

OBSERVATIONS SUR LE PROJET DE CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DE GEORGIE

S O M M A I R E

Chapitre 1 :	Dispositions fondamentales (+ Articles 83-87)
Chapitre 2 :	L'individu et l'Etat
Chapitre 3 :	Le Parlement
Chapitre 11 :	Révision de la Constitution
Chapitre 4 :	Le Président de la République
Chapitre 5 :	Le Conseil des Ministres
Chapitre 6 :	Le Pouvoir judiciaire
Chapitre 7 :	La Chambre de contrôle
Chapitre 10 :	La structure territoriale et de l'autonomie locale
	Dispositions concernant le droit International

Observations sur le projet de Constitution de la République de Géorgie Chapitre premier (Dispositions fondamentales) et art. 83-87

de

M. Jan HELGESEN (Norvège)

1. Le premier chapitre traite des "grands principes" dont s'inspire la Constitution. Comme c'est normalement le cas, ses dispositions sont d'ordre général et abstrait. De ce fait, il est tant soit peu difficile de présenter des observations détaillées sur ce chapitre. Au surplus, étant donné qu'il s'emploie à définir les valeurs sur lesquelles se fonde la nouvelle démocratie, les présentes observations doivent être de nature moins technique-juridique que celles que la Commission de Venise fait habituellement. Les observations sur ces valeurs peuvent également être influencées par les sympathies politiques de leur auteur.

Cela étant, je m'en tiendrai aux observations formulées ci-dessous.

2. J'ai remarqué que le projet (préambule) établit un lien formel entre la Constitution de 1921 et la future Constitution, celle-ci étant une "version révisée" de celle-là. Techniquement, c'est une nouvelle Constitution dont la légitimité procède de l'ancienne. Ce modèle paraît bon, il allie souplesse et continuité.

3. **L'art.2 par.3** proclame que les "questions fondamentales" sont tranchées au suffrage universel. La notion que recouvre le terme "fondamental" se prête à l'évidence à bien des interprétations. Cette question est toutefois approfondie par la suite dans le projet.

4. **L'art.4** déclare que l'Etat reconnaît "les principes et les normes du droit international".

La notion de "principes du droit international" n'est certainement pas sans soulever de controverses, l'implication de **l'art.4** n'est donc pas évidente.

Ajoutons que l'on est quelque peu dans l'incertitude du fait que la première phrase de cet article dit que l'Etat reconnaît ces engagements internationaux. S'il ne s'agit que de manifester la volonté de l'Etat de s'acquitter de ses obligations et engagements internationaux, il n'est guère nécessaire de le faire remarquer dans la partie liminaire de la Constitution. S'il s'agit au contraire d'affirmer la volonté d'assurer l'applicabilité des normes internationales dans l'ordre juridique interne, cela peut prêter à confusion du fait que la seconde phrase de **l'art.4** énonce expressément que ce statut est réservé uniquement aux traités. A mon sens, il serait bon d'approfondir encore **l'art.4**, d'autant que **l'art.7** traite également du statut du droit international.

Je suis heureux de constater que la deuxième phrase de **l'art.4** déclare que les traités priment les "lois nationales et autres instruments normatifs". A cet égard, le projet se situe au niveau d'autres constitutions adoptées en Europe (voir également les observations concernant **l'art.7 par.3**).

5. Les **art.5 et 6** proclament que le droit à la propriété privée et à l'économie de marché ainsi que le droit à l'éducation et à la culture constituent des valeurs fondamentales sur lesquelles s'édifie la nouvelle démocratie. Ces articles n'appellent aucune observation de la part de la Commission de Venise.

6. **L'art.7 par.1** déclare que la Commission a le statut de lex superior dans l'ordre juridique de la Géorgie. Cette déclaration de principe est appropriée, mais la situation serait la même, en l'absence d'une déclaration aussi formelle, dans la plupart des ordres juridiques. **L'art.7 par.1** mentionne également le caractère obligatoire de la Constitution, ainsi que des lois adoptées en conformité avec elle. Les mêmes observations peuvent s'appliquer à cette disposition.

7. **L'art.7 par.2** paraît être une réplique (inutile) de **l'art.4**. Ce problème devra, bien entendu, être résolu avant l'adoption de la nouvelle Constitution.

8. **L'art.7 par.3** contient une disposition qui pourrait être interprétée comme réservant aux obligations découlant des traités internationaux une place prééminente dans l'ordre juridique interne.

Dans cette optique, en premier lieu, les obligations internationales n'ont pas le pas sur la Constitution. C'est aussi la démarche adoptée dans bon nombre d'autres constitutions européennes. En second lieu, le **par.3** pourrait donner à penser que l'on serait disposé à modifier la Constitution pour satisfaire aux exigences imposées au niveau international.

J'ajoute, toutefois, qu'il vaudrait la peine de libeller avec un peu plus de précision le **par.3**. J'admets évidemment la possibilité que la traduction anglaise non officielle puisse être source de complications inutiles à ce stade des travaux.

9. L'**art.8** fait de la Géorgie un Etat laïque où l'égalité des religions est protégée par la Constitution (la liberté de croyance est inscrite à l'**art.16**).
10. L'**art.9** a trait au problème cardinal de la langue officielle de l'Etat. La République de Géorgie est un Etat monolingue alors que la province d'Abkhazie est bilingue. Cet article est à rapprocher de l'**art.29** qui garantit la pratique des langues maternelles. Il me semble que les problèmes cruciaux, considérés sous l'angle juridique, se poseront à propos de la mise en application de l'**art.29** plus que de l'**art.9**.
11. Les **art.10 et 11** n'appellent pas d'observations de la part de la Commission de Venise.
12. Les **art. 83 à 85** sont de nature très générale et n'appellent pas d'observations supplémentaires.
13. L'**art.86** s'en remet au législateur pour définir les compétences des organes de l'Etat en cas de situation exceptionnelle. Si cette disposition devait être interprétée dans le sens d'une délégation inconditionnelle de pouvoirs du niveau constitutionnel au niveau législatif, il y aurait lieu d'être quelque peu inquiet. L'expérience acquise au niveau mondial nous apprend que l'importance de la protection constitutionnelle est le plus évidente lors des périodes troublées de l'histoire d'une nation. Les garanties constitutionnelles se révèlent le plus nécessaires lorsque la discorde au sein d'un Etat empire au point que la contestation politique dégénère en affrontements violents.

Afin de pouvoir dresser un tableau complet de la protection constitutionnelle offerte d'après le projet dans des situations exceptionnelles, il faut aussi se demander si les autres articles de la Constitution autorisent en pareils cas des dérogations.

14. L'**art.87** contient une disposition en vertu de laquelle le Parlement doit se prononcer sur le recours aux forces militaires d'une part lorsque l'état d'urgence est proclamé et, d'autre part, pour remplir des obligations internationales à l'étranger.

Le second terme rejoint les dispositions de maintes autres constitutions européennes.

Le premier terme paraît assurément satisfaisant; il faut cependant ajouter qu'il conviendrait aussi d'envisager dans le même article ou ailleurs le cas où le Parlement ne serait plus en mesure d'assumer normalement sa fonction.

Chapitre 2 - L'individu et l'Etat

par

M. Janos ZLINSZKY (Hongrie)

Comme les personnes appelées à formuler des observations et des commentaires sur le projet en étaient convenues, j'ai concentré mes efforts sur le chapitre 2 du projet "L'individu et l'Etat". J'ai traité des autres chapitres dans la mesure où ils contenaient des dispositions relatives aux droits de l'homme et du citoyen. Outre le chapitre 2, je me suis occupé de plus près du chapitre premier sur les "Dispositions fondamentales", qui définit les fondements de l'Etat et la primauté du droit.

Le projet de Constitution énumère les droits et libertés fondamentaux garantis par les traités internationaux et généralement reconnus dans les Etats de droit. Il y a entre le corps du projet et le chapitre 6 relatif au pouvoir judiciaire, à l'existence d'une Cour constitutionnelle aux droits processuels, etc., une contradiction qui est probablement imputable au fait que différents groupes de travail ont participé à son élaboration. C'est pour cette raison que je n'ai pu me prononcer sur certaines dispositions, notamment les garanties procédurales figurant dans le projet.

Observons à titre général que les règles régissant les droits fondamentaux devraient être groupées de préférence dans un seul chapitre.

La liste passablement complète des droits et libertés fondamentaux est toutefois soumise à plusieurs restrictions ou est susceptible d'être amputée par la Constitution. Ces facteurs font tout l'intérêt de cette liste impressionnante.

Dans plusieurs cas, le projet de Constitution paraît faire écho à la situation politique et sociale actuelle de la Géorgie. Compte tenu du fait que la Constitution doit durer longtemps et qu'il faut éviter de la modifier fréquemment, il vaudrait mieux insérer ces dispositions de caractère provisoire dans une autre loi. Ceci est valable tant pour les mesures concernant la structure, les institutions et leur compétence que pour les dispositions relatives aux restrictions apportées aux droits (pour autant qu'elles soient uniquement la conséquence de la situation actuelle en Géorgie). Mes observations et questions sur certains points particuliers sont présentées dans les lignes qui suivent.

Art.23.

La garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales est tributaire des droits (non seulement les droits de l'homme!) attachés à d'autres affaires afférentes à ces droits et libertés. Cette disposition pourrait être interprétée à l'extrême limite comme signifiant que ces droits ne sont pas garantis. Il existe des principes qui doivent s'appliquer en cas de contradiction entre droits de l'homme, droits du citoyen et libertés. Priver quelqu'un de ses droits pour la seule raison qu'ils empiètent sur les droits d'autrui n'est assurément pas admissible. Le droit international prévoit certains droits dont la teneur principale est considérée comme illimitée.

