



Strasbourg, le 8 octobre 2020

CDL-AD(2020)021

Avis n° 1001/2020

Or. angl.

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

GEORGIE

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE
SUR LES AMENDEMENTS PORTANT SUR LA LOI ORGANIQUE SUR
LES TRIBUNAUX DE DROIT COMMUN**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 124^e session plénière en ligne
(8-9 octobre 2020)**

sur la base des commentaires de

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

Avis co-financé
par l'Union européenne



I. Introduction

1. Par lettre du 22 septembre 2020, le Parlement de Géorgie a demandé un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi organique sur les amendement portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun (CDL-REF(2020)069).

2. M. Yavuz Atar, M. Richard Barrett, M. Nicolae Esanu, M. Jørgen Steen Sørensen et M. Mats Melin (expert, ancien membre du CCJE) ont été les rapporteurs de cet avis.

3. En raison de la situation sanitaire due à la pandémie de Covid-19 et du très court laps de temps disponible pour préparer cet avis, une visite en Géorgie n'a pas pu être organisée. C'est pourquoi, le 30 septembre 2020, une série de réunions virtuelles a été organisée à la place de la visite avec (par ordre chronologique) : le Conseil supérieur de la Justice, des ONG, l'opposition parlementaire, la majorité parlementaire et le Défenseur public adjoint.

4. Le Secrétariat et les rapporteurs ont été informés le 30 septembre 2020 que le Parlement géorgien avait adopté, en troisième et dernière lecture, le projet de loi organique sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise du le projet de loi organique sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun (ci-après, "le projet d'amendements"). Il est possible que la traduction ne reflète pas exactement la version originale sur tous les points.

6. Le présent avis a été examiné par les membres de la Commission dans le cadre d'une procédure écrite remplaçant les réunions de la sous-commission et, à la suite d'un échange de vues avec M. Archil Talakvadze, Président du Parlement de Géorgie, et a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 124^e session plénière en ligne (8-9 octobre 2020).

II. Contexte

7. Le 16 avril 2019, suite à une demande d'avis urgent formulée par le président du Parlement de l'époque le 11 mars 2019, la Commission de Venise a émis un avis urgent sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême de Géorgie.¹ L'avis urgent a ensuite été approuvé par la Commission de Venise lors de sa 119^e session plénière, les 21 et 22 juin 2019.

8. L'avis urgent se félicite des modifications apportées aux dispositions relatives à la sélection et à la nomination des juges de la Cour suprême de Géorgie, mais formule les principales recommandations suivantes :²

- a. *Les critères d'admissibilité devraient prévoir une condition d'âge plus élevée et mettre davantage l'accent sur l'expérience du candidat ainsi que sur son jugement, son indépendance et sa diversité ;*
- b. *L'exigence que les candidats non-juges aient réussi l'examen d'habilitation judiciaire devrait être reconsidérée car, comme indiqué plus haut, seuls les « spécialistes possédant d'éminentes qualifications dans le domaine du droit » peuvent être candidats non juges à la Cour suprême. Les personnes possédant de telles qualifications ne devraient pas être obligées de passer un examen pour prouver qu'elles sont capables de traiter des questions de droit, ce qui est l'essence même du travail d'une Cour suprême ;*

¹ Commission de Venise, CDL-PI(2019)002-f, Avis urgent sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême de Géorgie.

² Ibid, paragraphes 67 et 68.

- c. *La tenue de scrutins à bulletin secret au sein du Conseil supérieur de la Justice devrait être supprimée ; les informations concernant les qualifications des candidats devraient être rendues publiques et la procédure devrait être fondée sur les critères objectifs servant à l'évaluation des différents candidats, ce qui permettrait de constituer un groupe de candidats répondant à ces critères. Au sein de ce groupe, les candidats doivent être classés en fonction des notes qu'ils ont obtenues au cours de la procédure d'évaluation. Cela permettra de présenter au Parlement une liste des candidats les meilleurs ;*
- d. *Il faut présenter des décisions motivées concernant la sélection et l'exclusion de candidats et prévoir qu'elles peuvent faire l'objet de recours judiciaires (voir article 35⁴ de la loi organique sur les tribunaux de droit commun) ;*
- e. *Tout membre du Conseil supérieur de la Justice qui est candidat aux fonctions de juge à la Cour suprême devrait être dispensé de toutes les procédures relatives à la sélection et à la nomination de ces candidats.*

9. La Commission a formulé les recommandations supplémentaires suivantes :

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

10. Le projet d'amendements a été adopté en première lecture, le 16 septembre 2020, et en deuxième lecture, le 18 septembre 2020.

