



Strasbourg - Varsovie, 7 juillet 2015

**CDL-PI(2015)014**  
Or. angl.

**Avis 811/2015 de la Commission de Venise**  
**Avis CRIM-GEO/272/2015 du BIDDH**

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPÉENS**  
**(CCPE)**

**BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME**  
**DE L'OSCE (OSCE/BIDDH)**

**AVIS CONJOINT PRÉLIMINAIRE**

**SUR LE PROJET DE MODIFICATION DE LA LOI**  
**SUR LE MINISTÈRE PUBLIC**

**DE GÉORGIE**

**Sur la base des observations de :**

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)**  
**M. Nicolae ESANU (membre, République de Moldova)**  
**M. Sergiy KIVALOV (membre, Ukraine)**  
**M. Oleksandr BANCHUK (expert, OSCE/BIDDH)**  
**M. Cédric VISART DE BOCARMÉ (membre, CCPE)**  
**M. Han MORAAL (membre, CCPE)**  
**M. Jose SANTOS PAIS, (membre, CCPE)**  
**M. Peter POLT (membre, CCPE)**

**Table des matières**

I.	INTRODUCTION .....	3
II.	PORTÉE DE L'AVIS CONJOINT .....	3
III.	RÉSUMÉ .....	4
IV.	ANALYSE.....	4
A.	Contexte .....	4
B.	Normes existantes.....	5
C.	Nomination du Procureur général .....	6
D.	Compétences et composition du Conseil des procureurs .....	9
1.	Réduire le rôle dominant du ministère de la Justice .....	10
2.	Membres du Conseil élus par le Parlement .....	11
3.	Membres élus par la Conférence des procureurs de Géorgie .....	14
E.	Statut des membres du Conseil des procureurs .....	15
F.	Le Procureur spécial et la nature de ses « enquêtes » dans l'article 92 .....	16
G.	Procédure de destitution anticipée du Procureur général de ses fonctions .....	18
H.	Dispositions transitoires .....	20
I.	Points divers .....	20

## I. INTRODUCTION

1. M. Alexander Baramidze, Premier Adjoint du Ministre de la Justice de Géorgie, a demandé le 21 mai 2015 à la Commission de Venise, au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) et à la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe un avis sur un projet de loi portant modification de la loi sur le ministère public de Géorgie (CDL-REF(2015)008), ci-après désigné par « le projet de loi ». M. Baramidze a indiqué à la Commission de Venise que le Parlement de Géorgie examinerait le projet de loi avant les vacances d'été. Eu égard à l'urgence de l'affaire, la Commission de Venise a autorisé à sa 103<sup>e</sup> session plénière les rapporteurs à transmettre l'avis conjoint préliminaire aux autorités géorgiennes dès le début du mois de juillet 2015, avant la session plénière suivante d'octobre 2015.

2. MM. Richard Barrett, Nicolae Esanu et Sergiy Kivalov (membres de la Commission de Venise) ont été rapporteurs pour la Commission de Venise ; M. Oleksandr Banchuk a participé à la préparation de l'avis pour l'OSCE/BIDDH, et MM. Cedric Visart de Bocarmé, Han Moraal, Jose Santos Pais et Peter Polt pour le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), qui représentait la DGI.

3. Les rapporteurs de la Commission de Venise, les membres du CCPE et le représentant de l'OSCE/BIDDH ont retrouvé le 20 juin 2015 à Venise des représentants des autorités géorgiennes, de plusieurs ONG et d'autres parties prenantes pour examiner le projet de loi. La Commission de Venise, le CCPE/DGI et l'OSCE/BIDDH remercient leurs interlocuteurs géorgiens de leur participation à cette rencontre.

*4. Le présent avis conjoint a été transmis aux autorités géorgiennes à titre d'avis préliminaire et publié le 7 juillet 2015. Il a ensuite été approuvé par la Commission de Venise à sa ... session plénière (Venise, ...).*

## II. PORTÉE DE L'AVIS CONJOINT

5. Le présent avis conjoint ne porte que sur le projet de loi soumis pour examen et sur les parties de la loi existante relatives au ministère public que le projet doit modifier. Il ne constitue donc pas une analyse complète et exhaustive du ministère public de Géorgie.

6. Dans un souci de brièveté, il s'attarde plus longuement sur les points problématiques que sur les aspects positifs du projet de loi. Ses recommandations se fondent sur les normes internationales relatives aux droits de l'homme et à l'Etat de droit, ainsi que sur les bonnes pratiques adoptées dans d'autres pays des régions couvertes par le Conseil de l'Europe et l'OSCE. Le cas échéant, elles reprennent des recommandations figurant dans des avis et rapports antérieurs de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise.

7. Les traductions officielles en langue anglaise des textes sur lesquels porte le présent avis ont été fournies par les autorités géorgiennes. Des erreurs n'en restent pas moins possibles.

8. Le présent avis ne préjuge en rien d'éventuelles recommandations ou observations que pourraient souhaiter formuler la Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH ou le CCPE/DGI dans le futur sur la législation examinée ici ou tout autre texte connexe.

### III. RÉSUMÉ

9. La Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI approuvent l'axe général de la réforme du ministère public. Ils invitent les autorités géorgiennes à poursuivre dans la même direction, à la lumière des recommandations formulées dans le présent avis. Observant toutefois que la réforme proposée ne réalise pas pleinement l'objectif déclaré de dépolitisation du ministère public, ils émettent les recommandations ci-dessous.

- A. Les critères de nomination du Procureur général devraient être clairs, et fondés sur des qualifications et une expérience spécifiées dans le projet de loi ; il serait préférable que le ministre de la Justice propose plusieurs candidats au Conseil des procureurs, après consultation formelle d'acteurs extérieurs indépendants.
- B. La sélection des membres du Conseil élus par le Parlement devrait être plus transparente. Une possibilité serait que les titulaires de certaines fonctions entrent d'office au Conseil. Une autre serait de confier la nomination à un ou plusieurs organes non rattachés au ministère de la Justice et au Conseil des procureurs. Parmi les membres élus par le Parlement devraient figurer soit des membres élus à la majorité qualifiée du Parlement, soit des membres choisis par l'opposition (système de quotas). Il serait souhaitable que le président du Conseil des procureurs soit élu par le Conseil lui-même plutôt que cette fonction aille automatiquement au ministre de la Justice.
- C. Le soin de nommer les candidats procureurs du Conseil ne devrait pas être exclusivement confié à des titulaires de hautes fonctions au sein du ministère public ; il serait souhaitable de passer par une procédure de sélection ouverte, ou alors par une forme quelconque de nomination entre pairs (procureur de tous niveaux).
- D. Le projet de loi doit impérativement contenir des garanties suffisantes de l'indépendance du Conseil ; il est par exemple recommandé que ce dernier puisse décider de la révocation anticipée de ses membres procureurs.
- E. Le projet de loi devrait préciser clairement le statut et le cas échéant les pouvoirs coercitives dont dispose le Procureur spécial, et les rapports entre son enquête et toute procédure pénale qui pourrait être ouverte contre le Procureur général en vertu du Code de procédure pénale. La nomination du Procureur spécial et l'approbation de son rapport devraient se décider à la majorité simple du Conseil, et la transmission du rapport au Parlement ne devrait pas nécessiter l'accord du gouvernement.

### IV. ANALYSE

#### A. Contexte

10. Dans la législation actuelle, le Premier ministre nomme et révoque le Procureur général sur proposition du ministre de la Justice (deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 9 de la loi sur le ministère public). La Géorgie appartient donc au groupe relativement restreint de pays de la région couverte par le Conseil de l'Europe et l'OSCE dans lesquels le ministère public fait partie de l'exécutif et est rattaché au ministère de la Justice (comme en Autriche, au Danemark, en Allemagne et aux Pays-Bas, par exemple)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article 81-4 de la Constitution géorgienne dit que les organes du ministère public sont rattachés au système du ministère de la Justice, que ce dernier assure la gestion générale de leur fonctionnement, et que les compétences et activités du ministère public sont définies dans la loi.

11. L'un des grands objectifs de la réforme proposée est de créer un organisme spécial (le Conseil des procureurs) appelé à jouer un rôle important dans la nomination et la révocation du Procureur général. La moitié environ des membres de ce conseil serait élue par les procureurs parmi leurs pairs. Un autre organe est créé en vue de l'élection de ces membres (la Conférence des procureurs) qui représente l'ensemble des procureurs de Géorgie. Le projet de loi institue en outre la fonction de Procureur spécial (*ad hoc*), dont la seule attribution est, dans le cas où le Procureur général est soupçonné d'avoir commis un crime, de mener une enquête qui pourrait conduire à sa révocation.

12. Le Premier Adjoint du Ministre de la Justice a indiqué dans sa demande d'avis que le projet de modification de la loi vise surtout à dépolitiser complètement le ministère public en Géorgie. Ce même objectif figure parmi les points prioritaires des discussions actuelles sur la libéralisation des visas entre la Commission européenne et les autorités géorgiennes. Le paragraphe 2.3.1.3 du troisième rapport intermédiaire sur la mise en œuvre par la Géorgie du plan d'action relatif à la libéralisation des visas (prévenir et combattre la corruption) recommande que le Procureur général soit nommé et révoqué au mérite, de façon ouverte, objective et transparente, sans ingérence des pouvoirs politiques. La Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI ont examiné la réforme proposée à la lumière de cet objectif. Ils ont aussi tenu compte de la situation particulière de la Géorgie, que décrivait par exemple le Conseiller spécial de l'UE sur la réforme constitutionnelle et juridique et les droits de l'homme en Géorgie, M. Thomas Hammarger, dans son rapport de 2013 intitulé « la Géorgie en transition »<sup>2</sup>.

