



Strasbourg, le 19 juin 2017

CDL-AD(2017)013

Avis n° 876/2017

Or. ang.

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

GEORGIE

AVIS

SUR LE PROJET DE CONSTITUTION RÉVISÉE

Sur la base des observations de :

M. Nicos C. ALIVIZATOS (Membre, Grèce)
M. Josep Maria CASTELLA ANDREU (Membre, Espagne)
M. Michael FRENDÓ (Membre, Malte)
Mme Regina KIENER (Membre, Suisse)

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	3
II.	Observations liminaires	4
III.	Analyse	5
A.	CHAPITRE III: Le Parlement de Géorgie	6
1.	Vue d'ensemble.....	6
2.	Le système électoral proportionnel	7
3.	Le seuil de 5%.....	7
4.	La suppression des alliances électorales (coalitions de partis)	8
5.	Le seuil de 5 % combiné avec l'interdiction des alliances électorales et l'attribution des sièges non répartis au parti vainqueur	9
6.	Le Sénat.....	10
7.	Les finances publiques et le contrôle financier	10
8.	La motion de censure	11
B.	CHAPITRE IV: Le Président de la Géorgie	11
C.	Conseil de Sécurité Nationale	13
D.	CHAPITRE II: Les droits fondamentaux de la personne	13
1.	Principes généraux de garantie des droits fondamentaux	13
2.	Droit au mariage.....	13
3.	Droit de vote	14
4.	Droit à l'égalité – projet d'article 11	14
5.	Droit de propriété – projet d'article 19 4).....	15
6.	Liberté de conviction et de conscience – projet d'article 16	15
8.	Liberté des partis – projet d'article 23	15
9.	Citoyenneté géorgienne	16
10.	Droits de l'enfant	16
E.	CHAPITRE VI: Le système judiciaire et le ministère public.....	16
1.	La Cour constitutionnelle	16
2.	La Cour suprême.....	17
3.	Le ministère public	18
4.	Les périodes probatoires	18
5.	Le Conseil supérieur de la magistrature	19
F.	Le défenseur public.....	19
IV.	Conclusion.....	19

I. Introduction

1. Par une résolution du 15 décembre 2016, le Parlement de Géorgie a institué une Commission constitutionnelle d'Etat avec mission de préparer des amendements à la Constitution de la Géorgie.
2. Le 20 janvier 2017, en vue de la révision constitutionnelle envisagée, M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, s'est rendu à Tbilissi avec M. Thomas Marker, Secrétaire de la Commission de Venise, et y a tenu des réunions avec le Président de la Géorgie, le Président et le Premier Vice-Président du Parlement, le ministre de la Justice, le Représentant permanent du Conseil de l'Europe, des représentants d'ONG et des experts. Au cours de cette visite, les autorités géorgiennes ont informé la délégation de la Commission de Venise de leur intention de la faire participer pleinement à la réforme constitutionnelle et ont fixé avec elle les modalités concrètes de cette coopération. A cette occasion, le Président du Parlement, M. Irakli Kobakhidze, a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur le projet de révision constitutionnelle.
3. La Commission a nommé M. Nicos C. Alivizatos, M. Josep Maria Castella Andreu, M. Michael Frendo et Mme Regina Kiener rapporteurs aux fins du présent avis.
4. Le 30 mars 2017, une délégation de la Commission de Venise, composée de M. Nicos C. Alivizatos, M. Josep Maria Castella Andreu et M. Michael Frendo, accompagnés de M. Thomas Markert, Secrétaire de la Commission de Venise, et de M. Ziya Caga Tanyar, du Secrétariat, s'est rendue à Tbilissi et y a rencontré le Président et le Premier Vice-Président du Parlement ainsi que les groupes de travail de la Commission constitutionnelle d'Etat. La délégation remercie les autorités géorgiennes pour l'excellente coopération dont elle a fait preuve pendant cette visite.
5. Le 8 mai 2017, les autorités géorgiennes ont adressé à la Commission de Venise, pour évaluation, une traduction anglaise du projet de révision constitutionnelle et une « Note explicative sur le projet de loi constitutionnelle portant modification de la Constitution de la Géorgie » (ci-après « note explicative ») (CDL-REF(2017)27). Un grand nombre d'ONG et de partis politiques géorgiens ont présenté des observations écrites sur certains aspects du projet.
6. Les 22 et 23 mai 2017, une conférence sur la « réforme constitutionnelle en Géorgie », organisée par les autorités géorgiennes et la Société allemande de coopération internationale (GIZ), s'est tenue à Berlin. Ont participé à cette conférence Mme Kiener, accompagnée du Secrétariat, et plusieurs membres de la Commission constitutionnelle d'Etat, parmi lesquels le Président et le Premier Vice-Président du Parlement ainsi que des représentants de différentes autorités de l'Etat, des ONG et un certain nombre d'experts internationaux.
7. Le présent avis ayant été établi sur la base des observations présentées par les rapporteurs et de la traduction anglaise du projet de révision constitutionnelle, il se pourrait qu'il contienne certaines inexactitudes dues à des erreurs de traduction.
8. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise à sa 111^e session plénière (Venise, 16-17 juin 2017).

II. Observations liminaires

9. En 2010, une réforme constitutionnelle d'ensemble a été menée en Géorgie, en coopération avec la Commission de Venise. À l'époque, la Commission de Venise s'était félicitée de la transition d'un régime à caractère plutôt présidentiel vers un régime mixte, tout en relevant un certain nombre de problèmes résiduels dans le texte¹. À la suite des élections législatives d'octobre 2016, la majorité parlementaire a engagé un processus de révision générale de la Constitution. Une résolution parlementaire adoptée le 15 décembre 2016 a institué une Commission constitutionnelle d'Etat (ci-après « CCE ») avec mission d'élaborer un projet de loi visant à garantir la pleine conformité de la Constitution avec les principes fondamentaux du droit constitutionnel et à améliorer le système parlementaire en vue du développement démocratique à long terme du pays.

10. Présidée par le Président du Parlement et composée de 73 membres, la CCE comprend quatre groupes de travail : 1. Le groupe de travail relatif aux droits fondamentaux de la personne, au système judiciaire, au préambule et aux dispositions générales et transitoires ; 2. Le groupe de travail chargé des questions parlementaires, des finances, du contrôle et de la révision constitutionnelle ; 3. Le groupe de travail relatif au Président, au gouvernement et à la défense ; 4. Le groupe de travail chargé des questions de l'organisation administrative territoriale et de l'autonomie locale. Chacun de ces groupes a été invité à réexaminer en détail les articles de la Constitution qu'il est envisagé de modifier .

11. Le fonctionnement de la CCE étant guidé par les principes de transparence et d'intégration, celle-ci a fait participer à ses travaux, entre autres, la majorité et la minorité parlementaires, des partis et des coalitions non parlementaires, la magistrature, l'administration présidentielle, le ministre de la Justice, les présidents des juridictions supérieures, des conseils supérieurs et des gouvernements des républiques autonomes ainsi que de larges pans de la société.

12. Un certain nombre d'ONG et de partis de l'opposition ont critiqué la composition de la CCE, déplorant que les représentants de la société civile aient été choisis par le président de la Commission (qui est aussi le Président du Parlement) et que le manque de clarté des critères de sélection des experts ait empêché certains experts spécialisés dans des domaines précis et certaines ONG de participer aux travaux de la CCE. Le fait qu'un certain nombre d'organisations professionnelles, de syndicats et d'ONG oeuvrant dans le domaine de l'environnement n'aient pas été associés à ces travaux a également été critiqué. Le délai imparti à la CCE (quatre mois) pour préparer les amendements constitutionnels, jugé insuffisant pour élaborer une révision fondamentale de la Constitution, a également suscité des objections².

13. Le Président de la Géorgie et trois représentants de l'administration présidentielle ont refusé de participer aux travaux de la CCE, dans l'intention semble-t-il de protester contre la décision du parti majoritaire de rejeter une proposition présidentielle tendant à attribuer la coprésidence de la CCE au Président, au Premier ministre et au Président du Parlement. Leur refus est d'autant plus regrettable que d'importantes modifications constitutionnelles portent sur les pouvoirs du Président et sur le système de l'élection présidentielle. Toutefois, le Président a déclaré qu'il prendrait part à la consultation publique nationale sur les projets d'amendements constitutionnels. Dans ce contexte, la Commission souligne que toute réforme constitutionnelle importante doit chercher à obtenir le consensus le plus large possible.

