



Strasbourg, 16 avril 2019

CDL-PI(2019)002

Avis n° 949 /2019

Or. angl.

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

GEORGIE

AVIS URGENT

SUR LA SELECTION ET LA NOMINATION
DES JUGES DE LA COUR SUPREME

Publié en vertu de l'article 14 a
du Règlement de la Commission de Venise

sur la base des observations de :

M. Yavuz ATAR (membre, Turquie)
M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
M. Nicolae EȘANU (membre suppléant, République de Moldova)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
M. Mats MELIN (expert, ex-membre du CCJE
au titre de la Suède et ex-membre du Bureau du CCJE)

Opinion co-funded
by the European Union



Sommaire

I.	Introduction	3
II.	Historique et contexte.....	4
III.	Evaluation	5
A.	Recommandation générale.....	5
B.	Projet de loi organique portant révision de la loi organique sur les tribunaux de droit commun	6
C.	Projet de loi portant modification du règlement du Parlement	12
D.	Projet de loi sur les conflits d'intérêt et la corruption dans les institutions publiques	13
IV.	Conclusion	13

I. Introduction

1. Le 11 mars 2019, M. Irakli Kobakhidze, Président du Parlement géorgien, a demandé à la Commission de Venise un avis urgent sur la sélection et la nomination des juges à la Cour suprême de Géorgie.

2. Cette demande a été formulée en raison de la composition incomplète de la Cour suprême de Géorgie, qui compte actuellement 11 juges (nombre qui passera à huit début juillet 2019), alors qu'elle devrait être composée de 28 juges en vertu de l'article 61.2 de la nouvelle Constitution. Lors de la 118^e session plénière des 15-16 mars 2019, la Commission de Venise a autorisé les rapporteurs à publier cet avis urgent.

3. La procédure de nomination des juges de la Cour suprême s'est révélée difficile, à la suite de la présentation d'une liste de dix candidats au Parlement par le Conseil supérieur de la justice en décembre 2018. Cette liste a finalement été retirée en raison des controverses et des critiques qu'elle a suscitées au sein de la population, de la société civile et d'un certain nombre de membres du Conseil supérieur de la justice, en raison de la rapidité avec laquelle elle a été élaborée et présentée au Parlement. Selon les critiques, la procédure de sélection manquait de clarté et d'objectivité ainsi que de transparence. A cet égard, les ONG ont allégué que le processus de nomination est contrôlé par un réseau politique de juges influents, qui ne jouissent pas de la meilleure réputation en raison de décisions antérieures et de nominations partielles. Il en est résulté un appel en faveur de la rédaction de modifications législatives visant à établir des critères clairs et objectifs et une procédure transparente pour la sélection et la nomination des juges à la Cour suprême de Géorgie.

4. Dans ce contexte, la Commission de Venise a reçu trois textes qui contiennent les dispositions relatives à la sélection et à la nomination des juges de la Cour suprême : 1) le projet de loi organique portant modification de la loi organique sur les tribunaux de droit commun ; 2) le projet de loi portant modification du règlement du Parlement ; et 3) le projet de loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques (CDL-REF(2019)007), ainsi que les dispositions pertinentes de la nouvelle Constitution de la Géorgie¹. Le projet de loi organique portant modification de la loi organique sur les tribunaux de

¹ *Article 61. Cour suprême de Géorgie*

1. La Cour suprême de Géorgie est une cour de cassation.

2. Elle est composée de 28 juges au moins. Sur recommandation du Conseil supérieur de la justice, les juges de la Cour suprême sont élus par le Parlement à la majorité du total de ses membres, pour une durée indéterminée jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge fixé par la loi organique.

3. Sur recommandation du Conseil supérieur de la justice, le Président de la Cour suprême est élu parmi les membres de la Cour par le Parlement à la majorité du nombre total de ses membres pour un mandat de 10 ans. Une même personne ne peut être réélue Président de la Cour.

Article 63.6. Le juge

6. Tout ressortissant géorgien ayant atteint les 30 ans, peut devenir juge d'un tribunal de droit commun s'il possède une formation juridique supérieure correspondante et au moins cinq ans d'expérience professionnelle spécialisée. Les conditions de qualification supplémentaires des juges des tribunaux de droit commun sont déterminées par la loi organique. Les juges des juridictions de droit commun sont nommés pour une durée indéterminée, jusqu'à l'âge fixé par la loi organique. Ils sont choisis selon des critères de bonne foi et de compétence. Le Conseil supérieur de la Justice décide de la nomination d'un juge à la majorité des deux tiers au moins de l'ensemble des membres. La procédure de nomination et de révocation des juges est déterminée par la loi organique.

Article 64. Conseil supérieur de la Justice

1. Le Conseil supérieur de la Justice de Géorgie - organe du système judiciaire commun - est créé pour assurer l'indépendance et l'efficacité des tribunaux de droit commun, pour nommer et révoquer les juges et pour accomplir d'autres tâches.

2. Le Conseil supérieur de la Justice est composé de quatorze membres nommés pour un mandat de quatre ans et du Président de la Cour suprême. Plus de la moitié des membres du Conseil sont des membres élus parmi les juges par l'organe autonome des juges des tribunaux de droit commun. Outre les membres élus par l'organe

droit commun a déjà été voté le 20 mars 2019 par le Parlement géorgien, qui devait l'examiner en seconde lecture le 19 avril 2019.

5. Pour le présent avis urgent, la Commission de Venise a invité MM. Yavuz Atar, Richard Barrett, Nicolae Esanu, Jørgen Steen Sørensen et Mats Melin à faire office de rapporteurs.