13. Lors de la rencontre de juin 2015, les autorités géorgiennes ont affirmé à la Commission de Venise, à l'OSCE/BIDDH et au CCPE/DGI que ce projet de loi n'est que la première phase d'une réforme complète du ministère public, et que la deuxième phase a commencé ; la Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI ne disposent que de très peu d'informations à son sujet, mais encouragent vivement les autorités géorgiennes à poursuivre ces réformes.

## **B. Normes existantes**

14. Dans son rapport de 2010<sup>3</sup> sur le ministère public, la Commission de Venise constatait qu'il existe une grande diversité de modèles en Europe et dans le monde<sup>4</sup>. Plusieurs documents internationaux traitent de cette question, comme les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet (1990) des Nations Unies, et les Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs et poursuivants (1999) de l'Association internationale des procureurs et poursuivants<sup>5</sup>. Des engagements majeurs pris dans le cadre de l'OSCE (dans le document de Copenhague de 1990<sup>6</sup>, par exemple) concernent aussi les pouvoirs et le mandat du ministère public. Mais

---

<sup>2</sup> Consultable à

[http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/virtual\\_library/cooperation\\_sectors/georgia\\_in\\_transition-hammarberg.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/virtual_library/cooperation_sectors/georgia_in_transition-hammarberg.pdf)

<sup>3</sup> CDL-AD(2010)040, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public (3 janvier 2011),

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-f)

<sup>4</sup> Voir également Recommandation Rec(2000)19, exposé des motifs, p.11

<sup>5</sup> Pour une liste de normes européennes, se reporter à l'annexe de l'avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE\(2014\)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=DBC8F2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE(2014)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=DBC8F2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

<sup>6</sup> Qui prévoit notamment que « les règles relatives à la procédure pénale comporteront une définition claire des compétences concernant les poursuites et les actes les précédant et les accompagnant ». Voir également OSCE, document de Copenhague (1990), paragraphe 5.14.

les schémas institutionnels du ministère public, ses structures internes et ses rapports avec d'autres organes de l'Etat sont rarement précisés. Lorsque des principes institutionnels sont formulés, ils le sont délibérément sans grande précision, de sorte que chaque Etat dispose d'une large marge d'appréciation dans leur mise en œuvre.

15. Il existe toutefois des normes et recommandations plus détaillées. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe demande par exemple aux Etats membres que « les membres du ministère public puissent remplir leur mission sans ingérence injustifiée »<sup>7</sup>. La Charte de Rome, adoptée par le CCPE en 2014, affirme les principes d'indépendance et d'autonomie des procureurs, et le CCPE soutient la tendance générale à une plus grande indépendance du ministère public<sup>8</sup>, qui s'observe dans de nombreux pays membres du Conseil de l'Europe, surtout pour ce qui est des décisions prises par le parquet dans des affaires pénales. Le rapport de la Commission de Venise sur le ministère public note également « une tendance générale à un ministère public plus indépendant plutôt qu'un ministère public subordonné ou lié à l'exécutif »<sup>9</sup>. La Commission de Venise observe par ailleurs que « dans certains pays, la subordination du ministère public à l'exécutif est plus une question de principe qu'une réalité, au sens où l'exécutif est en fait particulièrement soucieux de ne pas intervenir dans les affaires individuelles ». Cela dit, cette tendance générale au renforcement de l'indépendance du ministère public n'a pas encore débouché sur une règle impérative uniformément appliquée dans toute l'Europe<sup>10</sup>.

16. La Commission de Venise a loué par le passé les systèmes dans lesquels le mode de nomination des procureurs « permet d'éviter des nominations politiques unilatérales », et où plusieurs autorités et organes de l'Etat participent à la nomination et recherchent le consensus sur les candidats. Le pouvoir de désigner des candidats doit être clairement défini, et il conviendrait de consulter des personnes compétentes, comme des représentants de la communauté juridique (dont les procureurs) et de la société civile sur les qualifications professionnelles des candidats<sup>11</sup>. Les rapports au sein du ministère public devraient répondre à une réglementation claire, transparente et équilibrée (principe XIV de la Charte de Rome). Le recrutement, la carrière et la révocation des procureurs devraient être définis par la loi et fondés sur des critères transparents et objectifs, conformément à des procédures impartiales excluant toute discrimination (notamment sur le sexe) et pouvant être soumises à un contrôle indépendant et impartial (voir principe XII de la Charte de Rome, et point 5 a), b), e) et f) de la recommandation du Comité des Ministres citée ci-dessus).

### C. Nomination du Procureur général

17. L'article 1 du projet de loi ajoute au texte actuel un nouvel article 9<sup>1</sup> qui complexifie un peu la procédure de nomination du Procureur général : la candidature soumise par le ministre de la Justice (paragraphe 1 de l'article 9<sup>1</sup>) doit être approuvée par le Conseil des procureurs à la majorité des deux tiers (paragraphe 2 de l'article 9<sup>1</sup>). Le gouvernement donne ensuite son approbation (paragraphe 3 de l'article 9<sup>1</sup>), avant que le candidat ne soit élu par le Parlement à la majorité simple (paragraphe 5 de l'article 9<sup>1</sup>).

18. Dans l'évaluation des modèles de nomination du Procureur général, la Commission de Venise a toujours cherché à arbitrer au plus juste entre l'exigence de *légitimité démocratique* de la nomination et l'impératif de *dépolitisation*<sup>12</sup>. Un mode de nomination qui implique le

<sup>7</sup> CM Recommandation Rec(2000)19, point 11.

<sup>8</sup> Voir note explicative de la Charte de Rome, p. 47 (Avis n°9 (2014) du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, « Charte de Rome »)

<sup>9</sup> Citée ci-dessus, paragraphe 26

<sup>10</sup> Voir note explicative de la Charte de Rome, p. 47; voir également rapport sur le ministère public cité ci-dessus, CDL-AD(2010)040, paragraphe 24.

<sup>11</sup> CDL-AD(2010)040, rapport sur le ministère public cité ci-dessus, paragraphe 32.

<sup>12</sup> La Commission de Venise écrivait déjà en 1995 : « Il importe que la méthode de sélection du Procureur général soit telle que cette fonction bénéficie de la confiance du public et du respect des autres membres du

pouvoir exécutif et/ou législatif a l'avantage de conférer une légitimité démocratique à la nomination du chef du ministère public. Mais dans le cas présent, la réduction du risque de politisation du ministère public justifierait des garde-fous supplémentaires.

19. La création du Conseil des procureurs, appelé à jouer un rôle essentiel dans la nomination du Procureur général, met en place l'un des instruments modernes les plus efficaces de réalisation de cet objectif. Le nouveau système de nomination proposé par le projet de loi représente donc une avancée manifeste par rapport à la situation actuelle. De plus, le mandat non renouvelable de six ans que propose le projet de modification de l'article 9<sup>1</sup> est tout à fait bénéfique, car il renforce l'autonomie et l'impartialité du titulaire de la fonction. Cependant, le nouveau dispositif n'est pas encore suffisamment équilibré, l'élément politique y reste dominant.

20. Les organes politiques participent à plusieurs niveaux à la nomination du Procureur général. Ils sont représentés au Conseil des procureurs : le ministre de la Justice, qui fait partie du gouvernement et représente la majorité parlementaire, en est membre d'office et le préside, et quatre autres membres (sur neuf au total) sont élus par le Parlement à la majorité simple. Le gouvernement et le Parlement valident en outre, toujours à la majorité simple, la décision prise par le Conseil des procureurs sur la nomination du candidat proposé par le ministre de la Justice. Ce dernier intervient par ailleurs en premier en désignant le candidat.

21. En définitive, le gouvernement et la majorité parlementaire jouent un rôle très important à toutes les étapes du processus. Aux yeux de la Commission de Venise, de l'OSCE/BIDDH et du CCPE/DGI, si la réforme a pour but de dépolitiser *complètement* (c'est nous qui soulignons) le ministère public, comme l'a déclaré le Premier Adjoint du Ministre de la Justice de Géorgie dans sa lettre, une procédure repensée devrait donner une moindre influence au gouvernement et à la majorité parlementaire. Il y aurait plusieurs façons de le faire.

22. L'une serait que le Procureur général soit élu par le Parlement à la *majorité qualifiée*. Cette solution garantirait une assise politique aussi large que possible à la personne portée aux fonctions de Procureur général. Mais les rapporteurs observent que dans d'autres domaines du droit, l'exigence de la majorité des deux tiers a provoqué par le passé des blocages politiques en Géorgie. Une élection à la majorité qualifiée ne fonctionnerait donc dans la pratique que si elle est assortie d'un mécanisme antiblocage qui motiverait la majorité et l'opposition parlementaires à accepter un compromis raisonnable (ou plutôt, qui contiendrait des éléments les poussant à prévenir les situations dans lesquelles la recherche du compromis devient impossible). Une solution possible, en cas de blocage, serait de remettre le soin de trancher à un acteur institutionnel, comme le président de la Cour constitutionnelle ou une autre personnalité ou organe neutre.