¹ CDL-AD (2010)028, *Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia*, adopté par la Commission de Venise à sa 84e session plénière (15-16 octobre 2010).

² ISFED, Transparency International, GYLA, OSGF, *Joint Assessment of the Work of the State Constitutional Commission of Georgia*, 8 mai 2017, p. 3.

14. Les représentants des partis de l'opposition n'ont participé ni à la dernière session de la CCE du 22 avril 2017 ni à l'adoption définitive des projets d'amendements. Ceux-ci ont été adoptés dans leur ensemble par les représentants de la majorité (Rêve géorgien - Géorgie démocratique GDDG) seulement, et ont été désavoués par les partis de l'opposition, par la plupart des ONG et par le défenseur public, en raison surtout de l'absence d'accord sur des questions cruciales telles que le mode de suffrage ainsi que l'élection et l'autorité du Président.

15. Le Parlement géorgien a coopéré activement avec la Commission de Venise au processus d'élaboration du projet de loi de révision de la Constitution de la Géorgie et le Président du Parlement a confirmé à maintes reprises que les autorités géorgiennes s'engageaient à ne pas adopter d'amendement qui ferait l'objet d'une appréciation négative de la part de la Commission de Venise. La Commission de Venise se félicite de cet engagement.

16. Du point de vue procédural, le projet de loi portant révision de la Constitution a déjà été présenté au Parlement, qui l'a soumis à la consultation publique. Le Parlement pourra ouvrir un débat en séance plénière sur les amendements proposés un mois après l'ouverture de la consultation publique. Le projet devra donner lieu à trois lectures au Parlement au cours d'au moins deux sessions successives tenues avec un intervalle de trois mois. Pour être approuvés, les amendements constitutionnels proposés devront recueillir les suffrages des trois quarts au moins des membres du Parlement (soit 113 voix). Il convient de relever que le parti majoritaire Rêve géorgien dispose à lui seul de la majorité requise. Les amendements devront être signés et promulgués par le Président géorgien dans les dix jours suivant leur adoption. Le Président pourra renvoyer le projet d'amendements devant le Parlement, accompagné d'observations motivées. Si le Parlement rejette les observations du Président, le projet initial sera soumis au vote. Le Parlement pourra passer outre au veto du Président à la même majorité, soit 113 voix. Celui-ci pourra alors signer les amendements ainsi adoptés dans un délai de sept jours, faute de quoi ils devront être signés par le Président du Parlement. Ils entreront en vigueur 15 jours après leur promulgation, à moins qu'une autre date ne soit précisée. La tenue d'un référendum après l'adoption définitive des amendements constitutionnels par le Parlement n'est pas envisagée, la Constitution actuelle prévoyant que les référendums constitutionnels ne pourront être tenus qu'après la réintégration des régions séparatistes.

III. Analyse

17. En 2004, la Commission de Venise a recommandé qu'il soit apporté à la Constitution de la Géorgie des modifications visant à *améliorer l'équilibre entre les pouvoirs de l'Etat*, notamment entre les pouvoirs respectifs du Président et du Parlement³.

18. Dans son avis de 2010 sur le projet de loi constitutionnelle portant révision et modification de la Constitution de la Géorgie⁴, la Commission de Venise s'est exprimée ainsi : « *la révision constitutionnelle en cours en Géorgie vise à opérer une transition d'un régime plutôt présidentiel vers un régime mixte confiant le pouvoir exécutif au gouvernement, qui serait responsable devant le Parlement. Le Président perdrait son rôle de chef de la politique étrangère et nationale, pour devenir (essentiellement) le garant de la continuité et de l'indépendance de l'Etat ainsi que du fonctionnement des institutions démocratiques. Il aurait un rôle d'arbitre neutre entre les institutions de l'Etat. Les amendements constitutionnels proposés apportent un certain nombre d'améliorations importantes allant dans le bon sens, ce dont la Commission de Venise se félicite* ».

19. Toutefois, dans ses conclusions rendues dans le même avis, la Commission de Venise a estimé qu'« *il serait souhaitable de renforcer encore les pouvoirs du Parlement. A cet égard, il conviendrait de reconsidérer les dispositions relatives à la formation du gouvernement,*

³ Voir CDL-AD(2010)028, paragraphe 14.

⁴ CDL-AD(2010)028, paragraphe 110.

particulièrement celles qui portent sur la motion de censure, ainsi que les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire ».

20. D'après la note explicative fournie par les autorités, la réforme constitutionnelle en cours vise à réviser et à modifier la Constitution du point de vue du fond et au niveau technique, car certaines de ses dispositions enfreignent les principes fondamentaux de la « séparation des pouvoirs » et sont marquées par des contradictions qui font obstacle à une distinction appropriée et claire des compétences entre les divers organes constitutionnels.

21. La note en question indique également que la révision constitutionnelle se propose de modifier la plupart des dispositions constitutionnelles, qu'elle porte sur plusieurs questions importantes touchant non seulement au fond mais aussi à la structure de la Constitution, et qu'elle apporte des améliorations techniques à certains articles. L'examen de la Commission de Venise sera centré sur les questions les plus importantes et les plus pertinentes, à savoir, d'une part, l'équilibre entre les pouvoirs de l'Etat et, d'autre part, le système des élections législatives et celui des élections présidentielles. La Commission de Venise s'intéressera également à certaines dispositions des chapitres consacrés respectivement aux droits de l'homme et au système judiciaire.

A. CHAPITRE III: Le Parlement de Géorgie

1. Vue d'ensemble

22. La Constitution actuelle de la Géorgie institue un Parlement monocaméral composé de 150 membres, dont 77 sont élus au scrutin proportionnel et 73 au scrutin majoritaire (article 49 paragraphe 1). L'article 4 dispose que lorsque les conditions requises seront remplies, il sera institué un *Parlement formé de deux chambres*, à savoir le Conseil de la République, composé de membres élus au scrutin proportionnel, et le Sénat, composé de membres élus de la République autonome d'Abkhazie, de la République autonome d'Adjara et d'autres unités territoriales de la Géorgie, ainsi que de cinq membres nommés par le Président de la Géorgie (l'article 37 paragraphe 1 du projet d'amendements contient la même disposition).

23. Le projet d'article 37 2) remplace l'actuel système électoral mixte mêlant scrutin proportionnel et scrutin majoritaire par un système proportionnel. Cette disposition prévoit que jusqu'à la mise en place des modifications institutionnelles requises, les 150 membres du Parlement seront élus *selon un système proportionnel* dans une circonscription électorale plurinomiale unique, au suffrage universel, égal, direct et secret pour un mandat de quatre ans. Elle a donc pour effet de remplacer le système mixte mêlant scrutin proportionnel et scrutin majoritaire par un système selon lequel les 150 membres du Parlement seront tous élus au scrutin proportionnel. La Commission de Venise se félicite de ce changement car le système mixte ayant cours en Géorgie a tendance à donner aux partis au pouvoir une majorité écrasante au Parlement.

24. Cette évolution positive vers un système électoral proportionnel est relativisée par trois mécanismes majeurs. En premier lieu, le projet d'article 37 6) maintient le seuil de 5 % applicable aux élections législatives en vertu de l'article 50 2) de la Constitution actuelle. Le projet d'article 37 6) dispose que seuls les partis politiques *ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés* lors des élections se verront attribuer des sièges. Pour déterminer le nombre de sièges à attribuer à tel ou tel parti, il faudra multiplier par 150 le nombre de suffrages exprimés en sa faveur et diviser le résultat obtenu par le nombre total des suffrages recueillis par l'ensemble des partis politiques. Le résultat ainsi obtenu correspondra au nombre de sièges à attribuer au parti en question.

25. En second lieu, il est prévu que les sièges qui n'auront pas été répartis parce que le seuil de 5 % n'aura pas été atteint seront attribués au parti politique ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages. Le projet d'article 37 6) *in fine* dispose qu'au cas où le nombre de sièges

attribués aux partis politiques serait inférieur à 150, *les sièges restants seront attribués au parti ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages.*

26. En troisième et dernier lieu, les alliances électorales (coalitions de partis) qui permettaient aux petits partis de former des coalitions électorales pour atteindre le seuil de 5 % sont supprimées.

2. Le système électoral proportionnel

27. La transition d'un système électoral partiellement majoritaire à un système *pleinement proportionnel* (projet d'article 37 paragraphe 2) ou un système proportionnel régional répond à une demande ancienne de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de la Commission de Venise, de la société civile géorgienne et de la plupart des partis politiques. Il convient de s'en féliciter.

