



Strasbourg, 14 octobre 2014

CDL-AD(2014)032
Or. anglais

Avis 774/2014

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

AVIS CONJOINT

DE LA COMMISSION DE VENISE
ET
DE LA DIRECTION DES DROITS DE L'HOMME (DHR)
DE LA DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME
ET DE L'ETAT DE DROIT (DGI)
DU CONSEIL DE L'EUROPE

SUR
LE PROJET DE LOI PORTANT REVISION
DE LA LOI SUR LA RESPONSABILITE DISCIPLINAIRE
DES JUGES ORDINAIRES

ET LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE
APPLICABLE AUX JUGES ORDINAIRES

EN GEORGIE

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 100^{ème} Session plénière
(Venise, 10-11 Octobre 2014)

sur la base d'observations de :

Mme Slavica BANIĆ (Expert, ancien membre suppléant, Croatie)
M. Johan HIRSCHFELDT (membre suppléant, Suède)
M. Grzegorz BORKOWSKI (Expert DDH, Pologne)

SOMMAIRE

I.	Introduction.....	3
II.	Contexte	3
III.	Normes	4
IV.	Généralités	5
V.	Analyse article par article.....	6
A.	Autorité habilitée à entamer la procédure disciplinaire (projet d'art. 7)	6
B.	Confidentialité de la procédure disciplinaire (projet d'art. 5 et 30, par. 4).....	8
C.	Motifs des procédures disciplinaires (article 2 de la loi sur la responsabilité disciplinaire)	8
D.	Norme de l'administration de la preuve dans la procédure disciplinaire	9
E.	Lettre de blâme confidentielle	10
F.	Statut du plaignant dans la procédure disciplinaire (projet d'art. 17, par. 5, 58, par. 1, et 39, par. 7).....	12
G.	Statut du juge dans la procédure disciplinaire	12
H.	Clôture de la procédure disciplinaire.....	14
	1. Ouverture d'une procédure pénale (projet d'art. 14, al. c), 37, par. 2, et 49, al. d)	14
	2. Abandon des chefs d'accusation (projet d'article 42, par. 1).....	15
	3. Expiration des délais (projet d'art. 14, al. b), et 36, par. 2)	15
	4. Décision du conseil de discipline	16
I.	Recours (art. 60, par. 1, projet d'art. 60, par. 2 et 3).....	16
J.	Autres questions	16
VI.	Conclusion	17

I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 14 mai 2014, le Ministre de la Justice de la Géorgie a demandé à la Commission de Venise un avis sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires (ci-après « projet de loi ») (CDL-REF(2014)022).
2. M. Johan Hirschfeldt (Suède) et Mme Slavica Banić (Croatie) ont fait office de rapporteurs au nom de la Commission de Venise.
3. M. Grzegorz Borkowski (Pologne) a analysé le projet de révision au nom de la Direction des droits de l'homme (« Direction » ou « DDH »).
4. Le 30 juin et le 1^{er} juillet 2014, une délégation de la Commission de Venise accompagnée par des experts de la DDH s'est rendue à Tbilissi et y a rencontré le Vice-Ministre de la Justice, des députés et des membres du Haut Conseil judiciaire, le Président de la Cour suprême, des membres de l'Association des juges et plusieurs ONG. La Commission de Venise et la DDH tiennent à remercier les autorités géorgiennes et autres parties prenantes pour l'excellente collaboration pendant la visite.
5. Le présent Avis conjoint se fonde sur la traduction en anglais du projet de loi, qui pourrait ne pas refléter en tous points avec précision la version originale. Certaines questions soulevées pourraient donc être dues à la traduction plutôt qu'à la teneur des dispositions concernées.
6. La Commission de Venise et la Direction remercient les autorités géorgiennes d'avoir aussi fourni une traduction de la version intégrale de la loi actuelle sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie (ci-après « loi sur la responsabilité disciplinaire ») (CDL-REF(2014)032). Elles ont relevé qu'il y avait des divergences entre la traduction des dispositions devant être révisées et la version traduite de ces mêmes dispositions dans le texte intégral de la loi. C'est pourquoi, la version intégrale de la loi sert seulement pour comprendre le contexte juridique des modifications examinées.
7. Le présent Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction, élaboré à partir des observations soumises par les experts précités, a été adopté à sa 100^e session par la Commission de Venise (Rome, 10-11 Octobre 2014).

II. Contexte

8. Le 27 juin 2014, les autorités géorgiennes ont adressé à la Commission de Venise une « note explicative » sur le projet de loi pour présenter le contexte et l'objectif de la révision.
9. Selon la note explicative, le projet de loi vise à améliorer le déroulement de la procédure disciplinaire, à protéger davantage l'indépendance des juges, à éliminer les défauts de la loi actuelle et à améliorer la procédure disciplinaire existante.
10. L'un des aspects les plus importants de la révision porte sur la compétence d'ouverture d'une procédure disciplinaire visant un juge. Le projet d'article 7 ne reconnaît pas ce pouvoir aux Présidents de la Cour suprême ou de la Cour d'appel, mais il précise que le Haut conseil judiciaire est la seule autorité habilitée à entamer une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge. Il semble bien que les présidents de la Cour suprême et de la Cour d'appel puissent seulement informer le Haut conseil, tout comme n'importe quel autre juge, d'un manquement disciplinaire commis par un juge en soumettant au Haut

conseil une note en vertu de l'article 6, par. 1, al. b), de la loi sur la responsabilité disciplinaire.

11. Selon la note explicative, la révision limite considérablement, pour « optimiser les étapes de la procédure disciplinaire », les compétences du Secrétaire du Haut conseil judiciaire (ci-après « Secrétaire ») dans la procédure disciplinaire envers un juge. En vertu de l'actuel article 9, le Secrétaire décide sur la base de l'examen préliminaire de la plainte, soit de clore la procédure, soit de demander des explications au juge concerné. La décision de clore la procédure est soumise pour examen au Haut conseil judiciaire¹. Toutefois, dans le projet d'article 9, les pouvoirs du Secrétaire se limitent à soumettre les résultats de l'inspection préliminaire au Haut conseil, qui se prononce directement sur la clôture ou l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

12. La note explicative souligne que le projet de loi vise avant tout à assurer la transparence la plus grande possible dans le déroulement de la procédure disciplinaire. A cet égard, le projet d'article 5 maintient le principe de confidentialité de la procédure, mais donne au juge mis en cause la possibilité d'exiger qu'elle soit publique. De même, alors que l'actuel article 17, par. 5, de la loi sur la responsabilité disciplinaire donne au Haut conseil judiciaire le pouvoir discrétionnaire d'inviter ou non le juge concerné à l'audience, le projet d'article 17, par. 5, oblige le Haut conseil à inviter le juge. Il est aussi significatif pour ce qui est d'une meilleure transparence de la procédure qu'en vertu du projet d'article 58, par. 1, la décision d'engager la responsabilité disciplinaire du juge est communiquée au plaignant (auteur de la requête) et pas seulement au juge, au Haut conseil et à la Conférence des juges comme dans la version actuelle de l'article.

