



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 5 avril 2002

Restricted
CDL (2002) 49
Or. fr.

Avis n° 199/2002_geo

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

REMARQUES SUR LE
PROJET D'AMENDEMENT DE LA
CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DE GEORGIE

par

M. Giorgio Malinverni (Membre, Suisse)

*This document will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.
Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.*

1. D'une manière générale, le projet vise à substituer au régime présidentiel, tel qu'il est prévu par la Constitution de 1995, un régime de type "semi-présidentiel", inspiré du modèle français. Il se caractérise par le fait que le pouvoir exécutif n'est plus le monopole exclusif du Président de la République, mais est partagé entre celui-ci et un Premier Ministre.
2. Le choix fait en faveur de cette forme de gouvernement est parfaitement légitime. En soi, et pris pour lui-même, le régime politique semi-présidentiel est en effet parfaitement conforme aux standards européens.
3. Le projet concret soumis par les autorités géorgiennes à l'appréciation de la Commission de Venise soulève néanmoins un certain nombre de problèmes, qui sont sommairement évoqués ci-dessous.

Art. 50: Cette disposition n'est que la conséquence logique de la possibilité, conférée au Président par l'art. 51 (nouveau), de dissoudre le Parlement. Les délais de 60, respectivement 90 jours, paraissent cependant curieux. Cela signifie-t-il qu'il peut ne pas y avoir de Parlement pendant 90 jours? Normalement, l'ancien Parlement devrait demeurer en fonction jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau Parlement. Il ne doit en principe pas y avoir de rupture de continuité entre les deux Parlements.

Art. 59, 61, 67 et 69: Ces modifications sont la conséquence logique de l'instauration d'un régime semi-présidentiel. Elles n'appellent pas de commentaires particuliers.

Art. 73, lettre a): Le Parlement a-t-il le pouvoir de consentir à la nomination du Premier Ministre seulement, ou aussi à celle des autres Ministres? Il semblerait que les autres Ministres doivent recevoir l'agrément seulement du premier Ministre. Il serait plus judicieux que le Gouvernement en bloc, au complet, reçoive l'aval du Parlement, et pas seulement le Premier Ministre.

lettre b): - Le pouvoir de destituer les membres du Gouvernement devrait appartenir au Premier Ministre plutôt qu'au Président de la République.

lettre d): - On ne voit pas très bien pourquoi la soumission de la loi sur le budget au Parlement doit préalablement être agréée par le Président.

Il est difficile d'admettre, dans un régime démocratique, que le budget soit adopté par voie de décret présidentiel et que le Parlement puisse ainsi être court-circuité dans un domaine qui relève traditionnellement de sa compétence.

lettre f): Les pouvoirs qui sont ici conférés au Président de la République devraient être plutôt attribués à la Cour constitutionnelle.

Art. 78: par. 2, 2^{ème} phrase: Pas clair

par. 3: Quelle est la différence entre les "decrees" et les "orders"?

4. Le Gouvernement peut adopter des actes normatifs en application et en exécution des lois, cela est tout à fait normal. Mais peut-il tirer son pouvoir normatif directement de la Constitution, comme semble le suggérer cette disposition?

5. Quelle est la hiérarchie normale des actes normatifs en Géorgie?

par. 5: Est-il judicieux de donner une liste des tâches du Gouvernement, qui apparaît loin d'être complète? Par exemple, il n'est dit nulle part que le Gouvernement peut proposer des projets de loi au Parlement, ce qui est une tâche importante de tous les Gouvernements. Il vaudrait mieux se limiter à dire qu'il exerce le pouvoir exécutif.

par. 6: La décision de démissionner doit-elle être prise par le Gouvernement tout entier, *in corpore*, ou peut-elle l'être par le Premier Ministre seul?

Art. 79, par. 3: Il semble y avoir une contradiction entre cette disposition, qui réserve le droit d'adopter des "orders" (actes juridiques individuels) au Premier Ministre, et l'art. 78 par. 3, qui confère cette compétence au Gouvernement, pris collectivement.

Art. 80, par. 4: On ne comprend pas très bien le sens de cette disposition. Si un candidat au poste de Premier Ministre n'a pas reçu l'agrément du Parlement, à quoi cela sert-il que le Président de la République propose à nouveau ce même candidat ?

par. 5: Cette procédure est peu respectueuse des prérogatives du Parlement. Il faudrait prévoir plutôt, dans l'ordre chronologique, les phases suivantes de la procédure. Si le Parlement rejette par trois fois les candidats au poste de Premier Ministre proposés par le Président de la République, ce dernier demande au Premier Ministre démissionnaire de demeurer en place et d'expédier les affaires courantes ; il dissout ensuite le Parlement et fixe enfin la fate des nouvelles élections parlementaires. Lorsque le nouveau Parlement est élu, le Président soumet un nouveau candidat au poste de Premier Ministre.

Art. 81: Les trois paragraphes qui composent cet article n'ont, à première vue, rien en commun, aucun lien entre eux. Pourquoi intégrer ces trois dispositions dans un même article?

par. 2: Le programme d'activité du Premier Ministre ne devrait-t-il pas être soumis, pour approbation, non seulement au Président, mais également au Parlement?

Art. 81¹, par. 1^{er}: Cette disposition pose plusieurs problèmes. D'abord, si le Parlement censure le Gouvernement une fois, je vois mal comment il pourrait adopter une décision différente trois semaines plus tard, la composition du Parlement étant toujours la même. Ensuite, entre les deux solutions extrêmes qui sont prévues à la dernière phrase – démission du Gouvernement et dissolution du Parlement – une voie médiane me paraît pouvoir être suivie, à savoir celle de la désignation d'un nouveau candidat au poste de Premier Ministre, sans pour autant dissoudre le Parlement. Enfin, pour éviter des crises gouvernementales trop fréquentes, on pourrait songer à introduire ici aussi la solution "allemande" de la notion de censure "constructive"

par. 2: Même remarque que ci-dessus. Entre les deux solutions extrêmes – démission du Gouvernement et dissolution du Parlement – le Président de la République pourrait encore explorer la voie consistant à proposer au même Parlement un nouveau candidat au poste de Premier Ministre.

Art. 81², par. 2: On ne voit pas très bien en quoi consiste la différence entre un Ministre et un Ministre d'Etat.

Art. 93, lettre d): La solution au problème me paraît être trop radicale et extrême. On ne voit pas pourquoi il faut lier le vote de confiance au refus exprimé par le Parlement d'approuver le budget. C'est le Parlement qui est normalement l'organe compétent pour approuver le budget. Si le projet de loi présenté par le Gouvernement ne reçoit pas l'agrément du Parlement, ce dernier doit avoir la possibilité de modifier le projet de budget et de l'approuver ensuite, tel que modifié par lui-même.

Lettre e): Cette disposition est inacceptable. Elle ne laisse de choix au Parlement que d'approuver le budget tel que le lui présente le Gouvernement ou de se voir dissout. Pour éviter sa propre dissolution, le Parlement est en pratique obligé d'accepter tel quel le budget qui lui est présenté par le Gouvernement. Il est par ailleurs tout aussi inadmissible que le budget soit entériné non pas par une loi du Parlement, mais par un décret du Président. L'adoption du budget est en effet, dans toutes les démocraties, une prérogative du Parlement.