



Strasbourg, le 9 octobre 2017

CDL-AD(2017)023

Avis 876 / 2017

Or. angl.

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

GEORGIE

AVIS

**SUR LA REVISION DE LA CONSTITUTION DE LA GEORGIE,
TELLE QU'ADOPTÉE PAR LE PARLEMENT DE LA GEORGIE
EN SECONDE LECTURE LE 23 JUIN 2017**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 112ème session plénière
(Venise, 6-7 octobre 2017)**

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.	Remarques préliminaires.....	4
III.	Analyse	5
	A.Parlement de Géorgie : système électoral et pouvoirs financiers	5
	B. Le Président de la Géorgie	9
	C. Droits fondamentaux de la personne.....	9
	D. Le système judiciaire et le ministère public	11
	E. Le défenseur public.....	12
IV.	Conclusion.....	13

I. Introduction

1. À sa 111^e session plénière (Venise, 16-17 juin 2017), la Commission de Venise a adopté un avis sur le projet de Constitution révisée de la Géorgie, demandé par le président du Parlement de Géorgie M. Irakli Kobakhidze et préparé sur la base des observations de M. Alivizatos, M. Castella Andreu, M. Frendo et Mme Kiener¹.

2. Après l'adoption de cet avis, une version modifiée du projet de Constitution révisée a été présentée au Parlement de Géorgie, qui l'a adoptée en deuxième lecture le 23 juin 2017.

3. Par lettre du 6 septembre 2017, le représentant permanent de la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le « projet de loi constitutionnelle de la Géorgie portant amendement à la Constitution de Géorgie, tel qu'adopté par le Parlement en deuxième lecture le 23 juin 2017 ». Dans la même lettre, le représentant permanent a transmis à la Commission la traduction anglaise du projet de Constitution révisée (adopté le 23 juin 2017 en deuxième lecture), pour évaluation².

4. D'après les informations dont dispose la Commission de Venise, le projet de Constitution révisée sera présenté au Parlement de Géorgie pour une troisième et dernière lecture fin septembre 2017, c'est-à-dire entre la publication du présent projet d'avis et son adoption par la Commission de Venise à sa session plénière d'octobre. Il a par conséquent été convenu avec les autorités géorgiennes de publier le présent projet d'avis avant son examen par la Commission de Venise à sa session plénière, de manière à permettre aux partis d'opposition et à la majorité d'étudier le projet de Constitution révisée à la lumière de ce document.

5. Par lettre du 20 septembre 2017, la première vice-présidente du Parlement, Mme Tamar Chugoshvili, a informé la Commission de Venise que la majorité parlementaire était prête à examiner la possibilité d'introduire dans le projet de Constitution révisée deux amendements importants demandés par l'opposition concernant le système électoral applicable à l'élection du Parlement. L'analyse suivante porte principalement sur les dispositions du projet de Constitution révisée adopté par le Parlement de Géorgie en deuxième lecture le 23 juin 2017 mais prendra également en considération les nouveaux amendements que les autorités géorgiennes se sont engagées à examiner dans leur lettre à la Commission de Venise du 20 septembre 2017.

6. Le 20 septembre 2017, la Commission de Venise a reçu un document de prise de position du président de la Géorgie et de 20 partis politiques contenant des propositions concrètes d'amendements au texte du projet de Constitution. Le 5 octobre 2017, l'administration présidentielle a soumis à la Commission de Venise une liste de propositions au parti au pouvoir, convenues par le Président et les partis d'opposition, adoucissant les propositions dans le document de prise de position du 20 septembre et se concentrant sur les points sur lesquels un consensus, selon eux, est possible.

7. Le présent avis a été préparé sur la base des contributions des rapporteurs et de la traduction anglaise présentée par les autorités. Il n'est pas exclu qu'il présente des inexactitudes liées à des erreurs de traduction.

8. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise à sa 112^{ème} session plénière (Venise, 6-7 octobre 2017).

¹ CDL-AD(2017)013 Avis sur le projet de Constitution révisée, adopté par la Commission de Venise lors de sa 111^e session plénière (16-17 octobre 2017).

² CDL-REF(2017)039 Projet de Constitution révisée adopté par le Parlement de Géorgie en deuxième lecture le 23 juin 2017.

II. Remarques préliminaires

A. Précédent avis de la Commission de Venise

9. Dans son avis CDL-AD(2017)013 sur le projet de Constitution révisée, adopté à sa 111^e session plénière les 16 et 17 juin 2017, la Commission de Venise a concentré son attention sur les questions les plus importantes et les plus pertinentes, et notamment l'équilibre entre les pouvoirs de l'État d'une part, et les systèmes électoraux parlementaire et présidentiel, d'autre part. La Commission de Venise a salué en particulier le remplacement du système mixte actuel mêlant scrutin proportionnel et scrutin majoritaire par un système proportionnel, à l'article 37(2) (« [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 »). L'expérience montre que le système mixte ayant cours en Géorgie a tendance à donner à un seul parti une majorité écrasante, ce qui est préjudiciable au pluralisme parlementaire.

