



Strasbourg, 17 décembre 2018

CDL-AD(2018)029

Avis n° 937 / 2018

Or. angl.

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

GEORGIE

AVIS

**SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AU CONSEIL DES PROCUREURS
CONTENUES DANS LE PROJET DE LOI ORGANIQUE
SUR LE MINISTERE PUBLIC
ET
SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AU CONSEIL SUPERIEUR DE LA
JUSTICE
CONTENUES DANS LA LOI ORGANIQUE EN VIGUEUR
SUR LES TRIBUNAUX ORDINAIRES**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 117^e session plénière
(Venise, 14-15 décembre 2018)**

sur la base des observations de

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
M. Nicolae EȘANU (membre suppléant, République de Moldova)
M. András VARGA (membre, Hongrie)**

Sommaire

I.	Introduction	3
II.	Objet de l'avis.....	3
III.	Considérations générales.....	4
IV.	Évaluation des dispositions relatives au Conseil des procureurs contenues dans le projet de loi sur le ministère public	5
A.	Remarques générales	5
1.	Statut constitutionnel du ministère public – le modèle utilisé.....	5
2.	Subordination des procureurs – rôle du Conseil des procureurs.....	6
3.	Responsabilité disciplinaire des agents	7
B.	Le Conseil des procureurs.....	7
V.	Évaluation des dispositions relatives au Conseil supérieur de la justice dans la loi existante sur les tribunaux ordinaires	10
A.	Remarques générales	10
B.	Le Conseil supérieur de la justice	11
VI.	Conclusion	13

I. Introduction

1. Dans une lettre du 21 septembre 2018, Sir Roger Gale, président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur les règles de droit relatives au Conseil supérieur de la justice et au Conseil des procureurs de Géorgie. Les dispositions concernant le Conseil des procureurs sont contenues dans le projet de loi organique sur le ministère public et celles concernant le Conseil supérieur de la justice figurent dans la loi organique en vigueur sur les tribunaux ordinaires, telle que modifiée (documents CDL-REF(2018)055 et CDL-REF(2018)056, respectivement) ainsi que dans la nouvelle Constitution de Géorgie, qui n'est pas encore entrée en vigueur.

2. La Commission de Venise a invité MM. Richard Barrett, Nicolae Eșanu et András Varga à être rapporteurs pour le présent projet d'avis.

3. Les 5 et 6 novembre 2018, une délégation de la Commission de Venise composée de MM. Richard Barrett et Nicolae Eșanu accompagnés de Mme Tanja Gerwien du Secrétariat, s'est rendue à Tbilissi et a rencontré (dans l'ordre chronologique) : le défenseur public de Géorgie, le premier vice-président de la Cour suprême de Géorgie, le procureur en chef de Géorgie, le président de la Cour constitutionnelle de Géorgie, le président de la Commission du Parlement de Géorgie pour l'intégration européenne, le président du Parlement de Géorgie, le premier vice-président du Parlement de Géorgie, le premier vice-ministre de la Justice de Géorgie, des membres du corps diplomatique, des membres du Conseil supérieur de la Justice et du Conseil des procureurs, ainsi que des représentants d'ONG.

4. Le présent avis a été établi sur la base des contributions des rapporteurs et de traductions non officielles du projet de Loi organique sur le ministère public, de la loi organique en vigueur sur les tribunaux ordinaires telle que modifiée et de la nouvelle Constitution. Il n'est donc pas exclu qu'il présente des inexactitudes liées à des erreurs de traduction.

5. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise à sa 117^e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2018).

II. Objet de l'avis

6. La réforme constitutionnelle menée en Géorgie en 2017 a mis en place de nouvelles règles juridiques sur lesquelles reposeront les réformes du ministère public et du système judiciaire. La Géorgie a également engagé cette année sa quatrième vague de réformes judiciaires, portant principalement sur la discipline et l'évaluation des juges.

7. La nouvelle Constitution géorgienne entrera en vigueur une fois que le nouveau président de la Géorgie aura prêté serment. Le présent avis porte sur les dispositions relatives au Conseil des procureurs (*dans le projet de loi organique sur le ministère public*) et celles relatives au Conseil supérieur de la Justice (*dans la loi organique sur les tribunaux ordinaires récemment modifiée et non entrée en vigueur pour l'instant*). Il examine également d'autres dispositions de ces textes ayant trait au cadre de travail et à l'efficacité de ces Conseils.

8. Le projet de loi organique sur le ministère public a déjà été présenté en deuxième lecture au Parlement la semaine du 12 novembre 2018. Cela dit, la Commission de Venise a été informée que les recommandations faites dans le présent avis seront prises en compte dans de futurs amendements. La loi organique sur les tribunaux ordinaires actuellement en vigueur a été adoptée en 2015 et a été modifiée à plusieurs reprises par la suite. La plupart des changements récents qui ont été apportés à cette loi entreront en vigueur en même temps que la nouvelle Constitution. De nouvelles dispositions relatives au Conseil supérieur de la Justice

seront préparées d'ici la fin de cette année. Les autorités géorgiennes ont indiqué qu'elles tiendraient compte des recommandations formulées dans le présent avis. Le présent avis portera sur les dispositions relatives au ministère public avant d'aborder celles qui ont trait aux juges.

