



Strasbourg, 27 mai 2016

CDL-PI(2016)005

Avis n° 849/2016

Or. anglais

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

GÉORGIE

AVIS PRÉLIMINAIRE
SUR LES MODIFICATIONS DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE À LA
COUR CONSTITUTIONNELLE ET DE LA LOI SUR LES PROCÉDURES
CONSTITUTIONNELLES

sur la base des observations de :

M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
M. Harry GSTÖHL (membre, Liechtenstein)
M. Evgeni TANCHEV (membre, Bulgarie)

I. Introduction

1. Le 20 mai 2016 la Commission de Venise a reçu deux demandes d'avis concernant respectivement les modifications de la loi organique portant modification de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle de Géorgie (ci-après, « les modifications de la LOCC ») et les modifications de la loi portant modification de la loi relative aux procédures constitutionnelles (ci-après « les modifications de la LPC »), tels que ces deux textes sont décrits dans le document CDL-REF(2016)038 qui comporte également une note explicative. Une demande avait été envoyée par le chef de l'administration présidentielle au nom du Président géorgien et l'autre transmise par le représentant permanent de la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe au nom du gouvernement et du parlement de son pays.

2. Les modifications ont été adoptées en première lecture le 27 avril, en deuxième lecture le 13 mai et en troisième lecture le 14 mai 2016. Le 19 mai 2016, les corapporteurs pour la Géorgie de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont déploré le caractère hâtif de l'adoption des modifications. Ils ont en outre regretté que lesdites modifications n'aient pas été envoyées à la Commission de Venise pour avis avant cette adoption¹.

3. En vertu de l'article 68 de la Constitution, le Président géorgien doit, dans un délai de 10 jours, promulguer les lois votées ou y opposer son veto. Les modifications ont été communiquées au Président en vue de leur promulgation le 19 mai 2017 et celui-ci, compte tenu du caractère urgent de l'affaire, a demandé à ce qu'un avis soit rendu dans un délai de 10 jours.

4. Par conséquent, il n'a pas été possible d'organiser une visite en Géorgie et les rapporteurs ont dû préparer le présent avis sur la base de la traduction des modifications fournie par les autorités géorgiennes. Il se pourrait donc que l'avis contienne certaines inexactitudes dues à des erreurs de traduction.

5. La Commission a envoyé un questionnaire à la Représentation permanente de la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe, à la Cour constitutionnelle, au Médiateur et à l'ONG « Coalition pour un système judiciaire indépendant et transparent en Géorgie ». Elle a reçu des réponses du ministère de la Justice, de la Cour constitutionnelle et de l'ONG.

6. Le 24 mai 2016, des représentants du Président géorgien ont communiqué des informations au secrétariat à Strasbourg. Le 25 mai, le ministre de la Justice a discuté par Skype des modifications avec M. Gstöhl, ainsi qu'avec M. Markert, M^{me} Granata-Menghini et M. Dürre du secrétariat.

7. Le Bureau de la Commission de Venise a autorisé la préparation d'un avis préliminaire, la transmission de celui-ci aux autorités géorgiennes avant la session plénière, ainsi que sa publication. Le présent avis préliminaire a été préparé sur la base des contributions des rapporteurs et envoyé aux autorités géorgiennes en qualité d'avis préliminaire. Il a été rendu public le 27 mai 2016 et *il a été approuvé par la Commission de Venise lors de sa ... session plénière (Venise, ...)*.

II. Généralités

8. « La justice constitutionnelle est une composante essentielle du système d'équilibre des pouvoirs de toute démocratie constitutionnelle »². Dans les pays dotés d'une Cour constitutionnelle ou d'un organe équivalent, la principale tâche de cette instance consiste à identifier et à supprimer les dispositions inconstitutionnelles du corpus législatif. Par conséquent, dans une démocratie, le

¹ <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=6175&lang=1&cat=3>

² CDL-AD(2013)012, *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 95^e session plénière, Venise, 14-15 juin 2013, paragraphe 76 [en anglais uniquement, traduction non officielle].

fonctionnement continu de la Cour constitutionnelle est une condition préalable à la légitimité de l'action de l'État³. Ce principe a des répercussions concrètes sur la composition et la procédure de la Cour.

9. Compte tenu du délai très court imparti, le présent avis se contente d'examiner les principaux éléments des modifications et de répondre notamment à la question de savoir si tout ou partie d'entre eux pourrait gêner le bon fonctionnement de la Cour constitutionnelle à l'aune des normes européennes.

