



Strasbourg, le 11 mars 2013

CDL-AD(2013)007

Or. angl.

Avis n° 701 / 2012

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

AVIS

**SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS
A LA LOI ORGANIQUE SUR LES JURIDICTIONS DE DROIT
COMMUN**

DE GEORGIE

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 94ème session plénière
(Venise, 8-9 mars 2013)**

sur la base des observations de

**M. Nicolae ESANU (membre, République de Moldova)
M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Jorgen Steen SORENSEN (membre, Danemark)**

I. Introduction

1. Par une lettre du 3 décembre 2012, le Représentant permanent de la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les amendements à la loi organique de Géorgie sur les juridictions de droit commun (CDL-REF(2012)045).
2. Les rapporteurs ci-après ont été invités par la Commission de Venise à faire part de leurs observations sur ce projet de loi : M. Nicolae Esanu, M. James Hamilton et M. Jorgen Steen Sorensen.
3. Les 6 et 7 février 2013, M. Esanu et M. Hamilton, accompagnés de Mme de Broutelles, représentante du Secrétariat, se sont rendus à Tbilissi où ils ont rencontré le Vice-Président de la Cour constitutionnelle, le Président de la Cour suprême, la Ministre de la Justice et le Vice-Ministre de la Justice, le Président et des membres de l'Association des juges, des représentants du Bureau du Défenseur public, des parlementaires ainsi que des représentants de plusieurs organisations non gouvernementales (ONG).
4. L'avis tient compte des informations communiquées par le Gouvernement, les ONG et des résultats de la visite à Tbilissi. La Commission de Venise remercie les autorités géorgiennes et les autres parties prenantes de leur excellente coopération pendant la visite.
5. Enfin, comme pour tout autre avis de la Commission de Venise, cet avis peut comporter des erreurs ou des malentendus liés à des problèmes de traduction.
6. Le présent avis a été examiné par la sous-commission sur le pouvoir judiciaire le 7 mars 2013 puis adopté par la Commission de Venise à sa 94^{ème} session plénière (Venise, 8 - 9 mars 2013).

II. Couverture des procès par les médias

7. Conformément à la loi en vigueur sur les juridictions de droit commun géorgiennes, il est interdit de prendre des photos, de réaliser des films et des enregistrements vidéos ou d'assurer la retransmission radiotélévisée de procès, sauf dans les cas où cela est mené à bien par le tribunal ou par une personne habilitée par celui-ci (voir l'article 12 de la législation actuelle).
8. Lors de la visite, plusieurs interlocuteurs ont fait savoir à la délégation qu'en dépit des dispositions autorisant l'enregistrement des audiences, celles-ci n'étaient pratiquement jamais enregistrées, du moins pas comme cela avait été demandé (ainsi, par exemple, même lorsque l'enregistrement est autorisé, il peut arriver que les micros soient coupés à des moments clefs). C'est pourquoi le Gouvernement a souhaité modifier la réglementation relative à la couverture des procès par les médias.
9. Il a également été indiqué pendant la visite que (certains de) ces amendements avaient déjà été adoptés et figuraient aujourd'hui dans le Code de procédure pénale.

A. Principe de l'enregistrement audio et/ou vidéo des audiences

10. Il est évident que le fait de disposer d'enregistrements audio des audiences présente des avantages non négligeables, en particulier pour régler tout différend survenu devant le tribunal, ainsi que du point de vue de la transparence de la procédure. Ces enregistrements peuvent aussi contribuer à assurer le contrôle public du fonctionnement du système judiciaire.

11. L'enregistrement vidéo des audiences peut servir le même but mais, en même temps, la présence de caméras risque de créer davantage de problèmes : la radiodiffusion peut modifier le comportement des acteurs dans la salle d'audience; les défendeurs et leurs avocats peuvent juger plus utile de s'adresser au "tribunal de l'opinion" publique qu'au tribunal saisi de l'affaire; quant aux victimes et témoins de l'infraction, sans parler des parties, ils risquent d'être intimidés par la présence de caméras ; il est plus difficile d'assurer le respect de la vie privée et familiale lorsque que des enregistrements vidéo sont réalisés. Le déroulement de la procédure pénale peut se révéler en outre plus problématique : ainsi, l'enregistrement en direct permet aux témoins de prendre connaissance d'autres témoignages, ce qui va souvent à l'encontre de l'intérêt des poursuites et de la défense.