6. Les 1^{er}-2 avril 2019, une délégation de la Commission de Venise, composée de MM. Yavuz Atar, Nicolae Esanu, Jørgen Steen Sørensen et Mats Melin, accompagnée de Mme Tanja Gerwien du Secrétariat, s'est rendue à Tbilissi et a rencontré (dans l'ordre chronologique) : le Président du Parlement ; des représentants de la majorité parlementaire ; des représentants du groupe "Mouvement national" ; des représentants du groupe "Alliance des patriotes et des sociaux-démocrates" ; des représentants des députés non affiliés ou indépendants ; des représentants du groupe "Géorgie européenne" ; le Médiateur ; des représentants du barreau géorgien ; des membres de la communauté diplomatique ; des représentants d'ONG ; le Président de la commission des questions juridiques du Parlement ; les membres du Conseil supérieur de la Justice ; le Ministre de la justice ; le Président par intérim de la Cour suprême et le Président de la Chambre de la Cour suprême chargée des affaires civiles.

7. Le présent avis urgent a été élaboré sur la base des contributions des rapporteurs et des traductions - fournies par les autorités géorgiennes - du projet de loi organique portant modification de la loi organique sur les tribunaux de droit commun, du projet de loi portant modification du règlement du Parlement et du projet de loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques. Des inexactitudes pourraient apparaître dans le présent avis en raison de traductions incorrectes.

8. Le présent avis urgent a été publié conformément au Protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents (CDL-AD(2018)019) et sera présenté pour approbation à la Commission de Venise lors de sa 119^e session plénière les 21-22 juin 2019 à Venise.

II. Historique et contexte

9. La réforme constitutionnelle de 2017 a abouti à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution géorgienne, le 16 décembre 2018, date à laquelle le nouveau Président de la Géorgie a prêté serment, créant de nouvelles conditions juridiques qui influent également sur la procédure de sélection et de nomination des juges à la Cour suprême.

10. A cet égard, la Cour suprême était composée avant la réforme constitutionnelle, de « seize juges au moins »² et maintenant, en vertu de l'article 61.2 de la nouvelle Constitution, « de 28 juges au moins ». Elle compte actuellement onze juges, mais techniquement dix seulement, car l'un d'entre eux a déjà terminé son mandat et ne reste que pour mener des affaires à leur terme. Le mandat de deux autres juges expirera fin juin 2019, si bien qu'elle ne disposera plus que de huit juges au 1^{er} juillet 2019. Le fait qu'elle doive compter 28 juges au moins, selon la nouvelle disposition de la Constitution, explique l'urgence de la sélection de candidats pour les vingt postes - bientôt - vacants.

autonome des juges des tribunaux de droit commun et le Président de la Cour suprême, le Conseil comprend un membre nommé par le Président géorgien et des membres élus par le Parlement, à la majorité des trois cinquièmes au moins du nombre total de députés. Le Président du Conseil est élu pour 4 ans, mais au maximum pour la durée définie par son mandat de membre du Conseil. Il est élu par le Conseil parmi ses membres juges selon les modalités fixées par la loi organique. Le Secrétaire du Conseil est élu pour quatre ans par l'organe autonome des juges des tribunaux de droit commun parmi les membres du Conseil élus par l'organe autonome.

3. Le Conseil supérieur de la Justice est responsable devant l'organe autonome des juges des tribunaux de droit commun. La procédure de responsabilité est déterminée par la loi organique.

² En vertu de la loi sur les tribunaux de droit commun de Géorgie.

11. Avant la réforme constitutionnelle, les juges de la Cour suprême étaient élus à la majorité de l'ensemble des membres du Parlement sur proposition du Président géorgien et leur mandat était « *d'une durée de dix ans au moins* ». En vertu de l'article 61.2 de la nouvelle Constitution - bien que la Commission de Venise ait recommandé que les juges de la Cour suprême soient nommés directement par le Conseil supérieur de la justice (ci-après le « CSJ ») sans la participation du Parlement, ou soient nommés par le Président sur proposition du CSJ, afin de mieux garantir leur indépendance³ - les juges de la Cour suprême sont désormais nommés par le CSJ et élus à vie (jusqu'à leur retraite) à la majorité de l'ensemble des députés.

12. La Cour suprême de Géorgie, qui est la juridiction de dernière instance du pays, aura effectivement une composition entièrement nouvelle étant donné la nomination de 18 à 20 juges de plus, qui seront nommés à vie (jusqu'à leur retraite). Étant donné que la nouvelle Constitution laisse au Parlement la décision finale de la nomination des juges de la Cour suprême, cela implique que la majorité parlementaire actuelle se verra confier la nomination d'une Cour suprême pratiquement nouvelle, dont la composition restera peut-être la même pendant les 20 à 30 prochaines années.

13. C'est là une situation très inhabituelle, sinon extraordinaire. Dans la plupart des pays, la nomination des juges - en particulier à une cour suprême - s'échelonne sur plusieurs années, voire sur plusieurs décennies. Cela rend d'autant plus importante la procédure de désignation et de nomination de ces juges en Géorgie, qui devrait donc être envisagée avec le plus grand soin.