11. Le 18 septembre 2020, les rapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont publié une déclaration publique, exhortant les autorités géorgiennes à demander un avis de la Commission de Venise sur les amendements proposés avant leur adoption.³

12. Dans leur demande d'avis du 22 septembre 2020, les autorités géorgiennes ont demandé une évaluation de la conformité du projet d'amendements avec les recommandations de la Commission contenues dans l'avis urgent.

13. La Commission était disposée à aider les autorités géorgiennes à réformer le système de nomination des juges de la Cour suprême conformément aux normes européennes et au calendrier national. Toutefois, en raison du temps extrêmement limité dont elle disposait à la suite de la demande d'avis tardive, la Commission ne pouvait que limiter la portée de son analyse du projet d'amendements à l'examen de la question de savoir si ses recommandations antérieures avaient été respectées dans le projet d'amendements examinés.

14. Le 30 septembre 2020, le Secrétariat et les rapporteurs ont été informés, malheureusement, que l'adoption finale de ce projet d'amendements a eu lieu le même jour.

III. Analyse

15. Afin que les meilleurs candidats soient présentés au Parlement, la Commission de Venise avait recommandé de supprimer les décisions à bulletin secret, de publier des informations sur les qualifications des candidats, d'évaluer les candidats sur la base de critères objectifs,

³<https://pace.coe.int/en/news/8013/pace-monitors-urge-georgian-authorities-to-request-venice-commission-opinion-on-changes-to-the-process-for-appointing-supreme-court-judges->

de produire un groupe de candidats adéquats, classés selon les notes obtenues lors de la procédure d'évaluation.

16. Le projet d'amendements supprime l'article 34¹.7 de la loi organique sur les tribunaux de droit commun, qui définit la procédure de vote au scrutin secret, par laquelle le Conseil supérieur de la Justice (ci-après, le "CSJ") sélectionne les candidats au poste de juge de la Cour suprême.

17. La nouvelle procédure de sélection comprend les étapes suivantes :

- *un entretien de chaque candidat lors d'une audition publique (nouvel article 34¹.10) ;*
- *une évaluation de chaque candidat par chaque membre du CSJ selon les critères énoncés à l'article 35¹ (pour les candidats sans expérience judiciaire) et 36⁴ (pour ceux ayant une expérience judiciaire) de la loi organique, accompagnée de la justification écrite de chaque note et de chaque justification d'intégrité ;*
- *la publication sur le site web du CSJ des notes et évaluations de chaque candidat avec le raisonnement correspondant (sans révéler l'identité du membre du CSJ concerné) ; (nouvel article 34¹.11) ;*
- *le vote sur les entretiens et les candidats évalués sur la base des notes, de l'évaluation et des motifs ; des seuils numériques supplémentaires de compétence et d'intégrité sont établis pour que les candidats soient admissibles ; une motivation écrite doit être fournie pour chaque vote ; le décompte des votes lors d'une réunion à huis clos du CSJ ; la publication sur le site web du CSJ de la liste des candidats admis à l'étape suivante ainsi que des motifs des votes, sans divulguer l'identité du membre du CSJ concerné ; (nouvel article 34¹.12) ;*
- *le vote final sur la liste des candidats (le vote d'au moins deux-tiers de l'ensemble des membres du CSJ est nécessaire pour être élu) ; la fourniture d'une motivation écrite pour chaque vote de chaque membre du CSJ ; la publication de la liste et de la motivation sur le site web du CSJ ; (nouvel article 34¹.13) ;*
- *la possibilité pour chaque membre du CSJ d'exprimer un opinion dissidente par écrit, qui est transmise au Parlement et publiée sur le site web du CSJ ;*
- *transmission au Parlement de toutes les informations et documents publiés sur le site internet du CSJ (nouvel article 34¹.14) ;*
- *en cas d'échec de l'élection des nouveaux juges par le Parlement, une nouvelle sélection à partir de la liste des candidats inscrits est effectuée (une seule fois) selon la procédure du paragraphe 13 ; la publication sur le site web du CSJ est prévue selon les mêmes règles ; (nouvel article 34¹.15) ;*
- *la collecte d'informations "crédibles" sur les candidats enregistrés par le CSJ (nouvel article 34².1).*