12. Les normes du Conseil de l'Europe sur la question de la couverture des procès par les médias sont peu détaillées.

13. La Recommandation Rec(2003)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la diffusion par les médias d'informations en relation avec les procédures pénales (adoptée le 10 juillet 2003 par le Comité des Ministres à la 848^{ème} réunion des Délégués des Ministres) énonce des principes généraux et souligne, dans son préambule :« les intérêts éventuellement conflictuels protégés par les articles 6, 8 et 10 de la Convention et la nécessité d'assurer un équilibre entre ces droits au regard des circonstances de chaque cas individuel, en tenant dûment compte du rôle de contrôle de la Cour européenne des Droits de l'Homme pour garantir le respect des engagements contractés au titre de la Convention ».

14. La Cour européenne des droits de l'homme a été saisie de la question de la diffusion en direct à quelques occasions. Dans sa décision sur la recevabilité, rendue en l'affaire P4 Radio Hele Norge ASA (Requête n° 76682/01, Décision du 6 mai 2003), elle a déclaré que les Etats contractants doivent bénéficier d'une grande marge d'appréciation lorsqu'ils réglementent la liberté pour la presse de retransmettre des audiences judiciaires en direct.

15. La jurisprudence relative au droit à la vie privée et familiale, et au droit à l'image des personnes physiques est plus étoffée et doit être gardée à l'esprit¹.

B. Règles relatives aux enregistrements audio/vidéo prévues par les amendements

16. Les amendements mettent à la charge des tribunaux l'obligation de réaliser des enregistrements audio/vidéo des procès et accordent aux diffuseurs et aux autres particuliers le droit de prendre des photographies, de réaliser des films et des enregistrements vidéo/audio, de retransmettre les audiences judiciaires, et vise à réglementer ces activités.

- Obligation ou droit de réaliser des enregistrements audio/vidéo

17. Obligation du tribunal: le projet d'amendement met tout d'abord à la charge des tribunaux l'obligation de réaliser des enregistrements audio/vidéo (nouvel article 13.1 de la loi). Toutefois, on ne comprend pas bien si cette obligation est cumulative ou si les tribunaux ont le choix entre les deux et, dans l'affirmative, quel critère régit ce choix.

18. Droit des radiodiffuseurs publics et privés: les radiodiffuseurs publics ont le droit de prendre des photos, de réaliser des films et des enregistrements vidéo/audio et de retransmettre les audiences judiciaires, à moins que le tribunal n'ait ordonné le huis clos

¹ Voir, par exemple, Sciacca c. Italie, Requête n° 50774/99, 11 janvier 2005; Khuzhin c. Russie, Requête n° 13470/02, 23 octobre 2008; Gurgenedze c. Géorgie, Requête n° 71678/01, 17 octobre 2006; Von Hannover c. Allemagne, Requête n° 59320/00, 24 juin 2004

partiel ou total de l'audience. Si le radiodiffuseur public n'exerce pas le droit qui lui est accordé par cette loi, un autre radiodiffuseur peut l'exercer après avoir soumis une demande écrite au juge. Si plus d'un radiodiffuseur présente une telle demande d'autorisation, le juge est tenu de choisir l'un d'eux par tirage au sort (nouvelles versions des paragraphes 2 et 3 de l'article 13 de la loi).

19. Droit des autres représentants des médias: en outre, d'autres représentants des médias ont également le droit, avec le consentement du tribunal et s'ils présentent une demande motivée, de prendre des photos, de réaliser des enregistrements et de retransmettre les débats, le juge étant toutefois compétent pour restreindre ce droit sur la base d'une décision motivée (article 13.4 des amendements).

20. Droit des parties et des « autres personnes »: les parties et les « autres personnes » ont le droit de réaliser des enregistrements audio/vidéo avec l'assentiment du tribunal (article 13.4 des amendements)

21. En vertu des amendements, les parties et/ou les « autres personnes » peuvent demander au tribunal l'autorisation de réaliser des enregistrements audio ou vidéo « sur la base d'une demande motivée » et le tribunal peut restreindre ce droit sur la base d'une « décision motivée ». La loi ne précise pas qui sont ces « autres personnes » et pour quels motifs l'autorisation peut être demandée. Elle n'indique pas non plus pour quels motifs le tribunal peut écarter ou restreindre cette possibilité: par exemple, dans quelle mesure les parties à la procédure concernée sont consultées ou peuvent-elles contester l'autorisation de retransmettre les débats ?

