disciplinaire des juges en République kirghize, paragraphe 34 ; [CDL-AD\(2017\)019](#), Avis sur le projet de code judiciaire de l'Arménie, paragraphe 54 ; [CDL-AD\(2016\)013](#), Avis sur le projet de code de déontologie judiciaire de la République du Kazakhstan, paragraphes 62, 65.

³⁶ Voir CourEDH, *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, 23 juin 2016, paragraphes 162-167.

³⁷ Voir par exemple CourEDH, *Wille c. Lichtenstein* [GC], no 28396/95, 28 octobre 1999, paragraphe 67.

objectives directement liées à l'administration de la justice (nombre d'affaires, complexité de l'affaire, etc.) ». Cet amendement est bienvenu.

G. Sanctions disciplinaires

70. L'amendement à l'article 75³ définit l'application des sanctions disciplinaires. Un blâme, une réprimande, une réprimande sévère et la révocation d'un juge ne peuvent être appliqués qu'en tant que sanction disciplinaire primaire, tandis que les réductions temporaires de salaire et la révocation des postes de président peuvent être appliquées à la fois en tant que sanction disciplinaire primaire et supplémentaire.

71. L'amendement à l'article 75⁴⁷ permet au conseil de discipline d'appliquer plus d'une sanction primaire dans des « *cas exceptionnels* » lorsque la « *sanction disciplinaire primaire ne permet pas d'assurer la réalisation de l'objectif de la responsabilité disciplinaire* ».

72. Ces amendements, lus ensemble, signifient que les réductions temporaires de salaire et le licenciement des présidents sont des sanctions qui ne peuvent être appliquées *simultanément* que dans des cas exceptionnels. Une telle restriction de l'application des sanctions semble introduire une exigence de proportionnalité dans la loi et devrait être accueillie favorablement.

H. Délais

73. Plusieurs amendements semblent avoir pour objectif de raccourcir le délai d'examen des plaintes disciplinaires (voir également le paragraphe 49 ci-dessus). Il s'agit notamment de :

- L'amendement à l'article 75⁵, qui ramène de 10 à 5 jours le délai pour corriger les erreurs après qu'elles aient été identifiées par l'inspecteur indépendant dans une plainte.
- L'amendement à l'article 75⁷, qui ramène de deux à un mois la période d'examen par l'inspecteur indépendant après réception d'une plainte, d'une demande ou d'autres informations sur la faute disciplinaire d'un juge.
- L'amendement à l'article 75¹⁰, qui ramène le délai pour la réalisation des examens disciplinaires de deux mois à un mois après la décision de prendre des explications d'un juge.
- La modification de l'article 75²⁵, qui ramène de deux à un mois le délai d'examen d'une affaire disciplinaire par le conseil de discipline.
- La modification de l'article 75⁵⁶, qui ramène de 10 à 5 jours le délai dans lequel la chambre disciplinaire doit vérifier la recevabilité d'une plainte. Le délai pour corriger les erreurs dans la plainte est également réduit de 10 à 5 jours.
- La modification de l'article 75⁵⁸, qui ramène le délai d'examen d'une affaire par la chambre disciplinaire d'un mois, prolongeable une fois pour un mois supplémentaire, à 15 jours respectivement.

74. Au cours des réunions, la délégation de la Commission de Venise a été informée par les autorités que l'aspect pratique du raccourcissement des délais était d'accroître l'efficacité de la procédure. Cependant, d'autres interlocuteurs se sont inquiétés du fait que ces délais pourraient être trop courts pour mener à bien une enquête et un jugement efficaces des infractions disciplinaires tout en respectant les garanties procédurales pour le juge. Ce point est difficile à déterminer à l'heure actuelle, mais pourrait être réexaminé si le maintien de ces délais devient problématique.

I. Autres questions

75. Selon l'amendement à l'article 75⁷², le paragraphe 1 de cet article sera supprimé, qui dispose: « 1 : « 1. après réception d'une recommandation appropriée pour la révocation d'un juge, un juge de la Cour suprême sera révoqué par le Parlement de Géorgie, et tous les autres juges seront révoqués par le Conseil supérieur de la Justice de Géorgie. » Cela signifie que, conformément à l'article 75⁷², paragraphe 2, le CSJ pourra désormais révoquer tous les juges, y compris les juges de la Cour suprême, ce qui accroît encore le pouvoir du CSJ.

76. En ce qui concerne l'article 75⁴⁶, il peut s'agir d'un problème de traduction, mais il n'est pas clair à quel seuil de preuve « *des preuves inter-compatibles et irréfutables collectivement* » fait référence. Cela devrait être clarifié.