III. Normes

13. La Commission de Venise et la Direction ont examiné le projet de loi à la lumière des normes internationales concernant l'autorité plus ou moins grande s'exerçant sur l'indépendance du judiciaire, ainsi :

- L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « Cour européenne ») ;
- Le rapport sur l'indépendance du système judiciaire. Partie I : l'indépendance des juges, adopté par la Commission de Venise à sa 82^e session (Venise, 12-13 mars 2010) ;
- La Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (qui remplace la Recommandation Rec(94)12 du Comité des Ministres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges) ;
- La Charte européenne sur le statut des juges (adoptée lors d'une réunion multilatérale concernant le statut des juges en Europe, organisée du 8 au 10 juillet 1998 par le Conseil de l'Europe) ;
- L'Avis n° 1 (2001) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les normes relatives à l'indépendance et l'immovibilité des juges ;

¹ Selon la note explicative, dans le système actuel, la décision du Secrétaire de demander des explications au juge concerné est aussi soumise pour approbation au Haut conseil judiciaire. Cette interprétation n'est pas conforme au libellé de l'article 9 actuel qui oblige le Secrétaire à soumettre au Haut conseil seulement les décisions de clôture des procédures disciplinaires.

CDL-AD(2014)045

- L'Avis n° 3 (2002) du CCJE à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité ;
- L'Avis n° 10 (2007) du CCJE à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société ;
- Les Recommandations de Kiev du BIDDH/OSCE sur l'indépendance judiciaire en Europe orientale, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale (23-25 juin 2010) (ci-après « Recommandations de Kiev du BIDDH/OSCE ») ;
- Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (2001), révisés lors de la table ronde des premiers présidents, tenue les 25-26 novembre 2002 au Palais de la paix à La Haye ;
- Les principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, entérinés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985.

IV. Généralités

14. Le projet de révision introduit une modification importante du mécanisme disciplinaire actuel pour les juges de Géorgie. Les modifications corrigent l'approche à suivre pour entamer une procédure disciplinaire, adaptent les étapes de cette procédure et retire les compétences disciplinaires essentielles de certains organes qui ne contribuaient pas suffisamment au développement de l'indépendance du pouvoir judiciaire. En général, les modifications semblent s'inscrire dans le droit fil du paragraphe 68 de l'Avis n° 3 du CCJE, en vertu duquel les procédures conduisant à entamer une action disciplinaire doivent être bien formalisées. La révision fait du Haut conseil judiciaire l'unique organe « *habilité à recevoir des plaintes, à obtenir à ce sujet des déclarations du juge concerné et à se prononcer en fonction de celles-ci sur l'existence ou non de motifs suffisants pour demander l'ouverture d'une action disciplinaire visant le juge auquel cas il transmet l'affaire à l'autorité disciplinaire* »² (le conseil de discipline selon la loi sur la responsabilité disciplinaire³).

15. C'est donc une bonne chose que le Haut conseil judiciaire soit la seule autorité habilitée à entamer les procédures disciplinaires visant les juges, ce qui offre davantage de garanties par comparaison avec un système où plusieurs autorités disciplinaires sont compétentes pour ce faire. Il ressort aussi des réunions tenues à Tbilissi que beaucoup d'interlocuteurs saluent le fait que le Haut conseil soit la seule autorité dans le projet de loi à entamer les procédures judiciaires visant les juges. La délégation a été informée que les procédures devant le Haut conseil sont plus transparentes que devant la Cour suprême. Le système proposé clarifie la répartition des tâches entre l'organe chargé de mener l'enquête (le Haut conseil judiciaire) et celui qui se prononce sur l'imposition ou non d'une sanction disciplinaire (le conseil de discipline). Ce mode d'organisation est conforme aux recommandations internationales qui proposent de mettre en place un organe indépendant pour entamer la procédure disciplinaire à distinguer de l'instance indépendante ou de la juridiction qui prend la décision concernant la responsabilité disciplinaire du juge⁴.

² Paragraphe 68 de l'Avis n° 3 du CCJE.

³ Voir chapitre III de la loi sur la responsabilité disciplinaire.

⁴ Voir par. 69 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Conseil de l'Europe. Voir aussi les par. 68, 69 and 77 de l'Avis 3 (2002) du CCJE et le par. 5 des Recommandations de Kiev du BIDDH/OSCE : « *Pour prévenir les allégations de corporatisme et garantir une procédure disciplinaire équitable, les conseils de la magistrature ne doivent pas être compétents à la fois pour a) recevoir et mener les enquêtes disciplinaires et dans le même temps b) entendre l'affaire et prendre une décision relative aux mesures disciplinaires* ».

16. La révision entraîne une modification importante du statut du Haut conseil judiciaire qui semble devenir l'acteur principal de la procédure disciplinaire, doté de plus de compétences larges et diverses. Selon le projet de loi, le Haut conseil judiciaire peut entamer la procédure (projet d'article 7), il possède des pouvoirs d'investigation (projet d'art. 9 et 12), des compétences accusatoires (projet d'article 39, par. 4), y compris celle d'abandonner les chefs qui pèsent sur le juge même à un stade avancé de la procédure (projet d'art. 42). Le Haut conseil a aussi, dans une certaine mesure, des pouvoirs de jugement, car il peut, en vertu du projet d'article 19, estimer que les investigations préliminaires "montrent" que le juge a commis une infraction disciplinaire et choisir d'adresser une lettre de blâme au juge concerné, s'il considère « peu approprié » de renvoyer le juge devant le conseil de discipline en raison des chefs pesant sur lui. Enfin, le Conseil exécute la décision rendue lors de la procédure disciplinaire (projet d'art. 80 – révocation d'un juge). La Commission de Venise et la Direction estiment que ce mélange de pouvoirs au sein d'un même organe, en particulier la compétence d'entamer la procédure et celle de trancher (décision d'envoyer une lettre de blâme), risque de poser des problèmes d'application de la norme précitée consistant à séparer clairement les tâches entre l'autorité d'investigation et l'instance de jugement (voir note 4) et en conséquence de porter atteinte au principe d'équité⁵.

17. Il faut souligner l'importance du principe de transparence dans le déroulement de la procédure disciplinaire visant des juges. Ainsi que le rappelle le paragraphe 91 de l'Avis n° 10 du CCJE, « *la transparence est une condition essentielle de la confiance que doivent avoir les citoyens dans le fonctionnement de la justice et une garantie contre le risque de politisation ou la tentation du corporatisme* »⁶. Saluons à cet égard, le fait que l'article 81 de la loi sur la responsabilité disciplinaire prévoit la publication des décisions du conseil de discipline sur un site internet officiel une fois qu'elles ont pris effet. En ce qui concerne la procédure disciplinaire, le projet d'article 5 est un pas dans la bonne direction, car il instaure une dérogation au principe de confidentialité, à savoir la demande du juge de rendre publique la procédure devant le Haut conseil judiciaire.

18. Il faut faire figurer un catalogue précis d'infractions disciplinaires dans le projet de loi et supprimer la référence à la « déontologie judiciaire » (voir partie V.C. du présent Avis).

19. Enfin, au nom du principe de sécurité juridique, il est recommandé de revoir la terminologie employée dans le contexte des différentes étapes procédurales et, si nécessaire, de l'harmoniser. Ainsi l'expression « poursuites disciplinaires » servant à désigner l'ouverture de la procédure disciplinaire devant le Haut conseil judiciaire (par exemple au projet d'article 13, par. 1, al. b) ou l'emploi interchangeable de « poursuites disciplinaires (*disciplinary prosecution*) et de « procédure disciplinaire » (*disciplinary proceedings*) pour la même étape procédurale devrait être revu en conséquence. Toutefois, ce peut être une question de traduction.