Art.12 par.2

Les art.4 et 7. par.2 sanctionnent la primauté des principes et des normes du droit international sur les lois et les instruments normatifs internes (l'art.7 par.2 paraît être une réplique de l'art.4). A cet égard, il est sous-entendu que la Géorgie reconnaît la citoyenneté d'autres Etats. Faut-il déduire de ces dispositions qu'un citoyen géorgien acquérant la citoyenneté d'un autre Etat perd automatiquement et dans tous les cas sa propre citoyenneté et qu'un nouveau-né destiné à devenir géorgien sera privé automatiquement de sa citoyenneté s'il acquiert à la naissance la citoyenneté d'un autre Etat? Qu'en serait-il si le citoyen géorgien devenait contre son gré citoyen d'un autre Etat du fait de la législation en vigueur dans ce dernier (par exemple en épousant un citoyen d'un autre Etat)? S'il perd automatiquement sa citoyenneté, mais renonce immédiatement à son autre citoyenneté, lui faudra-t-il alors demander, comme tout étranger, à se faire renaturaliser Géorgien? A mon avis, l'interdiction stricte de la double nationalité peut soulever un problème et faire obstacle à l'adoption ultérieure d'une réglementation détaillée. Elle devrait donc être réglementée de manière plus générale dans la Constitution.

Art.16

Cet article ne fait pas de différence entre la liberté de conscience et de croyance et l'exercice de ces droits. Cette distinction revêt de l'importance pour ce qui est de la possibilité de restreindre ces droits. Bien que ceux-ci ne doivent en aucun cas être limités en tant que tels, il n'en va pas de même de leur exercice.

Art.18

Les par.2 et 3 sont trop détaillés pour figurer dans une Constitution. Il est possible qu'ils aient une certaine importance au regard du passé de la Géorgie, mais il est probable que cette importance ne sera que passagère.

Art.19

Les principes "nullum crimen sine lege" et "nulla poena sine lege" devraient être insérés dans le texte afin d'offrir un minimum de garantie en matière de procédure pénale. L'art.78 contient d'autres dispositions concernant cette procédure. L'art. 19 n'établit pas clairement la présence de telles dispositions dans le chapitre sur les droits de l'homme et dans le chapitre sur le pouvoir judiciaire garantissant des droits de l'homme ou que ces dispositions ne s'imposent qu'aux institutions et aux fonctionnaires de l'Etat.

Art.21

Que les personnes condamnées à une peine de prison soient privées du droit de suffrage peut s'expliquer par leur situation particulière, qui pourrait les soumettre à de fortes influences. Les droits de ces personnes ne peuvent cependant être limités que dans la mesure indiquée dans le verdict, c'est-à-dire uniquement pour autant que ces restrictions soient inhérentes à la vie carcérale (par exemple une restriction au droit à la liberté de circulation). Toute autre conception violerait le principe "nulla poena sine lege" et le jugement de l'infraction.

Art.23 par.2

Interdire l'exercice d'un droit garanti par la Constitution, sous prétexte qu'il irait à l'encontre de l'unité de la Géorgie, revient à violer le droit de toute personne à la liberté d'expression et d'opinion reconnue par l'art.21 par.2. Les motifs de l'introduction de cette interdiction dans la Constitution peuvent se comprendre dans la situation politique actuelle, mais ils ne sont pas admissibles du point de vue des droits de l'homme. L'interdiction se prête aussi à un usage abusif du fait qu'elle permet de limiter ou de contester l'exercice de droits très éloignés de la défense de l'unité géorgienne ou n'ayant aucun rapport avec elle (par exemple une expropriation ex facto, décidée parce que l'objet de la propriété pourrait être retourné contre l'unité géorgienne).

Art.24

L'inventaire des droits en matière de procédure fait défaut. Le libellé est si général qu'il fragilise les garanties fournies. Le droit de recours, qui est l'une des règles de procédure généralement admises, manque. Voir également les observations sur l'art.78.

Pourquoi ne pas garantir dans la Constitution les droits en matière de procédure autrement que dans le cadre de la procédure judiciaire?

Art.26 par.1

La responsabilité du Gouvernement quant à la création d'emplois pour ses citoyens devrait plutôt être énoncée dans un programme en fonction des possibilités réelles.

Art.26 par.7

L'interdiction de créer des syndicats dans les forces armées ou dans les organismes militarisés peut s'expliquer dans la situation politique actuelle. Il n'en reste pas moins qu'elle restreint l'exercice des droits de l'homme des militaires et des personnels apparentés. Les particularités des missions dévolues à ces organisations autorisent certaines restrictions à l'exercice de ce droit en leur sein (mais pas leur interdiction).

Art.27 par.4

Cette disposition oblige-t-elle tout un chacun à participer activement à la protection et à la conservation des monuments historiques et culturels ou est-il possible de s'en abstenir?

Art.74 et 75

La Cour de justice paraît être le tribunal de droit commun le plus élevé et semble avoir le pouvoir de procéder à une révision de la Constitution. Aux termes des dispositions concernant les chambres du Parlement, elles élisent les membres de la Cour constitutionnelle. Y aura-t-il en Géorgie une Cour constitutionnelle distincte ou la suprématie de la Constitution sera-t-elle assurée par les juridictions de droit commun?

Art.78

Une disposition de cet article interdit aux magistrats du siège d'adhérer à une organisation politique. Cette interdiction peut s'expliquer par la situation dans laquelle se trouvent les Etats qui se relèvent du régime du parti unique. Toutefois, on ne saurait contester qu'elle viole dans le cas de ces magistrats les droits de l'homme reconnus à tout un chacun par l'art.21 par.5. Cette disposition ne devrait rester en vigueur plus longtemps que ne durera la période transitoire.

Une autre disposition du même article habilite la Cour suprême à examiner des affaires qui sont du ressort de la première instance. Comme le droit de recours fait partie des droits fondamentaux en matière de procédure, cette disposition viole le droit fondamental des parties en cause en première instance.

Chapitre 3 : le Parlement **Chapitre 11 : Révision de la Constitution**

par

M. Matti NIEMIVUO (Finlande)

1. Introduction

Le projet de Constitution de la République de Géorgie, en date du 25 février 1994, est pour une bonne part dans la même tradition législative que l'ancienne Constitution de 1921. Les règles adoptées dans ce projet sont des plus succinctes. Il n'y a qu'une centaine d'articles et les détails inutiles en ont été éliminés en général. Cette façon de réglementer mérite d'être soutenue. Elle confère une certaine dignité et une certaine vigueur à la Constitution. En revanche, des règles aussi concises pourraient créer à l'avenir des problèmes d'interprétation, lesquels pourraient cependant être résolus par une interprétation souple de la Constitution qui ne modifierait pas l'esprit de ses dispositions.

Dans mon avis consultatif, je me bornerai à l'examen de deux seulement des points abordés dans le projet de Constitution, à savoir le Parlement (chapitre 3) et les dispositions concernant la révision de la Constitution (chapitre 11), car il s'agit là de questions qui doivent être réglées dans ce texte fondamental. La Constitution doit traiter des organes suprêmes de l'Etat, des relations entre eux et de leur compétence. Elle ne doit pas nécessairement comporter des dispositions détaillées sur l'un de ces organes, le Parlement. Bien au contraire, il serait plus souhaitable que n'y figurent que les dispositions essentielles concernant plus particulièrement les travaux du Parlement et que des règles plus détaillées soient introduites dans le règlement

intérieur de celui-ci ou dans une loi promulguée à cet effet, comme c'est le cas dans maint autre pays. Toutes les dispositions relatives à une modification de la Constitution devraient toutefois trouver place dans une loi ayant force constitutionnelle.

2. Le Parlement de la République de Géorgie (chapitre 3)

Démocratie directe ou représentative?

Dans un Etat fondé sur les principes démocratiques, le statut du Parlement peut varier en fonction de la relation établie entre la participation directe des citoyens et la démocratie représentative. L'art. 2 du projet de Constitution indique que les citoyens exercent le pouvoir aussi bien directement qu'indirectement par l'intermédiaire d'organes représentatifs. En principe, il serait souhaitable que la Constitution ménage la possibilité d'organiser un référendum sur des questions d'une grande portée. Les citoyens seraient ainsi à même d'influencer directement les décisions importantes. La légitimité de tout le système gouvernemental et de ses décisions pourrait en être accrue.

En revanche, le recours trop fréquent au référendum sur des questions distinctes pourrait avoir pour conséquence d'entraver l'exécution d'une politique sociale à long terme et d'embrouiller les responsabilités des décideurs politiques. Il faudrait donc adopter dans la Constitution une position bien déterminée sur la question de savoir si le système gouvernemental doit reposer en premier lieu sur le principe de représentation ou si la démocratie directe doit s'imposer.

Choisir un système de gouvernement reposant sur la démocratie représentative, partant sur un Parlement élu par les citoyens ayant le droit de vote, pourrait être une solution bien fondée, du moins à la longue. En même temps, il faudrait, pour améliorer le processus décisionnel, accroître les possibilités offertes aux citoyens d'exercer leur influence sur la prise de décisions relatives aux affaires de l'Etat. Un référendum consultatif constituerait un moyen utile à cet égard, mais il s'agit là d'une formule laborieuse exigeant beaucoup de ressources. Elle ne doit donc être utilisée qu'après mûre réflexion. Elle serait le plus utile dans des affaires d'une grande importance et d'un grand intérêt sociaux. Dans ce domaine, le référendum pourrait amplifier la démocratie représentative.

Parlement et parlementarisme

Dans l'évaluation du statut du Parlement, il faut étudier de très près sa corrélation avec le parlementarisme. Cette notion s'applique pareillement aux principes régissant l'Etat, nés à différentes époques, qui mettent tous l'accent sur le rôle déterminant du Parlement en sa qualité non seulement de détenteur du pouvoir législatif et budgétaire, mais encore de contrôleur du pouvoir gouvernemental et exécutif.