23. Cela dit, le recours à l'élection du Procureur général à la majorité qualifiée du Parlement serait peut-être superflue si le Conseil des procureurs jouissait d'une indépendance qui le mette à l'abri des ingérences politiques excessives, et si plusieurs autres garanties étaient prévues. De tels mécanismes pourraient faire contrepoids à l'élection du Procureur général à la majorité simple.

---

système judiciaire et des professions juridiques. Il s'agit donc de faire intervenir dans ce processus de sélection une composante non politique, celle de spécialistes. Il est toutefois compréhensible qu'un Gouvernement souhaite exercer un certain contrôle sur cette nomination, compte tenu de l'importance de l'accusation pour le bon fonctionnement et l'efficacité de l'Etat, et qu'il soit peu désireux d'accorder à un autre organe, quelque distingué qu'il soit, carte blanche dans le processus de sélection. » CDL(1995)073rev, avis sur les principes directeurs de la nouvelle Constitution de la République de Hongrie adopté à la 25<sup>e</sup> réunion plénière de la Commission, Venise, 24 - 25 novembre 1995, chapitre 11, p. 6 – 7.

24. La composition du Conseil des procureurs sera abordée à la section D. Les paragraphes qui suivent présentent d'autres garanties susceptibles d'équilibrer convenablement les éléments politiques et non politiques dans le processus de nomination.

25. Tout d'abord, le projet de loi donne au ministre de la Justice un droit discrétionnaire dans la désignation du candidat, car il n'a aucune règle de sélection à suivre, ni aucune obligation de motiver son choix. Il conviendrait de remplacer ce dispositif par une procédure plus ouverte et plus transparente. La Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI observent que l'article 81<sup>4</sup> de la Constitution géorgienne intègre le ministère public dans le ministère de la Justice, ce qui peut être interprété comme voulant dire que le ministre de la Justice joue un certain rôle dans la nomination du Procureur général. Or l'article 81<sup>4</sup> ne précise pas la nature ni le degré de l'influence du ministre dans la procédure. La Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI estiment que les pouvoirs du ministre de la Justice sont excessifs en ce qui concerne la désignation des candidats aux fonctions de Procureur général, et qu'il conviendrait donc de revenir sur ce point.

26. La désignation du candidat devrait se fonder sur les qualifications et l'expérience objectives de la personne, selon de clairs critères définis dans la loi. Il ne suffit pas de requérir d'un candidat à des fonctions aussi hautes qu'il possède les qualifications généralement exigées pour toute fonction au sein du ministère public : les pouvoirs du Procureur général appellent des compétences et une expérience spéciales<sup>13</sup>. En définissant ces exigences de qualifications, les autorités géorgiennes devraient envisager la possibilité d'ouvrir l'accès aux fonctions de Procureur général à des juristes – même extérieurs au ministère public – présentant des qualifications et une expérience professionnelles très solides<sup>14</sup>.

27. Les mêmes observations valent pour les qualifications exigées lors de la sélection du Procureur spécial, et définies au paragraphe 5 du nouvel article 8<sup>3</sup> (ajouté par l'article 1 du projet de loi). Cette disposition veut que le candidat soit un ancien juge, un ancien procureur ou un ancien enquêteur possédant une formation supérieure et au moins cinq ans d'exercice des fonctions de juge, de procureur ou d'enquêteur. On peut toutefois se demander si un enquêteur – souvent un agent débutant dans le système – devrait bien être admis à devenir Procureur spécial, eu égard à l'importance de sa mission. Il faudrait plutôt chercher quelqu'un possédant des qualifications équivalentes à celles du Procureur général, de façon à ne pas créer de déséquilibre sensible entre les deux fonctions sur le plan professionnel. Celle de Procureur spécial devrait aussi être ouverte à des juristes professionnels qui ne viendraient pas nécessairement d'organismes d'application de la loi ou de la justice.

28. Dans un souci d'ouverture et de transparence du processus de nomination, la Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI recommandent que le ministre de la Justice ne propose pas un seul, mais *plusieurs candidats* aux fonctions de Procureur général, et que le Conseil des procureurs en retienne un. Le projet de loi devrait préciser que les candidats proposés au Conseil sont sélectionnés par le ministre à l'issue d'une consultation formelle d'acteurs extérieurs indépendants, comme le Barreau, le Conseil supérieur de la magistrature, la société civile et entités similaires<sup>15</sup>. La liste des candidats

---

<sup>13</sup> Les autorités géorgiennes ont indiqué aux rapporteurs que le vivier de candidats potentiels à cette fonction n'est pas très grand en Géorgie. Cet argument se comprend, mais n'exclut pas que la loi fixe des critères de sélection plus stricts que pour les procureurs ordinaires.

<sup>14</sup> Pour plus ample information sur les qualifications exigées, voir CDL-AD(2013)025, avis conjoint relatif au projet de loi sur le Bureau du Procureur de l'Ukraine, paragraphe 118; voir également CDL-AD(2015)002, avis final concernant le projet de loi révisée sur le bureau spécial du ministère public du Monténégro, paragraphes 34 et 36.

<sup>15</sup> Il faudrait en outre que la décision du ministre de la Justice soit solidement motivée, et se fonde sur les qualifications et l'expérience des candidats proposés par le Conseil des procureurs. Cet impératif de solide justification doit accompagner l'ensemble de la procédure, et valoir aussi pour le gouvernement et le Parlement. Il faut en outre laisser suffisamment de temps au ministre pour préparer la liste des candidats, et à la société



désignés par le ministre devrait aussi respecter dûment l'impératif d'équilibre entre les sexes.

29. Si les conditions ci-dessus sont remplies, le ministre continuera de jouer un rôle de premier plan dans la désignation, mais la transparence de la procédure de nomination montrera en même temps à la population que les candidats à un poste d'une telle importance sont sélectionnés sur la base de leurs compétences et de leur expérience, et non pas de leur affiliation politique.

30. De plus, la Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI estiment que la procédure de nomination du Procureur général envisagée dans le projet de loi associe un nombre excessif d'organes à la décision. On ne voit pas très bien, en particulier, pourquoi le gouvernement – dont fait partie le ministre de la Justice – devrait valider un candidat déjà désigné par le ministre et approuvé par le Conseil des procureurs. La Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI jugent que l'exécutif exerce sans cela une influence suffisante à la phase de désignation par le ministre ; le consentement additionnel du gouvernement que prévoient les paragraphes 3 et 4 de l'article 9<sup>1</sup> semble donc ajouter un filtre inutile dans le processus.

31. Une autre solution consisterait à confier la désignation des candidats aux fonctions de Procureur général aux membres du Conseil des procureurs, le cas échéant selon un système largement ouvert à la concurrence. Le Conseil des procureurs enverrait la liste des candidats qu'il retient au ministre, ce dernier recommandant alors ceux qu'il juge les meilleurs au Parlement.

#### **D. Compétences et composition du Conseil des procureurs**

32. La grande nouveauté qu'apporte l'article 1 du projet de loi est la création du Conseil des procureurs (nouvel article 8<sup>1</sup>), une mesure de dépolitisation du ministère public dont il faut se féliciter. Trait important : le Conseil est un organe *mixte* réunissant des députés, des procureurs, des membres de la société civile et des agents du gouvernement. Cela dit, il serait nécessaire de modifier le dispositif institutionnel proposé pour garantir sa neutralité.

33. Tout d'abord, le projet de loi devrait clairement affirmer l'indépendance du nouveau conseil et de ses membres. Le paragraphe 1 de l'article 8<sup>1</sup> dit que le Conseil des procureurs est créé au sein du ministère de la Justice ; son sens n'est toutefois pas tout à fait clair. La disposition pourrait signifier que le Conseil s'insère dans la structure du ministère de la Justice, auquel cas elle serait difficilement compatible avec le but de la création du Conseil : la dépolitisation et l'indépendance du ministère public par rapport au pouvoir exécutif (dont le ministère de la Justice) et législatif. En effet, ce but devient irréalisable dès lors que le Conseil fait partie intégrante de l'exécutif.

34. La question suivante porte sur la composition du Conseil. Si le Procureur général est élu et révoqué par le Parlement à la majorité simple (paragraphe 4 de l'article 9<sup>1</sup> et paragraphe 12 de l'article 9<sup>2</sup>), il devient d'autant plus important que le Conseil des procureurs possède un *élément non politique suffisant* pour que la majorité parlementaire ne puisse pas y imposer sa volonté.

---

civile et aux autres acteurs concernés pour proposer d'autres candidats éventuels. Dans un souci de continuité, il est recommandé de prévoir un délai raisonnable de déclenchement de la procédure de désignation d'un nouveau Procureur général après la révocation inattendue, la démission, le décès ou tout autre incapacité du Procureur général en place. Le projet de loi pourrait préciser que si ce dernier quitte ses fonctions à l'expiration de son mandat, la procédure de nomination d'un nouveau Procureur général doit commencer avant même la fin du mandat du Procureur général sortant.

35. Un nombre notable de sièges du Conseil va à des procureurs élus par leurs pairs (quatre sur neuf), ce qui est une bonne chose<sup>16</sup> ; dans certains systèmes, les procureurs sont même parfois majoritaires dans les organes de ce type. Dans l'un de ses avis antérieurs, la Commission de Venise observait que « l'équilibre proposé au sein du Conseil, avec une légère majorité de procureurs, mais une minorité notable de juristes éminents, paraît également convenable »<sup>17</sup>. Elle soulignait toutefois que le Conseil « ne peut être un instrument d'autonomie politique pure, mais [...] tire sa propre légitimité démocratique de l'élection d'au moins une partie de ses membres par le Parlement »<sup>18</sup>. Si les proportions de membres procureurs et non-procureurs au sein du Conseil sont préservées, il faudrait prévoir d'autres garanties de neutralité politique. Trois trains de mesures pourraient permettre de réaliser cet objectif.