V. Analyse article par article

A. Autorité habilitée à entamer la procédure disciplinaire (projet d'art. 7)

20. Dans le système actuel prévu à l'article 7 de la loi sur la responsabilité disciplinaire, trois autorités différentes sont compétentes pour entamer une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge :

a) Le Président de la Cour suprême de Géorgie pour ce qui est des juges de cette juridiction, de la Cour d'appel et des tribunaux de district (art. 71, par. 1, al. a)) ;

⁵ Le paragraphe 17 des principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature précise que le juge a droit à un procès équitable. Voir aussi, *mutatis mutandis*, Cour européenne, *Kyprianou c. Chypre*, requête n° 73797/01, Grande chambre, arrêt du 15 décembre 2005, par. 127.

⁶ Paragraphe 91 de l'Avis n° 10 du CCJE.

b) Le Président de la Cour d'appel pour ce qui est des juges de la Cour et des juges de tribunaux de district relevant de la juridiction de la Cour (art. 7, par. 1, al. b) ; et

c) Le Haut conseil judiciaire pour ce qui est de l'ensemble des juges ordinaires de Géorgie (art. 7, par. 1, al. c)).

21. Le projet d'article 7 interdit aux présidents de juridiction d'entamer une procédure judiciaire à l'encontre de juges ordinaires et fait du Haut conseil judiciaire le seul organe compétent pour entamer des procédures disciplinaires visant des juges. En vertu de l'article 6, par. 1, al. b), les présidents de juridiction semblent toutefois conserver le pouvoir reconnu par l'actuelle loi sur la responsabilité disciplinaire, d'informer le Haut conseil, tout comme n'importe quel autre juge, du manquement disciplinaire d'un juge par la soumission au Haut conseil d'une « note ».

22. Dans son rapport sur l'indépendance du système judiciaire (Partie I), la Commission de Venise a estimé que « *par indépendance judiciaire, on n'entend pas seulement l'indépendance du système judiciaire dans son ensemble vis-à-vis des autres pouvoirs de l'Etat, mais aussi une indépendance "interne". Chaque juge, quelle que soit sa place dans l'appareil judiciaire, exerce le même pouvoir de juger. Par conséquent, lorsqu'il rend des décisions de justice, il doit aussi être indépendant des autres juges ainsi que du président du tribunal et de toute autre juridiction (qu'il s'agisse de la cour d'appel ou d'autres instances supérieures). La réflexion se porte d'ailleurs de plus en plus sur l'indépendance "interne" des juges. Un haut conseil de la magistrature est le mieux à même de garantir la protection de l'indépendance judiciaire, tant « interne » « qu'externe », comme s'accordent à le reconnaître les principaux documents internationaux consacrés à la question de l'indépendance judiciaire* »⁷.

23. Etant donné ce qui précède, les pouvoirs disciplinaires des présidents de juridiction tels que ceux qui sont prévus dans l'actuelle loi peuvent conduire à un affaiblissement de l'indépendance des juges concernés, par exemple quand ils sont en conflit avec le président du tribunal. Il convient donc de saluer le fait que le Haut conseil judiciaire soit retenu dans le projet de loi comme seule autorité habilitée à entamer formellement la procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge. La limitation de la compétence des présidents de juridiction à « l'information » du Haut conseil sur les cas de manquement disciplinaire d'un juge est aussi une mesure positive qui renforce l'indépendance judiciaire « interne ».

24. Le projet d'article 9 prévoit qu'après que son Secrétaire lui a présenté les résultats de l'inspection préliminaire, le Haut conseil judiciaire décide à la majorité des deux tiers de « demander des explications » au juge concerné. Toutefois, la nécessité d'une majorité qualifiée telle que celle-là pour entamer une procédure disciplinaire crée un risque sérieux que le nombre de plaintes prises en considération à ce stade précoce de la procédure soit faible en raison de réflexes corporatistes au sein du Haut conseil judiciaire. Une majorité simple devrait suffire à cet égard. De plus, le projet d'article 15 suppose également une majorité des deux tiers au sein du Haut conseil pour mettre en accusation le juge dans le cadre d'une procédure disciplinaire et le projet d'article 60, par. 3, implique lui aussi la même majorité qualifiée pour contester la décision du conseil de discipline. Ces majorités trop élevées peuvent contrecarrer l'objectif – légitime – visé par la révision de l'article 7 et ralentir sinon empêcher un déroulement efficace de la procédure disciplinaire dans son ensemble. Alors que le Haut conseil judiciaire est désormais habilité à entamer la procédure disciplinaire et qu'il importe d'instaurer un système disciplinaire efficace, ses décisions sur ce point devraient être prises à la majorité simple.

⁷ Rapport sur l'indépendance du système judiciaire. Partie I, par. 71 *in fine*.

B. Confidentialité de la procédure disciplinaire (projet d'art. 5 et 30, par. 4)

25. Le projet d'article 5 introduit une dérogation au principe de confidentialité de la procédure disciplinaire devant le Haut conseil. Il prévoit que « le déroulement de la procédure disciplinaire est confidentiel sauf si le juge exige qu'elle soit publique ». Ce projet de disposition semble conforme aux principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature selon lesquels « La phase initiale de l'affaire doit rester confidentielle, à moins que le juge ne demande qu'il en aille autrement »⁸.

26. Toutefois, la publicité devrait aussi être un principe général aux étapes suivantes de la procédure disciplinaire. Ainsi que le souligne le BIDDH/OSCE au paragraphe 26 de ses Recommandations de Kiev, « (...) *la transparence doit être la règle dans les audiences disciplinaires concernant les juges. Il faut que ces audiences soient publiques sauf si le juge mis en cause demande qu'elles se tiennent à huis clos* ». Sous cet angle, le projet d'article 30, par. 4, en vertu duquel les « réunions du conseil de discipline ont lieu à huis clos » est problématique⁹. D'abord, il est recommandé de tenir en général des réunions publiques et de n'autoriser qu'exceptionnellement l'huis clos à la demande du juge et dans les circonstances prévues par la loi. Ensuite, le libellé de l'article 30, par. 4, ne permet pas de savoir clairement si la demande de publicité du juge, comme dans le cas de la procédure devant le Haut conseil judiciaire (projet d'article 5), constitue une dérogation au principe de confidentialité des réunions du conseil de discipline ou uniquement une information liée aux audiences. Si le principe de confidentialité des réunions du conseil de discipline est maintenu dans le projet de loi, il est donc recommandé de préciser clairement que la demande du juge constitue une dérogation au principe de confidentialité.

C. Motifs des procédures disciplinaires (article 2 de la loi sur la responsabilité disciplinaire)

27. Dans son Avis concernant la loi géorgienne sur la responsabilité disciplinaire¹⁰, la Commission de Venise a estimé que « les motifs permettant d'engager la responsabilité (...) devraient être révisés et redéfinis plus précisément et de façon à empêcher qu'ils puissent être utilisés pour instrumentaliser la procédure disciplinaire à d'autres fins que celles à laquelle celle-ci doit servir ».