III. Considérations générales

9. La Commission de Venise a déjà formulé par le passé des avis sur les dispositions relatives au Conseil supérieur de la justice et au Conseil des procureurs de Géorgie. Elle a traité du Conseil des procureurs dans l'avis conjoint sur le projet de modification de la loi sur le ministère public¹ qu'elle a adopté en octobre 2015. Elle a salué la création de cette instance dans le projet de loi, la considérant comme une étape vers la dépolitisation du ministère public. Cela dit, elle a mis en avant un certain nombre de problèmes et notamment la nécessité d'un plus grand pluralisme de la composante « non professionnelle » du Conseil des procureurs avec des membres de droit ou une représentation proportionnelle de l'opposition, la nécessité d'une procédure de nomination ouverte des membres du Conseil des procureurs issus du ministère public, et enfin, la nécessité de définir plus clairement le statut et les pouvoirs du procureur spécial.

10. En ce qui concerne le ministère public, la Commission de Venise a noté que la recommandation relative à l'exigence d'une majorité qualifiée au Parlement pour l'élection du Procureur général, qui avait été faite dans son avis sur le projet d'amendements à la Constitution adopté en deuxième lecture par le Parlement de Géorgie le 15 décembre 2017 (avis adopté par la Commission de Venise en mars 2018) n'avait pas été prise en compte².

11. La Commission de Venise a examiné les dispositions relatives au Conseil supérieur de la Justice dans son avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires³ (adopté par la Commission de Venise en octobre 2014), son avis sur le projet de Constitution révisée (adopté par la Commission de Venise en juin 2017)⁴, son avis sur le projet de Constitution révisée adopté en deuxième lecture par le Parlement de Géorgie le 23 juin 2017 (adopté par la Commission de Venise en octobre 2017)⁵ et son avis sur le projet d'amendements à la Constitution adopté le 15 décembre 2017 en deuxième lecture par le Parlement de Géorgie, évoqué précédemment⁶.

12. Dans son avis de 2014, la Commission de Venise a considéré qu'un certain nombre de questions devaient être traitées et notamment : la nécessité de supprimer le pouvoir du Conseil supérieur de la justice d'appliquer des mesures disciplinaires (par exemple : le pouvoir d'adresser une lettre de blâme aux juges, s'il est maintenu, devrait se limiter à l'envoi d'une liste de recommandations), la nécessité de remplacer l'exigence d'une majorité des deux tiers par l'exigence d'une majorité simple pour toutes les décisions du Conseil supérieur de la justice en matière disciplinaire, la nécessité de préciser les dispositions relatives aux motifs permettant d'engager des procédures disciplinaires, la nécessité de mettre en place une règle générale de publicité des sessions du Conseil supérieur de la justice (qui ne doit pas être l'exception) et la nécessité de permettre au Conseil supérieur de la justice de décider sur la base d'un examen cas par cas des conditions de la clôture d'une procédure disciplinaire lorsqu'une procédure pénale est engagée sur la base de mesures disciplinaires.

¹ [CDL-AD\(2015\)039](#).

² [CDL-AD\(2018\)005](#), paragraphe 38.

³ [CDL-AD\(2014\)032](#).

⁴ [CDL-AD\(2017\)013](#).

⁵ [CDL-AD\(2017\)023](#).

⁶ [CDL-AD\(2018\)005](#).

13. Dans son avis d'octobre 2017, la Commission de Venise a considéré que la nomination directe des juges de la Cour suprême par le Conseil supérieur de la justice sans intervention du Parlement, ou leur nomination par le Président sur proposition du Conseil supérieur de la Justice, garantirait mieux leur indépendance. Elle a salué toutefois l'introduction d'une exigence de majorité qualifiée pour l'élection d'un certain nombre de membres du Conseil supérieur de la justice par le Parlement, faisant suite à l'une de ses précédentes recommandations.

14. Dans son avis de mars 2018, la Commission de Venise a recommandé d'envisager un rallongement de la durée des mandats des membres du Conseil supérieur de la justice pour qu'elle ne coïncide pas avec la fin de la législature, ce qui est particulièrement important pour les membres du Conseil supérieur de la justice nommés par le Parlement.

15. Le présent avis traitera dans un premier temps des dispositions relatives au Conseil des procureurs contenues dans le projet de loi sur le ministère public, puis il évaluera les dispositions relatives au Conseil supérieur de la justice figurant dans la loi sur les tribunaux ordinaires.

IV. Évaluation des dispositions relatives au Conseil des procureurs contenues dans le projet de loi sur le ministère public

A. Remarques générales

16. Le but de la réforme du ministère public était de dépolitiser ce dernier. Il sera totalement distinct du ministère de la Justice et du gouvernement, ce qui nécessite de rédiger des réglementations différentes sur la nomination et la révocation du procureur général, sur la formation et les activités du Conseil des procureurs et sur la responsabilité du ministère public devant le Parlement. La nouvelle Constitution définit le mandat du procureur général et prévoit une référence générale à la responsabilité du ministère public ainsi qu'une règle générale pour sa nomination. Elle donne également un statut constitutionnel au Conseil des procureurs⁷.