### **1. Réduire le rôle dominant du ministère de la Justice**

36. Le Ministre de la Justice occupe une position de force au sein du Conseil des procureurs. Il possède en particulier les attributions suivantes :

- Il préside d'office les réunions du Conseil (article 8<sup>1</sup>, paragraphe 2a) ;
- il peut convoquer des réunions extraordinaires du Conseil (article 8<sup>1</sup>, paragraphe 8) ;
- il désigne le candidat aux fonctions de Procureur général (article 9<sup>1</sup>, paragraphe 1) et vote la décision d'approbation en sa qualité de membre du Conseil des procureurs ;
- il fournit des ressources au Procureur spécial pour lui permettre de mener son enquête en cas de faute présumée du Procureur général (article 8<sup>3</sup>, paragraphe 4).

37. La Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI ont déjà recommandé (chapitre C, paragraphes 25 sqq.) que soit modifiée la disposition (paragraphe 1 de l'article 9<sup>1</sup>) qui charge le ministre de désigner les candidats.

38. Il serait également souhaitable de revenir sur d'autres pouvoirs du ministre au sein du Conseil des procureurs. Sa présence d'office pourrait s'expliquer par l'article 81<sup>4</sup> de la Constitution de Géorgie, qui rattache le ministère public à son ministère. Mais la Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI estiment que l'on ne saurait tirer de règle spécifique de l'article 81<sup>4</sup>. De plus, la Commission de Venise a déjà dit dans l'un de ses avis qu'il est « sage que le ministre de la Justice ne siège pas en personne au Conseil, mais raisonnable qu'un fonctionnaire du ministère y soit présent »<sup>19</sup> ; c'est une possibilité qu'il serait bon d'envisager.

39. En admettant que le ministre soit membre d'office du Conseil des procureurs, on peut douter de l'indépendance de cet organe dès lors qu'il le préside. Il serait préférable que les membres du Conseil élisent leur président parmi eux-mêmes (avec, dans l'idéal, impossibilité de désigner le ministre comme candidat)<sup>20</sup>. Le Conseil doit avoir l'occasion et le

<sup>16</sup> Le paragraphe 15 de l'article 8<sup>1</sup> dit que le Procureur général peut assister sans droit de vote aux réunions du Conseil, sauf si ce dernier débat de sa destitution précoce ou d'une faute disciplinaire. Ce paragraphe signifie sans doute qu'en pareil cas, le Procureur général ne peut pas être présent du tout à la réunion du Conseil, mais ce point devrait être clarifié pour éviter de donner l'impression qu'il peut y participer, mais sans droit de vote, lorsque le Conseil envisage sa destitution. Il est tout à fait heureux que le Procureur général puisse se défendre devant le Conseil des procureurs, comme le prévoit le paragraphe 12 de l'article 8<sup>1</sup> du projet de loi.

<sup>17</sup> CDL-AD(2014)042, avis intérimaire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro, paragraphe 38.

<sup>18</sup> CDL-AD(2010)040, rapport sur le ministère public cité ci-dessus, paragraphe 41.

<sup>19</sup> Voir CDL-AD(2014)042, avis intérimaire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro, paragraphe 38.

<sup>20</sup> Voir CDL-AD(2008)019, avis concernant le projet de loi sur le ministère public de Moldova, paragraphe 62 : « Il convient de se féliciter du fait que le président du Conseil est élu par les membres du Conseil (article 85) » et CDL-AD(2014)029, avis sur les projets d'amendements à la loi relative au Conseil des procureurs de l'Etat de

temps (un mois par exemple à dater du jour où tous ses membres ont été nommés et il devient pleinement opérationnel) d'élire son président à la majorité simple ; en cas d'échec, le ministre de la Justice pourrait toutefois être habilité à assurer d'office la présidence.

40. Le projet de loi devrait aussi préciser clairement que le président du Conseil des procureurs ne peut pas opposer son veto à la décision de membres de convoquer une réunion extraordinaire<sup>21</sup> (voir en particulier les paragraphes 5e et 8 de l'article 8<sup>1</sup>).

## 2. Membres du Conseil élus par le Parlement

41. L'élément le plus important du projet de loi est le mode de désignation et d'élection des candidats au Conseil par la Conférence des procureurs et le Parlement.

42. Les alinéas c) et d) du paragraphe 2 de l'article 8<sup>1</sup> qu'ajoute à la loi l'article 1 du projet prévoient que les membres du Conseil sont élus à la majorité simple de la liste nominative des députés, ce qui veut dire que ne seront élues que les personnes soutenues par les partis majoritaires au Parlement. Sachant que le ministre de la Justice est membre d'office du Conseil, il est probable que la majorité parlementaire (le parti ou la coalition au pouvoir) pourra compter sur l'appui de *cing des neufs* membres, soit plus de la moitié. Bien sûr, la majorité simple n'est pas suffisante pour certaines grandes décisions : la candidature du Procureur général, par exemple, doit réunir un minimum de six voix (article 9<sup>1</sup>, paragraphe 2). Pourtant, même dans des décisions aussi graves, l'équilibre peut aisément s'inverser en faveur des membres du Conseil élus par la majorité parlementaire. Quoi qu'il en soit, les « membres de la majorité » auraient indubitablement les moyens de s'opposer à des décisions importantes, comme la nomination du Procureur spécial, également soumise à la règle du minimum de six voix (article 9<sup>2</sup>, paragraphe 1).

43. Dans son *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - Le ministère public*<sup>22</sup>, la Commission de Venise a indiqué que « s'ils sont élus par le Parlement, les membres du Conseil des procureurs devraient l'être de préférence à la majorité qualifiée ». Dans son avis sur les projets d'amendements à la loi organique sur les juridictions de droit commun de Géorgie, la Commission de Venise a estimé que « le parlement devrait élire les membres du Conseil supérieur de la magistrature à la majorité qualifiée des deux tiers et qu'il faudrait créer un mécanisme visant à éviter les blocages ou introduire une dose de proportionnelle de façon que l'opposition influe sur la composition du Conseil »<sup>23</sup>.

---

Serbie, paragraphes 31 and 32: « [...] il n'existe pas de normes européennes communes indiquant qui devrait présider un conseil des procureurs [...].Cependant, la mise en place d'un système fondé sur des élections pourrait être vue comme une avancée de nature à renforcer l'autonomie (garantie par l'article 164 de la Constitution) et la légitimité du Conseil des procureurs [...] ».

<sup>21</sup> La Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI pensent qu'il devrait être possible à un groupe de membres plus restreints de convoquer une réunion extraordinaire ; pour plus ample information, se reporter ci-dessous à la section consacrée aux compétences du Procureur spécial.

<sup>22</sup> CDL-AD(2010)040, paragraphe 66

<sup>23</sup> CDL-AD(2013)007, paragraphe 52; il faut toutefois rappeler qu'il s'agissait du Conseil supérieur de la magistrature, et non pas du Conseil des procureurs. Bien sûr, les exigences d'indépendance et de dépolitisation sont plus strictes dès lors qu'il s'agit de la gouvernance de la justice ; c'est ainsi que dans son avis intérimaire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro (CDL-AD(2014)042, paragraphe 37), la Commission de Venise a pu dire : « Il serait tentant d'appliquer aux [conseils de la magistrature assise] les normes relatives aux [conseils de procureurs], mais certaines différences entre juges et procureurs justifient des différences d'organisation de leurs conseils respectifs. »

44. La Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI constatent que le projet de loi dépolitise quelque peu le Conseil du fait que deux des quatre membres élus par le Parlement sont issus de la société civile et ne sont pas députés. Mais ces candidats doivent être approuvés par la majorité parlementaire (paragraphe 2, alinéa d de l'article 8<sup>1</sup>), ce qui peut peser dans leurs décisions pendant tout leur mandat. Pour rendre ces personnes moins dépendantes de la bonne volonté de la majorité au pouvoir, il conviendrait de mettre en place d'autres garanties, en phase de *désignation* comme *d'élection* des candidats.

45. La désignation des membres issus de la société civile et des milieux universitaires (paragraphe 2, alinéa d, de l'article 8<sup>1</sup>) devrait être transparente, et le mode de sélection soumis à des règles et à des critères clairs que devrait préciser le projet de loi. Diverses formules seraient possibles. Une possibilité (la plus simple) serait que les titulaires de certaines fonctions siègent automatiquement au Conseil : le directeur d'une faculté de droit ou le président du Barreau pourraient en être membres d'office, sans avoir à être élus par le Parlement<sup>24</sup>.

46. Une autre formule consisterait à nommer au Conseil des procureurs un ou plusieurs membres issus de la justice. Des juges apporteraient aux travaux du Conseil leur connaissance pratique du système pénal ; ils renforceraient son indépendance, et ainsi la confiance de la population. Plusieurs catégories de juges seraient envisageables, dont les présidents de certains tribunaux (de la Cour suprême, du tribunal municipal de Tbilissi et/ou de tribunaux régionaux)<sup>25</sup>.

