

Réunions sur le projet de constitution de la Géorgie

Venise, 11-12 novembre 1994

1. La 21^e Session plénière de la Commission de Venise, une délégation géorgienne conduite par M. DEMETRASHVILI, secrétaire et membre de la Commission constitutionnelle de Géorgie, a présenté un projet de constitution de la République de Géorgie élaboré par la Commission constitutionnelle du Parlement géorgien. La délégation géorgienne se composait comme suit: M. Avtandil DEMETRASHVILI, secrétaire de la Commission constitutionnelle, M. Giorgi INTSKIRVELI, vice-président de cette Commission, M. Vakhtang KHMALADZE, également vice-président et membre du parlement, M. Johni KHETSURIANI, membre de la Commission constitutionnelle et M. Zaza NAMORADZE, de l'Institut de politique constitutionnelle et législative et membre de la Commission constitutionnelle. Les réunions consacrées au projet de constitution étaient présidées par M. SCHOLSEM, en présence de MM. BARTOLE, BATLINER, BERCHTOLD, KLUCKA, ZBUDUN, STEINBERGER, SVOBODA et VITROUK et de MM. LAMPONI et POLAKIEWICZ du Secrétariat.

2. Le projet de constitution est le fruit de longues discussions de la Commission constitutionnelle de Géorgie. Un avant-projet a déjà été examiné par la Commission de Venise (cf. CDL (94) 8 et addendum - Projet de constitution de la République de Géorgie, CDL (94) 13 - Observations sur le projet de constitution de la République de Géorgie). Le nouveau texte consolidé s'appuie sur sept projets différents soumis par les partis politiques et l'université de Tbilissi et nombre de ses dispositions s'inspirent de la Constitution géorgienne de 1921. Il devrait être soumis au parlement en décembre, mais étant donné les difficultés politiques et économiques que connaît le pays, la nouvelle constitution ne sera probablement pas adoptée avant octobre 1996.

3. Lors des discussions sur le projet de constitution, tenues les 11 et 12 novembre 1994, les points suivants ont été soulevés:

Chapitre 1 - Dispositions fondamentales

La délégation géorgienne explique que le projet de constitution, qui déclare la Géorgie *unitaire et indivisible+ (article 1, paragraphe 1), exclut par là-même toute forme de fédéralisme ou de confédération.

Il est proposé de mentionner explicitement le principe de la primauté du droit, à l'article 1, paragraphe 1.

Les participants se félicitent de ce que le projet reconnaisse la prééminence du droit international (article 3, paragraphe 2).

En revanche, ils jugent impropre le libellé de l'article 4 selon lequel *le peuple et l'Etat sont liés par ces droits et libertés+.

Chapitre 2 - L'individu et l'Etat (Droits et libertés fondamentaux)

La liste des droits fondamentaux stipulés dans le projet de constitution suscite nombre d'observations favorables. Les participants estiment toutefois qu'il serait bon d'établir une distinction plus nette entre les droits de l'individu et les obligations de l'Etat. En effet, le libellé de certaines dispositions est tel qu'on ne voit pas clairement si elles garantissent les droits fondamentaux exécutoires de l'individu ou s'il s'agit uniquement des obligations de l'Etat (cf. articles 21, 22, 31 et 33 par ex.). Pour certaines d'entre elles, il faudrait peut-être préciser si les droits sont contraignants pour les seuls pouvoirs publics ou si l'Etat est également dans l'obligation d'assurer la protection effective de ces droits dans les relations entre particuliers.

En outre, les dispositions sur la limitation et la restriction des droits fondamentaux font l'objet de certaines critiques. En effet, les limitations possibles de ces droits ne sont pas clairement formulées. Il faudrait notamment améliorer l'article 44 qui traite de la restriction des droits lorsque l'état d'urgence ou la loi martiale sont en vigueur. Selon le projet, certains droits essentiels, dont le droit à la vie, peuvent être limités, tandis que d'autres, de moindre importance, semblent être exclus du champ d'application de l'article précité. Il serait également souhaitable de préciser les conditions et les limites des restrictions possibles.

Le système de garanties procédurales (articles 16 et suivants) pourrait être amélioré. Il serait utile, notamment, de prévoir un droit de saisir la justice.

Les participants relèvent que certaines dispositions peuvent s'avérer trop généreuses (par exemple, l'exigence d'une compensation "totale" "pleine et entière" énoncée aux articles 19, paragraphe 3, et 41, paragraphe 3).

Certains membres critiquent l'interdiction stricte de la double nationalité, stipulée à l'article 10.

Chapitre 3 - Le Parlement de la République de Géorgie

Les participants font observer que les dispositions constitutionnelles figurant dans ce chapitre sont très détaillées. Certaines d'entre elles devraient plutôt figurer dans le règlement intérieur du Parlement (par exemple, les articles 55, 56 et 60). Il est proposé en outre de mieux préciser les attributions respectives des deux Chambres.

Le libellé de l'article 57 (droit d'interrogation) (droit d'interpellation) est très critiqué. Ainsi formulés, les droits contenus dans cette disposition risquent en effet d'engendrer une ingérence abusive dans le fonctionnement des pouvoirs judiciaire et exécutif.

Chapitres 6 et 7 - La Cour constitutionnelle et le pouvoir judiciaire

Les participants accueillent favorablement, dans l'ensemble, l'institution d'une Cour constitutionnelle spécialisée et la possibilité de saisir de requêtes individuelles. Ils estiment cependant qu'il ne faudrait pas limiter la compétence de la future Cour aux *instruments normatifs+ (article 90, paragraphe 1, lit. a).

L'organisation du pouvoir judiciaire s'inspire du modèle français. Certains membres recommandent de préciser les pouvoirs respectifs du Ministère de la Justice et du futur Conseil de la Magistrature afin de garantir une véritable indépendance des juges. La totale immunité pénale des juges, prévue à l'article 101, paragraphe 1, va probablement trop loin. Il est également proposé de définir plus rigoureusement les pouvoirs du Parquet pour éviter les abus commis à l'époque soviétique.

Conclusion

Le nouveau projet de constitution marque une étape importante de l'évolution constitutionnelle de la Géorgie. Des améliorations considérables ont été apportées, par rapport aux versions précédentes. La Commission de Venise décide de formuler, par écrit, un avis sur ce nouveau projet afin de contribuer à éliminer les difficultés restantes et de supprimer toutes les ambiguïtés du texte.

Les différents chapitres du projet de constitution seront étudiés par:

Chapitre 1	- Dispositions fondamentales + articles 111-113	M. Helgesen
Chapitre 2	- L'individu et l'Etat	MM. Batliner et Zlinszky
Chapitre 3	- Le Parlement de la République de Géorgie	M. Niemivuo
Chapitre 4	- Le Président de la République	M. ?zbudun
Chapitre 5	- Le Conseil des Ministres	M. Scholsem
Chapitre 6	- La Cour constitutionnelle	MM. Klu...ka et Steinberger
Chapitre 7	- Le pouvoir judiciaire	MM. Bartole et Svoboda
Chapitre 8	- Les finances de l'Etat et la Chambre de contrôle	M. Reuter
Chapitre 10	- La structure territoriale et l'autonomie locale	M. Nicolas
Chapitre 11	- Révision de la Constitution	M. Niemivuo
	- Disposition concernant le droit international	M. Economides
	- Observations générales	M. Vitrouk