



Strasbourg, le 14 mars 2023

CDL-AD(2023)006

Or. Engl.

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

GEORGIE

**AVIS SUR LES SUITES DONNÉES
AUX QUATRE PRÉCÉDENTS AVIS CONCERNANT LA LOI
ORGANIQUE SUR LES TRIBUNAUX ORDINAIRES**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 134e Session Plénière
(Venise, 10-11 mars 2023)**

Sur la base des commentaires de

**M. Yavuz ATAR (Membre, Türkiye)
M. Eirik HOLMØYVIK (Membre, Norvège)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (Membre, Danemark)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Contenu :

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis	3
III.	Analyse	5
A.	Processus législatif.....	5
B.	Le Haut Conseil de la Justice	5
C.	Qualifications des juges de la Cour suprême.....	8
D.	Nomination des candidats à la Cour suprême	8
1.	Mécanisme anti-blocage pour la décision de nomination du HCoJ	8
2.	Transparence et motivation des décisions de nomination.....	8
3.	Droit à un recours effectif contre les décisions de nomination du HCoJ.....	9
E.	Durée du mandat du président de la Cour suprême	10
F.	Réaffectation des candidats	10
G.	Détachement des juges.....	11
H.	Suspension des juges de leurs fonctions.....	11
I.	Motifs de responsabilité disciplinaire	11
J.	Engagement des procédures disciplinaires	11
K.	Accès aux décisions de justice	12
IV.	Conclusion	12

I. Introduction

1. Par lettre du 22 novembre 2022, M. Shalva Papuashvili, Président du Parlement de Géorgie, a demandé un avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur une série de projets d'amendements (« les projets d'amendements ») à la loi organique de Géorgie sur les tribunaux ordinaires (« la Loi ») et à d'autres actes législatifs ([CDL-REF\(2023\)006](#) et [CDL-REF\(2023\)007](#)). Par une lettre conjointe du 1er février 2023, la Commission de Venise et le BIDDH ont informé les autorités géorgiennes que chacune des institutions sollicitées fournirait son évaluation individuelle des projets d'amendements dans le contexte de leurs avis antérieurs respectifs sur la Loi.

2. M. Yavuz Atar, M. Eirik Holmøyvik et M. Jørgen Steen Sørensen ont été les rapporteurs du présent avis.

3. Le 22 février 2023, la délégation de la Commission de Venise a eu des réunions en ligne avec la Commission des questions juridiques du Parlement, la majorité parlementaire, l'opposition parlementaire et des représentants de la communauté internationale. La Commission est reconnaissante au Bureau du Conseil de l'Europe en Géorgie pour l'excellente organisation des réunions et aux interlocuteurs pour leur disponibilité. La Commission a également eu accès à des documents préparés par des organisations de la société civile sur ces amendements.

4. La Commission de Venise a déjà produit quatre avis sur des séries précédentes d'amendements à cette même loi. La Commission de Venise utilisera donc le format de suivi pour la préparation de cet avis ; ce format permet à la Commission d'évaluer les amendements de manière plus globale, à la lumière de ses recommandations précédentes sur cette loi, et donc d'examiner dans quelle mesure les autorités ont pris en compte les recommandations précédentes de la Commission, d'aider les autorités à identifier les priorités à cet égard, et de fournir des conseils et une assistance supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations présentes et passées.

5. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise officielle des projets d'amendements. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 134e session plénière (Venise, 10-11 mars 2023).

II. Contexte et portée de l'avis

7. En 2017, la Géorgie a connu une réforme constitutionnelle. Sa nouvelle Constitution est entrée en vigueur le 16 décembre 2018, lorsque le nouveau président de la Géorgie a prêté serment. Le nouveau paysage constitutionnel a rendu nécessaire une réforme du système judiciaire. La réforme prévoyait une augmentation substantielle du nombre de juges à la Cour suprême, qui seraient nommés par le Haut Conseil de la Justice (« le HCoJ ») et désignés par le Parlement. La Commission de Venise a examiné ces questions dans son avis urgent sur la Géorgie concernant la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême ([CDL-AD\(2019\)009](#))¹ (« l'avis de 2019 ») et a recommandé, entre autres, que les nouveaux juges de la Cour suprême soient nommés progressivement ; en outre, la Commission a conseillé de garantir une procédure transparente, équitable et fondée sur le mérite pour la nomination des juges de la Cour suprême. La Commission a formulé d'autres recommandations sur cette procédure dans l'avis sur les

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)009](#), Géorgie - Avis urgent sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême, émis conformément à l'article 14a du règlement de la Commission de Venise le 16 avril 2019, approuvé par la Commission de Venise lors de sa 119e plénière (Venise, 21-22 juin 2019), ci-après dénommé « l'avis de 2019 ».

amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun ([CDL-AD\(2020\)021](#))² (« l'avis de 2020 »), et dans l'avis urgent sur les modifications de la loi organique sur les tribunaux de droit commun ([CDL-AD\(2021\)020](#))³ (« l'avis de 2021 »). Enfin, dans son avis sur les amendements de décembre 2021 à la loi organique sur les tribunaux de droit commun ([CDL-AD\(2022\)010](#))⁴ (« l'avis de 2022 »), la Commission de Venise a évalué une nouvelle série d'amendements à la loi qui affectent largement le statut des juges, notamment en étendant les motifs de détachement et la responsabilité disciplinaire des juges et en introduisant une nouvelle procédure de suspension des juges. Dans ce dernier avis, la Commission s'est penchée en particulier sur la HCoJ, une institution qui joue un rôle central dans le système des tribunaux ordinaires de Géorgie⁵. Le présent avis de suivi examinera le projet d'amendements à la lumière des recommandations et des commentaires formulés par la Commission dans les quatre avis susmentionnés sur le système judiciaire géorgien⁶.

8. En juin 2022, la Commission européenne a émis un avis concernant la perspective de la Géorgie de devenir membre de l'UE. La Commission de l'UE a recommandé que la Géorgie obtienne le statut de candidat une fois que plusieurs questions prioritaires auront été traitées. Parmi les priorités, la Commission a déterminé celle qui suit : « *adopter et mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action transparents et efficaces pour la réforme du système judiciaire après 2021, sur la base d'un processus de consultation large, inclusif et multipartite ; garantir un système judiciaire pleinement et réellement indépendant, responsable et impartial tout au long de la chaîne institutionnelle judiciaire, afin de préserver également la séparation des pouvoirs ; garantir notamment le bon fonctionnement et l'intégrité de toutes les institutions judiciaires et du ministère public, en particulier la Cour suprême, et remédier à toutes les lacunes identifiées, y compris la nomination des juges à tous les niveaux et du procureur général ; entreprendre une réforme approfondie du Haut Conseil de la justice et nommer les membres restants du Haut Conseil. Toutes ces mesures doivent être pleinement conformes aux normes européennes et aux recommandations de la Commission de Venise.* »⁷

9. Selon la note explicative des projets d'amendements, ceux-ci ont été préparés pour répondre aux problèmes identifiés par la Commission européenne dans le cadre des discussions relatives au statut de candidat de la Géorgie.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)021](#), Géorgie - Avis sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun, adopté par la Commission de Venise lors de sa 124e session plénière en ligne (8-9 octobre 2020), ci-après dénommé « l'Avis 2020 ».

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)020](#), Géorgie - Avis urgent sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun, émis conformément à l'article 14a du règlement de la Commission de Venise le 28 avril 2021, approuvé par la Commission de Venise lors de sa 127e session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021), ci-après dénommé « l'avis de 2021 ».

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)010](#), Géorgie - 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 131e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022), ci-après dénommé « l'avis de 2022 ».

⁵ En vertu de l'article 64, paragraphe 2, de la Constitution géorgienne, la HCoJ est composée de 14 membres nommés pour un mandat de 4 ans, et du président de la Cour suprême. Plus de la moitié des membres de la HCoJ (8 membres) sont élus parmi les juges par l'organe autonome des juges des tribunaux ordinaires. En outre, la HCoJ compte un membre nommé par le Président de la Géorgie et 5 membres élus à une majorité d'au moins trois cinquièmes du nombre total des membres du Parlement.

⁶ Commission de Venise, l'avis 2019 ([CDL-AD\(2019\)009](#)), l'avis 2020 ([CDL-AD\(2020\)021](#)), l'avis 2021 ([CDL-AD\(2021\)020](#)), l'avis 2022 ([CDL-AD\(2022\)010](#)).

⁷ Commission européenne, [Communication](#) de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, 17 juin 2022, p. 17.

III. Analyse

A. Processus législatif

10. Dans l'avis 2022, la Commission a observé que le dernier amendement à la loi avait été fait à la hâte, manquait de transparence quant à ses motifs et ses objectifs, et avait été mené sans consultations inclusives et efficaces⁸. En ce qui concerne le présent projet d'amendements, la Commission a été informée que la majorité parlementaire avait fait des efforts pour assurer un processus de rédaction inclusif impliquant la minorité parlementaire et les représentants de la société civile. Le caractère véritablement inclusif de ce processus a toutefois été contesté par les autres interlocuteurs.

11. La Commission réaffirme que l'adoption d'actes du Parlement réglementant des aspects importants de l'ordre juridique sans véritable consultation de l'opposition, des experts ou des représentants de la société civile ne répond pas aux normes de l'élaboration démocratique des lois⁹.

