



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 6 juillet 2004

**CDL-AD(2004)018**  
**or. angl.**

avis n° 291/2004

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

**AVIS**  
**SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE**  
**DE LA GÉORGIE SUR LE STATUT**  
**DE LA RÉPUBLIQUE AUTONOME D'ADJARIE**

**adopté par la Commission de Venise**  
**lors de sa 59<sup>e</sup> session plénière**  
**(Venise, 18-19 juin 2004)**

sur la base des commentaires de

**M. Giorgio MALINVERNI (membre, Suisse)**  
**M. Hans-Heinrich VOGEL (membre suppléant, Suède)**

## **Introduction**

1. Lors de sa réunion du 26 mai 2004, la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise de donner un avis sur le projet de loi constitutionnelle de la Géorgie concernant le statut de la République autonome d'Adjarie (CDL(2004)058). Elle a demandé que cet avis lui soit soumis de toute urgence avant l'adoption de la loi constitutionnelle par les autorités de Géorgie.
2. Le présent projet d'avis a été établi par MM. Giorgio Malinverni (Suisse) et Hans-Heinrich Vogel (Suède) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 59<sup>e</sup> session plénière le 18 juin 2004.

### **I. La base constitutionnelle et le contexte du projet**

3. Selon l'article 3.3 de la Constitution de Géorgie, le statut de la République autonome d'Adjarie est fixé par une loi constitutionnelle de Géorgie. Cette disposition a été ajoutée en avril 2000. Auparavant il n'y avait pas de base juridique claire fixant l'étendue de l'autonomie de l'Adjarie.

Le projet de loi constitutionnelle est proposé suite au rétablissement de l'autorité du gouvernement légitime de la Géorgie sur le territoire de la République autonome d'Adjarie. Puisqu'il n'a pas encore été possible de rétablir l'autorité du gouvernement de la Géorgie en Ossétie du sud et en Abkhazie, ce sera donc la première fois que le statut d'une région autonome de la Géorgie sera définie par la loi. La Constitution de la Géorgie ne comprend pas de règles détaillées sur la structure territoriale mais l'article 2.3 dispose que la structure territoriale d'Etat de la Géorgie est déterminée après le rétablissement complet de la juridiction de la Géorgie sur tout le territoire du pays.

5. La tâche des rédacteurs de la loi constitutionnelle était particulièrement importante et délicate puisque c'était la première fois que de telles règles étaient rédigées et que la Constitution ne donnait pas beaucoup d'indications à ce sujet. La loi constitutionnelle ne s'appliquera qu'à la situation de la République d'Adjarie et ne servira pas de modèle pour d'autres régions autonomes. Le règlement du conflit avec la République autonome d'Abkhazie, notamment, nécessitera l'adoption de règles complètement différentes, qui accorderont une autonomie bien plus large.

### **Principes généraux du projet de loi constitutionnelle (Articles 1, 2, 5 et 22.2)**

6. L'article 1.2 du projet de loi dispose que la loi constitutionnelle fait partie intégrante de la Constitution de la Géorgie. Cela signifie que les dispositions de la loi ont la même valeur que les dispositions de la Constitution, ce qui peut poser des difficultés en cas de contradictions entre les deux textes. Les remarques figurant au paragraphe 30 ci-après montrent que cela n'est pas une question complètement théorique.

7. L'article 2.1 du projet de loi dispose à juste titre que l'Adjarie est une partie intégrante de la Géorgie et que ses pouvoirs sont fixés par la loi constitutionnelle ou sur la base de celle-ci. L'article 22.2 du projet correspond également à un principe généralement reconnu. Il dispose que, sous réserve du principe du partage des compétences entre l'Etat central et la République d'Adjarie, qui laisse certains domaines sous la compétence exclusive de la République d'Adjarie, les actes normatifs de la Géorgie l'emportent sur les actes normatifs de l'Adjarie.

8. La première phrase de l'article 2.2 du projet de loi liant l'Adjarie aux principes de la Constitution de la Géorgie est aussi la bienvenue. Il est tout à fait légitime et nécessaire que l'ordre juridique de la Géorgie veille à ce que le pouvoir de l'Etat dans la République d'Adjarie s'exerce sur la base des principes de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit énoncés dans la Constitution de la Géorgie.