10. Cette évolution positive vers un système électoral proportionnel était toutefois relativisée par trois mécanismes majeurs : en premier lieu, le maintien dans le projet d'article 37(6) du seuil des 5 % applicable aux élections législatives en vertu de l'article 50(2) de la Constitution en vigueur³. En deuxième lieu, le fait que soit attribuée au parti politique ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages la totalité des sièges qui n'auront pas été répartis car le seuil de 5 % n'aura pas été atteint. 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*. En troisième et dernier lieu, l'interdiction des alliances électorales (coalitions de partis) conclues par les petits partis pour atteindre le seuil de 5 %.

11. Dans son avis CDL-AD(2017)013, la Commission de Venise, tout en saluant le remplacement du système électoral mixte actuel par un système proportionnel, qu'elle considérait comme une avancée positive visant à renforcer le pluralisme au sein du Parlement, a également conclu que ces trois mécanismes conjugués amoindrissaient les effets du système proportionnel, au détriment des petits partis et du pluralisme. Le système s'écartait également 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. Par conséquent, la Commission de Venise a recommandé que d'autres modalités de répartition des sièges non pourvus que celle prévue par le projet d'amendements soient prises en considération, telles qu'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 %.

12. L'instauration d'un système d'élection présidentielle indirecte en vertu du projet d'article 50 a été jugée conforme aux normes européennes. La Commission de Venise s'est félicitée en particulier du fait que le nouveau système d'élection indirecte par un collège électoral ne serait pas applicable aux élections de l'année suivante (2018), mais seulement à partir de 2023. Cela dit, la moitié du collège électoral se composant de membres du Parlement, le seuil de 5 % aux élections législatives, conjugué à l'interdiction des alliances électorales et à l'attribution des sièges non pourvus au parti vainqueur pourrait conduire à faire élire systématiquement et exclusivement comme Président le candidat présenté par la majorité parlementaire. La Commission a par conséquent réitéré sa recommandation concernant la répartition proportionnelle des sièges non pourvus et/ou l'abaissement du seuil de 5 % (voir paragraphe précédent) pour mieux garantir le pluralisme au sein du Parlement et donc, du collège électoral.

³ D'après le projet d'article 37(6), seuls les partis politiques ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés lors des élections se verront attribuer des sièges.

13. Dans le même avis, la Commission a formulé un certain nombre de recommandations concernant le rôle du Parlement en matière budgétaire, les droits fondamentaux, le système judiciaire et le défenseur public⁴.

B. Observations relatives au processus constitutionnel

14. Dans son avis CDL-AD(2017)013, la Commission de Venise a souligné combien il était essentiel que toutes les parties prenantes en Géorgie cherchent à obtenir le consensus le plus large possible pour cette réforme constitutionnelle majeure.

15. Cela étant, après l'adoption de l'avis de la Commission de Venise en juin 2017, les forces politiques géorgiennes ne sont pas parvenues à trouver un consensus, ni même à engager des négociations sur les aspects les plus importants de la réforme constitutionnelle. En particulier, la majorité parlementaire a décidé de reporter l'entrée en vigueur du système électoral proportionnel (aspect le plus important de la réforme constitutionnelle) aux élections législatives de 2024. Cette initiative a été dénoncée par les partis d'opposition ainsi que par le Président et des ONG et a conduit ces derniers à rejeter la réforme constitutionnelle.

16. Dans une déclaration du 25 juillet 2017, le président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, a lui aussi affirmé qu'une solution devait être trouvée par le dialogue, en vue d'obtenir un consensus aussi large que possible. Les négociations entre la majorité et l'opposition n'ont cependant pas abouti. Dans une déclaration conjointe du 4 septembre 2017, les partis d'opposition géorgiens ont souligné que la responsabilité de l'absence de consensus sur la réforme constitutionnelle était à imputer entièrement au Parlement, tandis que la majorité a reproché à l'opposition ses exigences excessives. Cette situation a conduit à l'annulation de la réunion prévue à Strasbourg le 6 septembre 2017 qui avait été proposée par la Commission de Venise à tous les partis politiques représentés au Parlement géorgien pour examiner l'ensemble des questions relatives à la réforme constitutionnelle. La Commission de Venise regrette ces développements et réaffirme sa position précédente selon laquelle toute réforme constitutionnelle majeure doit recueillir le consensus le plus large possible.

C. Nouveaux changements annoncés dans la lettre du 20 septembre 2017

17. Dans sa lettre du 20 septembre 2017 à la Commission de Venise, la majorité parlementaire a pris l'engagement d'examiner deux amendements au projet de Constitution révisée, correspondant à des demandes de l'opposition :

- l'autorisation des alliances électorales aux élections législatives de 2020, qui se dérouleraient pour le reste selon les modalités figurant dans le projet de Constitution révisée, avec un système électoral mixte et un seuil de 3 %.
- la suppression du système de primes prévu par le projet de Constitution révisée, pour les élections de 2024 (et les élections ultérieures) et la répartition proportionnelle, entre tous les partis politiques représentés au Parlement, des sièges non pourvus du fait que le seuil de 5 % n'aura pas été atteint. À tous les autres égards, le système resterait tel qu'il est prévu dans le projet de texte, avec notamment l'interdiction des alliances électorales (coalitions de partis).

