



Strasbourg, 16 juin 2009

Avis n° 519/2009

CDL-AD(2009)030
Or. angl.

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

AVIS

**SUR UN PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE
PORTANT MODIFICATION DE LA CONSTITUTION**

DE LA GÉORGIE

**adopté par la Commission de Venise
à sa 79^e session plénière
(Venise, 12-13 juin 2009)**

sur la base des observations de

**M. Sergio BARTOLE (membre, Italie)
M. Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE (membre suppléant, France)**

I. Introduction

1. Par une lettre en date du 27 janvier 2009, M. Mikhail Machiavariani, Premier vice-président du Parlement de Géorgie, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur un projet de loi constitutionnelle portant modification de la Constitution de la Géorgie (CDL(2009)069).

2. MM. Sergio Bartole et Dutheillet de Lamothe ont fait office de rapporteurs.

3. Le présent avis, qui a été élaboré sur la base des observations des rapporteurs, a été adopté par la Commission à sa 79^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009).

II. Analyse des amendements proposés

A. Elections législatives et état d'urgence ou loi martiale

4. Le premier amendement à la Constitution proposé porte sur la fin du mandat ou la dissolution du Parlement pendant un état d'urgence. Le projet d'article 50 §§ 3 et 3.1 révisé dispose (les changements sont soulignés):

3. Si la date de la tenue des élections coïncide avec l'application de l'état d'urgence ou de la loi martiale, les élections ont lieu le 60^e jour qui suit la levée de l'état d'urgence. Le Président de la Géorgie fixe la date des élections immédiatement après la levée de l'état d'urgence ou de la loi martiale. En cas de dissolution anticipée du Parlement, des élections extraordinaires sont tenues le 60^e jour qui suit la dissolution anticipée du Parlement, et le Président fixe la date des élections extraordinaires immédiatement après la dissolution anticipée du Parlement.

3.1 Le Parlement achève ses travaux lorsque s'applique la décision du Président de dissoudre le Parlement ou à compter du jour de la publication des résultats appropriés du référendum. Entre la date de dissolution du Parlement et la première convocation du Parlement nouvellement élu, le Parlement dissous se réunit seulement en cas de déclaration de l'état d'urgence ou de la loi martiale par le Président pour se prononcer sur la prolongation ou l'approbation de l'état d'urgence ou de la loi martiale. Si le Parlement n'est pas réuni dans les cinq jours ou s'il n'approuve pas la décision du Président de déclarer ou de prolonger l'état d'urgence, l'état d'urgence annoncé est annulé. Si le Parlement n'approuve pas la décision du Président d'appliquer ou de prolonger la loi martiale dans un délai de 48 heures, la décision est annulée. La convocation du Parlement n'entraîne pas le rétablissement des fonctions et des traitements des ses membres. Le Parlement achève ses travaux dès l'adoption d'une décision sur les questions susmentionnées.

5. La suspension de la possibilité de nouvelles élections pendant 60 jours après la levée de l'état d'urgence ou de la loi martiale doit être approuvée, car les élections exigent un climat politique paisible, la pleine concrétisation de la totalité des libertés et droits de l'homme et des conditions garantissant intégralement l'ordre public et de la sécurité

6. Les amendements proposés prévoient des délais (encore plus) définis pour la fixation de la date des nouvelles élections (y compris en cas de dissolution anticipée) (« immédiatement » après la levée de l'état d'urgence) et pour leur tenue (le 60^e jour qui suit la levée de l'état d'urgence). Cela représente une simplification.

7. Le paragraphe 3.1 de l'article 50 confirme le bien-fondé de la suggestion précédente, en permettant une réunion du parlement dissous « seulement en cas de déclaration de l'état d'urgence ou de la loi martiale ». Il est évident qu'un système démocratique exige la présence active d'un parlement et la continuité de son autorité.

8. L'article 50 § 3.1 – tant dans l'ancienne version que dans la version révisée proposée – prévoit l'annulation de l'état d'urgence annoncé si le Parlement dissous n'est pas convoqué dans un délai de cinq jours. Les motifs de cette disposition ne sont pas clairs. Ce cas de figure ne peut être comparé à celui d'un vote parlementaire refusant expressément d'approuver l'état d'urgence. La non-réunion du Parlement peut avoir de multiples causes, qui ne sont pas toujours le signe d'un désaccord du Parlement sur la question de l'état d'urgence ou de la loi martiale. Elle peut être le résultat de la situation même qui exige la déclaration de l'état d'urgence, par exemple si cette situation empêche les députés d'exercer leur liberté de mouvement et qu'ils se trouvent de ce fait dans l'impossibilité de se réunir pour des raisons indépendantes de leur volonté. Il importe de prêter attention à ce point pour éviter que des situations différentes ne soient traitées de manière uniforme.