10. D'autres questions n'ont pas pu être traitées, notamment :

1. une modification de la procédure d'élection du Secrétaire général de la Cour (article 14 de la LOCC) ;
2. l'accroissement du nombre de voix nécessaire pour pouvoir placer en détention un juge de la Cour constitutionnelle, cette mesure requérant désormais la majorité absolue et non plus la majorité simple (article 15.3 de la LOCC) ;
3. la définition des éléments devant être inclus dans le compte rendu de la séance ayant abouti à la suspension d'une loi (article 21.5 de la LPC).

11. « La législation relative aux institutions, comme celle qui concerne le Tribunal constitutionnel, doit faire l'objet d'un examen attentif et approfondi ; les avis de toutes les parties prenantes doivent être pris en considération. Même si le Parlement n'est pas tenu de suivre leur point de vue, ces observations permettent d'éviter de commettre certaines erreurs techniques, qui peuvent être préjudiciables au but poursuivi par la législation. »⁴ La note explicative du gouvernement et la réponse au questionnaire soulignent que toutes les parties prenantes, y compris la Cour constitutionnelle et les ONG, ont été consultées et la plupart des commentaires pris en considération. L'adoption d'une réforme institutionnelle d'une telle envergure en l'espace de deux mois (c'est-à-dire entre le 10 mars et le 14 mai 2016 selon la note explicative) semble d'autant plus rapide que les modifications ont été votées en deuxième lecture dans la soirée du 13 mai et en troisième lecture dans la matinée du 14 mai 2016. Pourtant, le présent avis préliminaire ne saurait examiner cette question en profondeur.

III. Évaluation juridique

A. Élection du président de la Cour constitutionnelle

12. La version actuelle de l'article 10.3 de la LOCC prévoit que le président de la Cour est désigné sur proposition commune du Président de la République, du Président du Parlement et du Président de la Cour suprême. En d'autres termes, lorsqu'ils élisent leur président, les juges ne peuvent se prononcer que sur le (seul) candidat proposé par ces trois autorités. La note explicative des modifications avance qu'une telle disposition serait inconstitutionnelle. L'article 88.2 de la Constitution dispose que « [l]a Cour constitutionnelle élit son président pour un mandat de cinq ans ».

13. La version modifiée de l'article 10.3 de la LOCC prévoit qu'au moins trois membres de la Cour peuvent proposer un candidat au poste de président de leur juridiction. Bien qu'il appartienne à la Cour elle-même de se prononcer sur la constitutionnalité de cette disposition dans sa formulation actuelle, la nouvelle solution est nettement préférable dans la mesure où elle offre aux juges un choix réel au moment d'élire leur président. Cette modification représente un pas en avant dont il y a lieu de se féliciter.

³ Avis sur les deux projets de loi portant amendement de la loi n° 47/1992 sur l'Organisation et le Fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Roumanie, CDL-AD(2006)006, paragraphe 7 ; Avis *amicus curiae* relatif à la loi sur l'intégrité des hauts fonctionnaires de l'administration publique et des élus de l'Albanie, CDL-AD(2009)044, paragraphe 143.

⁴ CDL-AD(2016)001, paragraphe 132.

14. L'article 10.4 de la LOCC prévoit que les candidats aux postes de vice-président sont désignés par le président de la Cour. Cette disposition n'a pas été modifiée. Même si cette règle vise peut-être avant tout à promouvoir une relation de travail étroite entre le président et les vice-présidents, une modification du système pourrait également conférer un choix plus large aux juges.

B. Fin du mandat des juges

15. La version actuelle de l'article 18 de la LOCC prévoit que le mandat d'un juge est prolongé tant que l'intéressé participe à l'examen d'affaires pendantes. Par conséquent, le mandat du nouveau juge censé le remplacer ne débute que lorsque le juge sortant a terminé d'examiner toutes les affaires dont il a la charge. Selon la note explicative, ce système a conduit à une situation dans laquelle un juge peut prolonger son mandat au-delà de 10 ans en violation de la Constitution.

16. La version modifiée du même article 18 de la LOCC prévoit par conséquent que le mandat d'un juge prend fin au bout de 10 ans dans tous les cas.

17. Prolonger le mandat d'un juge pour lui permettre de participer jusqu'au bout à l'examen des affaires pendantes contribue à renforcer l'efficacité de la justice constitutionnelle et ne devrait pas s'analyser en une mesure empêchant le nouveau juge de prendre ses fonctions. Il serait en effet possible de prolonger le mandat uniquement en ce qui concerne les affaires déjà parvenues au stade de la délibération en plénière.

18. Par ailleurs, l'expérience révèle que, dans les systèmes caractérisés par la fin abrupte du mandat des juges constitutionnels, le remplacement risque de mal se passer. Dans plusieurs pays, la nomination/élection de nouveaux juges a été reportée, parfois pour une longue période. Dans certains cas, le nombre de juges restants tombe au-dessous du quorum, de sorte que la Cour ne peut pas siéger. C'est pourquoi la Commission de Venise recommande en principe qu'un juge ne quitte son poste qu'après qu'un nouveau juge soit entré en fonction⁵. Bien entendu, un tel système devrait être défini au niveau de la Constitution, même si pareille mesure paraît difficilement envisageable dans la situation prévalant actuellement en Géorgie.