17. Le projet de loi organique sur le ministère public de Géorgie (ci-après « le projet de loi ») est un texte relativement complexe qui comporte des règles sur le statut du ministère public, sur le statut du procureur général et des agents du ministère public (type d'agents, droits et devoirs), sur les fonctions des procureurs et sur le Conseil des procureurs (élection, pouvoirs, procédures). Les aspects les plus importants seront examinés ci-dessous.

1. Statut constitutionnel du ministère public – le modèle utilisé

18. La loi organique actuelle sur le ministère public⁸ est en vigueur depuis dix ans et régit une institution centralisée et hiérarchisée dirigée par un procureur en chef sous la supervision du ministère de la Justice. La nouvelle Constitution de Géorgie, qui n'est pas encore entrée en vigueur, prévoit la constitution d'un ministère public *indépendant* dirigé par un procureur général élu par le Parlement sur proposition du Conseil des procureurs (article 65 de la nouvelle Constitution). Le projet de loi est une conséquence de la nouvelle Constitution⁹.

19. Le modèle de ministère public de la Géorgie, qui prend la forme d'une institution centralisée et hiérarchisée placée sous la direction d'un procureur général élu par le Parlement, n'est pas

⁷ Voir également Human Rights Education and Monitoring Center (EMC), *Reform of the Prosecution System*, 2018, p. 12-13.

⁸ 21 octobre 2008 (Legislative Herald of Georgia, 27, 27/10/2008).

⁹ Voir la Note explicative du projet de loi (CDL-REF(2018)055), « *l'élaboration du projet de loi organique sur le ministère public de Géorgie est stipulée dans les amendements apportés à la Constitution de Géorgie concernant la création du ministère public de Géorgie en tant qu'organe indépendant et répond à la nécessité de définir dans la loi organique l'étendue des pouvoirs, la structure et les règles de fonctionnement du ministère public de Géorgie* ».

inhabituel en Europe centrale et de l'Est. Il y a une tendance générale à un renforcement de l'indépendance du ministère public. L'État de droit requiert l'indépendance de la prise de décisions, mais pas nécessairement la pleine indépendance institutionnelle¹⁰. Lorsqu'une telle indépendance institutionnelle est recherchée (comme dans le nouveau modèle géorgien), il est essentiel que la personne à la tête du ministère public soit sélectionnée et nommée selon une procédure transparente et clairement établie. Cela dit, les enquêtes et l'exercice de poursuites en cas d'infractions étant une composante essentielle de la gouvernance de l'État, il n'est pas déraisonnable de laisser au Parlement la responsabilité ultime de la nomination finale plutôt que de confier à un autre organe, si distingué soit-il, la gestion du processus de sélection dans sa globalité.

20. Conformément à l'article 65(1) de la nouvelle Constitution de Géorgie, « *le ministère public de Géorgie est indépendant dans ses activités et n'agit que conformément à la loi* ». Les articles 1(1) et 6(1) du projet de loi reprennent cette formulation. Par ailleurs, l'article 65(3) de la Constitution énonce que « *le ministère public est responsable devant le Parlement* » et l'article 15(2)-(v4) ajoute que le procureur général directement ou ses adjoints ou d'autres personnes désignées « *présentent un rapport sur les activités du ministère public au Conseil des procureurs et au Parlement de Géorgie* ». Cela laisse supposer que le ministère public n'est peut-être pas totalement indépendant. Il est peut-être indépendant de l'exécutif et organisé de manière distincte du reste du système judiciaire (même si la nouvelle Constitution régit son statut dans le même chapitre), mais sa responsabilité devant le Parlement sous-entend qu'il est autonome plutôt que pleinement indépendant ; le procureur général n'agit que conformément à la loi et n'est soumis à aucune instruction venant d'autres institutions de l'État.

21. Cela dit, cette indépendance ou autonomie n'appartient qu'au procureur général et – par son statut – au ministère public dans son ensemble.

2. Subordination des procureurs – rôle du Conseil des procureurs

22. Le modèle retenu par la Géorgie – un ministère public centralisé et hiérarchisé placé sous la direction d'un procureur général élu par le Parlement – implique la subordination au procureur général de tous les procureurs et autres agents du ministère public.

23. Cela dit, ce modèle ne devrait pas conduire à la subordination totale des procureurs. Un certain degré d'indépendance interne, et au minimum la possibilité d'exprimer des positions professionnelles, devrait être assuré.

24. Des garanties minimales devraient être intégrées au projet de loi, telles que l'obligation du procureur supérieur (et notamment du procureur général) de donner des instructions sous forme écrite (au moins à la demande du procureur subordonné), le droit – et même le devoir – du procureur subordonné d'attirer l'attention sur l'illégalité d'une instruction reçue de son supérieur ou sur les dangers de sa mise en œuvre, le droit du procureur subordonné d'exprimer des opinions divergentes concernant une instruction et de les faire annexer aux dossiers, et enfin le droit du procureur subordonné de demander à être dessaisi d'une affaire s'il ne peut suivre les instructions pour des raisons de conscience professionnelle et de conviction. Le Conseil des procureurs devrait être chargé de veiller au respect de ces garanties. À cet égard, la Commission de Venise a affirmé par le passé que « ***toute instruction visant à infirmer le point de vue d'un procureur de rang inférieur devrait être motivée et en cas d'allégation d'instruction illégale, un tribunal ou un organe indépendant, un conseil de procureurs par exemple, devrait se prononcer sur la légalité de l'instruction*** »¹¹.