3. Le seuil de 5%

28. D'après la note explicative, la fixation d'un seuil électoral vise à garantir juridiquement la stabilité du fonctionnement du système démocratique. Pour la Commission de Venise, le seuil de 5 % considéré isolément n'est pas critiquable : de nombreux Etats européens imposent de tels seuils⁵. En excluant les petits partis, les seuils électoraux évitent la fragmentation, renforcent la stabilité du système politique et favorisent la formation d'une majorité gouvernementale.

29. Dans son rapport de 2010 sur « les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement », la Commission de Venise a estimé que « le fait que le système électoral tende à simplifier le système des partis n'est pas un mal en soi⁶ ».

30. Dans une résolution relative à la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a exprimé sa préférence pour un seuil de 3 % en ce qui concerne les élections législatives dans les « démocraties bien établies⁷ ».

31. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la CEDH ») a jugé que les seuils électoraux ne constituaient pas en soi une violation des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 (droit à des élections libres). Dans l'affaire *Yumak et Sadak c. Turquie*, les requérants avaient allégué que le seuil de 10 % applicable au niveau national pour les élections législatives portait atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. La CEDH a jugé que ce seuil de 10 % exigé pour la représentation des partis au Parlement s'analysait en une *ingérence* dans les droits électoraux des requérants. Pour la Cour, ce seuil avait pour *but légitime* d'éviter une fragmentation parlementaire

⁵ Dans l'affaire *Yumak et Sadak c. Turquie*, la CEDH a relevé que le seuil de 10 % adopté en Turquie était le plus élevé de tous les États membres du Conseil de l'Europe, que seuls trois autres États membres optaient pour des seuils élevés (7% ou 8 %), qu'un tiers des États imposaient un seuil de 5 % et que 13 États plaçaient la barre à un niveau inférieur, voir CEDH, *Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], n° 10226/03. Voir aussi Commission de Venise, Rapport sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement (II), CDL-AD(2010)007, paragraphes 20-23.

⁶ CDL-AD(2010)007, *Rapport sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement*, paragraphe 32.

⁷ Résolution 1547 (2007) Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, paragraphe 58: *Dans les démocraties bien établies, il ne devrait pas y avoir de seuils supérieurs à 3 % dans les élections législatives. Ainsi, le plus grand nombre d'opinions devrait pouvoir s'exprimer. Exclure des groupes importants de personnes du droit d'être représentées va à l'encontre d'un système démocratique. Dans les démocraties bien établies, il convient de trouver un équilibre entre une représentation équitable des opinions de la société et l'efficacité du parlement et du gouvernement.*

excessive et non fonctionnelle, et donc de renforcer la stabilité gouvernementale. Toutefois, elle a relevé que le rôle joué par les seuils électoraux différait en fonction de leur hauteur et de la configuration des partis en place dans chaque pays. Elle a donc décidé d'examiner les *correctifs et autres garanties* mis en place dans le système turc, pour en évaluer les effets. En l'espèce, elle a déclaré qu'elle n'était pas convaincue que le seuil de 10 % en cause, considéré dans le contexte politique propre aux élections en question et assorti des correctifs qui en avaient circonscrit les effets en pratique (notamment la faculté de se présenter aux élections en tant que *candidat indépendant*, qui avait permis l'élection au Parlement de députés d'un parti pro-kurde, la possibilité de former des *coalitions électorales* avec d'autres groupes politiques et le rôle de la *Cour constitutionnelle*), avait eu pour effet d'entraver dans leur substance les droits des requérants garantis par l'article 3 du Protocole n° 1⁸.

32. Dans son rapport sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement, la Commission de Venise s'est exprimée ainsi : *« pour le reste, il est illusoire de vouloir tendre vers un système électoral uniforme dans tous les pays du Conseil de l'Europe ; la solution peut être de fixer des limites, en fonction des considérations ci-dessus et de laisser à chaque pays le soin de savoir quel est le système le plus adapté à la situation, compte tenu de son histoire et de son système de partis, et le mieux à même d'assurer l'équilibre entre deux exigences à concilier, celle de la représentativité mais celle aussi de la gouvernabilité⁹ »*.

33. En conséquence, le seuil de 5 % fixé par l'article 37 6) du projet d'amendements est conforme aux normes du Conseil de l'Europe à condition qu'il existe des correctifs et des garanties suffisants pour en compenser les effets potentiellement négatifs.

4. La suppression des alliances électorales (coalitions de partis)

34. L'article 50 2) de l'actuelle Constitution permet aux partis de former des coalitions (*alliances électorales*) à leur gré. Le projet d'amendements supprime cette possibilité. Dans sa note explicative du projet de loi constitutionnelle, la CCE explique les raisons de cette modification de la façon suivante : *« Depuis vingt ans, ce système constitue un obstacle majeur au développement d'un système de partis en Géorgie. Le pays ne dispose toujours pas d'un système de partis institutionnalisé. Actuellement, 20 partis politiques ont le statut de « parti agréé » alors que la plupart d'entre eux ne répondent pas aux exigences minimales pour mériter l'appellation de parti politique et que certains sont même fictifs. Par ailleurs, la formule de la coalition de partis permet à ceux-ci de se livrer à des manœuvres pour obtenir artificiellement d'autres avantages (majoration du financement public, temps de publicité gratuit supplémentaire, davantage de membres et de représentants à tous les niveaux de l'administration électorale, etc.). Pour toutes ces raisons, il paraît clair que la pratique des coalitions de partis a des effets négatifs sur le développement du système des partis en Géorgie et qu'il n'est pas prudent de la maintenir. Les sujets politiques, et donc électoraux, doivent être les partis politiques, ce qui correspond aux bonnes pratiques européennes en matière de fonctionnement des systèmes politiques »*.

35. Quelles que soient les raisons de la suppression des coalitions de partis, celle-ci aura pour effet d'empêcher les petits partis d'atteindre le seuil de 5 % et risque d'augmenter le nombre de voix perdues.

⁸ CEDH (GC), *Yumak et Sadak c. Turquie*, paragraphes 147-148.

⁹ CDL-AD(2010)007, paragraphe 72.

5. Le seuil de 5 % combiné avec l'interdiction des alliances électorales et l'attribution des sièges non répartis au parti vainqueur

36. L'article 37 6) du projet d'amendements dispose que les sièges non répartis sont attribués au parti politique ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages.

37. On peut se demander si ce mécanisme est compatible avec le droit des électeurs à l'égalité devant le suffrage en général, et avec le principe de l'égalité électorale en particulier¹⁰. Le principe de l'égalité électorale présente notamment deux aspects importants : d'une part, il commande que tous les citoyens satisfaisant aux exigences de forme en matière de vote se voient reconnaître une égale force électorale et, par conséquent, que chacun d'entre eux dispose d'une voix (« égalité arithmétique »). D'autre part, il implique – au moins en théorie – que chaque voix ait le même effet sur la répartition des sièges dans les organes représentatifs (« égalité d'effet¹¹ »). Il est largement admis qu'il n'est guère possible en pratique de satisfaire pleinement au principe de l'égalité d'effet des suffrages. Par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission de Venise considèrent la fixation de seuils électoraux comme une pratique acceptable, au motif qu'un équilibre doit être ménagé entre une représentation équitable des opinions de la société et l'efficacité du Parlement et du gouvernement (voir paragraphes 31-32 ci-dessus). Il n'en demeure pas moins que pareils mécanismes, qui dérogent au principe d'égalité, doivent être justifiés.

38. L'objectif consistant à assurer la stabilité du gouvernement peut justifier l'existence de mécanismes électoraux particuliers : des pays tels que l'Italie, bien connue pour ses gouvernements éphémères, et la Grèce accordent une prime aux grands partis. Toutefois, dans une démocratie, la stabilité gouvernementale ne saurait équivaloir à la recherche, par les tous moyens et en toutes circonstances, d'une situation où un parti dispose à lui seul de la majorité au Parlement¹². En tout état de cause, l'exigence selon laquelle « les minorités doivent être suffisamment représentées¹³ », inhérente au principe démocratique, constitue une limite indépassable.

39. Aux fins de l'appréciation de la justification de cette mesure, il convient de relever que lors des élections législatives de 2016, la proportion de suffrages non attribués s'élevait à 19,82 %, et qu'elle représentait en moyenne 12,85 % lors des cinq élections tenues entre 1999 et 2016. Compte tenu de l'interdiction envisagée des coalitions de partis, cette proportion risque d'augmenter, ce qui soulèverait de graves questions du point de vue du principe de l'égalité d'effet du suffrage. On pourrait très bien considérer que l'interdiction des coalitions de partis réduira encore les chances des électeurs des petits partis d'être représentés au Parlement.