19. La modification de l'article 18 de la LOCC va plus loin qu'une stricte limitation de la durée du mandat des juges. En effet, pendant les trois derniers mois de son mandat, un juge n'est pas autorisé à participer à de nouvelles affaires sauf s'il s'agit : (a) d'une affaire de recevabilité dans laquelle il n'intervient pas comme rapporteur, (b) d'une affaire visant un contentieux électoral ; (c) ou d'une procédure de destitution à l'encontre d'un haut fonctionnaire (articles 19.1.d et 19.1.h de la LOCC).

20. Même si la limitation du mandat d'un juge à 10 ans semble raisonnable compte tenu de la formulation retenue dans la Constitution, il est difficile de comprendre pourquoi un juge ne pourrait pas exercer pleinement ses fonctions constitutionnelles pendant les trois derniers mois de son mandat. Il appartient à la Cour constitutionnelle elle-même de décider si ladite limitation est constitutionnelle ou pas.

21. Selon le ministre de la Justice, la logique de cette disposition tient à ce que les juges ne devraient pas quitter leurs fonctions au milieu d'une affaire pendante (en raison de l'interdiction qui leur est faite, dans la version modifiée, de continuer à siéger après l'expiration de leur mandat). La règle des trois mois viserait donc à assurer un juste équilibre en permettant aux juges de s'occuper jusqu'au bout des affaires dont ils ont la charge avant de quitter leurs fonctions.

⁵ Avis sur les améliorations constitutionnelles et législatives possibles pour assurer un fonctionnement ininterrompu de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, CDL-AD(2006)016, paragraphe 21 ; Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro, CDL-AD(2008)030, paragraphe 25.

22. Dans une perspective européenne, l'introduction d'une période de trois mois semble arbitraire. Un juge pourrait très bien avoir commencé à travailler sur une affaire quatre mois seulement avant la fin de son mandat, de sorte que celle-ci serait encore pendante à la fin dudit mandat⁶. La période d'exclusion d'une durée de trois mois pourrait résoudre l'ampleur du problème sans pour autant le traiter à la racine.

23. Deux solutions principales semblent envisageables : conserver le « vieux » système dans le cadre duquel un juge sortant peut terminer une affaire pendante après la fin de son mandat et le juge entrant peut prendre simultanément ses fonctions (en prenant soin de vérifier la constitutionnalité d'une telle pratique) ou bien remplacer le juge à la fin de son mandat en lui interdisant de continuer à participer aux affaires pendantes.

24. La deuxième solution est une possibilité, notamment en ce qui concerne les procédures constitutionnelles caractérisées par l'absence d'étape de production des preuves à laquelle le juge doit avoir personnellement assisté. Ces procédures sont en effet essentiellement fondées sur l'évaluation d'arguments juridiques. Un nouveau juge peut lire lesdits arguments en cours d'instance et remplacer son prédécesseur sans devoir recommencer la procédure depuis le début.

25. Le problème découle de la version actuelle de l'article 4.1 de la LOCC en vertu duquel seuls les juges ayant participé directement à l'audition d'une affaire peuvent adopter un arrêt en l'instance. La version modifiée de la même disposition assouplit cette règle stricte en prévoyant que, lorsqu'un juge a été remplacé, l'affaire doit être de nouveau mise en délibéré au cas où le juge entrant en ferait la demande. Dans le cadre de cette solution – autorisant le remplacement d'un juge sans qu'il soit besoin de procéder de nouveau à l'audition de l'affaire –, il devient superflu d'empêcher un juge sortant d'exercer son mandat jusqu'au dernier jour.

26. La Commission de Venise reconnaît la nécessité d'aborder la question du prolongement du mandat, mais recommande fortement de supprimer la disposition (probablement inconstitutionnelle) réduisant les pouvoirs des juges pendant les trois derniers mois de leur mandat. De plus, toute limitation stricte de la durée du mandat devrait être introduite uniquement après modification de la Constitution, de manière à ce qu'un juge ne quitte son poste que lorsque son successeur a pris ses fonctions.

C. Procédure en cas de réadoption d'une disposition inconstitutionnelle

27. L'article 25.4¹ de la LOCC prévoit actuellement que, lorsqu'une nouvelle requête est déposée concernant une norme dont le contenu est identique à une autre norme ayant déjà été jugée inconstitutionnelle, l'affaire doit être déclarée irrecevable et la disposition contestée inconstitutionnelle. En vertu de sa version modifiée, une telle décision d'irrecevabilité entre en vigueur, c'est-à-dire que la loi est déclarée inconstitutionnelle dès la publication de ladite décision. Bien que cette modification ne soit pas critiquable en soi, l'article en question prouve l'existence au sein de la LOCC de certains illogismes auxquelles les modifications ne s'attaquent pas.