14. Selon les informations reçues par la délégation de la Commission de Venise lors de ses réunions à Tbilissi, le CSJ jouit actuellement d'une confiance plutôt faible au sein d'une grande partie de la société. La Commission de Venise n'est pas en mesure d'évaluer si ce manque de confiance est justifié ou non. Néanmoins, le fait que le CSJ - dans la situation actuelle - sélectionnera la quasi-totalité des candidats aux postes de juges de la Cour suprême et établira une liste qui sera ensuite soumise à une majorité politique au Parlement (entre les élections), qui nommera à son tour la quasi-totalité des juges de la Cour suprême, devrait être un sujet de préoccupation. Cela pourrait être préjudiciable au niveau élevé de confiance de la population dont une institution comme la Cour suprême doit bénéficier dans un pays. On peut même dire que les risques à long terme sont beaucoup plus élevés dans une société caractérisée par une polarisation politique, ce qui est la situation actuelle en Géorgie comme on l'a dit à la délégation lors de sa visite à Tbilissi.

III. Evaluation

A. Recommandation générale

15. A la lumière des observations formulées aux paragraphes 12 à 14 ci-dessus, on pourrait envisager de transformer le mandat à durée déterminée des juges actuels de la Cour suprême en nomination à vie. La raison d'être de cette suggestion est de veiller à ce qu'onze juges expérimentés au moins continuent de siéger à la Cour suprême et ainsi a) que la création d'une toute nouvelle Cour suprême par le Parlement soit atténuée dans une certaine mesure et b) qu'un certain nombre de juges plus expérimentés, et pas seulement des nouveaux venus, soient chargés de juger les causes et de contribuer à la stabilité et à la cohérence de l'action de la Cour suprême.

16. En outre, nonobstant l'article 61.2 de la nouvelle Constitution, le Parlement ne devrait nommer que le nombre de juges de la Cour suprême qui est absolument nécessaire pour

³ Avis sur le projet de Constitution révisée tel qu'adopté par le Parlement géorgien en seconde lecture le 23 juin 2017 (CDL-AD(2017)023), paragraphe 45 ; Avis sur le projet d'amendements constitutionnels adopté le 15 décembre 2017 en seconde lecture par le Parlement géorgien (CDL-AD(2018)005), paragraphe 15.

rendre gérable le travail de la Cour suprême. Le nombre de nouveaux juges nécessaires à cette fin devrait être déterminé après consultation de la Cour suprême. Il ne devrait pas dépasser la moitié des 18 à 20 postes qui seront vacants. D'autres nominations pourraient ensuite être faites par le Parlement élu lors des prochaines élections générales. Une telle approche échelonnée de la nomination de tous les juges de la Cour suprême pourrait à la fois alléger le fardeau actuel de la Cour suprême et lui assurer la confiance et le respect du public que la Cour mérite à long terme.

B. Projet de loi organique portant révision de la loi organique sur les tribunaux de droit commun

Généralités

17. En vertu de l'article 1.2 (concernant l'article 34^{1.1} modifié) du projet de loi organique portant révision de la loi organique sur les tribunaux de droit commun (ci-après « projet de loi organique »), le CSJ engage la procédure de sélection des candidats aux fonctions de juge à la Cour suprême qui doivent être nommés au Parlement dans le mois suivant la date de l'annonce du poste vacant.

18. D'une manière générale, et afin d'éviter à l'avenir des situations qui pourraient entraîner une pénurie de juges à la Cour suprême, il faudrait envisager de publier le/les avis de vacance de poste avant la fin du mandat des juges sortants, de manière à rendre la période de vacance aussi brève que possible.

Critères d'éligibilité

19. Les critères d'éligibilité énoncés à l'article 1.B), paragraphe 7 (concernant l'article 34.7 modifié) du projet de loi organique, permettent à tout citoyen géorgien âgé de 30 ans au moins, qui a un niveau élevé de formation en droit, qui maîtrise la langue d'Etat et possède une expérience professionnelle appropriée pour le statut éminent de juge, d'être élu par le Parlement juge à la Cour suprême. Le paragraphe 8 modifié précisera que l'expérience professionnelle appropriée est de cinq ans en tant que juge (y compris les anciens juges). Un non-juge, qui souhaite se porter candidat, doit être un spécialiste possédant des qualifications éminentes dans le domaine du droit et une expérience professionnelle de cinq ans et qui a également réussi l'examen d'habilitation judiciaire.

20. Il importe que les candidats qui ne sont pas juges et qui peuvent faire état d'une expérience de travail juridique (caractérisée ici par une durée de cinq ans) soient admissibles. Ils doivent toutefois satisfaire à deux critères supplémentaires.

21. Le premier est d'être un « *spécialiste possédant des qualifications éminentes dans le domaine du droit* ». C'est là une formule inhabituelle, qui devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi. Si la référence à " un spécialiste " indique que les avocats ayant une formation juridique plus générale ne seraient pas admissibles, cela semble indûment restrictif et cela réduirait inutilement la possibilité de promouvoir une diversité hautement souhaitable à la Cour suprême. De plus, si la référence à des « qualifications éminentes » implique qu'une qualification universitaire plus élevée est à nouveau exigée des candidats qui ne sont pas juges, cela semblerait indûment restrictif et difficile à justifier. Si, cependant, « *spécialiste possédant des qualifications éminentes dans le domaine du droit* » est synonyme de "juriste ayant une excellente réputation », cela ne semble pas poser de problème.

22. Le deuxième critère à satisfaire pour les candidats qui ne sont pas juges est la réussite à l'examen d'habilitation judiciaire. Ce point devrait être reconsidéré car, comme indiqué plus haut, seul un « spécialiste possédant des qualifications éminentes dans le domaine du droit » peut être candidat à un poste de juge à la Cour suprême. Une personne possédant de telles

qualifications ne devrait pas être obligée de passer un examen pour prouver qu'elle est capable de traiter des questions de droit, ce qui est l'essence même du travail d'une Cour suprême.