47. Une autre solution, plus proche de celle que propose le projet de loi, serait de confier la désignation des candidats à un ou plusieurs organes indépendants et extérieurs au ministère de la Justice et au Conseil des procureurs : Haut conseil de la magistrature, Barreau, organe représentant des facultés de droit et des établissements universitaires. Il conviendrait dans ce contexte de veiller à maintenir l'équilibre entre les sexes parmi les candidats. La désignation des candidats pourrait aussi être remise à certaines ONG bien établies, ce qui améliorerait encore la transparence du Conseil des procureurs et la confiance de la population dans son indépendance. Si les candidats sont désignés par des acteurs extérieurs, les candidatures devraient continuer d'être soumises à l'approbation du Parlement<sup>26</sup>.

48. Cela dit, si un nombre excessif d'organismes désignent des candidats et que ces derniers sont ainsi très nombreux, il peut être utile de créer une commission parlementaire composée d'un nombre égal de représentants de tous les partis élus au Parlement. Cette commission aurait pour mission de présélectionner un certain nombre de candidats et de les proposer à l'élection au Parlement. Il est important de veiller à la pluralité des candidatures dans cette phase : le Parlement devrait avoir à choisir entre trois candidats si possible, mais deux au minimum, pour chaque siège.

49. Il importe d'éviter que l'élection des quatre membres du Conseil par le Parlement ne produise un bloc politiquement monolithique. Deux solutions peuvent permettre d'y parvenir : l'élection à la majorité qualifiée ou l'introduction de quotas pour l'opposition.

---

<sup>24</sup> La Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI ont connaissance de la règle d'incompatibilité qui figure au paragraphe 5 de l'article 8<sup>1</sup> du projet de loi ; la justification de cette règle est abordée plus en détail ci-dessous.

<sup>25</sup> Des juges ne devraient toutefois pas être nommés au sein de cet organe aux dépens des représentants de la société civile et des procureurs eux-mêmes ; il est très important que des professions juridiques indépendantes (c'est-à-dire qui n'appartiennent ni au pouvoir législatif, ni à l'exécutif, ni au judiciaire) soient bien représentées au sein du Conseil des procureurs.

<sup>26</sup> Il est indispensable que la définition des groupes de la société civile et des établissements universitaires habilités à désigner ou à déléguer des candidats au Conseil des procureurs respecte les règles de prévention des conflits d'intérêts.

50. La solution la plus radicale consisterait à exiger que deux au moins des quatre membres élus par le Parlement le soient à la *majorité qualifiée* (un membre représentant le Parlement et un autre représentant la société civile). Cela permettrait d'obtenir que deux membres au moins du Conseil soient élus par compromis, ce qui ferait d'une certaine façon contrepoids aux deux membres dont l'élection dépend davantage de l'appui de la majorité au pouvoir, et au ministre de la Justice, qui siège d'office au Conseil.

51. Cette majorité qualifiée pouvant être difficile à obtenir dans le contexte politique actuel géorgien, une autre solution serait envisageable : le projet de loi pourrait préciser des *quotas de membres nommés par les partis d'opposition*. Les partis d'opposition auraient le droit de nommer au moins un membre du Conseil, quel que soit le nombre des sièges qu'ils occupent au Parlement. L'opposition étant actuellement relativement bien représentée au sein du Parlement de Géorgie, elle pourrait même obtenir deux sièges sur les quatre plutôt qu'un seul : un pour un député, et un pour un représentant de la société civile que l'opposition souhaiterait désigner. Quelle que soit la solution retenue, la majorité parlementaire continuerait de disposer de plus de sièges au sein du Conseil des procureurs, en raison de la présence du ministre de la Justice, mais avec une influence moins déterminante, et le Conseil deviendrait politiquement plus équilibré ; pour prendre des décisions importantes ou les bloquer, les candidats choisis par la majorité parlementaire devraient obtenir l'appui de ceux qui ont été élus à la majorité qualifiée ou nommés par l'opposition, ou encore de ceux qui ont été élus par la Conférence des procureurs.

52. Le dernier point à examiner est la règle d'incompatibilité énoncée au paragraphe 5 de l'article 8<sup>1</sup> qu'ajoute l'article 1 du projet à la loi. Cette disposition dit que les avocats de la défense ne peuvent pas être élus par le Parlement au Conseil des procureurs dans le quota de la société civile (paragraphe 2, alinéa d, de l'article 8<sup>1</sup>). La Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI ne voient pas très bien si cette catégorie des avocats de la défense n'englobe que les avocats défendant des accusés au pénal, ou si elle inclut d'autres groupes. Quoi qu'il en soit, eu égard aux pouvoirs limités du Conseil des procureurs et au fait qu'il ne se réunit normalement que deux fois par an pour traiter uniquement d'affaires liées à la nomination et à la révocation du Procureur général, on comprend mal pourquoi un avocat de la défense ne pourrait y siéger. Les autorités géorgiennes ont justifié le fait par la nature contradictoire des procédures pénales en Géorgie ; un conflit d'intérêts pourrait survenir à leur yeux dans le cas où un avocat de la défense intervenant dans une affaire pénale serait en même temps membre du Conseil des procureurs ; elles pensent aussi que permettre à un avocat de la défense de siéger au Conseil serait contraire au principe de l'égalité des armes, puisque les procureurs ne siègent pas dans les organes des associations d'avocats comme le Barreau.

53. En ce qui concerne le conflit d'intérêts, il pourrait être réduit par une formulation plus spécifique et plus étroite des règles relatives aux conflits d'intérêts. En tout cas, dans le dispositif proposé, le Conseil des procureurs n'a aucune influence sur la nomination ou la révocation des procureurs de rang inférieur participant à des procédures pénales. La Commission de Venise a souligné par le passé à quel point il est important que des juristes professionnels possédant des compétences non politiques prennent part à la nomination des membres des conseils de procureurs ou autres organes similaires, en mentionnant spécifiquement à ce propos les membres du Barreau<sup>27</sup>. Il appartient bien sûr aux autorités

---

<sup>27</sup> CDL(1995)073rev, avis sur les principes directeurs de la nouvelle Constitution de la République de Hongrie, chapitre 11, p. 6-7; CDL-AD(2010)040, rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - Le ministère public, paragraphe 66. Voir également par exemple la loi relative au Conseil supérieur des juges et des procureurs de la République de Bosnie-Herzégovine, article 4 paragraphe 1, qui prévoit l'élection de deux membres du Barreau au Conseil, et l'article 5-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature de France, qui prévoit que le Barreau nomme un avocat pour siéger au Conseil supérieur de la magistrature.

géorgiennes de décider si cette interdiction doit être maintenue dans le projet de loi. Mais la Commission de Venise, l'OSCE BIDDH et le CCPE/DGI observent qu'il ne serait pas très avisé d'empêcher automatiquement toute une catégorie de juristes professionnels indépendants, qui pourraient posséder les compétences nécessaires sur des questions débattues au sein du Conseil, d'être représentée au sein de ce dernier ; si des restrictions sont nécessaires, elles devraient être définies aussi étroitement que possible.

### 3. Membres élus par la Conférence des procureurs de Géorgie

54. Outre la création du Conseil des procureurs, l'article 1 du projet de loi crée un autre organe : la Conférence des procureurs (article 8<sup>2</sup>), dont la fonction principale paraît être d'élire les quatre représentants du ministère public qui siègeront au Conseil des procureurs. C'est en ce sens un organe utile, qui pourrait contribuer à la bonne gouvernance du ministère public.

55. Il est tout à fait heureux que le projet de loi prévoie au paragraphe 5 de l'article 8<sup>2</sup> que la Conférence des procureurs de Géorgie prend ses décisions à bulletins secrets. Mais on ne sait pas très bien qui peut présenter sa candidature, et combien de candidats peuvent se présenter. Le texte du projet de loi semble dire que les désignations visées au paragraphe 6 de l'article 8<sup>2</sup> émanent des chefs des bureaux des procureurs. Cette disposition fait problème : pour réduire les risques de pressions hiérarchiques indues, il est recommandé d'envisager de permettre aux autres procureurs de désigner des candidats au Conseil des procureurs, soit par un système d'élection ouverte, soit par une forme de désignation entre pairs (procureurs de tous niveaux).

56. Le projet de loi devrait en outre veiller à la représentation des différents niveaux hiérarchiques du ministère public de Géorgie<sup>28</sup>, à une représentation convenable des régions et à l'équilibre entre les sexes. A l'heure actuelle, le projet dit que les *candidats* à un siège au Conseil des procureurs doivent représenter différents niveaux du ministère public ; mais rien n'est prévu pour empêcher que les candidats élus appartiennent tous à un certain niveau ou une certaine région géographique (Tbilisi, par exemple). Une solution pourrait être de recourir à des *collèges électoraux* distincts : les procureurs des bureaux de district pourraient élire deux candidats, et les procureurs travaillant au niveau régional ou national deux autres<sup>29</sup>.

57. Dans un souci de diversité géographique, le projet de loi pourrait préciser que pas plus d'un siège vacant au Conseil des procureurs ne devrait aller à un représentant d'une même région ou de la ville de Tbilisi (bureau du Procureur général et bureaux du procureur de la ville de Tbilisi). En ce qui concerne l'équilibre entre les sexes dans la composition du Conseil des procureurs, le Programme d'action de Beijing des Nations Unies (1995) dit que les gouvernements devraient s'engager à rééquilibrer la proportion d'hommes et de femmes dans les organes et commissions gouvernementaux, les administrations publiques et les services judiciaires, au besoin par des mesures de discrimination positive<sup>30</sup>. Il est donc recommandé de faire figurer dans le projet de loi un impératif comparable de représentation équilibrée des sexes.