III. Analyse

A. Parlement de Géorgie : système électoral et pouvoirs financiers

⁴ Voir par. 96-100 de l'avis CDL-AD(2017)013 sur le projet de Constitution révisée.

18. Le projet de Constitution révisée adopté en deuxième lecture par le Parlement de Géorgie le 23 juin 2017 apporte d'importantes modifications au système électoral prévu dans la première version du projet de Constitution révisée, telle qu'elle a été analysée par la Commission de Venise dans son avis adopté à sa session plénière de juin 2017. Les amendements concernent d'une part, le report à octobre 2024 de l'entrée en vigueur du système proportionnel et le maintien jusqu'à cette date du système mixte actuel associant scrutin proportionnel et scrutin majoritaire, et d'autre part, l'application à compter des élections de 2024 d'un système de répartition proportionnelle des sièges non pourvus.

19. Le seuil électoral de 5 % est maintenu dans le projet d'article 37(6) (hormis pour les élections qui se tiendront en 2020, pour lesquelles un seuil de 3 % sera appliqué conformément à la disposition transitoire 2(9)). Le nouveau projet de Constitution révisée, comme la version précédente, ne maintient pas la possibilité donnée aux petits partis de former des coalitions électorales au titre de l'article 50(2) de la Constitution actuelle. Les projets d'amendements prévoient la suppression de cette option. Cela dit, d'après la lettre du 20 septembre 2017, les coalitions de partis seront exceptionnellement autorisées lors des élections qui se tiendront en 2020, ce dont il faut se féliciter.

1. Report de l'entrée en vigueur du système proportionnel

20. D'après le projet d'article 2(9) transitoire, le Parlement élu aux prochaines élections législatives [...] se composera de 77 membres élus selon un système proportionnel et 73 membres élus selon un système majoritaire à scrutin secret, pour un mandat de quatre ans. Cela signifie que le système mixte actuel associant scrutin majoritaire et scrutin proportionnel sera maintenu aux prochaines élections qui auront lieu en octobre 2020 et que le système proportionnel créé par le projet d'article 37(2) n'entrera en vigueur qu'à compter des élections d'octobre 2024. À titre exceptionnel et temporaire, un seuil de 3 % (au lieu de 5) sera appliqué lors des prochaines élections (2020) pour les 77 membres du Parlement élus selon le système proportionnel. Cette disposition ne servira qu'une fois puisque l'article 37(6) du nouveau projet de Constitution révisée maintient en principe le seuil de 5 % établi dans le précédent projet de texte.

21. Le report à octobre 2024 de l'entrée en vigueur du système pleinement proportionnel est incontestablement très regrettable, le passage à ce système étant l'aspect le plus important de la réforme, essentiel pour obtenir un consensus. Les amendements proposés par les autorités dans leur lettre du 20 septembre 2017 concernant l'autorisation des alliances électorales (coalitions de partis), ainsi que le seuil électoral de 3 % déjà prévu, pourraient néanmoins, il est vrai, atténuer dans une certaine mesure les effets négatifs de ce report. Il est essentiel de trouver une solution par le dialogue pour obtenir le consensus le plus large possible sur des questions d'une telle importance. La Commission rejoint l'avis exprimé par son président dans ses observations précitées au sujet du processus constitutionnel.

2. Répartition des sièges non attribués

22. Dans le projet de Constitution révisée adopté par le Parlement en deuxième lecture le 23 juin 2017, le précédent système de répartition des sièges non attribués est remplacé par un système extrêmement complexe de répartition des sièges dits « perdus ».

23. Le projet d'article 37(6) *in fine* maintient le principe de l'attribution des sièges restants au parti politique ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages : « *si le nombre total de sièges obtenus par les partis politiques est inférieur à 150, les sièges restants sont attribués au parti ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages* ». Le nouveau projet de Constitution introduit deux types de plafonnement du nombre de suffrages perdus attribués au parti vainqueur, dans les articles 37(7) et 37(8). Le premier, à l'article 37(7), concerne le pourcentage de suffrages « perdus » à attribuer au parti vainqueur par rapport au nombre total de sièges attribués : « *la proportion de sièges attribués au parti vainqueur conformément au paragraphe 6 du présent article ne peut être supérieure à 35 % des sièges de base obtenus [...]* ». Le second plafonnement, à l'article 37(8), concerne le nombre de sièges non répartis à attribuer au parti vainqueur : « *conformément à la règle énoncée aux paragraphes 6 et 7 du présent article, le parti ne recevra pas plus de 89 sièges [...]* ».