23. Il ressort des critiques formulées à l'encontre du projet de loi organique qu'il n'est pas assez strict en ce qui concerne l'âge⁴ et l'expérience, car on peut se demander si une personne aura acquis l'expérience nécessaire pour être juge à la Cour suprême à 30 ans et après un maximum de cinq ans de service comme juge, avocat ou universitaire. Ces seuils formels relativement bas sont d'autant plus discutables qu'ils s'appliquent également à la fonction de président.

24. Cependant, plus loin dans le projet de loi organique, à l'article 1.2 (concernant l'article 34¹, paragraphes 7, 12, 13 et 16), il est fait référence à la situation d'égalité des voix entre candidats, auquel cas la préférence est donnée au candidat ayant l'ancienneté la plus importante. Bien qu'il y ait lieu de s'en féliciter, il conviendrait de mettre davantage l'accent sur l'expérience dans les critères en général, ainsi que sur une condition d'âge plus élevée.

25. Il convient de se féliciter qu'en ce qui concerne l'article 34¹.14 à l'article 35¹.1, 3-14, les critères d'éligibilité des candidats ne semblent pas avoir un caractère exclusivement formel. Il est capital que les pratiques et les dispositions législatives relatives au recrutement et à la nomination des juges soient fondées sur le mérite, lequel repose à son tour sur les qualifications, l'intégrité, la compétence, l'efficacité et l'expérience, y compris les qualités personnelles. Les juges nommés à la Cour suprême doivent posséder les connaissances juridiques, les aptitudes, la compétence et l'ancienneté requises pour assumer cette fonction importante. Il est donc essentiel que le mode de nomination ne soit pas fondé sur des considérations politiques ou personnelles. Les critères d'admissibilité devraient être suffisamment larges pour permettre une diversité de candidats et de personnes retenues.

26. A cet égard - Recommandation n° R(94)12, reprise ultérieurement par la Recommandation CM/Rec(2010)12 sur *les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, ainsi que par le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) dans son Avis n°1 - les décisions concernant la sélection et la carrière des juges devraient être fondées sur des critères objectifs, déterminés au préalable par la loi ou par les autorités compétentes et ces décisions devraient être fondées sur le mérite, eu égard aux qualifications, aux compétences et aux capacités requises pour juger les affaires en appliquant la loi tout en respectant la dignité humaine⁵. En outre, « *il faut aussi assurer une totale transparence quant aux conditions de sélection des candidats, afin que l'ensemble des juges et, au-delà, la société elle-même, puissent vérifier que cette sélection soit exclusivement fondée sur les mérites des candidats, appréciés au regard de leurs qualifications, compétence, intégrité, esprit d'indépendance, impartialité et efficacité* »⁶.

27. En ce qui concerne le mérite, le *Rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : L'indépendance des juges*⁷, indique que « *Le mérite ne se mesure pas seulement aux connaissances juridiques, aux compétences analytiques ou à l'excellence intellectuelle. Son évaluation devrait aussi prendre en compte la personnalité, la*

⁴ Dans son avis sur le projet de loi portant révision de la Constitution, renforcement de l'indépendance des juges et modification de la Constitution proposé par l'Assemblée constituante d'Ukraine (CDL-AD(2013)014, paragraphe 26), la Commission de Venise a estimé que l'exigence d'un âge minimum de 30 ans prévu pour les juges nouvellement nommés, contre 25 actuellement, et d'une expérience de cinq ans au moins, plutôt que trois, était raisonnable. Par conséquent, même pour les juges nouvellement nommés, l'exigence d'avoir 30 ans et cinq ans d'expérience professionnelle sont recherchées et sont considérées comme raisonnables par la Commission de Venise - ces conditions ne peuvent être considérées comme suffisantes pour être nommés juges à la Cour suprême.

⁵ Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphe 44.

⁶ Voir Avis du CCJE n° 10 (2007) sur « le Conseil de la justice au service de la société », paragraphe 50.

⁷ CDL-AD(2010)004, *Rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : L'indépendance des juges*.

sûreté de jugement, l'accessibilité, l'aptitude à la communication, l'efficacité dans l'élaboration des décisions, etc. ». En outre, « il est indispensable que les juges aient le sens de la justice et le sens de l'équité. En pratique, toutefois, l'évaluation de ces critères peut s'avérer malaisée. Il importe qu'en la matière les procédures soient transparentes et la pratique cohérente. (...) »⁸. Bien qu'il s'agisse là de normes applicables à la nomination et à la promotion des juges en général, lorsqu'il s'agit des juges de la Cour suprême, les qualités personnelles comme la compétence, l'intégrité et l'impartialité sont encore plus importantes.

28. Il importe d'assurer dans toutes situations un degré élevé d'indépendance et d'intégrité chez les juges de la Cour suprême. On pourrait faire valoir que cela revêt une importance particulière lorsque la décision finale de nomination est prise par un organe politique, tel que le Parlement.

29. En ce qui concerne le processus de sélection, et en particulier le rôle d'un Conseil de la magistrature dans ce cadre, le CCJE a souligné ce qui suit :

*« Il est indispensable que, conformément à la pratique instaurée dans certains Etats, des critères publics de nomination et de promotion soient diffusés par chaque Conseil de la Justice. Le Conseil de la Justice doit également permettre, dans son rôle concernant en particulier la gestion des tribunaux et la formation, que les procédures de nomination et de promotion basées sur le mérite soient ouvertes à un panel de candidats aussi divers et représentatif de la société que possible »*⁹.