B. Limitation du droit du Président de dissoudre le Parlement

9. Le deuxième amendement proposé concerne la limitation du droit du Président de dissoudre le Parlement pendant son mandat, qui est de cinq ans. Cet amendement est justifié par les autorités géorgiennes comme étant une mesure destinée à « renforcer le principe de la division des pouvoirs » et à « accroître sensiblement les pouvoirs du Parlement ».

10. Le projet d'article 51.1 révisé proposé dispose (les changements sont soulignés):

1. Le Parlement peut être dissous par le Président seulement dans les cas et conformément à la procédure fixés par la Constitution, sauf :

- a. dans les six mois suivant la tenue des élections législatives ;
- b. en cas d'exercice par le Parlement d'un pouvoir conféré par l'article 63 de la Constitution ;
- c. durant l'application de l'état d'urgence ou de la loi martiale ;
- d. dans les derniers six mois du mandat du Président de la Géorgie.

2. Le Président a le droit de dissoudre le Parlement de sa propre initiative une seule fois au cours de son mandat.

3. Si le Président a déjà dissous le Parlement au cours de son mandat, une deuxième dissolution du Parlement n'est autorisée que sur la base des résultats d'un référendum. Le référendum sur la dissolution du Parlement est organisé par le Président de la Géorgie.

4. Si, dans le cas prévu au paragraphe 3 du présent article, plus de la moitié des participants au référendum se prononcent en faveur de la dissolution du Parlement, ce dernier est réputé dissous à compter du jour de la publication des résultats du référendum, et des élections législatives extraordinaires sont organisées. Si la majorité des participants au référendum se prononcent contre la dissolution du Parlement, une élection présidentielle extraordinaire est tenue le 45^e jour qui suit la publication des résultats du référendum.

11. Les amendements proposés à l'article 51.1 ajoutent à la liste des cas dans lesquels le Parlement ne peut être dissous de nouvelles règles concernant la dissolution du Parlement par le Président. L'exercice discrétionnaire par ce dernier de son droit de dissolution serait limité à une seule fois pendant son mandat. Une deuxième dissolution ne serait pas autorisée ; si le Président jugeait nécessaire la dissolution du Parlement, il devrait laisser le peuple en décider en organisant un référendum sur la question.

12. En fait, la Commission avait précédemment exprimé l'avis que « [s]i, suite à la première dissolution, le Peuple apporte, lors des élections, son soutien au Parlement et non au Président, le Président ne devrait pas avoir la possibilité de procéder à une nouvelle dissolution en vue d'imposer sa volonté.¹ » L'amendement proposé est cohérent avec ce raisonnement.

¹ Commission de Venise, Avis sur le projet d'amendement de la Constitution de la République de Géorgie, adopté à la session plénière des 12 et 13 mars 2004, CDL-AD(2004)008, § 12.

13. La Commission estime toutefois que l'amendement proposé compliquerait sans aucun doute le fonctionnement du système constitutionnel de la Géorgie. L'organisation d'un référendum peut, politiquement, avoir la même importance et le même impact que l'organisation d'élections législatives, mais elle met l'accent sur la responsabilité politique du Président, dans la mesure où le refus de la dissolution par le peuple l'oblige à démissionner, et implique la tenue d'une nouvelle élection présidentielle (avec deux campagnes électorales, la première pour le référendum et la seconde pour les élections législatives, qui se chevaucheraient).

14. Il est vrai que cet amendement limiterait le pouvoir discrétionnaire ou la liberté de choix du Président face à une éventuelle deuxième dissolution du Parlement: Il devrait mettre en balance la possibilité d'une victoire dans le référendum et l'alternative, à savoir l'obligation de démissionner. D'un autre côté, cependant, le Parlement serait confronté au risque d'être dissous non par le Président mais directement par le peuple dans un référendum qui, en cas d'issue positive, révélerait l'orientation de l'électorat et augurerait probablement des résultats des élections législatives qui suivraient.

15. La Commission note d'emblée que cette solution n'est pas courante ; en Europe, on ne la trouve qu'en Suisse (du moins théoriquement²) ; elle existe aussi aux Etats-Unis, à cette importante différence près que la révocation du Parlement y est à l'initiative du peuple.