Diverses formes de parlementarisme ont été adoptées dans différents pays pour organiser les relations entre les organes suprêmes de l'Etat, par exemple le parlementarisme normal et le parlementarisme majoritaire.

Par parlementarisme normal, il faut entendre un régime institutionnel dans lequel le cabinet des ministres exerçant le pouvoir gouvernemental engage sa responsabilité politique et en droit vis-à-vis du Parlement. Dans ce régime, il n'existe aucun autre centre de pouvoir, comme ce serait le cas par exemple d'un chef d'Etat disposant de prérogatives indépendantes, en dehors de cette relation de réciprocité. La responsabilité du Gouvernement envers le Parlement peut se présenter sous diverses formes, telles que la désignation et la demande de démission du cabinet. L'essence de cette responsabilité réside dans le fait que le cabinet doit jouir de la confiance du Parlement ou, du moins, de sa majorité.

Le parlementarisme majoritaire est une structure politique reposant sur le régime institutionnel susmentionné, où le Parlement est nettement partagé en autant de groupes que de partis et où le cabinet peut agir tant qu'il a la confiance de la majorité. Dans ce système, le cabinet dirige en fait le groupe majoritaire du Parlement. Le système britannique est l'exemple même de ce type de parlementarisme.

Dans les démocraties occidentales, les deux formes de parlementarisme, le normal en tant que système institutionnel et le majoritaire de structure politique, sont d'ordinaire l'expression du monisme du système gouvernemental, fondé sur le centre de pouvoir qu'est le Parlement et sur le Gouvernement auquel il fait confiance. C'est dans cette confiance que réside à l'évidence la source de l'autorité du Gouvernement. Aucun autre centre de pouvoir susceptible de rivaliser avec lui n'est prévu, au demeurant, dans la Constitution. L'Allemagne et la Suède sont des exemples de ce genre de système moniste. Les prérogatives du président fédéral en Allemagne et du monarque en Suède sont très limitées par rapport à celles du chancelier fédéral ou du premier ministre jouissant de la confiance du Parlement. Dans ces systèmes, le chef de l'Etat peut cependant gagner en importance en tant que symbole de la nation.

Parlementarisme peut aussi être synonyme de dualisme. En pareil cas, tant le Parlement que le chef de l'Etat sont, conformément à la Constitution, de véritables centres de pouvoir. Le rôle du chef de l'Etat peut être considéré soit comme un élément de pondération et d'atténuation des tensions nées au sein du système politique reposant sur les principes du parlementarisme normal, soit en réalité comme un facteur indépendant de la vie politique. Dans les pays européens, et plus particulièrement en France, d'importantes prérogatives constitutionnelles autres que celles du Parlement s'attachent à la charge présidentielle. Le Président occupe une position de force sur la scène politique.

La Constitution finlandaise représente elle aussi une variante du parlementarisme dualiste. Le Parlement est l'organe suprême de l'Etat, tandis que le Conseil d'Etat, c'est-à-dire le Conseil des ministres responsables devant le Parlement qui est présidé par le premier ministre, joue un rôle capital dans la vie politique. Le Président de la République, élu pour la première fois au suffrage direct en 1994, qui n'est pas responsable devant le Parlement, jouit aux termes de la Constitution d'importantes prérogatives indépendantes, dont il use en majeure partie conformément aux vœux du Gouvernement, bien que cette obligation, qui est la mise en application du principe du parlementarisme, ne soit pas expressément prévue par la Constitution.

Certains traits caractéristiques du parlementarisme se retrouvent dans le projet de Constitution de la Géorgie, qui se distingue cependant par la forte position et les prérogatives indépendantes réservées au Président de la République. Le Président peut également déposer une motion de défiance contre le Gouvernement (art.70). Dans l'ensemble, la position dévolue au Parlement dans le système prévu dans le projet de Constitution n'est probablement pas assez solide.

Si l'on voulait renforcer le statut du Parlement par rapport aux autres organes de l'Etat, deux solutions pourraient être envisagées. En premier lieu, la position du Parlement pourrait être consolidée en rehaussant les caractéristiques parlementaires du système gouvernemental, ce qui pourrait être réalisé en resserrant le contrôle exercé par le Parlement sur le pouvoir exécutif. L'autre solution consisterait en un transfert de nouvelles fonctions au Parlement.

Pour affirmer le rôle de contrôleur des activités gouvernementales attribué au Parlement, il serait possible de réformer les procédures parlementaires dans les domaines liés à la surveillance de ces activités, par exemple par le biais des questions posées par le Parlement au Gouvernement et des explications et rapports fournis par le second au premier, et d'envisager aussi la possibilité d'engager à tout moment un débat parlementaire sur des problèmes d'actualité. La position des commissions parlementaires pourrait être améliorée elle aussi par un meilleur accès à l'information.

Le transfert de nouvelles fonctions au Parlement se compliquerait du fait qu'il est déjà surchargé dans l'exercice de ses fonctions essentielles. Il est à prévoir que les affaires relevant de son pouvoir législatif et budgétaire ne cesseront de croître en volume à mesure que la société gagnera en complexité et que la prise de décision s'accéléra.

Du point de vue de l'instauration des préalables susmentionnés des activités du Parlement, il faut également se pencher sur la question de savoir s'il doit se composer d'une ou de deux chambres.

Monocaméralisme ou bicaméralisme?

Le Parlement de Géorgie se compose du Conseil de la République et du Conseil des représentants. Les sièges au premier de ces organes sont pourvus dans des élections générales, alors que les députés siégeant au second sont élus par les provinces. Les modalités proposées sont différentes du système prévu dans la Constitution de 1921 dont était issu un Parlement à une seule chambre.

Les deux systèmes, monocaméralisme et bicaméralisme, existent dans différents pays, où ils se sont imposés sous l'influence de divers facteurs, surtout historiques.

En ce qui concerne les avantages et les inconvénients des parlements à une ou deux chambres, on a souvent soutenu qu'il n'y a pas de raisons suffisantes pour justifier l'existence de deux chambres lorsque l'Etat n'est pas du type fédéral, système dans lequel deux chambres représentant l'une la population du pays tout entier et l'autre les collectivités locales, peuvent être nécessaires. Dans d'autres cas, des conflits et certaines difficultés peuvent surgir entre les deux chambres, notamment lorsqu'elles se posent en rivales. La prise de décision dans l'intérêt de la nation tout entière peut s'en trouver compliquée.

Il peut être difficile aussi de déterminer les principes sur lesquels doit reposer l'élection aux deux chambres. Dans un Parlement monocaméral, qui plus est, la représentation des collectivités locales peut être assurée par le découpage en circonscriptions électorales et par la détermination du nombre des candidats éligibles.

Le système bicaméral ralentit et complique le processus législatif. C'est un facteur dont il faut tenir compte à l'époque moderne où le législateur doit souvent prendre rapidement des décisions. La rapidité du processus législatif et les autres facteurs mentionnés plus haut militent en faveur du système monocaméral.

Membres du Parlement

Aux termes de l'article 37 du projet de Constitution, le Conseil de la République se composerait de 120 députés, élus au suffrage direct, dont le mandat serait de quatre ans. La durée de ce mandat se justifierait à bien des égards. Elle assurerait suffisamment la continuité des travaux parlementaires à long terme.

Ce qui est quelque peu problématique, toutefois, c'est l'article selon lequel un député devrait être âgé de 23 ans au moins et être citoyen géorgien (art.37 par.2). Quant aux membres du Conseil des représentants, ils devraient également être citoyens géorgiens et être âgés de 30 ans au moins (art.38 par.3). On peut se demander s'il est bien nécessaire d'inscrire ces limites d'âge dans la Constitution. Il serait naturel que tous les électeurs soient éligibles au Parlement (art.21 par.1). En réalité, il est fort peu probable qu'un très jeune candidat puisse se faire élire.

L'interdiction de constituer au Conseil de la République des groupes parlementaires comptant moins de six membres (art.43 par.1) paraît bizarre. On trouve dans plusieurs pays des groupes parlementaires réduits à un seul membre. La création de ces petits groupes pourrait être envisagée, par exemple, lorsqu'un ou plusieurs membres quittent un groupe plus nombreux ou, tout simplement, quand quelques candidats seulement soutenant une certaine politique ont été élus. Aucun obstacle ne devrait s'opposer à la formation de petits groupes parlementaires. De même, il est étrange en principe que la constitution de groupes soit interdite au Conseil des représentants (Art.43 par.2).

Les dispositions concernant les droits et les devoirs d'un membre du Parlement qui figurent aux articles 56 à 58 du projet de Constitution sont assez décousues. En outre, une disposition générale relative à ces droits peut être compatible avec le genre de règles adoptées. Cette disposition pourrait, par exemple, être libellée comme suit: "Un membre du Parlement est tenu de respecter la justice et la vérité dans ses actes. Ce faisant, il est lié par la Constitution à l'exclusion de toute autre règle". En revanche, les dispositions sont trop détaillées à certains endroits (par exemple l'art.56 par.6 concernant la rémunération d'un membre du Parlement déterminée par la loi) ou même inutiles (art.58 par.1 sur la suppression des droits d'un membre du Parlement décédé).

L'art. 33 du chapitre 2 est important en principe. Il donne aux membres du Parlement le droit de se servir, sous certaines réserves, de leur langue maternelle. Il est probable que cet article vise en premier lieu l'abkhazien qui, aux termes de l'article 9, est également une langue officielle sur le territoire de la province d'Abkhazie. L'article 33 offre théoriquement au député qui ne maîtrise pas suffisamment la langue officielle la possibilité de s'exprimer dans n'importe quelle autre langue.