18. Il convient de souligner ici que la situation de la Géorgie est inhabituelle et exige un très haut niveau de transparence, ce qui n'est pas une norme à laquelle on peut s'attendre dans tous les États. Cela est dû au fait que, dans le passé, le CSJ a eu du mal à établir sa crédibilité dans le système géorgien. La Commission de Venise tient donc à saluer le travail détaillé réalisé pour remanier le processus d'évaluation et de vote afin de supprimer le vote à bulletin secret et d'assurer une plus grande transparence en organisant des entretiens avec les candidats lors d'audiences publiques et en fournissant une motivation écrite pour chaque vote, qui est rendue publique. Ces informations et ces motifs écrits doivent également être transmis au Parlement pour son vote. Cela donne un degré considérable de transparence à la procédure et permet, en principe, de mettre en évidence des motivations déficientes, insuffisantes ou contradictoires pour le classement des candidats adéquats. Les décisions du CSJ seront donc exposées à un certain contrôle public. De l'avis de la Commission, ces amendements vont dans la bonne direction et répondent à la première partie de la recommandation de la Commission selon laquelle "des décisions motivées concernant la sélection et l'exclusion des candidats doivent être produites".

19. Il est vrai que l'on peut s'interroger sur la nécessité même d'un vote du CSJ sur les candidats, une fois que les évaluations ont été faites et que les notes et évaluations sont disponibles, alors que l'évaluation en elle-même devrait suffire à établir un vivier de candidats. Il s'agit toutefois d'un choix du législateur géorgien. Néanmoins, lors de sa série de réunions virtuelles, la délégation de la Commission de Venise a été informée qu'il n'était pas obligatoire pour les membres du CSJ de voter en fonction des notes d'évaluation. Bien que les membres devraient fournir une justification spéciale pour leur écart, c'est un sujet de préoccupation et semble incompatible avec un système d'évaluation basé sur le mérite.

20. La Commission note que l'identité des membres du CSJ en relation avec chaque vote ne sera pas divulguée et que cela les exposerait même à une responsabilité (pénale) (le Secrétariat a été informé que cette disposition avait été modifiée lors de l'adoption du projet d'amendements le 30 septembre 2020 pour devenir une simple "responsabilité" sans préciser si elle est pénale ou autre). Ce n'est que dans le cas où un candidat se plaint d'une décision du CSJ à la Chambre des qualifications de la Cour suprême que les noms des membres du CSJ sont révélés aux membres de la Chambre des qualifications, au candidat et à son représentant ainsi qu'au représentant du CSJ dans cette procédure (et non au grand public).

21. La Commission considère que la divulgation de l'identité des membres et de leurs votes permettrait au public de contrôler le comportement des différents membres du CSJ, renforçant ainsi la confiance du public dans le CSJ en tant qu'organe. Elle aurait également un effet dissuasif sur la prise en compte de facteurs politiques ou autres facteurs non pertinents.