22. Il est louable, dans le contexte géorgien, de renforcer la transparence de la procédure judiciaire, ce qui explique pourquoi la possibilité de réaliser des enregistrements audio ou vidéo est accordée en plus des enregistrements officiels, lesquels sont en principe mis à disposition sur demande. Cela étant, pour éviter toute influence préjudiciable sur les victimes, les témoins, les parties à la procédure pénale, les jurés et les juges (Rec(2003)13 du Comité des Ministres), cette possibilité ne devrait pas être illimitée (voir ci-dessous). Une garantie supplémentaire de transparence pourrait être de prévoir que lorsqu'un tribunal refuse d'accorder une autorisation, les motifs de ce refus soient rendus publics.

23. Droit de "toute personne": l'article 13.5 accorde en outre à toute personne présente dans la salle d'audience le droit souverain de réaliser un enregistrement audio « depuis sa place ». On peut douter de l'intérêt d'accorder à quiconque le droit d'enregistrer une audience compte tenu, en particulier, du peu de règles relatives à son exercice (voir ci-après). Quoi qu'il en soit, cette disposition semble priver d'efficacité la disposition précédente qui subordonne le droit des « autres personnes » de réaliser des enregistrements audio à l'autorisation du tribunal. De plus, même s'il peut se révéler difficile, dans la pratique, d'empêcher une personne d'enregistrer les débats, on peut se demander s'il est sage que la loi l'encourage. Quoi qu'il en soit, la possibilité de réaliser un enregistrement « depuis sa place », c'est-à-dire depuis n'importe quel endroit dans la salle d'audience, pose la question de la prévention de l'enregistrement d'éventuelles conversations privées, par exemple entre les témoins et les représentants des parties. Il semblerait par conséquent plus approprié de prévoir dans la salle d'audience un endroit où regrouper tous les dispositifs d'enregistrement.

- Conditions d'exercice du droit de radiodiffusion

24. La réglementation des conditions d'exercice du droit de réaliser des enregistrements vidéo est limitée.

25. Les amendements prévoient que:

- le tribunal peut ordonner le huis clos partiel ou total de l'audience (article 13.1);
- si le jury participe à l'audience, les photographies ou l'enregistrement ne doivent ni représenter les jurés, ni révéler leur identité, apparence ou signes distinctifs (article 13. 6);
- les photographies, les enregistrements et la retransmission doivent être réalisés à partir d'un siège ou d'une place attribués à l'avance par le tribunal (paragraphe 5 de l'article 13.1);
- le juge peut appliquer « les mesures prévues par le Code de procédure pénale et par le Code de procédure civile » si les activités perturbent le cours normal de la justice.

26. Le juge n'a d'autre pouvoir que celui d'ordonner le huis clos partiel ou total de l'audience. En effet, l'article 182 du Code de procédure pénale énonce, de manière détaillée, les motifs pour lesquels le huis clos partiel ou total peut être ordonné. Toutefois, ni cette disposition, ni les amendements ne régissent les conditions d'enregistrement audio ou video que le juge peut imposer dans le cadre d'une audience publique. Ainsi, il peut être approprié dans certains cas de retarder le moment de la diffusion au lieu de l'interdire. Ceci peut être le cas, par exemple, lorsque des questions de publicité avant le procès compromettraient le caractère équitable de celui-ci. Le même problème peut se poser lorsqu'on veut autoriser un témoin à fournir un élément de preuve sans que les autres témoins en connaissent le contenu. A cette fin, l'on avait coutume de demander aux autres témoins de quitter la salle d'audience pendant le témoignage, mais une telle mesure serait à l'évidence inefficace si les débats étaient retransmis avant que les témoins exclus de la salle ne témoignent à leur tour.

27. Parmi les personnes présentes à l'audience, seuls les jurés sont protégés. Les photographes ou les journalistes de la presse audiovisuelle sont apparemment libres de tout photographier ou radiodiffuser sous réserve de cette limite. Cela étant, il serait contestable que les photographes ou radiodiffuseurs soient, par exemple, autorisés à photographier la réaction de témoins, de victimes, voire même la réaction de simples membres du public ayant décidé d'assister à l'audience.