28. Même s'il convient de saluer comme une mesure positive le fait que l'article 25.4¹ de la LOCC examine la question de la réadoption de dispositions inconstitutionnelles, la méthode choisie pour ce faire semble incohérente. Il pourrait en effet s'avérer difficile en pratique de déterminer dans chaque affaire le degré de similitude entre les deux dispositions, à savoir celle ayant été déclarée inconstitutionnelle dans une décision antérieure et celle contestée dans le cadre de la procédure en cours. Par conséquent, on peut douter que la décision relative à l'inconstitutionnalité d'une loi adoptée par le parlement puisse être prise sur la base d'une simple procédure d'irrecevabilité. Il serait en effet nettement préférable qu'une décision de cette importance soit prise à l'issue d'un examen au fond.

⁶ Les statistiques révèlent que l'examen d'une affaire par une chambre ou par la plénière peut durer plus de trois mois.

29. La Commission de Venise recommande de s'intéresser à cette question dans le cadre des futures modifications de la loi, lesquelles devraient être précédées d'un examen profond de l'intégralité de la LOCC et de la LPC de concert avec la Cour elle-même.

D. Mesures conservatoires – suspension d'une disposition

30. La version actuelle de l'article 25.5 de la LOCC prévoit que, lorsque « la Cour constitutionnelle » est convaincue que l'application d'un acte normatif pourrait revêtir des conséquences irréversibles pour l'une des parties, elle est habilitée à suspendre ladite application le temps qu'une décision définitive soit rendue en l'instance. Lorsque l'affaire a été confiée à une chambre, cette dernière peut prononcer la suspension à la majorité simple. La version modifiée réserve cette compétence à la plénière, laquelle, dans ce cas de figure, doit rendre sa décision en présence d'au moins la moitié de ses membres (c'est-à-dire cinq juges). L'article 25.4 de la LOCC modifiée permet également de mettre fin à la suspension à la demande d'une partie. À la suite de cette décision interlocutoire adoptée en plénière, la décision sur le fond est prise par une chambre ou par la plénière conformément aux règles générales de répartition des affaires entre ces organes, telles qu'elles sont énoncées à l'article 19 de la LOCC.

31. Il paraît étrange qu'une décision définitive d'inconstitutionnalité d'une disposition législative soit prise par une chambre, alors qu'une simple décision interlocutoire de suspension de la même disposition ne peut être adoptée que par la plénière. De plus, les juges de la cour plénière qui ne sont pas membres de la chambre saisie devront se familiariser avec l'affaire, ce qui prendra nécessairement du temps et retardera d'autant la décision.

32. Enfin, il n'est pas logique qu'une décision interlocutoire revêtant un caractère intrinsèquement urgent⁷ soit prise dans le cadre d'une procédure plus compliquée impliquant un transfert de l'affaire de la chambre saisie à la plénière, puis de nouveau à la chambre afin de permettre à cette dernière de rendre une décision sur le fond.

E. Répartition automatique des affaires

33. Au lieu d'une répartition manuelle des affaires par le président de la Cour, la version modifiée de l'article 17.3¹ de la LPC prévoit un système automatique d'affectation des affaires à des (juges) rapporteurs. Cette nouveauté mérite d'être saluée, car elle renforce l'indépendance des juges par rapport au pouvoir discrétionnaire dont jouissait précédemment le président de la Cour dans ce domaine. Le ministre de la Justice a informé la Commission que ce système ne se fonderait pas sur une répartition purement aléatoire, mais tiendrait compte également de la charge de travail de chaque juge. Il conviendrait de s'assurer que la Cour elle-même exerce un contrôle total sur le développement et l'utilisation de ce logiciel.

F. Compétences accrues de la plénière

34. La version modifiée de l'article 21 de la LOCC fait passer la compétence concernant bon nombre de questions des chambres à la plénière. Il convient notamment de citer :

1. les questions relatives aux élections et aux référendums (article 19.1.d de la LOCC) ;
2. les questions émanant d'un tribunal ordinaire (article 19.2 de la LOCC) ;
3. la suspension interlocutoire d'actes susceptibles d'avoir des conséquences irréversibles pour une partie (voir, plus haut, la section D) ; et
4. la constitutionnalité des lois organiques.

Ce transfert important doit s'analyser en tenant compte du renforcement des règles fixant le quorum et la majorité requise pour rendre des décisions en plénière (voir, plus bas, la section G).