12. Selon la note explicative, les projets d'amendements visent à mettre la Géorgie en conformité avec les critères pour devenir un Etat candidat à l'UE. La Commission de Venise note que les projets d'amendements ont une portée limitée et ne constituent pas une réforme globale de la loi sur les tribunaux ordinaires. Au cours des réunions, la délégation de la Commission a été informée que le projet d'amendements n'était que la première étape d'une stratégie globale de réforme judiciaire dans le pays, et que d'autres réformes étaient envisagées, notamment en réponse aux précédentes recommandations de la Commission de Venise.

13. En outre, selon les informations fournies par les autorités, les travaux sur certains changements législatifs, y compris ceux discutés dans l'avis 2022, ont été reportés en raison de la procédure en cours devant la Cour constitutionnelle où les dispositions pertinentes de la loi ont été contestées. Dans ces circonstances, les députés ont estimé qu'il était plus approprié de s'abstenir de prendre des initiatives législatives sur les questions connexes - afin de ne pas exercer une pression indue sur la procédure constitutionnelle - et d'attendre l'issue de cette procédure pour obtenir une réponse définitive sur la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi. Dans ce contexte, les autorités ont expliqué que l'on ne pouvait pas s'attendre à ce que les projets d'amendements à l'étude couvrent toutes les questions soulevées précédemment par la Commission de Venise.

14. Pour la Commission, on peut admettre que les procédures constitutionnelles en cours peuvent en principe faire obstacle à l'adoption de la législation correspondante, mais ce retard ne devrait pas être plus que nécessaire. À cet égard, certains interlocuteurs ont insisté pour que les procédures constitutionnelles en cours ne soient pas manipulées ou utilisées comme prétexte pour suspendre le processus législatif pendant un temps considérable. La Commission se félicite donc de la déclaration des autorités géorgiennes selon laquelle elles souhaitent prendre en compte ses recommandations et elle leur recommande de le faire sans délai injustifié.

B. Haut Conseil de la Justice

15. Dans son avis 2022, la Commission de Venise a soulevé plusieurs questions concernant le fonctionnement du HCoJ qui sont fondamentales pour accroître la légitimité du système judiciaire en Géorgie. La Commission de Venise a ensuite formulé les recommandations suivantes (paragraphe 81) :

⁸ L'avis 2022, paras. 78 et 79.

⁹ L'avis 2022, para 16.

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 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.

16. Il est pertinent de noter que les exigences indiquées par la Commission européenne dans son avis (cité plus haut) font référence à la « *réforme approfondie du Haut Conseil de la Justice* ». Or, les projets d'amendements ne constituent pas une réforme en profondeur du HCoJ et ne répondent pas non plus aux recommandations et préoccupations de la Commission de Venise concernant le fonctionnement du HCoJ en Géorgie.

17. Les autorités géorgiennes ont déclaré que ces recommandations seront traitées lors de la prochaine étape de la réforme judiciaire stratégique. Dans ce contexte, la Commission de Venise souhaite souligner une nouvelle fois l'importance fondamentale de ses recommandations relatives au HCoJ. Dans l'avis 2022, en particulier, elle a exprimé ses préoccupations quant aux allégations fréquentes et persistantes de corporatisme judiciaire au sein de la HCoJ, car elles peuvent porter atteinte à la confiance du public dans le système judiciaire. En guise de remarque générale sur la HCoJ en Géorgie, la Commission de Venise a déclaré : « [...] [Un] conseil de la magistrature tel que le HCoJ devrait en fin de compte exercer ses pouvoirs pour protéger l'indépendance judiciaire et l'efficacité et la qualité de la justice d'une manière qui renforce la confiance du public dans le système judiciaire. La confiance du public dans le système judiciaire serait affectée si un conseil de la magistrature était perçu comme agissant par intérêt personnel, protection personnelle et copinage. L'organisation d'un conseil ne devrait pas permettre au

*corporatisme judiciaire de servir les intérêts personnels d'un groupe de juges au détriment d'autres groupes de juges. »*¹⁰

18. La Commission de Venise note également avec inquiétude que, depuis longtemps, les membres non professionnels de la HCoJ n'ont pas été nommés. En vertu de l'article 64, paragraphe 2, de la Constitution, le Parlement doit disposer d'une majorité des 3/5 de l'adresseth pour élire les membres non professionnels de la HCoJ ; cependant, cette majorité n'a jamais été atteinte et aucun mécanisme anti-blocage n'a été envisagé, bien que la Commission de Venise ait précédemment souligné auprès des autorités géorgiennes l'importance d'un tel mécanisme pour la nomination des membres non professionnels de la HCoJ¹¹. La pratique actuelle n'est pas compatible avec l'idée de pluralisme dans la composition de la HCoJ inscrite dans la norme constitutionnelle. Ce problème peut être résolu soit par un amendement constitutionnel prévoyant un mécanisme anti-blocage, soit par un compromis politique sur les candidats.

