



Strasbourg, le 16 juin 2009

CDL-AD(2009)033

Avis n° 526 / 2009

Or. fr.

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

AVIS
SUR LA LOI ORGANIQUE DE LA GEORGIE
PORTANT MODIFICATION DE LA LOI ORGANIQUE DE LA GEORGIE
SUR LES UNIONS POLITIQUES DE CITOYENS

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 29^e réunion
(Venise, 11 juin 2009)
et par la Commission de Venise
lors de sa 79^e session plénière
(Venise, 12-13 juin 2009)

sur la base des observations de
M. Srdjan DARMANOVIC (membre, Monténégro)
M. Hans-Heinrich VOGEL (ancien membre, Suède)

I. Introduction

Mandat

1. En décembre 2008, le Parlement de la Géorgie a adopté la loi organique de la Géorgie portant modification de la loi organique de la Géorgie sur les unions politiques de citoyens. Par la suite, le 4 mars 2009, le premier vice-président du Parlement géorgien, M. Mikheil Machavariani, a invité la Commission de Venise à donner un avis sur la loi susmentionnée. Puisque la loi adoptée en décembre 2008 (la loi organique de la Géorgie portant modification de la loi organique de la Géorgie sur les unions politiques de citoyens, CDL(2009)054) modifie la loi existante sur les partis politiques (la loi organique de la Géorgie sur les unions politiques de citoyens, adoptée en 1997), elle sera qualifiée ci-après de « loi modificatrice » tandis que la deuxième loi sera présentée comme la « loi organique ». Le présent avis portera donc sur les deux lois, lesquelles sont indissociables.

2. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 79^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009).

Documents de référence

3. Cet avis s'appuie sur :

- La traduction en langue anglaise de la loi organique de la Géorgie sur les unions politiques de citoyens, CDL(2009)060 ;
- La traduction en langue anglaise de la loi organique de la Géorgie portant modification de la loi organique de la Géorgie sur les unions politiques de citoyens, CDL(2009)054 ;
- La note explicative de la loi organique de la Géorgie sur les unions politiques de citoyens, CDL(2009)061 ;
- Le Code électoral unifié de la Géorgie révisé au 21 mars 2008, CDL-EL(2008)008 (en anglais seulement) ;
- Les lignes directrices et le rapport sur le financement des partis politiques, CDL-INF(2001)008, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46^e session plénière, 9-10 mars 2001 ;
- Le Code de bonne conduite en matière de partis politiques, CDL-AD(2009)002, adopté par la Commission de Venise lors de sa 77^e session plénière, 12-13 décembre 2008.

Observations générales

4. Les deux textes examinés ne sont pas cohérents. La loi de 2008 a modifié les articles 20, 31 et 39 de la loi de 1997 et y a ajouté les articles 29¹ et 30¹. Par conséquent, le texte de la loi portant modification de 2008 et le texte unifié de la loi *modifiée* devraient être en partie identiques, ce qui n'est pas le cas.

5. Les modifications à la loi organique sur les partis politiques ont été adoptées dans le contexte d'une crise politique interne et de tensions entre le parti au pouvoir, le Mouvement national uni, et les partis de l'opposition. En définitive, les modifications ont résulté d'un dialogue politique intense, entre l'opposition et le parti au pouvoir, mené dans le cadre du « Conseil anticrise », organe créé à l'initiative du président de la Géorgie qui comprend des représentants du gouvernement et du parti au pouvoir ainsi que des membres de l'opposition parlementaire et extra-parlementaire¹.

6. Ce dialogue politique a notamment entraîné :

¹ L'opposition extra-parlementaire regroupe en fait les partis qui ont refusé de remplir leur mandat parlementaire après les élections législatives de mai 2008.

- le rétablissement du financement public des partis ayant refusé de remplir leur mandat parlementaire après les élections législatives de mai 2008, conformément à la formule de financement des partis qui comprend une somme minimum à laquelle s'ajoutent une somme supplémentaire allouée à chaque député élu à la proportionnelle et une somme calculée en fonction du nombre de voix obtenues ;
- le financement public de six partis supplémentaires de l'opposition s'ajoutant aux neuf partis qui ont déjà été financés par le budget de l'Etat ;
- la création d'un fonds destiné aux activités de recherche, aux conférences, aux voyages professionnels, aux séminaires et aux autres activités semblables. Pour une partie, ce fonds financera directement les partis et pour une autre partie les groupes de réflexion et les ONG affiliés aux partis politiques.

II. Modifications de mars 2009 – vue d'ensemble

7. Les modifications de mars 2009 à la loi organique sur les partis politiques ont introduit plusieurs éléments positifs dans le domaine du financement des partis en Géorgie et peuvent être considérées comme un progrès. Elles mettent en place une répartition plus juste et plus équilibrée des fonds publics aux partis politiques grâce à une importante augmentation du financement des partis de l'opposition et à une baisse du financement direct du parti au pouvoir. Parallèlement, la répartition des fonds destinés aux partis, calculée en fonction des résultats électoraux et du nombre de sièges au Parlement, demeure d'une façon générale la même.