Organisation du Parlement

Les dispositions relatives à l'organisation du Parlement sont assez vagues, grâce à quoi une certaine souplesse peut être introduite dans l'organisation des travaux parlementaires. En ce qui concerne le long terme de ces travaux, par exemple après les élections générales, il sera nécessaire de préciser ces dispositions en édictant des lois subsidiaires à la Constitution; des dispositions plus détaillées sont nécessaires, par exemple, pour ce qui est de la création de commissions parlementaires (cf. art.41).

Selon l'art. 39 du projet de Constitution, qui traite du Président et du Vice-président du Parlement, un seul vice-président sera élu. Etant donné la somme des travaux à laquelle le Président doit faire face, à cause aussi des obstacles auxquels il peut être confronté, il vaudrait la peine de déterminer s'il ne serait pas nécessaire d'élire deux vice-présidents. Il faudrait aussi introduire dans la Constitution une disposition interdisant au Président de participer au débat ou au vote.

Obligations du Parlement

Les obligations du Parlement sont énumérées en détail dans le projet de Constitution. C'est ainsi qu'il faut procéder. Ces obligations ont été définies à partir des fonctions dévolues plus particulièrement au Parlement, c'est-à-dire celles qui concernent le pouvoir législatif et budgétaire et la surveillance du pouvoir exécutif. Telles qu'elles sont sommairement exposées, ces obligations doivent être examinées plus avant sous deux angles, celui de leur opportunité, pour commencer, par rapport au principe du parlementarisme, puis celui du juste équilibre à établir entre les prérogatives parlementaires et les prérogatives présidentielles.

En second lieu, il faudrait réexaminer, si le système monocaméral devait être adopté dans le cadre du projet révisé, les dispositions relatives aux obligations du Parlement et à leur gestion.

3. Révision de la Constitution (chapitre 11)

Généralités

Les dispositions sur la révision de la Constitution devront encore être mûrement pesées. D'après elles, un référendum serait nécessaire pour modifier la Constitution. L'opportunité de modalités aussi pesantes peut être mise en doute. Bien que la Constitution d'un Etat revête une grande importance symbolique et doive se placer sous le signe d'une certaine cohérence, l'évolution de la société contemporaine exige qu'elle soit révisée de temps à autre, par exemple dans le domaine des relations entre les organes suprêmes de l'Etat.

Si la révision de la Constitution se révèle très difficile, d'aucuns pourraient être tentés parfois d'agir dans les limites extrêmes qu'elle tolère. Son interprétation pourrait être poussée à l'extrême et entrer en contradiction, éventuellement, avec son esprit ou même son libellé. Cela étant, le mieux serait

que la révision de la Constitution soit décidée uniquement par le Parlement et sans qu'il y ait un référendum. Cette révision devrait être rendue plus difficile, toutefois, que celle d'une loi. En ce qui concerne sa promulgation, il conviendrait de se demander si les citoyens doivent avoir leur mot à dire, du moins indirectement, à ce propos. Dans la partie qui suit, nous exposerons les deux solutions adoptées en Finlande et en Suède pour modifier la Constitution.

Marche à suivre en Finlande et en Suède pour réviser la Constitution

En Finlande, les modalités de la révision des lois constitutionnelles sont plus complexes que pour les lois ordinaires. Le projet ou la proposition de loi portant révision des lois constitutionnelles doit être approuvé en troisième lecture par la majorité simple du Parlement en attendant d'être adoptée, sans autre modification, à la majorité des deux tiers des voix lors de la première session précédant l'élection suivante. Le Parlement peut toutefois décider d'engager la procédure d'urgence, auquel cas le projet de loi, si la majorité des cinq sixièmes en décide ainsi, pourra être approuvé à la même session à la majorité des deux tiers des voix. Cette procédure d'urgence, qui devait être exceptionnelle, a été utilisée par le Parlement beaucoup plus souvent que la procédure dite normale.

La loi constitutionnelle finlandaise ménage la possibilité d'organiser un référendum consultatif, et ce, quel qu'en soit l'objet, même s'il s'agit de modifier les lois constitutionnelles. En réalité, un seul référendum a eu lieu (en 1931) depuis 1917, c'est-à-dire depuis l'accession de la Finlande à l'indépendance. Il y en aura cependant un autre, dans un proche avenir, qui portera sur l'adhésion du pays à l'Union européenne.

Aux termes de la Constitution suédoise (chapitre 8, art.15), sa révision intervient principalement à la suite de deux décisions de même teneur prises par le Parlement, entre lesquelles s'intercalent des élections législatives. Les citoyens ont ainsi l'occasion, en principe, d'influer sur la composition du Parlement et, indirectement, sur l'adoption de l'amendement constitutionnel.

La Constitution suédoise (chapitre 8, art.15 par.3 et 4) prévoit également la possibilité de soumettre à référendum un amendement constitutionnel adopté en un premier temps par le Parlement. La disposition pertinente est ainsi libellée:

"Un référendum sur un amendement constitutionnel laissé en suspens tant que les élections n'ont pas eu lieu sera organisé si un dixième au moins des membres du Parlement le propose et si un tiers au moins d'entre eux vote en faveur de la proposition. Cette proposition sera mise aux voix dans les quinze jours suivant la date à laquelle il a été décidé de laisser le projet de loi en suspens. Elle ne fera pas l'objet de travaux préliminaires en commission.

Le référendum aura lieu concurrentement avec les élections législatives mentionnées dans la première clause. Les citoyens ayant le droit de vote seront appelés à déclarer sous quelle forme ils accepteraient ou non le projet de loi. Ce projet sera rejeté si la majorité des voix se prononce contre lui et si les suffrages valables exprimés dans les élections législatives représentent la majorité. Sinon, le Parlement en décidera en dernier ressort."

Aucun référendum portant sur des amendements constitutionnels n'a encore été organisé en Suède.

Dans l'ensemble, à en croire l'expérience finlandaise et suédoise, rien ne s'oppose à ce qu'un Parlement démocratiquement élu décide des réformes à introduire dans la Constitution.

4. Conclusion

Le projet de Constitution de la Géorgie forme un tout équilibré et cohérent. Son importance est soulignée par le fait qu'il est manifestement le fruit de plusieurs compromis.

Du point de vue du tiers appelé à en juger, le projet englobe toute une série de questions, d'une grande importance sur le plan des principes, qui demandent à être examinées de plus près. En ce qui concerne l'affermissement du statut du Parlement, il est indispensable d'étudier la corrélation entre la démocratie représentative et diverses formes de démocratie directe. Les questions concernant le Parlement et le parlementarisme devraient tout particulièrement retenir l'attention. Le problème le plus ardu pourrait être cependant, celui du choix entre monomérialisme et bicaméralisme. Dans les pages qui précèdent, nous avons sérieusement mis en doute l'aptitude d'un Parlement bicaméral à fonctionner de manière efficace. L'expérience que nous avons d'autres Etats non fédéraux nous donne à penser que le bicaméralisme est surtout un vestige de l'histoire, d'où la nécessité d'examiner sérieusement la question de la seconde chambre lors de l'instauration du nouveau système.

Il faudrait réexaminer aussi les dispositions relatives à la révision de la Constitution. Peut-être serait-il bon de s'acheminer vers un règlement de la question par la voie législative qui n'exigerait pas nécessairement la tenue d'un référendum.

Chapitre 4 : Le Président de la République

par

M. Ergun OZBUDUN (Turquie)

Le projet de Constitution de la Géorgie semble s'être rallié à un régime semi-présidentiel, dans lequel le Président est élu directement par le peuple (art.61) et détient d'importants pouvoirs constitutionnels. Le projet prévoit en outre la création d'un conseil des ministres responsable devant le Parlement (art.6). L'élection du Président au suffrage universel n'est possible, cependant, que pour autant que le candidat recueille les trois cinquièmes des suffrages des électeurs. Encore faut-il bien s'entendre sur le sens du terme "électeurs": s'agit-il du nombre total d'électeurs inscrits ou de suffrages exprimés? Si la majorité en question n'était pas atteinte, le Président serait élu par le Parlement (les deux chambres siégeant ensemble). Si plus de la moitié des électeurs ne participaient pas au premier tour des élections, celles-ci seraient transférées au Parlement, où une majorité simple suffirait. La dernière phrase de l'art.61 par.5 n'est pas claire: "en cas de partage égal des voix ...". Sans doute faut-il entendre par là au "cas où les deux candidats arrivant en tête recueilleraient le même nombre de voix". Dans ce cas, il faudrait rendre plus explicite le membre de phrase en question.

En ce qui concerne les pouvoirs du Président, il convient de remarquer:

- a) qu'il nomme les magistrats assis des tribunaux locaux (art.63 par.1 let.b)). Reste à savoir si leur candidature lui est soumise par un autre organe (par exemple un conseil supérieur de la magistrature, ce qui paraîtrait préférable dans l'intérêt de l'indépendance du pouvoir judiciaire);
- b) qu'il nomme deux des membres de la Cour constitutionnelle. Or la Constitution ne prévoit pas la création d'une cour constitutionnelle distincte et confie au contraire le pouvoir de contrôle juridictionnel à la Cour suprême;
- c) qu'il présente la candidature du président et des membres de la "Cour de la République" (art.63 par.1 let.f)). Sont-ce là tous les magistrats assis (y compris ceux de la Cour suprême), sauf les magistrats locaux et régionaux (la confirmation par le Conseil des représentants est-elle nécessaire dans le cas de ces derniers?);
- d) qu'il faudrait fixer un nombre minimum d'électeurs à la demande desquels le Président peut organiser un référendum (art.63 par.1 let.h));
- e) que le Président a le pouvoir d'imposer l'état de siège et l'état d'urgence, mais il faudrait aussi que le Parlement l'approuve. L'emploi du mot "ou" est probablement dû à une erreur: il devrait être remplacé par "et" (art.63 par.1 let.i); cf. art.45 par.1 let.g));

f) qu'il est dit que le Président peut suspendre l'application des lois (art.63 par.1 let.j)). Que faut-il entendre par là? Sans doute ne s'agit-il pas de la suspension de la législation en vigueur, mais simplement d'un veto suspensif ou du droit de renvoyer un projet de loi au Parlement pour réexamen. Un autre article traite aussi de cette question (art.50), aussi faudrait-il accorder les deux dispositions;

g) que l'art.63 par.1 let.n) gagnerait à être précisé. L'avis de la Cour constitutionnelle (Cour suprême?) est-il contraignant ou simplement consultatif? En tout état de cause, il est douteux qu'un organe judiciaire soit le plus qualifié pour se prononcer sur une conjoncture éminemment politique entraînant une dissolution.