¹⁰ Liste des critères de l'État de droit, (CDL-AD(2016)007), paragraphe 91.

¹¹ Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire – partie II – le ministère public (CDL-AD(2010)040), paragraphe 59.

3. Responsabilité disciplinaire des agents

25. Au plan institutionnel, le rôle de l'Inspection générale du ministère public (article 77) et sa relation avec le procureur général, le Conseil des procureurs et d'autres organes du ministère public doivent être clarifiés.

26. La Commission de Venise se félicite des amendements apportés au projet de loi après sa deuxième lecture au Parlement, qui ont supprimé « la violation du serment » comme motif de responsabilité disciplinaire. Ce changement a des conséquences sur l'article 37(1)(k) relatif à la procédure et aux motifs de révocation d'un agent du ministère public, l'article 76 relatif à la responsabilité des agents du ministère public et l'article 77(1) relatif aux procédures disciplinaires.

27. Les amendements les plus récents au projet de loi touchent également l'article 45(6) relatif aux obligations et aux incompatibilités d'intérêts, maintenant rédigé comme suit : « 6. *Il est interdit aux agents du ministère public, à l'exception des contractuels, de participer à des rassemblements et d'organiser ou de prendre part à une grève* » (modifications en gras). Les procureurs ont un devoir de loyauté, ce qui peut être un motif valable de restreindre leur liberté d'expression et d'association, mais pour être légitimes, ces restrictions doivent poursuivre un but légitime et constituer une réponse proportionnée à un besoin impérieux¹². Si cette disposition correspond à une interdiction générale faite aux procureurs de participer à des rassemblements, elle ne constitue peut-être pas la meilleure des solutions car il existe en la matière une tendance à réduire les limites aux droits fondamentaux traditionnellement acceptées, et notamment les interdictions générales. Cette interdiction générale devrait être remplacée par des limitations spécifiques et appropriées.

B. Le Conseil des procureurs

28. Il n'y a pas de norme internationale concernant la position du ministère public – il peut être indépendant ou subordonné dans une certaine mesure à l'exécutif – tout comme il n'y a pas de norme internationale sur les fonctions et le degré d'indépendance du Conseil des procureurs s'il en existe un. Si un État choisit un modèle de ministère public plus indépendant, comme c'est le cas aujourd'hui en Géorgie, un Conseil des procureurs indépendant est un bon moyen de contribuer à équilibrer le pouvoir du procureur général.

29. Les changements relatifs au Conseil des procureurs qui ont été introduits dans le projet de loi et la nouvelle Constitution peuvent se résumer comme suit :

- renforcement du rôle du Conseil des procureurs, qui se voit confier la mission d'assurer l'indépendance, la transparence et l'efficacité du ministère public (article 19(1) du projet de loi, article 65(3) de la Constitution) ;
- le président du Conseil des procureurs sera élu parmi les membres du Conseil des procureurs et ne sera pas le ministre de la Justice (article 19(5) du projet de loi)¹³ ;
- le ministre de la Justice ne sera pas membre du Conseil des procureurs et sera remplacé par une personne qui (d'après d'autres amendements au projet de loi) sera désignée par le ministre de la Justice parmi des personnes ayant une expertise

¹² Cour européenne des droits de l'homme, 2 septembre 1998, Affaire Ahmed et autres c. Royaume-Uni, requête n° 65/1997/849/1056, paragraphes 42-55, Cour européenne des droits de l'homme, 26 septembre 1995, Affaire Vogt c. Allemagne, requête n° 17851/91, paragraphes 45-61. Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, 1^{er} avril 2009, Affaire Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie, requête n° 68959/01), paragraphes 25-34.

¹³ [CDL-AD\(2015\)039](#), paragraphe 40.

juridique, en vue d'une élection par le Parlement. C'est ce que la Commission de Venise avait recommandé dans son avis de 2015¹⁴ ;

- le choix du candidat aux fonctions de procureur général qui sera présenté au Parlement de Géorgie sera effectué par le Conseil des procureurs plutôt que par le ministre de la Justice (article 16(3)-(6) du projet de loi) ;
- le Règlement intérieur du Conseil des procureurs sera approuvé par le Conseil des procureurs lui-même plutôt que par le ministre de la Justice (article 19(23)) ;
- le projet de loi ne semble pas confier un rôle de gestion au Conseil des procureurs ;
- dans la version CDL-REF(2018)055 du projet de loi, il était prévu que le procureur général fasse rapport tous les douze mois au Conseil des procureurs mais cette durée a été ramenée à six mois (article 19(12)(d)) dans la dernière version en date du texte reçu par les rapporteurs, ce dont il faut se féliciter ;
- la composition du Conseil des procureurs telle qu'envisagée n'est peut-être pas la mieux adaptée pour répondre à l'exigence constitutionnelle d'assurer l'indépendance, la transparence et l'efficacité du ministère public (voir ci-après).