40. Dans le contexte actuel, le principe selon lequel « le vainqueur remporte tout » (c'est-à-dire tous les sièges non attribués) est en partie contradictoire avec le système du scrutin proportionnel introduit par l'article 37 paragraphe 2 du projet d'amendements et en amoindrit les effets au détriment des petits partis en maintenant une disproportion entre les suffrages recueillis et les sièges obtenus. Par ailleurs, il contraint certains électeurs à revenir sur leur choix initial en faveur des petits partis dès lors que ceux-ci ne semblent avoir aucune chance

¹⁰ Le droit au suffrage universel égal est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 21 paragraphe 3), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 25b), l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH (quoique de manière plus limitée), de même que par la Constitution de la Géorgie, quoique non expressément (article 24 combiné avec l'article 11 du projet d'amendements).

¹¹ Voir, parmi beaucoup d'autres, Kostas Chrysogonos et Costas Stratilatis, *Limits of Electoral Equality and Political Representation*, European Constitutional Law Review, 8: 9–32, 2012, p. 15. Voir aussi, Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, pp. 10-11.

¹² Chrysogonos et Costas Stratilatis, p. 28.

¹³ John Stuart Mill, *Considerations in Representative Government*, in J.S. Mill, *On Liberty and Other Essays* (Oxford University Press 1991) p. 203 / p. 307.

d'obtenir la majorité au Parlement, ni même le moindre siège¹⁴. En outre, un tel système électoral perpétue la logique des « voix perdues » qui joue toujours au détriment des mêmes partis, même lorsque ceux-ci connaissent un succès grandissant – quoiqu'insuffisant pour surmonter les restrictions prévues par le système électoral – auprès de l'électorat¹⁵. Dans ces conditions, la question se pose de savoir si l'objectif consistant à assurer le pluralisme politique est atteint. En raison de la nature particulière de cette prime accordée au parti le plus important, celui-ci bénéficie directement des suffrages exprimés en faveur de partis dont l'orientation politique est totalement différente de la sienne, au mépris de la volonté des électeurs des partis en question. Si l'on voulait accorder une prime au parti le plus important, la Constitution pourrait par exemple prévoir de répartir selon les principes de la représentation proportionnelle les neuf dixièmes des sièges du Parlement (soit 135 sur 150) entre les partis ayant recueilli plus de 5 % des suffrages, et d'attribuer une prime au parti arrivé en tête des élections (ou à celui-ci et au parti arrivé second) en lui réservant les 15 sièges restants.

41. En outre, il convient de relever que les élections législatives constituent pour le peuple géorgien le moyen de désigner (et de révoquer) indirectement tous les autres organes de l'Etat qui sont désignés (ou révoqués) par le Parlement, à savoir le Président, le Premier ministre, les juges de la Cour suprême, le procureur général, les membres du conseil d'administration de la banque nationale, le contrôleur général, une partie des membres du Conseil supérieur de la magistrature et un tiers des membres de la Cour constitutionnelle. Enfin, l'article 3 paragraphe 5 du projet d'amendements fait figurer le principe de l'égalité des partis parmi les principes fondamentaux du droit des partis politiques.

42. Pris ensemble, ces éléments contreviennent gravement au principe d'égalité d'effet du suffrage. Dans ces conditions, il est vivement recommandé d'envisager des modalités de répartition des sièges non pourvus différentes de celle prévue par le projet d'amendements, telles qu'une répartition proportionnelle entre tous les partis ayant atteint le seuil de 5 %, le plafonnement du nombre de voix perdues attribuées au parti vainqueur à un niveau lui assurant une majorité parlementaire acceptable mais non écrasante, et/ou l'abaissement du seuil à 2 % ou 3 % de manière à ce que le système proportionnel s'applique aussi à la répartition des sièges non pourvus.

6. Le Sénat

43. Comme indiqué ci-dessus, le Sénat ne sera mis en place que « lorsque les conditions requises seront réunies sur l'ensemble du territoire géorgien » et ni l'article 4 de la Constitution ni l'article 37 1) du projet d'amendements n'indiquent à quel moment il entrera en fonction. À l'absence d'un Sénat fonctionnel capable de contrebalancer les pouvoirs de la chambre basse s'ajoute celle, dans le projet d'amendements, de toute perspective de mise en place – par une disposition transitoire – d'un substitut temporaire à cette institution (ou de création d'un Sénat incomplet) comprenant des représentants des unités territoriales de la Géorgie. Même si la Commission de Venise est au courant des difficultés rencontrés en Géorgie pour la mise en place de la chambre haute du Parlement à l'heure actuelle, pareille situation place le pays sous un régime constitutionnel dans lequel la Présidence est le principal contrepoids à un gouvernement fort disposant d'une très large majorité parlementaire, par le biais de l'exercice de ses pouvoirs *supra partes*.

7. Les finances publiques et le contrôle financier

Budget de l'Etat

44. Dans son avis final de 2010 sur le projet d'amendements à la Constitution, la Commission de Venise a estimé que le rôle du Parlement en matière budgétaire était trop limité. « *En effet,*

¹⁴ Chrysogonos et Costas Stratilatis, *supra* n° 11, p. 24.

¹⁵ *Ibid.* p. 25.

le gouvernement dispose seul de l'initiative législative en matière budgétaire (article 93 paragraphe 1), le Parlement ne peut modifier le projet de loi de finances et toute proposition d'augmentation des dépenses publiques, de réduction des recettes ou de création d'obligations financières supplémentaires par rapport au budget en cours doit être approuvée par le gouvernement. Il paraît donc opportun de renforcer les activités du Parlement en matière budgétaire ».

45. L'article 66 2) du projet d'amendements ne répond pas réellement à cette préoccupation. Selon l'article proposé, le gouvernement aurait seul le droit de présenter un projet de loi de finances au Parlement après examen des données de base et des orientations avec les commissions parlementaires. En outre, il ressort du paragraphe 3 du même projet d'article que les amendements apportés à un projet de loi de finances doivent être approuvés par le gouvernement. Pour la Commission de Venise, le fait que *tout* amendement au projet de loi de finances doit recevoir l'approbation du gouvernement apporte une restriction excessive aux pouvoirs du Parlement en matière budgétaire. Pour autant que ces normes visent spécialement à décourager les pratiques clientélistes en matière d'amendements budgétaires, l'introduction d'une règle de majorité qualifiée au Parlement pour le dépôt de tels amendements pourrait constituer une solution de substitution acceptable au dispositif prévu par le projet. Par conséquent, la Commission réitère la recommandation formulée dans son avis final de 2010 en ce qui concerne le renforcement des activités du Parlement en matière budgétaire.

La fiscalité et la politique économique

46. Selon l'article 67 2) du projet d'amendements, la création d'un impôt public ordinaire – hors droits d'accise – ou le relèvement de la limite supérieure du taux courant de tel ou tel impôt ordinaire ne peut décidée que par la voie d'un référendum, sauf dans les cas prévus par la loi organique. En outre, cette disposition réserve au gouvernement le droit de convoquer un tel référendum.

47. On ne rencontre que très rarement le référendum fiscal en droit comparé et il semble que le projet d'amendements ait substitué au principe « pas d'impôts sans représentation » le principe « pas d'impôts sans référendum ». Cela dit, la disposition proposée prévoit que le gouvernement a compétence exclusive pour convoquer de tels référendums, si bien que le Parlement est là aussi totalement exclu du processus conduisant à la création d'un impôt ordinaire, etc. La Commission de Venise estime préférable que la décision de créer un impôt incombe au premier chef au Parlement, dont la décision pourrait ensuite être soumise à l'approbation du peuple, par le Parlement lui-même ou par le Président.

8. La motion de censure

48. La procédure de motion de censure très complexe et le rôle excessif joué par le Président dans cette procédure, telle qu'issue de la réforme constitutionnelle de 2010 avait été vivement critiquée par la Commission de Venise à l'époque¹⁶. La procédure instituée par le projet d'amendements constitue un progrès manifeste puisque le système proposé est moins complexe et le rôle joué par le Président dans cette procédure est assez limité conformément à son nouveau rôle *supra partes*.

B. CHAPITRE IV: Le Président de la Géorgie

49. L'article 70 de la Constitution actuelle dispose que le Président de la Géorgie est *élu au suffrage universel, égal, direct et secret* pour un mandat de cinq ans.