Chapitre 5 : Le Conseil des Ministres

par

M. Jean-Claude SCHOLSEM (Belgique)

1. Le chapitre V du projet de Constitution de la Géorgie ne contient qu'un petit nombre d'articles (art. 67 à 73). Toutefois, ces dispositions ne peuvent être analysées qu'en les replaçant dans un contexte plus large, notamment en les mettant en relation avec celles du chapitre III (parlement) et du chapitre IV (Président de la République). Seule, cette mise en perspective permet de situer le rôle du Conseil des ministres dans l'ensemble des institutions et de s'interroger, dès lors, sur l'équilibre de celles-ci.

Le Président de la République est en principe élu au suffrage universel direct (art. 61). Il dispose de pouvoirs assez larges décrits à l'art. 63. Parmi ceux-ci, le pouvoir de nomination du premier ministre (art. 63-1-d) et le pouvoir de dissolution du Conseil de la République (art. 63-1-n). Les pouvoirs conférés au Président de la République paraissent bien être des pouvoirs propres ; ils n'exigent pas de contreseing du premier ministre ou des membres du Conseil des Ministres.

Le Parlement est composé de deux assemblées : le Conseil de la République (art. 37) et le Conseil des Représentants (art. 38). Il apparaît que ce "Council of Representatives" ne peut faire l'objet de dissolution. Il est renouvelé par tiers tous les deux ans (art. 38-4). Les deux assemblées ont des compétences exclusives (art. 45 pour le Conseil de la République et art. 46 pour le Conseil des Représentants) et des compétences conjointes (art. 47). Parmi les compétences propres du Conseil de la République, il convient de mentionner l'acceptation de la nomination du premier ministre et le vote de la confiance ou de la méfiance envers le conseil des ministres (art. 45-1-B et c).

2. C'est en tenant compte de ces données qu'il convient d'analyser les articles 67 à 73 du projet de Constitution. Le Conseil des ministres se compose du Premier Ministre, du Vice-Premier Ministre, qui est spécialement chargé des régions à statut spécial et de Ministres (art. 67).

A l'exception du Premier Ministre, les Ministres ne peuvent être parlementaire, membre d'un gouvernement local ou occuper toute autre fonction rémunérée (art. 72). Seul un membre du Conseil de la République peut être nommé premier ministre (art. 69-1). On n'aperçoit pas directement les raisons de cette différence de statut entre le Premier Ministre et les autres Ministres.

Les tâches de cabinet, telles que décrites par l'art. 68 du projet sont classiques. Il faut y ajouter que le Conseil de la République (Conseil des Députés) peut lui déléguer des compétences législatives en vertu de l'art. 45-1-j.

3. C'est le Président de la République qui nomme le Premier Ministre (art. 63-1-d). Mais cette nomination doit être confirmée dans les deux semaines par le seul Conseil de la République (art. 69-1). Le Président nomme alors les autres Ministres sur proposition du premier Ministre (art. 69-1). Le cabinet tout entier doit alors recevoir la confiance à la majorité absolue des membres des deux chambres du Parlement (art. 69-4). On distingue mal pourquoi un régime différent est fait à la nomination du Premier Ministre (compétence exclusive du Conseil de la République) et au vote de confiance initial lors de la formation du gouvernement et de la présentation de son programme (compétence conjointe des deux chambres).

Ceci est d'autant plus vrai que la question de confiance (art. 70-1) et la motion de méfiance (art. 70-2) sont de la compétence exclusive du Conseil de la République. La responsabilité politique du Cabinet semble donc ne pouvoir être mise en cause que par le seul Conseil de la République. Ceci est-il compatible avec l'art. 55 qui donne aux membres du Parlement, donc aux deux chambres, le droit de questionner et d'interpeller le Cabinet ? Dans le langage parlementaire courant, l'interpellation débouche sur la mise en cause de la responsabilité politique du gouvernement.

Il peut également sembler étrange que le Président de la République puisse déclencher une motion de méfiance contre un gouvernement qu'il a installé (art. 70-2). Il semble bien que le gouvernement soit responsable tant à l'égard du Parlement que du Président de la République (art. 73-1).

Normalement, la motion de méfiance doit être votée à la majorité absolue des membres du Conseil de la République (art. 70-2). L'art. 70-2 semble devoir s'interpréter en ce sens qu'une majorité spéciale des deux-tiers est requise dans les six premiers mois après l'installation du gouvernement ou après le vote d'une motion de confiance.

4. Le droit de dissolution du Conseil de la République est une compétence propre du Président de la République (art. 63-1-n). On ne voit pas sur quelle base intervient dans ce processus la Cour constitutionnelle. L'acte de dissolution ne doit apparemment pas être contreseigné par le Premier Ministre. Ceci renforce le poids politique du Président de la République, normalement élu au suffrage universel.

5. En résumé, les questions les plus importantes qui peuvent être posées au sujet du Cabinet dans le projet de Constitution de la Géorgie sont les suivantes :

a) le gouvernement est-il à la fois responsable devant le Président et devant le Parlement ?

b) le gouvernement est-il politiquement responsable devant les deux chambres ou devant le seul Conseil de la République. Les réponses apportées par les articles 69 et 70 devraient être précisées : en principe, la responsabilité est mise en oeuvre par le seul Conseil de la République, mais l'installation d'un nouveau gouvernement nécessite l'accord des deux chambres (art. 69-4). Il convient de vérifier la cohérence de ces solutions avec l'art. 47 du projet qui définit un large champ de compétences conjointes des deux assemblées.

Chapitre 6 - Le Pouvoir judiciaire

par

**M. Sergio Bartole (Italie)
et M. Helmut Steinberger (Allemagne)**

I. Observations générales sur le pouvoir judiciaire

Remarque préliminaire: les observations qui suivent se fondent sur la traduction officielle anglaise du chapitre 6 du projet de Constitution; les auteurs ne disposent pas du texte en géorgien, langue qu'ils ne connaissent d'ailleurs pas.

Aux termes de l'art.97 par.1 let.b), l'administration de la justice ressortit au niveau régional à la compétence des régions. Faut-il en déduire que ces collectivités ont leurs propres organismes judiciaires distincts de l'organisation du pouvoir judiciaire au niveau de la République? Si cette hypothèse devait s'avérer, il y aurait contradiction entre l'art.79 par.4 et l'art.87 par.1 let.b) parce que la nomination des magistrats assis des tribunaux locaux est de la compétence d'organes de la République. La même remarque vaut pour l'art.74 du projet élaboré par le groupe de travail de la Commission constitutionnelle d'Etat, qui mentionne les cours suprêmes des provinces autonomes d'Abkhazie et d'Adzharie, mais ne précise pas la position de ces cours. Sont-elles des éléments constitutifs de l'organisation du pouvoir judiciaire de la République? Ou sont-elles les organes suprêmes des organisations particulières et distinctes du pouvoir judiciaire des deux entités autonomes?

L'art.75 traite de l'indépendance des magistrats du siège. Les garanties de cette indépendance n'apparaissent pas très clairement, même au vu du par.4. L'indépendance du juge est-elle un droit attaché à sa personne dont la protection et l'application peuvent être demandées en justice? La tâche consistant à assurer l'indépendance des magistrats est-elle confiée au conseil de la magistrature calqué sur le modèle adopté dans certains pays européens? Cet organe est-il habilité à saisir la Cour constitutionnelle lorsque d'autres organes de la république enfreignent les normes législatives destinées à garantir cette indépendance?

Le fait que les magistrats soient élus par le Conseil de la République (art.76 par.1) ou par le Conseil des représentants (art.79) est susceptible de compromettre leur indépendance vis-à-vis des autres organes de la république, notamment lorsqu'ils sont nommés à vie. Au demeurant, le projet ne mentionne pas les problèmes que soulèverait la mutation d'un magistrat d'un tribunal à un autre: une telle mutation est toujours dangereuse quand elle intervient contre le gré de l'intéressé parce qu'elle peut être utilisée contre un magistrat dont l'activité déplaît à d'autres organes étatiques.

Le projet de Constitution n'explique pas clairement si l'organisation judiciaire sera bureaucratisée comme en France ou en Italie par exemple, où les magistrats sont nommés après avoir passé des examens techniques et sont promus aux juridictions supérieures à l'ancienneté et à mesure que leur compétence et leurs connaissances s'approfondissent et que des postes deviennent vacants. L'organisation sera-t-elle au contraire calquée sur le modèle anglo-saxon qui ne prévoit pas d'examen, où l'avancement des magistrats n'est pas tributaire de la hiérarchie des juridictions et où les magistrats sont nommés à des juridictions inférieures ou supérieures indépendamment de leur position antérieure dans l'organisation judiciaire. Il est dit à l'art.75 par.4 que les nominations se font dans un ordre particulier, ce qui donne l'impression que le projet penche du côté du modèle bureaucratique, mais d'autres dispositions laissent entrevoir qu'il faut interpréter différemment cette partie du projet. Si la première hypothèse était la bonne, il serait utile de mieux détailler les règles auxquelles obéit l'avancement des magistrats et leur passage d'une juridiction inférieure à une juridiction supérieure. Laisser une grande latitude aux organes politiques ayant compétence en la matière pourrait ouvrir la voie à des ingérences dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire. En outre, le législateur doit être instruit de l'exercice du pouvoir que lui attribue l'art.75 par.4: lui réserver le pouvoir de décision ne suffira pas si la Constitution ne détermine pas la teneur de la loi qui doit être adoptée.

