



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 30 octobre 2003

Restreint
CDL (2003) 78
Or. eng.

Avis no. 261 / 2003*

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

AVIS

**SUR LE REFERENDUM
RELATIF A LA REDUCTION DU NOMBRE DE DEPUTES DU
PARLEMENT
DE GEORGIE**

Sur la base des observations de :

M. Henrik ZAHLE (membre, Danemark)
M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)

I. Introduction

1. Par une lettre du 3 octobre 2003, la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) a demandé à la Commission de Venise d'élaborer d'urgence un avis sur le référendum relatif à la réduction du nombre de députés du Parlement de Géorgie.

2. A sa 56e réunion plénière (les 17-18 octobre 2003), la Commission a désigné MM. Henrik Zahle et Sergio Bartole comme rapporteurs et, étant donné l'urgence, elle les a chargés de soumettre un avis à la Commission de suivi avant la réunion plénière suivante. Le présent avis a été élaboré par la suite sur la base des observations des rapporteurs (voir CDL (2003) 74 et CDL (2003) 75 respectivement) et transmis à la Commission de suivi.

II. Contexte

3. Selon l'article 49 de la Constitution géorgienne (voir CDL (2003) 76), le Parlement compte actuellement 235 députés, 150 élus à la proportionnelle et 85 élus au scrutin majoritaire, pour un mandat de quatre ans.

4. Une volonté de réduire leur nombre s'est manifestée en Géorgie, si bien que 218 000 signatures ont été collectées afin de demander un référendum sur la question.

5. Par un décret du 2 septembre 2003, le Président de la République a, conformément aux articles 13 et 14 de la loi sur le référendum (voir CDL (2003) 77), fixé un référendum pour le 2 novembre 2003 (le même jour que les élections législatives). La question soumise au peuple était la suivante : *"Etes-vous d'accord pour réduire le nombre de députés du parlement à 150 au maximum ?"*

6. S'agissant de la validité d'un référendum portant sur des amendements constitutionnels, il convient de noter que l'article 102 de la Constitution prévoit, manifestement de manière exhaustive, les organes habilités à prendre l'initiative d'un processus de révision constitutionnelle ; ce sont : a) le Président, b) plus de la moitié du nombre total de députés ; et c) au moins 200 000 électeurs. L'article ne fait pas mention de l'organisation d'un référendum à cette fin. On pourrait donc soutenir que la participation des électeurs à la révision de la Constitution devrait être limitée à la soumission d'un projet de loi laissant le Parlement totalement libre d'adopter les décisions nécessaires. Si cette hypothèse est juste, le Parlement risquerait d'être privé de sa liberté de choix par le référendum, car il serait lié par le résultat positif éventuel du référendum. Cette question est cependant laissée à l'appréciation de la Cour constitutionnelle.

III. S'agissant de la réduction du nombre de députés

7. Le nombre de députés est une question que chaque constitution doit déterminer en tenant compte de facteurs nationaux comme la taille de la population et la structure du Parlement. Il peut s'avérer nécessaire de le modifier si ces facteurs évoluent.

8. Selon la Commission, le souci d'assurer l'efficacité du parlement peut légitimement conduire à vouloir modifier le nombre de députés conformément aux règles applicables en matière de révision constitutionnelle.

IV. S'agissant des effets du référendum

9. Le texte de la question qui sera soumise au référendum ne fait aucunement référence aux élections législatives parallèles et n'indique pas que les deux scrutins seraient liés.

10. Certains ont néanmoins demandé si, en cas d'approbation, la réduction du nombre de députés s'appliquerait déjà à la répartition des sièges qui découlera des prochaines élections législatives du 2 novembre 2003 (en d'autres termes, si, au cas où les résultats du référendum seraient positifs, le nouveau Parlement ne comprendrait "pas plus de" 150 membres et non plus 235).

11. Selon la Commission, la réponse à cette question ne peut être que négative si l'on s'inspire à la fois des principes généraux de l'ordre constitutionnel en Géorgie et de la législation interne applicable aux élections et aux référendums.

12. L'élection démocratique du parlement national est un élément clé de toute structure politique et juridique de nature démocratique. Une telle élection peut uniquement porter sur une organisation donnée du parlement à élire. Cela implique que l'élection soit fondée sur des règles établies à l'avance. Celles-ci doivent au moins préciser : 1) le nombre de députés à élire, 2) le nombre de députés à élire dans chaque circonscription et 3) le nombre de circonscriptions qui forment le cadre de l'élection. Cela est valable qu'il s'agisse d'un mode de scrutin proportionnel ou uninominal.

