

Visite d'une délégation de la Commission en Géorgie

Rapport du Secrétariat

A la suite de l'invitation des autorités géorgiennes, une délégation composée de MM. J.C. Scholsem, N. Vitrouk, J. Nicolas Mu?iz, G. Buquicchio et J. Polakiewicz s'est rendue en Géorgie du 6 au 9 juillet 1994. Les observations écrites sur le projet de constitution élaboré par la Commission constitutionnelle figurent dans le document CDL(94) 13. Ce projet ainsi que deux autres soumis respectivement par le Parti Républicain et l'Université de Tbilisi sont reproduits dans le document CDL(94) 27.

La mission a permis d'avoir des échanges de vues avec des membres de la Commission constitutionnelle, le Président de la République, M. Chevamadzé, le Président de la Cour Suprême, M. Ugrekeldze, et avec de nombreux représentants politiques du pays qui participent aux réformes constitutionnelles. Le programme de la visite a été soigneusement préparé par le Secrétaire de la Commission constitutionnelle, M. Demetrashvili.

1. Le secrétaire de la Commission constitutionnelle

M. Demetrashvili a informé les membres de la délégation sur l'état des travaux préparatoires de la nouvelle constitution géorgienne. Actuellement, sept projets de constitution ont été soumis à la Commission constitutionnelle qui se compose de députés du parlement (environ 60 %) et d'experts. Cette dernière a créé un groupe de travail qui est en train de préparer un projet unique qui devrait être soumis au Parlement en septembre prochain. Les points les plus controversés concernent le statut du Président de la République et des régions d'Abkhazie et Ossétie du Sud.

2. La Commission constitutionnelle

A la réunion avec le groupe de travail de la Commission constitutionnelle participaient des représentants des différentes formations politiques, et, entre autres, du Parti républicain et de la Voix de la Nation (Parti récemment fondé par M. Chevamadzé).

La discussion a porté essentiellement sur la structure de l'Etat et les droits des minorités. Il y a une certaine réticence parmi les représentants politiques de la Géorgie d'accepter l'idée d'une structure fédérale. Selon eux, une telle structure favoriserait les tendances séparatistes qui sont déjà virulentes dans plusieurs parties du pays. Le projet de constitution de la Commission constitutionnelle prévoit un Etat unitaire avec plusieurs niveaux d'autonomie territoriale. Au-dessus des pouvoirs locaux, il y aura un niveau intermédiaire de régions. A côté de dix régions possédant un degré "ordinaire" d'autonomie, les deux régions d'Abkhazie et d'Adjarie auront une autonomie spéciale. L'étendue de cette autonomie spéciale sera déterminée par des lois qui doivent recevoir l'approbation tant du parlement national que des deux régions concernées. Les régions auront d'importantes compétences en matière de justice, maintien de l'ordre, énergie, santé et protection de la nature dont la portée exacte n'est pourtant pas fixée d'une manière précise par le projet de constitution.

Dans la discussion, les membres de la délégation ont insisté sur la nécessité de reconnaître une large autonomie aux différents groupes ethniques, linguistiques et religieux qui existent en Géorgie. La reconnaissance d'une telle autonomie serait le seul moyen pour assurer la coexistence pacifique des différentes ethnies et, à terme, l'unité de l'Etat géorgien. A cette fin, il importe peu que l'on désigne l'Etat comme Etat fédéral ou régional. Ce qui compte, c'est l'étendue des pouvoirs et le degré d'autonomie que le pouvoir central est prêt à accorder aux collectivités régionales et locales.

Le projet de constitution de la Commission constitutionnelle contient quelques dispositions relatives au statut et aux droits des minorités nationales. L'article 25 interdit notamment toute tentative d'entraver le libre développement des minorités. Les membres de la délégation ont souligné l'importance d'une telle disposition. Même si on veut éviter une énumération exhaustive des droits des minorités, il faudra au moins prévoir une clause générale sur leur protection qui permettrait de donner aux droits fondamentaux de la constitution une interprétation favorable aux minorités.