9. Au contraire, la deuxième phrase de l'article 2.2 interdisant la création d'organes gouvernementaux qui ne sont pas explicitement prévus dans le projet de loi paraît difficile à justifier. Si ce n'est pas à l'Adjarie d'usurper des pouvoirs, quels qu'ils soient, qui ne lui sont pas octroyés par l'Etat central, la manière de structurer les organes exerçant les pouvoirs accordés à l'Adjarie par la Géorgie peut et doit être laissée à la région autonome. L'idée même de l'autonomie consiste à disposer des lois et d'institutions propres. L'article 2.2 limite gravement la portée de ces lois sans être justifié par un intérêt évident de l'Etat central.

10. L'article 5 du projet de loi comporte des dispositions empêchant l'Adjarie de limiter la libre circulation des personnes ou des biens ou d'adopter des lois concernant les droits fondamentaux. Ces dispositions ont évidemment été inspirées par l'histoire récente. L'interdiction des restrictions à la libre circulation des citoyens et des biens doit être élargie pour couvrir aussi la libre circulation des services et des capitaux. Au contraire, l'interdiction de légiférer dans le domaine des droits de l'homme pourrait ne concerner que les lois restreignant les droits de l'homme.

#### **L'étendue des compétences de l'Adjarie (articles 3 et 4)**

11. L'article 3.1 de la Constitution de la Géorgie comporte une liste de compétences exclusives des organes de l'Etat central. L'article 4.3 du projet de loi interdit à juste titre toute déléation de ces pouvoirs à la République d'Adjarie.

12. Dans d'autres domaines, la Constitution de la Géorgie laisse beaucoup de place pour des décisions concernant l'étendue des compétences de la République autonome. Il n'y a pas de normes européennes générales concernant les domaines qui devraient relever de la compétence des régions autonomes, bien que certains domaines tels que l'éducation et la culture soient typiquement laissés aux régions. Pour pouvoir parler d'autonomie, il faut évidemment que la région ait des responsabilités importantes. Quand on examine la liste des compétences de l'Adjarie à l'article 3.1, on constate qu'elles couvrent des domaines importants tels que le maintien de l'ordre public, le tourisme, l'agriculture, la santé, la sécurité sociale, etc. Ces compétences semblent sans aucun doute substantielles.

13. Toutefois, les compétences respectives de l'Etat central et de la région autonome doivent aussi être définies de manière claire et précise afin d'éviter des conflits inutiles entre eux. Ces règles doivent être fixées dans le contexte de l'ordre juridique national et il n'est pas facile à des juristes étrangers de savoir si les termes employés et traduits sont suffisamment précis dans le contexte géorgien. Néanmoins, il semble que la liste des compétences fournie comporte des ambiguïtés et qu'elle devrait contenir plus de précisions.

14. Par exemple, selon l'article 3.1.e des projets de loi, l'Adjarie est compétente pour encourager<sup>1</sup> l'éducation et la science. Qu'est-ce que cela signifie ? L'Adjarie peut-elle vraiment fournir des services d'éducation et à quels niveaux ? L'article 3.1.h. prévoit la compétence de l'Adjarie notamment en matière de culture, alors que l'article 3.1. g distingue la compétence pour les bibliothèques et celle pour les musées locaux. On peut donc se demander quelle est

---

<sup>1</sup> Une autre traduction de Transparency International emploie le mot «promotion» (en anglais: «promotion»).

l'étendue de la compétence en matière de culture. Le sens de « sécurité sociale » (« social insurance »)<sup>2</sup> à l'article 3.1.j peut être clair ou confus dans la version originale en géorgien.

15. Dans ce contexte, la Commission ne peut que souligner la nécessité d'une définition claire et précise des compétences respectives. Ce devrait être d'ailleurs l'objectif principal de la loi constitutionnelle.

16. En ce qui concerne les types de compétences, le projet de loi établit une distinction entre les questions qui relèvent de la compétence de l'Adjarie (article 3) et les pouvoirs qui peuvent être délégués à l'Adjarie (article 4). Cette distinction est la bienvenue. Toutefois, il faudra que la possibilité de déléguer les compétences à l'Adjarie se traduise dans la pratique pour prendre tout son sens.