Si l'adoption du modèle anglo-saxon était effectivement sous-entendue dans le projet, il serait bon de voir l'art.97 par.2 de la Constitution allemande qui énonce des règles plus précises en la matière.

L'art.75 par.5 est incomplet parce qu'il ne traite que des poursuites pénales auxquelles s'exposent les magistrats et passe sous silence les sanctions disciplinaires dont ils peuvent être l'objet. Qu'en serait-il si un magistrat était accusé d'un délit sans gravité qui ne donnerait pas lieu à sa mise en accusation au sens de l'art.76 par.3? Cette dernière procédure signifie-t-elle que les magistrats tombent également sous le coup de l'art.79? Dans certains pays européens, les principes de la "rule of law" et "nullum crimen sine lege" s'appliquent également en matière de sanctions disciplinaires.

Les problèmes qui nous occupent sont étroitement liés à la question du rôle et de la position du Conseil de la magistrature (art.83). Dans l'ordre juridique d'autres pays européens, dans le cadre du modèle bureaucratique de l'organisation du pouvoir judiciaire, un organe de ce genre est chargé au nom de l'"autonomie" du judiciaire, de nommer, de révoquer, de muter et de sanctionner les magistrats. L'art. 83 pourrait donner l'idée que la Constitution géorgienne emprunte elle aussi cette voie, mais, comme nous l'avons vu, le problème du choix entre les deux conceptions de l'organisation judiciaire n'est pas résolu. Il est possible que la République de Géorgie ne puisse, au stade actuel de son cheminement vers la démocratie et la primauté du droit, faire confiance aux magistrats titularisés par l'ancien régime et leur laisser une autonomie complète. En tout état de cause, il faudra préciser dans la Constitution le rôle et la position du Conseil de la magistrature en ce qui concerne aussi le pouvoir de nommer des magistrats qui se situent dans la mouvance d'organes politiques. Toutes les règles pertinentes doivent tendre à assurer l'indépendance de la magistrature (art.75 par.4 et 5).

Dans ce contexte, l'art.76 par.1 let.a), qui charge la Cour de la République de Géorgie de contrôler l'administration de la justice dans tous les tribunaux de droit commun du pays, doit retenir tout particulièrement l'attention. Cette disposition signifie-t-elle que cette cour décide en dernier ressort dans le système judiciaire géorgien? Ou que la Cour se voit attribuer des fonctions administratives et directrices en matière d'organisation et de fonctionnement du pouvoir judiciaire? Dans cette dernière hypothèse, on aurait peine à comprendre l'étendue réelle des pouvoirs du Conseil de la magistrature. Qui plus est, le rôle et la position d'un autre organe, le Conseil des représentants des magistrats de la Cour de la République de Géorgie (art.76 art.2), ne sont pas très claires non plus.

On pourrait suggérer d'insérer deux autres dispositions dans l'art.77, la première demandant que toutes les décisions et condamnations mentionnées à l'art.77 par.2 soient motivées, et l'autre instituant un système général de prise de décision à deux niveaux: un rapprochement des art.76 par.1 let.b) et 80 par.2 pourrait peut-être confirmer la présence implicite de ce principe dans le projet, quoique l'art.76 par.1 let.c) ne concorde pas avec les principes largement admis en la matière.

II. Compétences des tribunaux en général

L'art.73 définit le pouvoir judiciaire exercé par les tribunaux et signale que le contrôle de la constitutionnalité des lois en est partie intégrante. Cette solution ne semblerait pas appropriée si la variante I était retenue, c'est-à-dire la centralisation de ce contrôle, auquel cas celui-ci serait dévolu uniquement à une cour constitutionnelle, à l'image du modèle européen (art.81). La solution proposée serait toutefois appropriée si la variante II. Dans cette formule, proche du système américain, tous les tribunaux sont chargés de se prononcer sur la constitutionnalité des lois.

A cet égard, il faut faire la distinction entre le pouvoir judiciaire des tribunaux et le contrôle de constitutionnalité. La plupart des pays européens continentaux réservent un statut distinct aux cours constitutionnelles et à l'organisation du pouvoir judiciaire. Cette solution serait appropriée dans le cadre de la Constitution géorgienne du fait, notamment, que les organes du pouvoir judiciaire pourraient, selon l'art.82 par.1 let.b), intervenir dans une procédure engagée devant la Cour constitutionnelle. La solution adoptée à l'art.73 est manifestement acceptable, même elle n'est pas à sa place dans un ordre juridique inspiré du droit romain où la variante mentionnée au chapitre 6 rédigé par le groupe de travail de la Commission constitutionnelle d'Etat aurait été adoptée. Elle charge la Cour suprême de la République de Géorgie (qui exerce également des fonctions judiciaires de droit commun) du contrôle de la constitutionnalité. Dans ce cas, toutefois, les larges compétences de la Cour constitutionnelle (selon l'art.82 par.1 let.b) du projet rédigé par le secrétariat de la Commission constitutionnelle) se limiteraient aux "conflits portant sur la délimitation des mandats entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, le pouvoir central et les entités autonomes".

Ce système s'écarte en outre de celui des Etats-Unis du fait que la Cour suprême, et non tous les magistrats assis, est seule compétente pour contrôler la constitutionnalité.

La Constitution italienne (art.101) préfère une formule différente de celle de l'art.73 par.3 et exige que les décisions judiciaires soient prises au nom du peuple détenteur de la souveraineté (art.1), alors que, dans le projet géorgien (art.2 par.1), le peuple est "la source du pouvoir de l'Etat en Géorgie".

L'art.74 par.3 ne précise pas les sujets qui sont du ressort des tribunaux militaires. S'agit-il uniquement des militaires? Ou la compétence de ces tribunaux s'étend-elle aussi aux personnes qui, après avoir accompli leur service national, sont versés dans la réserve?

III. La juridiction constitutionnelle est-elle exercée par une Cour constitutionnelle spéciale par la Cour suprême?

Un membre de la Commission propose que la juridiction constitutionnelle soit exercée par une cour constitutionnelle spéciale permanente (art.81 par.1 variante I). Investir la Cour suprême de la juridiction constitutionnelle (comme le propose l'art.75, variante II) pourrait rapidement avoir pour conséquence de la surcharger de questions constitutionnelles découlant de la nouvelle Constitution, laquelle modifie radicalement le système politique, économique et constitutionnel que la Géorgie a connu ces dernières décennies (voir le préambule et le chapitre premier du projet de Constitution). De nombreux problèmes constitutionnels d'un genre nouveau se posent également de ce fait. Comme la Cour suprême ferait simultanément office de tribunal suprême de droit commun, il se pourrait qu'elle n'ait pas le temps de s'acquitter entièrement de sa tâche. Trancher avec diligence des questions constitutionnelles est en général une besogne de longue haleine, aussi conviendrait-il d'en saisir des juges pouvant s'y consacrer et s'y spécialiser.

IV. Statut des juges d'une Cour constitutionnelle

Il est proposé de prévoir à l'art.81 par.4 variante I que la mise en accusation d'un juge de la Cour constitutionnelle en vue de sa destitution sera du ressort de cette cour et que sa décision ne pourra être rendue qu'avec un quorum élevé et à une forte majorité des voix.

V. Composition de la Cour constitutionnelle

Selon l'art.81 par.2, la Cour constitutionnelle se compose de huit membres, mais il s'agit là d'une solution boiteuse parce qu'il serait difficile, voire impossible, de trouver une majorité. Il conviendrait de prévoir un neuvième membre ou de donner une voie prépondérante au président quand aucune majorité ne se dégage.

Le contrôle de constitutionnalité est abordé sous deux angles à l'art.82: d'une part, assurer la conformité avec la Constitution du fonctionnement de l'organisation de l'Etat et avec la répartition des pouvoirs entre les organes de l'Etat et ceux des régions et des entités locales; d'autre part, protéger les particuliers contre des violations de la Constitution par le législateur. La question du contrôle de la constitutionnalité est donc efficacement réglée. Peut-être serait-il bon d'insérer dans la première partie de l'art.82 une nouvelle disposition permettant à une forte minorité des membres du Parlement de demander à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la conformité avec la Constitution des lois approuvées par les deux chambres. Dans certaines constitutions européennes, les cours constitutionnelles ont compétence pour juger de la conformité avec la Constitution des statuts et des activités des partis politiques.

VI. Compétences de la Cour constitutionnelle

1. Prévoir des compétences distinctes pour l'interprétation de la Constitution, comme le stipule l'art.82 par.1 let.d), variante I, est chose difficile dans la mesure où la Cour constitutionnelle sera souvent sollicitée de donner un avis consultatif, très probablement au sujet de projets de lois, forçant ainsi la Cour à s'impliquer dans des controverses politiques, qui ne pourraient que l'embarrasser si elle devait être saisie par la suite d'une telle loi.

Il n'incombe pas vraiment aux tribunaux d'émettre des avis consultatifs sous la forme de "recommandations" (comme le prévoit l'art.82 par.2, variante I), mais au contraire de statuer ou de trancher des controverses. L'autorité de la Cour pourrait être compromise si ses interprétations n'étaient pas respectées.