3. Le Parti Républicain

Tandis que toutes les autres formations politiques favorisent un régime présidentiel, le Parti républicain a proposé dans son projet de constitution un régime radicalement parlementaire, inspiré du modèle allemand. Les représentants de ce parti, qui se situent au centre de l'échiquier politique, ont justifié leur choix par l'expérience historique de la Géorgie qui a beaucoup souffert sous des présidences autoritaires.

Les membres de la délégation ont estimé que le choix entre le régime parlementaire et présidentiel constitue un choix politique qui doit être fait en tenant compte des réalités politiques, culturelles et sociales du pays concerné. Dans tous les cas, il faudra prévoir une séparation des pouvoirs équilibrée qui prévient des abus.

Les représentants du Parti républicain ont nié l'utilité des dispositions constitutionnelles garantissant les droits des minorités nationales. Selon eux, la protection effective des droits de l'homme et la garantie constitutionnelle de l'autonomie régionale et locale suffisent à protéger les intérêts des minorités.

Les membres de la délégation ont souligné que cette opinion s'est révélée fallacieuse dans l'expérience de plusieurs pays et que les instruments internationaux, notamment de la CSCE, reconnaissent désormais les droits des minorités en tant que catégories distinctes des droits de l'homme en général.

4. L'université de Tbilisi

Des assistants et chercheurs de l'université de Tbilisi soutiennent les travaux de la Commission constitutionnelle. Ils ont notamment traduit de nombreuses constitutions étrangères en géorgien. Ils ont également soumis un projet de constitution.

La discussion avec les représentants de l'université a porté essentiellement sur l'utilité d'inclure des droits sociaux dans la constitution, sur l'organisation territoriale et les pouvoirs du Président. Par rapport au projet de la Commission constitutionnelle, ses pouvoirs sont considérablement réduits, ce qui a été accueilli favorablement par les membres de la délégation.

5. Le Président de la Cour suprême, M. Ugrekeldze

Le Président de la Cour suprême, M. le Professeur Ugrekeldze a donné un aperçu sur la composition et les fonctions de la Cour Suprême.

Actuellement, la Cour suprême se compose de trois chambres, civile, pénale et militaire. La Cour suprême fonctionne principalement comme une cour de cassation. Toutefois, en l'absence des cours d'appel, elle est également la juridiction de première et dernière instance pour quelques crimes particulièrement graves qui sont passibles de la peine de mort. En outre, la Cour suprême exerce un contrôle de la constitutionnalité et rend des jugements d'interprétation contraignants pour les juridictions inférieures.

6. Le Président de la République, M. Chevamadzé

La délégation a également été reçue par le Président de la Géorgie, M. Chevamadzé. En remerciant la Commission de Venise de sa collaboration active, M. Chevamadzé a souligné l'importance de la constitution pour la stabilité du pays. Selon lui, il est indispensable de trouver une solution satisfaisante pour les conflits en Abkhazie et en Ossétie du Sud. L'autre problème épineux concerne le choix du régime de gouvernement. M. Chevamadzé s'est montré en faveur d'un régime fort, inspiré du modèle de la nouvelle constitution russe, qui seul serait capable de maintenir l'unité d'un pays de plus de soixante-dix ethnies.

7. Evaluation et actions futures

Résumant ses impressions concernant la visite, la délégation souhaite avant tout remercier les autorités géorgiennes de leur organisation efficace et de leur hospitalité généreuse. Le climat politique en Géorgie est caractérisé par le pluralisme d'opinions et la tolérance vis-à-vis des groupes minoritaires, ce qui est de bonne augure pour l'évolution future du pays. La délégation a pu constater parmi la classe politique géorgienne une grande volonté de s'inspirer des modèles occidentaux d'Etats de droit et d'économie de marché. En même temps, on est conscient que les modèles occidentaux ne peuvent être repris sans tenir compte de la réalité politique, économique et sociale de la Géorgie.

Les autorités géorgiennes ont exprimé leur souhait de continuer la coopération avec la Commission de Venise. Le Secrétariat devrait incessamment recevoir une demande de la Géorgie d'adhérer à l'Accord Partiel en tant que membre associé. Cette demande sera transmise au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.