24. Cela dit, le nouveau projet de texte introduit également une exception importante au système d'attribution des sièges non répartis au parti vainqueur, y compris aux deux types de plafonnement précités, en pourcentage et en nombre. Si le parti vainqueur obtient plus de 35 % des sièges attribués dans le cadre du système de répartition proportionnelle, le principe énoncé à l'article 37(6) selon lequel les sièges restants sont attribués au parti vainqueur, avec le plafond de 35 % prévu à l'article 37(7), ne s'applique pas. Dans ce cas, conformément à l'article 37(7) *in fine*, c'est le système de répartition proportionnelle qui s'applique ; le parti vainqueur peut alors obtenir plus de 35 % des sièges restants. Cette exception n'est valable que si le parti vainqueur peut obtenir plus de 35 % des sièges restants dans le cadre d'une répartition proportionnelle. Si, en revanche, l'application du système de répartition proportionnelle n'aboutit pas à l'attribution de plus de 35 % des sièges restants au parti vainqueur, alors le principe selon lequel les sièges restants sont entièrement attribués au parti vainqueur, avec le plafond de 35 %, devrait être appliqué sans exception.

25. Une exception similaire est également définie dans le projet d'article 37(8). D'après ce projet de disposition, « le parti [vainqueur] ne se voit pas attribuer plus de 89 sièges *sauf s'il obtient plus de 89 sièges dans le cadre de la répartition proportionnelle des sièges non attribués* ». Par conséquent, le nombre de sièges non attribués revenant au parti vainqueur ne peut être supérieur à 89 ; en revanche, si le parti peut obtenir plus de 89 sièges dans le cadre de la répartition proportionnelle des sièges restants, alors l'attribution se fait de manière proportionnelle et le parti peut obtenir plus de 89 sièges non attribués. À nouveau, dans ce dernier cas, le principe selon lequel les sièges non attribués vont au parti vainqueur avec le plafond de 89 sièges ne s'applique pas : la répartition se fait de manière proportionnelle, sans aucun plafond.

26. L'article 37(9) ajoute une exception supplémentaire au principe de l'attribution des sièges perdus au parti vainqueur. D'après cette disposition, si le parti ne parvient pas à obtenir plus de 75 sièges en vertu des règles précédentes, tous les sièges non attribués sont répartis de manière proportionnelle entre tous les partis représentés au Parlement.

27. Les critiques exprimées par la Commission de Venise dans son précédent rapport sur la version antérieure du projet de Constitution révisée se focalisaient sur la combinaison des trois mécanismes qui limitaient l'effet du système électoral proportionnel : le seuil des 5 % aux élections législatives, l'interdiction des coalitions de partis et l'attribution des sièges non répartis au parti vainqueur. Ce dernier aspect semblait être le plus problématique et la Commission de Venise avait recommandé la suppression, ou au moins la réduction, de la prime.

28. Le système proposé peut être considéré comme une amélioration par rapport à la première version, qui prévoyait l'attribution de tous les « suffrages perdus » au parti vainqueur ; il est conforme à la recommandation de la Commission de Venise de réduire la prime. Néanmoins, on peut s'interroger sur la justification d'un système de prime, quel qu'il soit, dans un pays où il n'existe aucun problème d'instabilité des majorités parlementaires mais où ces majorités ont tendance à être écrasantes. Le système de prime est également un obstacle majeur au consensus sur la réforme constitutionnelle. Il est évident que la meilleure solution serait de le supprimer entièrement.

29. La Commission de Venise ne peut que se féliciter de l'engagement pris par la majorité parlementaire, dans sa lettre du 20 septembre 2017, d'envisager l'abandon du système de primes. Le système électoral qui en résulterait, à compter de 2024, serait pleinement conforme aux recommandations de la Commission et contribuerait à la formation d'une opposition parlementaire plus forte pour contrebalancer un *gouvernement fort doté d'une très large majorité parlementaire*.

3. Sénat

30. Le projet d'article 37(1) maintient la disposition selon laquelle le Sénat ne sera mis en place que « lorsque les conditions requises seront réunies sur l'ensemble du territoire géorgien », ce qui revient à repousser *sine die* son entrée en fonctions. Les nouvelles dispositions transitoires ne prévoient pas la mise en place d'un substitut temporaire au Sénat ou d'un Sénat incomplet. La Commission réitère sa précédente observation selon laquelle cette situation prive le pays de l'un des principaux contrepoids potentiels à un gouvernement fort disposant d'une très large majorité parlementaire, mais aussi d'une représentation des intérêts locaux à l'échelon national.

4. Finances publiques et contrôle financier

31. Les dispositions critiquées dans le précédent avis car elles limitaient excessivement le rôle du Parlement en matière budgétaire sont reprises sans changement majeur dans le nouveau projet de Constitution révisée : le projet d'article 66 (2) dispose que seul le gouvernement aura le droit de présenter un projet de loi de finances au Parlement après examen des données et orientations de base avec les commissions parlementaires, et que tout amendement au projet de loi de finances devra être approuvé par le gouvernement (par. 3 de l'article 66). La Commission réitère sa précédente recommandation concernant le renforcement du rôle du Parlement en matière budgétaire.