22. Plus important encore, la Commission note qu'en vertu du nouvel article 34³.1, une décision du CSJ peut être contestée pour les motifs suivants :

- a. *Un membre du Conseil supérieur de la Justice a fait preuve de partialité lors du processus de sélection des candidats ;*
- b. *Un membre du Conseil supérieur de la Justice a fait preuve d'une approche discriminatoire lors du processus de sélection du candidat ;*
- c. *Un membre du Conseil supérieur de la Justice a outrepassé les droits que lui confère la loi géorgienne, entraînant ainsi une violation des droits du candidat ou mettant en péril l'indépendance de la justice ;*
- d. *les informations sur lesquelles repose la décision contestée sont essentiellement fausses et le candidat a apporté des preuves pertinentes à cet effet ;*
- e. *le processus de sélection des candidats a été mené en violation de la procédure légale établie, dans une mesure telle qu'il peut affecter essentiellement le résultat final.*

23. Bien qu'il semble possible pour un candidat non retenu de monter un dossier afin de se plaindre pour les motifs d. et e., les motifs a., b. et c. sont très difficiles à argumenter ou à démontrer, si le candidat ne sait pas comment chaque juge a voté et a justifié son vote. La non-divulgation de l'identité des membres du CSJ en rapport avec leur vote semble donc aller à l'encontre de l'objectif de l'article 34³. On pourrait également envisager d'ajouter un autre motif pour contrebalancer le motif c) ci-dessus - notamment si le membre du CSJ ne remplit pas son devoir.

24. L'une des principales recommandations de la Commission (voir recommandation d. au paragraphe 8) était d'introduire la possibilité de faire appel devant un tribunal des décisions du CSJ sur la sélection des candidats à l'élection par le Parlement (voir article 35⁴ de la loi organique sur les tribunaux de droit commun). Pour que cette recommandation soit respectée, et pour permettre aux candidats non retenus de se plaindre sur la base des motifs a., b. et c. de l'article 34³, la Commission de Venise recommande de prévoir la divulgation, avec les votes et les motifs, de l'identité des membres du CSJ qui ont exprimé les votes en question.

25. La Commission a supposé que lorsqu'une plainte est déposée auprès de la Chambre des qualifications de la Cour suprême, la procédure de sélection des candidats au sein du CSJ est suspendue pendant que l'affaire est pendante devant la Cour. Si ce n'est pas le cas selon la législation géorgienne en vigueur, il convient d'envisager l'introduction d'une disposition à cet effet. Dans le cas contraire, les sièges vacants à la Cour pourraient être pourvus par le Parlement au moment où l'affaire est réglée et il n'y aurait donc pas de recours effectif pour le plaignant.

26. La disposition de l'article 34³ qui pose également problème est la suivante : "*Si la Chambre des qualifications de la Cour suprême décide d'annuler une décision du Conseil supérieur de la Justice et de renvoyer l'affaire au Conseil pour un examen de novo, le Conseil, tout en tenant compte de la décision de la Chambre des qualifications, réexaminera la question de la nomination du candidat au Parlement pour l'élection à la Cour suprême et prendra une nouvelle décision, soit de présenter le candidat, soit de refuser la nomination. Une deuxième décision du Conseil supérieur de la Justice refusant de présenter un candidat au Parlement pour l'élection à la Cour suprême ne peut plus faire l'objet d'un recours*".

27. Cette disposition donne à la CSJ le pouvoir discrétionnaire de réitérer une décision qui a été annulée par la chambre des qualifications, sans possibilité de faire appel de cette deuxième décision. La Commission note que la même composition du CSJ sera habilitée à décider de maintenir sa décision initialement erronée, même si l'un de ses membres a fait preuve de partialité à l'égard d'un candidat, ou a exercé une discrimination à l'encontre d'un candidat, ou a violé les droits d'un candidat, ou a mis en péril l'indépendance judiciaire, ou si la décision était fondée sur de fausses informations. Par conséquent, la Commission recommande que, pour que sa recommandation sous d. au paragraphe 19 ci-dessus soit respectée, la deuxième décision du CSJ soit également ouverte à un second et dernier recours devant la Chambre des qualifications de la Cour suprême. Il pourrait être envisagé de modifier la composition du CSJ pour la deuxième décision - en excluant les membres qui ont été jugés partiaux ou pour d'autres raisons prévues par le nouvel article 34³.1 a)-e) par la Chambre des qualifications de la Cour suprême.