---

<sup>28</sup> Voir CDL-AD(2010)040, rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - Le ministère public, paragraphe 66.

<sup>29</sup> Le projet de loi décrit les exigences auxquelles doivent satisfaire les candidats, mais il ne dit pas ce qui se passe si un membre du Conseil est promu en cours de mandat, et devient par exemple chef du bureau du procureur de Tbilissi. Le projet devrait préciser si, en pareil cas, le membre doit être remplacé, ou s'il peut continuer à s'acquitter de ses fonctions au sein du Conseil jusqu'à l'expiration de son mandat.

<sup>30</sup> Voir Déclaration et Programme d'action de Beijing, objectifs stratégiques et mesures à prendre, section G, paragraphe 190, chapitre I du rapport de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Beijing, 4-15 septembre 1995 (A/CONF.177/20 et Add.1), Consultable à <http://www.un.org/documents/ga/conf177/aconf177-20fr.htm>.

58. Le paragraphe 7 de l'article 8<sup>2</sup> dit que chaque procureur et enquêteur siégeant à la Conférence des procureurs vote pour l'un des candidats au Conseil désignés par la Conférence. Ce dispositif ne garantit pas nécessairement l'élection des candidats soutenus par la majorité des procureurs et enquêteurs. Un ou deux candidats bénéficiant d'un très large soutien peuvent réunir une majorité absolue de voix, et un tout petit nombre de voix (une seule serait même en théorie suffisante) peut assurer l'élection d'autres candidats<sup>31</sup>. De plus, si deux candidats ou plus reçoivent un nombre égal de voix, le paragraphe 8 de cette disposition prévoit qu'un deuxième tour est organisé, mais sans préciser qui y participe. Si tous les participants à la Conférence votent, certains risquent de voter pour plus d'un candidat. Mais si certains seulement ont le droit de voter au deuxième tour, on ne voit pas très bien comment sera attribué le droit de vote<sup>32</sup>. Il conviendrait de revenir sur le mode de scrutin de la Conférence à la lumière des observations ci-dessus.

### **E. Statut des membres du Conseil des procureurs**

59. Le projet de loi devrait contenir des dispositions sur le statut des membres du Conseil des procureurs ; il en va de l'indépendance et de la stabilité de cet organe.

60. Il devrait tout d'abord préciser que les membres du Conseil des procureurs participent à ses travaux à titre personnel, et ne reçoivent d'instructions ni de personnes ni d'organes extérieurs au Conseil dans l'exercice de leurs fonctions de membre du Conseil des procureurs.

61. Le projet de loi ne dit par ailleurs rien des conditions de cessation anticipée des fonctions des membres du Conseil des procureurs (si ce n'est au paragraphe 3 de l'article 8<sup>1</sup>, qui sera analysé ci-dessous). Il n'indique pas non plus l'organe habilité à révoquer les membres du Conseil. La Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI estiment qu'il ne devrait pas être facile de révoquer un membre du Conseil. La révocation anticipée devrait être possible en cas de faute grave ou d'incompatibilité, mais la décision devrait toujours se fonder sur des motifs spécifiques définis dans le projet de loi, puis être confirmée à la majorité des membres du Conseil lui-même.

62. Une seule disposition aborde la destitution anticipée des membres du Conseil de leurs fonctions. Le paragraphe 3 de l'article 8<sup>1</sup> semble dire que si un procureur élu au Conseil est relevé de ses fonctions, il perd également son siège au Conseil des procureurs avant l'expiration de son mandat usuel de quatre ans. Cela peut conduire à des situations dangereuses puisque, dans l'état actuel du droit, un procureur ordinaire est révoqué par le Procureur général. Ce dernier pourrait ainsi faire usage de ses pouvoirs disciplinaires pour faire sortir du Conseil les procureurs qui ont voté en faveur de l'ouverture d'une enquête contre lui. Là encore, les membres du Conseil des procureurs siégeant à titre personnel, il devrait revenir au Conseil lui-même de décider si l'un de ses membres doit ou non quitter le Conseil.

63. Les motifs de révocation anticipée peuvent toutefois être différents suivant que le membre siège au Conseil à titre personnel ou d'office. Un membre élu à titre personnel ne devrait pas être automatiquement forcé de quitter le Conseil si son titre ou ses fonctions changent en cours de mandat.

---

<sup>31</sup> Au cours des entretiens de Venise, les autorités géorgiennes ont expliqué à la Commission de Venise, à l'OSCE/BIDDH et au CCPE/DGI que cette disposition de la loi devait s'interpréter différemment, et que chaque siège vacant fait l'objet d'un vote distinct ; si tel est le cas, la loi devrait l'indiquer plus explicitement.

<sup>32</sup> Ces difficultés pourraient se présenter si le paragraphe 7 de l'article 8<sup>2</sup> du projet est interprété comme introduisant le strict principe d'une voix par procureur.

64. Enfin, le projet de loi devrait préciser si les activités des membres du Conseil sont rémunérées, et dresser la liste des incitations financières liées à leur participation aux travaux du Conseil des procureurs.

#### **F. Le Procureur spécial et la nature de ses « enquêtes » dans l'article 92**

65. Le projet de loi institue la fonction de Procureur spécial chargé d'examiner les crimes dont pourrait être soupçonné un Procureur général, et de formuler des recommandations à l'intention du Conseil des procureurs dans la perspective d'une éventuelle révocation<sup>33</sup>. Les autorités géorgiennes ont expliqué que la loi actuelle n'aborde pas ce problème, et que n'importe quel procureur pourrait en théorie ouvrir une enquête pénale contre le Procureur général, puisque ce dernier n'a pas d'immunité spéciale (même si cela ne s'est jamais produit dans le passé, et ne se produira sans doute jamais).

66. L'idée d'instituer la fonction de Procureur spécial auquel le Conseil des procureurs confie un mandat temporaire d'enquête si le Procureur général est soupçonné de faute est louable en soi. Mais le projet de loi ne clarifie pas totalement le statut du Procureur spécial ni ses compétences, et la terminologie utilisée prête parfois à confusion.

67. Tout d'abord, les autorités géorgiennes ont expliqué à la Commission de Venise, à l'OSCE/BIDDH et au CCPE/DGI que « l'enquête » menée par le Procureur spécial peut déboucher sur la révocation du Procureur général ; ce serait une étape préliminaire indispensable à l'ouverture d'une procédure pénale contre ce dernier (mais cela n'est pas précisé dans le projet de loi). Il semblerait donc que pendant son mandat, le Procureur général soit protégé par une certaine immunité de poursuite : il ne pourrait pas être inculpé selon les procédures normales, mais uniquement faire l'objet d'une mise en accusation spéciale. Si c'est bien le cas, le projet de loi devrait l'indiquer clairement, en précisant les actes qui relèvent de cette immunité de poursuite (dans l'idéal les actes commis dans l'exercice de ses fonctions de Procureur général).

68. Ensuite, on peut se demander si le Procureur spécial devrait bien être qualifié de procureur, et si la procédure pouvant conduire à la révocation du Procureur général devrait bien s'appeler une enquête. Le rôle d'un procureur est de réunir des preuves et, s'il en découvre suffisamment, d'ouvrir un procès et de requérir devant un tribunal. Mais, ont expliqué les autorités géorgiennes, celui du Procureur spécial est de réunir des informations, qui ne constitueraient pas des preuves à proprement parler, et ne pourraient donc pas ensuite être acceptées comme telles dans un procès au pénal. La collecte de ces informations doit lui permettre d'aboutir à une conclusion et de persuader le Conseil des procureurs et le Parlement, le cas échéant, qu'il y a des raisons de révoquer le Procureur général<sup>34</sup>. Les compétences du Procureur spécial ne sont donc pas identiques à celle d'un procureur ordinaire. En fait, son enquête ressemble plus à l'enquête parlementaire qui précède une mise en accusation qu'à une véritable enquête pénale.

69. Cette question de terminologie a son importance, avec des conséquences très pratiques ici : on ne voit pas dans quelle mesure le statut et les compétences du Procureur spécial peuvent être assimilés à ceux d'un procureur « ordinaire ». Le projet de loi dit que le Procureur spécial peut demander des documents dans les affaires pénales, et que les

---

<sup>33</sup> Le paragraphe 1 de l'article 1 du projet de loi crée la possibilité de nomination d'un procureur spécial (*ad hoc*) dans le cas visé au paragraphe 2 de l'article 9<sup>2</sup>, qui définit en fait la procédure de vérification de l'information relative à une infraction dont serait soupçonné le Procureur général. Il serait plus judicieux de renvoyer au paragraphe 1 de l'article 9<sup>2</sup>, qui définit les circonstances dans lesquelles est nommé un procureur *ad hoc*.