*« En outre, pour les postes les plus importants, en particulier ceux de chefs de juridictions, il importe que le Conseil de la Justice diffuse, par voie officielle, des profils généraux décrivant les spécificités du poste à pourvoir et les qualités attendues des candidats, pour permettre un choix transparent et responsable, qui sera effectué par l'autorité de nomination*¹⁰.

30. Bref, en ce qui concerne l'éligibilité des candidats qui ne sont pas juges, il importe que la formule « spécialiste possédant des qualifications éminentes dans le domaine du droit » ne soit pas indûment restrictive et, idéalement, qu'elle se réfère à un avocat ayant une réputation établie. De plus, l'exigence selon laquelle les personnes qui ne sont pas juges doivent avoir réussi l'examen de qualification judiciaire devrait être reconsidérée.

31. En ce qui concerne les conditions d'âge et d'expérience - les seuils formels sont faibles pour les deux. Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur l'expérience dans les critères en général, ainsi que sur une condition d'âge plus élevée.

Votes à bulletin secret au CSJ

32. Le projet de loi organique prévoit un processus de sélection élaboré en plus de deux étapes, avec la publication de listes de noms de ceux qui passent à l'étape suivante. Le processus comprend également une audition des candidats à la deuxième étape. Les règles proposées concernant la vérification des antécédents des candidats semblent fournir au CSJ des éléments d'évaluation des candidats (voir ci-dessous).

33. Toutefois, la principale difficulté de ce projet de loi organique réside dans la proposition selon laquelle, au cours du processus, le CSJ procédera à un vote à bulletin secret pour présélectionner les candidats et réalisera ensuite à un second scrutin à bulletin secret pour établir la liste définitive de candidats. Bien que la Commission de Venise comprenne le

⁸ CDL-AD(2010)004, paragraphe 25.

⁹ Voir Avis du CCJE n° 10 (2007) sur « le Conseil de la justice au service de la société », paragraphe 50.

¹⁰ *Ibid.*, paragraphe 51.

raisonnement qui sous-tend le recours au vote à bulletin secret comme moyen pour les membres du CSJ de décider de manière anonyme et de prévenir toute tentative d'influence, cela est difficile, car le vote à bulletin secret, par nature ne doit pas être raisonné. Cela permet aussi aux personnes qui votent d'être influencées par des considérations extérieures - et non par des critères objectifs sur la base desquels chaque candidat devrait être évalué - car elles ne sont pas tenues de faire connaître leur point de vue, même au sein du CSJ. De plus, il est impossible de détailler les raisons d'être du processus de vote. Les articles 61 et 63 de la nouvelle Constitution prévoient que le CSJ sélectionne et nomme les juges en fonction de leur moralité et de leur compétence.

34. En outre, il ne semble pas y avoir de disposition obligeant le CSJ à publier les critères de sélection à appliquer dans le processus ni à motiver sa décision (qui est le résultat d'un vote à bulletin secret).

35. Même si les critères fondamentaux de la loi existante sont appliqués, il pourrait être utile que le CSJ informe séparément les candidats potentiels et le grand public de ces critères. Comme l'a souligné le CCJE, il est essentiel de « *permettre un choix transparent et responsable, qui sera effectué par l'autorité de nomination* »¹¹ - ici - celle qui propose les candidats au Parlement.

36. Il s'ensuit naturellement, pour assurer la transparence et la responsabilité, que la décision du CSJ de désigner certains candidats plutôt que d'autres doit être motivée au regard des mêmes critères que ceux qui ont été publiés au préalable. Il serait donc recommandé de motiver la présélection des candidats et, par conséquent, de reconsidérer et, de préférence, d'abolir la procédure de vote à bulletin secret¹².

37. Le libellé de l'article 1.2 du projet de loi organique (concernant l'article 34¹.15 modifié), qui donne à un membre dissident du CSJ la possibilité de s'adresser au Parlement par écrit, et le fait que cet avis dissident doit être transmis à chaque député, semble également impliquer que les motifs de la décision du CSJ soient indiqués. Dans le même temps, aucune disposition n'oblige le CSJ à indiquer les motifs aux candidats eux-mêmes, en particulier ceux qui ne sont pas retenus finalement au Parlement. Cela signifie en fait que, quels que soient les processus méticuleux prévus et les critères méticuleux à appliquer, le candidat individuel ne peut connaître d'aucune manière (ni contester, d'ailleurs) les motifs des décisions adoptées par le CSJ.

38. Toutefois, comme l'indique le projet de loi organique, il peut être difficile pour le CSJ de communiquer les motifs des nominations étant donné que les données des candidats qu'il a recueillies « *sont confidentielles et ne peuvent être divulguées sous aucune forme* » (article 1.2 du projet de loi organique concernant l'article 34².4 modifié). Cette disposition devrait être révisée afin d'indiquer que les informations ne peuvent être divulguées que dans la mesure où cela est absolument nécessaire pour permettre au CSJ de motiver ses décisions.

39. La Commission de Venise recommande d'obliger le CSJ à indiquer les motifs substantiels de ses décisions sur la base non seulement du résultat des vérifications des antécédents, mais aussi des réponses données par les candidats au cours des auditions, ce qui pourrait être contrôlé par un tribunal. Cela implique que la procédure ne soit pas fondée sur le vote à bulletin secret, mais plutôt sur la confirmation des critères objectifs sur lesquels chaque candidat est évalué, ce qui permet de constituer un groupe de candidats répondant à ces critères. Au sein de ce groupe, les candidats doivent être classés en fonction des notes

¹¹ *Ibid.*

¹² Voir le rapport d'évaluation du GRECO sur la Géorgie (quatre cycle d'évaluation), adopté à sa 74^e réunion plénière, 28 novembre – 2 décembre 2016, notamment les paragraphes 92 à 94.

qu'ils ont obtenues au cours de la procédure d'évaluation. Cela permettra de présenter au Parlement une liste des candidats les meilleurs.