28. Il est regrettable qu'en dépit des critiques exprimées par la Commission de Venise dans son Avis de 2007, les dispositions concernant les motifs permettant d'engager la responsabilité disciplinaire des juges (art. 2 de la loi sur la responsabilité disciplinaire) ne soient pas traitées dans le projet de loi faisant l'objet du présent Avis. Bien qu'il semble que l'al. a) de l'article 2, par. 2, de la loi sur la responsabilité disciplinaire, qui a été critiqué par la Commission de Venise, ait été abrogé en mars 2012, l'alinéa h) de cet article (« d'autres formes de violation des règles déontologiques de la justice »), lui aussi critiqué par la Commission a été maintenu à l'article 2, par. 2, al. i) avec un libellé différent (atteinte à la déontologie judiciaire »). La Commission de Venise et la Direction rappellent qu'on ne sait pas bien si cette disposition renvoie à un code de déontologie existant ou à des règles générales non écrites. Dans un certain nombre d'avis, la Commission de Venise a critiqué la criminalisation générale des violations de codes de déontologie, qu'elle juge trop vagues, et elle a insisté sur la nécessité de préciser les dispositions liées à la mise en cause de la responsabilité disciplinaire¹¹. C'est pourquoi, la Commission de Venise et la Direction

⁸ Voir par. 17 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature.

⁹ [CDL-AD\(2014\)007](#) - Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 98e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014), par. 97.

¹⁰ [CDL-AD\(2007\)009](#) - Avis sur la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et les procédures disciplinaires à leur égard, adopté par la Commission de Venise lors de sa 70e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007).

¹¹ Avis sur le projet de Code de déontologie judiciaire de la République du Tadjikistan (CDL-AD (2013)035) ; CDL-AD(2014)006, par. 35; CDL-AD(2014)007, par. 111.

rappellent la recommandation précédente de la Commission d'éliminer de la loi cette disposition et de dresser un catalogue détaillé des infractions disciplinaires.

29. Saluons le fait qu'à la faveur d'une révision de mars 2012, un nouveau paragraphe 3 a été ajouté à l'article 2 la loi sur la responsabilité disciplinaire afin d'empêcher que la responsabilité disciplinaire s'étende aux interprétations juridiques du juge dans le processus de jugement : « *L'interprétation incorrecte de la loi fondée sur l'interprétation personnelle du juge ne constitue pas un manquement disciplinaire et n'engage pas la responsabilité disciplinaire [du juge]* ». Cette disposition est conforme à la recommandation formulée par la Commission de Venise dans son Avis de 2007 sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie¹². Toutefois, pendant la visite à Tbilissi, certains interlocuteurs ont souligné qu'en raison du manque de clarté de la loi sur les motifs permettant d'engager la responsabilité disciplinaire d'un juge, ces motifs font l'objet d'une interprétation donnée par le Haut conseil judiciaire et qu'en pratique la plupart des plaintes exercées devant le Haut conseil concernent des retards dans l'administration de la justice et *l'exécution inappropriée des obligations incombant aux juges* (art. 2, par. 2, al. f) de la loi sur la responsabilité disciplinaire). On ne sait donc pas bien si ces plaintes ont conduit en pratique à l'ouverture de procédures disciplinaires à l'encontre de juges. Toutefois, cela montre l'importance de l'application effective du nouveau paragraphe 3 de l'article 2, qui exclut une « interprétation incorrecte » du champ de la responsabilité disciplinaire. Cette disposition devrait donc faire l'objet d'une interprétation stricte des autorités disciplinaires et pour protéger l'essence même de la fonction de juge, c'est-à-dire l'autonomie de jugement, il convient d'éviter une interprétation large et ouverte des divers motifs permettant d'engager la responsabilité disciplinaire.

30. La Commission de Venise et la Direction recommandent aussi de réviser les dispositions juridiques concernant le fond (c'est-à-dire les motifs de responsabilité disciplinaire - art. 2, par. 2, de la loi sur la responsabilité disciplinaire).

D. Norme de l'administration de la preuve dans la procédure disciplinaire

31. Ni la loi actuelle, ni le projet de révision ne règlementent les règles d'administration et la nature des éléments de preuve autorisés lors de la procédure disciplinaire. Ils ne comprennent pas non plus de disposition liée aux codes administratif, civil, ou de procédure pénale, pour utiliser par analogie la norme du code applicable dans la procédure disciplinaire, en particulier pour les questions procédurales qui ne sont pas régies par la loi sur la responsabilité disciplinaire. On ne sait donc pas bien quels éléments de preuve sont considérés comme probants, recevables ou suffisants et quels critères sont employés à cette fin.

32. Bien que l'article 6 de la loi actuelle identifie le plaignant (toute personne autre qu'un auteur anonyme, un autre juge, un officier de justice ou un agent du Haut conseil judiciaire, un organe d'investigation, les médias) et les moyens à employer pour porter plainte (formulaire spécial élaboré par le Haut conseil, notification en cas de plainte par un organe d'investigation, note au cas où le plaignant est un juge ou un officier de justice etc.), la loi ne dit pas si par exemple le Haut conseil ou le conseil de discipline examineront les éléments de preuve obtenus par des moyens illégaux (alors qu'ils seraient déclarés irrecevables dans une procédure civile, administrative ou pénale). Cela peut avoir des incidences lors de la procédure de recours, si certains éléments de preuve pris en considération par le Haut conseil ou par le conseil de discipline sont reconnus comme irrecevables par la Chambre disciplinaire de la Cour suprême.

33. On peut comprendre que la loi sur la responsabilité disciplinaire ne couvre pas toutes les questions procédurales potentielles pouvant découler de la procédure disciplinaire.

¹² CDL-AD(2007)009 - Avis sur la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et les procédures disciplinaires à leur égard, par. 21.

Toutefois, l'absence de règles claires sur les questions procédurales pourrait porter atteinte aux droits de la défense du juge mis en cause, et faire naître de sérieux doutes sur la conformité de la procédure avec les normes d'un procès équitable consacrées selon son volet civil ou pénal à l'article 6 CEDH, applicable à la procédure disciplinaire¹³.

34. Il est donc recommandé de compléter le projet de loi pour indiquer clairement que si une question procédurale n'est pas régie par la loi sur la responsabilité disciplinaire, l'un des codes procéduraux s'applique par analogie et de préciser que seuls les éléments de preuve collectés conformément aux règles d'administration de la preuve dans ce code seront recevables. Il faudrait prendre en considération le fait que les codes de procédure pénale prévoient d'ordinaire de meilleures garanties pour assurer l'équité de la procédure.

E. Lettre de blâme confidentielle

35. Le projet d'article 19, par. 1, et l'article 48, combinés à l'article 51 de la loi sur la responsabilité disciplinaire habilite respectivement le Haut conseil judiciaire et le conseil de discipline à clore la procédure en adressant une lettre de blâme spéciale au juge mis en cause. En vertu du projet d'article 19, par. 1, le Haut conseil peut décider de le faire si l'examen préalable de l'affaire « montre » que le juge a commis une infraction disciplinaire mais que sa mise en accusation pour des chefs disciplinaires serait peu appropriée. L'article 51, par. 1, de la loi sur la responsabilité disciplinaire qui régit la lettre de blâme au cours de la procédure devant le conseil de discipline prévoit des dispositions plus détaillées bien que toujours très vagues. En vertu de l'article 51, par. 1, une fois qu'il a établi dans le cadre de l'examen de l'affaire que le juge mis en cause a commis un manquement disciplinaire, le conseil de discipline peut considérer comme peu approprié d'imposer une sanction disciplinaire au juge « en raison de la nature mineure des manquements, de la faute vénielle commise ou d'autres motifs, comme le caractère délicat de l'affaire en question ou d'autres raisons compte tenu de la personnalité du juge », et « adresser au juge une lettre de blâme confidentielle ».