30. Les modifications concernant le Conseil des procureurs figurant dans le projet de loi visent principalement à traduire le rôle constitutionnel accru et relativement peu commun donné à ce dernier dans l'article 65(3) de la nouvelle Constitution rédigé comme suit : « *le Conseil des procureurs est établi pour assurer l'indépendance, la transparence et l'efficacité du ministère public* ».

31. Il s'agit là d'un objectif ambitieux qu'il sera difficile d'atteindre avec les pouvoirs octroyés au Conseil des procureurs en vertu de l'article 19(11) du projet de loi. La compétence de sélection du candidat aux fonctions de procureur général ne peut constituer à elle seule un moyen pour le Conseil des procureurs d'assurer l'indépendance du ministère public, car le Conseil n'a aucune influence sur la procédure de révocation du procureur général.

32. L'article 19(14) du projet de loi prévoit également que le Conseil des procureurs se réunit une fois tous les six mois (conformément aux amendements les plus récents) ou à la demande d'au moins un tiers de la composition plénière du Conseil des procureurs ; l'acceptation de la demande doit être immédiate. Le Conseil jouera bien entendu un rôle plus actif lors de la sélection d'un candidat pour occuper un poste vacant. Il y a lieu de se demander si le Conseil des procureurs a la capacité juridique de remplir pleinement le rôle constitutionnel qui lui est attribué, d'assurer l'indépendance, la transparence et l'efficacité. Pour cela, le Conseil des procureurs devrait avoir les moyens d'assurer le respect des garanties prévues à la partie A.3 ci-dessus.

33. Il peut également se poser la question de savoir si la composition du Conseil des procureurs permet de répondre à l'exigence constitutionnelle précitée. Le Conseil des procureurs se compose d'une majorité de procureurs élus par leurs pairs. Cette composition permet certes d'assurer une représentation et une expertise professionnelles, mais elle ne renforce pas suffisamment la crédibilité de son indépendance aux yeux du public. Elle était adaptée avant que le Conseil se voie attribuer un nouveau rôle dans l'article 65(3) de la nouvelle Constitution. La verticalité du pouvoir au sein du ministère public et la subordination professionnelle, reconnues par l'article 5(d), affaiblissent l'indépendance du ministère public. Prises ensemble, les autres composantes du Conseil, bien qu'ayant sans doute chacune leur utilité, ne suffisent pas à combler cette lacune et à assurer l'indépendance. Les autorités géorgiennes devraient envisager une représentation accrue de la société civile.

34. Les principales prérogatives du Conseil des procureurs qui peuvent être considérées comme contribuant à son pouvoir de contrôle de l'efficacité du ministère public sont celle d'engager des poursuites et de prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre du premier

¹⁴ Ibid., paragraphe 39.

adjoint et des adjoints au procureur général et celle d'entendre des rapports et de présenter des recommandations. L'article 65(3) de la nouvelle Constitution demande la création d'un Conseil des procureurs qui pourra assurer l'efficacité du ministère public. Des pouvoirs de contrôle supplémentaires devraient être attribués au Conseil des procureurs, compte tenu notamment des rapports établis par le procureur général.

35. Eu égard au nouveau rôle spécifique du Conseil des procureurs, il est proposé que le *Conseil chargé de la gestion des carrières, des mesures d'encouragement professionnel et des questions de déontologie* – un des organes établis en vertu de l'article 21(1) du projet de loi, dirigé par le procureur général – soit subordonné au Conseil des procureurs.

36. En ce qui concerne l'objectif d'assurer la transparence du ministère public, le projet de loi ne contient pas de disposition qui prévoit expressément ou peut être interprétée comme permettant l'accomplissement de la tâche prévue dans la nouvelle Constitution. Une réponse au rapport du procureur général au Conseil des procureurs doit être intégrée au rapport du procureur général au Parlement.

37. Lors de l'évaluation de l'indépendance du ministère public, il est important de tenir compte de la nécessité de veiller à ce que l'indépendance interne des procureurs soit assurée en plus de l'indépendance externe du ministère public vis-à-vis des pouvoirs législatif ou exécutif. Par conséquent, le Conseil des procureurs devrait devenir l'organe qui assure les garanties mentionnées à la partie A.3 ci-dessus. Les procureurs individuels devraient avoir le droit (et pour les instructions qui seraient illégales, le devoir) de saisir un organe indépendant comme le Conseil des procureurs¹⁵.

38. Aux termes du projet de loi, le procureur général a toute latitude concernant les carrières des procureurs. Pour établir un équilibre entre le contrôle hiérarchique sur les procureurs et leur indépendance, il conviendrait de prévoir un partage des responsabilités entre le procureur général et le Conseil des procureurs sur la question des carrières des procureurs (par exemple : propositions de promotion par le Conseil des procureurs).

39. L'article 65(2) de la nouvelle Constitution dispose que « *le ministère public est dirigé par le procureur général élu pour un mandat de six ans sur nomination du Conseil des procureurs* ». L'article 16(3) du projet de loi prévoit uniquement que le procureur général est élu par le Parlement, sans préciser que l'élection se fait sur nomination par le Conseil des procureurs. Aucun autre article du projet de loi ne contient de telle disposition. Malgré la disposition expresse figurant dans la nouvelle Constitution et la possibilité d'interpréter certaines dispositions du projet de loi comme prévoyant l'élection du procureur général par le Parlement uniquement sur nomination par le Conseil des procureurs, il faudrait que l'article 16(3) le stipule expressément pour éviter toute confusion.