28. En ce qui concerne l'entretien des candidats (nouvel article 34¹.10), bien qu'une loi organique ne doive pas être surchargée (par exemple en précisant la durée des entretiens, les questions, etc.), afin de garantir que tous les candidats soient traités de manière juste et équitable, la Commission recommande de faire référence à la nécessité d'un traitement égal des candidats en suivant des entretiens standardisés.

29. En ce qui concerne le vote final sur la liste des candidats, la Commission souligne qu'un seuil élevé a été introduit (deux-tiers de tous les membres du CSJ). Cela pourrait conduire à devoir trouver un compromis en choisissant des candidats qui ont obtenu de faibles scores. Cela peut avoir un effet négatif sur la crédibilité du pouvoir judiciaire à long terme. La Commission réitère en outre sa recommandation d'envisager un mécanisme antiblocage.

30. En ce qui concerne les recommandations sous a. du paragraphe 8 ci-dessus, il ne semble pas qu'elles aient été prises en compte, car les critères d'éligibilité n'ont pas été modifiés, et une exemption de la nécessité de passer un examen judiciaire n'a pas été introduite pour les candidats non-juges dans le nouvel article 34¹.11.

31. Les recommandations b, e et f des paragraphes 8 et 9 ci-dessus ont été prises en compte par un amendement législatif promulgué le 1^{er} mai 2019.

32. La recommandation g. n'est pas traitée par le projet d'amendements.

IV. Conclusion

33. En ce qui concerne la recommandation selon laquelle « *la tenue de scrutins à bulletin secret au sein du Conseil supérieur de la Justice devrait être supprimée ; les informations concernant les qualifications des candidats devraient être rendues publiques et la procédure devrait être fondée sur les critères objectifs servant à l'évaluation des différents candidats, ce qui permettrait de constituer un groupe de candidats répondant à ces critères. Au sein de ce groupe, les candidats doivent être classés en fonction des notes qu'ils ont obtenues au cours de la procédure d'évaluation. Cela permettra de présenter au Parlement une liste des candidats les meilleurs* » et la recommandation selon laquelle « *des décisions motivées concernant la sélection et l'exclusion de candidats doivent être produites* », le projet d'amendements va dans la bonne direction en supprimant le vote au scrutin à bulletin secret et en prévoyant que chaque vote doit être accompagné d'un argumentaire écrit qui est rendu public.

34. Pour répondre à l'autre recommandation de la Commission « *de prévoir un recours judiciaire* » contre les décisions du CSJ de ne pas sélectionner un candidat juge, il est en outre nécessaire de :

- Prévoir la divulgation, avec le vote et le raisonnement, de l'identité du membre du CSJ qui a voté ;
- Permettre un deuxième et dernier recours devant la Chambre des qualifications de la Cour suprême contre la deuxième décision du CSJ.

35. La recommandation selon laquelle « *L'exigence que les candidats non-juges aient réussi l'examen d'habilitation judiciaire devrait être reconsidérée car, [...], seuls les « spécialistes possédant d'éminentes qualifications dans le domaine du droit » peuvent être candidats non juges à la Cour suprême. Les personnes possédant de telles qualifications ne devraient pas être obligées de passer un examen pour prouver qu'elles sont capables de traiter des questions de droit, ce qui est l'essence même du travail d'une Cour suprême* » ; la recommandation selon laquelle « *Tout membre du Conseil supérieur de la Justice qui est candidat aux fonctions de juge à la Cour suprême devrait être dispensé de toutes les procédures relatives à la sélection et à la nomination de ces candidats* » et la recommandation selon laquelle « *La procédure de nomination d'un juge de la Cour suprême devrait être engagée avant la fin de son mandat afin de faire en sorte que la Cour suprême ne manque pas de juges* » ont été prises en compte par un amendement législatif promulgué le 1^{er} mai 2019.

36. L'autre recommandation formulée dans l'avis urgent de juin 2019 ne semble pas être reflétée dans ce projet d'amendements et reste à traiter.

37. La Commission de Venise regrette que le projet d'amendements ait été adopté en troisième et dernière lecture le 30 septembre 2020, mais reste à la disposition des autorités géorgiennes pour une aide supplémentaire à ce sujet.