36. Les explications données dans le projet d'article 51, par. 2, ont beau indiquer qu'il s'agit d'une lettre envoyée au juge qui a commis l'infraction disciplinaire, où ce manquement est condamné, elles ne disent pas si la lettre de blâme est une sanction disciplinaire. Lors des réunions à Tbilissi, la délégation a été informée que la lettre de blâme devait être considérée davantage comme une notification concernant les questions disciplinaires soulevées pendant la procédure et qu'elle contenait essentiellement les recommandations visées à l'article 51, par. 1, de la loi sur la responsabilité disciplinaire concernant les points suivants : « manières d'éliminer les manquements, moyens et solutions pour surmonter les problèmes et difficultés associées à l'exercice de la fonction de juge ». Il a été noté que la lettre de blâme ne figure pas parmi les « sanctions disciplinaires », visées à l'article 4, par. 1, de la loi (comme le licenciement, le blâme sévère etc.), mais qu'elle se trouve parmi les « mesures disciplinaires » énoncées à l'article 4, par. 2.

37. Toutefois, la lettre de blâme peut toujours avoir une incidence négative sur la carrière du juge : le Haut conseil ou le conseil de discipline établissent d'abord que le juge a commis un manquement disciplinaire, puis décident de ne pas lui imposer l'une des sanctions disciplinaires énumérés à l'article 4, par. 1, s'ils les considèrent comme « peu appropriées » étant donné les circonstances de l'affaire, mais de recourir à la mesure disciplinaire, à savoir la lettre de blâme visée à l'article 4, par. 2. L'article 60, par. 1, de la loi sur la responsabilité disciplinaire qui s'applique à la procédure de recours contre les décisions du conseil de discipline devant la Chambre disciplinaire de la Cour suprême, permet aux parties, en vertu de l'article 48, par. 1, al. b) à e), de contester la décision du conseil de discipline « d'adresser au juge une lettre de blâme ». La possibilité de recourir contre l'envoi d'une lettre de blâme par le conseil de discipline conforte l'idée selon laquelle la lettre de blâme

¹³ Cour européenne, *Campbell et Fell c. RU*, n° 7819/77, *Olujić c. Croatie*, n° 22330/05, *Volkov c. Ukraine*, 21722/11.

nuit à la carrière des juges. Cependant, il semble bien que ni la loi sur la responsabilité disciplinaire, ni le projet de loi ne comportent de disposition permettant aux parties de contester la décision du Haut conseil judiciaire d'adresser une lettre de blâme au juge concerné. Cela implique que la mesure disciplinaire énumérée à l'article 4, par. 2, de la loi sur la responsabilité disciplinaire peut être prise par deux autorités différentes, d'une part le conseil de discipline, d'autre part, le Haut conseil judiciaire. Alors qu'il est possible de contester la mesure prononcée par le conseil de discipline, ce n'est pas le cas quand la même mesure est prise par le Haut conseil.

38. Par ailleurs, quand il rédige une lettre de blâme à l'intention d'un juge, le Haut conseil judiciaire fait office en même temps d'organe d'enquête et d'instance chargée d'établir un manquement et de se prononcer sur la sanction à appliquer, alors que ces deux fonctions devraient être séparées conformément aux normes internationales applicables¹⁴. En outre aucune possibilité de recours n'est prévue ni dans la loi ni dans le projet de loi.

39. De même, il semble, étant donné les informations obtenues lors de la visite à Tbilissi, que le juge contre lequel une procédure est pendante devant le Haut conseil peut recevoir une lettre de blâme de celui-ci sans même savoir que des allégations le visant font l'objet d'investigations ni avoir la possibilité de s'expliquer sur les allégations de manquements disciplinaires.

40. Etant donné ce qui précède, la Commission de Venise et la Direction estiment que la lettre de blâme prévue dans le texte de loi comme mesure disciplinaire et qui affecte la carrière des juges, devrait être rédigée uniquement par le conseil de discipline, instance indépendante chargée de se prononcer sur la nature des allégations de manquement disciplinaire dont les décisions peuvent être contestées devant la Chambre disciplinaire de la Cour suprême. Le Haut conseil pourrait donc se borner à adresser une liste de recommandations relatives à la « manière d'éliminer les manquements, aux moyens et solutions pour surmonter les problèmes et difficultés associées à l'exercice de la fonction de juge ». Selon le système actuel, ces recommandations doivent être jointes à la lettre de blâme en vertu de l'article 51, par. 2, de la loi sur la responsabilité disciplinaire. Toutefois, elles ne constituent ni une sanction disciplinaire (art. 4, par. 1), ni une mesure disciplinaire (art. 4, par. 2) et n'affectent pas la carrière des juges. Dans le cas contraire, l'exigence de séparer organe chargé des investigations et instance décisionnelle serait violée.

41. Si le pouvoir du Haut conseil judiciaire d'envoyer des lettres de blâme (projet d'article 19, par. 1) est maintenu, ce qui serait difficile à concilier avec les normes internationales précitées, il faudrait pouvoir exercer un recours contre la décision du Haut conseil d'envoyer une telle lettre et le juge mis en cause devrait pouvoir se justifier avant que la décision soit prise. A défaut, il y aurait violation du principe d'égalité des armes.

42. Par ailleurs, le pouvoir discrétionnaire laissé au Haut conseil et au conseil de discipline d'évaluer les motifs justifiant la mesure disciplinaire avant d'opter ou non pour l'envoi d'une lettre de blâme est trop large. Le Haut conseil peut appliquer cette mesure disciplinaire s'il estime que les chefs sont « inappropriés » (projet d'article 19, par. 1) et le conseil de discipline peut le faire (article 51, par. 1) s'il juge « peu approprié » d'imposer une sanction disciplinaire au juge en raison du caractère mineur du manquement, de la nature vénielle de la faute et d'autres motifs plutôt vagues. Il est vivement recommandé de définir clairement et sans équivoque à l'article 51, par. 1, et dans le projet d'article 19, par. 1 (s'il est maintenu), les motifs pour lesquels la lettre de blâme peut être envoyée au juge de façon à limiter la marge d'appréciation des autorités disciplinaires en matière d'évaluation du caractère « approprié » des chefs disciplinaires avant d'adresser la lettre de blâme au juge concerné. Dans sa version actuelle, l'article 51 pourrait servir pour sanctionner l'indépendance de la fonction de jugement de magistrats.

¹⁴ Voir note 4.

43. Enfin, il est recommandé d'ajouter l'expression « si nécessaire » à la fin du paragraphe 2 du projet d'article 51. Sinon, le conseil de discipline serait contraint d'ajouter une liste de recommandations chaque fois qu'il décide d'adresser une lettre de blâme même dans les cas de simples incidents isolés, ce qui ne ferait qu'alourdir sa charge de travail.

F. Statut du plaignant dans la procédure disciplinaire (projet d'art. 17, par. 5, 58, par. 1, et 39, par. 7)

44. Le projet de loi donne au plaignant la possibilité d'être entendu devant le Haut conseil judiciaire si celui l'estime nécessaire (projet d'art. 17, par. 5) et devant le conseil de discipline ainsi que cela ressort de l'article 39, par. 7, en vertu duquel « l'auteur d'un chef d'accusation disciplinaire se limite à présenter les charges et à les motiver (...) ». Toutefois, selon la même disposition, « il ne peut demander qu'une sanction ou une mesure disciplinaire particulière soit imposée au juge ».