13. Si la réduction du nombre de députés à *150 au maximum* s'appliquait déjà aux prochaines élections, celles-ci porteraient sur un nombre indéterminé de sièges, ce qui serait manifestement incompatible avec les principes qui précèdent.

14. Par ailleurs, la répartition des sièges de députés ne serait formellement décidée sur la base de dispositions législatives, car en fait, elle ne satisferait pas aux exigences selon lesquelles l'ensemble des opérations électorales doivent être régies par les mêmes règles légales depuis le tout début jusqu'à la fin, c'est-à-dire depuis le décret convoquant les élections jusqu'à la proclamation finale des résultats du scrutin. Une modification des règles pendant le processus électoral serait manifestement contraire au principe général de l'état de droit et en conséquence à l'article 6 paragraphe 2 de la Constitution géorgienne en vertu duquel "la législation doit être conforme aux principes et normes consacrés en droit international" et à l'article 50 paragraphe 5 de la Constitution aux termes duquel "la procédure d'élection d'un député et son inéligibilité sont déterminées par la Constitution et la loi organique". L'existence préalable de dispositions législatives claires est absolument indispensable pour que les électeurs puissent prévoir le résultat de leur décision et adaptent en conséquence leur conduite.

15. Il est vrai qu'en vertu de l'article 28 paragraphe 2 de la loi sur le référendum, "la décision prise au terme d'un référendum entre en vigueur le jour de sa publication ; elle a force juridique et est définitive. Les résultats du référendum sont d'application directe."

16. Cette disposition doit cependant se lire avant tout dans le contexte de l'article 74 paragraphe 2 de la Constitution, en vertu de laquelle un référendum "ne peut être tenu pour l'adoption ou l'abrogation d'une loi". En conséquence, le référendum ne fait pas partie intégrante de la procédure législative portant sur un projet de loi ou sur une loi, et ses résultats ne peuvent venir remplacer une disposition constitutionnelle en vigueur. En conséquence, les référendums concernant des questions législatives n'ont qu'une valeur consultative en Géorgie : même si leurs résultats s'imposent au Parlement, ils ne peuvent modifier ni abroger directement la loi.

17. De plus, en vertu de l'article 28 paragraphe 3 de la loi sur le référendum, "les autorités législatives et exécutives de Géorgie doivent, dans un délai d'un mois, mettre la législation et autres textes en conformité avec les résultats du référendum". Cette disposition implique de

manière évidente que si le peuple approuve une proposition tendant à modifier la législation, cette proposition n'a pas immédiatement force de loi, mais les autorités représentatives de Géorgie doivent l'appliquer en adoptant une loi au Parlement.

18. En tout état de cause, le libellé général de la question soumise au référendum la rend inappropriée pour produire des effets directs sur le système légal géorgien : en effet, elle laisse des questions essentielles en suspens comme le nombre exact de députés à l'avenir et la proportion de ceux qui seront élus à la proportionnelle plutôt qu'au scrutin majoritaire.

19. La Constitution devra donc être amendée et donner une réponse à ces questions ; conformément à l'article 102 paragraphe 3, le projet de loi nécessaire devra être approuvé par le Parlement à la majorité qualifiée des deux tiers du nombre total de députés.

20. Si le référendum aboutit à un résultat positif, il faudra modifier non seulement l'article 49 paragraphe 1 de la Constitution, mais aussi la législation électorale, notamment les dispositions régissant les circonscriptions ; l'élaboration des résultats des scrutins et d'autres points devront aussi être révisés conformément aux résultats du référendum. Il conviendra d'élaborer des projets d'amendements en ce sens, de les présenter au Parlement et de les voter. Une fois que la Constitution et la législation auront ainsi été modifiées, il faudra mettre en œuvre les conséquences administratives qui en découlent.

V. Conclusions

21. En conclusion, la Commission estime qu'un résultat positif du référendum sur la réduction du nombre de députés prévu le 2 novembre 2003 ne produira d'effets, à la suite des réformes constitutionnelles et législatives nécessaires, que sur les élections législatives prévues pour 2007. Il n'aura pas d'effet sur la composition du Parlement qui résultera des élections du 2 novembre 2003.