28. Qui plus est, la limite consistant à obliger le photographe ou le radiodiffuseur à rester au même endroit n'empêcherait pas de réaliser de telles images. Quant à l'éventuelle multiplicité des émissions, elle risque de rendre très difficile la tâche de la cour de protéger la vie privée et familiale de toutes les personnes présentes dans la salle d'audience.

- Obligation de fournir les enregistrements

29. Conformément à l'article 13.1 de la loi, le tribunal est tenu de fournir « sur demande » les enregistrements audio/vidéo aux parties et aux « autres personnes », à moins que le huis clos total ou partiel de l'audience n'ait été ordonné. On ne comprend pas bien qui sont les « autres personnes » auxquelles les enregistrements doivent être remis. La conformité de cette obligation avec l'obligation de garantir le respect de la vie privée et familiale est douteuse. Seules les personnes ayant un intérêt légitime à obtenir les enregistrements devraient bénéficier de cette obligation.

30. Radiodiffuseur public: le radiodiffuseur public transmet les enregistrements aux autres représentants des médias à leur demande (article 13.2 des amendements). S'il n'exerce pas son droit d'enregistrer l'audience, l'obligation de transmettre l'enregistrement aux autres représentants des médias incombe au radiodiffuseur qui a été autorisé à réaliser l'enregistrement.

- Conservation des données

31. La question très importante de la conservation et de l'éventuelle destruction des enregistrements n'est pas traitée dans les amendements. Peut-on conserver les enregistrements indéfiniment ? Peuvent-ils être demandés par quiconque à tout moment ? Un radiodiffuseur a-t-il le droit de les utiliser dans n'importe quel but, y compris à des fins de traitement ?

32. Ces questions ne sont pas régies par la loi. Certaines règles relatives à l'enregistrement audio/vidéo figurent peut-être dans d'autres textes que celui qui est examiné dans le cadre du présent avis. Quoi qu'il en soit, la Commission de Venise tient à souligner que ces questions ne devraient pas être entièrement laissées à l'autorégulation.

33. A titre de conclusion, la Commission de Venise voudrait tout d'abord rappeler le *Principe 14 de la Recommandation Rec(2003)13* du Comité des Ministres aux Etats membres sur la diffusion d'informations en relation avec les procédures pénales en vertu duquel « Les reportages en direct ou les enregistrements effectués par les médias dans les salles d'audience ne devraient pas être possibles, sauf si et dans la mesure où la loi ou les autorités judiciaires compétentes le permettent explicitement. De tels reportages ne devraient être autorisés que s'il n'en résulte aucun risque sérieux d'influence indue sur les victimes, les témoins, les parties aux procédures pénales, les jurés ou les magistrats ».

34. La Commission de Venise considère que même si le but du projet d'amendement est louable, les projets d'amendements relatifs à la couverture médiatique gagneraient à être précisés. On peut douter qu'ils répondent au critère de la « qualité de la loi » imposé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, critère selon lequel la loi doit être « accessible et permettre à l'individu de prévoir, avec un degré de certitude raisonnable, les conséquences de ses actes ou les circonstances et conditions dans lesquelles les autorités peuvent prendre certaines mesures ».

35. Il faut absolument éviter que l'ingérence dans le droit à la vie privée se révèle contraire à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

III. Composition du Conseil supérieur de la magistrature

36. A l'heure actuelle, le Conseil supérieur de la magistrature (dénommé ci-après le « Conseil ») est composé des 15 membres suivants : le président de la Cour suprême, huit autres représentants du pouvoir judiciaire, quatre membres élus par le Parlement (qui ont été remplacés après les récentes élections législatives, conformément à l'article 48.3 de la loi organique sur les juridictions de droit commun) et deux membres nommés par le Président.

37. Conformément à l'article 86.1 de la Constitution géorgienne, la composante judiciaire du Conseil est censée être élue par l'organe d'auto-réglementation de la magistrature, autrement dit, la Conférence des juges. Toutefois, en l'état, la loi organique prévoit que les candidats sont nommés par le Président de la Cour suprême. Autrement dit, le pouvoir de nomination est entre ses seules mains. De plus, il est prévu que la Conférence des juges dispose d'un Comité administratif qui peut exercer des fonctions entre les réunions de la Conférence. Conformément à l'article 65b de la loi organique, ces fonctions comprennent notamment le pouvoir d'élire les membres du Conseil appartenant à la magistrature, ce qui semble contraire à l'article 86.1 de la Constitution. La délégation a appris que plusieurs membres actuels du Conseil avaient effectivement été « élus » par le Comité administratif et non par la Conférence des juges. Ces nominations n'ont toutefois pas été contestées devant les tribunaux.