⁷ Au Liechtenstein, les articles 52 et 53 de la loi sur la Cour constitutionnelle (*Staatsgerichtshofsgesetz*) prévoient que les décisions interlocutoires relèvent de la seule compétence du président de la Cour.

35. De plus, en vertu de l'article 21^{1.1} de la LOCC, tout membre d'une chambre peut demander le transfert d'une affaire à la plénière dès lors que : a) sa position en l'espèce diffère de la jurisprudence antérieure de la Cour ; ou b) le contenu de l'affaire pendante (le plus souvent le projet de loi présenté par le juge rapporteur) contredit l'essence de la Constitution et/ou représente une « application rare » de la Constitution, ou encore génère un problème juridique particulièrement important. La traduction des modifications demeure obscure sur la question de savoir comment interpréter exactement le cas de figure exposé dans a). L'existence d'une contradiction entre l'opinion du juge auteur de la requête et la jurisprudence antérieure semble suffisante. À supposer que ce soit le cas, cette condition paraît pour le moins curieuse. Pourquoi une affaire serait-elle transférée à la plénière pour la simple raison qu'un membre de la chambre adopte une position s'écartant de la jurisprudence établie ? Cela n'aurait un sens que si une majorité de la chambre partageait ladite opinion. Le cas de figure exposé dans b) semble au moins, quant à lui, correspondre aux situations dans lesquelles la position adoptée est celle de la majorité des membres de la chambre et non pas d'un seul juge.

36. Le caractère contestable de cette disposition tient à ce que le juge peut déposer une demande de transfert de l'affaire à n'importe quel stade de la procédure devant la chambre et que la plénière, pour pouvoir rejeter ladite demande, doit rendre une décision motivée, approuvée par six juges sur les neuf qui siègent à la Cour.

37. L'exigence d'une majorité des deux tiers pour rejeter une telle demande semble excessive et cette procédure pourrait facilement se prêter à une utilisation abusive.

38. Enfin, l'article 21^{1.1} de la LOCC prévoit déjà un mécanisme raisonnable de transfert d'une affaire d'une chambre à la plénière lorsque ladite chambre estime que sa position diverge de la pratique établie de la Cour constitutionnelle. Le nouvel article 21^{1.1} de la LOCC conserve ce mécanisme, mais confère le pouvoir de l'utiliser à un seul juge, ce qui manque de cohérence. À supposer qu'un seul juge puisse transférer une affaire à la plénière en vertu de l'article 21^{1.1} de la LOCC, il semble illogique de conserver une disposition conférant le même pouvoir à une majorité de la chambre en vertu de l'article 21^{1.1} de la même loi.

39. À supposer que l'on maintienne la possibilité pour un seul juge de demander le transfert d'une affaire en vertu de l'article 21^{1.1} de la LOCC, il conviendrait de supprimer la condition de l'adoption d'une décision motivée à une majorité des deux tiers pour le rejet de ladite demande par la plénière. Dans les systèmes prévoyant ce type de transfert (par exemple en Autriche), soit cette condition n'existe pas, soit la plénière peut rendre sa décision selon une procédure sommaire ou accélérée dès lors qu'elle estime que l'affaire ne soulève pas de problème sous l'angle de la Constitution.

G. Quorum et majorité requise pour rendre des décisions en plénière

40. Dans la formulation précédente de l'article 44.1 de la LOCC, la plénière était habilitée à rendre des décisions en présence d'au moins six juges sur neuf. La modification porte le quorum à sept juges sur neuf. De plus, l'article 44.2 de la LOCC renforce les conditions visant la majorité requise, puisqu'une décision ne peut plus être rendue à la majorité simple des juges présents, mais doit être adoptée par au moins six juges sur les neuf que compte la Cour.

41. La note explicative mentionne l'exigence d'une majorité qualifiée en République tchèque où « certaines décisions de [la Cour constitutionnelle sont] prises à une majorité qualifiée : 9 juges présents sur un nombre total de 15 juges. Le quorum de la Cour est fixé à 10 juges. Si tous les juges sont présents, la majorité requise équivaut aux trois cinquièmes (60 %) ; lorsque les juges sont moins nombreux, par exemple en cas de maladie, ce ratio augmente automatiquement. L'obligation de majorité spéciale s'applique au cas de haute trahison du Président de la République et à la dévolution de ses pouvoirs au Premier ministre, au contrôle des traités avant leur ratification

et à l'annulation des lois ou de certaines de leurs dispositions »⁸. La note explicative insiste également sur le fait que, en Géorgie, aucune disposition constitutionnelle ne définit la majorité à laquelle la Cour constitutionnelle doit rendre ses décisions.