¹⁶ CDL-AD (2010)028, *Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia*, paragraphes 73-80.

50. L'article 50 du projet d'amendements prévoit que le Président est *élu par un collège électoral* pour un mandat de cinq ans à l'issue d'un scrutin à bulletin secret tenu sans débat (paragraphe 1). Le collège électoral est une instance composée de 300 électeurs comprenant les 150 députés du Parlement géorgien et les membres des organes représentatifs suprêmes des républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie. Les autres électeurs sont nommés par leurs partis politiques respectifs parmi les organes représentatifs des collectivités locales selon les modalités prévues par la loi organique, conformément au principe de la représentation géographique proportionnelle et sur la base de quotas fixés par la Commission électorale centrale géorgienne en fonction des résultats des élections des collectivités locales tenues au scrutin proportionnel. La composition du collège électoral doit être approuvée par la Commission électorale centrale géorgienne (paragraphe 2).

51. Cette disposition supprime l'élection du Président au suffrage universel direct, la remplaçant par une élection indirecte par un collège électoral. Le projet d'amendements étant censé entrer en vigueur lors de la prestation de serment du Président géorgien élu après la prochaine élection présidentielle (article 2 paragraphe 2 des dispositions transitoires), le nouveau système électoral sera applicable en 2023, c'est-à-dire *après la prochaine élection présidentielle* prévue pour 2018. Ce délai est bienvenu.

52. Il existe dans les Etats démocratiques différents modèles en ce qui concerne l'élection présidentielle. Par exemple, le Président allemand (Bundespräsident) est élu par l'Assemblée fédérale (article 54 de la Loi fondamentale allemande), tandis que le Président de la République française est élu au suffrage universel direct (article 7 de la Constitution). Pour savoir quel est le modèle approprié pour l'élection présidentielle dans tel ou tel régime constitutionnel, il faut avoir égard au système général d'équilibre des pouvoirs mis en place dans le régime en question.

53. Dans le système envisagé par le projet d'amendements, le pouvoir d'élire le Président n'est pas une prérogative exclusive du Parlement ou du peuple, il appartient à un collège électoral nouvellement créé. Ce mode d'élection cadre avec le rôle d'arbitre neutre attribué au Président géorgien par le projet de révision constitutionnelle. L'élection aurait lieu au scrutin secret. En Grèce, l'élection du Président au scrutin secret a été supprimée, ce dont toutes les parties prenantes se félicitent aujourd'hui, y voyant une mesure de nature à favoriser une plus grande transparence.

54. Toutefois, il convient de relever, d'une part, que le projet d'amendements n'impose pas au collège électoral de parvenir à un large consensus au premier tour du scrutin présidentiel (article 50 4)) en exigeant une majorité qualifiée (des deux tiers ou des trois cinquièmes) et, d'autre part, que le collège électoral est composé pour moitié de membres du Parlement. Si le seuil de 5 % combiné avec l'interdiction des alliances électorales et l'attribution des sièges non pourvus au parti vainqueur est maintenu en ce qui concerne les élections législatives, le Président élu sera très vraisemblablement le candidat de la majorité parlementaire. Cela risquerait de compromettre le rôle (limité) d'arbitre neutre entre les institutions de l'Etat qui est celui du Président et d'affaiblir le système d'équilibre des pouvoirs mis en place par le projet d'amendements.

55. En conclusion, si le passage au système proposé d'élection indirecte du Président à partir de 2023 ne suscite pas d'objection de principe, une majorité qualifiée devrait être exigée au(x) premier(s) tour(s) de scrutin et la mise en place de mécanismes visant à renforcer les garanties de pluralisme au Parlement (et par conséquent au sein du collège électoral) – tels que ceux envisagés dans les recommandations formulées ci-dessus en matière de *répartition proportionnelle* des sièges non pourvus et/ou d'*abaissement du seuil* – n'en devient que plus nécessaire.

C. Conseil de Sécurité Nationale

56. Le projet de Constitution révisée, contrairement à la Constitution actuelle, ne se réfère plus au Conseil de Sécurité Nationale. La Commission de Venise considère que les autorités Géorgiennes sont les mieux placés pour décider si le Conseil de Sécurité Nationale doit être consacrée dans la Constitution et considéré comme un organe constitutionnelle.

D. CHAPITRE II: Les droits fondamentaux de la personne

1. Principes généraux de garantie des droits fondamentaux

57. Il est recommandé de mentionner expressément le principe de proportionnalité dans le projet d'article 34 concernant les principes généraux de garantie des droits fondamentaux. il serait souhaitable de faire clairement état de ce principe dans la disposition constitutionnelle.

58. Le renvoi à la loi organique plutôt qu'à la loi ordinaire opéré dans de nombreuses dispositions du chapitre II (droits fondamentaux) relatives aux restrictions pouvant être apportées aux droits et libertés et à leur exercice (projets d'articles 22 2) sur la liberté d'association, 23 4) sur la liberté des partis et 26 2) sur le droit de constituer des syndicats et de s'y affilier) accroît l'importance des droits en question car il implique une majorité renforcée au Parlement. Il y a lieu de s'en féliciter.

2. Droit au mariage

59. L'article 30 du projet d'amendements définit expressément le mariage comme étant « l'union d'une femme et d'un homme (...) fondée sur l'égalité de droits et la libre volonté des conjoints ». Cette définition restreint la portée du droit de se marier tel que garanti par l'actuel article 36 1), lequel dispose que « le mariage est fondé sur l'égalité de droits et la libre volonté des conjoints », ce qui n'implique pas que le mariage soit réservé aux personnes de sexe opposé.

60. Dans son avis sur les projets de révision constitutionnelle en Arménie, la Commission de Venise a estimé que les dispositions relatives à l'égalité devant le mariage ne devaient pas être interprétées comme interdisant la reconnaissance juridique de l'union entre personnes de même sexe¹⁷.

61. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Onu recommande aux Etats de reconnaître juridiquement les relations entre partenaires de même sexe¹⁸. De même, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) imposait aux Etats membres l'obligation de *reconnaître juridiquement les unions homosexuelles*, la non-reconnaissance du statut juridique de ces unions emportant violation de l'article 8 combiné avec l'article 14 de la CEDH¹⁹. Dans l'affaire *Schalk et Kopf c. Autriche*, la Cour Européenne, après avoir observé que le mariage possède des connotations sociales et culturelles profondément enracinées qui sont susceptible de différer notablement d'une société à une autre, a réitéré qu'elle ne doit pas se hâter de substituer sa propre

¹⁷ Premier avis sur les projets d'amendements de la Constitution de la République d'Arménie (chapitres 1 à 7 et 10), CDL-AD 2015 (037), paragraphe 46. Voir aussi CDL-AD(2014)026, Avis sur les sept amendements à la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » concernant, en particulier, le conseil de la magistrature, la compétence de la Cour constitutionnelle et les zones financières.

¹⁸ E/C.12/BGR/CO/4-5, paragraphe 17; E/C.12/SVK/CO/2, paragraphe 10.

¹⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Oliari et autres c. Italie*, 21 juillet 2015 ; voir aussi *Vallianatos et autres c. Grèce* (7 novembre 2013).

appréciation à celle des autorités nationales, qui sont les mieux placées pour apprécier les besoins de la société et y répondre²⁰.

62. En mars 2017, on recensait 13 pays européens reconnaissant juridiquement et célébrant le *mariage homosexuel*, à savoir la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Islande, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède, et 14 autres pays reconnaissant juridiquement une forme d'*union civile*, à savoir l'Allemagne, Andorre, l'Autriche, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Liechtenstein, Malte, la République tchèque, la Slovaquie et la Suisse²¹.

63. La reconnaissance du mariage homosexuel par la loi (ou par une interprétation constitutionnelle) serait conforme à la Constitution actuelle de la Géorgie. Pareille solution, qui consiste à laisser au législateur ordinaire le soin de décider de cette question, est satisfaisante et préférable puisqu'elle laisse plus de latitude aux développements futurs en la matière. Dès lors que le projet d'amendements exclut expressément la reconnaissance du mariage homosexuel, il faut préciser que cette exclusion ne concerne pas les partenariats entre personnes de même sexe. Comme tous les autres Etats membres du Conseil de l'Europe, la Géorgie doit se conformer aux règles de la CEDH, et par conséquent *accorder une reconnaissance juridique aux couples homosexuels (sous la forme de l'union civile ou du partenariat enregistré)*. Le libellé du projet d'article 30 1) n'exclut pas la reconnaissance du partenariat civil (pour les couples homosexuels comme pour les couples hétérosexuels) dans le code civil géorgien et ne doit en aucun cas être interprété comme interdisant le partenariat entre personnes de même sexe.