16. Dans son récent Code de bonne conduite en matière référendaire³, la Commission n'a pas traité spécifiquement ce cas. Elle est toutefois d'avis que, s'il est vrai qu'un référendum peut porter sur une question de principe⁴, toute question de cette nature doit conduire à l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un texte légal (la Constitution ou une loi). Un référendum ne peut servir en revanche pour régler un conflit entre des institutions d'Etat, comme ce serait le cas aux termes de l'amendement proposé.

17. La Commission considère par conséquent qu'il serait plus approprié de soumettre à référendum, plutôt que la question de la dissolution du Parlement, le texte légal dont la non-adoption par ce dernier est à l'origine du conflit avec le Président.

² Voir CDL(2009)057, Projet de rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires, adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 28^e réunion (Venise, 14 mars 2009), § 16.

³ Code de bonne conduite en matière référendaire, adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 19^e réunion (Venise, 16 décembre 2006) et par la Commission de Venise à sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007), CDL-AD(2007)008.

⁴ Dans la note explicative au Code de bonne conduite en matière référendaire, la Commission expliquait que :

« 28. Le texte soumis au référendum peut se présenter sous plusieurs formes:

- un projet rédigé de texte constitutionnel, législatif ou de tout autre texte,

- l'abrogation d'un texte en vigueur,

- une question de principe (par exemple : « êtes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution visant à introduire un système présidentiel ? ») ou

- une proposition concrète qui n'est pas présentée sous la forme de dispositions spécifiques, dite « proposition non formulée » (par exemple : « êtes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution réduisant le nombre de sièges du Parlement de 300 à 200 ? »).

29. Un vote positif sur un projet rédigé – du moins en cas de référendum décisionnel – signifie l'adoption d'un texte juridique et la fin de la procédure, sous réserve d'aspects formels, tels que la publication et la promulgation. Par contre, un vote positif sur une question de principe ou une proposition non formulée n'est qu'une étape, qui sera suivie de la rédaction, puis de l'adoption d'un texte juridique. Mêler projet rédigé et proposition non formulée ou question de principe créerait une confusion qui empêcherait l'électeur de connaître la portée de son vote, et léserait donc sa liberté de vote. »

18. En tout état de cause, la Commission souligne qu'il existe d'autres moyens de limiter le pouvoir de dissolution du Parlement par le Président sans accentuer le conflit politique au sommet de l'Etat.

19. Un premier moyen serait d'adopter des règles prévoyant la dissolution impérative du Parlement uniquement dans les cas expressément indiqués dans la Constitution. Cela permettrait d'éliminer la possibilité que donne la Constitution actuelle au Président de choisir entre la révocation du gouvernement et la dissolution du Parlement.

20. Un autre moyen avait déjà été suggéré par la Commission dans son avis sur les amendements constitutionnels précédents⁵. Il consiste à exclure la possibilité pour le Président de dissoudre le Parlement pendant une certaine période (par exemple une ou deux années) après une première dissolution. Cette solution (qui existe en France - article 12 de la Constitution de 1958) serait beaucoup plus simple que celle retenue par les autorités géorgiennes, et ne présenterait pas les mêmes inconvénients.

21. L'amendement proposé à l'article 76 § 2⁶ est limité à la disposition – techniquement nécessaire – selon laquelle le suppléant ne peut pas non plus « organiser un référendum en vertu de l'article 51.1 ». Cette disposition est cohérente avec l'exclusion du pouvoir de dissolution du Président au cours des six derniers mois de son mandat. Un suppléant est censé demeurer moins de six mois en fonction.

C. La question de la censure du gouvernement

22. L'amendement suivant est proposé pour l'article 80 § 5 (les changements sont soulignés):

5. Dans le cas où la composition et le programme du gouvernement n'ont pas obtenu la confiance du Parlement trois fois de suite, le Président de la Géorgie propose un nouveau candidat au poste de Premier ministre dans les cinq jours, ou nomme le Premier ministre sans l'accord du Parlement, tandis que le Premier ministre nomme les ministres avec l'accord du Président dans les cinq jours. Dans ce cas, le Président dissout le Parlement et convoque des élections extraordinaires ou, dans le cas prévu au paragraphe 3 de l'article 51.1 [deuxième dissolution du Parlement], organise un référendum sur la dissolution du Parlement.