77. Aucun des Amendements de 2021 ne semble avoir tenu compte de la recommandation de la Commission de Venise formulée dans l'avis conjoint de 2014 visant à clarifier le moment où la procédure disciplinaire doit être considérée comme engagée afin de permettre au juge de bénéficier de son droit à un avocat dès les premières étapes.³⁸ Aucune modification de ce type n'a été apportée après 2014 et avant les amendements de 2021 non plus, voir les articles 75⁴ (3) et 75⁷. La Commission de Venise souhaite réitérer cette recommandation.

V. Conclusion

78. La Commission de Venise note que, si la procédure législative accélérée formelle semble avoir été respectée, elle regrette que l'adoption des amendements de décembre 2021 à la loi organique sur les tribunaux de droit commun de Géorgie ait été faite avec une hâte excessive, qu'elle ait manqué de transparence quant à ses motifs et objectifs et qu'elle ait été menée sans consultations inclusives et efficaces.

79. L'élaboration démocratique du droit n'est pas un concept formel et la Commission de Venise est toujours 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 ou la société civile.

80. La Commission de Venise tient à souligner que l'effet combiné d'une adoption précipitée des amendements 2021 et de leur introduction d'une augmentation des pouvoirs du CSJ de détacher/transférer des juges sans leur consentement, et des nouveaux motifs vagues de faute disciplinaire et de la suspension du salaire d'un juge dans le cas d'une enquête disciplinaire - peut dans le contexte spécifique de la Géorgie créer un effet paralysant sur la liberté d'expression des juges et l'indépendance judiciaire interne.

81. La Commission de Venise fait donc les recommandations suivantes en ce qui concerne les Amendements de 2021 :

1. *Réaffectation des juges* : Il convient de préciser qu'un candidat à un poste de juge nommé au second tour doit remplir toutes les exigences du poste vacant spécifique, par exemple, les exigences de spécialisation.
2. *Détachement ou transfert des juges* : le détachement de juges contre leur gré ne devrait être possible que dans des cas exceptionnels et justifié par un objectif légitime. Des

³⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)032](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie, paragraphes 49-50. Voir également CDL-AD(2015)042, Avis sur les lois sur la responsabilité disciplinaire et l'évaluation des juges de " l'ex-République yougoslave de Macédoine ", paragraphes 93 et 98.

critères clairs et précis ainsi que des périodes de détachement plus courtes devraient être prévus. Une procédure aléatoire ou objective avec une limitation géographique devrait être réintroduite.

3. *Récusation des juges des tribunaux de district et des cours d'appel lors des procès :*
 - Compte tenu de la gravité de la récusation, le critère de « *conviction raisonnable que, en restant à ce poste, il/elle empêchera l'ouverture d'une procédure disciplinaire et/ou le recouvrement des dommages causés par une faute disciplinaire, et/ou poursuivra la violation de la discipline du travail* » semble trop vague et trop large.
 - Les délais de dépôt d'un appel (trois jours) et d'examen de l'appel (cinq jours) semblent être trop courts pour laisser au juge suffisamment de temps pour présenter son cas devant la chambre disciplinaire.
 - Le salaire d'un juge ne doit pas être suspendu avant qu'une infraction disciplinaire soit prouvée et qu'une décision quant à la responsabilité disciplinaire soit prise.
4. *Responsabilité disciplinaire des juges :* Conformément à la recommandation de la Commission de Venise dans son avis conjoint de 2014, les Amendements de 2021 abaissent la majorité requise de la majorité des deux tiers à la majorité absolue pour les décisions du CSJ sur les « *questions disciplinaires* ». Toutefois, la Commission de Venise tient à souligner que les allégations persistantes et répandues de corporatisme et d'intérêt personnel au sein du CSJ portent atteinte à la confiance du public dans le système judiciaire et doivent être prises au sérieux.
5. *De nouveaux motifs de fautes disciplinaires :* Si la formulation « *neutralité politique* » doit être maintenue, la loi devrait qualifier les motifs de sanctions disciplinaires pour ne retenir que les violations manifestes du devoir de neutralité ou en excluant certains types de questions, comme les réformes du système judiciaire et les questions législatives.

82. La Commission de Venise souhaite également réitérer la recommandation formulée dans son avis conjoint de 2014, notamment pour clarifier le moment où la procédure disciplinaire doit être considérée comme engagée, afin de permettre au juge de bénéficier de son droit à un avocat dès les premiers stades.

83. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.