<sup>34</sup> L'alinéa a du paragraphe 4 de l'article 9<sup>2</sup> dit que le Procureur spécial prépare un rapport dans lequel il montre s'il existe ou non une raison plausible (« *a probable cause* ») de penser que le Procureur général a commis une infraction. Le Procureur spécial est habilité dans ce but à mener l'enquête visée aux paragraphes 5 à 8 de l'article 9<sup>2</sup>.



organismes concernés doivent les lui remettre (article 9<sup>2</sup>, paragraphes 5 et 7) ; c'est à peu près tout ce qui est indiqué en ce qui concerne ses pouvoirs d'investigation. Le paragraphe 2 de l'article 8<sup>3</sup> lui fait obligation de se conformer à la Constitution, à la loi sur le ministère public et aux autres lois, sans préciser si ces « autres lois » englobent le Code de procédure pénale (et les compétences qu'il confère d'habitude aux procureurs). Le projet de loi devrait donc indiquer clairement si le Procureur spécial doit également être considéré comme un procureur au sens de la loi sur les procureurs et du Code de procédure pénale.

70. La question centrale est de savoir si le Procureur spécial doit posséder des *pouvoirs coercitifs*. Les autorités géorgiennes ont expliqué à ce propos que le Procureur spécial ne pourrait pas ordonner de perquisition ni d'arrestation, et ne posséderait pas les autres pouvoirs coercitifs similaires dont sont d'habitude investis les procureurs. Le projet de loi ne le dit pas clairement et devrait le préciser.

71. La Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI estiment à ce sujet que le Procureur spécial ne devrait pas s'insérer dans le système hiérarchique des bureaux de procureur, et ne devrait avoir de compte à rendre qu'au Conseil des procureurs ; faute de quoi son indépendance serait compromise. Il devrait en même temps avoir certains des pouvoirs d'un procureur ordinaire, et les mêmes privilèges.

72. La question des pouvoirs coercitifs relève bien sûr de la discrétion des autorités géorgiennes, mais il convient de tenir compte d'un certain nombre de points dans ce contexte. S'il peut y avoir atteinte aux droits à la vie privée, à la liberté et à d'autres droits fondamentaux, cela exigerait probablement des procédures plus complètes et un droit de recours. D'une part, compte tenu de la nature très spéciale de « l'enquête » menée par le Procureur spécial, et de la brièveté que lui impose le projet de loi, ces pouvoirs devraient rester assez limités. Cela dit, donner au Procureur spécial les mêmes pouvoirs de coercition qu'à un procureur ordinaire pourrait améliorer l'efficacité de son « enquête » ; auquel cas le Procureur général devrait jouir des droits à un procès équitable énumérés dans le Code de procédure pénale.

73. Enfin, le projet de loi doit expliquer clairement la nature des décisions prises dans le sillage de « l'enquête ». Notamment, que se passe-t-il si le rapport du Procureur spécial conclut à des motifs raisonnables et suffisants de penser que le Procureur général a commis un crime (paragraphe 10 de l'article 9<sup>2</sup>), mais que le Conseil des procureurs ou le Parlement ne se conforment pas à sa recommandation, et que le Procureur général n'est pas révoqué ? Faut-il comprendre que le Procureur général ne peut plus être poursuivi pour les faits qui ont conduit à l'ouverture de « l'enquête » ? Si une telle décision a pour effet que le Procureur général est « acquitté », cela implique que « l'enquête » menée par le Procureur spécial a caractère pénal, et doit respecter toutes les garanties de procès équitable figurant à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le projet de loi devrait en outre préciser qu'une fois le rapport adopté par le Parlement, une enquête pénale peut être ouverte contre le Procureur général ; si elle débouche sur une inculpation, l'affaire doit passer devant une juridiction pénale, et le Procureur général doit être traité comme tout un chacun. Une autre question à se poser est celle de savoir s'il est possible de poursuivre un ancien Procureur général après la fin de son mandat. Dans l'affirmative, faudrait-il faire intervenir le Procureur spécial ? Selon les explications des autorités géorgiennes, « l'enquête » menée par le Procureur spécial est une procédure à part, qui n'est pas assimilable à des poursuites pénales. Ses conclusions peuvent déboucher sur la révocation du Procureur général, mais ne préjugent en rien de l'issue d'une procédure pénale qui pourrait être ouverte après la révocation ou la fin du mandat du Procureur général<sup>35</sup>. Il est

---

<sup>35</sup> La loi devrait préciser que pendant la durée de son mandat, le Procureur général ne peut pas faire l'objet d'une enquête ordinaire, et que l'ouverture d'une enquête pénale n'est possible que s'il est révoqué à la suite

recommandé de définir clairement dans le projet de loi la nature de cette « enquête » et les pouvoirs du Procureur spécial.

74. En tout état de cause, quelle que soit la nature de « l'enquête », la procédure devrait être entourée de garanties spécifiques, notamment en ce qui concerne les droits de la défense. Le Procureur général devrait pouvoir comparaître devant l'organisme habilité à prendre la décision, présenter ses arguments et bénéficier des autres garanties de procédure qu'appelle une procédure de ce type, en proportion de la gravité de la sanction qu'il encourt. Les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9<sup>2</sup> ajouté par l'article 1 du projet à la loi répondent dans une certaine mesure seulement à cette inquiétude. Si, à la suite de sa révocation, le Procureur général fait l'objet de poursuites, il devrait bénéficier de toutes les garanties du droit à un procès équitable figurant à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et de la présomption d'innocence.

### **G. Procédure de destitution anticipée du Procureur général de ses fonctions**

75. Le projet de loi place la barre très haut pour ce qui est de la nomination du Procureur spécial, censé « enquêter » si le Procureur général est soupçonné d'infraction, et de l'adoption de son rapport par le Conseil des procureurs – deux décisions qui se prennent à la majorité des deux tiers. De plus, la révocation du Procureur général proposée par le Conseil des procureurs nécessite encore l'aval de l'exécutif et du législatif. Cela rend très difficile la destitution anticipée du Procureur général de ses fonctions pour infraction pénale.

76. Comme le prévoit l'article 9<sup>2</sup>, qu'ajoute à la loi l'article 1 du projet, la procédure de révocation passe par plusieurs phases. Dans la première, quelqu'un met la question à l'ordre du jour du Conseil des procureurs ou convoque une réunion spéciale de ce dernier. Dans la deuxième, le Conseil des procureurs décide de l'opportunité d'ouvrir une enquête et de nommer un Procureur spécial, puis élit ce dernier dans la troisième phase. Suit « l'enquête », qui débouche sur le rapport du Procureur spécial (quatrième phase)<sup>36</sup>. Dans la cinquième phase, une fois que le Procureur spécial a terminé son travail, le Conseil des procureurs adopte ou rejette son rapport et propose le cas échéant au gouvernement de révoquer le Procureur général. Si le rapport conclut à l'existence d'un motif raisonnable et suffisant, paragraphe 10 de l'article 9<sup>2</sup>), on passe à la sixième phase : le gouvernement confirme le rapport et recommande au Parlement d'examiner et de voter la révocation du Procureur général. Et c'est enfin la septième phase : la décision majoritaire du Parlement, qui peut décider de destituer ou non le Procureur général au vu du rapport du Procureur spécial.

77. Sous sa forme actuelle, le projet de loi ne distingue pas très clairement ces sept phases, ce qui est source de confusion. Il ne précise pas toujours la majorité nécessaire à chacune pour que le processus se poursuive. Si l'initiative de la nomination d'un Procureur spécial émane des membres du Conseil (paragraphe 8 de l'article 8<sup>1</sup> et paragraphe 1 de l'article 9<sup>2</sup>)<sup>37</sup>, par exemple, on ne sait pas combien de voix sont nécessaires pour que la question soit mise à l'ordre du jour<sup>38</sup>. Il semblerait qu'une majorité des deux tiers des membres du Conseil soit requise pour l'élection du Procureur spécial, mais la même majorité est-elle nécessaire pour que la question soit soumise au Conseil et qu'il décide qu'il

---

d'une « enquête » menée par le Procureur spécial. Faute de quoi deux procédures risqueraient d'être ouvertes en parallèle et d'aboutir à des conclusions divergentes.

<sup>36</sup> Le paragraphe 4 de l'article 9<sup>2</sup> ajoute en théorie une phase de plus, qui nécessite un vote distinct du Conseil, pour le cas où le Procureur spécial demande pour la réalisation de son « enquête » un délai supérieur à deux mois.

<sup>37</sup> Autrement, un tiers du total des députés peut demander au Conseil d'examiner l'opportunité de nommer un Procureur spécial (paragraphe 1 de l'article 9<sup>2</sup>).

<sup>38</sup> La lecture de l'article 9<sup>2</sup> en combinaison avec l'alinéa e du paragraphe 6 de l'article 8<sup>1</sup> conduit à penser que la possibilité de nomination d'un Procureur spécial peut être envisagée lors d'une réunion extraordinaire, qui peut être convoquée par décision prise à la majorité des membres du Conseil.

pourrait y avoir eu un crime ? Par ailleurs, le Conseil des procureurs semble pouvoir mettre fin au mandat du Procureur spécial (paragraphe 6 de l'article 8<sup>3</sup>) à la majorité simple (paragraphe 9 de l'article 8<sup>1</sup>), mais nomme le Procureur spécial à la majorité qualifiée. On ne sait pas s'il peut être mis fin prématurément au mandat du Procureur spécial (avant la conclusion de son « enquête ») ni, dans l'affirmative, dans quelles conditions et moyennant quelle majorité au Conseil des procureurs.

78. Il est très surprenant que l'affaire soit automatiquement close si le Procureur spécial décide qu'il n'y a pas eu infraction (paragraphe 10 de l'article 9<sup>2</sup>), sans même que le Conseil des procureurs puisse rendre un avis distinct. En revanche, si le rapport conclut à l'existence de soupçons à l'encontre du Procureur spécial, son adoption requiert une majorité des deux tiers au Conseil des procureurs (paragraphe 10 de l'article 9<sup>2</sup>).