19. L'idéal du pluralisme implique que les membres laïcs du HCoJ participent à cet organe et jouent un rôle significatif dans la prise de décision du HCoJ. Par conséquent, il est nécessaire de garantir non seulement la composition complète de la HCoJ, y compris les membres non professionnels, mais aussi leur participation effective à la HCoJ. Lorsque la représentation des juges et des membres non professionnels au sein du conseil de la magistrature est une question de principe constitutionnel, la Commission a recommandé que - pour une participation effective des deux groupes, judiciaire et non judiciaire - les majorités décisionnelles ne puissent être assurées exclusivement par les voix de l'un de ces groupes¹².

20. La Commission de Venise recommande au législateur géorgien de réviser la procédure de prise de décision au sein du Conseil afin de garantir un équilibre approprié entre les deux groupes représentés au sein du Conseil (membres laïcs et judiciaires).

21. Il existe d'autres moyens de résoudre le problème du corporatisme judiciaire. L'une d'entre elles consiste à renouveler progressivement la composition du HCoJ, recommandée dans l'avis 2022¹³. La Commission invite à nouveau les autorités à faire usage de cette technique d'échelonnement.

22. Avec les amendements à la loi adoptés en décembre 2021, les membres de la HCoJ ont été autorisés à effectuer plus d'un mandat au sein de la HCoJ (article 47 paragraphe 12). Dans son avis de 2022, la Commission de Venise a noté que, bien qu'il n'existe pas de norme internationale, les mandats fixes sont à privilégier pour garantir l'apparence d'indépendance des membres de la HCoJ. Compte tenu des controverses publiques sur la composition et l'indépendance de la HCoJ, autoriser la reconduction du mandat de la HCoJ nécessiterait une justification spécifique¹⁴. La Commission invite les autorités à réexaminer l'article 47 para. 12 à la lumière de ces considérations.

23. Afin de préparer et de mettre en œuvre une réforme globale du HCoJ, qui s'impose de toute urgence compte tenu des questions abordées dans cette section, outre les problèmes recensés dans les avis précédents de la Commission de Venise et le présent avis de suivi, les autorités géorgiennes pourraient envisager réforme du mode d'élection des membres judiciaires. La Commission est prête à les aider à cet égard.

¹⁰ L'avis 2022, para. 61.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)007](#), Avis sur les Projets d'amendements à la Loi organique sur les juridictions de droit commun de Géorgie, para. 52 ; [CDL-AD\(2017\)013](#), Géorgie - Avis sur le projet de Constitution révisée, para. 87.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)019](#), Avis sur le projet de loi portant modification de certains actes normatifs (système judiciaire) de Moldova, para. 49.

¹³ L'avis 2022, para. 56.

¹⁴ L'avis 2022, para. 55.

C. Qualifications des juges de la Cour suprême

24. Dans l'avis de 2019, la Commission de Venise a recommandé de relever les exigences en matière d'âge et d'expérience pour les juges de la Cour suprême. La Commission a estimé que les exigences étaient trop clémentes, « *car on peut se demander si une personne aura acquis l'expérience nécessaire pour être juge à la Cour suprême à l'âge de 30 ans et après cinq ans au plus de service en tant que juge, avocat ou universitaire. Ces seuils formels relativement bas sont d'autant plus discutables qu'ils s'appliquent également au poste de Chief Justice.* »¹⁵

25. Le projet d'article 34 du projet d'amendements contient des exigences détaillées pour les candidats à la magistrature : l'âge de 30 ans, une formation juridique supérieure avec au moins un master ou un diplôme universitaire équivalent, au moins 5 ans d'expérience professionnelle, la maîtrise de la langue d'État, la réussite d'un examen de qualification, l'achèvement d'un cycle complet d'études à l'École supérieure de justice et l'inscription sur la liste de qualification des étudiants en justice. Il semble que cette disposition contienne des exigences générales applicables également aux juges de la Cour suprême. Cela découle des projets de paragraphes 3 et 4 du même article, qui contiennent des exceptions aux exigences de qualification pour les candidats *i.a.* aux postes de la Cour suprême.

26. Ni cette disposition ni les autres dispositions du projet d'amendement n'introduisent de conditions d'âge et d'expérience plus strictes pour les candidats à la Cour suprême : la recommandation de la Commission de Venise sur ce point n'a donc pas été respectée. La Commission recommande que cette question soit abordée dans le cadre de la réforme judiciaire prévue par les autorités.