8. L'introduction de nouvelles formes de financement des partis politiques, c'est-à-dire la création d'un fonds pour le développement des partis ainsi que le financement public des ONG affiliées aux partis, peut aussi représenter un progrès. Les nouvelles formes de financement peuvent rapprocher le système géorgien de financement des partis des systèmes des démocraties avancées, où les fondations des partis politiques jouent un rôle important.

III. Questions en suspens au sujet de la loi organique sur les partis politiques

Terminologie

9. Dans les articles 25 à 27 de la loi organique, une même situation, relative aux acteurs du financement des partis, c'est-à-dire les entités qui peuvent faire des dons aux partis, est expliquée de deux façons différentes qui recouvrent les notions de personnes physiques et de personnes morales (« *natural persons and legal entities* » et « *physical and juridical persons* »). A moins que cette terminologie ne s'explique par un problème de traduction, on peut supposer, qu'à côté des expressions consacrées « *natural persons* » et « *legal entities* » utilisées dans le vocabulaire juridique au niveau international, les expressions « *physical and juridical persons* » sont les vestiges de la terminologie juridique employée dans les anciens pays socialistes. Sans en faire une question de principe, il serait bon d'éviter cette double terminologie qui, de plus, n'existe pas dans le Code électoral unifié de la Géorgie.

10. Dans sa version anglaise, la loi organique fait aussi une différence entre *physical* et *material distribution of money* (distribution d'espèces). On ne retrouve pas non plus cette différence dans le Code électoral unifié. Il serait plus simple que le système juridique géorgien évite aussi ce type de double terminologie.

Autres contradictions

11. a) L'article 25 de la loi organique prévoit que le patrimoine des partis peut, entre autres, être constitué de dons reçus à la suite de manifestations publiques, or le Code électoral unifié n'en fait pas mention.
- b) Par ailleurs, la loi organique (article 26 paragraphe 1.b) limite la participation de l'Etat au capital des entités qui voudraient apporter une contribution, alors que le Code électoral ne fixe aucune limite (article 47).
- c) La loi organique énonce que les partis qui ont reçu des dons financiers et matériels en violation de ses dispositions doivent remettre ces dons au trésor public dans un délai d'un mois (article 28 paragraphe 1), alors que ce délai est de 10 jours dans le Code électoral (article 48 paragraphe 4)
- d) Dans la loi organique (article 26 paragraphe 11.d), une phrase relative aux « citoyens qui n'ont pas de citoyenneté » n'est pas claire. Ce problème est peut-être dû à la traduction anglaise, les législateurs géorgiens se référant en fait aux personnes qui résident dans le pays mais qui n'ont pas obtenu la citoyenneté, ou aux apatrides.
12. Ces contradictions ne sont peut-être pas essentielles, mais il serait bon que les autorités géorgiennes envisagent de modifier les dispositions de la loi organique qui pourraient contredire celles du Code électoral unifié ou inversement.

Article 30¹

13. Il est toutefois évident que le nouvel article 30¹ reprend une partie essentielle de la loi de 2008. En substance, cet article semble signifier qu'une fondation, terme utilisé dans la traduction de la loi portant modification de 2008, ou un fonds, terme utilisé dans la traduction de la loi modifiée, sont définis comme des personnes morales de droit public sous l'appellation « Fondations pour le développement et les réformes » ou « fonds pour le développement ou la réforme ». D'après l'article 30¹.1, cette fondation ou ce fonds ont pour objectif « d'aider au développement des partis et du secteur non gouvernemental et de créer un système politique juste qui fasse jouer la concurrence » selon la loi portant modification, ou « de contribuer au développement des partis et du secteur des ONG et à la création d'un système politique sain qui fasse jouer la concurrence » selon le texte modifié.

14. Dans ce contexte juridique, l'utilisation du mot « fondation » pourrait laisser entendre que l'institution ou l'organisation fondée est une personne morale indépendante ayant la pleine personnalité juridique. Par contre, le terme « fonds » pourrait donner à entendre que seule une somme d'argent est mise à disposition pour satisfaire aux objectifs de la loi. Ces deux interprétations ne sont cependant pas les seules possibles dans le contexte de la loi qui prévoit expressément que la personne morale est une « personne morale publique » ou une « personne morale de droit public ». Les deux expressions sont vagues et par conséquent la forme juridique de la personne morale en question n'est pas complètement claire. Doit-on supposer qu'il s'agit d'une personne morale indépendante de l'Etat de Géorgie, d'une somme accumulée gérée séparément tout en faisant partie intégrante des ressources de l'Etat de Géorgie, ou d'autre chose ? Il faudrait répondre à ces questions.