42. Le membre tchèque de la Commission de Venise, M^{me} Veronika Bilkova, a communiqué les informations suivantes à propos du système en vigueur dans son pays, qui a été cité en exemple. En effet, ledit système présente des caractéristiques très particulières dans la mesure où :

- a. la République tchèque/tchécoslovaque jouit d'une longue tradition de justice constitutionnelle. La Tchécoslovaquie a été l'un des premiers pays à se doter d'une telle juridiction après la première guerre mondiale. Bien que cette Cour n'ait pas eu l'occasion de pleinement fonctionner avant la longue période de l'occupation nazie puis du régime communiste, il n'en demeure pas moins que le pays peut s'appuyer sur une tradition. Cette dernière implique également l'existence de certaines règles non écrites relatives aux modalités de fonctionnement de la Cour, y compris celle qui veut que les juges s'efforcent toujours d'adopter leurs décisions de manière consensuelle et que la majorité n'essaye pas de triompher de la minorité en recourant au vote. Jusqu'à présent, ce système fonctionne très bien en République tchèque ;
- b. la République tchèque (et, avant elle, la Tchécoslovaquie) dispose de ce système depuis le rétablissement de la justice constitutionnelle au début des années 1990. Cette situation diffère donc sensiblement de celle prévalant dans un pays où les conditions de quorum/majorité sont renforcées alors que la Cour constitutionnelle fonctionne déjà ;
- c. le modèle tchèque est unique. Il est le fruit d'une tradition constitutionnelle particulière et son expérience ne saurait être transposée dans d'autres pays sans prendre leurs traditions juridiques et constitutionnelles respectives en considération.

43. Selon les réponses du gouvernement au questionnaire, la nouvelle majorité qualifiée serait nécessaire pour abroger les lois organiques, c'est-à-dire des instruments dont la valeur normative se situe sous la Constitution mais au-dessus des lois ordinaires et qui ne peuvent d'ailleurs être adoptés au Parlement qu'avec une majorité qualifiée. Pourtant, cette explication ne justifie en rien l'exigence d'une majorité qualifiée pour toutes les décisions rendues par la plénière et non pas uniquement pour l'abrogation d'une loi organique.

44. En vertu de la nouvelle règle fixée par l'article 44.2 de la LOCC, selon le nombre de juges présents (neuf, huit ou sept), la majorité requise en plénière serait de 67, 75 et 86 pour cent, respectivement. Combinée au quorum lui aussi augmenté, cette condition est excessive et pourrait permettre à une minorité de juges de bloquer des décisions.

45. Cette modification doit être examinée à la lumière du transfert de compétences des chambres à la plénière. Considérées ensemble, les dispositions pertinentes ne manqueront pas de compliquer le travail de la Cour constitutionnelle dans l'exercice de sa tâche principale, à savoir l'identification et la suppression des dispositions inconstitutionnelles du corpus législatif.

46. Dans son avis relatif aux modifications de la loi du 25 juin 2015 sur le Tribunal constitutionnel de la Pologne, la Commission avait déjà fait remarquer que « [s]i l'on compare cette majorité requise avec celle de la plupart des systèmes judiciaires européens, on constate que seule une majorité simple y est prévue »⁹ et que « la majorité des deux tiers requise pour rendre une décision n'est à l'évidence pas un principe général applicable aux décisions rendues en plénière ou en chambre par les juridictions constitutionnelles d'Europe. Une exigence aussi stricte risque de bloquer le processus décisionnel du Tribunal et de le rendre inefficace, en l'empêchant d'exercer ses attributions essentielles de garantie de la constitutionnalité de la législation »¹⁰.

⁸ CDL-AD(2016)001, paragraphe 80.

⁹ CDL-AD(2016)001, paragraphe 74.

¹⁰ CDL-AD(2016)001, paragraphe 79.

47. Plus spécialement, à supposer que la Cour se voie conférer des compétences supplémentaires en matière de protection des droits de l'homme dans le cadre de futures réformes comme l'a laissé entendre le ministre de la Justice, il conviendrait de s'assurer qu'elle puisse exercer son mandat dans tous les cas de figure afin d'offrir un recours effectif.

48. La Commission de Venise recommande fortement la suppression dans l'article 44.2 de la LOCC de l'exigence d'un minimum de six voix pour rendre des décisions en plénière.

H. Renforcement de l'exigence de la signature des arrêts par l'ensemble des juges

49. Les articles 43.2 de la LOCC et 29.1 de la LPC prévoient déjà que les arrêts de la Cour constitutionnelle doivent être signés par l'ensemble des juges. Seuls les actes n'ayant aucun rapport avec l'examen d'une affaire peuvent revêtir uniquement la signature du président et du secrétaire de cette juridiction, conformément à l'article 43.3 de la LOCC.

50. Le ministre de la Justice a informé la Commission que cette disposition avait déjà provoqué un problème dans une affaire donnée¹¹, puisque l'un des juges, hospitalisé en urgence, n'avait pas été en mesure de signer l'arrêt.