D. Nomination des candidats à la Cour suprême

1. Mécanisme anti-blocage pour la décision de nomination du HCoJ

27. Pour les nominations à la Cour suprême, la HCoJ propose des candidats à élire par le Parlement selon la procédure de l'article 34¹ qui implique : premièrement, l'évaluation des candidats par les membres de la HCoJ, ce qui aboutit à une liste de candidats présélectionnés ; et deuxièmement, le vote sur les candidats présélectionnés à la majorité des 2/3 de la HCoJ. Le vote a lieu pour chaque candidat individuel, en commençant par la tête de la liste qui est formée sur la base des scores des candidats, et le vote ne se poursuit pas pour les candidats suivants si le précédent n'a pas atteint la majorité requise.

28. Dans les avis de 2019, 2020 et 2021, la Commission de Venise a recommandé l'introduction d'un mécanisme anti-blocage dans le cas où les candidats présélectionnés ne peuvent pas obtenir la majorité des 2/3rd au sein du HCoJ¹⁶. Le projet révisé de paragraphe 13 de l'article 34¹ n'introduit pas de mécanisme anti-blocage : les recommandations de la Commission à cet égard n'ont donc pas été respectées. La Commission recommande que cette question soit traitée dans un nouvel amendement à la loi.

2. Transparence et motivation des décisions de nomination

29. L'avis 2020 recommandait de prévoir « *la divulgation, avec les votes et les motivations, de l'identité des membres de la HCoJ qui ont émis les votes pertinents* » lors de la nomination des candidats à la Cour suprême¹⁷. Cette mesure était nécessaire pour garantir que les candidats

¹⁵ L'avis de 2019, para. 23.

¹⁶ L'avis de 2019, paras. 48-49 ; l'Avis 2020, para. 32 ; l'avis de 2021, par. 14.

¹⁷ L'avis 2020, para. 24.

non retenus puissent effectivement faire appel des décisions de la HCoJ dans la procédure de nomination.

30. Le projet de paragraphe 11 de l'article 34¹ de la loi retient le principe selon lequel si un membre du HCoJ n'évalue pas tous les candidats dans le cadre de la procédure et ne soumet pas ces évaluations, accompagnées des justifications, au Bureau du HCoJ, il est considéré que ce membre ne participe pas à la procédure d'évaluation. En outre, les résultats de son évaluation de tous les candidats sont annulés. De même, le projet de paragraphe 13 de l'article 34¹ maintient les exigences du vote ouvert ainsi que la publication des décisions et de la motivation sur le site web du HCoJ.

31.. En l'état actuel du texte législatif, la recommandation de la Commission de Venise sur ce point semble avoir été satisfaite par les paragraphes 11 et 13 amendés de l'article 34¹. La question de savoir si ces dispositions sont suffisantes et appropriées dépendra de la pratique de leur application.

3. Droit à un recours effectif contre les décisions de nomination du HCoJ

a. La possibilité d'un recours répété devant la Cour suprême

32. Les candidats au poste de juge de la Cour suprême sont désignés par le HCoJ avec l'approbation ultérieure du Parlement (article 61 alinéa 1 de la Constitution). Dans l'avis de 2019, la Commission de Venise a souligné l'importance de garantir le droit de recours des candidats non retenus devant la Cour suprême¹⁸. Dans l'avis de 2020, la Commission a évalué les nouvelles dispositions régissant cette procédure d'appel (article 34³ de la loi) et a recommandé que la deuxième décision de la HCoJ concernant la nomination des candidats à la Cour suprême (après que la première décision ait été annulée par la cour) soit également ouverte à un autre appel devant la Cour suprême¹⁹. L'avis 2021 a conclu que cette recommandation a été suivie (voir article 34³ paragraphe 13)²⁰.

b. Composition modifiée du HCoJ pour le recours répété

33. Dans le même contexte, la Commission de Venise a recommandé de « modifier la composition de la HCoJ pour les décisions ultérieures »²¹ en excluant les membres de la HCoJ qui étaient partiaux ou qui violaient d'une autre manière les droits des personnes concernées. Cette recommandation est suivie dans le projet de paragraphe 13¹ de l'article 34³.

34. Toutefois, afin d'éviter tout problème quant à la disqualification ou non d'un membre de la HCoJ lors du tour suivant, il convient de prévoir le pouvoir de la Cour suprême de déclarer expressément, lors de l'annulation de la décision de la HCoJ, s'il existe une situation telle que décrite à l'article 34³ para. 13¹.

35. En outre, les projets d'amendements n'abordent pas les problèmes potentiels de quorum et de capacité de décision qui peuvent survenir suite à la récusation de plusieurs membres de la HCoJ. La loi devrait inclure un mécanisme permettant à la HCoJ de rendre une décision suite à un appel qui disqualifie plusieurs de ses membres dans la seconde décision.