32. La suppression du deuxième paragraphe de l'article 67 (fiscalité, politique économique) de la précédente version du texte, qui prévoyait que la création d'un nouveau type d'impôt public ordinaire ou le relèvement de la limite supérieure du taux courant d'un impôt ordinaire ne pouvait être décidée que par la voie d'un référendum à l'initiative du gouvernement, est une amélioration à saluer. Avec ce changement, la création de nouveaux impôts devient une compétence législative, conformément à la recommandation qui avait été faite. Cela dit, il apparaît que cette règle constitutionnelle n'entrera en vigueur qu'à compter de la treizième année après la promulgation de la Constitution révisée, en application de l'article 2(7) des dispositions transitoires selon lequel « *pendant une durée de 12 ans suivant la promulgation de la présente loi, 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 être décidée que par la voie d'un référendum [...]* », cette disposition réservant par ailleurs au gouvernement le droit de convoquer un tel référendum.

B. Le Président de la Géorgie

33. Le nouveau projet de dispositions constitutionnelles, à l'instar du précédent, prévoit l'élection indirecte du Président par un collège électoral de 300 électeurs, se composant de la totalité des députés du Parlement géorgien et des membres des organes représentatifs suprêmes des républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie, les autres électeurs étant nommés par leurs partis politiques respectifs parmi les organes représentatifs des collectivités locales (projet d'article 50). Ce nouveau système n'entrera toutefois pas en vigueur pour la prochaine élection présidentielle, mais pour la suivante. Ce délai était déjà contenu dans la précédente version du texte et avait été salué par la Commission. Conformément aux articles 2(10) des dispositions transitoires, le mandat du Président élu en 2018 sera exceptionnellement d'une durée de 6 ans. La première élection indirecte du Président aura donc lieu en 2024, par le premier Parlement élu selon le système proportionnel. Il s'agit également d'une mesure positive.

34. Dans le nouveau projet de texte, deux modifications importantes ont été apportées au système d'élection indirecte, conformément à une recommandation qui avait été faite par la Commission de Venise dans son précédent avis. Tout d'abord, l'exigence d'une majorité qualifiée des deux tiers des votes de la totalité des membres du collège électoral a été introduite. Un mécanisme de déblocage des impasses est également créé : si le président n'est pas élu au premier tour, un deuxième tour se tient entre les deux candidats ayant obtenu le plus de suffrages. Cette disposition fait suite à une précédente recommandation de la Commission de Venise visant à assurer le pluralisme au sein du collège électoral.

35. Une autre nouveauté dans le projet de texte modifié est le remplacement du scrutin secret au sein du collège électoral par un système de scrutin public. Dans son précédent avis, sans critiquer le scrutin secret, la Commission de Venise a noté qu'en Grèce, la suppression de ce mode de scrutin pour l'élection du Président avait été saluée comme une mesure de nature à favoriser une plus grande transparence. L'introduction d'un système à scrutin public dans le nouveau projet de texte tient compte de la remarque de la Commission et c'est une évolution à saluer sur le plan de la transparence.

36. Dans son précédent avis, la Commission de Venise a considéré qu'il était essentiel que le passage à un système d'élection indirecte ne conduise pas à faire élire systématiquement et exclusivement comme Président le candidat présenté par la majorité parlementaire. Le pluralisme au sein du Parlement (et donc au sein du collège électoral) est essentiel si l'on veut que le système mis en place pour l'élection du président corresponde mieux au rôle d'arbitre neutre qui lui est conféré dans le projet de Constitution révisée. Par conséquent, l'engagement pris par la majorité parlementaire dans sa lettre du 20 septembre 2017, d'envisager un amendement au projet de Constitution révisée pour introduire un système pleinement proportionnel de répartition des sièges non attribués à compter de 2024 est une mesure positive et bienvenue, notamment pour assurer le pluralisme au sein du collège électoral.

C. Droits fondamentaux de la personne

37. Le projet d'article 34(3) a été modifié de manière à y inclure expressément une référence au principe de proportionnalité. Aux termes de la nouvelle disposition, « toute restriction des droits fondamentaux doit être à la mesure de l'importance du but légitime poursuivi ». Le terme « proportionné » est préféré à l'expression « à la mesure de l'importance de » mais c'est là une question de traduction. La nouvelle version du projet de texte ne contient plus la référence à la loi organique qui figurait dans l'ancien projet d'article 22(2) pour ce qui est des conditions de dissolution d'une association alors que dans les projets d'articles 23 (liberté des partis) ou 26 (liberté du travail, liberté syndicale, droit de grève, liberté d'entreprise), mais les conditions dans lesquelles les droits correspondants peuvent faire l'objet de restrictions sont/continuent d'être régies par la loi organique. À moins qu'il s'agisse d'un problème de traduction, la même

protection devrait s'appliquer à la procédure de dissolution des associations dans le projet d'article 22(2), la liberté d'association étant une condition préalable essentielle à la jouissance d'autres droits fondamentaux.⁵

38. Le projet d'article 30, comme la version précédente, 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 » et restreint la portée du droit au mariage tel que garanti par l'actuel article 36(1) en laissant entendre que le mariage ne peut être contracté que par des personnes de sexe opposé. La Commission de Venise réitère sa précédente recommandation, selon laquelle la nouvelle disposition ne doit en aucun cas être interprétée comme interdisant le partenariat entre personnes de même sexe.

