



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 11 décembre 2006

Avis n°407/2006

Diffusion restreinte  
**CDL(2006)102**  
français seul.

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

**OBSERVATIONS SUR LE  
PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE DE LA GEORGIE  
SUR LES AMENDEMENTS DE LA CONSTITUTION**

par  
**M. O. DUTHEILLET DE LAMOTHE**  
**(membre suppléant, France)**

## **1. Remarques générales**

Le projet de révision constitutionnelle soumis à la Commission de Venise présente deux options :

- Dans une première option, le Président de la République, s'il prononce pour la deuxième fois la dissolution du Parlement, provoque automatiquement des élections simultanées du Parlement et du Président de la République.

- Dans une deuxième option, si le Parlement refuse d'investir le Gouvernement proposé par le Président de la République, et si celui-ci a exercé à deux reprises son droit de dissolution du Parlement, c'est le Parlement qui désigne le gouvernement : c'est lui qui nomme le Premier ministre et approuve la composition du gouvernement ; celui-ci n'est responsable que devant le Parlement et ne peut pas être révoqué par le Président.

### **1.1. Cette deuxième option me paraît devoir être écartée**

D'une part, on ne comprend pas sa logique : on voit mal les raisons qui justifient, en cas de conflit entre le Président de la République et le Parlement, la transformation du régime constitutionnel Géorgien, qui est un régime semi-présidentiel, en un régime purement parlementaire.

Ou bien l'on considère que le régime parlementaire est adapté à la Géorgie et, à ce moment-là, il faut modifier profondément la Constitution et appliquer un régime parlementaire dans tous les cas de figure.

Ou bien l'on considère, ce qui a été plutôt le sens des avis de la Commission de Venise jusqu'ici, qu'un régime semi-présidentiel est bien adapté à la situation de ce pays en transition, et on voit mal pourquoi ce régime présidentiel devrait se transformer en régime parlementaire en cas de crise entre le Président de la République et le Parlement.

Cette option organise, d'autre part, un conflit dangereux entre le Président de la République et le gouvernement. Après un conflit entre le Parlement et le Président de la République sur le choix du gouvernement, cette deuxième option met face à face un gouvernement responsable uniquement devant le Parlement et un Président qui reste élu au suffrage universel direct et qui conserve des pouvoirs importants, en tant que chef des armées, d'abord, pour la mise en oeuvre de la loi martiale et de l'état d'urgence, ensuite, et, enfin, en tant que censeur éventuel de tous les actes législatifs et exécutifs. Tous les éléments d'un conflit institutionnel grave seraient donc réunis.

### **1.2. L'option 1 paraît devoir être retenue.**

Cette solution répond à une logique institutionnelle réelle dans le cadre d'un régime semi-présidentiel. Si le Président a déjà dissous une fois le Parlement et, si à la suite d'un nouveau conflit au cours de son mandat, il veut prononcer une deuxième fois la dissolution du Parlement, il est assez logique de le renvoyer ainsi que le Parlement devant les électeurs et de laisser le corps électoral trancher le conflit qui l'oppose au Parlement.

Encore faut-il assurer la continuité de l'État. Le paragraphe 4 de l'article 511 proposé y pourvoit en prévoyant le maintien en fonction du Président jusqu'à l'installation du nouveau président élu. Il faudrait prévoir des dispositions analogues en ce qui concerne le maintien en fonction du gouvernement.

Reste le problème de la date des élections. Le projet laisse à la discrétion du Président de la République non seulement la fixation de la date exacte des élections, ce qui est normal, mais également la détermination de l'ordre de ces élections : élections présidentielles, puis élections

législatives, comme c'est le cas en France depuis le vote d'une loi organique, ou élections parlementaires puis élections présidentielles. Un tel pouvoir ne peut pas être laissé à la discrétion du Président de la République. C'est à la Constitution elle-même de fixer l'ordre des élections.

## **2. Observations par article**

### **2.1. Amendements communs aux deux options**

Article 49 : l'objet essentiel de cet article est de fixer une date fixe dans la Constitution pour les élections parlementaires (septembre - novembre). En principe, ces élections ne doivent pas coïncider avec l'élection présidentielle puisque le Parlement est élu pour quatre ans alors que le Président de la République est élu pour cinq ans. C'est seulement en cas de dissolution du Parlement que celui-ci peut, du fait des dispositions proposées, avoir un mandat de plus de quatre ans : par exemple, en cas de dissolution au mois de janvier, le Parlement nouvellement élu exercera ses fonctions jusqu'au mois de septembre-novembre de la quatrième année suivant la date de son élection, soit un mandat de près de cinq ans. Dans cette hypothèse, les élections parlementaires peuvent intervenir au même moment que les élections présidentielles, ce qui repose le problème de l'ordre de ces élections déjà évoqué.

Les autres modifications ne sont que des modifications de forme.

Article 50 : cet article ne pose pas de problèmes, la règle proposée paraissant démocratique.

Article 70 : cet article a pour objet essentiel, comme l'article 49, de fixer dans la Constitution une date fixe pour l'élection présidentielle (septembre - novembre). Ces élections ne coïncideront pas, en principe, avec les élections parlementaires puisque le mandat du Président est de cinq ans. C'est seulement en cas d'élections présidentielles intervenant en même temps que les élections législatives à la suite d'une dissolution que les élections parlementaires et présidentielles auraient lieu en même temps, ce qui repose le problème de l'ordre de ces élections.

Article 73.1 :

- Le paragraphe a) ne change rien en droit puisque le pouvoir de nomination des ambassadeurs implique, en vertu de la règle du parallélisme des formes, le pouvoir de révocation, même si celui-ci n'est pas expressément mentionné.

- Le b) supprime le paragraphe 8 de l'article 73 : il faut se féliciter de cette suppression que la Commission de Venise avait demandée dans son avis sur la révision constitutionnelle de 2004 (avis C D L - AD (2004) 008 paragraphe 22).

### **2.2. Amendements liés à l'option 1**

Article 511 : cf. remarques générales ci-dessus.

Article 70 paragraphe 1 : il s'agit d'un choix d'opportunité ; le texte actuel autorise seulement deux mandats consécutifs ; le nouveau texte autorise le Président à exercer deux mandats qui ne sont pas nécessairement consécutifs.

Article 81 paragraphe 4 : on ne voit pas très bien ce qui justifie de limiter la possibilité pour le Premier ministre de poser la question de confiance à deux fois au cours de la même session. Si la question de confiance est justifiée par un conflit politique, on ne voit pas très bien pourquoi la limiter en nombre ; mais il s'agit d'une option qui relève avant tout de l'opportunité.

### **2.3. Amendements liés à l'option 2**

Article 511 : le fait d'interdire au Président de prononcer la dissolution du Parlement plus de deux fois au cours de son mandat ne pose pas de problèmes.

Les articles 73 paragraphe 1,78,79, 80 a) et 811 n'appellent pas de remarques particulières dans la mesure où il s'agit de modifications de pure forme.

Article 80 b) : cf. remarques générales supra.