45. De plus, en vertu du projet d'art. 51, par. 3, la lettre de blâme doit être notifiée au plaignant et au juge mis en cause, ce qui constitue une dérogation au principe de confidentialité du contenu et à la garantie nécessaire de non-divulgence (le plaignant doit s'engager par écrit à ne pas divulguer le contenu de la lettre de blâme). Toutefois, aucune disposition de la loi sur la responsabilité disciplinaire ni du projet de loi ne détermine les conséquences d'une éventuelle divulgation par le plaignant.

46. Il semble bien que celui-ci participe dans une certaine mesure à la procédure devant le conseil de discipline, car, outre la possibilité de participer à l'audience devant cette instance (possibilité qui n'est pas clairement déterminée à l'article 39, par. 7), la décision du conseil doit être notifiée au plaignant en vertu de l'article 58, par. 1. Celui-ci a ainsi connaissance du résultat de la procédure disciplinaire entamée sur la base de sa plainte.

47. La solution juridique retenue pour faire participer le plaignant à la procédure disciplinaire visant un juge peut différer d'un pays à l'autre. D'une part, la responsabilité disciplinaire des juges est considérée comme une affaire interne au corps judiciaire, comme une question à régler entre le corps des magistrats et le juge, ce qui justifie les restrictions du rôle joué par le plaignant dans la procédure disciplinaire. D'autre part, le plaignant peut être directement victime du manquement éventuel du juge à ses obligations de service. Il peut avoir un intérêt légitime à participer à la procédure, en particulier lorsque ses droits sont violés en raison des manquements du juge. L'intervention du plaignant peut aussi servir à faire la lumière sur les circonstances concrètes d'une affaire donnée et à permettre aux membres des instances disciplinaires (le Haut conseil et le conseil de discipline) de vérifier la véracité de ses allégations en écoutant ses explications verbales. Toutefois, pour garantir les droits du juge soumis à la procédure disciplinaire, les dispositions de non-divulgence doivent être réellement mises en œuvre.

48. Etant donné ce qui précède, les dispositions qui permettent au plaignant de participer à la procédure devant le Haut conseil et le conseil de discipline sont en principe une bonne chose. Toutefois, le projet de loi devrait aussi donner des indications sur ce à quoi s'expose le plaignant qui divulguerait des informations relatives à la procédure disciplinaire. Il est aussi recommandé de prévoir des critères clairs à l'article 17, par. 5, sur la base desquels le Haut conseil judiciaire décide s'il est nécessaire d'auditionner le plaignant dans une affaire donnée. De plus, l'article 39, par. 7, devrait encore préciser sans ambiguïté dans quel cas et sous quelles conditions le plaignant peut être invité aux audiences devant le conseil de discipline par dérogation au principe de confidentialité.

G. Statut du juge dans la procédure disciplinaire

49. Le juge visé par une procédure disciplinaire doit être informé dès le début des investigations et avoir le droit à un défenseur. Ce droit doit s'appliquer à tous les stades de la procédure. Toutefois, ni la loi actuelle, ni le projet de loi ne comprennent de dispositions

claires sur le point de départ formel de la procédure disciplinaire. On ne sait pas bien si la procédure devrait être considérée comme ouverte quand le Haut conseil judiciaire décide à la majorité des deux tiers de demander une explication au juge concerné ou quand le Secrétaire entame une inspection préliminaire. Lors de la visite à Tbilissi, la délégation a été informée que le Secrétaire du Haut conseil judiciaire demande, dès le stade de l'inspection préliminaire liée à l'affaire, des explications par écrit au juge concerné au sujet des allégations si bien que c'est à ce moment-là que le juge a connaissance des investigations. Il est libre de se faire assister par un avocat. Toutefois, l'article 8 de l'actuelle loi régissant les investigations préliminaires menées par le Secrétaire, n'impose pas à ce dernier l'obligation de prendre contact avec le juge mis en cause pour obtenir des observations écrites. Cela semble être laissé à la discrétion du Secrétaire. S'il ne prend pas contact avec le juge auparavant, celui-ci est informé des investigations lorsque le Haut conseil décide à la majorité des deux tiers de demander, en vertu de l'article 9, par. 1, de demander des explications au juge. Le juge n'aura pas connaissance de la procédure jusqu'alors et ne pourra demander l'aide d'un avocat. Par ailleurs, si le Haut conseil décide d'adresser au juge une lettre de blâme, en vertu de l'article 9, par. 1, le juge n'est pas informé des investigations avant d'avoir reçu la lettre de blâme. Dans ce cas, il est donc privé du droit de se faire assister par un avocat.

50. La Commission de Venise et la Direction recommandent d'amender le projet de loi pour garantir le principe d'égalité des armes, de façon à permettre au juge d'être informé aussi tôt que possible des investigations préliminaires pour lui permettre de jouir de son droit à un défenseur dès les premières étapes de la procédure. A cet égard, il ne suffit pas que le projet d'article 39, par. 4, prévoie que le juge peut inviter un défenseur lorsqu'il est entendu par le Haut conseil, mais ce droit devrait être énoncé dans un article différent et s'appliquer à toutes les stades de la procédure disciplinaire et pas seulement lorsqu'il est entendu devant le conseil de discipline.

51. Il importe de saluer le fait que le Haut conseil judiciaire doive inviter le juge à assister à la réunion où il examine la mise en accusation de celui-ci pour des chefs disciplinaires ou la clôture de la procédure (projet d'art. 17, par. 5), alors que dans la version actuelle de cette disposition, le Haut conseil possède le pouvoir discrétionnaire d'inviter ou non à cette réunion le juge mis en cause.

52. Le projet d'article 35, par. 1, s'applique à la procédure permettant au juge mise en examen ou au Secrétaire du Haut conseil de récuser un membre du conseil de discipline ou l'ensemble de celui-ci, mais il n'indique pas les motifs de récusation (par ex. les motifs indiqués à l'article 34, par. 1, et dans le projet d'article 34, par. 2, pour l'autorécusation d'un membre du conseil de discipline : manque d'indépendance ou d'impartialité, ou situation où un jugement, une ordonnance, un jugement confidentiel ou un rapport élaborés par ce membre ou avec sa participation servent de base pour l'ouverture de la procédure disciplinaire visant le juge concerné). De plus, la disposition ne renvoie pas à un autre Code de procédure ni à des normes procédurales. Il est recommandé d'introduire à l'article 35, par. 1, un renvoi aux critères visés à l'article 34, par. 1, et au projet d'article 34, par. 2, sur l'autorécusation d'un membre du conseil de discipline.

53. L'article 42, par. 2, de la loi sur la responsabilité disciplinaire donne au juge la possibilité de passer aux aveux et de reconnaître pleinement les accusations disciplinaires portées contre lui en demandant au conseil de discipline de le reconnaître coupable et de lui imposer une sanction disciplinaire sans examen sur le fond. Une grande partie de la procédure disciplinaire est menée devant le Haut conseil. C'est sans doute pourquoi le manquement peut déjà être reconnu pendant cette partie de la procédure, avant que l'affaire ne soit renvoyée au conseil de discipline. Il serait recommandé d'inscrire ce point dans le projet de loi et de prévoir cette possibilité en clarifiant ses conséquences juridiques sur la procédure devant le Haut conseil. Il convient de veiller à ce que l'on ne puisse faire pression sur les juges pour qu'ils reconnaissent une faute.