38. A d'importants égards, les amendements marquent un progrès vers l'indépendance du Conseil parce qu'ils pallient plusieurs déficiences de la législation en vigueur.

39. Ainsi,

- 8 juges seront élus par la Conférence des juges sur proposition des juges eux-mêmes (nouvel article 47.4);
- Le Parlement élira 6 membres du Conseil, choisis parmi les « universitaires employés par les grandes écoles, les membres d'organisations caritatives (non-commerciales) travaillant dans le domaine du droit et/ou parmi les membres du Barreau géorgien, sur la base de recommandations émanant des organes directeurs de l'organisation concernée » (nouvel article 47.5);
- Les amendements prévoient l'élection des membres du Conseil à bulletin secret (nouvel article 64.2).

Ces changements importants sont bienvenus.

40. Concernant l'abolition du pouvoir du Président de nommer certains membres du Conseil, cette mesure a priori positive serait contraire à l'article 73.1.e de la Constitution, qui entrera en vigueur en octobre 2013 et prévoit des nominations par le Président (toutefois, conformément à la nouvelle Constitution, le Président ne sera plus le chef de l'exécutif).

41. Certaines dispositions prêtent cependant à controverse.

Interdiction pour les présidents de tribunaux et de chambres de se faire élire

42. L'article 47.4 dispose que « les présidents de tribunaux, les premiers vice-présidents, les vice-présidents, les présidents de conseils et de chambres, ainsi que toute personne ayant exercé une des fonctions énumérées au cours de l'année précédente ne peuvent être élus par la Conférence des juges de Géorgie ».

43. Lors de la visite, la délégation de la Commission de Venise a appris qu'une écrasante majorité des membres du Conseil étaient présidents de tribunaux ou de chambres de tribunaux (la délégation a aussi appris que plusieurs d'entre eux avaient été élus par le Comité administratif et non par la Conférence des juges).

44. On comprend aisément la volonté de faire en sorte que le Conseil ne représente pas uniquement la haute magistrature. Toutefois, pourquoi exclure la possibilité pour des membres du pouvoir judiciaire d'être élus si l'on veut que le Conseil représente l'ensemble de ce pouvoir.

45. Il a également été suggéré qu'autoriser une même personne à être à la fois président d'un tribunal et membre du Conseil, qui a d'importants pouvoirs, revenait à concentrer un pouvoir excessif entre les mains de la ou des personnes concernées. Cela étant, la Commission a appris que les présidents concernés n'exerçaient pas tous des fonctions administratives (par exemple, les présidents de conseils). Ces arguments ne peuvent concerner que les présidents qui exercent des fonctions administratives.

46. Un autre argument repose sur le fait qu'autoriser les présidents de tribunaux à siéger au Conseil risque de créer des conflits d'intérêts dans certains cas.

47. La Commission de Venise considère qu'il revient aux électeurs de prendre ces arguments en considération pour décider si un collègue mérite d'être investi du pouvoir conféré par un mandat au Conseil. D'une certaine manière, les arguments qui précèdent ont perdu de leur force depuis que les membres du Conseil sont élus à bulletin secret.

48. La logique qui sous-tend la création de conseils judiciaires suppose que le droit des juges d'élire, parmi leurs collègues, ceux par qui ils souhaitent être représentés au Conseil, fasse l'objet du moins de restrictions possibles.

49. La Commission n'ignore pas les préoccupations exprimées par nombre d'interlocuteurs rencontrés pendant la visite. Si les autorités géorgiennes estiment qu'il faut absolument répondre à ces préoccupations, l'on pourrait envisager que la loi fixe le nombre maximum de présidents à même de siéger au Conseil.

50. Autre possibilité, les amendements pourraient prévoir que tout président de tribunal élu au Conseil démissionne de ses fonctions tout en conservant, bien entendu, sa fonction de juge ordinaire.

Election des membres par le parlement

51. Le nouvel article 47.5 dispose que « Le Parlement géorgien élit six membres du Conseil supérieur de la magistrature à la majorité simple ».