40. Si le CSJ rend des avis motivés, les candidats perdants pourront exercer un recours contre cette décision. De tels recours seraient conformes à l'approche générale de la législation géorgienne, étant donné qu'il existe déjà des recours pour d'autres décisions rendues par le CSJ (voir article 35⁴ de la loi organique sur les tribunaux de droit commun). Cette possibilité de recours garantirait que le CSJ ne prend pas de décisions arbitraires, mais qu'il fonde ses décisions sur les mérites de chaque candidat. Cela renforcerait également la confiance dans le processus de sélection, alors qu'elle fait cruellement défaut à l'heure actuelle (voir le paragraphe 3 ci-dessus).

Vérification des antécédents des candidats

41. La vérification des antécédents est régie par l'article 1.2 du projet de loi organique (concernant l'article 34² modifié), qui est dans une large mesure une copie de la disposition actuelle de l'article 35² de la loi organique sur les tribunaux de droit commun. Cette disposition contient un certain nombre de garanties pour le candidat, y compris un droit de recours / de contestation des résultats de la vérification des antécédents (article 1.2 du projet de loi organique (concernant l'article 34^{2.9} modifié)).

42. En vertu de l'article 1.2 du projet de loi organique (concernant l'article 34^{2.5} modifié), il semble que le CSJ ait quasiment toute latitude de manœuvre pour décider avec qui prendre contact afin d'obtenir des informations et, à cet égard, il peut apparemment faire des choix différents d'un candidat à un autre, comme le prévoit la disposition sur « *l'unité structurelle concernée* ». Cela semble comporter un risque d'arbitraire. D'autre part, comme les candidats auront des antécédents différents, il sera probablement difficile de concevoir un concept uniforme de sources, mais le modèle relatif à l'éventail d'informations à rechercher devrait être publié. Une solution de compromis pourrait être que dans l'article 1.2 du projet de loi organique (concernant l'article 34^{2.9} modifié), le candidat ait le droit d'exiger que le CSJ collecte des informations supplémentaires auprès de sources spécifiées (sauf si elles sont manifestement infondées).

43. En outre, bien que le processus de vérification des antécédents soit décrit en détail dans le projet de loi organique, la mise en œuvre de ce processus devrait être dûment prise en considération, car il concerne également les droits personnels des candidats.

44. Dans un avis conjoint de la Commission de Venise sur la Géorgie, les considérations suivantes ont été exprimées au sujet d'une unité chargée d'enquêter sur la situation financière des candidats : *En outre, le fait qu'une « unité structurelle » du Conseil supérieur de la magistrature puisse réunir des informations sur la situation financière des candidats (projet d'article 35¹) pose également problème pour les mêmes raisons et pourrait porter atteinte au droit de tout citoyen d'exercer une fonction publique, garanti par l'article 29 de la Constitution géorgienne. Deuxièmement, bien que le consentement des candidats soit nécessaire pour que « l'unité structurelle » du Conseil supérieur de la magistrature ait accès à leurs informations à caractère personnel, il semble impossible dans la pratique qu'un candidat refuse de donner son consentement »¹³.*

45. Le fait qu'un seul membre évalue l'information sur les candidats peut être peu satisfaisant, dans l'intérêt d'une évaluation objective. On pourrait envisager la création d'un

¹³ CDL-AD(2014)031, 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'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de Géorgie., paragraphes 51, 52 and 56.

conseil de trois membres, par exemple, pour examiner cette information. En outre, dans les contacts établis au sujet des candidats au titre de l'article 1.2 du projet de loi organique (concernant l'article 34^{2.5} modifié), il convient de tenir compte du fait que les informations reçues par certaines des personnes énumérées dans le projet de modification peuvent être fondées sur des observations personnelles et donc subjectives. Ces informations doivent donc être traitées avec prudence. Dans ce contexte, ces informations sont portées à l'attention des membres pour qu'ils les prennent en considération lors du processus de vote. Il ne fait aucun doute que des critères objectifs tels que la compétence et le mérite professionnels, l'impartialité et l'expérience devraient être pris en compte lors de la sélection d'un candidat. Il est important d'évaluer les données obtenues sur les candidats conformément à la loi. Il faut veiller à ce que les vérifications des antécédents ne soient ni arbitraires ni subjectives.

Risque d'impasse

46. Il se pourrait aussi que le processus aboutisse à une impasse. Après l'audition publique et le deuxième vote à bulletin scrutin, les candidats qui ont obtenu le plus de voix (« *les meilleurs résultats* ») sont considérés comme sélectionnés par le CSJ pour le Parlement si ces candidats obtiennent chacun au moins 2/3 des voix de l'ensemble des membres du CSJ¹⁴.

47. En principe, cette disposition peut être utile car elle garantit que les candidats ne peuvent pas être désignés à une très faible majorité au sein du CSJ. En outre, lorsque chaque candidat concerné a en fait, au deuxième tour de scrutin, obtenu au moins les 2/3 des voix, cela ne devrait pas poser de problème pratique.