3. Droit de vote

64. Le projet d'article 24 paragraphe 2 (*droit de vote*) dispose que les citoyens « faisant l'objet d'une mesure d'assistance décidée par la justice et admis dans un établissement hospitalier ne peuvent participer aux élections et aux référendums ». Cette interdiction absolue n'est pas conforme aux normes européennes communément admises²².

65. Selon le projet d'article 3 3) *in fine*, « tout citoyen géorgien a le devoir de participer aux élections et aux référendums ». Le terme « devoir » ne doit pas être compris comme une obligation légale entraînant des conséquences juridiques. Lors de la conférence de Berlin des 22 et 23 mai, les autorités ont confirmé cette approche.

4. Droit à l'égalité – projet d'article 11

66. Il convient de saluer le fait que la liste des motifs de discrimination interdits figurant à l'article 11 du projet d'amendements se termine par une disposition ouverte (« ou pour tout autre motif »), contrairement à l'actuel article 14 (qui renferme une liste exhaustive de motifs). Cela permettra au législateur et aux tribunaux d'adapter l'interdiction de la discrimination aux situations concrètes qui se présenteront dans des cas particuliers. En outre, cette disposition

²⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Schalk et Kopf c. Autriche*, n° 30141/04, 24 juin 2010.

²¹ Voir, en ce qui concerne les éléments de droit comparé, *Oliari et autres c. Italie*, paragraphe 53 et suivants.

²² Voir, *Alajos Kiss c. Hongrie*, requête n° 38832/06, 20 mai 2010. Dans cette affaire, la Cour a conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. Après avoir admis que le retrait du droit de vote qui était en cause poursuivait un but légitime, à savoir garantir que seuls les citoyens à même de mesurer les conséquences de leurs décisions puissent participer à la conduite des affaires publiques, la Cour a souligné qu'elle ne pouvait admettre l'imposition d'une interdiction absolue de voter à toutes les personnes placées sous curatelle, indépendamment de leurs facultés mentales.

générale pourra couvrir des motifs de discrimination qui ne figurent pas expressément parmi les motifs interdits, tels que l'orientation sexuelle.

5. Droit de propriété – projet d'article 19 4)

67. La disposition selon laquelle « seuls les citoyens géorgiens peuvent être propriétaires fonciers », qui figurait dans la première version du projet d'amendements adressée à la délégation de la Commission de Venise lors de la visite qu'elle a effectuée à Tbilissi le 30 mars, a été supprimée de la version définitive de ce projet. La version définitive (article 19 4)) dispose que la propriété foncière constitue une ressource importante et confie en conséquence à la loi organique le soin de la réglementer. Ce moyen terme entre la réglementation existante (l'actuel article 21 de la Constitution ne prévoit aucune limitation) et la disposition contenue dans la première version du projet d'amendements est bienvenu.

6. Liberté de conviction et de conscience – projet d'article 16

68. Il serait souhaitable de garantir expressément la liberté de religion, qui est l'un des premiers droits à avoir été reconnu dans les chartes des droits de l'homme et qui est consacré dans la plupart des constitutions européennes. La liberté de conviction est un droit général à contenu variable. La mention expresse de la liberté de religion pourrait permettre de préciser les garanties de ce droit. Selon le paragraphe 3 de l'article 16, les manifestations de la liberté de conviction et de conscience ne peuvent être limitées que si elles violent les droits d'autrui. Cette disposition semble excessivement restrictive. Le risque est que, afin d'établir un équilibre adéquat entre le droit à la liberté de conviction et de conscience et des intérêts compétitifs, le contenu de ce droit pourrait être interprété de manière trop étroite ou que le motif de restriction « violation des droits d'autrui » pourrait être interprété de manière trop large. Il est recommandé de prévoir d'autres buts légitimes de restriction à la liberté de conviction et de conscience, tels que ceux mentionnés à l'article 9 de la CEDH (la sécurité publique, la protection de l'ordre, la santé ou la morale publiques).

7. Liberté d'association et d'assemblée

69. Les clauses de restrictions dans le projet d'article 21 (Liberté de manifestation) et le projet d'article 22 (Liberté d'association) sont formulées en des termes trop vaste. Article 21(3) suggère que chaque restriction, si inscrite dans une règle juridique, est permise. Selon le projet d'article 22(3), une association peut être dissoute sur la base de n'importe quel motif, pourvu qu'il soit prescrit par une loi organique et selon l'article 23(1), les modalités d'établissement d'un parti politique et la participation dans ses activités dépendent d'une loi organique. La Commission de Venise recommande que ces dispositions soient mise en conformité avec l'article 11(2) de la CEDH et les autres clause de limitation dans le projet de Constitution révisée comme par exemple le projet d'article 17(5).

8. Liberté des partis – projet d'article 23

70. L'interdiction de la « création de partis politiques sur des bases territoriales » (projet d'article 23 3) *in fine*) n'est pas justifiée.

71. Concernant les termes employés par le projet d'article 23 3) pour caractériser les partis extrémistes susceptibles d'être interdits par la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise rappelle la position prise en la matière dans ses Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues²³ : « *l'interdiction ou la dissolution forcée de partis politiques ne peuvent se justifier que dans le cas où les partis prônent l'utilisation de la violence ou l'utilisent comme un moyen politique pour faire renverser l'ordre* ».

²³ CDL-INF(2000)1, Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (Venice, 10-11 décembre 1999).

constitutionnel démocratique, mettant en danger de ce fait les droits et libertés protégés par la constitution. Le seul fait qu'un parti plaide en faveur d'une réforme pacifique de la Constitution ne doit pas suffire à justifier son interdiction ou sa dissolution ».

9. Citoyenneté géorgienne

72. Contrairement à l'actuel article 12 2) de la Constitution, qui interdit par principe la double nationalité aux citoyens géorgiens, le projet d'article 32 2) confie à la loi organique le soin de réglementer la question de « l'acquisition, par les citoyens géorgiens, de la nationalité d'un autre Etat », ce qui semble préférable.

10. Droits de l'enfant

73. Dans son rapport de 2014 sur la protection des droits de l'enfant²⁴, la Commission a relevé que les initiatives de définition de normes lancées plus récemment par le Conseil de l'Europe avaient indéniablement sensibilisé les Etats membres à l'importance de *l'inscription des droits de l'enfant dans la Constitution* et a recommandé à ces Etats d'offrir, conformément à leur système constitutionnel, des garanties constitutionnelles de reconnaissance et de protection des droits de l'enfant. Même si le projet d'article 30(2) dispose brièvement que « les droits des mères et enfants doivent être garantis par la loi », il est conseillé que ce droit soit formulé dans une disposition constitutionnelle séparée.

E. CHAPITRE VI: Le système judiciaire et le ministère public

1. La Cour constitutionnelle

74. Trois des neuf juges de la Cour constitutionnelle seront désignés par le Parlement, à la majorité des députés. Il serait bon que la procédure de nomination prévue par le projet puisse permettre la participation d'un large éventail de forces politiques. Il est recommandé de prévoir une majorité qualifiée pour la désignation des trois juges élus par le Parlement. Un mécanisme approprié de déblocage des impasses pourrait être introduit dans la procédure de nomination des juges constitutionnel par le Parlement. La procédure préalable à l'élection doit être aussi transparente que possible, de manière que les juges constitutionnels soient des professionnels de haut niveau.

75. Le projet d'article 60 6) interdit à la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnelles des dispositions de la loi électorale au cours d'une année électorale, sauf si ces dispositions ont été adoptées l'année précédant l'échéance électorale en cause. Il est également interdit à la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnelles des dispositions réglementaires du droit électoral dans la période de 60 jours précédant une échéance électorale. D'après la note explicative, ces dispositions du projet d'article 60 6) visent à prévenir une intervention indue de la Cour constitutionnelle dans le processus politique.