52. La Commission de Venise est d'avis que le parlement devrait élire les membres du Conseil supérieur de la magistrature à la majorité qualifiée des deux tiers et qu'il faudrait créer un mécanisme visant à éviter les blocages ou introduire une dose de proportionnelle de façon que l'opposition influe sur la composition du Conseil.

53. Il revient aux autorités géorgiennes de décider quelle est la solution qui convient; quoi qu'il en soit, ce mécanisme anti-blocage ne devrait pas avoir un effet dissuasif quant à la recherche d'un accord à la majorité qualifiée dès les premier tour².

54. Cette recommandation concerne tous les cas dans lesquels la loi prévoit une majorité qualifiée.

Majorité requise pour la nomination des juges

55. En vertu des nouveaux paragraphes 3 et 4 de l'article 50, les décisions relatives aux questions disciplinaires et à la désignation des juges ne sont adoptées que si elles sont soutenues par au moins 2/3 du nombre total des membres du Conseil, ce qui signifie, compte tenu de la nouvelle composition du Conseil, que ces décisions ne peuvent être adoptées que si elles sont approuvées par au moins un des membres du Conseil n'appartenant pas à la magistrature.

56. En soi, cette règle va dans le bon sens. Toutefois, il se peut que cette majorité ne soit pas facile à obtenir ; aussi est-il recommandé de se pencher de nouveau sur la question de savoir si cette condition ne risque pas d'aboutir à des blocages et s'il ne faudrait pas introduire des mécanismes visant à les éviter.

Secrétaire du Conseil supérieur de la magistrature

57. En vertu de la loi actuelle, le Secrétaire du Conseil supérieur de la magistrature est élu par la Conférence des juges de Géorgie sur proposition du Président de la Cour suprême pour un mandat de trois ans.

² Avis sur deux séries de projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire du Monténégro (CDL-AD(2012)024), paragraphe 35).

58. Le nouvel article 51 dispose que le mandat du Secrétaire du Conseil supérieur de la magistrature est de 4 ans et qu'il ou elle est élu(e) par la Conférence des juges de Géorgie parmi les membres du Conseil ayant la qualité de juge.

59. La question de savoir si le Secrétaire du Conseil supérieur de la magistrature doit être élu par la Conférence des juges de Géorgie ou par le Conseil pourrait être réexaminée.

Comité administratif de la Conférence des juges

60. Le Comité administratif de la Conférence des juges est composée de 9 membres élus par celle-ci.

61. Ainsi qu'indiqué ci-dessus, en vertu de la législation actuelle, le Comité administratif de la Conférence des juges est investie d'attributions relativement étendues entre les sessions de celle-ci, attributions comparables à celles de la Conférence des juges elle-même. Le Comité administratif est ainsi compétent pour élire le Secrétaire du Conseil supérieur de la magistrature et les autres membres du Conseil et pour les révoquer. Les amendements à l'article 64 écartent la compétence du Comité administratif de la Conférence des juges pour adopter des décisions sur les questions relevant de la compétence de celle-ci, ce qui est bienvenu.

62. Le projet maintient la compétence du Comité administratif « ...pour se prononcer et prendre des mesures sur les questions administratives concernant les juridictions de droit commun et pour soumettre ces mesures à la Conférence des juges ... » (article 64.2). On ne comprend pas bien ce qu'il faut entendre par « questions administratives concernant les juridictions de droit commun » d'une part, et, d'autre part, la compétence de la Conférence des juges pour adopter « des mesures sur les questions administratives concernant les juridictions de droit commun » n'est prévue ni par la loi en vigueur, ni par les amendements.

63. Quoi qu'il en soit, on peut douter du bien-fondé de l'attribution de cette compétence à la Conférence des juges. L'organisation et le fonctionnement des tribunaux devraient être régis par les lois adoptées par le parlement et non par des mesures prises par la Conférence des juges ou par d'autres organes analogues.

64. On ne comprend pas bien non plus quelle sont les «décisions » dont il est question dans ce même article. Si cela signifie que le Comité administratif peut statuer sur les questions administratives concernant les juridictions de droit commun, cette compétence devrait être supprimée pour les raisons déjà exposées.

Règles relatives à l'élection par la Conférence des juges de Géorgie

65. Les nouveaux paragraphes 3 et 4 de l'article 65³ réglementent les cas dans lesquels le nombre de voix requises (deux tiers des présents) pour élire le président et les membres du Comité administratif, le Secrétaire et les autres membres du Conseil supérieur de la magistrature et les juges membres du Conseil de discipline est obtenu par davantage ou par moins de candidats que nécessaire.

66. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 65 tentent d'apporter des solutions pour éviter les blocages en exigeant, lorsque deux candidats obtiennent le même nombre de voix, qu'un

³ La Commission suppose que les références au Conseil supérieur de la magistrature, dans les paragraphes 3 et 4 de l'article 65, sont des erreurs de traduction. Dans la négative, il faudrait revoir le libellé car il est évident que les ces articles sont censés régir le processus de décision au sein de la Conférence des juges et non du Conseil supérieur de la magistrature.

nouveau scrutin soit organisé et le candidat élu sera alors celui qui obtiendra le plus grand nombre de voix, c'est-à-dire, dans tous les cas de figure, pas moins d'un quart des voix du nombre total de membres de la Conférence des juges. On peut toutefois se demander s'il est judicieux de fixer un seuil aussi élevé pour le premier tour si celui-ci est ramené de deux tiers à un quart pour le second. Une telle disposition pourrait freiner la recherche de solutions de compromis permettant d'atteindre un nombre de voix élevé.

V. Dispositions transitoires – dissolution de l'actuel Conseil supérieur de la magistrature de Géorgie.

67. Le paragraphe 2 de l'article 3 des amendements dispose que l'adoption de la loi met fin aux attributions des membres du Conseil supérieur de la magistrature, à l'exception de celles du Président de la Cour suprême.

68. Pendant la visite, les auteurs de cette mesure ont expliqué à la délégation de la Commission de Venise qu'ils l'avaient proposée parce qu'ils considéraient que l'actuelle composition du Conseil supérieur de la magistrature laissait tellement à désirer que toute réforme sérieuse de l'appareil judiciaire impliquait le renouvellement complet du Conseil.

69. La Commission rappelle qu'une des principales fonctions des conseils judiciaires est de protéger les juges des influences politiques. Pour cette raison, il serait contradictoire d'autoriser le renouvellement complet d'un conseil judiciaire à la suite d'élections législatives.

70. Selon la loi organique, le mandat est de quatre ans. Cette durée ne semble pas avoir de base constitutionnelle. La loi en vigueur et les projets d'amendements dressent la liste exhaustive des motifs pour lesquels il peut être mis fin au mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature avant échéance. Ces textes ne comportent ni règles prévoyant expressément qu'il peut être mis fin au mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature en cas de modification de la procédure de nomination, ni règles susceptibles d'être interprétées en ce sens.

71. La Commission de Venise est d'avis que lorsqu'il exerce son pouvoir législatif pour concevoir l'organisation et le fonctionnement futurs du système judiciaire, le parlement devrait se garder d'adopter des mesures qui pourraient compromettre la continuité du mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

72. Révoquer de façon prématurée l'ensemble des membres du Conseil créerait un précédent sur la base duquel tout nouveau gouvernement ou parlement n'approuvant pas la composition du Conseil pourrait le dissoudre et le remplacer par un nouveau Conseil⁴. Dans de nombreux cas, un tel changement, surtout s'il est effectué sans délai, donnerait à penser que l'intention est de peser sur les affaires en suspens devant le Conseil. La Commission a certes appris qu'il n'y avait pas d'affaires pendantes en Géorgie, pour autant tout changement de ce type doit être considéré avec préoccupation.

73. Comme la Commission de Venise l'a déjà souligné : « Le respect de l'Etat de droit ne peut se limiter à la mise en œuvre des dispositions expresses et formelles des lois et de la Constitution. Il suppose également d'adopter un comportement et des pratiques

⁴ Voir l'avis sur le projet de loi portant modification et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire en Bulgarie (CDL-AD(2009)011, paragraphe 14) ; l'avis sur les amendements réformant le système judiciaire en Bulgarie (CDL-AD(2003)016, paragraphe 25) ; l'avis sur le projet de loi portant amendement de la loi sur le système judiciaire de Bulgarie (CDL-AD(2002)015); l'avis sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie (CDL-INF(1999)005).

constitutionnels qui facilitent le respect des règles formelles par tous les organes constitutionnels et un respect mutuel entre ces organes ».⁵