79. Si l'objectif du projet de loi est de responsabiliser le Procureur général, il n'est que partiellement atteint. Dans le dispositif proposé, il semble beaucoup plus facile d'arrêter la procédure contre lui que de la poursuivre, et le gouvernement ou la majorité au pouvoir ont toujours la possibilité de protéger le Procureur général et d'enrayer la procédure s'ils le désirent. Il serait donc recommandé de remanier en profondeur les dispositions correspondantes du projet de loi.

80. D'abord et avant tout, il ne serait pas raisonnable d'exiger une décision à la majorité des membres du Conseil pour déclencher la procédure de nomination d'un Procureur spécial : un petit nombre de membres devrait suffire. Dans l'idéal, tout membre du Conseil des procureurs devrait pouvoir lancer un débat sur la nomination d'un Procureur spécial au sein du Conseil.

81. Pour ce qui est de la deuxième phase (nomination d'un Procureur spécial), la décision devrait pouvoir être prise à *la majorité simple* des membres du Conseil des procureurs. N'oublions pas que ces derniers sont censés être des personnalités éminentes, spécialement nommées pour contrôler l'action du Procureur général. Si cinq d'entre elles estiment nécessaire d'ouvrir une enquête et s'entendent sur la personne qui devrait endosser les fonctions de Procureur spécial, l'enquête devrait être ouverte. Après tout, l'ouverture d'une enquête n'équivaut pas à la révocation du Procureur général. La clôture de l'enquête, par ailleurs, ne devrait pas être décidée par le seul Procureur spécial : ses conclusions, quelles qu'elles soient, devraient être présentées au Conseil des procureurs, ce dernier décidant alors s'il y a ou non motif de révocation du Procureur général.

82. Troisièmement, il serait important que le public puisse surveiller le processus d'examen du rapport du Procureur spécial par le Conseil des procureurs et d'autres organes. Il est donc recommandé d'exiger, une fois qu'il est prêt, la publication du rapport du Procureur spécial, même si ce dernier peut en supprimer ou ne pas y faire figurer certaines informations qui doivent rester confidentielles pour des raisons légitimes (comme la protection des informateurs).

83. Et quatrièmement, le gouvernement ne devrait pas pouvoir enrayer le processus. Dès lors que le Conseil des procureurs, au vu du rapport du Procureur spécial, décide qu'il existe un motif raisonnable et suffisant de penser que le Procureur général a commis une infraction, le dossier devrait être directement transmis au Parlement.

84. Outre qu'il peut lancer une procédure en cas de soupçon d'infraction commise par le Procureur général, le Conseil des procureurs peut aussi mener une procédure disciplinaire contre le Procureur général et ses substituts (paragraphe 6 de l'article 8<sup>1</sup>). On ne voit toutefois pas clairement qui peut en prendre l'initiative, ni comment l'affaire est ensuite examinée par le Conseil. Le projet de loi devrait le préciser.

## H. Dispositions transitoires

85. L'article 1 du projet introduit les ajouts, avec leur formulation, à apporter à la loi sur le ministère public ; l'article 2, quant à lui, traite du passage du système actuel au nouveau. Il ne précise pas si, une fois la nouvelle loi adoptée, le Procureur général en place pourra terminer son mandat. On peut penser qu'il en sera bien ainsi ; mais dans un souci de clarté, il est recommandé de l'indiquer plus clairement dans les dispositions transitoires<sup>39</sup>.

86. L'article 2 du projet de loi prévoit par ailleurs que la première Conférence des procureurs sera convoquée dans le mois qui suivra l'entrée en vigueur du texte ; ce délai paraît un peu court, eu égard aux contraintes d'organisation d'une telle réunion, et il est recommandé d'envisager de l'allonger.

## I. Points divers

87. Au-delà des questions directement liées aux points abordés dans le projet de loi, la Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et le CCPE/DGI invitent les autorités géorgiennes à se pencher sur d'autres aspects de la loi en vigueur.

88. La loi devrait en particulier inclure des dispositions relatives à la nomination, à la promotion et à la révocation des procureurs, ainsi qu'aux mesures disciplinaires dont ils peuvent faire l'objet<sup>40</sup>. Dans son état actuel, elle ne dit que fort peu de choses à ce sujet, mis à part les motifs de révocation des procureurs formulés avec un certain flou à l'article 34<sup>41</sup>. Le régime disciplinaire des procureurs devrait faire l'objet d'un chapitre distinct dans la loi<sup>42</sup>.

89. Il conviendrait aussi de consolider l'indépendance dont jouissent les procureurs dans l'exercice de leurs fonctions en précisant clairement dans la loi que les décisions relatives à la poursuite et au traitement des affaires pénales sont exécutées sans ingérence du gouvernement. L'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 8 de la loi actuelle, par exemple, pourrait être interprété comme signifiant que le ministre de la Justice peut intervenir dans des affaires (« *individual legal acts* »), alors que le paragraphe 2 de l'article 8 dit que le ministre de la Justice ne peut pas s'ingérer dans les actes et décisions du procureur dans des affaires pénales. La loi devrait indiquer clairement que l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 8 s'applique à d'autres actes juridiques, et qu'en ce qui concerne tous les aspects du

---

<sup>39</sup> Voir à ce sujet CDL-AD(2014)029, avis sur les projets d'amendements à la loi relative au conseil des procureurs de Serbie, paragraphes 58-61.

<sup>40</sup> La loi actuelle semble mettre sur le même plan tout le personnel du ministère public : procureurs, enquêteurs, conseillers et autres employés. Cela pourrait donner lieu à des situations délicates en ce qui concerne le recrutement, la sélection et les attributions, en raison des écarts qui existent à ce niveau dans le personnel d'un procureur. De fait, les modalités, l'intensité et même le caractère obligatoire des obligations liées aux fonctions de procureur diffèrent en principe de ceux d'autres catégories de personnel. Cela s'accompagne de différences significatives dans le recrutement, la productivité et les incitations à la qualité, voire de restrictions à la liberté de manifester des opinions à caractère social ou politique. La loi en cours d'examen devrait en tenir compte.

<sup>41</sup> Les entretiens avec les autorités géorgiennes ont fait ressortir qu'il existe un code spécial de l'inspection interne chargée des procédures disciplinaires ; mais si la loi actuelle habilite à l'article 8 le ministre de la Justice à émettre des textes normatifs et à approuver les règlements relatifs aux organes du bureau du procureur et à leurs unités administratives, elle ne mentionne pas spécifiquement l'inspection, ses compétences ni les modalités d'exécution des procédures disciplinaires. Tout cela devrait être clarifié dans la révision actuelle de la loi, mais aussi dans les modifications à venir, une fois la décision prise de créer un organe indépendant chargé des questions disciplinaires.

<sup>42</sup> Pour plus ample information sur la façon de le faire, se reporter aux Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet (ONU), en particulier les paragraphes 1, 2, 4, 6, 7, 21 et 22. Voir également le rapport de la Commission de Venise sur le ministère public cité ci-dessus (CDL-AD(2010)40), en particulier la section F (a, b et d), paragraphes 10-12, et les normes de responsabilité professionnelle et la Déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs et poursuivants de l'Association internationale des procureurs, en particulier le paragraphe 6.

travail du procureur dans des affaires pénales, c'est la règle du paragraphe 2 de l'article 8 qui s'applique<sup>43</sup>.

90. L'alinéa d) du paragraphe 3 de l'article 9 de la loi dit aussi que le Procureur général mène les poursuites à l'encontre des hauts responsables de l'Etat. Il pourrait être dit que cette procédure s'étend au Premier ministre. De plus, le paragraphe 5 de l'article 9 ne spécifie pas qui peut contester en justice des ordres ou autre actes du procureur général (n'importe quel accusé dans un procès, voire tout un chacun), et cela devrait être précisé. Enfin, la loi devrait affirmer que la protection des libertés et droits individuels est un principe majeur auxquels doit se conformer tout procureur dans l'exercice de ses fonctions.

91. Au cours des entretiens de Venise, les autorités géorgiennes ont expliqué qu'il est envisagé de créer un organe indépendant appelé à s'occuper des mesures disciplinaires à l'encontre des procureurs et enquêteurs, en remplacement de l'actuel système d'inspection interne. Ce serait une amélioration, pour autant que ledit organe soit suffisamment indépendant et que son mandat soit suffisamment bien formulé pour qu'il puisse enquêter efficacement en cas de plainte contre tout procureur ou autre agent du ministère public. Aux yeux de la Commission de Venise, de l'OSCE/BIDDH et du CCPE/DGI, si le Conseil des procureurs devient un organe permanent organisé comme indiqué dans le présent avis, il pourrait aussi assumer des fonctions disciplinaires pour les procureurs de niveau inférieur.

---

<sup>43</sup> Dans son rapport sur le ministère public cité ci-dessus (CDL-AD(2010)40), la Commission de Venise indique que bien que des instructions ne soient pas tout à fait à exclure dans certains cas, elles doivent s'accompagner d'autres garanties de procédure : être dûment motivées et données par écrit, après consultation du procureur concerné, qui pourra les contester en cas de désaccord avec le procureur de rang supérieur, par exemple. Voir paragraphes 53 *sqq.*