15. Dans ce contexte, il convient de mentionner une règle empirique suivie parfois par les avocats d'affaires des juridictions européennes : le choix de la personne morale, « fondation », « *Stiftung* », « *stiftelse* » et de leurs équivalents dans le droit privé comme public devrait toujours être pris en considération s'il est souhaitable ou nécessaire de réduire, limiter, voire d'éviter entièrement les exigences extérieures concernant la gouvernance, l'obligation de rendre compte et la transparence. L'absence de règles précises, détaillées et explicites dans

les statuts constituant ce type de personnes morales selon le droit privé ou public peut entraîner des insuffisances en matière d'obligation de rendre compte et de transparence.

16. Il semblerait raisonnable que l'obligation de rendre compte soit aussi stricte que l'exigence de transparence, que les fonds budgétaires soient alloués directement, en une fois, aux partis politiques, ou qu'ils soient affectés aux partis (et aux ONG) selon une procédure en deux étapes : transfert vers un fonds ou une fondation puis vers les partis politiques (ou les ONG).

17. Toutefois, la loi organique de la Géorgie ne comporte pas de dispositions particulières sur la gouvernance, l'obligation de rendre compte et la transparence de la « Fondation pour le développement et les réformes » ou du « fonds pour le développement ou la réforme » prévus par l'article 30¹. Si la législation géorgienne ne contient pas de telles dispositions, il conviendrait de préciser expressément que le niveau de l'obligation de rendre compte et de la transparence sont les mêmes que la procédure d'allocation des fonds publics se fasse en une étape (article 30) ou en deux étapes (article 30¹).

18. En vertu de l'article 30¹.9, les fonds provenant de la fondation ou du fonds doivent être affectés uniquement à certains objectifs. Selon la traduction de la loi portant modification, les fonds doivent être alloués « uniquement dans le but de financer des recherches, des formations, des conférences, des voyages professionnels et des projets régionaux » et selon la traduction de la loi organique modifiée « les fonds du fonds sont débloqués uniquement pour le financement de recherches, d'études, de conférences, de visites officielles et de projets régionaux ». Les deux versions de la disposition de l'article 30¹.9 couvrent un très large éventail d'objectifs. La question est de savoir comment cette disposition s'inscrit dans la large gamme d'objectifs semblables mentionnés à l'article 30¹.1. Les dispositions des paragraphes 1 et 9 ne sont de toute évidence pas bien coordonnées.

19. Enfin, il convient de noter que le libellé des paragraphes 1 et 9 de l'article 30¹ est très vaste ; les objectifs comme les finalités sont si largement définis que presque toutes les affectations de fonds publics peuvent être justifiées par les objectifs ou les finalités. Cela équivaut à une délégation des pouvoirs budgétaires du Parlement à la « Fondation pour le développement et les réformes » ou au « fonds pour le développement ou la réforme », dans le domaine constitutionnellement sensible de l'affectation de fonds publics aux partis politiques mais aussi aux ONG dont les activités sont proches de celles des partis politiques. Cette délégation va très loin, si loin que l'on peut douter qu'elle soit conforme aux principes fondamentaux qui sous-tendent la Constitution de la Géorgie, laquelle repose sur l'idée que les décisions budgétaires fondamentales doivent être prises par le Parlement, que les comptes doivent être vérifiés et que l'obligation de rendre compte et la transparence doivent être assurées.

IV. Conclusion

20. Dans le contexte politique actuel de la Géorgie, les nouveaux mécanismes et formules de financement des partis, convenus généralement par tous les principaux partis du pays et confirmés juridiquement par la loi portant modification de la loi organique sur les partis politiques, représentent un progrès dans les efforts de normalisation de la compétition politique entre le parti au pouvoir et les partis de l'opposition et de renforcement des réformes démocratiques dans le pays.

21. Les importantes recommandations formulées dans le présent avis devraient néanmoins se retrouver dans le Code électoral et dans la loi organique sur les unions politiques de citoyens.

22. Les dispositions commentées devraient toutefois être revues sur un certain nombre de points. Le statut juridique du fonds ou de la fondation doit être précisé ; des dispositions claires doivent notamment porter sur les recours devant une Cour de justice contre des décisions du fonds ou de la fondation. Il faut s'assurer que les décisions-cadres budgétaires concernant la distribution, par le fonds ou par la fondation, de moyens appropriés sont prises lors des procédures budgétaires ordinaires, conformément à la Constitution. De plus, il faut veiller à ce que le fonds ou la fondation puissent faire l'objet d'un audit externe complet. Enfin, il faut s'assurer que l'obligation de rendre compte et la transparence s'appliquent pour toutes les questions concernant le fonds ou la fondation.