39. Un certain nombre d'amendements importants ont été apportés au projet d'article 16 sur la liberté de conviction et de conscience. Tout d'abord, le terme « conviction » a été remplacé par « croyance et conviction » en réponse à une précédente recommandation visant à mentionner expressément la « liberté de religion » dans le projet d'article 16. Pour faire suite à une recommandation qui visait à étendre les buts légitimes de restriction de la liberté de conviction et de conscience à ceux énoncés par exemple au paragraphe 2 de l'article 9 de la CEDH, plusieurs nouveaux buts légitimes ont été ajoutés au projet d'article 16(3), à savoir la sécurité nationale et la sécurité publique nécessaires à l'existence d'une société démocratique, la prévention de la criminalité, l'administration de la justice ou la protection des droits d'autrui. La sécurité nationale ou l'administration de la justice ne sont pas des buts légitimes au sens du paragraphe 2 de l'article 9 de la CEDH, celui-ci devant être interprété de manière stricte, ce qui signifie que les buts légitimes qui y figurent ne peuvent être étendus par interprétation à d'autres notions. En ce qui concerne plus particulièrement la question de la sécurité nationale, dans l'affaire *Nolan et K. c. Russie*⁶, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que l'État ne pouvait invoquer la nécessité de protéger la sécurité nationale comme seule base d'une restriction de l'exercice par une personne ou un groupe de personnes du droit de manifester leur religion. Par ailleurs, d'autres buts légitimes importants prévus à l'article 9(2) de la CEDH ne figurent pas dans le nouveau projet de texte, par exemple « l'ordre, la santé ou la morale publiques ». Les motifs de restriction étant soumis à une interprétation stricte et limitative, il est recommandé de remanier l'article 16 (3) à la lumière de l'article 9, paragraphe 2 de la CEDH.

40. Il est regrettable que les précédentes recommandations de la Commission de Venise relatives à la liberté de réunion (projet d'article 21), à la liberté d'association (projet d'article 22), à la liberté des partis (projet d'article 23) et au droit de vote (projet d'article 24(2)) n'aient pas été prises en compte dans le nouveau projet de texte. Par conséquent, l'interdiction absolue du droit de vote pour les personnes faisant l'objet d'une mesure d'assistance décidée par la justice et admises dans un établissement hospitalier est maintenue. Les motifs de limitation des droits à la liberté de réunion et d'association restent absents du projet de texte mais seront régis par la loi, ce qui affaiblit la protection accordée à ces libertés.

41. L'interdiction de création de partis politiques sur des bases territoriales, qui avait précédemment été considérée comme « non justifiée » par la Commission de Venise, est également maintenue dans le nouveau projet d'article 23(3).

42. Enfin, la question de la propriété foncière semble être l'une des dispositions les plus controversées de la réforme constitutionnelle. Dans la première version du projet de Constitution révisée présentée à la Commission de Venise en mars 2017, le projet d'article 19 interdisait aux non-ressortissants géorgiens d'être propriétaires fonciers en disposant que « seuls les citoyens géorgiens peuvent être propriétaires fonciers ». Dans la version présentée

⁵ Commission de Venise/BIDDH/OSCE, Lignes directrices sur la liberté d'association, p. 11.

⁶ *Nolan et K. c. Russie*, requête n° 2512/04, 12 février 2009.

en juin 2017, cette disposition avait disparu ; le projet d'article 19(4) examiné par la Commission de Venise à sa session plénière de juin 2017 disposait que la propriété foncière constitue une ressource importante et confiait en conséquence à la loi organique le soin de la réglementer. À la lumière des explications fournies par les autorités, la Commission de Venise avait jugé bienvenu ce moyen terme entre la Constitution existante (aucune limitation) et l'interdiction constitutionnelle. Cependant, la formulation actuelle du projet d'article 19 revient à l'ancien système, c'est-à-dire l'interdiction faite aux non-ressortissants d'être propriétaires fonciers, tout en prévoyant que des exceptions pourront être prévues dans la loi organique, adoptée par deux-tiers des membres du Parlement dans sa composition plénière. La Commission de Venise considère que la solution prévue dans le précédent projet de texte laissait une plus grande souplesse pour l'adaptation des règles à l'évolution de la conjoncture économique et du contexte politique.