40. Le choix de prévoir que le Conseil des procureurs nomme le candidat qui a reçu le soutien de deux tiers des membres du Conseil des procureurs dans sa composition plénière, qui est une décision ambitieuse, pourrait conduire à une impasse que l'on pourrait éviter en mettant en place un mécanisme adéquat. Il pourrait être nécessaire par exemple de réduire progressivement le seuil de ce vote après plusieurs tours de scrutin infructueux.

41. Les rapporteurs ont été informés que dans les derniers amendements en date à ce projet de loi, l'article 16(6) relatif à la procédure et aux critères de nomination au poste de procureur général a été modifié comme suit « **6. Le Conseil des procureurs présente la candidature sélectionnée au Parlement de Géorgie en justifiant dûment son choix. Si le candidat**

¹⁵ Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire – Partie II – le ministère public (CDL-AD(2010)040), paragraphes 53-60.

désigné n'obtient pas le nombre requis de voix au Parlement de Géorgie, le Conseil des procureurs sélectionne d'autres candidats conformément à la procédure énoncée au paragraphe 4 du présent article » (modifications en gras). Ces changements sont à saluer et le fait que la recommandation du Conseil soit assortie d'une explication du choix du candidat apporte de la clarté au processus. La présentation d'une autre recommandation par le Conseil dans le cas où le candidat ne serait pas élu par le Parlement évite dans une certaine mesure l'impasse et apporte de la transparence sur la procédure à suivre.

42. La Commission de Venise salue les autres changements apportés au projet de loi, qui correspondent à des recommandations qui avaient été faites par le passé, comme la suppression de la fonction de procureur *ad hoc*.

V. Évaluation des dispositions relatives au Conseil supérieur de la justice dans la loi existante sur les tribunaux ordinaires

A. Remarques générales

43. Il convient de rappeler que :

« [...] Les conseils de la magistrature ont pour vocation première d'être des garants autonomes de l'indépendance judiciaire. Toutefois, cela ne signifie pas que ces conseils soient des organes d'une « autonomie » judiciaire. Pour éviter tout corporatisme et toute politisation, il est nécessaire de superviser le système judiciaire en faisant appel à des membres non-juges du Conseil de la magistrature. Seule une méthode équilibrée de nomination des membres du CSM peut garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le corporatisme devrait être compensé par l'appartenance au Comité de membres d'autres professions juridiques, les « utilisateurs » du système judiciaire, ainsi : avocats, procureurs, notaires, universitaires, société civile »¹⁶.

et

« Il n'y a pas de normes communes sur l'appartenance de ces membres d'office au conseil de la magistrature. Il est clair qu'en tant que membre d'office, le Président de la Cour suprême ne peut être compté parmi les juges élus par leurs pairs, auxquels renvoie la Recommandation Rec(2012)12. Si le Procureur général reste membre d'office, il faudrait contrebalancer sa présence par la désignation d'office d'un représentant du barreau. En tout état de cause, ce membre d'office ne devrait pas pouvoir voter sur les questions concernant la carrière des juges ou sur une procédure disciplinaire visant l'un d'eux »¹⁷.

Enfin, point le plus important :

« Actuellement, la présence de membres d'office permet au Conseil d'être un cadre formel d'échange de vues entre les différents acteurs pour favoriser des consultations régulières sur le fonctionnement du système judiciaire. Leur disparition ne devrait pas conduire à l'absence de dialogue entre le CSM et ces institutions. Il faudrait disposer d'autres moyens de communication disponibles, qui devraient être encouragés par la législation d'application »¹⁸.

¹⁶ Avis sur la loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova (système judiciaire) ([CDL-AD\(2018\)003](#)), paragraphe 56.

¹⁷ Ibid., paragraphe 59.

¹⁸ Ibid., paragraphe 60.

B. Le Conseil supérieur de la justice

44. Il ressort de l'évaluation globale des dispositions pertinentes de la nouvelle Constitution et de la loi organique existante de Géorgie sur les tribunaux ordinaires telle que modifiée (ci-après « la loi ») qui régissent la composition et l'activité de la Cour supérieure de justice qu'elles sont dans l'ensemble conformes aux normes internationales et qu'elles sont de nature à assurer l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire si elles sont interprétées et mises en œuvre de bonne foi.

45. Cela dit, pour assurer la confiance du public dans le Conseil supérieur de la justice, il est important que les dispositions en question définissent une procédure claire et transparente assortie de délais pour l'adoption d'actes individuels et normatifs, qui inclut la consultation avec les parties intéressées et leur garantit le droit d'être entendues. Les actes individuels, notamment ceux qui concernent la carrière des juges, doivent être motivés.