2. Le contrôle normatif incident exercé par la Cour constitutionnelle, prévu à l'art.82 par.3, variante I, ne doit pas pouvoir être demandé par les parties en cause, mais uniquement par le tribunal saisi de l'affaire, et c'est uniquement lorsque ce tribunal serait convaincu (sans l'ombre d'un doute) de l'inconstitutionnalité de la loi qu'il devrait s'adresser à la Cour pour en décider. Saisie de telles requêtes (recevables), la cour n'aurait pas à se prononcer sur la cause en tant que telle, mais n'aurait qu'à statuer sur le problème constitutionnel, c'est-à-dire la compatibilité de la loi avec la Constitution.

L'art.75 x let.d), variante II, est préférable sur ce point.

3. Il est regrettable que la variante I ne prévoit pas qu'une plainte en inconstitutionnalité puisse être déposée par des particuliers devant la Cour constitutionnelle lorsque le plaignant peut démontrer que ses libertés ou droits fondamentaux garantis par la Constitution ont été violés par l'un des pouvoirs (législatif, exécutif ou judiciaire).

4. Il serait bon d'envisager de compléter l'art.82 par.1 let.e), variante I, afin que d'autres compétences juridictionnelles de nature constitutionnelle puissent être attribuées à la Cour constitutionnelle (non seulement par la Constitution, mais encore) par une loi organique. C'est ainsi qu'une procédure pourrait être prévue pour les plaintes en inconstitutionnalité déposées par des particuliers (voir supra, III, 3) ou une procédure de vérification des règles générales du droit international public, engagée à la demande d'un tribunal qui serait saisi d'une telle affaire.

Chapitre 7 : La Chambre de Contrôle

par

M. Gérard REUTER (Luxembourg)

1. Remarque générale :

La notion d'indépendance est inhérente à une institution supérieure de contrôle des finances publiques. L'indépendance d'une Cour ou d'une Chambre des comptes est, en fait une émanation du principe de la séparation des pouvoirs. Elle ne fait que traduire le caractère parlementaire du régime politique. Le Parlement, pour assurer l'exercice de son contrôle politique et financier sur le Gouvernement, doit pouvoir se fier aux informations recueillies par une institution indépendante de contrôle des finances publiques. A cette fin, la Cour des comptes ne devra être régie par la loi (article 82 du projet de Constitution) et elle doit pouvoir fonctionner, sous réserve du vote de son budget, sans interférence de la part de l'exécutif ou du législatif.

2. Ad art. 80, 1 :

Les règles de désignation et les conditions d'exercice des fonctions de ses membres doivent garantir cette indépendance.

Il se pose la question si la désignation du futur Président de la Chambre de contrôle de Géorgie par le Président de la République, sans consultation, sans avis et sans présentation par le Parlement, est conforme à l'indépendance requise.

3. Ad art. 79 :

a) Il y a lieu de confier à la Chambre de contrôle la plénitude des missions dévolues dans les Etats modernes aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Le premier alinéa de l'article 79 ignore le contrôle des recettes (impôts, TVA, droits, enregistrements, etc.). S'agit-il d'un oubli ?

b) La Cour des comptes et un contrôle externe. A ce titre, les prérogatives de coordination prévues à l'alinéa 2 ne se conçoivent que dans l'hypothèse où l'Administration a déjà procédé par ses services, sinon par le ministère des Finances, à un contrôle interne. La Cour des comptes ne peut être statutairement englobée dans le processus du contrôle interne.

- c) Ne serait-il pas opportun d'indiquer que la nouvelle Cour examine la bonne gestion financière des deniers publics.

Le contrôle portera dès lors sur la qualité et l'économicité de l'action étatique au stade de sa programmation, de son exécution et de sa supervision du point de vue de :

- l'économie (est-ce que l'option la moins onéreuse a été choisie ?),
- l'efficacité (est-ce que l'option au rendement le plus élevé a été choisie ?),
- l'efficacité (est-ce que le système le plus apte à atteindre le résultat visé a été choisi ?).

- d) Est-ce que les rédacteurs du projet de Constitution n'ont pas prévu le contrôle des autorités locales et des communes ?

4. Ad art. 80, 2 :

Il n'incombe pas d'investir le Président de la nouvelle Cour des comptes d'attributions politiques qui mettraient en cause son indépendance par rapport aux organismes contrôlés.

S'il est indiqué de lui conférer le pouvoir de prendre part aux séances du Gouvernement en conseil et du Parlement, il n'y pourra cependant être entendu "in a deliberative function", mais seulement à titre d'avis, dans une fonction consultative.

Les autres articles ne donnent pas lieu à observation.

Chapitre 10 : La structure territoriale et de l'autonomie locale

par

M. Jaime NICOLAS (Espagne)

1. Le projet de révision de la Constitution géorgienne de 1921, qui a pour but d'adapter celle-ci aux très importants changements de l'heure, suppose, en ce qui concerne l'organisation territoriale de la république, l'intention de définir - pour les unités territoriales infra-étatiques - un cadre constitutionnel d'autonomie plus détaillé que celui figurant aux chapitres X et XI de l'ancienne Constitution. Comme il est indiqué dans les observations ci-après, le projet en question expose de façon assez précise le schéma institutionnel et juridictionnel de la division territoriale du pouvoir en Géorgie. Toutefois, malgré ce progrès, le cadre constitutionnel reste susceptible d'être précisé et développé dans le texte même de la Loi fondamentale.

On remarque dans le texte proposé et cela s'explique par le fait que ce dernier est un brouillon, ce qui laisse donc prévoir qu'à l'issue du débat sur la Constitution, on aboutira à une meilleure définition constitutionnelle - une certaine tendance à la "déconstitutionnalisation" du pouvoir législatif et, qui plus est, de la définition même du modèle d'autonomie territoriale ; comme nous le verrons, cette tendance se manifeste dans l'abondance relative des compétences reconnues au législateur, lequel dispose ainsi d'une très grande latitude d'action.

2. L'objectif du projet de constitution, qui n'est pas formulé expressément, est de constituer la Géorgie en république unitaire tout en recherchant plusieurs niveaux de décentralisation et d'autonomie administrative. Cela ressort à l'évidence non seulement de tout le chapitre X, consacré en particulier à la structure territoriale de la république, mais aussi d'autres préceptes pertinents qui figurent surtout au chapitre I, consacré aux "Principes fondamentaux" (articles 1, 2.4, 3.1 et 9), ainsi qu'au chapitre III ("Du parlement de la République de Géorgie"), notamment lorsqu'il est question de la composition de la Chambre "territoriale" du parlement géorgien: le Conseil des représentants [des "Lands" ou républiques constitutives de la Géorgie] - cf. article 38 - de même que des compétences de cette Chambre - cf. article 46 - et de celles des deux colégislateurs (cf. article 47). D'autres dispositions du projet peuvent s'entendre aussi comme faisant partie de la "Constitution territoriale" de la Géorgie, en particulier l'article 76, qui tient compte surtout de l'autonomie spéciale des deux républiques géorgiennes - l'Abkhazie et l'Adjarie - s'agissant de la répartition territoriale du pouvoir judiciaire, ainsi que l'article 78 2 a., qui soumet au contrôle juridictionnel de constitutionnalité les décisions des institutions d'autonomie administrative locale.

3. En effet, le projet de constitution adopte un modèle tripartite classique d'organisation territoriale du pouvoir, comportant deux niveaux en dessous du niveau supérieur ou "central" que représente la République de Géorgie: un niveau primaire, que l'on peut appeler "local" ou "municipal", désigné comme étant le "système d'autonomie administrative locale" (article 84.2 lu en liaison avec le paragraphe 1 du même article), et un niveau "intermédiaire" (article 84.3), celui des "Lands", qui correspond aux régions, aux communautés autonomes, aux provinces, aux "Länder" ou aux "Etats" (dans les systèmes officiellement fédéraux). Par ailleurs, ces deux niveaux infra-étatiques ne sont absolument pas uniformes, puisque chacun comporte différents aménagements, surtout le niveau intermédiaire où coexistent des "Lands" ou, comme on les appelle encore dans le projet, des "républiques" possédant un degré "ordinaire" d'autonomie (article 85), deux d'entre elles - l'Abkhazie et l'Adjarie - possédant une autonomie spéciale (article 86), sans compter les "territoires" ou régions (article 90). Cette diversité est inévitable en raison de l'histoire, dans certains cas, de la complexité croissante des phénomènes d'autonomie administrative territoriale, dans d'autres, mais elle exige que les normes définies possèdent une précision dont manque peut-être le projet, notamment en ce qui concerne la dernière des catégories citées.

4. Les problèmes que nous avons exposés ci-dessus pour ce qui est de la "déconstitutionnalisation" du modèle territorial proposé par le projet en question, se font nettement sentir dans la manière dont ce dernier traite le niveau "intermédiaire", et pas seulement en ce qui concerne ce que nous venons de signaler à propos des "territoires".

En effet, vis-à-vis des "Lands" d'autonomie ordinaire comme des républiques d'autonomie spéciale, le projet établit un cadre constitutionnel réduit au regard de la marge discrétionnaire plus que généreuse laissée au législateur ordinaire ; il est vrai que le problème s'atténue - sans se résoudre complètement - s'il faut comprendre, comme c'est d'ailleurs possible avec le projet en main, qu'il s'agit de références à des lois organiques, c'est-à-dire à des lois qui, découlant directement de la Constitution, demeurent soumises à la condition rigoureuse d'une majorité super-qualifiée de trois cinquièmes des membres de droit des deux chambres colégislatrices (article 48.3).