17. Parmi les pouvoirs qui sont propres à l'Adjarie, il n'y a pas de précisions complémentaires concernant le type de compétences. Toutes les compétences énumérées à l'article 3 du projet de loi constitutionnelle ne peuvent être exercées par les autorités géorgiennes que si les autorités de l'Adjarie ne les exercent pas. La possibilité de prévoir des compétences communes comme il est indiqué à l'article 3.2 de la Constitution de la Géorgie n'est pas utilisée. Il n'y a pas non plus de distinction entre la compétence d'adopter des actes normatifs et les compétences de mise en œuvre de ces droits. Il pourrait être utile de prévoir la compétence des organes de l'Adjarie en matière de mise en œuvre administrative des lois de la Géorgie.

### **Structure des institutions de l'Adjarie (articles 6 à 15 et 19)**

18. Les articles 6 à 15 comportent des règles détaillées sur la structure des organes d'Etat de l'Adjarie. Cela est surprenant puisque l'article 3.1.a laisse à l'Adjarie le soin d'adopter sa propre Constitution et que cette responsabilité n'a plus vraiment de sens si le contenu de la Constitution est déterminée au préalable en détail par une loi de la Géorgie. Le caractère démocratique des institutions de la République autonome est garanti par l'article 2.2 (voir plus haut). Pour tout le reste, c'est au processus démocratique de l'Adjarie de déterminer la manière dont sont structurées les organes de l'Etat.

19. L'article 6 prévoit un parlement à deux chambres comprenant 18 et 12 députés. Le besoin d'un parlement à deux chambres dans une région autonome n'est pas évident et toutes ces règles pourraient être laissées à la Constitution de l'Adjarie. Il semble également surprenant que ce soit le Président de la Géorgie qui organise les élections au Conseil suprême de l'Adjarie.

20. L'article 8.3 prévoit que le Parlement de Géorgie peut annuler une loi adoptée par le Conseil suprême de l'Adjarie si celle-ci est en contradiction avec la législation de Géorgie. Il s'agit d'une question juridique qui ne doit pas être décidée par un organe politique. La meilleure procédure consisterait à prévoir que les lois du Conseil suprême de l'Adjarie en contradiction avec la législation de Géorgie pourrait être déclarée nulle par la Cour constitutionnelle de Géorgie, sur proposition du Parlement de Géorgie ou d'un autre organe de l'Etat.

21. L'article 9.2 prévoit que le président du Conseil des ministres de l'Adjarie dispose d'un veto législatif qui peut être annulé par une majorité des trois cinquièmes. Le veto législatif caractérise un régime présidentiel et ne convient pas pour le président d'un Conseil de ministres élu par le Parlement. De toute façon, cette question devrait être laissée à la Constitution de l'Adjarie.

---

<sup>2</sup> La traduction de Transparency International emploie les termes «social protection» (protection sociale).

22. L'article 10.c dispose que la question de confiance peut être posée au sein du Conseil des ministres par une majorité des trois quarts de la Chambre des représentants. Cela paraît exagéré. De toute façon, cette question doit être laissée à la Constitution de l'Adjarie.

23. L'article 12.4 dispose que le Conseil des ministres est responsable devant le Président de la Géorgie et le Conseil suprême de l'Adjarie. On ne voit pas clairement ce que signifie la responsabilité devant le Président de la Géorgie, et de toute façon, les ministres ne doivent être responsables que devant l'assemblée qui les a élus.

24. L'article 12.5 donne au Président de la Géorgie la possibilité de suspendre ou d'abolir une loi du Conseil des ministres de l'Adjarie si celle-ci est en contradiction avec la législation de la Géorgie. L'article 15.2 lui accorde le même droit en ce qui concerne les mesures prises par le Président du Conseil des ministres. Là encore, il s'agit d'une question juridique qui ne doit pas être laissée au pouvoir discrétionnaire d'un responsable politique. Le Président de la Géorgie pourrait s'adresser dans de tels cas à la Cour constitutionnelle de la Géorgie. Au mieux, il devrait pouvoir en cas d'urgence suspendre la mesure en attendant une décision de la Cour.