74. La Commission est consciente du dilemme auquel les autorités géorgiennes sont confrontées. Toutefois, même si la composition actuelle du Conseil supérieur de la magistrature ne semble pas satisfaisante, elle recommande que les membres du Conseil achèvent leur mandat. Il semblerait néanmoins possible d'appliquer des mesures provisoires qui rapprocheraient la composition du Conseil de celle qui résulterait de la future méthode de nomination, en prévoyant par exemple, que pour rester membres du Conseil judiciaire, les présidents de tribunaux en exercice démissionnent. Une procédure pour remédier au problème des nominations par le Comité administratif au lieu de l'élection par la Conférence des juges pourrait être envisagée; par exemple, en prévoyant que la Conférence des juges accepte de ratifier les nominations en question.

IV. Conclusion

75. Les amendements à la loi organique de Géorgie sur les juridictions de droit commun améliorent nombre de dispositions de la loi tout en l'alignant plus avant sur les normes européennes.

76. Concernant la couverture des audiences judiciaires par les médias, plusieurs dispositions devraient être davantage détaillées. Les juges devraient se voir accorder une compétence plus large que celle qui consiste à ordonner le huis clos partiel ou total de l'audience. Il serait sage de revoir la liste des personnes autorisées à procéder à des enregistrements ou à prendre des photos dans la salle d'audience. En outre, l'obligation de fournir les enregistrements à « d'autres personnes » à leur demande devrait être clarifiée pour tenir compte du droit au respect de la vie privée et familiale. Enfin, les questions relatives à la conservation devraient être réglementées.

77. Pour ce qui est du Conseil supérieur de la magistrature et ainsi qu'indiqué précédemment, les principales améliorations apportées sont les suivantes:

- le Président géorgien ne nomme plus les membres du Conseil;
- 8 juges sont élus par la Conférence des juges sur proposition des juges eux-mêmes (nouvel article 47.4);
- le Parlement élit 6 membres du Conseil choisis parmi les représentants de la société civile (nouvel article 47.5); ces personnes ne sont pas des hommes/femmes politiques, comme c'est le cas actuellement, mais sont choisies parmi les candidats de certaines institutions parmi lesquelles le Barreau, les facultés de droit des universités et les membres d'organisations non commerciales et non lucratives oeuvrant dans le domaine du droit;
- les amendements prévoient que les membres du Conseil sont élus à bulletin secret (nouvel article 64.2).

⁵ Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'Etat de Droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat et l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 93e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2012), paragraphe 72.

78. La Commission de Venise recommande toutefois:

- que les présidents de tribunaux, premiers vice-présidents, vice-présidents, présidents de conseils et de chambres, ainsi que toute personne ayant occupé les fonctions énumérées au cours de l'année précédant les élections au Conseil supérieur de la magistrature soient autorisés à se porter candidat; il pourrait être envisagé que la loi limite le nombre maximum de présidents pouvant siéger au conseil; les amendements pourraient aussi prévoir, à titre de mesure de substitution ou cumulative, que lorsqu'un président de tribunal est élu au conseil, il démissionne de sa fonction de président.
- que l'élection par la composante parlementaire se fasse à la majorité des deux tiers (avec un mécanisme visant à éviter les blocages) ou sur la base d'une dose de proportionnelle;
- que les dispositions habilitant le Comité administratif à « se prononcer et à prendre des mesures sur les questions administratives concernant les juridictions de droit commun, et à soumettre ces mesures à la Conférence des juges... » (article 64.2) soient réexaminées;
- d'envisager de modifier le nombre de voix requises pour être élu par la Commission judiciaire de façon à avoir des dispositions favorisant davantage la négociation;
- de supprimer l'article 3.2 des amendements, qui dispose que l'adoption de la loi met fin aux attributions des membres du Conseil supérieur de la magistrature, à l'exception de celles du Président de la Cour suprême.
- d'étudier la possibilité d'adopter d'autres mesures transitoires qui permettraient de rapprocher l'actuel Conseil de la future méthode relative à son élection en prévoyant, par exemple, que les présidents de tribunaux en exercice doivent abandonner leur fonction de président pour rester membre du Conseil judiciaire. Une procédure visant à remédier au problème des nominations par le Comité administratif, au lieu de de l'élection par la Conférence des juges, devrait aussi être envisagée en prévoyant, par exemple, que l'accord de la Conférence est nécessaire pour valider ces nominations.

79. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes pour plus de coopération.