76. Si le but consistant à empêcher de possibles manipulations du processus électoral est légitime, la Cour constitutionnelle doit, en tant qu'organe institué par la Constitution, être réputée capable de s'acquitter correctement de ses fonctions. Le souci de garantir la stabilité du droit électoral peut justifier l'interdiction de rendre des décisions en la matière en période pré-électorale, mais aucune norme ne devrait pouvoir échapper totalement au contrôle de constitutionnalité. Si tant est que cette disposition doive être maintenue, il faudra la modifier en ce qui concerne la législation pour garantir à la Cour constitutionnelle la possibilité d'apprécier les dispositions législatives adoptées juste avant le délai de 12 mois. Par ailleurs, il convient de

²⁴ CDL-AD(2014)005, Rapport sur la protection des droits de l'enfant: normes internationales et constitutions nationales, adopté par la Commission de Venise lors de sa 98ème session plénière (21-22 mars 2014).

reconsidérer l'interdiction du contrôle des actes normatifs émanant de la Commission électorale centrale au cours des 60 jours précédant une échéance électorale.

77. Peuvent être nommés juges à la Cour constitutionnelle les citoyens géorgiens « âgés d'au moins 35 ans » (projet d'article 60 2)), ce qui paraît un jeune âge pour occuper des fonctions importantes dans la plus haute juridiction du pays. Il serait préférable que les candidats à cette fonction disposent d'une expérience juridique plus vaste.

2. La Cour suprême

78. Le projet d'article 61 dispose que la Cour suprême est composée de 28 juges au minimum, tandis que l'actuel article 90 de la Constitution ne dit rien quant au nombre de juges de cette instance. À l'époque de l'adoption de l'avis conjoint de 2014 sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun, la loi organique en question conférait à l'assemblée plénière de la Cour suprême le pouvoir de fixer le nombre de ses membres. Dans son avis de 2014²⁵, la Commission a relevé que l'organe compétent pour apprécier en dernier ressort le nombre de juges de la Cour suprême et la nécessité de son augmentation était habituellement le législateur ou le Conseil supérieur de la magistrature, étant entendu que ce choix dépendait notamment de la disponibilité des moyens budgétaires, qu'il n'appartenait pas aux juges de la Cour suprême d'apprécier. La fixation, dans la Constitution, du nombre minimum de juges composant la Cour suprême constitue manifestement une garantie supplémentaire d'indépendance pour cette haute juridiction.

79. Le projet d'article 61 2) prévoit que les juges de la Cour suprême sont nommés pour une période d'au moins dix ans (disposition identique à celle de l'article 90 de la Constitution actuelle). Il s'ensuit que le principe de nomination à vie (jusqu'à l'âge de la retraite) applicable à tous les magistrats (projet d'article 63 6)) doit être écarté, en vertu du projet d'article 61 2), pour ce qui concerne les juges de la Cour suprême. Dans son avis final de 2010 sur le projet d'amendements à la Constitution, la Commission a critiqué la disposition identique prévue par l'article 90 de la Constitution actuelle, estimant que si la limitation du mandat des juges des cours constitutionnelles était communément admise, il n'en allait pas de même pour les juges des cours suprêmes. En conséquence, elle a recommandé d'étendre explicitement le principe de nomination à vie aux juges de la Cour suprême²⁶. Cette recommandation demeure d'actualité.

80. Selon l'article 61 2) du projet d'amendements, les juges de la Cour suprême seront désignés par le Parlement sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature et non plus du Président (comme le veut l'article 90 2) de la Constitution actuelle). Dans son avis final de 2010 sur le projet d'amendements à la Constitution, la Commission de Venise a critiqué l'article 90 2), considérant qu'il était préférable de transférer au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de proposer des candidats²⁷. Dans cette mesure, l'amendement proposé semble répondre à la recommandation précédemment formulée par la Commission de Venise. Toutefois, dans le contexte actuel, la Commission rappelle que de manière générale, un conseil de la magistrature devrait avoir une influence décisive sur la nomination des juges, y compris ceux de la Cour suprême²⁸. Dans son Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, la Commission de Venise s'est exprimée ainsi : « *les nominations des juges des juridictions de droit commun (non constitutionnelles) constituent une question qu'il n'est pas souhaitable de soumettre au vote du Parlement parce qu'on ne peut pas exclure le risque que des considérations politiques l'emportent sur les mérites objectifs d'un candidat. Une méthode*

²⁵ CDL-AD(2014)031, Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun, paragraphe 19.

²⁶ CDL-AD(2010)028 *Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia*, paragraphe 86.

²⁷ CDL-AD(2010)028, paragraphe 87.

²⁸ Voir CDL-AD(2007)028, Rapport sur les nominations judiciaires, paragraphe 25.

appropriée pour garantir l'indépendance de la magistrature consiste à créer un conseil de la magistrature, qui doit être doté de garanties constitutionnelles pour sa composition, ses pouvoirs et son autonomie. Un tel conseil doit avoir une influence décisive sur la nomination et l'avancement des juges et les mesures disciplinaires à leur encontre²⁹ ».

81. La Commission de Venise est consciente des nombreuses critiques dont le Conseil supérieur de la magistrature actuel fait l'objet en Géorgie. Toutefois, plutôt que d'empêcher le Conseil supérieur de la magistrature de s'acquitter de ses fonctions en ce qui concerne notamment la nomination des juges de la Cour suprême, cette situation devrait conduire à une réforme de la législation applicable au Conseil. En conséquence, la Commission de Venise recommande de modifier le projet d'article 61 2) de manière à donner au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de nommer les juges de la Cour suprême en vue de garantir leur pleine indépendance ou, compte tenu du rôle plus restreint que le Président sera appelé à jouer en vertu de la révision constitutionnelle envisagée, de conférer à ce dernier, en sa qualité de chef de l'Etat, le pouvoir de nommer les juges sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature.

3. Le ministère public

82. Le projet d'article 65 3) dispose que le ministère public est responsable devant le Parlement. Comme toute autorité publique, le ministère public doit rendre compte au public, et dans de nombreux systèmes, c'est devant le Parlement qu'il doit s'acquitter de cette obligation. Toutefois, il convient en pareil cas d'éviter le risque de politisation. Comme l'a estimé la Commission de Venise dans son rapport sur le ministère public, *« non seulement il faut tenir compte du risque que constituent les pressions populistes susceptibles d'être exercées au sein du Parlement concernant une affaire donnée, mais aussi la responsabilité devant le Parlement peut inciter indirectement un procureur à éviter de prendre des décisions impopulaires et à prendre des mesures notoirement populaires au Parlement »*. En conséquence, la responsabilité devant le Parlement dans les affaires individuelles de poursuite ou de non-poursuite devrait être supprimée. Dans les cas où la responsabilité du ministère public peut donner lieu à une procédure de révocation, le droit d'être entendu équitablement doit être garanti³⁰.

83. En vertu du projet d'article 65 2), le procureur général est élu pour un mandat de six ans par la majorité des députés. Il est recommandé de prévoir une majorité qualifiée au Parlement pour l'élection du procureur général.

4. Les périodes probatoires

84. Le projet d'article 63 6) impose aux juges une période probatoire de trois ans. Les autorités ont précisé que cette réserve s'expliquait par le fait que l'école supérieure de la magistrature ne disposait pas des ressources nécessaires pour assurer aux candidats à la magistrature une formation et une expérience suffisantes.

85. La Commission rappelle que : *« dans les États dont le système judiciaire est relativement récent, il peut être nécessaire en pratique de s'assurer d'abord qu'un juge est réellement capable de s'acquitter effectivement de ses fonctions avant de le titulariser. Si les nominations à l'essai sont considérées comme indispensables, un "refus de confirmer le juge en place doit se fonder sur des critères objectifs et s'accompagner des mêmes garanties procédurales que celles qui s'appliquent lorsqu'un juge doit être révoqué. Il s'agit avant tout d'exclure les facteurs qui pourraient faire naître des doutes quant à l'impartialité*

²⁹ CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I : l'indépendance des juges, paragraphe 31 et suivants.

³⁰ CDL-AD(2010)040, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II – le ministère public, paragraphe 42.

des juges : “malgré l’objectif louable que constitue le désir d’assurer un niveau élevé grâce à un système d’évaluation, il est notoirement difficile de concilier l’indépendance du juge avec un système de notation. Si l’on doit choisir entre les deux, c’est l’indépendance du juge qui est la valeur cruciale³¹».

86. La Commission de Venise réitère la recommandation formulée dans son avis final de 2010, qui appelait à la suppression de la proposition tendant à imposer une période probatoire aux juges. La Commission se félicite de la proposition faite par le Président du Parlement d’amender le projet d’article 63(6) afin que les périodes probatoires soient appliquées seulement jusqu’en 2025. Selon les explications fournies par le Président du Parlement, la réforme de l’école supérieure de la magistrature devrait être achevée jusqu’en 2025 et celle-ci aurait toute la capacité de diplômer du personnel judiciaire dûment formé.