51. Le principe du fonctionnement ininterrompu de la Cour constitutionnelle impose d'éviter les situations dans lesquelles l'absence de la signature d'un seul juge – qu'elle soit délibérée ou pas – peut empêcher la publication d'un arrêt.

52. Au lieu de supprimer l'exigence de la signature de l'ensemble des juges sur la base de l'expérience susmentionnée, les articles 22.3, 23.3, 23.5 et 29.1 de la LPC la renforcent, puisqu'ils imposent la signature de tous les juges ayant participé à la délibération de l'acte concerné, tandis que, selon l'article 33.1 de la même loi, seuls les actes conformes *inter alia*¹² aux dispositions précitées doivent être publiés.

53. Les modifications tiennent compte du fait que, dans certaines affaires, un juge peut être empêché de signer pour des raisons objectives (comme la détérioration subite de son état de santé) et que, dans d'autres, un juge peut refuser de signer. En vertu de l'article 22.3 de la LPC, cette circonstance peut faire l'objet d'une annonce dans le prétoire, à condition que le nombre des juges signataires soit au moins égal au nombre de juges requis pour faire adopter la décision ou le compte rendu. Dans les affaires décrites à l'article 22.4 de la LPC (irrecevabilité des requêtes portant sur des dispositions dont le contenu a déjà été déclaré inconstitutionnel et suspension interlocutoire de l'application des dispositions susceptibles de provoquer des dommages irréversibles), la décision ou le compte rendu doivent être annoncés en même temps que cette circonstance. Toutefois, cette distinction entre les annonces facultatives et obligatoires ne se reflète pas dans l'article 29.1 de la LPC qui semble imposer cette obligation dans tous les cas. Il conviendrait, par souci de cohérence, d'aligner l'article 29.1 de la LPC sur son article 22 sur ce point.

54. La discussion avec le ministre de la Justice n'a pas permis à la Commission de mieux mesurer les effets exacts de cette règle. La nouvelle règle selon laquelle tout acte de la Cour peut être publié dès lors que le nombre de juges signataires égale celui des juges ayant adopté la décision ou le compte rendu semble faire référence au nombre total des signatures et non pas des signatures des juges ayant voté en faveur dudit acte. Si tel est le cas, la règle peut passer pour raisonnable.

¹¹ *Giorgi Ugulava c. Parlement géorgien*, 16 septembre 2015.

¹² L'article 33.1 de la LCLP prévoit que seuls les actes conformes aux dispositions des articles 21.3, 21.5, 22.5, 29.1, 31 et 32 de la LCLP peuvent être publiés.

55. À supposer cependant que la clause « le nombre de signataires suffit à rendre une telle décision » puisse s'interpréter comme désignant le nombre de juges ayant réellement voté en faveur de la décision, cette règle pourrait s'avérer problématique dans certaines situations. Si le juge s'étant abstenu de signer est celui qui a voté contre l'acte, cela ne pose pas problème, dans la mesure où le nombre de juges signataires reste suffisant pour que l'acte puisse faire l'objet d'une annonce. Toutefois, des difficultés risquent de surgir si le juge en question a voté en faveur de l'acte, que la majorité en l'espèce soit d'une seule voix et que le même juge soit empêché de signer pour des raisons objectives (par exemple médicales). En pareil cas, la majorité requise pour adopter l'acte serait atteinte, mais la Cour serait dans l'impossibilité de le publier. Il convient à tout prix d'éviter une situation de ce type – dite de *non liquet* – et l'article 22 de la LPC devrait par conséquent être clarifié.

56. Une autre solution consisterait à remplacer l'exigence de la signature des arrêts de la Cour par l'ensemble des juges par l'exigence de la signature des seuls président et secrétaire général de cette juridiction. Une brève comparaison internationale, forcément incomplète, révèle que deux groupes de Cours constitutionnelles ou d'organes équivalents peuvent être distingués sous l'angle des modalités de la signature des décisions. Dans un premier groupe, tous les juges ayant participé à l'examen de l'affaire doivent signer ; ledit groupe inclut l'Albanie, l'Algérie, l'Allemagne, l'Andorre, le Brésil, le Chili, l'Estonie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Lituanie, le Pérou, la Pologne, la République de Corée, la Roumanie, la Russie, la Turquie et l'Ukraine. Dans un deuxième groupe, seul le président ou le président de séance, le secrétaire général et/ou le juge rapporteur doivent signer ; ledit groupe inclut l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la France, l'Italie, le Kosovo, la Lettonie, le Liechtenstein, le Luxembourg, le Mexique, la République de Moldova, Monaco, le Monténégro, le Portugal, la Serbie et la Slovénie. Il est clair que la Géorgie se classe actuellement dans le premier groupe.