36. En outre, le projet de disposition en question (article 34³ paragraphe 13¹) exige la récusation des membres qui « ont fait preuve de partialité dans la sélection des candidats, leur approche était discriminatoire et/ou ils ont outrepassé les pouvoirs qui leur sont conférés par la législation

¹⁸ L'avis de 2019, para. 40.

¹⁹ L'avis 2020, para. 27.

²⁰ L'avis 2021, para. 15.

²¹ L'avis 2020, para. 27 ; l'avis 2021, para. 15.

géorgienne, ce qui a eu pour conséquence de violer les droits du candidat ou de menacer l'indépendance du tribunal ». Le champ d'application de cette disposition est assez large, puisqu'elle exige la récusation non seulement en cas de « *violation des droits du candidat* », mais aussi lorsque « *l'indépendance du tribunal est menacée* ». La portée et même la pertinence de ce dernier critère ne sont pas claires dans le contexte de l'évaluation des candidats individuels et devraient être supprimées.

- c. Caractère contraignant des décisions de la Cour suprême et suspension de la procédure de nomination

37. Comme l'a souligné la Commission de Venise dans son avis de 2021, le HCoJ, dans sa nouvelle décision, doit se conformer à la décision et aux instructions de la Cour suprême, ce qui est nécessaire pour un droit de recours valable. En effet, le pouvoir du HCoJ de nommer les juges à la Cour suprême n'est pas illimité et est lié par la loi qui confère à la Cour suprême le pouvoir de contrôler la légalité de la procédure²². Afin d'éviter toute interprétation erronée, le caractère obligatoire des décisions et instructions de la Cour suprême pourrait être expressément indiqué.

38. En outre, pour que le droit de faire appel des décisions de la HCoJ ait un sens, il faudrait une règle claire suspendant la procédure de nomination jusqu'à ce qu'une décision soit rendue par la Cour suprême²³. Bien que la règle de suspension ait été prévue à l'al. 2 de l'article 35³ de la loi, la recommandation visant à renforcer le caractère obligatoire des instructions de la Cour suprême pour le HCoJ doit encore être pleinement mise en œuvre, et la Commission souhaiterait la réitérer pour la nouvelle modification législative prévue par les autorités.

E. Mandat du président de la Cour suprême

39. Dans son avis de 2019, la Commission de Venise a noté qu'un mandat de 10 ans pour le président de la Cour suprême était excessif et pouvait être réduit²⁴. Bien qu'il n'existe pas de norme unique sur la durée du mandat d'un président de tribunal, l'approche générale est que ce mandat ne devrait pas être trop court pour exclure la possibilité pour les présidents de tribunaux d'exercer un leadership efficace et de maintenir une organisation solide et forte des tribunaux. D'autre part, la durée du mandat ne doit pas être trop longue, sinon elle pourrait affecter l'indépendance judiciaire interne et conduire à la domination d'une seule personne au sein d'un tribunal. En ce qui concerne la réglementation actuelle en Géorgie, la durée de 10 ans est inscrite dans l'article 61 para. 3 de la Constitution, et elle est reprise dans le nouveau paragraphe 1¹ de l'article 21 de la loi. La Commission de Venise conclut que cette recommandation reste pertinente et devrait être prise en compte lors de la future révision constitutionnelle.

F. Réaffectation des candidats

40. Dans l'avis 2022, la Commission de Venise a évalué l'amendement par lequel le HCoJ était habilité à nommer des candidats judiciaires consentants non retenus à d'autres postes vacants restés disponibles après le concours (ce que l'on appelle la « réaffectation » des candidats). La Commission a recommandé que, dans le cas où la HCoJ réaffecte des candidats à des postes judiciaires vacants, « *[i]l faudrait préciser qu'un candidat judiciaire nommé au second tour doit remplir toutes les exigences du poste vacant spécifique, par exemple, les exigences de spécialisation* ». Cette recommandation faisait référence au nouveau paragraphe 13¹ de l'article 35 de la Loi. Dans le présent projet d'amendements, cette règle est déplacée au paragraphe 3 de l'article 35, mais aucune modification pertinente n'a été apportée à son contenu. La

²² L'avis 2021, para. 16.

²³ L'avis 2021, para. 16.

²⁴ L'avis de 2019, para. 53.

recommandation de la Commission n'a donc pas été suivie, et la Commission souhaite la réitérer pour un nouvel amendement législatif prévu par les autorités.