48. En revanche, il y aura inévitablement des cas où des candidats auront reçu le nombre de voix nécessaire pour être sélectionnés pour le deuxième tour de scrutin, mais pas les 2/3 des voix. En principe, cela peut arriver à tous les candidats en question. Par exemple, s'il n'y a qu'un seul poste à pourvoir, le CSJ peut être partagé en deux groupes assez égaux quant aux mérites de deux candidats. Dans un tel cas, des impasses sont très probables et elles seront difficiles à surmonter. On ne sait pas bien comment de tels candidats pourraient obtenir une majorité des 2/3 de l'ensemble des membres du CSJ.

49. La procédure actuelle prévue dans la disposition ne semble pas résoudre le problème. Il conviendrait d'y remédier, si cette procédure de vote est maintenue dans le projet de loi organique.

Conflit d'intérêts

50. Un autre point important de ce processus de sélection est qu'il doit être interprété de manière à éviter tout conflit d'intérêts et à garantir que même l'impression d'un tel conflit soit évitée.

51. Si le fait que les membres du CSJ, qui sont candidats à la magistrature de la Cour suprême, n'aient pas le droit de vote lors du processus de sélection constitue une amélioration bienvenue, il convient de noter qu'en ce qui concerne la sélection des candidats à un poste dans les juridictions de degré inférieur, la loi organique sur les tribunaux de droit commun dispose qu'un membre du CSJ ne peut participer à la procédure si lui-même participe au concours (article 35.3, 1-3). Afin d'éviter toute perception de conflit d'intérêts, il semble important d'appliquer la même norme à la procédure de sélection des juges de la Cour suprême. Un membre du CSJ, qui est candidat, devrait être exclu de toutes les procédures relatives à la sélection et à la nomination des candidats aux postes de juges à la Cour suprême. En outre, d'autres situations sont pertinentes et devraient être envisagées, notamment lorsqu'un conjoint ou un parent proche, etc. est candidat.

¹⁴ Voir l'article 1.2 du projet de loi organique (concernant l'article Article 34^{1.13} modifié).

52. Il importe aussi que la décision finale du CSJ sur les candidats à présenter au Parlement soit fondée exclusivement sur les notes que chaque candidat a obtenu en fonction des différents critères d'évaluation appliqués et non sur le résultat d'un vote à bulletin secret des membres du CSJ. Cela semble nécessaire pour convaincre à la fois les candidats et le grand public que la décision est fondée sur les mérites des candidats plutôt que sur les préférences personnelles des membres du CSJ.

Le Président de la Cour suprême

53. Selon le projet de loi organique, la durée du mandat du Président de la Cour suprême est de dix ans. Dans la situation actuelle en Géorgie, qui se trouve à une étape de transition vers une Cour suprême plus importante et nouvellement constituée, la nomination d'un président pour une période pouvant aller jusqu'à dix ans pourrait être trop longue. Par conséquent, pour faciliter une nomination échelonnée, comme le suggère le paragraphe 16 ci-dessus, un mandat plus court pour le Président de la Cour pourrait être envisagé.

C. Projet de loi portant modification du règlement du Parlement

54. En vertu de l'article 61.2 de la nouvelle Constitution, les juges de la Cour suprême sont élus par le Parlement¹⁵. En vertu de l'article 1.a du projet de loi portant modification du Règlement intérieur du Parlement (ci-après "projet de modifications"), la Commission des questions juridiques du Parlement est l'organe désigné pour évaluer la conformité de la sélection et de la nomination des candidats aux postes de juges de la Cour suprême.

55. Compte tenu de ce qui précède, il apparaît essentiel que les procédures de la Commission des questions juridiques soient conçues de manière à examiner, dans toute la mesure possible, la conformité des qualifications des candidats aux exigences de la Constitution et de la loi organique sur les tribunaux de droit commun. A cet égard, il convient de se féliciter que cela soit effectivement stipulé comme étant la tâche de la Commission (et du groupe de travail prévu)¹⁶. Il convient également de saluer le fait qu'une audition publique doive se tenir.

56. En vertu de l'actuel article 205.4 du Règlement intérieur du Parlement (qui semble rester inchangé), la Commission des questions juridiques adopte des conclusions à la majorité des voix. Ces conclusions « *comportent une recommandation de la Commission concernant les candidatures...* », qui est ensuite « *soumise au Bureau du Parlement pour être inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière du Parlement et qui est publiée sur le site Internet du Parlement* ». Cela semble imposer que la Commission adopte son propre avis sur les mérites de chacun des candidats.

57. Afin d'équilibrer les inconvénients d'un vote final au Parlement, les procédures devraient garantir que les mérites et les qualifications de chaque candidat sont mis à la disposition du Parlement et du grand public dans toute la mesure du possible afin d'inciter le Parlement à voter sur la base des mérites professionnels plutôt que selon des préférences politiques etc.

58. Là encore, ce point reflète les principaux problèmes liés à un système de juges élus par le parlement.

¹⁵ Avis sur la révision de la Constitution de Géorgie (CDL-AD(2017)023), paragraphe 45 ; Rapport sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028), paragraphes 9 à 12.

¹⁶ Voir l'article 1 b) et d) du projet de modifications.

D. Projet de loi sur les conflits d'intérêt et la corruption dans les institutions publiques

59. En vertu de l'article premier du projet de loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques, « *tout candidat désigné conformément à l'article 34^{1.13} de la loi sur les tribunaux de droit commun pour la fonction de juge à la Cour suprême de Géorgie doit soumettre la déclaration de patrimoine du fonctionnaire dans les sept jours suivant la publication des informations pertinentes sur le site Web du Conseil supérieur de la justice de Géorgie* ».

60. Il pourrait être approprié d'imposer aux candidats l'obligation de déclarer non seulement leurs biens propres, mais aussi ceux de leur conjoint et de leurs enfants.