H. Clôture de la procédure disciplinaire

54. D'emblée, il est recommandé d'adapter la terminologie concernant la clôture de la procédure. Celle qui est employée dans le projet d'article 14 concernant la clôture de la procédure au cas où les conditions pour ce faire sont remplies devrait être différente de celle qui sert dans le contexte du projet d'article 9 portant sur l'évaluation des motifs permettant d'entamer la procédure disciplinaire.

1. Ouverture d'une procédure pénale (projet d'art. 14, al. c), 37, par. 2, et 49, al. d)

55. L'article 37, par. 2, du projet de loi prévoit que la procédure disciplinaire peut être suspendue par le conseil de discipline s'il y a manifestement des éléments d'infraction pénale selon les pièces de l'affaire disciplinaire. Dans ce cas, le conseil de discipline renvoie les pièces de l'affaire à l'organe compétent et notifie le juge mis en cause. L'ouverture de poursuites pénales sur la base des pièces disciplinaires est régie par le projet d'articles 14, al. c), et 49, al. d). Elle est qualifiée de motif permettant la clôture d'une procédure disciplinaire à la fois pour le Haut conseil judiciaire et pour le conseil de discipline. Selon le projet d'article 14, al. c), le Haut conseil judiciaire clôt la procédure si des poursuites pénales sont engagées contre le juge sur la base des pièces soumises. Le projet d'article 49, al. d), concernant la clôture de la procédure par le conseil de discipline est libellée de la même manière. De plus, le conseil de discipline doit aussi clore la procédure lorsque la procédure pénale n'est pas engagée faute d'avoir pu établir la culpabilité du juge ou de pouvoir retenir des faits servant de base pour les chefs d'accusation disciplinaires (projet d'art. 49, al. d) *in fine*).

56. La nature distincte de la responsabilité pénale et disciplinaire, dont les éléments constitutifs sont différents et supposent des normes d'administration de la preuve distincts n'implique pas qu'elles s'excluent l'une l'autre. Les sanctions disciplinaires peuvent toujours être applicables en cas d'acquiescement pénal. De même, le fait que la procédure pénale n'a pas été entamée en raison de l'impossibilité d'établir une culpabilité pénale ou des faits relevant d'une affaire pénale ne signifie pas qu'il n'y a pas de manquement disciplinaire du juge mis en cause, en raison même de la nature différente des deux types de responsabilité. Si les manquements d'un juge sont de nature à saper la confiance de la population dans la justice, il peut être dans l'intérêt de celle-ci d'entamer une procédure disciplinaire. Quant à elle, la procédure pénale ne s'intéresse pas à l'aspect disciplinaire des manquements, mais uniquement à la culpabilité sur le plan pénal.

57. La Commission de Venise comprend les préoccupations qui étaient celles des autorités géorgiennes à l'égard du principe *ne bis in idem* quand elles ont rédigé les dispositions sur la clôture ou la suspension de la procédure disciplinaire au cas où une procédure pénale est entamée pour la même infraction. Toutefois, il convient de faire les observations et recommandations suivantes :

58. Le principe *ne bis in idem* interdit un double jugement et une double peine pour une même infraction dans deux procédures pénales différentes (article 4 du protocole n° 7 à la CEDH). Cela n'exclut pas en principe l'ouverture d'une procédure disciplinaire pour la même infraction parallèlement à la procédure pénale. Toutefois, la qualification juridique d'une procédure en droit national n'est pas le seul critère applicable et la Cour européenne considère également la nature de l'infraction ou la sévérité de la peine pour déterminer si une procédure qualifiée de « disciplinaire » en droit interne est en fait de nature pénale en vertu de la Convention européenne auquel cas c'est l'article 4, par. 1, du Protocole n° 7 (*ne bis in idem*) qui s'applique.

59. D'abord, selon la jurisprudence de la Cour européenne, le principe *ne bis in idem* interdit un second procès pénal pour une « même infraction » (qui doit découler « de faits identiques ou de faits qui sont essentiellement les mêmes »¹⁵). Le projet d'articles 14, al. c), 37, par. 2, et 49, al. d), évoque « l'ouverture d'une procédure pénale sur la base de pièces disciplinaires », ce qui est trop vague pour désigner « une même infraction découlant de faits identiques ». Il est recommandé de remplacer l'expression « sur la base de pièces disciplinaires » dans le projet d'articles par « la même infraction découlant de faits identiques » conformément au libellé de la jurisprudence de la Cour européenne.

60. Ensuite, quand une procédure pénale est entamée sur la base de pièces de nature disciplinaire, le conseil de discipline et le Haut conseil doivent, selon le projet de dispositions, clore la procédure disciplinaire (projet d'article 14, al. c) et 49, al. d)). Ainsi que cela a été indiqué précédemment, la responsabilité pénale et disciplinaire sont d'ordre différent et ne visent pas les mêmes objectifs. Elles sont soumises à des règles d'administration de preuves différentes, elles ne comprennent pas les mêmes éléments constitutifs et elles ne s'excluent pas mutuellement. En conséquence, selon la Commission de Venise et la Direction, les autorités disciplinaires, à savoir le Haut conseil et le conseil de discipline ne devraient pas être contraints de clore la procédure disciplinaire quand une affaire pénale est ouverte pour la même infraction. Pour prévenir une violation du principe *ne bis in idem*, ces autorités devraient plutôt avoir la *possibilité* de clore la procédure si elles jugent que l'affaire disciplinaire est de nature pénale (la nature de l'infraction et la gravité de la peine disciplinaire correspondante seront les critères déterminants à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne). Il en va de même en cas de suspension de la procédure disciplinaire en vertu du projet d'article 37, par. 2. Au cas où l'infraction faisant l'objet de la procédure pénale n'est pas la même que l'infraction découlant de faits identiques, ou si la procédure disciplinaire n'est pas de caractère pénal, il n'y a pas de raison de clore la procédure disciplinaire en raison de l'ouverture d'une procédure pénale sur la base des mêmes pièces disciplinaires.

2. Abandon des chefs d'accusation (projet d'article 42, par. 1)

61. En vertu du projet d'article 42, par. 1, le représentant du Haut conseil judiciaire peut, à tout moment de la procédure devant le conseil de discipline, abandonner les chefs d'accusation disciplinaires visant le juge. Dans ce cas, le conseil de discipline doit clore la procédure qu'elle qu'en soit le stade d'examen. D'abord, ce projet de disposition fait ressortir le rôle central du Haut conseil dans l'ensemble de la procédure. Ensuite, le champ de compétence du représentant du Haut conseil n'est pas clair dans le projet de loi. Etant donné que la mise en accusation du juge pour des chefs d'accusation disciplinaires est décidé par le Haut conseil là encore à la majorité des deux tiers, le représentant ne devrait pas être autorisé à abandonner les chefs sans un vote du Haut conseil.

62. Selon le paragraphe 28 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres, les conseils de la justice devraient faire preuve de la transparence la plus grande envers les juges et la société, par l'élaboration de procédures préétablies et la motivation de leurs décisions. En conséquence, le représentant devrait au moins être obligé de justifier l'abandon de la procédure, non seulement au titre des exigences du principe de sécurité juridique, mais aussi pour protéger la réputation professionnelle et personnelle du juge en question.