G. Détachement de juges

41. L'avis 2022 portait sur les amendements à l'article 37¹ de la loi qui augmentaient les pouvoirs du HCoJ pour détacher ou transférer des juges sans leur consentement. La Commission de Venise a estimé que ces dispositions étaient très problématiques et a recommandé que « *le détachement de juges contre leur gré ne devrait être possible que dans des cas exceptionnels et justifié par un objectif légitime. Des 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.* »²⁵ Comme les projets d'amendements n'affectent pas l'article 37¹, la recommandation de la Commission n'a pas été satisfaite. La Commission recommande que cet article soit modifié sans délai lors de l'étape suivante de la réforme judiciaire prévue par les autorités.

H. Suspension des juges de leurs fonctions

42. Dans l'avis 2022, la Commission de Venise a commenté la procédure de suspension des juges dans l'attente d'une procédure pénale ou disciplinaire, comme le prévoit l'article 45 de la loi. La Commission a observé de manière critique que le critère de suspension formulé comme « *la 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* » semblait trop vague et trop large ; les délais de dépôt d'un appel (trois jours) et d'examen de l'appel (cinq jours) semblaient trop courts pour laisser au juge suffisamment de temps pour présenter son cas devant la Cour suprême ; le salaire d'un juge ne devrait pas être suspendu avant qu'une infraction disciplinaire soit prouvée et qu'une décision concernant la responsabilité disciplinaire soit prise²⁶. Ces recommandations n'ont pas été prises en compte dans le projet d'amendements. La Commission les réitère donc pour un nouvel amendement de la loi.

I. Motifs de responsabilité disciplinaire

43. Les modifications apportées à la loi en 2021 ont étendu les motifs de responsabilité disciplinaire d'un juge par la nouvelle disposition qui a été ajoutée à l'article 71¹ : " *Expression d'une opinion par un juge en violation du principe de neutralité politique* ". Dans son avis de 2022, la Commission de Venise a fait la recommandation suivante concernant ces nouveaux motifs de responsabilité disciplinaire : « *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.* »²⁷ La disposition concernée n'est pas en cours de révision. La recommandation n'a donc pas été satisfaite mais reste valable et devrait être prise en compte lors d'un nouvel amendement de la loi.

J. Lancement des procédures disciplinaires

44. Dans son avis 2022, la Commission de Venise a réitéré sa recommandation précédente 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 premiers stades²⁸. La Commission souhaite réitérer cette recommandation qui, à ce stade, n'a pas été suivie.

²⁵ L'avis 2022, para. 81 (2).

²⁶ L'avis 2022, para. 81 (3).

²⁷ L'avis 2022, para. 81 (5).

²⁸ L'avis 2022, para. 77.

K. Accès aux décisions de justice

45. Le projet d'amendements ajoute à la loi le chapitre I¹ « *Diffusion du texte d'un acte judiciaire en tant qu'information publique* ». Le nouveau chapitre régleme la procédure de diffusion du texte complet ou partiellement dépersonnalisé de la décision de justice rendue à l'issue d'une séance publique, qui aura un statut d'information publique. Comme indiqué dans la note explicative, l'objectif de cette modification est de mettre la législation en conformité avec la décision de la Cour constitutionnelle de Géorgie du 7 juin 2019. Par cette décision, la Cour constitutionnelle a jugé inconstitutionnelles les dispositions législatives qui restreignaient indûment l'accès au texte intégral des décisions de justice rendues dans le cadre des audiences publiques²⁹. Après cette décision, les tribunaux ordinaires ont toutefois poursuivi la pratique consistant à refuser l'accès aux décisions de justice par le grand public³⁰.

46. Dans ce contexte, le fait que le législateur ait proposé de résoudre cette question à la suite de la décision de la Cour constitutionnelle est bienvenu.

47. Il ne fait aucun doute que le droit d'accès du grand public aux décisions de justice est important, tant du point de vue du droit à l'information que du droit à un procès équitable. En permettant l'accès aux décisions de justice, l'administration de la justice, qui est ouverte au public, atteint une dimension plus transparente et responsable. Toutefois, l'exercice de ce droit est étroitement lié au droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. En accordant le droit d'accès aux décisions de justice, il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre ces droits.

48. A titre d'évaluation limitée et préliminaire, la Commission observe que le nouveau chapitre I¹ (qui comprend les projets d'articles 13³, 13⁴ et 13⁵) prévoit une réglementation détaillée et plutôt complexe qui fait de l'accès aux décisions de justice un processus compliqué et prolongé. Il semble que les projets d'amendements pourraient apporter des solutions plus pratiques pour faciliter l'utilisation du droit d'accès à une décision de justice. La Commission souligne également la nécessité de veiller à ce que l'accès soit accordé aux décisions passées ainsi qu'aux décisions futures.