D'autre part, cette latitude laissée au législateur a moins d'importance également lorsque sont créés de nouveaux "Lands", opération qui - les Lands constitutifs de la République de Géorgie étant énumérés à l'article 85.1 du projet - est laissée au législateur, bien qu'elle nécessite en pratique une réforme constitutionnelle non négligeable: le fait que soit alors exigée l'approbation par référendum de la décision parlementaire correspondante (article 85.3) rapproche cette situation de celle des lois portant révision de la Constitution (article 48.2).

Il est cependant un fait plus important et, en tout état de cause, déterminant: l'on confie au législateur le régime juridique de l'une et l'autre catégories de républiques (articles 85.4 et 86.2 respectivement pour les républiques de régime ordinaire et celles d'autonomie spéciale). Il pourrait s'agir ici d'une authentique déconstitutionnalisation.

Cela devient évident et s'aggrave même de par la manière dont le projet traite le régime de compétence des républiques. L'article 87 énumère les compétences de caractère général que la Constitution reconnaît aux "Lands" (républiques). Ce qui importe à cet égard, ce n'est pas que le catalogue des compétences - malgré l'importance qualitative de celles-ci - soit vraiment réduit par rapport à des exemples d'autres pays, sinon la totalité de celui-ci. Ce qui importe, c'est que l'exercice de ces fonctions puisse dépendre entièrement de la législation de l'Etat (bien que les "Lands" participent, en tout état

de cause, à la formation de la chambre sénatoriale, qui tend à constituer un Conseil des représentants).

Il convient naturellement d'observer que cette "déconstitutionnalisation" est atténuée de fait dans le cas des républiques d'autonomie spéciale ; en effet, à l'égard du régime "juridique" de celles-ci, le projet établit l'importante réserve selon laquelle les lois que le parlement central adopterait dans ce domaine devraient faire l'objet d'une approbation préalable de la part de l'organe représentatif de la république concernée (article 86.2). Mais dans ce cas aussi, peut-être la compétence du législateur est-elle trop large, puisqu'elle n'est pas compensée, dans le projet, par la possibilité d'accorder des compétences supplémentaires aux républiques ou "Lands" d'autonomie spéciale, sur l'initiative du législateur central et sans que la Constitution garantisse un supplément de compétence concret et exprès à ces deux républiques.

5. Il convient de signaler deux éléments particulièrement importants des aspects organiques de la réglementation exposée dans le projet. Le premier a trait au mode d'intégration de l'assemblée des "Lands", décrite et instituée par le projet comme étant l'organe représentatif suprême des républiques. Le mode des élections - qui se font au scrutin indirect parmi et par les membres des assemblées représentatives des organes d'auto-administration locale (les municipalités), proportionnellement à la population de chaque communauté locale - confère une importance politique aux organes en question et, par conséquent, aux républiques elles-mêmes, bien qu'il s'agisse à coup sûr d'une option parmi d'autres, qui se répercute de fait dans la signification politique du Conseil des représentants du parlement géorgien (article 38.1), dont il est prévu que les membres seront élus, quoique dans le cadre d'élections elles aussi indirectes et de troisième niveau, par ceux qui font partie de ces assemblées de rang intermédiaire.

Il est naturellement essentiel, non pas tant pour la signification politique des institutions d'auto-administration régionale que pour le principe de leur autonomie, que face à l'exécutif régional, appelé de manière significative "administration" (ce qui atténue les éléments "politiques" éventuels de l'autonomie administrative), on trouve dans le projet un "chef" désigné par le Président de la République pour une durée de quatre ans (article 89).

Bien que rien ne s'oppose, en principe, à ce que la législation - organique ou non - portant mise en œuvre du projet de constitution, établisse un quelconque mécanisme plus ou moins fort de participation des organes représentatifs des républiques à la désignation du chef de leur administration (avec, par exemple, un droit de présentation ou de proposition - même contraignant - au chef de l'Etat), force est de faire observer que le projet court le risque de fausser un système de désignation tel que celui proposé pour l'autonomie des "Lands" et, au bout du compte, de transformer les organes intermédiaires d'auto-administration territoriale en échelons plus ou moins décentralisés de l'administration centrale de l'Etat.

6. Le projet de révision constitutionnelle traite de façon plus concise des organes d'auto-administration locale ou municipale, mais s'agissant de leur composition, il met en relief le facteur de la démocratie représentative (élections directes) et même la possibilité de voir l'auto-administration exercée par des formes de démocratie directe.

L'article 91.2 attribue en effet à une assemblée générale ou ouverte l'auto-administration des communautés locales les plus petites. Quant au paragraphe 3 de ce même article, il confie aux électeurs locaux le soin de former les organes administratifs de chaque collectivité locale, bien que l'articulation prévue entre l'Assemblée et l'exécutif locaux soit imprécise, voire confuse.

En ce qui concerne les compétences, l'article 91.4 dresse le catalogue des affaires relevant du ressort local, catalogue qui pourrait être précisé à un stade ultérieur de l'élaboration du projet, mais qui présente néanmoins un caractère plus concret que dans le cas des "Lands". Toutefois, l'article 91.5 établit un certain pouvoir discrétionnaire dans la législation portant élaboration de la Constitution en confiant au seul conseil des représentants le soin d'élaborer les principes d'organisation et de fonctionnement des organes d'auto-administration.

Il convient d'observer, enfin, que si l'article 92 garantit l'autonomie de l'organe représentatif de la communauté locale en réservant aux tribunaux, qui sont indépendants, la faculté de contrôler et d'annuler les décisions dudit organe, l'article 89.2 accorde des pouvoirs de contrôle importants au chef de l'administration du "Land" considéré, dans la mesure où il lui reconnaît - sans limites exprès - la faculté très importante de suspendre ou de retarder l'entrée en vigueur des actes des collectivités locales en soumettant ces derniers à un contrôle judiciaire. Même si le dernier mot était laissé à l'autorité judiciaire, cette réserve imposée aux pouvoirs de tutelle pourrait déboucher sur une sérieuse limitation de l'autonomie administrative locale elle-même.

Dispositions concernant le droit international

par

M. Constantin ECONOMIDES (Grèce)

1. Art.4 et art.7 par.2

Les dispositions de ces articles sont presque les mêmes, c'est pourquoi il faudrait en supprimer un, de préférence l'art.7 par.2. L'art.4 pourrait se lire comme suit: "L'Etat reconnaît les principes et les normes du droit international. Ces principes et normes, de même que les traités internationaux valablement conclus et publiés, sont partie intégrante du droit interne. Ils priment les lois et autres instruments normatifs internes".

Par ce libellé, l'Etat reconnaît que les principes et les normes du droit international, de même que les traités, font partie du droit national et ont la priorité sur la législation interne. Cette solution est conforme au droit international en vigueur.

Il serait utile aussi de prévoir qu'en cas de doute ou de différend au sujet de l'existence d'un principe ou d'une norme du droit international, la Cour suprême aurait compétence pour en trancher (cette possibilité pourrait être ménagée à l'art.78, à la fin de la let.c).

2. Art.7 par.3 (par.2 proposé)

Il convient de remarquer que cette disposition est conforme aux tendances actuelles du droit international. Il est utile qu'elle trouve place dans le corpus de la Constitution.

3. Art.12

La première phrase du par.3 devrait être remaniée comme suit: "L'Etat est tenu de protéger et d'assister ses citoyens sur son territoire et, par delà ses frontières, dans la mesure prévue par le droit international".

4. Art.26, par.2

Cette disposition nous paraît assez excessive et devrait, à notre avis, être tempérée comme suit: "Conformément aux accords internationaux pertinents, l'Etat protège les travailleurs migrants et assiste les citoyens géorgiens travaillant à l'étranger".

5. Art.28

Il faudrait ajouter à la fin du par.1 les mots: "ainsi que par les principes et normes du droit international". Au par.2, le membre de phrase "conformément aux lois" devrait être complété par les mots "et les traités internationaux".

6. Art.29-34

Bien que ces dispositions soient à la pointe pour ce qui est des droits des minorités, elles ne reconnaissent pas expressément les droits liés à la religion.

7. Art.44 (par.1 let.b), art.46 (par.1 let.d), art.47 (par.1 let.d) et art.63 (par.1 let.a)

Ces dispositions, qui concernent la conclusion de traités internationaux par la Géorgie, doivent être réexaminées de près, car elles semblent prêter à des confusions qu'il faut éliminer.

En principe, le Président de la République devrait être l'organe habilité à ratifier les traités et accords internationaux. Les conventions de moindre importance devraient être conclues par le Conseil des ministres (le gouvernement).

Les traités ou accords internationaux, du moins les plus importants, devraient être approuvés par le Parlement ou le Conseil des représentants avant leur conclusion par le chef de l'Etat ou le gouvernement. Il s'agit, en général, des traités de paix, des accords politiques et militaires, des instruments ayant des répercussions territoriales, etc. (voir les relations entre le droit international et le droit interne, Commission européenne pour la démocratie par le droit, p.8).

La Constitution (art.47 par.1 let.d) prévoit à juste titre que les traités instituant des unions intergouvernementales et interétatiques doivent être approuvés par le Conseil de la République et le Conseil des représentants.

La dénonciation des traités et accords devrait en revanche être opérée, selon les cas, par le chef de l'Etat ou le gouvernement.

8. Art.44 (par.1 let.e) et 45 (par.1 let.f)

Ces dispositions sont également à réexaminer et à compléter afin d'indiquer clairement qu'une déclaration de guerre doit obligatoirement respecter les conditions prévues par le droit international. Ce cas est prévu par l'art.83.

9. Remarque finale

A propos des dispositions du projet de Constitution de la République de Géorgie concernant les questions de droit international, nous considérons que, de façon générale, elles ne sont pas suffisamment élaborées pour figurer dans un texte définitif de la Constitution. Il faut donc remanier la rédaction des dispositions en question et il serait opportun de soumettre le nouveau projet pour observations à la Commission de Venise.