46. Les dispositions et amendements à la loi relative au Conseil supérieur de la justice dont il est question ici sont les suivants :

- une majorité de huit membres sont des juges élus par leurs pairs (nouvel article 47(2)) ;
- le président du Conseil supérieur de la Justice sera élu par le Conseil parmi ses membres issus de l'appareil judiciaire (nouveau paragraphe de l'article 47(2¹)) ;
- le chef de la Cour suprême sera membre de droit (nouvel article 47(2)) ;
- un membre est nommé par le Président (nouvel article 47(2)) ;
- les membres non judiciaires ne sont plus des membres du Parlement mais des personnes extérieures élues par le Parlement parmi les candidats (nouvel article 47(5)) ;
- une nouvelle Inspection (et un inspecteur indépendant) a été mise en place pour engager des plaintes (article 51¹, article 75⁶) ;
- le Secrétaire du Conseil supérieur de la justice sera choisi par la Conférence des juges (nouvel article 51(1)) ;
- des changements ont été apportés aux critères relatifs aux sanctions disciplinaires (nouveaux articles 72², 72⁸, 72⁹, et plus généralement : chapitre XIII) ;
- les décisions du Conseil supérieur de la justice en matière disciplinaire peuvent faire l'objet d'un recours en devant le Comité disciplinaire des juges des tribunaux ordinaires, instance composée de cinq membres dont trois sont élus par la Conférence des juges et les deux autres ne sont pas juges (nouvel article 75¹⁹(1)). Il semble y avoir une erreur de traduction dans la formulation selon laquelle « les décisions du « comité disciplinaire » sont susceptibles d'appel devant le "comité disciplinaire" » (voir article 75⁴⁰(5)). Peut-être faut-il lire « sont susceptibles d'appel devant la Chambre disciplinaire de la Cour suprême ? » Cela dit, cet aspect est déjà couvert par l'article 75⁵⁴(1), énoncé comme suit : « *une décision du comité disciplinaire peut faire l'objet d'un recours en révision devant la Chambre disciplinaire de la Cour suprême de Géorgie* ». Une clarification est donc nécessaire.
- les décisions de la chambre disciplinaire sont définitives et elles sont mises en œuvre par le Conseil supérieur de la justice sans autre pouvoir discrétionnaire (nouvel article 75⁶²(4), nouvel article 75⁶⁹) ;
- le fait que le Conseil supérieur de la justice soit responsable devant la Conférence des juges est maintenant clarifié (bien que l'on y voie plutôt une obligation de rendre compte). Cette disposition de l'article 47(1¹) de la loi est la traduction (même si elle n'est pas pleinement satisfaisante) de l'article 64 de la nouvelle Constitution.

47. De manière générale, ces changements sont à saluer et assurent la conformité de la structure et des fonctions du Conseil supérieur de la justice avec les normes et bonnes pratiques actuelles applicables à ce type d'instances. En Géorgie, le Conseil supérieur de la

justice est particulièrement puissant car il joue un rôle de premier plan dans les procédures de nomination et procédures disciplinaires, la définition de la structure judiciaire, ainsi que la promotion et la formation judiciaires.

48. Il convient de saluer la disposition figurant dans le nouvel article 47(2) de la loi selon laquelle le président de la Cour suprême ne sera plus président de droit du Conseil supérieur de la justice. L'élection du président par les membres du Conseil supérieur de la justice est conforme aux normes internationales.

49. Aux termes de l'article 48 de la loi, les motifs justifiant la cessation des pouvoirs d'un membre du Conseil supérieur de la justice incluent au paragraphe 1 (i) « [...] *l'exercice inapproprié des fonctions* ». Cette formulation est trop vague car il n'y a pas de critères objectifs qui définissent clairement ce qu'est un exercice des fonctions approprié ou inapproprié. L'indépendance d'un organe est impossible à garantir sans assurer la stabilité du mandat de ses membres. Il est donc important de prévoir qu'il n'est possible de mettre fin aux pouvoirs d'un membre du Conseil supérieur de la justice que lorsque des règles concrètes n'ont pas été respectées.

50. Aux termes de l'article 50 de la loi, il semblerait que dans tous les cas – notamment dans des affaires portant sur la carrière ou la responsabilité disciplinaire des juges – les décisions sont adoptées par vote à la discrétion des membres. Quoi qu'il en soit, toutes les décisions du Conseil supérieur de la justice devraient être motivées.

51. La nouvelle Inspection et en particulier la fonction d'inspecteur indépendant sont intéressantes et il semblerait que celui-ci sera l'un des acteurs les plus puissants du système judiciaire géorgien. Il est important que son indépendance soit garantie, mais également qu'il rende compte de son action. Les motifs de cessation des pouvoirs de l'inspecteur indépendant incluent également, à l'article 51¹(6) (h) « [...] *l'exercice inapproprié des fonctions* ». Comme cela a déjà été dit concernant les membres du Conseil supérieur de la justice, cette formulation est trop vague car il n'y a pas de critères objectifs qui définissent clairement ce qu'est un exercice des fonctions approprié ou non. Cette disposition devrait être modifiée.