25. Conformément à l'article 14.1, le Président du Conseil des ministres de l'Adjarie est élu par le Conseil suprême sur proposition du Président de la Géorgie. Cette proposition dépend du pouvoir discrétionnaire du Président de la Géorgie, qui n'est aucunement tenu de proposer des candidats susceptibles d'obtenir la confiance de la majorité du Conseil suprême. Si le Conseil suprême refuse trois fois de suite d'accepter le ou les candidats proposés par le Président, celui-ci peut dissoudre le Conseil suprême (article 17.2.b). Ce pouvoir du Président de la Géorgie semble contestable du point de vue démocratique et peu compatible avec un statut d'autonomie.

26. Selon l'article 14.3, lorsqu'il est mis fin précocement au mandat d'un membre du Conseil des ministres, le Président du Conseil désigne un nouveau membre « après s'être mis d'accord avec le président (les présidents) de l'organe gouvernemental correspondant de la Géorgie ». Il est difficile de voir une justification quelconque d'un tel pouvoir des présidents des organes de Géorgie.

27. L'article 19.1 prévoit la création d'un organe administratif de l'Adjarie chargé d'administrer les questions relevant de la compétence d'Adjara. L'article 19.2 place cet organe dans le système de l'organe administratif correspondant de Géorgie. Pour pouvoir parler d'autonomie véritable, il faut que les organes administratifs de l'Adjarie soient subordonnés au ministère correspondant de l'Adjarie et non intégrés aux organes administratifs de l'Etat central.

28. L'article 19.3 dispose que l'Adjarie ne peut créer des ministères que dans cinq domaines d'activités (maintien de l'ordre public ; économie, finances et tourisme ; santé et protection sociale ; éducation, culture et sport ; et agriculture). Il est évident que l'Adjarie ne peut créer de ministères dans des domaines dans lesquels elle n'a aucune compétence. Cela va sans dire. La limitation à cinq ministères paraît arbitraire et l'Adjarie doit être libre d'organiser elle-même ses ministères comme elle le souhaite.

29. L'article 19.4 dispose que le Président du Conseil des ministres a besoin de l'accord des présidents des organes gouvernementaux correspondants pour présenter au Conseil suprême des candidats aux fonctions de ministres. Cette clause semble incompatible avec un statut d'autonomie.

### **Contrôle des organes de la République autonome par les organes de la Géorgie (Articles 16-20)**

30. Selon l'article 17.1 et 2, le Président de la Géorgie peut suspendre ou dissoudre le Conseil suprême de l'Adjarie dans un certain nombre de cas. Cette disposition est contraire à l'article 73.1.i de la Constitution de la Géorgie qui dispose que « [le Président de la Géorgie] a le droit, en accord avec le Parlement, de suspendre l'activité ou de dissoudre les organes représentatifs de l'autonomie locale ou des unités territoriales si leur activité crée une menace pour la souveraineté, l'intégrité territoriale du pays ou l'exercice par les organes d'Etat de leurs attributions constitutionnelles. » Rien apparemment ne justifie l'abandon de l'exigence de l'accord du Parlement géorgien ni l'extension de cette règle extrême aux cas où le Conseil suprême n'exerce pas efficacement ses compétences législatives.

31. Il semble également extrêmement contestable que le Président de la Géorgie puisse dans ces cas nommer un organe provisoire exerçant les fonctions du Conseil suprême en attendant l'élection du nouveau Conseil suprême. Un parlement devrait toujours être élu par le peuple et non désigné.

32. L'article 18 prévoit la dissolution du Conseil des ministres de l'Adjarie par le Président de la Géorgie. Là encore cette dissolution devrait être au moins limitée aux cas prévus par l'article 73.1.i de la Constitution de la Géorgie et exiger l'accord du Parlement de la Géorgie et l'implication du Conseil suprême de l'Adjarie.