D. Le système judiciaire et le ministère public

1. La Cour constitutionnelle

43. Le projet d'article 60(2) suit la recommandation faite précédemment et introduit l'exigence d'une majorité qualifiée pour la désignation des trois juges de la Cour constitutionnelle élus par le Parlement : « *trois juges seront élus par le Parlement à la majorité des trois cinquièmes de sa composition plénière [...]* ». Il convient de saluer cette disposition.

44. L'interdiction faite 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, est maintenue dans le nouveau projet d'article 60(6). Le fait que les lois électorales échappent ainsi complètement au contrôle de constitutionnalité au cours de l'année électorale, sauf si elles ont été adoptées l'année précédant l'échéance électorale, avait été critiqué dans le précédent avis au motif que, bien que le souci d'empêcher toute ingérence dans le processus électoral puisse justifier un certain nombre de mesures limitées en période électorale, le système proposé, en excluant tout contrôle de constitutionnalité des lois électorales durant la période de référence, apparaissait comme étant disproportionné. Les autorités géorgiennes ont expliqué qu'étant donné que les élections en Géorgie ont lieu en Octobre, la Cour constitutionnelle aura la possibilité de rendre des décisions sur la législation électorale (introduit avant cette période d'un an) durant la période de trois mois entre octobre et décembre de l'année précédente l'année électorale. Il apparaît comme légitime d'empêcher que les décisions de la Cour constitutionnelle soient rendues lors de la période de préparation des élections. Cependant, il est recommandé que la période durant laquelle la Cour constitutionnelle n'aura pas la possibilité de décider sur la législation électorale soit réduite. Par ailleurs, le nouveau projet d'article 60(6) introduit deux restrictions supplémentaires en exigeant que les décisions relatives aux recours en inconstitutionnalité des élections soient prises à l'unanimité par la Cour constitutionnelle plénière et rendues dans un délai de sept jours à compter de la date de la publication officielle des résultats des élections. L'exigence de l'unanimité de la plénière de la Cour constitutionnelle lorsqu'elle décide sur la constitutionnalité des élections tenues est problématique et doit être remplacée par une exigence de majorité ordinaire.

2. La Cour suprême

45. Le projet d'article 61 établit le principe de la nomination à vie des juges de la Cour suprême, une disposition qui fait suite à une importante recommandation faite précédemment et qui est à saluer. Cela dit, l'élection de ces juges par le Parlement sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature est maintenue. La Commission considère qu'une nomination directe des juges de la Cour suprême par le Conseil supérieur de la magistrature, sans intervention du Parlement, ou leur nomination par le Président (dont les pouvoirs sont limités par ailleurs dans le système parlementaire envisagé) sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, permettrait de mieux garantir leur indépendance.

3. Le ministère public

46. Aux termes de l'article 65(4), le ministère public présente un rapport d'activités au Parlement une fois par an. La disposition précédente, qui affirmait de manière générale le principe de la responsabilité du ministère public devant le Parlement et qui avait fait l'objet d'une mise en garde de la Commission de Venise affirmant que la responsabilité devant le Parlement devait être exclue dans les affaires individuelles de poursuite ou de non-poursuite, est donc remplacée par une obligation plus spécifique de rendre compte annuellement au Parlement.

47. La recommandation de prévoir une majorité qualifiée au Parlement pour l'élection du procureur général n'a pas été suivie. Le nouveau projet d'article 65(2) dispose toujours que le procureur général est élu par la majorité des députés.

4. Les périodes probatoires

48. Le projet d'article 63(6) énonce la règle de la nomination à vie des juges des tribunaux ordinaires jusqu'à l'âge de la retraite fixé par la loi. Cette disposition n'entrera toutefois en vigueur qu'à compter du 31 décembre 2024 selon le projet d'article 2(4) transitoire (*dans le cas d'une première nomination, avant celle pour une durée indéterminée, un juge pourra, jusqu'au 31 décembre 2024, être nommé pour une période probatoire de trois ans*). D'après les explications fournies par le président du Parlement, d'ici 2025 la réforme de l'école supérieure de la magistrature devrait être achevée ; elle aura alors toute la capacité de diplômer du personnel judiciaire dûment formé susceptible d'être nommé à vie. La Commission de Venise se félicite de cette proposition.

5. Le Conseil supérieur de la magistrature

49. Une exigence de majorité qualifiée est introduite pour l'élection d'un certain nombre de membres du Conseil supérieur de la magistrature par le Parlement. Cette disposition suit la recommandation faite précédemment par la Commission de Venise.

E. Le défenseur public

50. Les deux recommandations formulées par la Commission dans son précédent avis ont été prises en compte : désormais, le défenseur public est élu pour un mandat plus long (six ans au lieu de cinq), à la majorité des trois cinquièmes des députés (et non par à la majorité simple des députés comme dans l'ancienne version du projet d'article 35). Ces deux amendements sont à saluer.