3. Expiration des délais (projet d'art. 14, al. b), et 36, par. 2)

63. Au cas où expire le délai fixé pour mettre en examen le juge au titre de chefs disciplinaires ou pour reconnaître sa responsabilité disciplinaire et lui infliger une peine, le Haut conseil (projet d'art. 14, al. b)) ou le conseil de discipline (projet d'art. 36, par. 2) clôt la

¹⁵ Cour européenne, *Sergey Zolotukhin c. Russie* [GC], n° 14939/03, 10 février 2009, par. 82.

procédure. Il est recommandé de ne prévoir une telle clôture que si le non-respect du délai ne peut être attribué au juge concerné. Dans le cas contraire, le juge pourrait essayer de faire traîner la procédure en abusant par exemple de la possibilité de soulever une exception et de donner des explications complémentaires en vertu de l'article 12, par. 2, dans le seul but de dégager sa responsabilité.

4. *Décision du conseil de discipline*

64. Le projet d'article 56, par. 1, est fort bienvenu, car il prévoit une norme plus stricte pour la révocation d'un juge en qualifiant cette sanction de « mesure extrême » applicable « dans des cas spéciaux », ce qui est conforme au principe de proportionnalité. Toutefois, l'expression « dans des cas spéciaux » est vague et devrait être interprétée dans le contexte de l'article 54, par. 1, de la loi actuelle qui définit les principes généraux à prendre en considération lors d'affaires disciplinaires (non-ingérence dans les activités d'un juge) et des observations connexes du présent Avis. L'ambiguïté de certaines expressions contenues à l'article 2, par. 2, de la loi sur la responsabilité disciplinaire concernant les motifs d'ouverture d'une procédure disciplinaire comme « toute activité incompatible avec la fonction de juge » (voir section C – motifs d'ouverture d'une procédure disciplinaire – du présent Avis) rend d'autant plus important la nouvelle norme de révocation prévue dans le projet d'article 56, par. 1.

65. Le projet d'article 85, par. 1, restreint la possibilité de promouvoir un juge contre lequel une procédure disciplinaire a été engagée. C'est là une bonne chose car un juge promu dans ces conditions pourrait être par la suite reconnu coupable des manquements disciplinaires dont il a été accusé pendant la procédure de promotion. Par ailleurs, la procédure disciplinaire est soumise à des délais stricts (voir par. ex. le projet d'art 60, par. 2), si bien que le projet de disposition ne devrait pas être très problématique pour les juges qui espèrent une promotion. Il est recommandé d'indiquer clairement dans le projet de loi que la clôture de la procédure disciplinaire lève toute restriction concernant les promotions.

I. *Recours (art. 60, par. 1, projet d'art. 60, par. 2 et 3)*

66. Selon le projet d'article 60, par. 3, le Haut conseil judiciaire peut contester, par le biais de son représentant, la décision du conseil de discipline (devant la Chambre disciplinaire de la Cour suprême) à la majorité des deux tiers de l'ensemble de ses membres. Ainsi que cela a été indiqué précédemment, cette majorité est trop élevée. Pour mettre en place un système disciplinaire efficace, il faut que les décisions du Haut conseil soient prises à la majorité simple en matière disciplinaire.

67. Le projet d'article 60, par. 2, prévoit que la décision du conseil de discipline est contestée par le Conseil lui-même. Toutefois, c'est là sans doute une erreur de traduction car les recours contre les décisions du Conseil sont déposés devant la Chambre disciplinaire de la Cour suprême (article 60, par. 1).

J. *Autres questions*

68. Il est recommandé de modifier l'article 9, par. 3, de la loi actuelle, qui a été laissé en dehors du champ du projet de loi existant. En effet, cette disposition est manifestement en conflit avec la modification introduite au paragraphe 1 de l'article. Ainsi, au paragraphe 3, l'autorité habilitée à entendre les explications du juge concerné est le Secrétaire du Haut conseil judiciaire, alors que cette autorité fait partie du Haut conseil lui-même selon le projet de paragraphe 1 de l'article 9.

69. L'actuel article 77 prévoit que le conseil de discipline ou la Chambre disciplinaire soumettent pour exécution au Haut conseil judiciaire leur décision de révocation d'un juge ayant pris juridiquement effet. Cependant, selon l'article 80, par. 2, le Haut conseil

« examine » la décision « sur la base de la recommandation » du conseil ou de la Chambre. Le libellé de l'article 80 fait douter du caractère contraignant des décisions du conseil de discipline pour le Haut conseil judiciaire. Il ressort de ce libellé que le Haut conseil judiciaire doit prendre une décision appropriée relative à la révocation sur la base d'une recommandation du conseil ou de la Chambre. Cette disposition est contraire à la nature des décisions du conseil ou de la Chambre en particulier parce que l'article 56, par. 1, précise clairement que « le conseil de discipline prend une décision relative à la révocation d'un juge ». Il est recommandé de modifier le libellé de l'article 80 pour clarifier l'effet contraignant des décisions du conseil ou de la Chambre dans ce domaine pour le Haut conseil judiciaire.

VI. Conclusion

70. Il convient de saluer les efforts déployés par les autorités géorgiennes pour améliorer le cadre juridique actuel et mettre en place des normes plus strictes relatives à l'indépendance judiciaire. Le projet de révision vise à améliorer le déroulement de la procédure disciplinaire de façon à protéger davantage les droits du juge soumis à une procédure disciplinaire et à contribuer à la transparence de celle-ci.

71. Sous l'effet du projet de révision, le Haut conseil apparaît comme l'organe unique habilité à entamer les procédures disciplinaires visant les juges, ce qui est un pas positif afin de garantir l'indépendance des juges. A cet égard, la suppression du pouvoir des présidents de tribunal d'entamer des procédures disciplinaires est à saluer. Par ailleurs, le fait que le système proposé établit une distinction claire des tâches entre l'organe chargé d'enquêter (le Haut conseil judiciaire) et l'organe chargé de se prononcer sur l'imposition ou non d'une sanction disciplinaire (le conseil de discipline) est conforme aux normes internationales.

72. Néanmoins, la Commission de Venise et la Direction considèrent, à la lumière des observations faites dans le présent avis, que du travail supplémentaire est nécessaire sur les points suivants :

- le pouvoir du Haut conseil d'adresser une lettre de blâme au juge concerné devrait être supprimé où, s'il est maintenu, devrait être limitée à l'envoi au juge d'une « lettre de recommandations ».
- La condition d'une majorité des deux tiers pour toutes les décisions du Haut conseil judiciaire en matière disciplinaire est trop stricte. Une exigence de majorité simple pour ces décisions devrait être prévue afin de rendre plus efficace le système disciplinaire.
- Des dispositions plus précises concernant les motifs permettant d'engager la responsabilité disciplinaire sont nécessaires de même que des garanties procédurales, conformément au principe de procès équitable consacré par la CEDH et la jurisprudence sur le sujet. La publicité des sessions doit être la règle générale et non pas l'exception.
- Les conditions de la clôture de procédure disciplinaire dans le cas où une procédure pénale est entamée sur la base des pièces disciplinaire, doit être réexaminée afin de donner le Haut Conseil la possibilité de décider sur la base d'un examen cas par cas.

73. La Commission de Venise et la Direction se tiennent à la disposition des autorités géorgiennes pour offrir leur assistance dans ce domaine et dans d'autres.