IV. Conclusion

49. Suite à la demande de M. Shalva Papuashvili, président du Parlement de Géorgie, en date du 22 novembre 2022, la Commission de Venise a évalué la série actuelle d'amendements comme faisant partie intégrante de la réforme en cours du système judiciaire de Géorgie, à propos de laquelle la Commission a déjà émis quatre avis entre 2019 et 2022. Le présent avis de suivi évalue donc ces projets d'amendements dans le contexte des recommandations précédentes de la Commission concernant la loi organique sur les tribunaux communs de Georgia.

50. Les projets d'amendements examinés ont été préparés par les autorités géorgiennes dans le cadre des mesures législatives requises par l'UE dans le contexte de la demande d'adhésion de la Géorgie à l'UE. La Commission européenne a recommandé à la Géorgie « *d'adopter et de mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action transparents et efficaces pour la réforme du système judiciaire après 2021, sur la base d'un processus de consultation large, inclusif et*

²⁹ Un bref résumé de la décision de la Cour constitutionnelle en anglais est disponible à l'adresse suivante https://www.constcourt.ge/en/judicial-acts?legal=1268&fbclid=IwAR1wQILB_QSyIjnRCt5yJI6836FvCyTkQUavyCIBziE10inYCqx1zC1rrr4

³⁰ Voir, par exemple, la déclaration d'IDFI du 24 septembre 2020 sur https://idfi.ge/en/idfis_statement_on_access_to_court_decisions.

multipartite ; de veiller à ce que le pouvoir judiciaire soit pleinement et réellement indépendant, responsable et impartial tout au long de la chaîne institutionnelle judiciaire, et de préserver la séparation des pouvoirs ; garantir notamment le bon fonctionnement et l'intégrité de toutes les institutions judiciaires et du ministère public, en particulier la Cour suprême, et remédier à toutes les lacunes identifiées, y compris la nomination des juges à tous les niveaux et du procureur général ; entreprendre une réforme approfondie du Haut Conseil de la justice et nommer les membres restants du Haut Conseil. Toutes ces mesures doivent être pleinement conformes aux normes européennes et aux recommandations de la Commission de Venise ».

51. La Commission de Venise réaffirme l'importance d'un pouvoir judiciaire indépendant, impartial et qui fonctionne bien. Seul un pouvoir judiciaire indépendant peut rendre la justice de manière impartiale sur la base de la loi et empêcher les abus de pouvoir. Il est d'une importance vitale pour l'État de droit que le public ait confiance dans la capacité du pouvoir judiciaire à fonctionner de manière indépendante et impartiale³¹.

52. La Commission de Venise note que les recommandations clés suivantes, qu'elle a déjà formulées, restent à traiter :

- La résolution des problèmes de corporatisme judiciaire et d'intérêt personnel au sein du Haut Conseil de la Justice, ce qui devrait impliquer une réforme globale du Haut Conseil de la Justice (tels que discutés dans les paragraphes 15 - 23 ci-dessus);
- Circonscrire les larges pouvoirs du Haut Conseil de la Justice de détacher ou transférer des juges sans leur consentement en ajoutant des critères plus étroits pour les détachements/transferts, en introduisant des limitations de temps et de lieu pour les détachements/transferts, en prévoyant un système aléatoire de détachements/transferts;
- Réviser la procédure de suspension des juges de leurs fonctions en définissant plus précisément les motifs de suspension, en prévoyant plus de temps pour faire appel de ces décisions et en maintenant le salaire pendant la période de suspension;
- Limiter les motifs de responsabilité disciplinaire d'un juge liés à l'expression d'une opinion aux violations manifestes du devoir de neutralité politique, tout en laissant un espace pour les commentaires des juges sur des questions telles que les réformes du système judiciaire ;
- Veiller à ce que les instructions de la Cour suprême soient obligatoires pour le Haut Conseil de la Justice.

53. La Commission estime que le projet de dispositions régissant l'accès aux décisions de justice est positif, mais elle recommande de raccourcir et de simplifier la procédure, et de veiller à ce que l'accès soit assuré pour les décisions passées comme pour les décisions futures.

54. La Commission a été informée par les autorités géorgiennes que les projets d'amendements ne constituaient que la première étape d'une stratégie globale de réforme judiciaire dans le pays. En effet, la présente initiative législative a une portée limitée et ne prévoit pas une réforme globale du système judiciaire, y compris du Haut Conseil de la Justice. La nécessité d'attendre une décision de la Cour constitutionnelle a également été invoquée comme raison de ne pas procéder à des amendements qui répondraient aux recommandations de la Commission de Venise. La Commission se félicite de la déclaration des autorités géorgiennes selon laquelle elles souhaitent prendre en compte ses recommandations et elle leur recommande de le faire sans délai injustifié.

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

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)028](#), Malte - Avis sur les dispositions constitutionnelles et la séparation des pouvoirs et l'indépendance des organes judiciaires et répressifs, 17 décembre 2018, para. 27.