52. Il se pose également la question de la responsabilité du Conseil supérieur de la justice. L'article 64(3) de la nouvelle Constitution dispose que les règles en matière de responsabilité doivent être établies par la loi organique. L'article 47(1¹) de la loi prévoit que « *le Conseil supérieur de la justice de Géorgie est responsable devant la Conférence des juges de Géorgie* », ce qui ne suffit pas ici. La responsabilité du Conseil supérieur de la justice devant la Conférence des juges apparaît comme problématique car elle est le reflet d'un corporatisme excessif et d'une auto-administration du secteur judiciaire. Le Conseil supérieur de la justice devrait être un organe indépendant composé d'un nombre suffisant de membres non judiciaires. Si sa responsabilité se limite à une obligation de faire rapport, comme cela a été indiqué à la délégation de la Commission de Venise, cela doit être indiqué plus clairement dans la loi.

53. Il convient de saluer le fait que les décisions du Conseil supérieur de la justice en matière disciplinaire puissent faire l'objet d'un recours devant la Chambre disciplinaire de la Cour suprême (nouvel article 75⁵⁵(1)). Cela est conforme à la position exprimée par la Commission de Venise dans de précédents avis et¹⁹, fait important, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme²⁰.

¹⁹ Avis sur le projet de loi relatif au Conseil Supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2014)008), paragraphe 110 ; Rapport de la Commission de Venise, *Judicial Appointments* (CDL-AD(2007)028), paragraphe 25.

²⁰ Cour européenne des droits de l'homme, 6 novembre 2018, affaire Ramos Nunes De Carvalho E Sá c. Portugal, requêtes n° 55391/13, 57728/13 et 74041/13, paragraphes 132-133.

VI. Conclusion

54. La Commission de Venise salue les dispositions relatives au Conseil des procureurs contenues dans le projet de loi organique sur le ministère public et celles relatives au Conseil supérieur de la Justice figurant dans la loi organique existante sur les tribunaux ordinaires, telle que modifiée, ainsi que les dispositions pertinentes de la nouvelle Constitution de Géorgie.

55. En ce qui concerne plus particulièrement les dispositions relatives au Conseil des procureurs et au Conseil supérieur de la justice, la Commission de Venise tient à formuler les principales recommandations suivantes :

A. *Le Conseil des procureurs*

- la composition actuelle du Conseil des procureurs, avec une majorité de procureurs élus par leurs pairs, permet d'assurer une représentation et une expertise professionnelles mais ne renforce pas la crédibilité de son indépendance aux yeux du public. Cette composition était adaptée avant que le Conseil se voie attribuer un nouveau rôle constitutionnel dans l'article 65(3) de la nouvelle Constitution. Cet objectif pourrait être atteint en prévoyant une représentation accrue de la société civile ;
- lors de l'évaluation de l'indépendance du ministère public, il est important de veiller à ce que l'indépendance interne des procureurs soit assurée en plus de l'indépendance externe du ministère public vis-à-vis des pouvoirs législatif ou exécutif. De ce point de vue, le Conseil des procureurs devrait être chargé d'assurer un ensemble minimal de garanties (à inclure dans le projet de loi) parmi lesquelles :
 - l'obligation du procureur de degré supérieur (y compris le procureur général) de donner des instructions sous forme écrite (au moins à la demande du procureur subordonné) ;
 - le droit – et même le devoir – du procureur subordonné d'attirer l'attention sur l'(éventuelle) illégalité d'une instruction reçue de son supérieur, ainsi que sur les dangers de sa mise en œuvre ;
 - le droit du procureur subordonné d'exprimer une opinion dissidente concernant une instruction et de voir cette opinion annexée aux dossiers ;
 - le droit du procureur subordonné de demander à être dessaisi d'une affaire s'il ne peut suivre les instructions pour des raisons de conscience professionnelle ou de conviction.
- pour établir un équilibre entre le contrôle hiérarchique sur les procureurs et leur indépendance, il conviendrait de prévoir un partage des compétences entre le procureur général et le Conseil des procureurs concernant les carrières des procureurs (par exemple : proposition de promotion par le Conseil des procureurs).
- pour renforcer le Conseil des procureurs dans ce nouveau rôle spécifique, il est proposé que le *Conseil chargé de la gestion des carrières, des mesures d'encouragement professionnel et des questions de déontologie* – l'un des organes établis en vertu de l'article 21(1) du projet de loi, dirigé par le Procureur général – soit subordonné au Conseil des procureurs.
- pour que le Conseil des procureurs puisse garantir la transparence du ministère public, comme l'exige la nouvelle Constitution, le projet de loi doit indiquer expressément comment atteindre cet objectif. Les réponses du Conseil des procureurs au rapport du procureur général doivent être intégrées au rapport du procureur général au Parlement.

B. *Le Conseil supérieur de la justice*

- la terminologie relative aux motifs de cessation des pouvoirs d'un membre du Conseil supérieur de la justice doit être claire et précise ; il convient par conséquent d'éviter toute formulation vague telle que « *exercice inapproprié des fonctions* » (article 48(1)(i)).

Des critères objectifs devraient être fixés plutôt que de définir ce qui est considéré comme un exercice approprié ou inapproprié.

- le Conseil supérieur de la justice doit être un organe indépendant et il ne devrait pas dépendre de la Conférence des juges. Si sa responsabilité devant lui se limite à une obligation de faire rapport, cela doit être indiqué plus clairement dans la loi.

56. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dont elles pourraient avoir besoin sur ces questions.