I. Publication des actes de la Cour constitutionnelle

57. L'article 43.10 de la LOCC prévoit que le texte intégral de tout acte de la Cour constitutionnelle (arrêt, décision, compte rendu ou conclusion) est publié sur le site web de la Cour dans un délai de 15 jours « à compter de sa réception » (adoption) et envoyé au « Journal officiel de la République de Géorgie » qui dispose de deux jours pour le publier.

58. La Commission se félicite de ce qu'en introduisant l'obligation de publication des actes de la Cour au Journal officiel, l'article 25.6 de la LOCC précise également que « l'acte de la Cour constitutionnelle est considéré comme promulgué dès l'affichage de son texte intégral sur le site web de la Cour »¹³. Il faudrait s'assurer que la Cour contrôle intégralement le processus d'affichage de ses actes sur son propre site web, de manière à éviter toute ingérence de l'exécutif – sous forme de refus d'affichage d'un arrêt – dans son travail¹⁴.

59. Il convient également de se féliciter de ce que les articles 43.13 et 47.2 de la LOCC prévoient la publication systématique des opinions dissidentes et concordantes en même temps que l'acte et non pas uniquement à la demande des juges les ayant formulées (article 7.4 de la LPC). Bien entendu, le refus de communiquer le texte d'une opinion dissidente ou concordante ou bien un retard dans la communication dudit texte ne devrait pas pouvoir retarder l'affichage de l'acte sur le site web et, partant, son entrée en vigueur.

¹³ La réponse au questionnaire distingue entre l'« affichage » (*publicizing*) de la décision sur le site web et sa « publication » (*publishing*) au Journal officiel.

¹⁴ CDL-AD(2016)001, paragraphe 143.

IV. Conclusions

60. Compte tenu du délai très court imparti, le présent avis préliminaire rendu en urgence porte uniquement sur certains aspects des modifications de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle et de la loi relative aux procédures constitutionnelles de la République de Géorgie. L'avis se contente, par conséquent, de vérifier, à l'aune des normes européennes, si lesdites modifications pourraient porter atteinte au bon fonctionnement de la Cour constitutionnelle, lequel revêt un aspect essentiel pour la séparation des pouvoirs dans un État démocratique.

61. Les modifications apportent plusieurs changements très positifs dont il convient de se féliciter. C'est notamment le cas :

1. du nouveau système d'élection du président de la cour, lequel offre un réel choix aux juges (article 10.3 de la LOCC) ;
2. de la publication systématique des opinions dissidentes et concordantes (articles 43.13 et 47.2 de la LOCC) ;
3. de l'introduction d'un système automatique de répartition des affaires (article 17.3¹ de la LPC) et
4. de l'entrée en vigueur des actes de la Cour constitutionnelle dès leur affichage sur son site web (article 25.6 de la LOCC).

62. Cependant, d'autres dispositions devraient être modifiées sous peine de risquer d'empêcher la Cour constitutionnelle de s'acquitter de ses fonctions :

1. une limitation stricte du mandat des juges ne devrait être introduite qu'en même temps qu'un amendement à la Constitution prévoyant qu'un juge sortant continue à remplir son poste tant que son remplaçant n'a pas pris ses fonctions ; de même, la disposition réduisant les pouvoirs dont dispose un juge au cours des trois derniers mois de son mandat devrait être supprimée (article 18 de la LOCC) ;
2. l'exigence d'un minimum de six voix pour rendre une décision en plénière devrait être revue à la baisse (article 44.2 de la LOCC) et
3. la disposition permettant à un seul juge de demander qu'une affaire soit transférée à la plénière devrait être modifiée ; l'exigence de motivation de la décision rejetant ladite demande devrait être supprimée et la même décision devrait pouvoir être adoptée à la majorité simple des juges de la plénière (article 21^{1.1} de la LOCC).

63. Dans le cadre de l'examen de ces modifications, la Commission de Venise a également noté que d'autres problèmes affectant la LOCC mériteraient d'être traités. Par exemple, il ne devrait être possible de déclarer une loi inconstitutionnelle – au motif que son contenu est analogue à celui de dispositions déjà jugées inconstitutionnelles dans le passé – que dans le cas d'une procédure sur le fond et non d'une procédure d'examen de la recevabilité (version modifiée de l'article 25.4¹ de la LOCC). À long terme, des modifications constitutionnelles apparaissent nécessaires, notamment en vue de garantir l'élection des juges à la majorité qualifiée.

64. En tout état de cause, la Cour constitutionnelle devrait avoir la possibilité d'examiner la conformité de ces modifications avant leur entrée en vigueur.

65. La Commission de Venise demeure à la disposition des autorités géorgiennes pour toute assistance supplémentaire.