23. L'amendement suivant est proposé pour l'article 81 §§ 1 et 4 de la Constitution (les changements sont soulignés):

1. Le Parlement peut censurer le gouvernement à la majorité du nombre total de ses membres. Un cinquième tiers au moins des membres du Parlement, par conséquent une minorité, peut déposer une motion de censure. Il n'est pas permis de déposer de motion de censure s'il ne s'est pas écoulé 6 mois depuis un vote de confiance au gouvernement. A la suite du vote de la motion de censure, le Président de la Géorgie révoque le gouvernement ou désapprouve la décision du Parlement. Dans le cas où le Parlement censure de nouveau le gouvernement après ~~90~~ 45 jours au plus tôt et ~~400~~ 60 jours au plus tard, le Président de la Géorgie révoque le gouvernement ou dissout le Parlement et provoque des élections extraordinaires ou, dans le cas prévu au paragraphe 3 de l'article 51.1 [deuxième dissolution du Parlement], organise un référendum sur la dissolution du Parlement. Si le Parlement ne réussit pas à censurer le gouvernement, les mêmes personnes ne sont pas autorisées à déposer de motion de censure pendant les 6 mois suivants. Si l'on se trouve dans le cas envisagé aux alinéa a. à d. de l'article 51.1, un nouveau vote sur une motion de censure doit avoir lieu dans les quinze jours après la fin de cette situation.

⁵ Commission de Venise, Avis sur le projet d'amendement de la constitution de la République de Géorgie, adopté à sa session plénière des 12 et 13 mars 2004, CDL-AD(2004)008, § 12.

⁶ L'actuel article 76 § 2 dispose:

« 2. Toute personne occupant les fonctions de Président ne peut exercer les droits énoncés aux alinéas c) et i) du premier paragraphe de l'article 73 et au premier paragraphe de l'article 74, ni dissoudre le Parlement. »

4. Le Premier ministre peut engager la responsabilité de son gouvernement sur les projets de loi portant sur le budget de l'Etat, le code fiscal ou la structure, les pouvoirs et les modalités de fonctionnement du gouvernement. Le Parlement vote la confiance à la majorité du nombre total de ses membres. Si le Parlement refuse la confiance au gouvernement, le Président de la Géorgie révoque le gouvernement ou dissout le Parlement dans la semaine et provoque des élections extraordinaires ou, dans le cas prévu au paragraphe 3 de l'article 51.1 [deuxième dissolution du Parlement], organise un référendum sur la dissolution du Parlement.

24. L'amendement proposé pour l'article 81 § 1 ramène le nombre de députés nécessaires pour déposer une motion de censure d'un tiers à un cinquième (soit de 50 à 30 députés). Cet amendement doit être approuvé. Malgré cet amendement, le chiffre est encore relativement élevé par rapport aux autres pays (en France, par exemple, il suffit d'un dixième des députés - voir article 49 de la Constitution de 1958).

25. La Commission note toutefois que, si l'amendement proposé ouvre la possibilité à une « minorité » de députés de déposer une motion de censure, le concept de « minorité » n'est pas défini dans la Constitution actuelle, qui donne seulement une définition du groupe parlementaire (dont l'effectif minimum a récemment été abaissé à six députés) : il faudrait donc introduire la notion de « minorité » ou, par exemple, de « groupe de l'opposition ».

26. De façon plus générale, la Commission considère que les règles constitutionnelles de la Géorgie sur la dissolution du Parlement appellent certaines observations.

27. D'après la Constitution de la Géorgie, il ressort clairement de tous les articles considérés (et de l'article 93.6⁷) que la dissolution du Parlement dépend du choix du Président. Tous ces cas sont traités de la même manière, également du point de vue de leur respect de l'article 51.1 § 3. En fait, la restriction proposée du pouvoir discrétionnaire du Président, prévoyant un référendum en cas de « deuxième » dissolution, ne peut se justifier que si la dissolution n'est pas impérative.

28. Comme l'a noté la Commission dans son avis précédent⁸, on peut exprimer des doutes à propos de l'article 80.5. La dissolution du Parlement est apparemment impérative lorsqu'un gouvernement n'obtient pas la confiance parlementaire trois fois de suite et que le Président préfère nommer un Premier ministre sans l'accord du Parlement, au lieu de présenter à ce dernier un nouveau candidat pour ce poste. Après la nomination du Premier ministre et, par ce dernier, des ministres, le Président doit dissoudre le Parlement. Mais dans ce cas également, la dissolution dépend d'une décision présidentielle, c'est-à-dire du choix préliminaire entre la nomination d'un Premier ministre sans l'accord du Parlement et la proposition d'un nouveau candidat pour ce poste. Par conséquent, ce cas mérite un traitement similaire au traitement réservé aux autres cas de dissolution non impérative.