5. Le Conseil supérieur de la magistrature

87. Une partie des membres du Conseil supérieur de la magistrature est désignée par le Parlement, à la majorité des députés (article 64 2) du projet d’amendements). La Commission de Venise recommande qu’ils soient élus par le Parlement à la majorité qualifiée, ce qui permettrait d’éviter la domination de la majorité parlementaire dans le processus de désignation des membres du Conseil et de renforcer ainsi les garanties d’indépendance de la magistrature. Un mécanisme approprié de déblocage des impasses pourrait être introduit dans cette procédure de nomination.

F. Le défenseur public

88. Le projet d’article 35 1) *in fine* interdit la réélection du défenseur public, lequel ne peut accomplir plus d’un mandat. Cette disposition est bienvenue en ce qu’elle pose une interdiction visant à garantir l’indépendance de cette institution et à empêcher que l’autonomie d’action du titulaire de cette fonction ne soit compromise par des considérations liées à sa réélection.

89. Selon le projet d’article 35 1), le défenseur public est élu pour un mandat de cinq ans par le Parlement, à la majorité des députés. Relevant que le défenseur public se caractérise principalement par son indépendance vis-à-vis du gouvernement et du Parlement et que la Constitution lui attribue un rôle important de garant et de protecteur des droits de l’homme sur le territoire géorgien, la Commission de Venise estime qu’il serait souhaitable de prévoir une majorité qualifiée pour son élection afin d’assurer un consensus au sein du Parlement et une large adhésion des partis de l’opposition. Pour les mêmes raisons, et eu égard à l’interdiction de la réélection du défenseur public posée par le projet d’amendements, il serait préférable d’étendre la durée de son mandat, même si un mandat de cinq ans est conforme aux normes européennes en la matière³².

IV. Conclusion

90. De manière générale, la réforme envisagée mérite une évaluation positive. Elle complète l’évolution du système politique géorgien vers un régime parlementaire qui avait été amorcée par la réforme constitutionnelle de 2010, et elle constitue une avancée favorable au renforcement et à l’amélioration d’un ordre constitutionnel national fondé sur les principes de démocratie, d’Etat de droit et de protection des droits fondamentaux. Dans son

³¹ CDL-AD(2010)004, Rapport sur l’indépendance du système judiciaire – Partie I : l’indépendance des juges, paragraphe 37.

³² Voir, par exemple, CDL-AD(2015)017 - *Opinion on the Law on the People's Advocate (Ombudsman) of the Republic of Moldova*, adopté par la Commission de Venise à sa 103 session plénière, (Venise, 19-20 juin 2015), paragraphe 45.

avis de 2010, la Commission de Venise avait recommandé de renforcer encore les pouvoirs du Parlement et de reconsidérer, entre autres, la procédure de motion de censure. Le projet de révision permettant d'atteindre ces objectifs, la Commission de Venise ne peut que se féliciter du processus de révision constitutionnelle en cours. Concernant la procédure, la Commission souligne que toutes les parties prenantes devraient chercher à obtenir le consensus le plus large possible pour cette réforme constitutionnelle majeure.

91. Cela dit, la Géorgie demeure un pays plutôt centralisé dont le Parlement restera unicaméral dans l'avenir prévisible. Il n'existe pas de longue tradition d'indépendance judiciaire. Dans ces conditions, la majorité parlementaire risque de se trouver en position de domination. C'est pourquoi il faudrait à l'avenir étudier la possibilité d'améliorer les freins et contrepoids, par exemple en instituant une deuxième chambre et en renforçant le rôle de l'opposition au sein du Parlement.

92. Le remplacement du système électoral proportionnel/majoritaire actuellement en vigueur par un système proportionnel constitue assurément une avancée positive visant à renforcer le pluralisme au sein du Parlement. Toutefois, cette avancée est relativisée par trois mécanismes, à savoir le maintien du seuil de 5 % pour les élections législatives, la règle selon laquelle les suffrages exprimés en faveur des partis n'ayant pas atteint ce seuil sont attribués au parti arrivé en tête, et l'interdiction des alliances électorales (coalitions de partis).

93. Si le seuil de 5 % est parfaitement conforme aux normes européennes en la matière et qu'il n'est en soi pas critiquable, la combinaison de ces trois mécanismes amoindrit les effets du système proportionnel au détriment des petits partis et s'écarte des principes de représentation équitable et d'égalité du suffrage dans une mesure plus large que celle que la nécessité de garantir la stabilité pourrait justifier.

94. Au vu de ce qui précède, la Commission de Venise recommande que d'autres modalités de répartition des sièges non pourvus que celle prévue par le projet d'amendements soient prises en considération, telles que :

- une *attribution proportionnelle* à tous les partis politiques ayant atteint le seuil de 5 % ;
- ou
- le plafonnement du nombre de suffrages perdus attribués au parti vainqueur (prime) ;
- et/ou un *abaissement du seuil* à 2 % ou 3 % de manière que le système proportionnel s'applique aussi à la répartition des sièges non pourvus.

95. L'instauration d'un système d'élection présidentielle indirecte est en soi conforme aux normes européennes. Le nouveau système ne sera pas applicable aux élections de l'année prochaine, mais seulement à partir de 2023, ce dont il faut se féliciter. Il convient toutefois de garder à l'esprit que dans le système constitutionnel géorgien, en l'absence d'un Sénat, le Président est le principal contrepoids à un gouvernement fort disposant d'une très large majorité parlementaire. En conséquence, le passage vers un système d'élection indirecte ne devrait pas conduire à faire élire systématiquement et exclusivement comme Président le candidat présenté par la majorité parlementaire. C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir des mesures visant à mieux garantir le pluralisme au Parlement (et par conséquent au sein du collège électoral) et le principe de freins et contrepoids. La Commission de Venise réitère sa recommandation tendant à la *répartition proportionnelle* des sièges non pourvus et/ou à l'*abaissement du seuil* formulée au paragraphe précédent. En outre, il serait souhaitable de prévoir une majorité qualifiée au premier tour de scrutin pour l'élection du Président par le collège électoral.

96. Par ailleurs, la Commission de Venise réitère sa recommandation relative au renforcement du rôle du Parlement en matière budgétaire. Il conviendrait de reconsidérer la disposition selon laquelle tout amendement à un projet de budget de l'État doit être approuvé par le gouvernement.

97. En ce qui concerne le chapitre consacré aux droits fondamentaux :

- l'article 30 du projet d'amendements ne devrait en aucun cas être interprété comme interdisant le partenariat entre personnes de même sexe ;
- il est recommandé de reconnaître expressément la « liberté de religion » dans l'article 16 du projet; il est recommandé de prévoir d'autres buts légitimes de restriction à la liberté de conviction et de conscience, tels que ceux mentionnés à l'article 9 de la CEDH et à l'article 18 du PIDCP.
- l'interdiction de la « création de partis politiques sur des bases territoriales » (projet d'article 23 3) *in fine*) doit être supprimée.
- il est conseillé que le droit des enfants soit formulé dans une disposition constitutionnelle séparée.

98. En ce qui concerne le chapitre consacré au système judiciaire :

- le principe de la nomination à vie devrait être explicitement étendu aux juges de la Cour suprême. L'élection des juges de la Cour suprême par le Parlement serait le mieux remplacée par leur nomination par le Conseil supérieur de la magistrature ou par le Président sur proposition du Conseil supérieur ;
- la responsabilité du ministère public devant le Parlement dans les affaires individuelles de poursuite ou de non-poursuite devrait être expressément exclue. Dans les cas où la responsabilité du ministère public peut donner lieu à une procédure de révocation, le droit d'être entendu équitablement devrait être garanti ;
- il est recommandé de prévoir une majorité qualifiée pour l'élection de ceux des juges de la Cour constitutionnelle et des membres du Conseil de la magistrature qui sont désignés par le Parlement, de même que pour l'élection du procureur général ;
- l'interdiction faite à la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnelles des dispositions de la loi électorale au cours de l'année électorale (sauf si ces dispositions ont été adoptées dans l'année précédant l'échéance électorale en cause) restreint de manière disproportionnée la compétence de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité de la législation électorale.

99. Le Défenseur public:

- il est recommandé de prévoir une majorité qualifiée au Parlement pour la désignation du Défenseur public ;
- la durée de cinq ans du mandat confié au Défenseur public est conforme aux normes européennes. Toutefois, dans un souci d'indépendance, il serait préférable de prolonger la durée de ce mandat.

100. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes pour leur apporter tout assistance complémentaire en cette matière.