61. En général, si les dispositions de ce projet de loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques s'appliquent au CSJ, il ne semble pas nécessaire d'introduire des dispositions spécifiques sur les questions de conflit d'intérêts dans le projet de loi portant modification de la loi organique sur les tribunaux de droit commun (voir ci-dessus) - un renvoi à cette loi pourrait être suffisant. Voir, par exemple, l'article 11.1 de la loi, en vertu duquel un fonctionnaire « *dont le devoir au sein d'un organe collégial est de prendre des décisions à l'égard desquelles il a des biens ou d'autres intérêts, doit en informer les autres membres de l'organe ou son supérieur immédiat et refuser de participer au processus décisionnel* ». Cela semble être un principe général qui s'applique également aux membres du CSJ. Si tel est le cas, il serait important de veiller à ce que les dispositions de ce projet de loi et du projet de loi portant modification de la loi organique sur les tribunaux de droit commun ne se contredisent pas.

IV. Conclusion

62. La Cour suprême de Géorgie est la plus haute instance de contrôle du pays, qui tranche en dernier ressort. En vertu de la loi actuelle et des modifications proposées, elle aura de fait une composition entièrement nouvelle étant donné la nomination de 18 à 20 nouveaux juges qui, après sélection par le Conseil supérieur de la justice, seront nommés à vie (jusqu'à la retraite) par la majorité parlementaire actuelle.

63. Dans le cadre de la sélection et de la nomination des juges de la Cour suprême, la délégation de la Commission de Venise a été informée lors de ses réunions à Tbilissi qu'actuellement, le Conseil supérieur de la justice ne jouit guère de la confiance d'une grande partie de la société. Bien que la Commission de Venise ne soit pas en mesure de dire si ce manque de confiance est justifié ou non, le fait de disposer d'un Haut Conseil de la Justice qui ne jouit pas de la pleine confiance du public et d'une majorité politique, qui, entre deux élections, est susceptible de nommer à des postes à vie la quasi-totalité des juges de la Cour suprême, peut nuire au niveau élevé de confiance dont une institution telle que la Cour suprême doit jouir dans tout pays quel qu'il soit.

64. Dans ces conditions, il faudrait envisager de transformer le mandat à durée déterminée des juges actuels de la Cour suprême en mandat à vie. Le Parlement ne devrait nommer que le nombre de juges de la Cour suprême qui est absolument nécessaire pour rendre gérable le travail de la Cour suprême.

65. Le nombre de nouveaux juges nécessaires à cette fin devrait être déterminé après avoir consulté la Cour suprême. D'autres nominations peuvent ensuite être faites par le Parlement élu lors des prochaines élections générales. Un tel arrangement pourrait à la fois alléger le fardeau actuel de la Cour suprême et lui assurer la confiance et le respect du public qu'elle mérite à long terme.

66. En ce qui concerne 1) le projet de loi organique portant modification de la loi organique sur les tribunaux de droit commun ; 2) le projet de loi portant modification du règlement du Parlement et 3) le projet de loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques, la Commission de Venise se félicite des modifications apportées aux dispositions relatives à la sélection et à la nomination des juges à la Cour suprême de Géorgie prévues par ces textes de loi.

67. Toutefois, les projets de loi pourraient améliorés sur un certain nombre de points :

Les principales recommandations sont les suivantes :

- Les critères d'admissibilité devraient prévoir une condition d'âge plus élevée et mettre davantage l'accent sur l'expérience du candidat ainsi que sur son jugement, son indépendance et sa diversité ;
- L'exigence que les candidats non juges aient réussi l'examen d'habilitation judiciaire devrait être reconsidérée car, comme indiqué plus haut, seuls les « *spécialistes possédant d'éminentes qualifications dans le domaine du droit* » peuvent être candidats non juges à la Cour suprême. Les personnes possédant de telles qualifications ne devraient pas être obligées de passer un examen pour prouver qu'elles sont capables de traiter des questions de droit, ce qui est l'essence même du travail d'une Cour suprême ;
- La tenue de scrutins à bulletin secret au sein du Conseil supérieur de la Justice devrait être supprimée ; les informations concernant les qualifications des candidats devraient être rendues publiques et la procédure devrait être fondée sur les critères objectifs servant à l'évaluation des différents candidats, ce qui permettrait de constituer un groupe de candidats répondant à ces critères. Au sein de ce groupe, les candidats doivent être classés en fonction des notes qu'ils ont obtenues au cours de la procédure d'évaluation. Cela permettra de présenter au Parlement une liste des candidats les meilleurs ;
- Il faut présenter des décisions motivées concernant la sélection et l'exclusion de candidats et prévoir qu'elles peuvent faire l'objet de recours judiciaires (voir article 35⁴ de la loi organique sur les tribunaux de droit commun) ;
- Tout membre du Conseil supérieur de la Justice qui est candidat aux fonctions de juge à la Cour suprême devrait être dispensé de toutes les procédures relatives à la sélection et à la nomination de ces candidats.

Parmi les autres recommandations figurent les suivantes :

- La procédure de nomination d'un juge de la Cour suprême devrait être engagée avant la fin de son mandat afin de faire en sorte que la Cour suprême ne manque pas de juges ;
- Un mécanisme antiblocage est nécessaire dans les situations où les candidats ont obtenu le nombre de voix nécessaire pour être désignés au deuxième tour de scrutin, mais pas les deux tiers des voix requises, si cette exigence est respectée.

68. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités de Géorgie pour toute autre assistance sur cette question.