29. La possibilité pour le Parlement de voter sur la question de confiance au même gouvernement trois fois de suite (art. 80 § 5) ne semble pas convaincante. La procédure correspondante paraît très laborieuse. On trouve dans d'autres Constitutions des dispositions permettant ou exigeant un changement de candidat pour le poste de Premier ministre après un premier vote négatif du Parlement. Le vote de confiance peut être répété deux ou trois fois, mais chaque fois avec des candidats différents.

⁷ Il est proposé d'ajouter le membre de phrase suivant à la fin de cet article : « ou, dans le cas prévu au paragraphe 3 de l'article 51.1 [durant l'application de l'état d'urgence ou de la loi martiale], organise un référendum sur la dissolution du Parlement. »

⁸ Commission de Venise, Avis sur le projet d'amendement de la constitution de la République de Géorgie, adopté à sa session plénière des 12 et 13 mars 2004, CDL-AD(2004)008, § 28 à 30.

30. La disposition de l'article 81.1 selon laquelle le Président a le pouvoir de « désapprouver » la décision du Parlement de censurer le gouvernement et de laisser ce dernier en fonction n'est pas convaincante non plus. Cette décision présidentielle devrait impliquer la dissolution immédiate du Parlement, alors que celle-ci ne peut être prononcée par le Président que si le Parlement « censure de nouveau le gouvernement après 45 jours au plus tôt et 60 jours au plus tard ». Dans ce cas également, il y a le risque d'instaurer une procédure laborieuse qui ferait perdre du temps.

31. Il ne ressort pas clairement de l'article 81.4 si le pouvoir du Premier ministre d'engager la responsabilité du gouvernement est limité seulement aux cas énumérés ou s'il peut être exercé aussi dans d'autres cas. Peut-être faudrait-il donner un plus grand pouvoir discrétionnaire ou une plus grande liberté de choix au Premier ministre en l'habilitant à poser la question de confiance au Parlement également sur d'autres points (politique étrangère, sécurité intérieure, etc.).

32. Enfin, en ce qui concerne l'organisation d'un référendum en cas de situation d'urgence ou de loi martiale, on peut se demander, de l'avis de la Commission, s'il est approprié d'autoriser le peuple (pour le Président, voir par. 7 ci-dessus) à dissoudre le Parlement durant l'application de l'état d'urgence ou de la loi martiale.

33. L'article 93.6 ainsi que l'article 73.1, o1) ne semblent pas poser de problèmes.

III. Conclusions

34. Les amendements sont évidemment rédigés en vue de rationaliser le système constitutionnel géorgien de gouvernement. Conjuguant une limitation de l'exercice des pouvoirs du Président et un accroissement de l'autorité du Parlement, ils sont cohérents avec le choix du renforcement du gouvernement parlementaire. La Commission a toujours encouragé cette évolution.

35. Les amendements proposés introduisent toutefois des procédures très complexes risquant d'entraîner des pertes de temps. Il serait préférable de viser au renforcement du rôle du Parlement tout en préservant l'efficacité de l'ensemble du système constitutionnel.

36. En ce qui concerne la proposition de limiter à une seule fois le pouvoir du Président de dissoudre le Parlement au cours du même mandat en l'obligeant à soumettre la question à référendum, la Commission considère que cette solution n'est pas appropriée, car elle complique le fonctionnement du système constitutionnel du pays et risque d'accentuer les tensions au sommet de l'Etat. On pourrait atteindre le même but autrement, par exemple en introduisant une liste complète des cas dans lesquels la dissolution du Parlement par le Président est impérative, ou en excluant la possibilité pour le Président de dissoudre le Parlement pendant une certaine période (par exemple un ou deux ans) après une première dissolution.

37. La réduction d'un tiers à un cinquième du nombre de députés nécessaires pour déposer une motion de censure contre le gouvernement doit être approuvée, mais il faudra introduire dans la Constitution la définition de « minorité ».

38. D'une façon générale, cependant, les règles constitutionnelles sur la dissolution du Parlement demanderaient une rationalisation, comme l'a déjà indiqué la Commission en 2004.

39. La Commission reste à la disposition des autorités géorgiennes.