IV. Conclusion

51. La Commission de Venise réitère son évaluation positive de la réforme constitutionnelle envisagée, dont elle considère qu'elle complète l'évolution du système politique géorgien vers un système parlementaire et constitue une avancée favorable au renforcement et à l'amélioration d'un ordre constitutionnel national fondé sur les principes de démocratie, d'État de droit et de protection des droits fondamentaux.

52. Le report à octobre 2024 de l'entrée en vigueur du système électoral proportionnel est très regrettable et constitue un obstacle majeur au consensus. Cela dit, l'engagement pris par la majorité parlementaire dans sa lettre du 20 septembre 2017, d'envisager d'autoriser les coalitions électorales et de réduire le seuil électoral à 3 % lors des élections de 2020 est à saluer, ces amendements visant à réduire les effets négatifs d'un tel report.

53. L'évaluation positive faite par la Commission de Venise dans son précédent rapport concernant notamment le remplacement du système électoral mixte actuel mêlant scrutin proportionnel et scrutin majoritaire par un système électoral entièrement proportionnel était relativisée par trois mécanismes réduisant indûment les effets du système proportionnel, à savoir le seuil de 5 % pour les élections législatives, l'interdiction des coalitions de partis et l'attribution au parti arrivé en tête des sièges non pourvus. Afin de limiter les effets préjudiciables de ce système pour les petits partis et le pluralisme, la Commission avait recommandé d'envisager une répartition proportionnelle pour tous les partis politiques ayant atteint le seuil de 5 % ou de fixer un plafond au nombre de suffrages à accorder au parti arrivé en tête et/ou de réduire le seuil à 2 ou 3 %.

54. Le nouveau projet de Constitution révisée présenté à la Commission de Venise maintient le seuil de 5 % pour les élections à compter de 2024 et l'interdiction des coalitions de partis mais remplace le système précédemment envisagé de répartition des sièges non attribués par un nouveau système complexe qui conserve mais limite la prime pour le parti vainqueur. Bien que ce nouveau système réponde à la précédente recommandation de la Commission de Venise visant à ce que les effets du système de prime soient à tout le moins atténués, il favorise encore beaucoup le parti le plus fort dans un pays où celui-ci bénéficie habituellement d'une majorité très large. Le système de prime constitue également un obstacle majeur à l'acceptation de la Constitution par les partis d'opposition et la société civile.

55. Dans ce contexte, la Commission de Venise se félicite vivement de l'engagement pris par la majorité parlementaire dans sa lettre du 20 septembre 2017, d'envisager l'abandon du système de prime et l'adoption d'un système proportionnel de répartition des sièges non attribués à tous les partis politiques ayant atteint le seuil de 5 %. Un tel mécanisme favoriserait le pluralisme au sein du Parlement et serait pleinement conforme aux normes européennes. La Commission de Venise s'attend à ce que cette mesure n'en reste pas au stade de la déclaration d'intention mais qu'elle sera immédiatement adoptée. La Commission de Venise se félicite de l'engagement des autorités géorgiennes de soumettre le 25 octobre les amendements requis au Parlement, avec les amendements autorisant les alliances électorales lors des élections parlementaires de 2020 et d'adopter ces amendements en mars 2018.

56. En ce qui concerne les autres modifications apportées au texte par rapport à la version précédente, la Commission de Venise salue, en particulier :

- l'introduction de l'exigence d'une majorité qualifiée des deux tiers des votes de la totalité des électeurs du collège électoral ;
- la mention expresse du principe de proportionnalité dans le projet d'article 34(3) ;
- l'exigence d'une majorité qualifiée pour l'élection de trois juges de la Cour constitutionnelle et d'un certain nombre de membres du Conseil supérieur de la magistrature par le Parlement ;

- la nomination à vie des juges de la Cour suprême ;
- la suppression des périodes probatoires pour les juges à compter du 31 décembre 2024 ;
- l'élection du défenseur public pour un mandat plus long (6 ans au lieu de 5) par une majorité qualifiée au Parlement ;
- la mention expresse des droits des enfants dans le titre du projet d'article 30.

57. Les autres recommandations suivantes sont faites :

Droits fondamentaux :

- Les buts légitimes de restriction de la liberté de croyance, de conviction et de conscience devraient être reformulés à la lumière de l'article 9, paragraphe 2 de la CEDH ;
- L'interdiction de la « création de partis politiques sur des bases territoriales » (projet d'article 23(3)) devrait être supprimée ;

Système judiciaire :

- L'exigence de l'unanimité de la plénière de la Cour constitutionnelle lorsqu'elle décide sur la constitutionnalité des élections tenues est problématique and doit être remplacée par une exigence de majorité ordinaire.
- La Commission considère qu'une nomination directe des juges de la Cour suprême par le Conseil supérieur de la magistrature sans intervention du Parlement, ou leur nomination par le Président sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, permettrait de mieux garantir l'indépendance de ces juges.

58. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes pour toute assistance supplémentaire dont elles pourraient avoir besoin