### **Questions financières et de propriété (Articles 21 et 23)**

33. L'article 3.1.n dispose que l'Adjarie est compétente pour l'introduction et l'adoption d'impôts locaux décidés par la Géorgie. Cependant, il ne précise aucunement quels sont ces impôts locaux. L'article 21.1 mentionne les impôts et les charges existants, mais là encore sans les détailler. L'Adjarie a des compétences considérables en vertu du projet de loi et le financement de ces tâches doit être garanti. C'est la loi constitutionnelle sur le statut de la République autonome de l'Adjarie qui est l'instrument adapté pour déterminer quels sont les impôts relevant de la responsabilité de l'Adjarie, et ce rôle ne peut être laissé à l'avenir à la discrétion de la législature de Géorgie. Trouver une solution durable à ce problème semble de la plus haute importance pour l'avenir des relations de la Géorgie avec l'Adjarie et pour fixer les caractéristiques du statut de la République autonome de l'Adjarie.

34. L'article 23 concernant le domaine public n'est pas très clair. Il semble accorder un grand pouvoir discrétionnaire au Gouvernement de la Géorgie pour décider des questions de propriété de l'Etat.

### **Questions judiciaires**

35. Le projet ne prévoit pas la création de tribunaux placés sous la responsabilité de l'Adjarie. Les tribunaux situés sur le territoire de l'Adjarie seront donc sous la responsabilité de l'Etat (central) de Géorgie. Cette décision paraît compréhensible puisque dans un pays ayant une courte expérience de la prééminence du droit, l'établissement de systèmes de tribunaux différents risque d'entraîner des divergences excessives dans l'application des règles de droit.

36. Il semble aussi que l'Adjarie n'ait pas le pouvoir d'établir une Cour constitutionnelle traitant des conflits entre les principaux organes de l'autonomie. Il faudra prévoir une forme quelconque de procédure pour ces conflits.

37. On peut se féliciter de ce que le projet de loi constitutionnelle concernant les amendements à la Constitution de la Géorgie qui accompagne le présent projet, prévoit l'insertion d'un nouveau sous-paragraphe à l'article 89 de la Constitution de la Géorgie disposant que la Cour constitutionnelle de Géorgie traite des conflits concernant la violation du projet de loi. En outre, l'article 22.3 du projet permet au Conseil suprême de s'adresser à un « tribunal ordinaire » ou à la Cour constitutionnelle de Géorgie en cas de violation de la loi constitutionnelle. Ce choix pose un problème, il faut indiquer clairement quel est le tribunal compétent et, eu égard au contenu de la loi constitutionnelle, ce devrait être la Cour constitutionnelle de la Géorgie et non un tribunal ordinaire.

## **Conclusions**

38. Le projet de loi constitutionnelle comporte certains principes généraux importants et positifs et accorde des pouvoirs substantiels à la République autonome d'Adjarie. La portée de ces pouvoirs devrait cependant être définie plus clairement et les ressources financières permettant de les exercer devraient être prévues dans la loi constitutionnelle.

39. En outre, le projet régleme en détail les structures internes de la République autonome, alors que cette question devrait être largement laissée à la discrétion des organes démocratiquement élus de la République autonome, et il prévoit une ingérence excessive des organes de l'Etat de Géorgie dans les affaires de la République autonome. Il s'agit certainement d'une réaction compréhensible à l'expérience négative récente de la Géorgie liée à l'abus de l'autonomie de la période Abashidze. Cependant, cette approche ne prend pas en compte le fait que lors de la seconde Révolution de la rose, la population de l'Adjarie a exprimé librement et volontairement le souhait de faire partie de la Géorgie et de respecter les règles établies par la Constitution de la Géorgie. Il semble donc probable que les institutions élues de la République d'Adjarie exerceront leurs pouvoirs de manière responsable sans qu'il soit nécessaire de les soumettre à un contrôle constant. Cependant, dans l'hypothèse peu probable où les institutions de l'Adjarie n'exerceraient pas (de nouveau) leurs pouvoirs de manière responsable, la Commission estime que les pouvoirs de contrôle généralement acceptés existant dans les Etats qui accordent une autonomie, pouvoirs qui sont d'ailleurs prévus dans la Constitution de la Géorgie, s'ils sont correctement interprétés, sont suffisants pour résoudre une telle situation de manière satisfaisante.